

økonomi & politik

Svenn Illeris:

Belgien - en stat, to nationer

Hans Jørgen Nielsen:

Det skæve Danmark

Poul Erik Mouritzen:

De nøjsomme jyder og de krævede københavnere

Jørgen Sevaldsen:

Storbritannien, et splittet rige

Andreas P. Cornett:

Integration eller assimilation: Nationale mindretal i nutidens samfund

Eszter Körmendi:

Udviklingen af holdninger til etniske minoriteter i 1985

Henning Bregnsbo:

Interessegrupper i et splittet samfund

Ria Andersen og Hanne Foss Hansen:

Forskningsevaluering og forskningspolitik

Evaluerings

59. årgang 1985-86

nr. 3

Økonomi og Politik

Økonomi og Politik bringer samfundsvidenskabeligt baserede artikler om nationale og internationale økonomiske, politiske og sociale forhold. Af interesse er analyser af den førte politik inden for særlige områder med henblik på belysning af baggrund, politisk forankring, gennemførelse og konsekvenser.

Økonomi og Politik har sin baggrund i

nationaløkonomi, politologi og samtids-historie, men optager gerne artikler med anden samfundsvidenskabelig baggrund. Manuskripter indsendes til redaktøren, professor dr. phil. et lic. oecon. Jørn Henrik Petersen, Institut for Offentlig Økonomi og Politik, Odense Universitet, Campusvej 55, 5230 Odense M.

Økonomi og Politik har i forbindelse med udgivelsen af foregående og indeværende årgang modtaget finansiel støtte fra:

Andelsbanken

Arbejdernes Landsbank

Den Danske Bank

Forenede Kreditforeninger

Handelsbanken

Privatbanken

Sparekassen sds

Indhold

<i>Sven Illeris</i>	Belgien - en stat, to nationer	Side 174
<i>Hans Jørgen Nielsen</i>	Det skæve Danmark	Side 186
<i>Poul Erik Mouritzen</i>	De nøjsomme jyder og de krævende københavnere	Side 194
<i>Jørgen Sevaldsen</i>	Storbritannien, et splittet rige	Side 212
<i>Andreas P. Cornett</i>	Integration eller assimilation: Nationale mindretal i nutidens samfund	Side 225
<i>Eszter Körmendi</i>	Udviklingen af holdninger til etniske minoriteter i 1985	Side 233
<i>Henning Bregnsbo</i>	Interessegrupper i et splittet samfund	Side 243
<i>Ria Andersen og Hanne Foss Hansen</i>	Forskningsevaluering og forskningspolitik	Side 257
	Evaluerings	Side 269

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi afholder sin årlige generalforsamling d. 10. november kl. 16 i Institut for Samfunds-fag, Rosenborggade 15, København. Dagsorden ifølge vedtægterne.

Styrelsen

Belgien - en stat, to nationer?

En hovedtendens i efterkrigstidens Europa har givetvis været den øgede internationalisme, både i konkret samarbejde og som holdning.

Hvad vi i Danmark måske har været mindre opmærksomme på er, at der parallelt hermed i mange lande er sket en opblomstring af nationalistiske holdninger. Eller med et bedre ord regionalistiske - for denne opblomstring er typisk sket blandt folk, der føler sig som undertrykte mindretal i bestemte områder af nationalstaterne. Blandt skotter, bretoner, corsikane, sydtirolere, baskere, for blot at nævne nogle af dem, der er blevet mest omtalt i medierne.

De mest dramatiske konsekvenser har denne udvikling truet med at få i Belgien, idet modsætningerne mellem flamlændere og walloner her siden 1960'erne har sat selve statens eksistens på spil.

Formålet med denne artikel er derfor at gøre rede for de nationale problemer i Belgien, deres baggrund og karakter. Der vil især blive fokuseret på Bruxellesområdet, hvor de er mest tilspidset.

En ung statsdannelse

Som det ses på figur 1, bor der i den nordlige halvdel af det nuværende Belgien

flamlændere, hvis sprog er flamsk eller - som de selv foretrækker at sige - hollandsk. I den sydlige halvdel bor fransktalende walloner. Det var i den tidlige middelalder, efter de store folkevandringer, at sproggrænsen opstod - og den synes siden ikke at have flyttet sig meget, bortset fra i Bruxelles-området.

Men staten Belgien er langt yngre. I middelalderen hørte det meste af området til det tysk-romerske rige, den vestlige del til Frankrig. Det betød dog ikke noget videre - den reelle magt lå hos de lokale feudalherrer og i de flamske byer, især Brugge, Leper, Gent og Antwerpen, der ved handel og klædefremstilling blev Nordeuropas rigeste.

Et enkelt feudaldynasti fik efterhånden samlet det meste af Nederlandene - det nuværende Belgien og Holland - under sig, og omkring 1500 gled området over til de spanske Habsburgere. Deres forsøg på at knuse reformationen med hård hånd og holde det rige borgerskab nede førte til oprør og til Hollands selvstændighed. Derimod beholdt de kontrollen over Belgien, som dermed forblev katolsk. På grund af de religiøse modsætninger er Belgien aldrig blevet hollandsk. Men store dele af det protestantiske borgerskab udvandrede til Holland, og de flamske byer overvandt ikke dette knæk.

Fra slutningen af 1500-tallet til 1795 blev det meste af det nuværende Belgien administreret som en helhed - men under først spansk, siden østrigsk overhøjhed. Derefter blev det indlemmet i først Fran-

*Amtskommunernes og
Kommunernes Forskningsinstitut,
p. t. ved EF-kommissionen*

Figur 1. Fra Vagn Heiselberg: Belgien. København 1974.



krig og dernæst Holland. I 1830 gjorde det fransktalende borgerskab, støttet af det katolske parti, imidlertid oprør mod det hollandske styre og havde held til at få dannet en selvstændig stat. Den økonomiske baggrund herfor var en begyndende industrialisering - den tidligste uden for England - i det kulrige Walloniet. Men en lige så vigtig baggrund for statsdannelsen var Englands interesse i ikke at have nogen større stat lige over for sig på kontinentet. Den er grunden til, at Belgien ikke er blevet fransk.

Den nydannede stat rummede omtrent lige mange flamlændere og walloner. Men økonomisk, politisk og kulturelt var det fransktalende borgerskab fuldstændig dominerende. Ikke alene var industrien stærkt koncentreret i Liège- og Charleroi-Mons områderne. Men fransk var også

enerådende i offentlige funktioner, i skolen, i hæren, ved domstolene.

Flandern var derimod nærmest et kulturelt tomrum - uden eget skriftsprog - og økonomisk tilbagestående. Imidlertid måtte der i nationalismens århundrede komme en flamsk reaktion mod denne undertrykkelse. Men der var i Belgien flere faktorer, som medvirkede til at tilspidse modsætningerne.

Det gælder ikke mindst befolkningsudviklingen (se tabel 1). I Walloniet begyndte fødselstallene at dale fra midt i 1800-tallet (som i Frankrig). Arbejdskraftbehovet i Walloniet medførte i øvrigt i midten af 1800-tallet store vandringer fra Flandern og i mellemkrigstiden en indvandring fra udlandet. I Flandern fortsatte fødselstallene derimod langt ind i 1900-tallet med at være høje (som i Holland).

Tabel 1. Befolkning og bruttoreproduktion i regioner, 1831-1981.

	Befolkning (tusinder)				Bruttoreproduktion		
	Walloniet	Bruxelles	Flandern	Belgien	Wall.	Brux.	Flan.
1831	1504 (39,7%)	140 (3,7%)	2142 (56,6%)	3787			
1866	2075 (43,0%)	309 (6,4%)	2443 (50,6%)	4828			
1890	2546 (41,9%)	520 (8,6%)	3003 (49,5%)	6069			
1930 ¹⁾	3061 (37,8%)	892 (11,0%)	4139 (51,1%)	8092	0,95	—	1,34
1961	3103 (33,8%)	1023 (11,1%)	5064 (55,1%)	9190	1,25	1,05	1,35
1970	3159 (32,7%)	1075 (11,1%)	5417 (56,1%)	9651	1,11	0,97	1,10
1980/81	3221 (32,7%)	997 (10,1%)	5630 (57,2%)	9849	0,80	0,82	0,84

¹⁾ Incl. det indlemmede tyske område med 60.000 indb. i 1919.

Kilder: M. Poulain & C. Vandermotten samt Willemart, Willemart & van der Elsen.

Dette hang bl.a. sammen med kirkens indflydelse: I det industrialiserede Walloniet tabte den indflydelse, både i det liberale borgerskab og blandt arbejderne (der i århundredets sidste del i vid udstrækning blev socialister). I det mere landbrugsprægede Flandern bevarede kirken stor indflydelse.

Forskellene afspejlede sig også i politiken. I Walloniet var det liberale og senere det socialistiske parti de største. I Flandern var det katolske parti helt dominerende. -

Efterhånden blev den wallonske dominans i staten svækket. Den wallonske industri blev hårdt ramt af kriserne i 1880'erne og 1930'erne. Efter århundredskiftet opstod til gengæld en industri i Flandern (bl.a. ved de kulminer, der åbnedes i nærheden af Hasselt). Forskellen mellem de to landsdeles økonomiske niveau indsnævredes. Demografisk fik flamlænderne langsomt, men sikkert overvægt. Og lige så langsomt blev hollandsk anerkendt som et ligeberettiget sprog. En selvstændig flamsk kultur udviklede sig - med mindre tilknytning til Holland, end wallonernes havde til Frankrig.

De tyske besættelser 1914-18 og 1940-44 blev kun delvis anledning til samling mod en fælles fjende, for besættelsesmagten spillede meget bevidst de to befolkningsgrupper ud mod hinanden.

Et mindre grænseområde mod Tyskland, der fra 1815 havde hørt Preussen, blev i 1919 ført tilbage til Belgien. Her bor en tysktalende befolkning, nu på ca. 70.000.

Konfrontation

I efterkrigstiden er forholdet som sagt udviklet til en konfrontation med store strejker og demonstrationer. De dramatiske begivenheder er på samme tid udslag af spændingen og årsag til en yderligere tilspidsning, som føres videre i en daglige kamp om at befæste og udvide positionerne i alle dele af samfundet. I parlament og regering bruger flamlændere og walloner mange kræfter på at få den størst mulige del af statens udbetalinger lagt i deres landsdel.

Et første drama udspillede sig om kong Leopold III, der efter den tyske besættelse i 1940 forblev i landet, mens regeringen flygtede til London og fortsatte kampen. Det er stadig omstridt, om hans holdning var tyskvenlig. I hvert fald tog han efter krigen ophold i Schweiz, og i 1950 blev der holdt folkeafstemning om hans forbliven på tronen. I Belgien som helhed var der flertal for ham. Men i Walloniet var der flertal imod, og afstemningen fulgtes af så store wallonske demonstrationer mod ham, at han foretrak at abdicere.

Hvorpå flamlænderne følte, at demokratiet blev tilsidesat.

Andre dramaer udspillede sig om de sidste delvis fransktalende institutioner i Flandern, især universitetet i Leuven. Store demonstrationer i 1968 resulterede her i, at de fransktalende lærere og studenter blev smidt ud, og institutterne og biblioteket delte.

Bag disse dramaer lå bl.a. den meget forskelligartede udvikling i de to landsdele.

Ganske vist svækkedes de demografiske forskelle hen i 1970'erne, hvor fødselstallene i Flandern (ligesom i Holland) dalede brat.

Men til gengæld uddybedes de økonomiske forskelle (tabel 2): Allerede i 1960'erne løb den gamle wallonske minedrift og industri (især stålindustrien) ind i alvorlige vanskeligheder, som kun er blevet værre siden. Den sidste kulmine lukkedes i 1984, og stålindustrien overlever kun i stærkt reduceret tilstand. Alvorligst er det nok, at der er for lidt initiativ i erhvervslivet. Store bureaukratiske virksomheder og fastlåste holdninger på arbejdsmarkedet synes at spærre for fornyelse. Heroverfor står et flamsk erhvervsliv i stadig ekspansion. I modsætning til 1800-tallet er indkomsterne nu højere i Flandern end i Walloniet, og wallonerne må gå tiggergang til det flamske parlamentsflertal om økonomisk støtte.

I centrum af konfrontationen står imidlertid den største by Bruxelles, som rummer både fransk- og hollandsktalende. Paradoksalt nok er Bruxelles derfor samtidig den faktor, der holder sammen på staten - den kan ikke simpelthen deles i to.

Bruxelles

Bruxelles ligger lidt nord for sproggrænsen og var fra middelalderen en hollandsktalende by. Den blev sædet for de udenlandske herskeres administration af Belgien, og en lille overklasse begyndte i århundredernes løb at tale fransk. Efter at byen i 1830 blev hovedstad i det selvstændige - og fransksprogede - Belgien, skete der imidlertid i det følgende århundrede et sprogskeft i størstedelen af Bruxelles' befolkning (tabel 3), til trods for at indvandringen til byen overvejende skete fra Flandern. Dette sprogskeft er ikke let at forklare, men kan måske sammenlignes med Sydslesvigs fortydskning. Det må huskes, at den flamske kultur var uudviklet, at social opstigning var forbundet med at tale fransk, og som et led heri at al uddannelse længe foregik på fransk. (Det må i denne forbindelse nævnes, at Bruxelles kun fik en ret beskeden industri og arbejderklasse, funktionærer og selvstændige erhvervsdrivende var og er de vigtigste socioøkonomiske grupper).

En meget energisk flamsk bevidstgørelse af den resterende hollandsktalende be-

Tabel 2. Bruttonationalprodukt i regioner 1955/79.

Årlig vækst, i faktorpriser	Walloniet	Bruxelles	Flandern	Belgien
1955-70	2,9%	3,9%	4,9%	4,1%
1970-79	3,6%	1,9%	4,4%	3,2%
Andel af BNP 1955	34%	18%	48%	100%
Andel af BNP 1979	28%	16%	57%	100%

Siden 1979 er Flanderns andel af BNP yderligere forøget.

Kilde: Kestens & Vandermotten.

Tabel 3. Sprog i Bruxelles (officiel afgrænsning) 1846-1947.

Pct. af totalbefolkningen	Ensprogede personer:		Foretrukne sprog:	
	Hollandsk	Fransk	Hollandsk	Fransk
1846	66,0	32,0		
1866	46,2	19,3		
1890	29,6	20,1		
1910	23,2	27,1	48,1	51,9
1930	14,3	37,1	34,2	65,8
1947	9,0	37,0	24,7	75,3

Af forskellige grunde er den anvendte totalbefolkning mindre end den i tabel 1 angivne. Efter 1947 er der ikke afholdt tællinger på grund af flamsk kritik mod deres troværdighed.

Kilder: Logie samt Willemart, Willemart & van Elzen.

folkning har i de sidste årtier standset forfranskningen af Bruxelles. Inden for hovedstadens officielle grænser fra 1963 (som jeg skal komme tilbage til), antages nu ca. 85% af de belgiske beboere at være fransktalende - men mange er så tosprogede, at det er vanskeligt at opgøre.

Befolkningsspørgsmålet kompliceres imidlertid af mange faktorer (tabel 4).

For det første er hovedstadens to befolkningsgrupper, som det fremgår af figur 2, geografisk blandet på en indviklet måde: Hvor der findes ældre bebyggelse, er sprogene fuldstændig blandet - det er tilfældet i nogle af de centrale bydele, i gamle landsbykerner, som er blevet indkapslet i byen, samt i nogle af de senest urbaniserede landdistrikter i den nordlige og vestlige udkant. I de udstrakte egentlige forstadsbebyggelser er fransk derimod enerådende.

For det andet er der i løbet af de sidste årtier også sket en forstadsdannelse uden for hovedstadens officielle grænser. Noget af forstadsdannelsen er hoppet syd for sproggrænsen, til Walloniet. Men der er også sket forstadsdannelse lige uden for hovedstadens grænser, i områder der tidligere var rent hollandsksprogede. Det har betydet, at en række kommuner her nu har fransksproget flertal eller store mindretal (figur 3). Hvor stor en andel af beboerne i denne omegn, der er fransk- henholdsvis hollandsksprogede, afhænger naturligvis af, hvor langt ud man regner den. Afgrænset som i tabel 4 - dvs. lidt videre end i figur 3 - kan det anslås, at ca. 35% af omegnsbelgierne er fransk- og ca. 65% hollandsksprogede.

For det tredje bor der i området et meget stort antal udlændinge, som naturligvis også både påvirker og påvirkes af stri-

Tabel 4. Befolkningssammensætning i Bruxelles 1981.

Tusinder	Officiel afgrænsn.	Omegn	I alt
Belgiere	759	498	1.258
Udlændinge	238	42	280
herfra fra Middelhavslande	ca. 160	ca. 15	ca. 175
heraf fra øvrige EF og USA	ca. 50	ca. 20	ca. 70
I alt	997	541	1.538

Afgrænsning af omegnen ifølge Vinikas & de Greef.

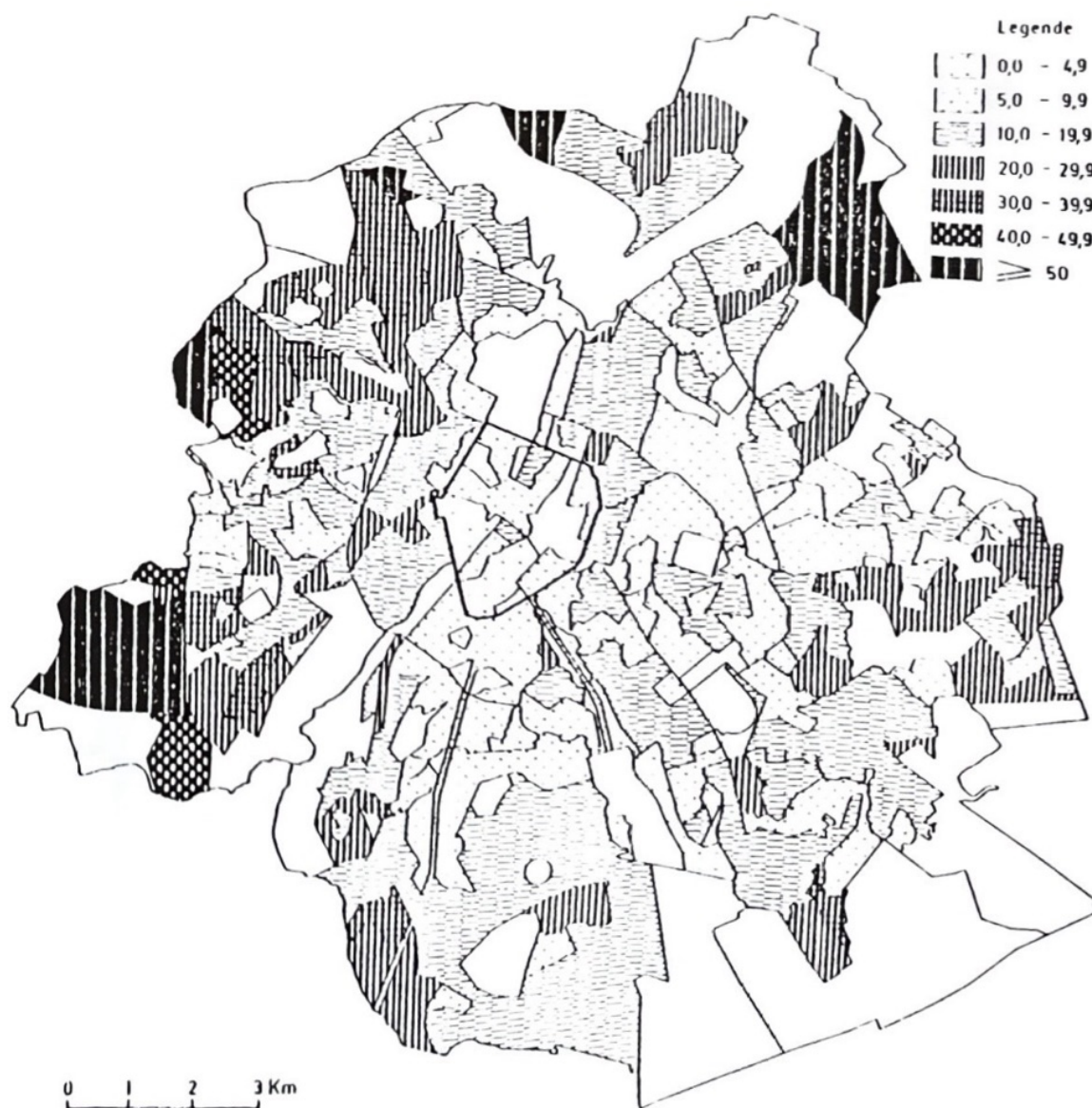
Kilde: Folketælling.

dighederne. Dels er der især i 1960'erne sket en stor indvandring fra Middelhavslandene. Inden for hovedstadens officielle grænser bor der nu ca. 160.000 statsborgere fra Middelhavslandene. De bor meget koncentreret - næsten ghettoagtigt - i den traditionelle industri- og arbejderzone i bunden af et dalstrøg fra sydvest mod nord (figur 4).

Dels har valget af Bruxelles til EF's administrative hovedsæde i 1958 medført en betydelig tilflytning af udlændinge. Gan-

ske vist udgør »eurokraterne« selv kun omkring 15.000, hvoraf en tredjedel endda er belgiere (1981). Men en lang række funktioner er udbygget som følge heraf. Især er Bruxelles blevet den vigtigste lokalisering for amerikanske firmaers europæiske hovedkontorer. Men desuden er erhvervsorganisationer, ambassader, presserepræsentationer og kongresfaciliteter udbygget langt ud over det normale for et lille lands hovedstad. Endelig kom hertil i 1966 NATO's hovedsæde. Det

Figur 2. Procent hollandsktalende blandt belgiske beboere i det officielle hovedstadsområde. Efter Logie.

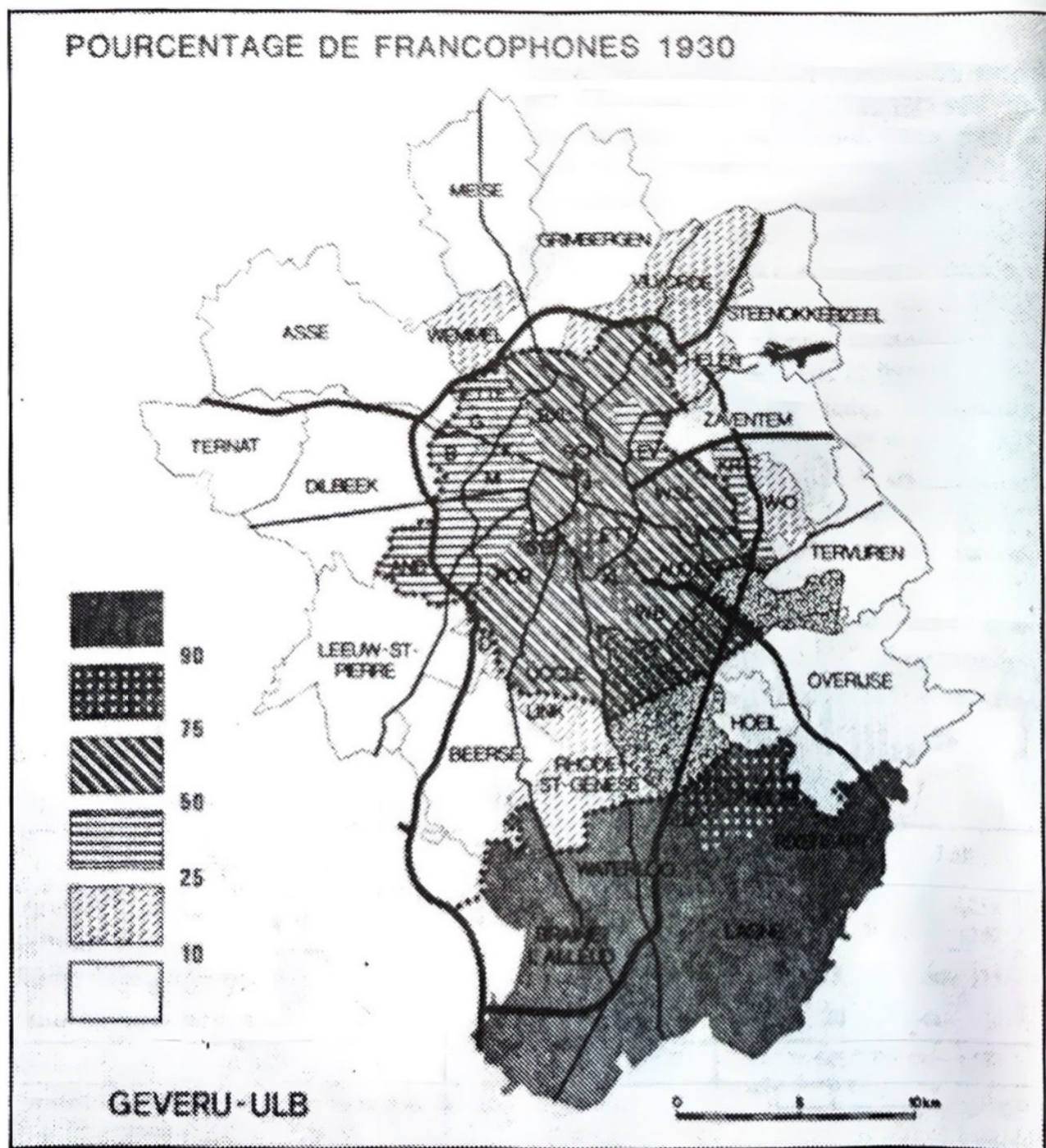


samlede resultat er, at ca. 50.000 europæere (excl. Middelhavslandene) og nordamerikanere er registreret inden for hovedstadens officielle grænser, hvortil kommer ca. 20.000 i omegnen. Som det fremgår af figur 5, bor de overvejende i forstæderne mod syd og øst, blandet med de mere velstående belgiere.

For begge disse grupper af udlændinge gælder det, at for så vidt de taler noget belgisk sprog, er det næsten altid fransk.

Endelig, for det fjerde, er der en meget stor indpendling til Bruxelles. Det er der gamle traditioner for: Allerede i 1869 indførte staten meget billige abonnementskort til det tætte net af tog og sporvogne,

Figur 3. Procent fransktalende blandt belgiske beboere i hovedstaden og omegnen. Efter Le Soir 14.3.1985.

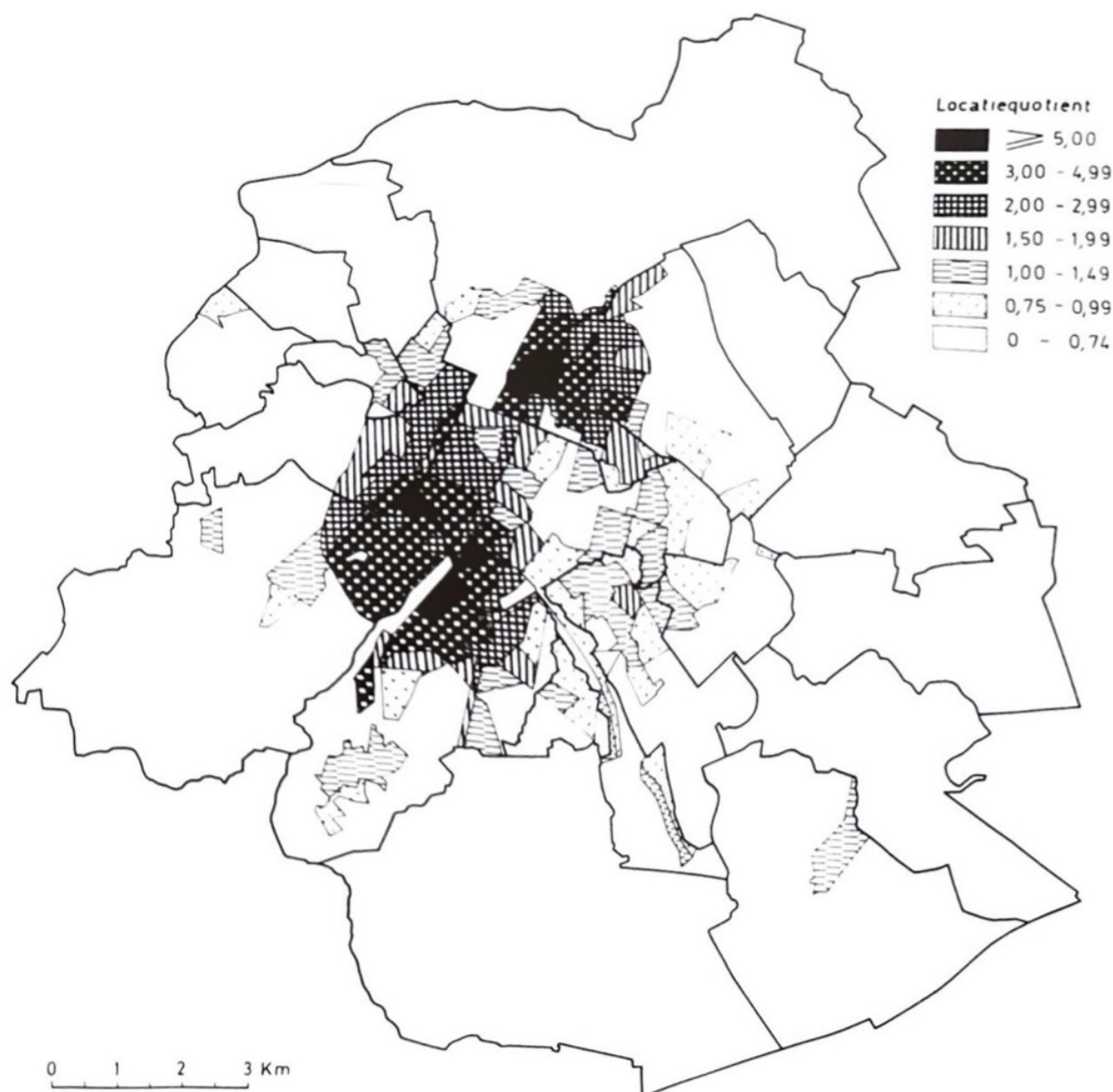


der forbinder de omgivende landdistrikter med Bruxelles. Denne politik var inspireret af den katolske kirke, som hellere så, at arbejdskraften blev boende i landsbyerne end flyttede til storbyen. I 1977 var indpendlingen over hovedstadens officielle grænse 265.000, hvoraf mange kom så langt væk fra som Gent og Antwerpen. Indpendlerne udgjorde dermed 42% af de, der arbejdede inden for Bruxelles' officielle grænser. Indpendlernes sprog er

ikke registreret, men ud fra ders bopæl kan man beregne, at over halvdelen er hollandsktalende. Det betyder, at andelen af hollandsktalende er betydelig højere blandt de, der arbejder i Bruxelles end blandt de, der bor i Bruxelles. Det skyldes bl.a., at mange statslige jobs skal fordeles ligeligt mellem de to sproggrupper.

Oplevelsen af Bruxelles' forfranskning har sat sig dybe spor i den flamske opfattelse af nationalitetsproblemet. Det er ble-

Figur 4. Spaniere, italienere, marokkanere, grækere og tyrker i det officielle hovedstadsområde 1970. Gennemsnitlig andel = 1. Efter de Lannoy & de Laet.



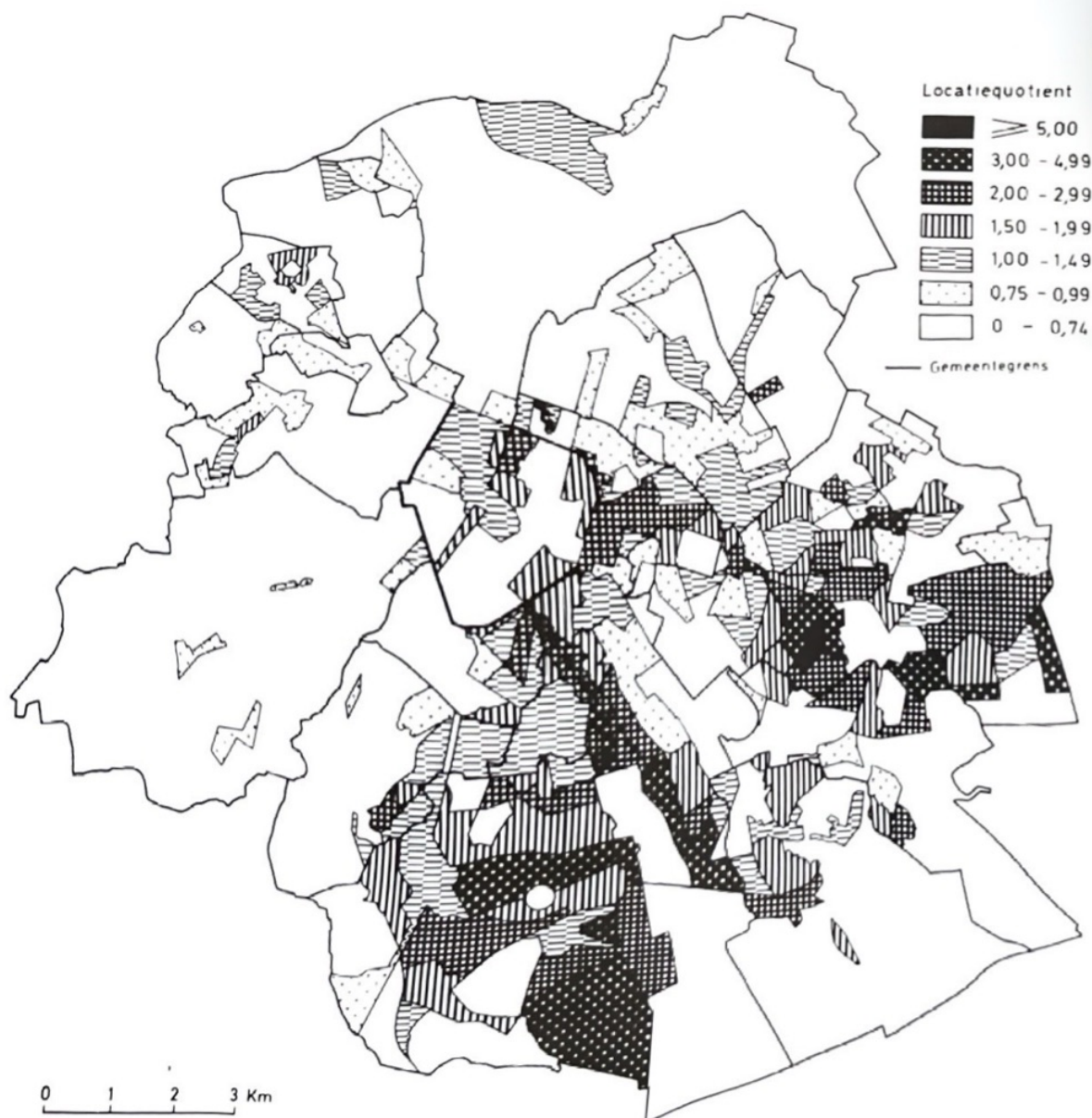
vet et grundsynspunkt, at hvis man lader sprogene konkurrere frit, breder fransk sig »som en olieplet«. Det var i høj grad den fransksprogede forstadsdannelse på flamsk jord, der i 1960'erne tilspidsede situationen.

En forbundsstat som løsning?

Som sagt blev konfrontationerne i 1960'erne så voldsomme, at det stod klart, at den belgiske stat næppe kunne

overleve i sin hidtidige centraliserede form. Regionalistiske partier i Flandern og Walloniet samt i Bruxelles fik stor tilslutning (tabel 5). De gamle landsdækkende partier splittedes i hollandsktalende og fransktalende dele med tydeligt forskellig karakter. Det hollandsktalende liberale parti er mere ekstremt liberalistisk end det fransktalende. De hollandsktalende kristelige og socialistiske partier er klart mere optager af freds- og miljøspørgsmål end de fransktalende.

Figur 5. Franskmænd, hollændere, tyskere, briter og amerikanere i det officielle hovedstadsområde 1970. Gennemsnitlig andel = 1. Efter de Lannoy & de Laet.



Tabel 5. Parlamentsvalgene 1958, 1974 og 1985.

Andel af stemmer	1958 %	1974 %	1985 %
ho. (CVP)		24	21
Katolske	46		
fr. (PSC)		8	8
ho. (SP)			15
Socialister	37	27	
fr. (PS)			14
ho. (PVV)		9	11
Liberale	12		
fr. (PRL)		6	10
fl. (VU)	2	10	8
Regionale partier			
br. (FDF)	-	5	1
wa. (RW)	-	6	-
Kommunister	2	3	1
ho. (Agalev)	-	-	4
Økologer			
fr. (Ecolo)	-	-	2
Øvrige	1	2	5

1958 var det sidste valg inden nationalitetsstriden, i 1974 toppede de regionale partier.

Kilde: Valgstatistik.

Mest ejendommelig er måske dannelsen af et regionalistisk parti i Bruxelles. Baggrunden er følelsen af at være en brik, for ikke at sige en kastebold, i spillet mellem flamlændere og walloner. Det gav sig først udslag i, at staten, for at tiltrække internationale organisationer og multinationale selskaber, medvirkede til at rive store dele af byen ned til fordel for motorgader og kontorskyskrabere - uden særlig hensyntagen til byens borgere. Og dernæst, da byen alligevel i 1970'erne blev hårdt ramt af den økonomiske krise (tabel 2), havde flamske og wallonske politikere så travlt med at handle om støtte til deres respektive regioner, at Bruxelles blev sorteret. Kort sagt, landets center følte sig undertrykt af udkantsregionerne.

Den første foranstaltning til at dæmpe

gemytterne var i 1963 at mindske konfliktårsagerne: Den administrative inddeling blev tilpasset sproggrænsen og fastfrosset, for Bruxelles' vedkommende inden for de grænser, som forstadsdannelsen tilfældigvis havde nået på dette tidspunkt. I Flandern og Walloniet er hollandsk henholdsvis fransk eneste officielle sprog, mens Bruxelles er tosproget.

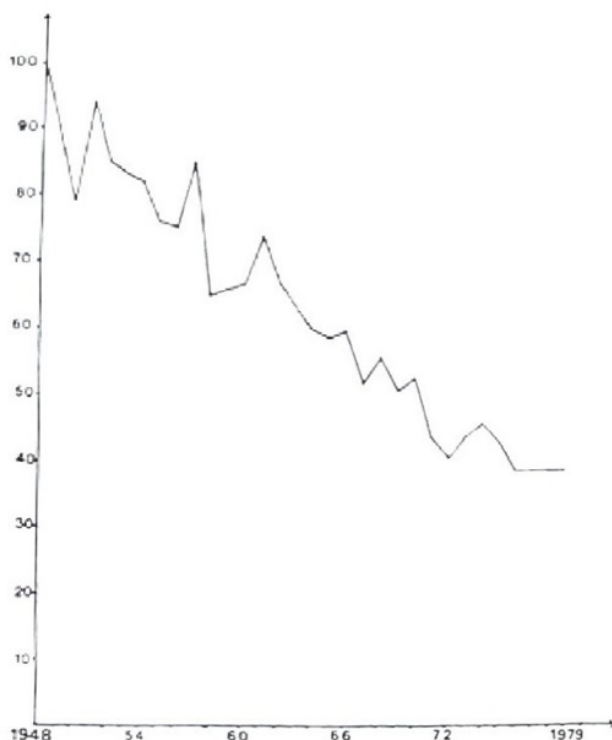
Denne ordning er siden håndhævet med al den formalisme, som svært opnåelige kompromisser gerne giver anledning til.

Den mest problematiske konsekvens af ordningen er de omtalte fransksprogede forstadsdannelser på flamsk jord omkring Bruxelles. I seks kommuner med fransk flertal er der indgået et midlertidigt kompromis om nogle fransksprogede offentlige faciliteter (bl.a. undskoler). På længere sigt påkaldes fra fransksproget side befolkningens selvbestemmelsesret. Fra flamsk side frygter de oprindelige beboere, at de - blot fordi der flytter nye naboer ind ved siden af - en dag vil finde, at personalet på posthuset, på rådhuset osv. er blevet fransktalende (jf. oliepletten). Synspunkter er derfor, at »fremmede« kun er velkomne, hvis de vil indrette sig efter sproget i det område, de flytter til, og at de fransksprogede faciliteter efterhånden skal afvikles.

Endvidere gennemførtes den omtalte kvotering af stillingerne i staten - som går helt op til antallet af ministre. Det er dog et problem at administrere kvoteringen til de højere stillinger, hvor der kræves tosprogethed, da flamlænderne hyppigere lærer fransk, end walloner lærer hollandsk.

1963-ordningen har bidraget til, at Flandern og Walloniet mere og mere lever hver sit eget liv (figur 6). Imidlertid løste ordningen ikke konflikterne, som tværtimod øgedes, og ekstremistiske flamlændere krævede deres egen stat. Efterhånden

Figur 6. Mobiliteten mellem Flandern og Walloniet 1948-1979 (1948 = 100). Efter Poulain & Vandermotten.



den så flertallet en redning i at omdanne Belgien til en forbundsstat. En sådan blev da gennemført ved en lovgivning i slutningen af 1970'erne. Dens konstruktion er indviklet: Mellem de gamle kommuner og provinser på den ene side og staten på den anden blev *dels* indskudt et fransk, et hollandsk og et tysk »fællesskab«, der skulle overtage den statslige kompetence på en række personrelaterede områder, især sociale, sundheds- og kulturelle spørgsmål. I Bruxelles virker både det franske og det hollandske fællesskab. *Dels* blev der oprettet en flamsk og en wallonsk »region« med kompetence på økonomiske og erhvervsrettede områder. Det har dog knebet med at få gennemført den lovgivning, der skulle ændre fordelingen af de enkelte opgaver. Der skulle også have været oprettet en Bruxellesregion, men da det kom til stykket, fik de flamske partier kolde fødder. Så beholdt staten kompetencen,

og Bruxelles blev »lagt i køleskab«, hvor den har befundet sig siden.

Slutbemærkning

Under den økonomiske krise i 1980'erne er de nationale modsætninger trådt lidt i baggrunden. De regionalistiske partier, som ikke har nogen klar holdning til de økonomiske spørgsmål, har aftagende vælgertilslutning (tabel 5 og 6). Medvirkende er det også, at den nuværende ordning er ganske tilfredsstillende for både flamlændere og walloner: Flamlænderne er sikret flertal i parlamentet og kontrol over staten og kan f.eks. modsætte sig ændringer i Bruxelles' omegn. Walloniet har sikret sig betydelige økonomiske tilskud. Sorteper i ordningen, både med hensyn til magt og penge, er kun Bruxelles.

Tabel 6. Parlamentsvalget 1985, fordelt på regioner.

Antal af stemmer	Walloniet Bruxelles ¹⁾ Flandern		
	%	%	%
ho. (CVP)		8	35
Katolske			
fr. (PSC)	23	9	
ho. (SP)		5	24
Socialister			
fr. (PS)	39	15	
ho. (PVV)		5	17
Liberale			
fr. (PRL)	24	26	
fl. (VU)		3	13
Regionale partier			
br. (FDF)		11	
Kommunister	3	1	0
ho. (Agalev)		1	6
Økologer			
fr. (Ecolo)	6	6	
Øvrige	5	10	5

¹⁾ Omfatter det officielle hovedstadsområde + et antal omegnskommuner.

Kilde: Valgstatistik.

Litteratur

Anne Kari Feilberg (1980): Et omrids af Belgiens historie. Privattryk, Bryssel.

John Fitzmaurice (1983): The Politics of Belgium. Hurst & Co., London.

H. van der Haegen (1982): Honderd jaar pendel naar Brussel, evolutie en evaluatie. De Aardrijkskunde, no. 2, p. 119-128.

Sven Illeris (1985): Bruxelles - en drøm om D-mark og dollars. Byplan nr. 3, p. 88-91.

P. Kestens & C. Vandermotten (1983): Bruxelles - capitale de richesse nationale ou économie en déclin? Crédit Général, Bruxelles.

W. de Lannoy & H. de Laet (1984): Onderzoek over de dynamiek van Brussel en zijn randgebied. Vol. 2 deel 2: De woonfunctie. Staatssecretariaat voor het Brussels gewest.

Frank Logie (1981): Ruimtelijke spreiding van de nederlandstalige bevolking in Brussel-hoofdstad. Taal en sociale integratie, no. 3, P. 87-109.

Fred Louchx (1984): L'intégration ethnolinguistique à Bruxelles. P. 41-48 i: Le bilinguisme en Belgique, le cas de Bruxelles. Vrije Universiteit Brussel.

Machteld De Metsenaere (1984): Aspects socio-démographiques de la francisation. P. 31-39 i: Le bilinguisme en Belgique, le cas de Bruxelles. Vrije Universiteit Brussel.

Michel Mignolet (1984): Innovation technologique et redéploiement régional. Facultés universitaires de Notre Dame de la Paix, Namur.

M. Poulain & C. Vandermotten (1984): 150 ans de dualité démographique en Belgique. Espace, populations, sociétés, no 1, p. 137-154.

Jean-Pierre Thiry et al. (1982): L'Europe à Bruxelles. Centre d'Etudes et de Recherches Urbaines, Bruxelles.

Bruno Vinikas & Claude de Greef (1981): Le métropole bruxelloise. P. 17-29 i: Eco-Brabant no. 30.

Hélène & Pierre Willemart & Sus van Elzen (1980): La Belgique et ses Populations. Editions complexe, Bruxelles.

Det skæve Danmark

Danmark var delt på EF-pakken. I TV-avisen optrådte både folk på jyske kvægmarkeder for hvem et ja var lig med sund fornuft og folk på københavnske gadehjørner, der mente, at bønderne havde solgt Danmark. I mange kommentarer hed det da også, at her stod Danmark over for resten af landet.

Forskellene var store. Der var Albertslund med 67 pct. nej og Avlum med 83 pct. ja. Funktionærerne i den røde forstad tænker anderledes end jyske landmænd. Og hvor Vesterbro-kredsen i København kunne fremvise 77 pct. nej havde Holmsland 85 pct. ja. »Sund fornuft« er ikke det samme på stenbroen og i den yderste klitrække. Talen om det delte Danmark havde en reel baggrund. Og i grove træk var det også rigtigt at lægge vægt på den geografiske forskel mellem hovedstaden og Jylland. Men også kun i grove træk. For nok er der langt mellem Albertslund og Avlum. Men der er ikke langt fra Albertslund til Allerød. Og mens Albertslund havde de nævnte 67 pct. nej, havde Allerød 63 pct. ja.

Det vigtige er ikke kilometerafstande. Men derimod forskellige politiske traditioner. Afstemningen om EF-pakken var en temmelig direkte afspejling af de poli-

tiske styrkeforhold rundt omkring i landet og endda så direkte, som man sjældent ser det. Når det alligevel er så let at oversætte EF-resultatet til geografi, skyldes det naturligvis at de politiske traditioner også før EF-pakkeafstemningen varerede voldsomt fra egn til egn. I Jylland er det sparsomt med røde kommuner, men i Københavns-området er der mange. Og hvor »de røde« i store dele af Jylland blot er almindelige socialdemokrater er de i Albertslund lige så hyppigt SF'ere, VS'ere og kommunister.

Blev Danmark mere delt?

Danmark er delt. I tabel 1 er dette anskueliggjort ved tre sæt resultater for amts- og storkredse. For det første er der EF-afstemningen i 1972. Afstemningen om pakken kunne ses som et spørgsmål om EFs udbygning og sammenligningen er relevant. For det andet er angivet den samlede styrke i 1984 for de partier, der sagde nej til pakken. Fulgte vælgerne i et og al deres partier, skulle 1984-valget ret direkte kunne også til resultater ved afstemningen. Og endelig er anført resultaterne fra forårets afstemning.

Ved alle tre lejligheder er der voldsomme udsving. I de københavnske storkredse ligger nej-procenten typisk 15-20 procentpoints over landsgennemsnittet, mens den i Viborg, Sønderjylland og Ringkøbing amt er 10-20 procentpoints under. Danskerne er ikke et enigt folk. Heri er der imidlertid intet nyt. I 1972 var der således over 30 procents forskel mellem nej-

*Institut for Samfundsfag
og Forvaltning,
Københavns Universitet*

sidens styrke i henholdsvis Søndre Storkreds og Ringkøbing amt. Det interessante er derfor snarere, om landet ved forårets afstemning optrådte mere delt end tidligere.

Her afhænger meget af sammenligningsgrundlaget. I forhold til 1972 er der ikke megen tvivl. De områder, der i 1972 afveg særligt stærkt fra landsgennemsnittet ved mange nej-stemmer, afveg i 1986 endnu mere. Og der er en klar geografisk skillelinje, for de tre første områder er de københavnske storkredse og det fjerde Københavns amt. Og i den modsatte ende sker det samme. De amter, der i 1972 afveg ved meget få nej-stemmer afveg igen i 1986 endnu mere. I to af tilfældene (og Sønderjyllands amt) er forskellene dog små. Men i to andre tilfælde (Ribe amt og Ringkøbing amt) er forskellene i afvigelser særdeles tydelige. Igen peger navnene på det geografiske skel. Det er blevet tydeligere. Det eneste forbehold skyldes Storstrøms amt. I 1972 havde det en moderat, men dog klar hældning mod relativt få nej-stemmer. Men i 1986 afveg det slet ikke fra landsgennemsnittet. Forklaringen får man ved at se på 1984-tallene. For Storstrøms amt er et amt, hvor nej-partierne i 1984 stod stærkt.

Sammenligningen mellem 1984 og 1986 giver derimod et meget mere uklart resultat. De københavnske storkredse og Københavns amt er også her blevet mere negative (sammenlignet med landsgennemsnittet). Men dette modsvarer ikke systematisk af en modsat tendens i den modsatte ende af spektret. Ribe amt afviger lige meget fra landsgennemsnittet i 1984 og 1986. I Viborg og Sønderjyllands amter øges afstanden. Men i Ringkøbing amt bliver den mindre.

Fælles for de to sammenligninger er imidlertid, at København (storkredsene og Københavns amt) aldrig har afvejet så

meget fra resten af landet. Så langt er det rigtigt, at sætte København over for resten af landet. Men også kun så langt. For hovedstadsområdet omfatter også Frederiksborg amt. Dette amt har altid ligget tæt på landsgennemsnittet og lå tættere i 1986 end i 1984. Og Roskilde amt hører også med til hovedstadsområdet, og har også altid ligget tæt på det øvrige land.

Fremgangsmåde i nærmere analyse

Amterne er imidlertid meget store enheder, der oftest dækker over betydelige politiske forskelle kommunerne imellem. Københavns amt er således ved alle tre lejligheder et nej-amt. Men store kommuner som Gentofte og Lyngby-Taarbæk havde klare ja-flertal.

For at komme tættere ind på de geografiske variationer ses i det følgende på resultaterne rundt omkring i kommunerne (275 + Christiansø). Analysen bygger på to sæt oplysninger, foruden selve afstemningsresultatet, nemlig

A. Geografi og erhvervsstruktur.

Geografisk skelnes mellem HT-området, øerne og Jylland. I det store og hele drejer det sig om valglovens hovedområder. Dog forekommer det mildt sagt forældet at arbejde med valglovens definition af »hovedstaden« som blot lig København og Frederiksberg. På den anden side kan det diskuteres, hvor langt man skal gå ud. Store dele af Sjælland er i dag knyttet til hovedstaden. Dette taler for en meget vid definition af »hovedstaden«. På den anden side er de meget lange togrejser til og fra arbejde alligevel en undtagelse, og valget er derfor faldet på HT-området som en mellemproportional mellem den meget brede og meget snævre afgrænsning.

Erhvervsmæssigt bruges oplysninger om befolkningens beskæftigelse i forskellige erhvervssektorer: landbrug, industri og håndværk, handel og service og »an-

det«. Den sidste kategori er i praksis lig med det offentlige og vil blive omtalt som sådan i det følgende.

B. Politisk tradition.

Der bruges oplysninger om folkeafstemningen i 1972 (hvor mange stemte nej?) og folketingsvalget i 1984 (hvor mange stemmer fik de forskellige partier, der sagde nej til EF-pakken?).

Det er allerede konstateret, at Danmark var delt. Det næste spørgsmål bliver, hvad mønstret var i skillelinjerne:

- fulgte udsvingene i ja og nej de forskelle vi kender mellem landbrugs- og industrikommuner, rundt omkring i landet? Det er nærmest noget sådant, man tænker på, når man taler om »det splittede Danmark«.

- var variationerne blot udtryk for de politiske forskelle, vi allerede kendte fra tidligere (1972 og 1984)? Er svaret ja, ændrer det ikke ved selve splittelsen. Variationerne er der jo stadig. Men 1986 repræsenterer da ikke noget nyt, men derimod en gammel uenighed.

eller

- var der tale om lidt af hvert, f.eks. et mønster der fulgte 1984-valget men med tydelige geografiske variationer.

Fremgangsmåden vil være at se på nej-procenten i 1986 og bruge forskellige sæt baggrundsoplysninger til - ved hjælp af lineære regressioner - at forklare variationerne i nej-procenterne. Der er et statistisk standardmål på, hvor godt det lykkes, nemlig »procent forklaret varians«. Målet går ud fra, at det bedste gæt for resultatet i en kommune, før man ved noget specielt om den, må være, at resultatet svarede til landsgennemsnittet. Det giver naturligvis en mængde fejl rundt omkring og lagt sammen en »samlet varians«. Efter regressions-analysen får man imidlertid mulighed for et bedre gæt, nemlig ud fra analysens resultat. Fejl er der stadig,

men »procent forklaret varians« siger hvor meget de er nedbragt.

Er den forklarede varians ringe, er det et tydeligt tegn på, at de oplysninger, man har brugt til at bringe mønster i nej-stemmerne, kun bringer delvist orden på udsvingene. En rimelig forklaret varians er en nødvendig betingelse for at man kan sige at have en god »forklaring«. Men i den konkrete sammenhæng er det ikke en tilstrækkeligt. Målet gør ikke forskel på kommuner, og man kan udmærket have et resultat, der for landet som helhed er pænt nok, men f.eks. rammer skævt i radikale højborge, i de store kommuner etc., hvilket politisk kan være interessant. I de tilfælde, hvor den forklarede varians er rimelig høj, undersøges derfor også¹⁾ hvor mange steder, man rammer mere end fem procent galt ved at bruge regressionsanalysens resultater og på²⁾ om der er tale om specielle typer af kommuner. Denne supplerende kontrol er så meget vigtigere, som alle kommuner indgår i analysen med samme vægt.

Analysen er af en bestemt grund foreløbig. I skrivende stund er der endnu ikke kommet kommuneresultater fra Danmarks Statistik, og for 1986-resultatet bygges derfor på resultater fra Berlingske Tidendes EF-Fakta tillæg den 28. februar. Her manglede enkelte kommuner og en nærmere analyse pegede også på tilfælde, hvor der måtte være fejl (forvekslinger af kommuner og valgkredse med samme navn). (note 1). Fejl er søgt korrigeret ved andre kilder, men alt ialt indgår kun 257 kommuner (inklusive Christiansø) i den følgende analyse.

Forklaringer

Den rent geografiske forklaring

Den første analyse er relativt skuffende. Man får kun en halvdårlig forklaring på variationerne i nej-procenterne ved at ind-

drage kommunens beliggenhed og befolkningens fordeling på erhvervssektorer. Retningen i udsvingene er for så vidt rimeligt nok. Man skulle kunne beregne kommunens nej-procent ud fra følgende formel, nederst på denne side.

Tallene demonstrerer igen forskellen mellem hovedstadsområdet og Jylland. Men ikke så kraftigt som tidligere for noget af forskellen skyldes sikkert den forskellige erhvervsstruktur (f.eks. meget få landkommuner i HT-området). Og man får forskellen mellem kommuner med meget landbrug og kommuner domineret af byerhverv. Det eneste lidt bemærkelsesværdige er, at øerne »alt andet lige« har højere nej-procent end HT-området. Forklaringen er formodentlig, at »alt andet« ikke er lige. Udenfor HT-området bliver nej-procenterne korrigeret nedad af bl.a. mange landmænd, men ikke i hovedstadsområdet.

Der er således både et mønster efter beliggenhed og efter kommunens erhvervsstruktur. Men det er ikke særligt markant. For man får kun forklaret 60% af »den samlede varians« i nej-procent fra kommune til kommune. Det peger nærmest kun på en antydning af et mønster. (note 2). Henvisningerne til geografien og »det skæve Danmark« bringer derfor nok en vis orden i afstemningsmønstret. Men nogen helt god nøgle er det ikke.

Den politiske tradition

Ser man derimod på de tidligere politiske styrkeforhold, kan næsten ikke undgå at få en væsentligt bedre forklaring på variationerne kommunerne imellem ved forårets folkeafstemning. Dårligst er det at bruge de gamle resultater fra 1972. Her viser en meget enkel regression - med brug af kun een baggrundsoplysning - at afstemningsresultatet rundt i kommunerne i grove træk kan beskrives ved følgende ligning

$$\text{Nej\% i 1986} = 1.7\% + 1.16 \times \text{Nej-procent i 1972}$$

Da der var flere nej-stemmer i 1986 end i 1972 giver det næsten sig selv, at den gamle procent skal ganges med mere end i fjor for at få 1986-procenten. Denne enkle formel forklarer faktisk 79% (mod før 60%) af den samlede varians, og det endda udfra oplysninger, der ligger langt tilbage i tiden (1972). Meget indicerer derfor, at der var noget meget gammelt kendt over forårets folkeafstemning.

Der er dog et problem. Man kommer nemlig ud fra formelen til at gætte mere end 5% forkert i en fjerdedel af kommunerne og fejlgættet har slagside. Af de 33 kommuner, hvor ja-siden klarede sig klart bedre end beregnet, lå 23 i Jylland. Omvendt med 35 af de kommuner, hvor nej-siden klarede sig klart bedre. Af dem lå 26 i hovedstaden eller på øerne og kun 9 i

Nej-procent = 35.8% hvis kommunen ligger i HT-området

38.0% hvis kommunen ligger på øerne iøvrigt	} Beliggenhed
30.8% hvis kommunen ligger i Jylland	
+ 0.61x procent i landbrug	} Sektor
+ 0.00x procent i handel og service	
+ 0.13x procent i industri og håndværk	
+ 0.23x procent offentligt beskæftigede	

Note: Da de forskellige procenter for beskæftigelse i forskellige erhvervs sektor adderer til 100 er tre af procenterne tilstrækkelige til at kende den fjerde. En af procenterne er derfor udeladt af selve analysen. Valget er faldet på »handel og service«.

Jylland. Det passer udmærket med det tidligere resultat, at i forhold til 1972 var ja-siden især blevet styrket i Jylland og nej-siden i Østdanmark.

En helt speciel interesse knytter sig til de alvorligste fejlskøn for nej-siden. I otte kommuner fik nej-siden over 10 procent færre stemmer end man skulle forvente ud fra 1972-resultatet. Søllerød er med, men ellers er de øvrige navne sigende: Læsø, Holmsland, Thyborøn, Blåvandshuk, Marstal, Hirtshals og Fanø. I Norge pegede man i forbindelse med EF-afstemningen i 1972 på, at periferien gik imod medlemsskabet. I Danmark var det stik modsat. Landet stemte for og byen imod. Men disse fiskerikommuner havde et særtræk i 1972. Skønt stærkt borgerlige havde de i 1972 nej-procenter, der nok lå under landsgennemsnittet, men - med undtagelse af Holmsland - ikke stærkt under. Den positive indstilling til EF holdt ikke mål med den borgerlige orientering. Men i 1986 var negativiteten svundet ind.

De mange fejlskøn gør det lettere misvisende alene at tage udgangspunktet i den gamle 1972-afstemning. Meget bedre er det at lægge vægt på i folketingsvalget i 1984. Det giver en næsten perfekt beskrivelse:

$$\text{Nej}\% \text{ i } 1986 = -7.1\% + 0.91 \times \text{Nej-partiernes samlede styrke i } 1984$$

Da nej-siden tabte i forhold til 1984 er det naturligt, at der både skal trækkes lidt fra ($\div 7.1\%$) og at nej-partiernes gamle styrke ikke slår fuldt igennem, men kun med 0.91. Statistisk set kommer man meget højt op, med en »forklaret varians på 91%. Og kommunerne med alvorlige fejlslæt svinder ind til 21, d.v.s. knapt en tolvtedel af alle mod før en femtedel. Afstemningsresultatet var stort set en afspejling af det tidligere folketingsvalg.

De 21 fejlslæt var dog ikke helt tilfæl-

digt fordelt. De ialt 10 kommuner, hvor nej-siden klarede sig meget ($\div 5\%$) dårligere end beregnet, ligger alle vest for Storebælt, og i 8 af dem er landbrugsprocenten høj. 3 af dem ligger på Skiveegnen og 4 på Nordvestfyn, hvortil kommer Sydlangeland. Politisk er det kommuner, hvor venstrefløjen står markant svagere end i landet som helhed, uden at Socialdemokratiet har noget videre at råbe hurra for. Det er kort sagt gamle radikale højborgere. Radikal styrke i 1984 spiller ud fra dette ikke den store rolle for afstemningen i 1986.

Et modsat billede tegner sig for de 11 kommuner, hvor nej-siden klarede sig bedre end beregnet. Med undtagelse af Brovst er der ikke en regulær jydsk eller fynsk landkommune. Geografisk er der to hovedgrupper. Den ene består af ø-kommuner, præget af en del fiskeri: Christiansø, Allinge, Læsø og Fanø. Også i 1972 var der her en del modstand. Den anden hovedgruppe består af kommuner i HT-området: Ishøj, Slangerup, Ølstykke, Taarnby, Græsted-Gilleleje og selve København. Her møder man i de fleste tilfælde høje venstrefløjsprocenter.

En procent til »nej-partierne« har åbenbart forskellig betydning for afstemningsresultat, alt efter hvilket nej-parti, der fik stemmerne. Skelner man mellem venstrefløjen + retsforbundet (»den hårde EF-modstand«), Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre kommer man endnu tættere på de faktiske kommuneresultater. (Den forklarede varians bliver på 96% og kun Fanø repræsenterer et alvorligt fejlslæt). Det detaljerede resultat udelades af pladsgrunde.

Geografi og Politisk Tradition

I det tidligere har der været peget både på den politiske tradition og på geografien. Det ene udelukker imidlertid ikke det an-

Nej% i kommunerne = -7.09

+ 0.96x Pct. venstrefløj eller Retsfb.

+ 0.73x Pct. Socialdemokrater

+ 0.08x Pct. Radikale Venstre

FV 1984

+ 0.20x Pct. Nej til EF

EF 1972

+ 0.09x Pct. i Landbrug

+ 0.02x Pct. i Industri & Håndværk

ERHVERVSSEKTOR

+ 0.00x Pct. i Handel og Service

+ 0.11x Pct. Offentligt ansatte

+ 4.8% for HT-kommuner

+ 7.1% for Øerne i øvrigt

GEOGRAFISK

+ 7.9% for jyske kommuner

PLACERING

det. Og spørgsmålet er, hvorledes faktorerne virker sammen. For at komme et svar nærmere er der derfor lavet en analyse (multipel regression), hvor både 1984-resultaterne rundt i kommunerne, 1972-resultaterne og de geografiske faktorer bruges til at bringe mønster i 1986-resultaterne. Det giver følgende resultat: Se skemaet øverst på denne side.

Det mest interessante er, hvilke ting man *ikke* behøver at tage hensyn til. Befolkningens placering på erhvervssektorer er nærmest ligegyldig. Tallene er små og virker temmeligt tilfældige. Man skal justere lidt for kommunernes geografiske beliggenhed. Men faktisk kun lidt i betragtning af de udsving, der skyldes »politiske variable«. Interessant er også, at EF-afstemningen i 1972 stadig synes at dække over noget reelt, selv når der tages hensyn til den mere tidssvarende partipolitiske fordeling. Med 30-40 procent udsving i nej-procenten i 1972, giver det »alt andet lige« udsving på 6-7 procent i 1986. Endelig er betydningen af radikal styrke så begrænset - specielt i betragtning af, at partiet er så lille, at næsten alle udsving bliver i småtingsafdelingen - at man for alle praktiske formål godt kan se bort fra partiet i forklaringen af 1986-afstemningen.

Det, der spillede en rolle var EF-modstanderpartierne (i praksis: venstrefløjens) og i anden række Socialdemokratiets

forudgående styrke, suppleret med traditionen fra 1972 og lidt geografi. Statistisk er denne beskrivelse så dækkende, som den næsten kan være med over 97 procent forklaret varians. Og kun ved 2 kommuner rammer formelen mere end 5% galt (Brovst og - endnu engang - Fanø).

Konklusionen er ikke, at alle dele af landet stemte ens, for det gjorde de ikke. Derimod, at der stort set ikke var mere geografisk skævhed i resultaterne end hvad man kunne vente ud fra den politiske tradition. Danmark blev ikke mere skævt end det var tidligere.

Muligvis kan man gå et lille skridt videre. Resultatet var ikke blot, at kommunernes geografiske placering og erhvervsstruktur var ligegyldige, sammenlignet med de politiske faktorer. Det var også at geografi og erhverv i sig selv kun gav en moderat god forklaring. Danmark er nok skævt. Men skævhederne følger kun til dels simple mønstre. (Note 3).

Noter:

- 1) Mange fejl er ligegyldige. Hvis en kommune stemte næsten som alle andre kommuner i folketingskredsen, kan det være ligegyldigt, at det er kredsresultatet, der er anført ud for kommunen. I praksis spiller denne fejl først og fremmest en rolle, hvor en socialdemokratisk by-kommune

har givet navn til en folketingskreds, der også omfatter landkommuner med borgerligt flertal. I den samlede analyse slår mindre unøjagtigheder for de enkelte kommuner heller ikke ud og næppe heller en enkelt større fejl.

- 2) Studerer man individers vælgeradfærd er 60% en unormalt høj procent forklaret varians. Man har alle de individuelle afvigelser fra det dominerende mønster, som f.eks. borgerlige EF-modstandere og EF-tilhængere fra venstrefløjen, og de indgår som »uforklarlige«. Men i analyser for større områder neutraliserer sådanne helt private afvigelser stort set hinanden i de samlede resultater, så kun det dominerende mønster bliver tilbage. Man får derfor næsten altid væsentlig højere »procent forklaret varians«.
- 3) Den lineære regression har, drevet til ekstremerne, en logisk brist. Den kan åbne mulighed for procenter både under nul og over 100. Det ville for eksempel ske i den sidste ligning, hvis alle variable havde værdien 0. Og den bygger på, at de forskellige variable har samme virkning, uanset om man i forvejen har forudsagt en nej-procent på 10, 50 eller 90. Det kunne ellers meget vel tænkes, at var man oppe på 90 pct. nej, kunne det være svært at komme højere. Og var man meget lavt, skulle der ekstra meget til, for at få nej-procenten til at dale yderligere. Ofte peges derfor på fordele ved såkaldte log-lineære regressioner, der har indbygget at virkningen flader ud, når man nærmer sig ekstremerne, således at man heller ikke kan passere grænserne 0 og 100% i de beregnede resultater.

Den logiske mulighed for absurde resultater peger på en præcisering: Resultaterne fra den almindelige lineære regression er alene definerede for det område, hvor de fysiske procenter befinder sig. Man kan ikke ekstrapolere til helt forskellige situationer, som jyske kommuner med 100% ja i 1972 og ingen vælgere for nej-partierne i 1984.

Tabel 1: Amts- og storkredsresultater

Amts- og storkredse ordnet efter 1972-resultat	Nej procent		Afvigelse fra lands-gennemsnit		Ændring i afvigelse
	1972	1986	1972	1986	
Sdr. Storkreds	56.2	66.6	19.5	22.8	+3.3
Østre Storkreds	51.7	64.7	15.0	20.9	+5.9
Vestre Storkreds	50.3	60.3	13.6	16.5	+2.9
Københavns Amt	41.8	58.0	5.1	6.4	+1.3
Århus Amt	37.9	46.5	1.2	2.7	+1.5
Bornholms Amt	37.4	42.7	0.7	+1.1	+1.8
Roskilde Amt	36.1	44.9	+0.6	1.1	+1.7
Frederiksborg Amt	35.9	42.0	+0.8	+1.8	+1.0
Nordjyllands Amt	33.7	40.5	+0.3	+3.3	+0.3
Vestsjællands Amt	33.0	43.1	+3.7	+0.7	+3.0
Fyns Amt	32.5	42.4	+4.2	+1.4	+2.8
Vejle Amt	31.7	37.5	+5.0	+6.3	+1.3
Storstrøms Amt	31.4	43.9	+5.3	0.1	+5.2
Ribe Amt	29.1	31.9	+7.6	+11.9	+4.3
Viborg Amt	25.4	32.3	+11.3	+11.5	+0.2
Sønderjyllands Amt	24.9	31.7	+11.8	+12.1	+0.3
Ringkøbing Amt	24.7	26.3	+12.0	+17.0	+5.5

Amts- og storkredse ordnet efter 1984-resultat					
	1984	1986	1984	1986	
Sdr. Storkreds	72.5	66.6	18.9	22.8	+2.9
Østre Storkreds	71.9	64.7	18.3	20.9	+2.6
Vestre Storkreds	66.9	60.3	13.3	16.5	+3.2
Københavns Amt	58.0	50.2	4.4	6.4	+2.0
Århus Amt	57.1	46.5	3.5	2.7	+1.2
Storstrøms Amt	56.0	43.9	2.4	0.1	+2.3
Fyns Amt	55.2	42.4	1.6	+1.4	+3.0
Vestsjællands Amt	54.2	43.1	0.6	+0.7	+1.3
Roskilde Amt	53.9	44.9	0.3	1.1	+0.8
Nordjyllands Amt	50.1	40.5	+3.5	+3.3	+0.2
Frederiksborg Amt	50.0	42.0	+3.6	+1.8	+1.8
Vejle Amt	48.8	37.5	+4.8	+6.3	+1.5
Bornholms Amt	48.7	42.7	+4.9	+1.1	+3.8
Viborg Amt	42.8	32.3	+10.8	+11.5	+0.7
Sønderjyllands Amt	42.6	31.7	+11.0	+12.1	+1.1
Ribe Amt	41.7	31.9	+11.9	+11.9	0.0
Ringkøbing Amt	35.7	26.3	+17.9	+17.5	+0.4

Virkning af 1% flere Vælgere, der stemte					Virkning af kommunens Beskæftigede i beliggenhed				
Log-Lineær regr.	Vfløj	Soc.Dem.	Rad.V.	Nej i 72	Landbrug	Industri	Det Off.	HT	Jylland
Ved 10% nej	0.37	0.31	0.03	0.07	0.03	0.01	0.06	0.81	+0.27
Ved 20% nej	0.66	0.55	0.05	0.13	0.06	0.02	0.11	1.44	+0.48
Ved 30% nej	0.86	0.72	0.06	0.17	0.08	0.02	0.14	1.89	+0.64
Ved 40% nej	0.99	0.82	0.07	0.19	0.09	0.02	0.16	2.15	+0.73
Ved 50% nej	1.03	0.86	0.08	0.20	0.09	0.02	0.17	2.24	+0.76
Simpel regr. (samme overalt)	0.96	0.73	+0.08	0.20	0.09	0.02	0.11	2.28	+0.82

Ved de log-lineære regressioner er tallene ved 60% den samme som ved 40%, ved 70% den samme som ved 30% etc.

Inden for gyldighedsområdet, er der derimod et empirisk problem, om der sker en udfladning, når man nærmer sig ekstremer. Med ja-overvægten vil det i praksis sige ekstremerne med meget få nej-stemmer. Derfor blev der ved de tidligere lineære regressioner lavet parallelle log-lineære regressioner. Og i alle tilfældene var forskellene i forklaret varians på højst 1-2 procent. Og tager man den sidste, afsluttende analyse får man også i det store og hele samme vurdering af de forskellige faktorerers betydning: Se skema nederst foregående side. Den log-lineære model ville (p.gr. af en konstant faktor) give 7% nej-stemmer, hvis alle faktorer var nul og ikke en negativ procent. Men ellers sker der kun det, at der skiftes fortegn for virkningen af radikal styrke, og her er tallene under alle omstændigheder små og insignifikante.

Den simple lineære regression er iøvrigt lige så god som den log-lineære til at forklare de mere ekstreme resultater. Kvadrerer man fejlene (forskellene mellem faktiske og beregnede procenter) får man for (65) kommuner med under 30% nej en sum på 136 (kvadrerede) procenter ved simpel regression og 140 ved log-lineær regression. Gentaget for samtlige kommuner er resultaterne 646 og 651. I dette tilfælde er den simple metode derfor lige så god som den mere indviklede.

De nøjsomme jyder og de krævende københavnere

En undersøgelse af befolkningens præferencer for og tilfredshed med kommunal service

Indledning

En undersøgelse af eventuelle regionale forskelle i befolkningens præferencer for offentlige udgifter er interessant udfra flere synsvinkler.

Den kan være med til af- eller bekræfte myten (som den indtil videre må betegnes) om de krævende københavnere og nøjsomme jyder. Denne myte har utvivlsomt grobund i den offentlige debat f.eks. repræsenteret ved TV's og radioens dyrkning af emnet - tilbagevendende i forbindelse med kommunalvalgene. Det sædvanlige journalistiske fif er at finde en jysk kommune (helst langt ude vest på) og sammenligne denne med en kommune i hovedstadsområdet. De to kommuner repræsenterer yderpunkter med hensyn til serviceniveau og velstand. Borgerne i den jyske kommune er imidlertid mindst lige så tilfredse som i hovedstadskommunen, ergo: Jyderne kan klare sig for mindre end københavnere.

For det andet er en sådan undersøgelse af interesse i lyset af de stadig skarpere regionale konflikter, der er opstået med

hensyn til udligning mellem kommuner. Med afskaffelsen af refusionsordninger har spillet om tilskud i stigende omfang taget karakter af et nulsumsspil med deraf følgende konflikter mellem kommunerne. Hovedkonflikten står mellem hovedstadsområdet og de vest- og nordjyske kommuner. Mange argumenter er ført i marken, herunder også argumenter der vedrører befolkningens præferencer. Fra Østdanmark er det, ihvertfald i 70'erne, blevet hævdet, at overførslen af ressourcer til Vestdanmark, blot er blevet brugt til skattenedsættelser. Bagved dette argument (som i øvrigt næppe er slagkraftigt, fordi meningen med bloktilskud netop var at kommunerne selv måtte bestemme over ressourcernes anvendelse) ligger implicit en påstand om, at befolkningen i den vestlige del af landet har lavere præferencer for kommunale udgifter. Fra de vestjyske kommuners side er omvendt fremført argumenter gående i retning af, at kommunerne i hovedstaden har et uforholdsmæssigt højt (ødselt?) serviceniveau. Også her må bagved ligge nogle antagelser om borgernes præferencer i Østdanmark.

For det tredje er en undersøgelse af regionale forskelle i befolkningens udgifts-politiske holdninger interessant i en forskningsmæssig sammenhæng. Der tænkes her på studier af kommunernes udgifts-

*Institut for Offentlig
Økonomi og Politik,
Odense Universitet*

struktur, som for en dels vedkommende har kunnet konstatere en atypisk udgifts- adfærd i hovedstadsområdet (Bunzel m.fl., 1980; Sørensen, 1981). En af forklaringerne herpå kan være eksistensen af forskelle i udgiftspræferencer eller politisk kultur, som ikke »fanges« ved anvendelse af de gængse objektive forklaringsfaktorer. Er det muligt at påvise eksistensen af sådanne præferenceforskelle kan dette derfor muligvis anvendes i fremtidige studier af kommunernes udgiftsstruktur.

Der har i Danmark været foretaget enkelte undersøgelser af befolkningens udgiftspolitiske holdninger (Kristensen, 1981; Villadsen, 1984 samt Søndergård, 1983). Disse studier har imidlertid primært hæftet sig ved betydningen af social klasse og partipolitisk tilhørsforhold, og har ikke inddraget regionalt betingede forklaringsfaktorer.

I artiklen redegøres indledningsvis for den anvendte målemetode og de problemer, der er knyttet til den. Dernæst foretages en første simpel analyse af den regionale faktors betydning, idet landet opdeles i tre regioner: Hovedstadsområdet, øerne samt Jylland. Denne analyse suppleres dernæst med nogle oplysninger om regionale forskelle i kommunernes serviceniveau. Den foreløbige konklusion på grundlag af denne bivariate analyse er, at jyderne er mindre krævende og mere tilfredse end københavnere, når man tager serviceniveauet i betragtning.

I det efterfølgende afsnit redegøres for en mere omfattende model til forklaring af borgernes udgiftspolitiske holdninger¹⁾. Disse søges forklaret ved hjælp af fem kategorier: Politik-indikatorer, privat nytteindikatorer, skattepris, ideologi samt kommunetype. Konklusionen på denne analyse er at der eksisterer regionale forskelle, men at disse på den

anden side kan forklares. Den regionale faktor har altså ingen direkte effekt på borgernes udgiftspolitiske holdninger.

Dernæst opstilles og testes en mere omfattende model til forklaring af borgernes tilfredshed med kommunernes service. Det påvises, at den regionale faktor heller ikke påvirker borgernes tilfredshed per se.

I den afsluttende konklusion fastslås det, at der eksisterer regionale forskelle i befolkningens ønsker til og tilfredshed med kommunernes service. M.h.t. ønsker om serviceudvidelser kan disse i nogen grad forklares ved eksistensen af ideologiske forskelle mellem regionerne.

Befolkningens ønsker til den kommunale service.

Udgangspunktet for analysen er et sæt spørgsmål stillet til et repræsentativt ud- snit af den danske befolkning i efteråret 1981²⁾. Hver respondent blev bedt om at angive hvorvidt kommunen brugte for mange penge, tilpas med penge eller for få penge på i alt 10 udgiftsområder. Svarene fordelte sig som vist i tabel 1.

Tabel 1. **Befolkningens holdninger til kommunernes ressourceallokering, 1981 (pct.)**

	For få penge	Tilpas penge	For mange penge	Ved ikke
Folkeskolen.....	14	47	8	29
Børneinstitutioner.....	21	33	10	35
Ældreforsorg.....	35	37	1	26
Social bistand.....	11	28	23	37
Idrætsfaciliteter.....	13	56	9	20
Biblioteker.....	8	61	8	22
Trafiksikring.....	29	44	3	23
Kollektiv trafik.....	24	48	7	21
Sanering.....	8	36	8	46
Beskæftigelsespol.	41	20	4	34

N = 1500 (vægtet).

Som spørgsmålet er stillet går befolkningens generelle holdning i retning af forøgede udgifter. Det gælder især på

områderne ældreforsorg og beskæftigelsespolitik. Kun på et område, social bistand, er der flere respondenter der ønsker nedskæringer end udgiftsforøgelser.

Denne type spørgsmål er den gængse i litteraturen om måling af udgiftspræferencer og tilfredshed. Der er imidlertid knyttet en række problemer og begrænsninger til denne metode (Clark, 1974; McIver & Ostrom, 1976).

Først og fremmest må det fremhæves, at man ikke måler befolkningens egentlige efterspørgsel eller krav til det politiske system - som henholdsvis økonomer og politologer ville udtrykke sig. Man får information om respondentens spontane reaktion på et spørgsmål og denne reaktion behøver langt fra at give sig udslag i en konkret efterspørgsel. Dette hænger bl.a. sammen med at intensiteten (saliency) kan være ganske forskellig fra respondent til respondent. Selv med en given konstant saliency behøver der imidlertid næppe at være en fuldstændig korrespondance mellem præferencer og efterspørgsel/krav.

For det andet må det fremhæves, at man måler respondentens ønsker vedrørende ændringer i ressourceallokeringen snarere end hans stillingtagen til det ønskede udgiftsniveau. Hermed kan man antage, at den enkelte respondents svar vil være bestemt af den faktisk førte politik i kommunen, dvs. forhold som serviceni-

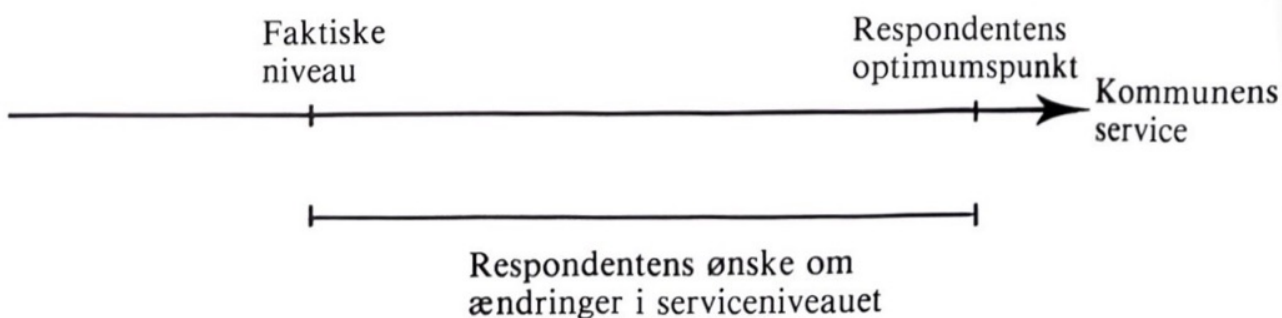
veau, beskatningsniveau og besparelser, foranstaltninger.

Under visse antagelser kan man forvente, at hver enkelt borger har et »optimumspunkt« med hensyn til det ønskede udgiftsniveau (Mouritzen, 1986a). Desto længere væk fra denne idealtilstand kommunens serviceniveau ligger, desto mere utilfreds vil borgeren være. Ved den anvendte type spørgsmål måler man således afstanden mellem optimumspunkt og faktisk ført politik. Dette kan illustreres som på fig. 1.

Denne figur overvurderer imidlertid nøjagtigheden i det anvendte måleinstrument. Sagen er, at der er tale om en ordinalskalet variabel, dvs. vi måler alene *retningen* i respondentens ønske om en ændret politik. Enten bruger kommunen for lidt, tilpas eller får mange penge. Vi har ikke information om hvor meget der bruges for lidt.

Et fjerde og sidste problem, der skal nævnes, er at respondenterne, med den givne spørgsmålsformulering er unconstrained. Svarene gives uden tanke for de finansielle og beskatningsmæssige konsekvenser. Der er tale om et »frit gode« uden pris. Tendensen til at respondenterne ønsker mere snarere end mindre kan således (men behøver ikke at gøre det) bunde i metodologiske svagheder, snarere end substantielle forhold.

Figur 1.



De nævnte fire problemer sætter klart nogle begrænsninger for hvilke konklusioner, der kan drages. En del af indvendingerne forsøges imidlertid imødegået i de senere opstillede modeller, bl.a. ved at inddrage mål for kommunernes service- og beskatningsniveau og udviklingen heri.

I den senere analyse benyttes to aggregerede mål for henholdsvis udgiftspræferencer og tilfredshed.

Hvad angår udgiftspræferencerne konstrueres et indeks baseret på differencer. For hver respondent er talt op hvor mange gange vedkommende har svaret *for få penge*. Herfra er trukket antallet af gange vedkommende har svaret *for mange penge*. KRAVS-indekset kan dermed variere fra +10 til -10. Den anvendte fremgangsmåde forudsætter at svarene er éndimensionelle. Dette er i høj grad tilfældet³⁾.

Tilsvarende er konstrueret et indeks for respondentens grad af tilfredshed ved simpel sammentælling af antallet af gange vedkommende har svaret *tilpas med penge*. Dette TILFREDS-indeks kan følgelig variere fra 0 til 10⁴⁾.

Regionale forskelle.

I tabel 2 er der foretaget en opdeling af lan-

det i tre områder. Hovedstaden omfatter Københavns og Frederiksberg kommuner samt de tre hovedstadsamter.

Forventningen om de krævende københavnere og de nøjsomme jyder finder nogen omend ikke stærk støtte i tabellen. Det generelle mønster med hensyn til udgiftsholdningerne (PDI-værdierne) er, at respondenter i hovedstaden scorer højere end jyderne, som igen scorer højere end respondenter fra øerne. Det samme mønster finder vi med hensyn til andelen af respondenter, der er tilfredse med deres kommunes indsats på de ti områder: Øboerne er de mest tilfredse, dernæst kommer jyderne og til slut københavnernes. Forskellene her er dog meget små.

Tabel 3. Gennemsnitsværdier på KRAVS-indeks og TILFREDS-indeks opdelt på fem regioner, 1981.

	Kravs	Tilfreds	N
København.....	3.19	5.68	98
Øvrige hovedstad	1.30	7.19	188
Øerne.....	.60	7.38	151
Århus	3.00	5.94	66
Jylland	.70	7.09	261
Hele landet.....	1.35	6.89	764

Tabel 2. Udgiftspræferencer og tilfredshed opdelt på tre regioner, 1981.

Bevillinger til	PDI-værdier			Tilfredse		
	Jylland	Øerne	Hovedstad	Jylland	Øerne	Hovedstad
Folkeskolen	4.0	÷ .7	12.6	79.8	80.8	73.8
Børneinstitutioner	6.1	÷ .7	24.5	69.2	78.2	60.5
Ældreforsorg.....	38.2	27.8	41.6	59.6	68.2	57.0
Social bistand	÷ 17.1	÷ 12.0	÷ 4.5	62.6	66.9	64.0
Idrætsfaciliteter	÷ .3	÷ 7.3	11.5	74.3	76.8	75.5
Biblioteker.....	÷ 4.0	4.0	3.8	81.3	88.8	79.0
Trafiksikring.....	32.2	17.2	33.3	62.0	69.5	61.6
Kollektiv trafik	19.0	÷ .7	32.2	66.1	68.8	64.0
Sanering.....	.0	3.3	1.7	80.1	80.8	79.1
Beskæftigelsespol.	38.2	27.8	38.5	50.7	59.6	52.8
Gennemsnit.....	11.6	5.9	19.5	68.6	73.8	66.7

PDI-værdier viser procentdelen af respondenter der ønsker højere udgifter minus procentdelen af respondenter, der ønsker lavere udgifter.

En nærmere gennemgang af disse tendenser viser, at de er præget meget af respondenterne fra landets to største kommuner, København og Århus. I den efterfølgende tabel 3, hvor det er de aggregerede indeksmål, der er opgivet, er disse to byer derfor placeret for sig selv.

Det ses af tabellen, at respondenter fra de to store byer generelt ønsker relativt store udgiftsudvidelser (høje værdier på KRAVS-indekset) og at de er relativt utilfredse (lave værdier på TILFREDS-indekset).

Forskellene mellem de tre regioner er forsvundet, når det gælder graden af tilfredshed med kommunernes service. M.h.t. ønsker om udgiftsændringer scorer »øvrige hovedstad« dog stadig lidt højere end tilfældet er i de to andre områder, Øerne og Jylland i øvrigt⁵).

Vi kan på grundlag af disse simple opstillinger konkludere, at myten om de nøjsomme jyder og de krævende københavnere netop er en myte. Der synes ikke at være markante forskelle mellem befolkningen i hovedstadsområdet og det øvrige

Tabel 4. Generelle service og beskatningsmål opdelt på tre regioner, 1981.

	Jylland	Øerne	Hovedstad	Hele landet
Beskatningsniveau (%)	17.7	17.9	18.8	18
Serviceniveau (indeks)	95	99	116	100
Skat/service forhold (indeks).....	104	99	90	100

Serviceniveau beregnes som nettodriftsudgift pr. indb. divideret med udgiftsbehovet pr. indb. og renset for regionale pris- og lønforskelle. Ved beregningen af udgiftsbehovet er anvendt de daværende objektive kriterier til beregning af bloktilskud.

Skat/service forholdet er beskatningsniveau divideret med serviceniveauet.

I de to sidste variable er landsgennemsnittet sat lig 100.

Tabel 5. Udvalgte mål for serviceniveau opdelt på tre regioner, 1981.

	Jylland	Øerne	Hovedstad	Hele landet
<i>Daginstitutioner</i>				
Dækningsgrad 0-2 årige (%).....	30	33	44	33
Personalekvotient vuggestuer	32	33	33	33
Månedlig takst vuggestue (kr.)	858	785	744	800
Dagplejeandel 0-2 årige (%)	86	85	59	81
Venteliste (% af 0-10 årige)	4.6	4.4	7.6	5.1
<i>Plejehjem</i>				
Personalekvotient	69	67	85	71
<i>Folkeskolen</i>				
(lærerskematimeforbrug pr. elev)				
Normalundervisning	1.51	1.56	1.54	1.53
Specialundervisning	.25	.29	.40	.29
Reduktionstimer	.39	.41	.48	.41
I alt	2.09	2.20	2.34	2.17
<i>Personaleforbrug</i>				
I alt pr. 1000 indb.	43.3	45.1	52.4	45.6
Adm. personale pr. 1000 indb.	3.1	3.5	4.3	3.4

land m.h.t. ønsker til den kommunale service og m.h.t. graden af tilfredshed med denne service. Denne konklusion forudsætter dog, at man behandler Københavns og Århus kommune for sig. I de to store byer synes borgerne at være relativt mindre tilfredse og at have markante ønsker m.h.t. serviceudvidelser.

Udgiftsholdninger og udgiftspolitik.

Denne foreløbige konklusion tager imidlertid ikke hensyn til, at udgangspunkterne for respondenternes svar kan være forskelligt. Forholdet er, at jyderne nemlig er tilfredse »på et lavere niveau« end tilfældet er for københavnere. Nogle enkelte udvalgte tal kan illustrere dette - jvf. tabel 4 og 5.

Det ses, at såvel service som beskatningsniveau er højere i hovedstadsområdet end i Jylland, med øerne placeret herimellem. Forholdet mellem den skat der betales og den givne service er ligeledes betydelig mere favorabel i hovedstadsområdet. De mere specifikke mål for service- og ressourceforbrug i tabel 5 udviser det samme mønster (måske lige bortset fra ventelisternes størrelse). I Jylland koster en vuggestueplads således i gennemsnit over 100 kroner mere end i hovedstadsområdet. Lærerforbruget pr. elev ca. 12 procent højere i hovedstaden end i Jylland. Det samlede personaleforbrug i kommunerne er gennemsnitligt 21 procent højere i hovedstaden end i Jylland.

På trods af måleproblemer og vanskeligheder ved at fastslå hvad der er egentlige serviceforskelle, er der næppe tvivl om, at serviceniveauet er højere i hovedstadsområdet end i Jylland. Dette må føre til en ny foreløbig konklusion: Myten om de nøjsomme jyder og de krævende københavnere har bund i virkeligheden. På det

givne tidspunkt er der ikke de store regionale forskelle i befolkningens ønsker til og tilfredshed med den kommunale service, men serviceniveauet er væsentligt højere i hovedstadsområdet end tilfældet er i Jylland. Jyderne er altså tilfredse med mindre.

En model til forklaring af borgernes udgiftspræferencer

En nøjere undersøgelse af om denne konklusion kan holde, kræver en dyberegående analyse af hvilke faktorer, der betinger et individs udgiftspolitiske holdning.

Det anvendte mål for borgernes holdninger til de kommunale udgifter måler ideelt set afstanden mellem det faktiske og det ønskværdige eller optimale udgiftsniveau. Denne afstand må derfor være en funktion af to forhold, dels den faktisk førte politik og dels borgerens ønsker vedr. udgiftsniveauet.

Den faktisk førte politik.

En del studier af befolkningens udgiftspolitiske præferencer har anvendt mål for den faktiske udgifts- og beskatningspolitik. Resultaterne er blandede. Ferris (1983) og Birgersson (1977) fandt således overraskende en positiv sammenhæng således at højt service/udgiftsniveau var forbundet med store krav. Birgersson betegnede det ved termen *service paradokset* som han bl.a. forklarede ved teorien om de stigende forventninger. Paradokset blev afkræftet i en senere svensk undersøgelse (Sannerstedt, 1981) der påviste en (forventet) negativ sammenhæng mellem serviceniveau og ønsker til udgiftsniveauet. Andre undersøgelser igen har fundet, at der overhovedet ingen sammenhæng er (Christensen & Taylor, 1982; Stipak, 1979).

Også beskatningsniveauet har været inddraget, ikke mindst i forbindelse med

de mange studier af amerikanske skattebegrænsningsafstemninger (f.eks. Freeman & Grasso, 1982).

I den økonomiske teori vil individet reagere på det faktiske service- og beskatningsniveau. Det er niveauet, der er definerende for forskellen mellem det individ ønsker og det han får. Afgørende for hvorledes en respondent reagerer er imidlertid det perciperede service- og beskatningsniveau. Man kan i den forbindelse formode, at det perceptionen af niveauet vil være »farvet« af nylige ændringer. En af forklaringerne på den amerikanske skattenægterbevægelse er netop, at den især opstod i stater, som havde oplevet stærke skattestigninger. Et tilsvarende argument er anvendt til forklaring af det såkaldte »welfare-state backlash« (Hibbs & Madsen, 1981: 434). Også nylige besparelser kan tænkes at farve individets opfattelse af, hvor god en service hans kommune stiller til borgernes rådighed.

I nærværende undersøgelse vil blive inddraget fire mål for den førte politik. For hver respondent er kodet oplysninger om:

1. Hjemkommunens serviceniveau 1981 (samme mål som i tabel 4).
2. Udviklingen i kommunens samlede driftsudgifter 1978-81 målt i faste priser.
3. Kommunens beskatningsniveau 1981.
4. Udviklingen i kommunens beskatningsniveau 1978-81.

Hypotesen er, at borgerens ønsker om udgiftsforøgelser vil være negativt korreleret med de fire politik-indikatorer.

Privat nytte

Det andet element i modellen er bestemmelsen af borgernes optimumspunkt. Klassisk økonomisk teori antager at individet vil handle udfra egeninteressen og afveje nytten ved et givet forbrug overfor omkostningernes. Optimumspunktet er

naturligvis defineret som punktet, hvor den marginale nytte er lig de marginale omkostninger. Når det drejer sig om offentlige goder, hvor udbuddet fastlægges gennem en politisk proces, er dette ræsonnement problematisk, for så vidt angår fastlæggelsen af en kommunes optimale udbud af ydelser - jvf. diskussionen om medianvælgerteorien⁶⁾. Når det drejer sig om den enkelte vælgers optimumpunkt er ræsonnementet utvivlsomt betydigt hvad talrige undersøgelser har påvist (Hoffmann & Clark, 1979; Ferri, 1983; Citrin, 1979, Kristensen, 1980; Courant m.fl., 1980).

I nærværende sammenhæng består problemet i at identificere hvilke egenskaber ved det enkelte individ, der er bestemmende for forbruget af og dermed nytten af de kommunale ydelser. I tabel 6 er vi husholdningernes nettooverførsler til den offentlige sektor opdelt på stilling, alder, indkomst, familiestruktur og geografisk område (kolonne 1) og forbruget af udvalgte institutionelle ydelser opdelt på samme måde (kolonne 2). Tallene er hentet fra Danmark Statistisk Forbrugsundersøgelse fra 1976.

Tabel 6 giver et fingerpeg om hvilke grupper, der især har nytte af kommunale serviceforanstaltninger (kolonne 2). Det drejer sig kort om arbejdere og kategorien andre (især studerende), om familier med børn og her i særdeleshed enlige med børn samt om husstandene i hovedstadsområdet og de større byer. Hvad angår alder peger tabellen på en tydelig lineær og negativ sammenhæng og med hensyn til indkomst en kurvelinear sammenhæng, således at forbruget er mindst med en middelindkomst.

De nævnte variable vil indgå i undersøgelsen som (bortset fra den regionale opdeling) indikatorer på nytten. Hertil føjes boligforhold (ejer/lejer) samt an-

Tabel 6. Nettooverførsler til den offentlige sektor og forbrug af udvalgte ydelser, 1976.

	Netto- over- førsler	Forbrug af udvalgte ydelser
<i>Hele landet</i>	18.622	100
<i>Stilling</i>		
Selvstændige	44.338	93
Funktionærer	41.989	109
Arbejdere	25.190	89
Pensionister	÷ 14.541	73
Andre	÷ 18.077	342
<i>Alder</i>		
Under 30 år	21.958	122
30-39 år	26.916	114
40-49 år	30.681	115
50-59 år	32.091	80
60-66 år	11.401	74
67-74 år	÷ 9.794	62
<i>Indkomst</i>		
Under 30.000 kr.	÷ 20.211	119
30.000-70.000 kr.	÷ 12.573	111
70.000-110.000 kr.	17.143	98
110.000-150.000 kr.	34.653	94
150.000-200.000 kr.	52.709	108
Over 200.000 kr.	90.873	107
<i>Familiestruktur</i>		
Enlige med børn	÷ 10.641	165
Enlige uden børn	1.855	102
Familier med børn	27.420	111
Familier uden børn	24.889	78
<i>Geografisk område</i>		
Hovedstaden	15.837	125
Hovedstadens forstæder	35.057	117
Byer over 10.000 indb.	15.722	108
Byer 2.000-10.000 indb.	20.696	88
Bymæssige bebyggelser	18.692	80
Landdistrikter	12.543	80

Kilde: Statistiske efterretninger A 26, 1980, Forbrugsundersøgelsen 1976, tabel 2.1.-2.4., 3.1 samt 4.1.

Nettooverførsler omfatter direkte og indirekte skatter fratrukket indkomstoverførsler og indirekte tilskud.

Selvstændige omfatter ikke landmænd. Opdelingen på indkomstgrupper inkluderer ikke selvstændige erhvervsdrivende.

De udvalgte ydelser omfatter en række overvejende kommunale institutionelle ydelser, primær sundhedstjeneste, hospitalsbehandling, pleje i hjemmet, børnepasning og undervisning. Sidstnævnte omfatter dog også de højere uddannelser. Indekset viser værdien af de modtagne ydelser pr. husstandsmedlem sat i forhold til landsgennemsnittet.

sættelsesforhold (privat/offentlig ansat).

Endelig skal inddrages to indikatorer af mere subjektiv karakter. I undersøgelsen blev respondenterne bedt om at angive om de selv eller deres nærmeste familie havde mærket nedskæringer i deres kommune. Hvis svaret var bekræftende blev de bedt om at angive på hvilke områder udfra en liste på 10 muligheder. Antallet af angivne besparelsesområder vil blive anvendt som et mål for »oplevede besparelser«. Endvidere blev respondenterne bedt om at tage stilling til betydningen af kommunens aktiviteter for deres levevilkår. Svarene her er benyttet i en indikator kaldet »kommunens betydning«.

Skattepris.

Det andet element i borgerens kalkulation af en optimal kommunal indsats er skatteprisen. I amerikanske undersøgelser, hvor man har benyttet mere præcise mål for skatteprisen, har der som forventet vist sig at være en negativ sammenhæng mellem pris og borgernes ønsker om kommunale serviceforbedringer (Ferris, 1983: 147; Courant m.fl. 1980: 5).

I det danske system, hvor mere end 90 procent af de kommunale skatter stammer fra den proportionale indkomstskat, vil skatteprisen være tæt forbundet med borgernes skattepligtige indkomst. Desværre er der kun indsamlet oplysninger om husstandenes bruttoindkomst, hvorfor det anvendte indkomstmål kun tilnærmelsesvist vil måle skatteprisen.

Det er imidlertid et spørgsmål, om det er skattebetaling eller skatteprocent (og ændringer heri), der indgår i borgernes kalkulation af forholdet mellem pris og nytte. Der er næppe tvivl om, at mange lægger mest vægt på sidstnævnte. Hvis der eksisterer en sådan fiskal illusion (Lotz, 1982: 89) indebærer det, at skatteprisen snarere bør måles ved hjælp af den

ændring i skatteprocenten, der må blive en følge af borgerens ønsker om kommunale serviceudvidelser eller -indskrænkninger. Man kan antage, at individets opfattelse af denne skattepris vil være delvis bestemt af skattens højde og af ændringer heri i en forudgående periode. Disse skattevariable kan altså dække politik dimensionen, men også, fordi der eksisterer en fiskal illusion, være indikatorer på borgerens perciperede skattepris.

Ideologi.

Hidtil har vi alene anskuet individets holdninger som egoistisk bestemt. Nyttens er et resultat af, hvad borgeren (husholdningen) modtager personligt fra kommunen. Denne relativt snævre synsvinkel suppleres i de fleste modeller med et altruistisk aspekt: Borgeren er »public regarding« (Ferris, 1983: 137).

Dette aspekt måles i de fleste undersøgelser ved at se på folks partitilhørsforhold⁷⁾. Danske undersøgelser har påvist eksistensen af en klar højre-venstre dimension i befolkningens udgiftspolitiske opfattelser (f.eks. Kristensen, 1981; Søndergaard, 1983).

Kristensen (1981: 203) har boret dybere i denne sammenhæng, og finder at partitilhørsforholdet spiller sammen med folks politiske aktivitet i bestemmelsen af udgiftspræferencerne. Det viser sig, at polariseringen langs højre-venstre dimensionen er stærkere blandt de politisk aktive end blandt de passive. Venstreorienterede aktive har således en større udgiftstilbøjelighed end venstreorienterede passive. Tilsvarende har de politisk aktive på højrefløjen lavere udgiftspræferencer end de politisk passive højrefløjsvælgere. Denne observation har dannet baggrund for konstruktionen af 7 dummyvariable, hvori indgår politisk aktivisme⁸⁾, og parti-

tilhørsforhold. Det drejer sig om følgende:

1. Aktiv venstreorienteret (stemte SD, SF, VS eller DkP ved kommunalvalge i 1981)⁹⁾.
2. Passiv venstreorienteret.
3. Aktiv borgerlig (stemte på CD, Krf., Rad., Kons. eller Venstre).
4. Aktiv fremskridtsvælger.
5. Passiv fremskridtsvælger.
6. Upolitisk (stemte på upolitisk liste).
7. Sofavælger.

I den endelige analyse indgår de passive borgerlige som referencegruppe, dvs. alle koefficienterne skal fortolkes som visende forskellen mellem den pågældende kategori og referencegruppen.

Udover partitilhørsforholdet vil yderligere fire variable indgå som indikatorer på ideologidimensionen.

Uddannelse og køn er ofte opfattet som ideologisk variable. Hypotesen er, at udgiftstilbøjeligheden er stigende med stigende uddannelsesniveau samt at kvinder har en større udgiftstilbøjelighed end mænd.

Endvidere vil blive inddraget et mål for »foreningsaktivisme« som måler antallet af organisationer/foreninger, hvor respondenterne er aktive i bestyrelser o.l.

Endelig inddrages et mål for »skattevilighed« som i lighed med en svensk undersøgelse (Sannerstedt, 1981: 142) opfattes som en proxy for borgerens mere ideologisk baserede holdninger til den offentlige sektor. Variablen bygger på et item, hvor respondenterne skulle tage stilling til om de ønskede skattenedsættelser, selvom det ville medføre en reduktion af service-niveauet.

Kommunetype.

Den sidste og femte forklaringskategori omfatter den regionale faktor. Endvidere inddrages kommunestørrelse, idet de

foreløbige analyser antydede, at størrelsen kunne spille en rolle for borgernes udgiftspolitiske holdninger. Det interessante er her, om disse kommunetyper spiller nogen selvstændig, direkte rolle for bestemmelsen af folks udgiftspræferencer. De fundne forskelle i den foreløbige analyse, kan jo meget vel skyldes, at kommunetypen afspejler forskelle m.h.t. befolkningens sammensætning (stilling, familiestruktur, indkomst o.l.) eller ideologi.

Indikatorer og forklaringskategorier.

De forskellige indikatorer, som er diskuteret ovenfor, er meget håndfast blevet tilknyttet en bestemt forklaringskategori. Hermed har man på forhånd taget stilling til fortolkningen af analysens resultater. Nogle indikatorer kan imidlertid opfattes som dækkende flere forklaringskategorier. Køn betragtes som en ideologisk variabel, men kan afgjort også fortolkes som en indikator på privat nytte. »Skattevillighed« opfattes ligeledes som en ideologisk variabel, men kunne måske også siges at måle skattepris.

Sådanne tolkningsmuligheder bør man naturligvis være opmærksom på. Specielt én indikator fortjener imidlertid en nærmere diskussion, nemlig borgerens indkomst. Faktisk kan indkomsten tænkes at påvirke udgiftstilbøjeligheden på fire måder. For det første er mange offentlige ydelser indkomstbestemte. Herigennem vil indkomsten kunne fortolkes som en indikator på privat nytte og man måtte forvente en negativ sammenhæng mellem indkomst og udgiftstilbøjelighed (evt. med visse tærskelværdier). For det andet repræsenterer indkomsten forbrugsmuligheder, og som sådan vil denne kunne betragtes som en determinant for efterspørgslen. Jo højere indkomst desto større efterspørgsel efter offentlige ydelser. Her forventes altså en positiv sam-

menhæng. For det tredje kan indkomst tænkes at repræsentere den ideologiske

Tabel 7. Estimering af model af borgernes ønsker om kommunale serviceforbedringer

	Beta	Signifikans
<i>Den førte politik</i>		
Serviceniveau	÷ .19	.02
Beskatningsniveau	.17	.00
Realvækst i udgifterne	÷ .10	.01
Ændring i beskatningsniveau	÷ .12	.00
<i>Private-nytte indikatorer</i>		
<i>Stilling</i>		
Selvstændige	÷ .06	.14
Funktionærer	÷ .04	.58
Arbejdere	.04	.49
Studerende	.05	.29
Husmødre	÷ .01	.88
<i>Husstandsindkomst</i>		
Lav indkomst	.08	.06
Middel-høj indkomst	.06	.16
Høj indkomst	.06	.17
<i>Andre</i>		
Alder	÷ .18	.00
Enlig forsøger	.04	.18
Lejer	.07	.07
Offentlig ansat	.07	.07
Oplevede besparelser	.10	.00
Kommunens betydning	.05	.14
<i>Ideologi</i>		
<i>Parti og aktivitet</i>		
Aktiv venstrefløj	.12	.00
Passiv venstrefløj	.11	.00
Aktiv borgerlig	÷ .09	.01
Aktiv FrP	÷ .10	.00
Passiv FrP	÷ .06	.06
Ikke partipolitisk stemme	.11	.00
Sofavælger	.00	.96
<i>Andre</i>		
Aktiv i foreninger o.l.	.09	.01
Mænd	÷ .06	.08
Uddannelse over 7 års skolegang ..	.10	.01
Skattevillighed	.16	.00
<i>Kommunetype</i>		
<i>Region</i>		
Hovedstadsområdet	.06	.30
Øerne	÷ .01	.82
<i>Størrelse</i>		
Antal indb. (log)	.13	.02

N = 676, Multiple determinationskoefficient (adjusted) = .343.

dimension, idet det er blevet hævdet, at fænomenet »public-regardingness« især gør sig gældende i højindkomstkategori-erne (Hoffman & Clark, 1979: 88). Endelig kan indkomst som nævnt opfattes som en indikator på skatteprisen.

Analysen giver ikke i sig selv svar på hvilken tolkningsmulighed, der er den rigtige. Faktisk kan alle fire være rigtige og analysen vil da alene kunne kortlægge nettoeffekten af de fire nævnte mekanismer.

Analyse.

Resultatet af analysen er vist i tabel 7.

Modellen kan betragtes som tilfredsstillende¹⁰⁾. Den kan forklare ca. 34 procent af variationen i respondenternes udgiftspolitiske holdninger, hvilket er en høj forklaringsgrad i denne type analyser.

Skal man impressionistisk rangordne de fire forklaringskategorier efter deres betydning må det blive i rækkefølgen politik-indikatorer, ideologi, privat-nytte indikatorer og til slut kommune-type.

Analysen viser, at den førte service- og beskatningspolitik er særdeles vigtig for borgernes ønsker om ændringer i kommunens udgiftsniveau. Borgerne reagerer på såvel niveauet som på ændringerne her. Det eneste uventede resultat er en positiv sammenhæng mellem udgiftstilbøjelighed og beskatningsniveau, en sammenhæng, som ikke umiddelbart kan forklares (se note 10).

Også ideologi spiller en væsentlig rolle for borgerens udgiftspolitiske ønsker. Der ses at være en klar højre-venstre dimension i borgernes holdninger, men det forventede samspil mellem partitilhørsforhold og politisk aktivisme slår kun svagt igennem. Samspillet eksisterer specielt for de borgerlige vælgere, idet de aktive borgerlige vælgere (som forventet) er signifikant mere tilbageholdende end de passive

borgerlige. Overraskende er måske, at vælgere, der har stemt på ikke partipolitiske lister, udviser samme udgiftstilbøjelighed som de venstreorienterede. Såfremt vælgernes kan hvad angår udgiftspolitiske holdninger sammenlignes med de passive borgerlige vælgere.

De øvrige fire ideologivariable har alle den forventede sammenhæng med den afhængige variabel.

Indikatorerne på privat nytte slår noget mindre igennem end forventet. I det højeste fem kan karakteriseres som rimelig signifikante. Stilling har ingen direkte effekt på udgiftstilbøjelighed. Indkomst har en vis effekt, hvor sammenhængen nærmest er kurvelineær¹¹⁾. Alder, boligstatus og ansættelsesforhold spiller den forventede rolle: Udgiftstilbøjeligheden er stigende med faldende alder og er især høj for lejere og offentlig ansatte. Derimod har familieforholdet (enlige) tilsyneladende ikke nogen stærk direkte effekt. De subjektive indikatorer på »privat nytte« har den forventede positive sammenhæng, og specielt »oplevede besparelser« er klart signifikant.

Den sidste variabelkategori, kommune-type, viser et blandet resultat. Vigtigst er naturligvis her, at den regionale opdeling af landet ikke spiller nogen selvstændig og direkte rolle. De forskelle som den foreløbige analyse kortlagde, forsvinder altså ved kontrol for modellens øvrige variable. Derimod viser tallene i tabel 6, at kommunens størrelse spiller en rolle for befolkningens ønsker til den kommunale service, selv når der er kontrolleret for de øvrige variable¹²⁾.

En model til forklaring af borgernes tilfredshed med den kommunale service.

Gennem de seneste årtier har en række

vestlige lande gennemført kommunalreformer. Et af de vigtigste elementer i disse reformer har været en reduktion i antallet af kommuner. Denne reduktion har naturligvis haft til følge at kommunerne er blevet større.

I forbindelse med kommunale inddelingsreformer har man stået med et dilemma. På den ene side var større kommuner en nødvendig betingelse for at skabe bæredygtige enheder, som igen var en forudsætning for en decentralisering af opgaver. På den anden side har man med opgivelsen af de små kommuner øget afstanden mellem borgerne og de folkevalgte. Værdier som kapacitet, administrativ hensigtsmæssighed, stordriftsfordele og minimering af spill-over effekter er således blevet sat i højsædet på bekostning af det lokale demokrati.

Hvordan disse reformer har påvirket borgernes tilfredshed med den kommunale service, kan ikke besvares a priori. På den ene side kan man hævde, at det forhold, at kommunerne nu er blevet i stand til at levere borgerne en bred vifte af serviceydelser under hensyntagen til lokale forhold (i modsætning til centralt fastlagte ydelser) skulle gøre borgerne mere tilfredse. På den anden side har de større enheder utvivlsomt skabt mere heterogene kommuner og længere afstand mellem vælger og folkevalgt, hvad der kunne lede til det modsatte resultat.

»Small is beautiful« teorien.

Den sidstnævnte forventning er første led i en model til forklaring af borgernes tilfredshed med de kommunale serviceydelser. Teorien består af to grundlæggende præmisser eller hypoteser:

Hypotese 1: Jo mindre kommunen er, desto større er sandsynligheden for at borgerne er homo-

gene m.h.t. deres udgiftspolitiske holdninger.

Hypotese 2: Jo mindre kommunen er, desto bedre muligheder for at deltage i den demokratiske proces.

Der kan derfor drages flg. konklusion:

Hypotese 3: Jo mindre kommunen er, i desto højere grad vil dens service- og beskatningspolitik være i overensstemmelse med borgernes præferencer.

Hypotese 1 kan kun delvis bekræftes, idet de mindre kommuner er mere heterogene med hensyn til befolkningens erhvervs- og stillingsforhold. Når man derimod ser på boligforhold, befolkningssammensætning og partipolitik er de større kommuner mere heterogene¹³⁾.

Hypotese 2 kan derimod bekræftes -ihvertfald når det drejer sig om borgernes egen opfattelse. Nogle forskelle mellem små (under 8.000 indb.) og store (under 100.000 indb.) kommuner kan illustrere dette. Stemmedeltagelsen var i 1981 92 procent i de små kommuner og 79 i de store (iflg. respondenternes egne opgivelser). I de små kommuner deltog 12 pct. i valgmøder, i store 5 procent. 7 procent af vælgerne deltog på anden måde i valgkampen i de små kommuner mod kun 1 procent i de store. En påstand om at politikerne er ligeglade med vælgerens ønsker vinder tilslutning blandt 42 procent i de små kommuner, mens 56 procent er enige i de store. 43 procent af vælgerne i de små kommuner mener at politikerne holder deres løfter. I de store kommuner er det kun 30 procent. Næsten samme fordeling finder vi når det drejer sig om en påstand om at lokalpolitikerne træffer de rigtige beslutninger. 11 procent af vælgerne i de små kommuner mener, at de ved så lidt om hvad der foregår i kommunen, at de

egnetlig ikke burde stemme. I de store kommuner er tallet 22 procent¹⁴).

I modellen, som testes nedenfor indgår såvel kommunestørrelse som de fem nævnte heterogenitetsmål.

Politisk konfiguration: Opposition og ekstremisme som en årsag til utilfredshed med kommunen.

Det er faktum, at magtcentret i de danske kommuner er koncentreret om enten Socialdemokratiet eller partiet Venstre, som tilsammen besætter ca. 75 procent af borgmesterposterne. Hvis vi definerer ekstremistpartierne som henholdsvis FrP på den ene side og SF, VS og DkP på den anden side, så har disse partier ingen borgmesterposter, og de er systematisk underrepræsenteret i den politiske ledelse, dvs. økonomiudvalg og formandsposterne for de stående udvalg (Søndergaard, 1982: 4). Der er på denne baggrund stor sandsynlighed for, at udgifts- og beskatningsstrukturen i de danske kommuner afspejler de magtbærende partiers og disses vælgeres præferencer.

Hermed er ikke sagt, at der ikke er forskel i udgifts- og beskatningsniveauer mellem en socialdemokratisk domineret kommune og en kommune, hvor partiet Venstre sidder på magten. Sådanne forskelle eksisterer (Skovsgaard m.fl. 1978), og de må formodes, at påvirke borgernes vurdering af den kommunale service. En borgerlig vælger må formodes at være mere tilfreds, hvis flertallet i kommunen er borgerligt og vice versa.

Forventningen er altså, at vælgere, der stemmer på et af fløjpartierne samt vælgere hvis foretrukne parti er i opposition i kommunen, er relativt utilfredse med kommunens service.

Den førte politik.

Den tredje forklaringskategori, der skal

inddrages, vedrører den faktisk førte politik. Igen må det formodes, at eventuelle nylige nedskæringer påvirker vælgerens opfattelse af og tilfredshed med den kommunale service. I den forbindelse inddrages to variable fra den tidligere analyse: udgiftspræferencer, nemlig udviklingen i kommunens samlede nettodriftsudgifter fra 1978-81 samt »oplevede besparelser«.

I den økonomiske teori antages borgernes valg af bosætningskommune under visse omstændigheder at være påvirket af kommunernes skat/serviceforhold (Lotz 1982: 33). Dette forhold varierer ganske betydeligt, jvf. også ovenfor i tabel 4, der viser forskellene mellem landsdelene. Man må formode, at forholdet mellem den betalte skat og den givne service vil påvirke vælgerens tilfredshed med kommunens service- og beskatningspolitik.

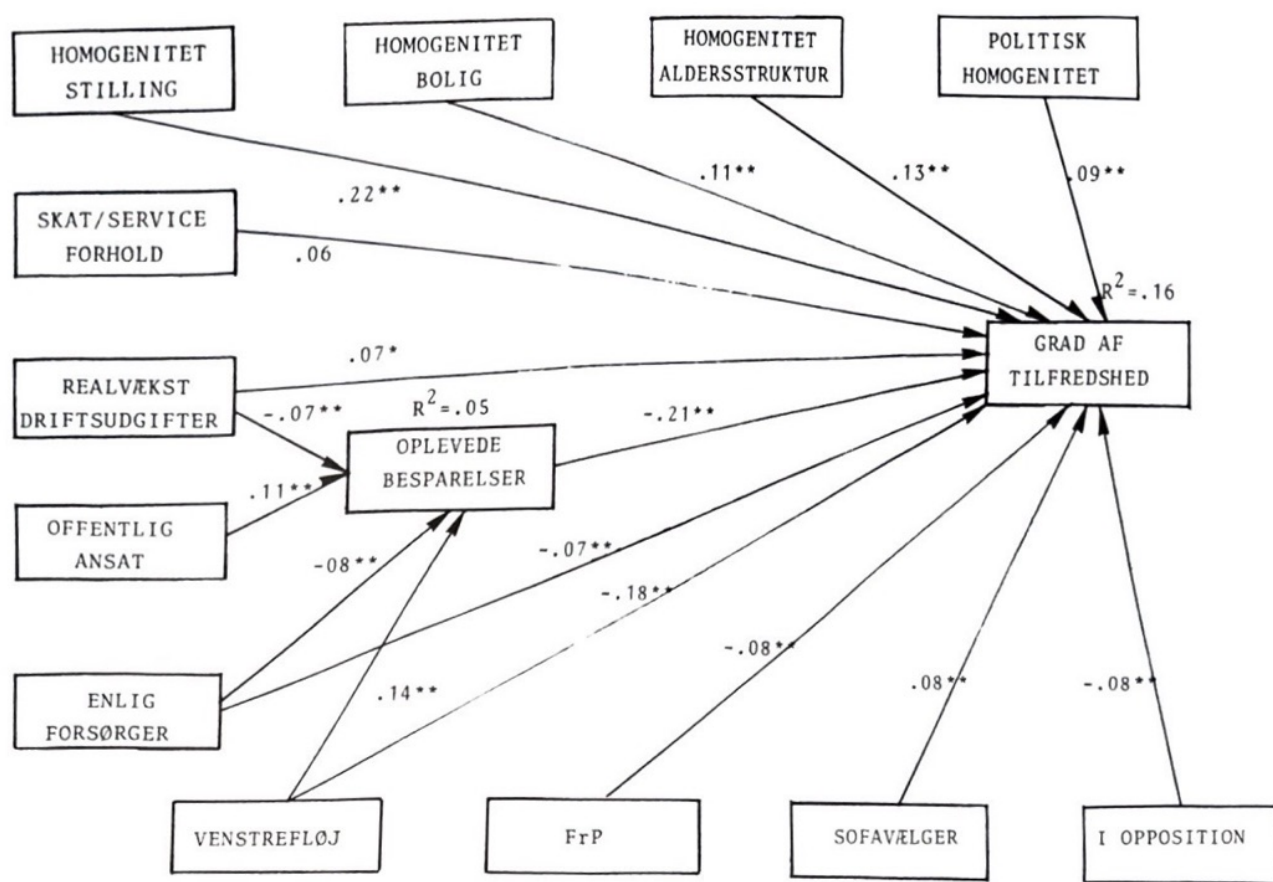
Analyse

Der har været gennemført forskellige specifikationer af modellen. Det viste sig, at kommunestørrelse og den regionale variabel ikke kunne inddrages samtidig med de fem homogenitetsvariable på grund af en høj grad af multicollinearitet. Bedømt ud fra den models forklaringssevne fås den bedste løsning ved at inddrage homogenitetsfaktorerne.

Resultaterne præsenteres i figur 2 i form af en stimodel, hvor variabelen »oplevede besparelser« indgår som mellemkommende. Som det ses er inddraget et par individuelle egenskaber, nemlig ansettelsesforhold og familiestruktur (enlige forsørgere).

Modellen kan forklare 16 procent af variationen i borgernes tilfredshed. Alle koefficienter bortset fra to er signifikante ($p < .05$). Skat/serviceforholdet har tilsyneladende ingen effekt på graden af tilfredshed, mens den direkte effekt af væksten i de kommunale udgifter er svag (dog

Figur 2. Stimodel til forklaring af borgernes grad af tilfredshed med kommunernes service.



** $P < .05$
 * $P < .10$

signifikant på et 10 procents niveau).

De fire homogenitetsvariable har en signifikant effekt på graden af tilfredshed og med den forventede retning: Jo mere homogent en kommune er sammensat, desto mere tilfredse er borgerne¹⁵). Hvis man i modellen erstatter de fire homogenitetsindikatorer med kommunestørrelse (log) er der en stærk, negativ og signifikant sammenhæng mellem størrelse og tilfredshed. Analysen støtter således meget stærkt teorien om betydningen af størrelse og homogenitet. Små kommuner er relativt homogene på de fleste dimensioner, meget tyder på, at demokratiet har bedre vilkår i disse og borgerne er generelt mere tilfredse her end i de store kommuner.

Også kommunernes udgiftsvækst har betydning. Jo lavere realvækst, desto fle-

re områder opleves som værende ramt af besparelser og desto mindre tilfredse er borgerne. Oplevelsen af besparelser har i modellen ikke blot sammenhæng med den faktiske udgiftsvækst. Nok så betydningsfulde er tre individuelle egenskaber, nemlig ansættelsesforholdet, familiestrukturen og tilhørsforholdet til venstre-fløjen. Disse egenskaber kan anskues som filtre, hvorigennem den faktisk førte politik perciperes. Offentlig ansatte oplever flere besparelser end folk ansat i den private sektor. Det samme gælder enlige forsørgere og respondenter, der støtter venstre-fløjspartierne. For de to sidstnævnte variables vedkommende kan der desuden konstateres en direkte effekt på grad af tilfredshed.

De politiske variable har alle en signifikant betydning for graden af tilfredshed.

Folk der stemmer enten på venstrefløjén eller på fremskridtspartiet er generelt mindre tilfredse end dem, der stemmer på de »magtbærende« partier (og de mindre centrumspartier). Sofavælgere er mere tilfredse end folk, der stemmer ved kommunalvalget. Endelig har det betydning for respondentens grad af tilfredshed, om hans foretrukne parti tilhører flertallet i kommunen¹⁶).

Myten om de nøjsomme jyder og de krævende københavnere. Er det en myte?

Med hensyn til befolkningens ønsker om kommunale serviceudvidelser er der en forskel mellem jyder og københavnere. Jyderne stiller færre krav end københavnere. En væsentlig del af forskellen kan tilskrives befolkningen i Københavns Kommune, men selvom man ser bort herfra er der stadig en forskel (se tabel 3). Hvad angår graden af tilfredshed med kommunernes service er der tilsyneladende ingen forskel mellem jyder og københavnere, når man ser bort fra de to største kommuner, København og Århus.

Analysen af de to modeller til forklaring af henholdsvis befolkningens ønsker til og tilfredshed med de kommunale udgifter sætter os i stand til på mere nuanceret vis, at diskutere myten om de nøjsomme jyder og de krævende københavnere.

Analysen har vist, at den regionale faktor ingen betydning har i sig selv. Dvs. de forskelle der kan konstateres mellem regionerne, kan forklares ved andre variable. Den særlige præferencestruktur, der tilsyneladende eksisterer i København og Århus, kan således i nogen grad tilskrives selve størrelsen. Kommunestørrelse har i analysen vist sig at have en direkte effekt på borgernes ønsker om kommunale serviceudvidelser. Hvad angår tilfredsheden

med den kommunale service har størrelsen en meget stærk, men indirekte effekt, idet de store kommuner generelt er mere heterogent sammensatte. Dette forhold gør det naturligvis vanskeligere at føre en service- og beskatningspolitik, der tilfredsstiller store dele af befolkningen. Medvirkende til den relativt store utilfredshed i de store kommuner, kan endvidere være den store afstand mellem vælger og folkevalgt, altså nogle svagheder ved den demokratiske proces. Undersøgelsen beviser dog ikke direkte eksistensen af sådanne svagheder, omend der er en vis støtte at hente i den korte undersøgelse af befolkningens opfattelse af processen og politikerne.

Ved vurderingen af forskellene mellem de tre regioner må man imidlertid også tage hensyn til udgangssituationen, som er ganske forskellig. Serviceniveauet er således noget højere i hovedstadsområdet end i Jylland. Betydningen heraf kan illustreres med en simpel simulation, hvor estimeret for serviceniveau benyttes til at beregne befolkningens udgiftspolitiske præferencer ved gennemsnitligt serviceniveau. Tabel 8 viser resultatet.

Tabel 8. Gennemsnitsværdier på kravsindeks, faktisk og beregnet ved gennemsnitligt serviceniveau.

	Faktisk	Beregnet
Hovedstaden.....	1.30	1.90
Øerne	.60	.60
Jylland	.70	.56

Eksklusive København og Århus.

Det ses her, at forskellen mellem Øst og Vestdanmark forstærkes. Ved et landsgennemsnitligt serviceniveau vil udgiftsønskerne forøges i hovedstadsområdet, mens de vil formindskes i Jylland¹⁷).

Hvis man derfor tager det eksisterende

serviceniveau i betragtning, må man konkludere, at myten om de nøjsomme jyder og de krævende københavnere har hold i virkeligheden.

Andre dele af modellen kan medvirke til at forklare disse tendenser. Her skal alene knyttes nogle korte bemærkninger til de ideologiske variable. Når der er forskel mellem Øst- og Vestdanmark skyldes det ikke mindst ideologiske forskelligheder. Analysen viste, at vælgere på venstrefløjen (incl. socialdemokraterne) var betydeligt mere udgiftskrævende end vælgere på højrefløjen. Disse forskelle kan være med til at forklare også de regionale forskelle. Som bekendt har højrefløjen sine kommunalpolitiske højborgere i den vestlige del af Danmark, mens omvendt venstrefløjen står stærkt i hovedstadsområdet.

Samlet kan man derfor konkludere, at myten om de nøjsomme jyder og de krævende københavnere har bund i virkeligheden. Der er derfor ikke tale om en myte.

Noter

1. Dette og det efterfølgende afsnit er uddrag fra to artikler der er under publicering (Mouritzen, 1986a og 1986b).
2. Undersøgelsen blev gennemført i forbindelse med projektet »Statslig styring, lokalsamfund og kommunalpolitik« der i årene 1980-85 gennemførtes af forskere fra København, Roskilde, Århus og Odense universitet med støtte fra Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd og Det kommunale Momsfond. Udvalgelse af respondenter og dataindsamling blev gennemført af Gallup Instituttet. Det samlede antal respondenter udgør 1020 personer fra i alt 98 kommuner.
3. Alle korrelationer mellem de ti items er positive og (bortset fra en) signifikante på et 5% niveau. Kun 9 procent af respondenterne havde både 2 *for få penge* og 2 *for mange penge* svar. Fremgangsmåden forudsætter endvidere, at de 10 områder kan vægtes ligeligt. Det har været overvejet at foretage en vægtning baseret på udgiftsområdernes andel af det samlede kommunale budget (jvf. Kristensen, 1981), men en sådan fremgangsmåde ville formentlig kun have mening, hvis udgiftspræferencerne var målt på intervallskalaniveau.
4. I indekset for tilfredshed er et *ved ikke* svar regnet som et *tilpas med penge* svar, dvs. respondenterne antages at være tilfreds på det pågældende område. Der kan argumenteres modsætningsvist herfor, idet en utilfreds respondent næppe ville svare *ved ikke*.
5. Da der er tale om en bivariat analyse som primært tjener illustrationens formål, er der ikke foretaget test af om forskellene i tabel 2 og 3 er signifikante.
6. Se f.eks. Kristensens diskussion heraf (1981).
7. Partitilhørsforhold kan ikke per se opfattes som en indikator på public regardingness. Tværtimod vil man i den klassiske økonomiske teori se stemmeafgivning som et resultat af vælgernes kalkulation af den private nytte, dvs. partitilhørsforholdet er egoistisk bestemt. Når man i nærværende sammenhæng kan fortolke partitilhørsforholdet som en indikator på mere ideologisk bestemte opfattelser, skyldes det, at der forsøgt kontrolleret for en række (ideelt set alle) indikatorer på den private nytte.
8. Politisk aktivisme er bestemt af om vælgeren er medlem af et politisk parti.
9. Grupperingen af partier bygger på en række analyser, der har vist, at der ikke var signifikante forskelle mellem respondenternes udgiftspolitiske tilbøjelighed indenfor de valgte grupper.
10. En model med så mange variable kan let lede til skæve estimater på grund af multicollinearitet. Der har været anvendt forskellige procedurer til at fastslå hvorvidt dette er tilfældet (Mouritzen, 1986a, appendix). Problemet er ikke stort. Multicollinearitet kan have påvirket estimaterne for to variable, nemlig serviceniveau og alder, således at effekten af serviceniveau måske er en anelse overvurderet, mens effekten af alder er en anelse undervurderet.
Den positive koefficient for beskatningsniveau kunne antages at skyldes multicollinearitet. En række analyser, hvor forskellige variable er udeladt har imidlertid vist, at dette næppe er tilfældet. Det har også været forsøgt, at udelade respondenter fra enkelte kommuner (bl.a. Københavns kommune), men koefficienten for beskatningsniveau forbliver positiv og signifikant og viser sig at være ret så stabil overfor de forskellige modelspecifikationer.
11. Med den givne specifikation er indkomst inddraget i form af tre dummyvariable med kategorien »middel, lavindkomst« som reference. Der har været forsøgt flere andre specifikationer omfattende også lineære sammenhænge, men den valgte løsning gav det klart bedste resultat.

Hvorvidt man vil acceptere eksistensen af en kurvelineær sammenhæng afhænger af det valgte signifikansniveau.

12. Også med hensyn til størrelse har der været forsøgt forskellige specifikationer, bl.a. med inddragelse af grupperede variable. Den valgte løsning (logaritmen til folketallet) giver tilsyneladende det bedste resultat (målt ved modellens samlede forklaringskraft).
13. Korrelationen mellem kommunestørrelse (log) og stillings-, erhvervs-, bolig- og befolkningsmæssig samt partipolitisk homogenitet er henholdsvis .20, .60, -.77, -.14 samt -.60. Stillingsmæssig og erhvervsmæssig homogenitet vedrører befolkningen fordelt på stillingshovedgrupper (selvstændige, funktionærer og arbejdere) og på primære, sekundære og tertiære erhverv. Boligmæssig homogenitet vedrører opdeling i ejere og lejere. Demografisk homogenitet vedrører fordelingen af kommunens befolkning på aldersgrupperne 0-6, 7-16 og over 64 år i forhold til en gennemsnitskommunes aldersstruktur. Den politiske homogenitet går på antallet af partier, der er repræsenteret i kommunalbestyrelsen.
De to førstnævnte og den demografiske variabel er beregnet som summen af de absolutte værdier af forskellen mellem forventet og faktisk andel af hele befolkningen. Jo mere ligeligt befolkningen er fordelt på de relevante grupper (f.eks. selvstændige, funktionærer og arbejdere) desto mere heterogent er kommunen sammensat. For den demografiske variabels vedkommende er den forventede andel for de enkelte aldersgrupper sat lig den andel, som aldersgruppen udgør af hele landets befolkning. Homogenitet refererer altså på denne dimension til hvordan befolkningen er sammensat i forhold til gennemsnitskommunens befolkning.
Boligmålet er simpelthen andelen (i procent) som udgøres af den største gruppe, altså enten ejere eller lejere. Jo mere den ene dominerer, desto mere homogent er kommunens befolkning sammensat.
14. Tallene er fra Mouritzen, 1986a, tabel 2. Se også Nielsen, (1981) for tilsvarende tendenser.
15. I modellen er kun medtaget fire af de fem homogenitetsfaktorer. Erhvervsmæssig homogenitet er udeladt på grund af multicollinearitet.
16. Dette mål er konstrueret ret så groft ved at sætte en skillelinie »til højre« for socialdemokratiet. Hvis arbejderpartierne (SD og venstrefløjspartierne) har flertal, og respondenterne stemmer på et af de øvrige partier, er vedkommende kodet som værende i opposition og visa versa.
17. Tabellen tjener alene illustrationens formål, idet en række andre variable jo ville blive påvirket ved den simulerede ændring i serviceniveauet. Hvis tilnærmelsen til gennemsnitligt serviceni-

veau var sket i årene forud for 1981 ville således også udgiftsvæksten og beskatningsniveauet ændre sig, hvad der yderligere ville forstærke de regionale forskelle.

Litteratur

- Birgersson, Bengt O. 1977. »The Service Paradox: Citizen Assessment of Urban Services in 36 Swedish Communes«. *Comparing Urban Service Delivery Systems. Structure and Performance*, edited by Vincent Ostrom and Frances Pennell Bish, London: Sage Publications, pp. 243-269.
- Bunzel, H., S. Hylleberg og J. Søndergård. 1980. »Fordelingen af statens generelle tilskud til kommunerne« i *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr. 1.
- Christensen, James A., and Gregory S. Taylor. 1982. »Determinants, Expenditures, and Performance of Common Public Services«. *Rural Sociology*, Vol. 47, No. 1, pp. 147-163.
- Citrin, Jack. 1979. »Do People Want Something for Nothing: Public Opinion on Taxes and Government Spending«. *National Tax Journal*, Vol. 32, pp. 113-129.
- Clark, Terry N. 1974. »Can You Cut a Budget Pie?«. *Policy and Politics*, 3, pp. 3-32.
- Courant, Paul N., Edward M. Gramlich, and Daniel L. Rubinfeld. 1980. »Why Voters Support Tax Limitation Amendments: The Michigan Case«. *National Tax Journal* 33, pp. 1-20.
- Ferris, James M. 1983. »Demands for Public Spending. An Attitudinal Approach«. *Public Choice* 40, pp. 135-154.
- Freiman, Marc P., and Patrick G. Grasso. 1982. »Budget Impact and Voter Response to Tax Limitation Referenda«. *Public Finance Quarterly*, Vol. 10 No. 1, pp. 49-66.
- Hibbs, Douglas A., and Henrik Jess Madsen. 1981. »Public Reactions to the Growth of Taxation and Government Expenditure«. *World Politics*, Vol. 33, pp. 413-435.
- Hoffman, Wayne Lee, and Terry Nichols Clark. 1979. »Citizen Preferences and Urban Policy Types«. *Fiscal Retrenchment and Urban Policy*, edited by John P. Blair and David Nachmias, London: Sage Publications, pp. 85-106.
- Kristensen, Ole P. 1981. »Vælgerholdninger til offentlige udgifter: Tror vælgerne at offentlig service er gratis?« i *Økonomi og Politik* 55, 3, 191-206.
- Lotz, Jørgen. 1982. *Kommunernes finansiering*, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- McIver, John P., and Elinor Ostrom. 1976. »Using Budget Pies to Reveal Preferences«. *Citizens Preferences and Urban Public Policy*, edited by Terry Nichols Clark, London: Sage Contemporary Social Science Issues, vol. 34, pp. 87-110.

- Mouritzen, Poul Erik. 1986a. *The Demanding Citizen: Driven by Policy, Self-Interest or Ideology* (under udgivelse).
- Mouritzen, Poul Erik. 1986b. *City Size and Citizen's Satisfaction: Two Competing Theories*. Prepared for the Sixth Conference of the International Working Group on Policy Implementation, August, 1986.
- Nielsen, Hans Jørgen. 1981. »Size and Evaluation of Government: Danish attitudes towards Politics at Multiple Levels of Government« in *European Journal of Political Research*, Vol. 9, 47-60.
- Sannerstedt, Anders. 1981. *Attityder till kommunal service*, Stockholm: Rapport 9 från kommunaldemokratiske forskningsgruppen.
- Skovsgård, Carl Johan m.fl. 1978. *Studier i dansk kommunalpolitik*, Aarhus: Forlaget Politica.
- Statistiske Efterretninger A 1980 26: »Indkomster og indkomstoverførsler i private husstande. Forbrugsundersøgelsen 1976«. Copenhagen.
- Søndergaard, Jørgen. 1982. »Kommunernes politiske ledelse - et miniportræt« i Poul Erik Mouritzen (ed.), *Kommunalpolitik under ressourceknaphed*, Report no. 3, Central Control, Local Communities and Local Politics, 3-10.
- Søndergaard, Jørgen. 1983. »Efterspørgslen efter offentlige ydelser« i Bent Rold Andersen (red.) *Offentlig sektor, privatisering og velfærd*, København: AKF's Forlag.
- Sørensen, Kjeld G. 1981. *Fordelingen af primærkommunale bloktilskud ved normaludgiftsmetoden*, Speciale ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Stipak, Brian. 1979. »Citizen Satisfaction With Urban Services: Potential Misuse as a Performance Indicator«. *Public Administration Review*, pp. 46-52.
- Villadsen, Søren. 1984. »Kommunal service: Sociale behov og politiske krav« i Carl Johan Skovsgaard (red.) *Kommunernes Service under pres*, København: Jurist- og økonomforbundets Forlag.

Storbritannien - et splittet rige?

I Margaret Thatchers tid som Storbritanniens premierminister (1979-) har ord som »polarisering« og »konflikt« spillet en fremtrædende rolle i den politiske retorik. Det skyldes ikke kun, at kritikere af regeringens økonomiske politik har angrebet skævtækningen af landet, tendensen til at øge skellene mellem rig og fattig, og de katastrofale arbejdsløshedstal. Det hænger også sammen med Thatchers egen politiske stil. Hun har ikke lagt skjul på, at hun ikke er en konservativ, der ønsker at bevare; men en politiker, der ønsker at omforme et søvnigt, kollektivistisk velfærdsbureaukrati til et dynamisk, individualistisk iværksættersamfund.

I den kamp har hun ikke haft tålmodighed til at gøre knæbøjninger for *consensus*-traditionen i britisk politik. Hun har beskrevet sig selv som en *conviction*-politiker - »I want«, skal hun have sagt, »to create a new consensus behind my convictions«.

Den slags tale går på tværs af den betragtelige litteratur, der søger at forklare, hvorfor den sociale og politiske udvikling i England er forløbet så bemærkelsesværdigt gnidningsløst; og som ser kontinuitet, gradvise fremskridt, og stabilitet som nøgleord i nyere britisk historie. Særlige omstændigheder i den engelske sociale

struktur, og særlige talenter hos den engelske elite for at absorbere potentielt rivaliserende grupper forklarer, siges det, hvorfor England ikke oplevede revolutioner i det 18. og 19. århundrede, hvorfor de demokratisk-parlamentariske institutioner kunne bevares i fascismens epoke 1930'erne, og hvorfor sammensmeltninger af England, Skotland og Wales forløb så relativt uproblematisk.

Et af efterkrigstidens mest markante bidrag om dette britiske særpræg blev udgivet i 1963 af den franske politolog Jean Blondel. Storbritannien var, skrev han, et i europæisk sammenhæng bemærkelsesværdigt homogent samfund. Ikke plaget af de religiøse eller regionale konflikter, der plagede andre lande i Vesteuropa. I enestående grad domineret af det økonomiske, administrative og kulturelle centrum London, hvis aviser, tidsskrifter, radio- og TV-stationer indhyllede øriget i en fælles, national medie-kultur. Når dog klasse modsætningerne virkede slående, var det netop fordi andre skel i befolkningen var så ubetydelige:

»One of the differences between Britain and the other countries is perhaps that class divisions play a much greater part in the structure of British society simply because, elsewhere, local characteristics often unite people of all classes to an extent which is rarely attained in Britain«. ¹⁾

Tendensen i 1980'ernes politologiske litteratur, også uden for den marxistiske tradition, har været at betragte denne form for politisk analyse - »the civility

*Engelsk Institut,
Københavns Universitet*

model of British political culture», som den er blevet kaldt - som et forældet produkt af 50'erne og de tidligere 60'ere.²⁾ I denne periode var den indre situation præget af næsten fuld beskæftigelse, økonomisk fremgang, og et velfungerende to-partisystem.

I lyset af den senere udvikling er 50'erne imidlertid kommet til at stå som en parantes mellem perioder præget af økonomiske problemer og konflikter. Den konsensus, der dannede sig om udviklingen af velfærdsstaten og blandingsøkonomien ses ikke som den naturlige tilstand i britisk politik i det 20. århundrede, men som i sig selv en reaktion på mellemkrigstidens konflikter og fiaskoer.

I 80'erne virker stabilitets- og konsensusmodellerne ufuldstændige, sammenholdt med de meget synlige og mediedækkede eksempler på spændinger og konflikter, der kammer over i direkte voldsanvendelse:

Den borgerkrigslignende konflikt i Nordirland fortsætter uden mange tegn på, at volden vil ophøre. Urolighederne i somrene 1981 og 1985 i London og en række provinsbyer (the inner city riots) bragte sociale spændinger og racemodsetninger frem til overfladen. Den langvarige minearbejderstrejke i 1985 minde om, at de militante traditioner i fagbevægelsen stadig kan kaldes til live, og bragte reportager om blodige sammenstød mellem ordensmagten og de strejkende rundt til TV-seernes stuer.

De følgende afsnit vil beskæftige sig mest med de regionale skel i Storbritannien, og vil søge at vurdere konsekvenserne af disse skillelinier for den britiske statsdannelse, stabilitet og for den politiske udvikling i landet.

Nationalitet

Den britiske statsdannelse, the *United*

Kingdom, er i sit væsen multi-national. Skotter, walisere og nordirere føler sig som anderledes end englænderne, selv om mange også føler, at de har del i en britisk identitet. Deres lande har i fortiden været uafhængige af England, og har haft, og har stadig til en vis grad, en egen kultur og et keltisk sprog. Walisisk tales således stadig af 15-20% af befolkningen i Wales.

Skotland var et selvstændigt kongedømme indtil 1707; Wales blev formelt lagt ind under den engelske krone i 1536. Den engelske erobring af Irland begyndte i middelalderen; den egentlige union blev etableret i 1800. Kom den politiske indlemmelse af Irland senere end det var tilfældet i Skotland og Wales, blev forbindelsen til gengæld mere kortvarig. Det meste af Irland blev selvstændigt i 1921, idet dog de seks overvejende protestantiske grevskaber mod nord i Ulster fortsat blev knyttet til England. Det skabte nationale og loyalitetsmæssige konflikter, der endnu er uløste.

I meget store træk kan det siges, at den foreløbige »løsning« af det irske problem efter den første verdenskrig skabte en ro omkring de »nationale« spørgsmål, der varede frem til slutningen af 1960'erne.

På det tidspunkt blussede konflikten mellem irske republikanere og britiske loyalister i Nordirland op igen; og en markant fremgang for separatistiske partier i Skotland og Wales ved valgene i 1970 og 1974 rejste på dramatisk vis spørgsmålet om disse landes placering i statsdannelsen.

Disse begivenheder i ørigets randområder gjorde det nødvendigt for politologerne at forholde sig til national bevidsthed som politisk fænomen i en britisk sammenhæng. Marxister måtte indpasse nationalfølelsen i en politisk analyse, der ellers var domineret af klassesdimensionen. Ikke-marxister måtte overveje, om

NATIONAL AND REGIONAL BOUNDARIES



det britiske samfund virkelig var en homogen enhedsstat med en dominerende, London-baseret national kultur.³⁾

Analysen af den nationale politiske bevidstheds svingninger i Skotland og Wales (Nordirland er et problem for sig) må tage udgangspunkt i to forhold: De to områders placering i Storbritanniens økonomiske historie, og de har landsdækkende politiske partiers evne til at repræsentere periferiområdernes interesser.

I den økonomiske udvikling siden den industrielle revolution deler Skotland og Wales i en vis udstrækning erfaringer med industrialiseringens kerneområder i de nordlige dele af selve England. Den industrielle udvikling omkring kullejerne i Glasgow- og Cardiffområderne gav Skotland og Wales andel i Storbritanniens økonomiske vækst i det 19. århundrede, og i den velstandsstigning, industrialiseringen og den imperiale ekspansion indebar.

Områdernes befolkninger voksede, blev urbaniserede, og velstandsforskellene i forhold til England blev mindre.

I det 20. århundrede, og især efter den første verdenskrig, blev disse områder til gengæld ekstra stærkt ramt af tilbageslagene for de »gamle« industrier (tekstiler, jernindustrien, skibsbygning, kulmine-drift). Befolkningstallet i Wales og Skotland har været stagnerende i dette århundrede - overskudsbefolkningen er udvandret til England eller kolonierne. Arbejdsløsheden har konstant været højere end i det sydøstlige England.

Politisk set har skotske og walisiske problemer skulle løses i Parlamentet i London, og med de nationale britiske partier som kanaler. Unionen er en enhedsstat, hvor den politiske magt ligger ubeskåret hos Westminster-parlamentet, hvortil både Nordirland, Wales og Skotland sender repræsentanter. Der er imid-

lertid den forskel på de tre områder, at hvor Skotland og Wales har været domineret af de nationale britiske partier - de Konservative, de Liberale og Labour - har de særlige omstændigheder i Nordirland skabt en serie lokalt baserede partier der.

Det gennemgående træk i det politiske billede i *Skotland* og *Wales* har været de Konservatives relativt svage stilling. Som den anglikanske kirkes og den nationale enheds parti har det ikke haft lette betingelser i områder præget af lavkirkelige sektorer (»non-conformists«), kalvinisme og kulturel separatisme. Fra sidste halvdel af det 19. århundrede var det de Liberale, der var lavkirkelighedens og periferiens politiske parti. De stod for Home Rule i Irland og for øget selvstyre til de øvrige regioner. Rollen som talsmænd for provinserne overførte centralmagten i London blev efter den første verdenskrig overtaget af Labour, da partiet brød igennem og afløste de Liberale som hovedalternativet til de Konservative. Det forhold, at arbejderbevægelsen i de skotske og walisiske industriområder fastholdt den organisatoriske tilknytning til den engelske arbejderbevægelse har utvivlsomt været en væsentlig hindring for, at nationalistiske bevægelser for alvor kunne få fodfæste her.

De nationalistiske selvstyrepartiernes fremgang i slutningen af 60'erne og begyndelsen af 70'erne kan derfor ses som et udtryk for, at et stigende antal skotter og walisere havde mistet troen på at Labour som regeringsparti kunne løse områdernes problemer. Nationalistpartiernes fremgang var nemlig ikke baseret på helt ekstraordinære økonomiske omstændigheder i perioden. Visheden om de enorme indtægter, oliefundene i Nordsøen ville kunne give et uafhængigt Skotland, kom først efter at the Scottish National Party⁴⁾ havde fået vind i sejlene. Men 60'erne var en periode, hvor decentralisering, små en-

heder, og borgerrettigheder var vægtige politiske paroler. Så i en situation, hvor Labour-regeringen 1964-70 hverken kunne løse Storbritanniens økonomiske problemer på borgerlig eller socialistisk måde, kunne nationalistiske partier fremstå som tiltrækkende lokale alternativer.

I Wales kanaliserede Plaid Cymru⁵⁾ en voksende bekymring hos et walisisk-talende mindretal for det keltiske sprogs og den keltiske identitets fremtid i et moderne massemedie-samfund. I Skotland synes tilslutningen til SNP mere at være betinget af politiske og økonomiske faktorer end af kulturel protest.

Truslen mod de landsdækkende partiers stilling i Skotland og Wales, og det vil især sige mod Labours meget væsentlige parlamentspladser fra disse områder, var alvorlig nok til at det centrale politiske system måtte reagere.

I 1969 nedsatte Labour-regeringen en »Royal Commission on the Constitution« (Kilbrandon-kommissionen), der fik til opgave at undersøge »the present functions of the central legislature and government in relation to the several countries, nations and regions of the United Kingdom«.

Kommissionens rapport fra 1973 opregnede en række muligheder for en mere decentral styreform. Flertallet gik imidlertid ind for løsninger, der bevarede enhedsstaten, d.v.s. forkastede egentligt føderale mekanismer. Westminster-parlamentets suverænitæt og øverste myndighed i afgørende spørgsmål blev bevaret. Forslagene, som Labour-regeringen 1974-79 udmøntede i lovforslag, gik ud på at oprette valgte forsamlinger, der i Skotland skulle have lovgivende funktioner på en række udvalgte områder af særlig lokal betydning, og i Wales skulle have lokale administrative funktioner. Reformplanerne var hverken tilfredsstillende for

selvstyretilhængerne eller for dem, der ønskede at bevare status quo. I deres ligevægtige og uafklarede form var de et udtryk for Labours bestræbelser for at bremse nationalistbevægelserne uden at sætte arbejderbevægelsens enhed eller de grundlæggende elementer i den britiske forfatningsorden over styr. De blev lagt ud til folkeafstemning i Wales og Skotland i begyndelsen af 1979. Ingen af stederne opnåede de det krævede flertal, og bortfaldt derfor.

Med forslagernes fald og den konservative regerings tiltræden efter valget i 1979 skiftede billedet totalt. Nationalistpartierne har ikke kunnet opretholde deres stemmeandele, selv om især SNP stadig kan gøre sig gældende ved suppleringsvalg og lokalvalg. Men så længe en konservativ regering er ved magten i London, er der ikke udsigt til eksperimenter med forfatningen.

Nordirland er blevet omtalt som et særligt problem. Det skal ikke forstås sådan, at provinsen ikke på mange måder deler skæbne med Skotland og Wales. Som dem er det et overvejende tyndt befolket landbrugsområde med den største del af befolkningen koncentreret i en industriregion - Belfast - hvis historiske specialisering indenfor de »gamle« industrier har skabt store beskæftigelsesproblemer i nutiden. Det er et område, der i endnu højere grad ligger i periferien af de økonomiske og befolkningsmæssige centre, og som i særlig grad mærker følgerne af den engelske økonomis større og større engagement på det europæiske kontinent.

Men det er et område med et kompliceret nationalt problem. Et tilfælde af dobbelte minoriteter, som det er blevet udtrykt. Den, overvejende katolske, trediedel af befolkningen, som har en forenet irsk republik som ideal, er et mindretal i Nordirland i forhold til den, overvejende

protestantiske $\frac{2}{3}$ af befolkningen; der igen er et mindretal set i forhold til Irlands befolkning som helhed.

Konflikten mellem de to befolkningsgrupper, hvis historiske oprindelse der ikke er plads til at skildre her, er naturligvis en belastning for den britiske regering. Den er kostbar, både økonomisk og i menneskeliv. Siden optrapningen af voldsanvendelsen i 1968 har omkring 2300 mennesker mistet livet ved politiske drab og terrorhandlinger - en andel af den nordirske befolkning, der ville svare til ca. 70.000 mennesker i selve England. Konflikten er en belastning for Storbritanniens forhold til den irske republik og til USA, og stiller undertiden britiske politimetoder og retspleje i et dårligt lys udadtil.

Men i britisk politik og i den britiske offentlighed er tendensen at marginalisere konflikten, at nægte at betragte den som et centralt problem for det britiske samfund og den britiske stat.

Et af IRAs vigtigste mål er gennem aktioner både i Nordirland og i selve England at gøre den britiske offentlighed træt af Nordirland, og at skabe et politisk pres for at den britiske tilstedeværelse i Nordirland bringes til ophør. Dette er lykkedes i et vist omfang. Ikke således at der er megen sympati for IRA eller den republikanske sag i England, men således at solidariteten med de loyalistiske grupper i Nordirland heller ikke er særlig udpræget. De fleste englændere synes efter meningsmålinger at dømmе at ønske, at de kunne trække sig ud af det irske morads⁶⁾.

Ingen britisk regering har dog følt sig i stand til at trække støtte bort fra en befolkningsgruppe, der kulturelt og økonomisk er mere orienteret mod Glasgow og Liverpool end mod Dublin, og som ønsker at forblive en del af det Forenede

Kongerige. Der er givet gentagne løfter om, at der ikke vil ske ændringer i Nordirlands politiske status, med mindre et flertal i provinsen kan acceptere dem.

Forfatningsmæssigt har britiske regeringer stået i en situation, der var modsat den i Skotland og Wales. Nordirland havde i perioden 1922-1972 sin egen parlamentariske forsamling i Stormont, hvori det loyalistiske flertal styrede lokalpolitikken i provinsen. Uenighed mellem London og Stormont i 1972 om hvilke indgreb, der skulle til for at dæmpe voldshandlingerne, fik London til at nedlægge forsamlingen og indføre direkte styre af provinsen fra Ministeriet fra Nordirland i London. Det skete på et tidspunkt, hvor forfatningskommissionen arbejdede på forslag om indførelse af valgte forsamlinger i Skotland og Wales.

Skiftende britiske regeringer har da også siden forsøgt at skabe rammer for et samarbejde mellem det moderate republikanske parti SDLP og det dominerende loyalistiske parti O.U.P. Målet har været at skabe enighed om en form for selvstyre, hvori begge parter blev inddraget (power-sharing). Alle sådanne forsøg er stødt på modstand fra mere yderligtgående fraktioner, og er mislykkedes.

Den seneste aftale, Hillsborough-overenskomsten fra november 1985, markerer et nyt og dristigt skridt fra den britiske regerings side. Aftalen er truffet med Den Irske Republik, og inddrager repræsentanter for Republikken i et nyt officielt organ i Belfast, der på rent konsultativt plan skal overveje skridt, der kan forbedre forholdet mellem befolkningsgrupperne.

Den ny aftale har mødt voldsom modstand fra republikanske og loyalistiske aktivister. Den britiske regering synes at håbe, at det kan lykkes at isolere de mest rabiate loyalistiske aftalemodstandere, og

overtale et moderat, protestantisk flertal til at give de ny institutioner en chance og dermed forbedre mulighederne for at indtage Republikken i jagten på IRA-terrorister. Der er imidlertid ringe tvivl om, at inddragelsen af den Irske Republik i Nordirlands anliggender, der være sig på et nok så rådgivende plan, har forstærket den loyalistiske fornemmelse af at være blevet forrådt; og det er et åbent spørgsmål, om et moderat, forhandlingsberedt flertal i den loyalistiske befolkningsdel overhovedet eksisterer.

Som nævnt har den økonomiske og demografiske udvikling medført, at *Englands dominans indenfor unionen* er blevet gradvis større i dette århundrede.

Ser man på de tilgængelige oversigter over befolkningsstruktur og levevilkår i bredeste forstand i de fire dele af Riget fremgår det, at England også er det mest privilegerede område på de fleste punkter, og har den mest »avancerede« økonomiske struktur. Omvendt er Nordirland tydeligt den mest »tilbagestående« provins. Skotland og Wales har velfærds-indekser under de engelske, men ligger dog tættere på England end på Nordirland. Især har den økonomiske udvikling i olie- og elektronikindustrierne i Skotland i det sidste tiår fået forskellene mellem Skotland og England til at svinde ind.

England har med andre ord stadig en privilegeret stilling, men forskellene er ikke dramatiske, og mindskes tilsyneladende. Det forekommer berettiget at konkludere, at det statistiske materiale »confirm the distinctiveness of the Ulster rump in the British state, while stressing that the degree of difference is restricted. Social differences across the territories of contemporary Britain suggest a picture of hierarchy within homogeneity«⁷⁾.

De engelske regioner

Den næste konstatering, der må gøres, er, at der indenfor de fire hovedprovinser selv er større forskelle i levevilkår, end der er mellem dem indbyrdes.⁸⁾

Både Skotland, Wales og Nordirland har centre (Glasgow-Edinburgh-Aberdeen akse, Cardiff, Belfast) og en periferi af tyndt befolkede landbrugsområder.

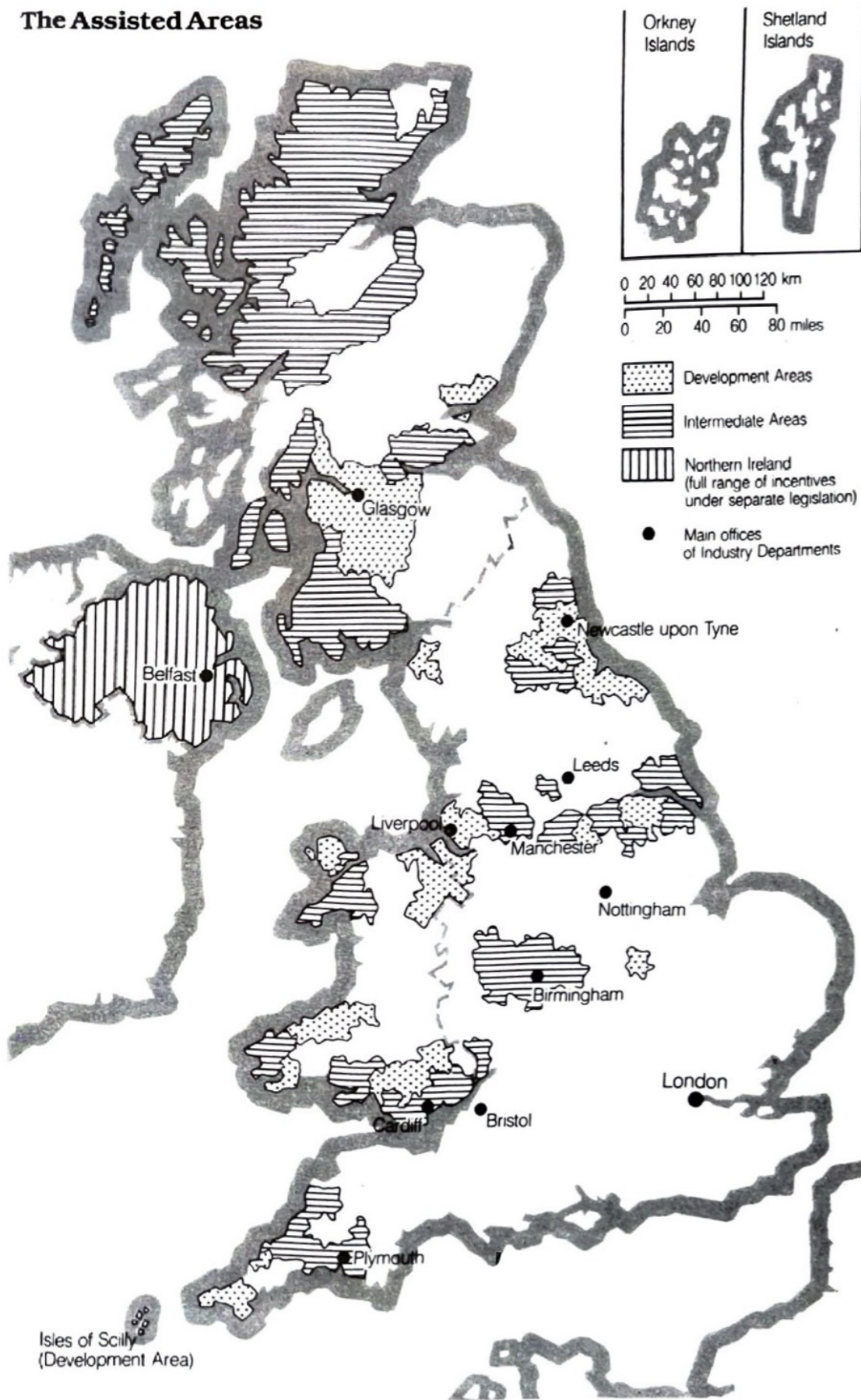
Det samme gør sig gældende i selve England.

I det lange perspektiv har flere geografiske snit været væsentlige her. Mest fundamentalt måske det nord-sydgående skel mellem de frugtbare korndyrkningsområder i East Anglia og grevskaberne omkring London på den ene side, og de bjergrige områder mod vest og nord, hvor kvæghold og fåreavl var de mest lønsomme næringsveje, på den anden. Og det var de østlige egne, der kunne brødføde de største befolkningskoncentrationer, der igen var baggrunden for Londons stadigt mere dominerende rolle.

Som tidligere nævnt føjede den industrielle revolution en ny skillelinie til de eksisterende: Nord og Syd. Fra begyndelsen af det 19. århundrede startede en eksplosiv vækst i indbyggertallet i de ny tekstil- og jernindustricenter mod Nord: Manchester, Liverpool, Bradford, Leeds, Newcastle, Sheffield, Birmingham, Nottingham, o.s.v. London var ikke længere Englands eneste rigtigt store by. De nordlige egne blev Englands værksted; Londons fortsatte særstilling blev mere baseret på byens status som centrum for administration, handel og finanser i det britiske verdensrige.

Denne situation varede kun, så længe fundamentet for Storbritanniens økonomiske velstand var de gamle industrier. Med deres kroniske krise i det 20. århundrede har Nordengland gradvis mistet sin rolle som økonomisk dynamo, og nord-

The Assisted Areas



syd problematikken er vendt om. De nordengelske industriers svækkede tilstand blev illustreret på dramatisk vis under depressionen og massearbejdsløsheden i 1930'erne, og efter den anden verdenskrig har mange områder omkring Merseyside og Tyneside fået karakter af industri-kirkegårde.

Omvendt har London befæstet sin position som virksomhedshovedkvarter og finanscenter. Nye industrier etablerer sig overvejende i det sydøstlige England. Cambridge-området, for eksempel, tiltrækker virksomheder indenfor avanceret elektronik. Havnene på øst- og sydkysten drager fordel af de stadigt tættere forbindelser til EEC-markederne. Sydøstengland som helhed er stærkest integreret i den internationale økonomi og har bedre vækstmuligheder end områderne nordpå.

Tendenserne er de samme næsten lige meget hvilke forhold der ses på: De gamle industricentre affolkes; områderne uden om London har den kraftigste befolkningsvækst. Her findes også de højeste lønninger, den højeste andel af akademikere og ansatte i servicefagene i arbejdsstyrken, den mindste arbejdsløshed, den bedste sundhedstilstand o.s.v.⁹⁾

Retningen har været tydelig i flere årtier, og i 1960'erne startede Labour-regeringen en egentlig egnsudviklings-politik. Bestræbelserne for at standse af-industrialisering og befolkningstilbagegangen i Nordengland gennem industristøtte og gunstige skatteregler i en række *assisted areas* var særligt intense i midten af 70'erne. Wilson-regeringen forsøgte i denne periode at dæmme op for den skotske og walisiske separatisme gennem økonomisk støtte til randområderne. Thatcher-regeringen, derimod, har nedskåret regionalstøtten og indskrænket områderne med status som *assisted areas* til de absolut hårdest ramte dele af landet.

Den ideologiske begrundelse for nedtrapningen har været uvilje mod statslig indgriben i de frie markedsmekanismer og troen på, at kun industrier, der kan klare sig under almindelige markedsbetingelser i det lange løb kan generere økonomisk udvikling. En kynisk vurdering ville hertil føje, at de områder, der rammes, alligevel stemmer Labour.

Den umiskendelige skævtrækning af England har ikke ført til gennemslagskraftige protestbevægelser udenom de etablerede administrative systemer og nationale politiske bevægelser.

I de forfatningsmæssige diskussioner i 1970'erne indgik tanker om at uddelegere mere magt også til regionerne i selve England, som et led i decentraliseringsprocessen i hele Kongeriget. Dels for at imødekomme utilfredshed med London-bureaukratiets fjernhed i de nordlige og sydvestlige dele af England; men også for at dæmpe den dominerende stilling, England ville få ved siden af Skotland og Wales i et mere decentralt system. En kort overgang forsøgte kredse i provinserne at skabe organer, der kunne trække på loyalitet mod historiske landskaber - en forsamling for »Wessex«, et »Council of the North« - men der har været stille om disse bestræbelser efter fiaskoen for de skotske og walisiske devolution-planer i 1979.

Beboerne i områder som Dorset, Lancashire og Yorkshire har en skarp fornemmelse for deres egenart i sammenligning med briter fra andre dele af øriget; men uden for Wales og Skotland har egentlige separatistbevægelser ikke kunnet etableres.

Territorielle modsætninger og det britiske politiske systems fremtid

I det foregående har der været talt mest om nationale og økonomisk/geografiske skel i Storbritannien. Behandlinger af po-

lariseringstendenser i 80'erne medtager gerne andre snit i befolkningen: Religiøse og etniske for eksempel. Om dem kun enkelte korte bemærkninger:

Religiøse modsætninger er et betydningsfuldt element i konflikten mellem de to befolkningsgrupper i Nordirland. Men udenfor denne provins lever trosretningerne fredeligt sammen, og sammenhængen mellem religiøst og politisk engagement er blevet mindre op imod vores tid. Forbindelserne mellem lavkirkelige kirkesamfund, liberalisme og det tidlige Labourparti var klare. Men selv om alle tre fænomener stadigt geografisk har deres kerneområder i periferien, er kontakterne løst: »The Churches have ceased to be the bases of major political alignments and have become instead part of the array of pressure groups in the community«⁽¹⁰⁾. Det er dog en væsentlig ny udvikling, at den i forhold til f.eks. danske tilstande store spredning af religiøse grupperinger i de sidste årtier er blevet forøget med et voksende antal ikke-kristne trossamfund. Først og fremmest muslimer og hinduer.

Der er tale om indvandrere, og efterkommere af indvandrere, fra Pakistan og Indien, der sammen med de sorte befolkningsgrupper fra det tidligere britiske Vestindien udgør den største del af Storbritanniens befolkning med »New Commonwealth«-baggrund. Denne gruppe udgør ca. 4,5% af indbyggertallet i England og Wales.

Væksten i disse *etniske minoritetsgrupper*, der geografisk er koncentreret i Storlondon og i de gamle industricentre i the Midlands og Nordengland, har siden indvandringen startede i slutningen af 1950'erne skabt sociale problemer og kulturelle konfrontationer. Koncentrationen af indvandrergupper i bestemte storbykvarterer, ungdomsarbejdsløshed, og et dårligt

forhold mellem politi og beboere, var elementer i de voldsekspllosioner, der fandt sted under the »inner city riots« i England i 1981 og 1985.

Indvandringen har været et politisk stridsemne, og den ultra-nationalisme, der i 1970'erne udkrystalliserede sig i tilsynkomsten af halvfascistiske småpartier som The National Front og The British Movement, fik brændstof fra en udbredt modvilje mod den farvede indvandring.

Endnu har de større indvandrergrupper ikke forsøgt at danne selvstændige politiske organisationer. Som det britiske valgsystem er indrettet, med flertalsvalg i enkeltmandskredse, har de kun få chancer uden for de etablerede partier. Der blev på den anden side heller ikke indvalgt nogen farvet kandidat fra de gamle partier i Underhuset i 1983. Imidlertid er en række farvede Labour-politikere nu opstillet i forholdsvis sikre opstillingskredse, især i London-området. De nye befolkningsgruppers synspunkter kan således forventes bragt frem med stigende styrke på nationalt politisk plan. Men det ser som sagt ud til at komme til at foregå indenfor de etablerede partier, og det er i det hele taget svært at se, at racekonflikter, hvor dramatisk de end kan udvikle sig på lokalt plan, for alvor vil kunne true stabiliteten i det britiske samfund eller statens beståen.

Udviklingen siden 1970'erne har imidlertid givet anledning til diskussioner om det politiske systems fremtid, hvori klassebetingede politiske loyaliteter har spillet en rolle.

Det britiske valgsystem har siden anden verdenskrig frembragt et politisk billede, hvor de Konservative og Labourpartiet har fremstået som de to hovedmodstandere og på skift har siddet i regering.

Dette forhold har været forklaret med, at klasseloyaliteten i det britiske samfund har sikret et stabilt partisystem. Den en-

gelske klassestruktur har, siges det, historisk været enkel i forhold til andre europæiske lande. Der har knapt eksisteret en klasse af selvstændige bønder, men derimod et stort og tidligt udviklet industriproletariat. De klare klasselinier har bevaret klare partiskel: Arbejderklassen stemmer på Labour, og middel- og overklassen på de Konservative. Dog med den væsentlige modifikation, at en 20-30% af arbejderklassen - »the working class tories« - traditionelt har stemt konservativt. Hvis ikke det havde været tilfældet, ville de Konservative aldrig have kunnet blive regeringsparti.

Imidlertid har de Konservative altid været det geografiske centrums parti, og ved de seneste valg er denne tendens blevet forstærket. Partiet er blevet svagere i Skotland og Wales og kan i Nordengland kun vinde valgkredse i forstæderne og landdistrikterne. Labour har i 1979 og 1983 holdt stillingen i Wales og Skotland bedre end i England, men har i selve England set sine kerneområder indskrænke sig til London og byområderne i Nord- og Midtengland. Syd for en linie fra Bristol til London findes der efter 1983-valget ingen Labour-repræsentant i Underhuset!

I et tidligere afsnit blev det fremhævet, at den landsomfattende arbejderbevægelses styrke i industriområderne i Skotland og Wales kan være en forklaring på, at nationalistiske partier ikke er blevet stærkere dér end tilfældet har været. Det blev også nævnt, at skuffelsen over de økonomiske tilbageslag under Labourregeringerne 1964-70 gjorde det muligt for Plaid Cymru og SNP at gøre sig gældende som alternativer til de Konservative i Wales og Skotland.

Det er naturligvis mindre sandsynligt, at utilfredshed med en konservativ regerings resultater vil styrke specielt nationalistpartierne, hvis et troværdigt Labour-

parti eller den ny Alliance-partikombination kan opfange protesten. Men selv om Plaid Cymru og SNP kun opnåede hhv. 8% og 12% af stemmerne i 1983 i Wales og Skotland, eksisterer de stadig. Og det kan ikke udelukkes, at de igen kan få betydning i situationer, hvor Labour er plaget af indre splittelse eller har vanskeligheder med fagbevægelsen.

Den socialdemokratisk-liberale *Alliance* (1981) er i den forbindelse interessant, fordi den som politisk bevægelse præsenterer sig som et moderne alternativ til klasse-partierne, og fordi den har overtaget de Liberale gamle programpunkt om større selvstyre for de ikke-engelske dele af Riget. I Alliancens valgmanifest i 1983 lovede den således »immediate action to set up a Scottish Parliament with a full range of devolved powers, including powers to assist economic development and powers to tax...«, og at »provide the framework for decentralisation to assemblies in Wales and the English regions as demand develops«. Labour-partiet, skal det siges, lovede også decentralisering i Skotland, men ikke i Wales eller de engelske regioner.

Det er Labours og Alliancens resultater i Skotland og Wales, der er afgørende for, om territorierne kan holdes indenfor et samlet, nationalt politisk system. Foreløbigt er det *Labours* fremtidsudsigter, der er mest omdebatterede:

Labours sviende valgnederlag i 1979 gav anledning til analyser af partiets situation der antydede, at det nu kun var et spørgsmål om tid, inden hjertedøden indhentede den allerede indtrufne hjernedød.¹¹⁾ Debatten på venstrefløjens er knapt så dystert i tonen nu (1986), hvor Labour har taget en føring i opinionsmålingerne over både de Konservative og Alliancen. En kombination af større troværdighed under partiets nye (walisiske!) le-

der Neil Kinnock, og Thatcher-regeringens vanskeligheder (interne skandaler, manglende økonomiske resultater, ry for social ufølsomhed) gør atter en ny Labourregering til en tænkelig mulighed.

Imidlertid står Labour stadig overfor nogle strukturelle vanskeligheder af ganske alvorlig natur:

1) Labour mistede sit greb om arbejderklassen i 1979- og 1983-valgene. 49% af gruppen faglærte arbejdere stemte i 1974 på Labour, hvor tallet i 1983 var 32%. Og mindre end halvdelen af de ufaglærte arbejdere stemte Labour. Selv når den mulighed tages i betragtning, at nogle arbejdere af taktiske grunde har støttet en Alliance-kandidat frem for en heltanceløs Labour-kandidat, er tendensen alvorlig for partiet. Gevinster for Labour blandt middelklassevælgere har foreløbigt ikke kunnet opveje tabet af arbejderstemmer. Samtidig gør udviklingen i erhvervsstrukturen Labours rekrutteringsgrundlag stadig mindre. Den gamle arbejderklasse svinder ind: I 1970 var der 8 millioner mennesker ansat i fremstillingsvirksomhed, 11½ millioner i servicevirksomheder. I 1983 var de tilsvarende tal 5½ og 13 millioner.

2) I en mere fragmenteret klassestruktur har en koalition som Alliancen gode muligheder for at appellere til et vælgerkorps, hvis parti- og klasseloyalitet ser ud til at blive stadigt svagere.¹²⁾ Indtil nu har Alliancens brede appel socialt og geografisk formindsket dets held ved parlamentsvalgene. Det britiske valg-system straffer som bekendt mindre partier, hvis vælgere er spredt nogenlunde jævnt over landet. Men Labours chancer for at blive regeringsparti må påvirkes

negativt af, at det i Sydengland nu er Alliancen, der i de fleste valgkredse er andetstørste parti efter de Konservative.

Det måske allermest interessante træk ved den territorielle fordeling af vælgerne i dagens Storbritannien er dog, at de to store partier har gravet sig dybere og dybere ned i deres respektive kerneområder. D.v.s. at Labourflertallene i London og i de gamle industriområders bycentre er blevet større og større, ligesom de Konservatives forspring over for Labour i Sydøstengland er blevet det. Det betyder, at antallet af marginale valgkredse er blevet mindre, og dermed at der skal et relativt stort stemmesving på landsplan til, før det konservative underhusflertal kan fjernes. Det klassiske topartisystem, som det virkede i 50'erne, skabte skiftende flertal med stemmesving på 2-3%. Det er ikke nok længere.

Dette rejser problemer for Labour, men også for det politiske liv og den politiske stabilitet i Storbritannien som helhed:

»A Parliament consisting of two geographically distinct party blocks, each securely entrenched in its half of Britain and able to neglect with impunity the interests and aspirations of the other half, cannot be healthy. Yet we are heading in that direction - and heading much faster than we need be simply because of the constituency electoral system«.¹³⁾

Når Margaret Thatcher beslutter at udskrive det næste valg - senest i foråret 1988 - kan situationen være sådan, at det ene af de to store partier faktisk kan sikre sig flertal alene i Underhuset, som sædvanen er. Imidlertid kan en situation, hvor der er let, men ikke jordskredsagtigt frafald fra den konservative regering føre til, at Alliancen bryder så meget igennem i Sydengland, at den kan blive tungen på vægtskålen i Underhuset. Uanset hvem Alliancen så vil gå i samarbejde med, vil

den som betingelse kræve en ændring af valgsystemet til én eller anden form for proportionalitetssystem, og sandsynligvis også initiativer i retning af decentralisering. Sker det, vil betingelserne for større lokal variation i det politiske liv være til stede, med følger, der ikke nu kan over-skues.

Noter

1. Jean Blondel: *Voters, Parties and Leaders. The Social Fabric of British Politics*. Penguin, 1963, s. 25.
Blondel er fransk født, og deler således perspektivet som udefra kommende med en anden udlænding i den britiske universitetsverden: Amerikaneren Richard Rose, hvis analyser af britisk politik også betoner kontinuitets- og stabilitets-temaerne:
»Understanding England is important, because for generations it has been the prototype of a country enjoying both stable government and relative economic wealth«. *Politics in England*. London: Faber and Faber, 1980, s. 16.
2. Michael Moran: *Politics and Society in Britain*. Manchester, 1985, s. 37.
Foruden Morans fremragende korte og klare analyse kan følgende nyere oversigtsværker nævnes:
Colin Leys: *Politics in Britain*. Heineman, 1983.
Henry Drucker et al., eds. *Developments in British Politics 2*. London: Macmillan, 1986.
Jean Lundskær-Nielsen, Ole Vadmand, Jørgen Sevaldsen: *Contemporary British Society*. Akademisk Forlag, 2. udg., 1986.
En kommenteret litteraturliste til de emner, der behandles i denne artikel, foreligger i Jean Lundskær-Nielsen & Jørgen Sevaldsen: *Modern Britain. A Bibliographical Guide*. Akademisk Forlag, 1986.
3. To kontroversielle studier blev udgangspunkter for debatten: Michael Hechter: *International Colonialism. The Celtic Fringe in British National Development 1536-1966*. London: Routledge, 1975, skildrede forholdet mellem centrum og periferi ud fra en kolonialisme-model. Tom Nairn: *The Break-Up of Britain*. London: New Left Books, 1977 (2. udg. 1981) argumentere for at se krisen mellem de keltiske territorier og England i lyset af den engelske stats krise: Den skotske nationalisme var ikke udtryk for et udpint yderområdes protest, men for en selvbevidst skotsk middelklasses ønske om at løsgøre sig fra et England, der med sin forstenede, halvfeudale socialstruktur endnu ikke havde ført den borgerlige revolution til ende!
4. Dannet 1934. Et socialt-liberalt, overvejende borgerligt parti med skotsk selvstændighed som endemål.
5. Stiftet 1926. Kulturelle og sproglige spørgsmål har været centrale for partiet. Økonomisk har partiet oftest ligget mere til venstre end det skotske nationalistparti.
6. I én undersøgelse mente 58% af de adspurgte, at det langsigtede mål måtte være irsk genforening. 59% var positive overfor en tilbagetrækning af de britiske tropper fra provinsen.
British Social Attitudes, 1984 Report, Gower, 1984, s. 33.
7. Derek W. Unwin: *Territorial Structures and Political Developments in the United Kingdom*. I Stein Rokkan & Derek Unwin, eds.: *The Politics of Territorial Identity*. London, Sage, 1982, s. 38.
8. *ibid*, s. 39.
9. Regionale statistikker er samlet f.eks. i S. Fothergill og J. Vincent: *The State of the Nation. An Atlas of Britain in the Eighties*. London: Pluto, 1985.
10. Moran, *op.cit.*, s. 8.
11. Eric Hobsbawm, ed.: *The Forward March of Labour Halted?* London: Verso, 1981, samlede nogle af de tidlige indlæg.
12. Se Richard Rose & Ian McAllister: *Voters Begin to Choose. From closed-class to open elections in Britain*. London: Sage, 1986.
13. John Curtice & Michael Steed: *Electoral Choice and the Production of Government*. *British Journal of Political Science*, 1982, s. 286.

Integration eller assimilation: Nationale mindretal i nutidens samfund

Ethvert samfund huser mindretal. I virkeligheden udgør ethvert samfund en op-hobning af forskellige mindretal. Konsekvensen heraf er naturligvis, at der ikke findes ét flertal. Ethvert samfund er sammensat af en lang række flertal og mindretal, afgrænset ud fra specifikke kriterier. Ikke alle således definerede mindretal opleves som mindretal, dvs. er synlige i dagligdagen. Mindretal må derfor defineres og afgrænses i forhold til det omgivende samfund.

Formålet med denne artikel er at diskutere nogle af de problemer en speciel type mindretal møder i de moderne industri- og servicesamfund. Mindretal er karakteriseret ved, at de på nogle punkter »afviger« fra flertallet. Indvandrere og gæstearbejdere hører f.eks. til denne gruppe. Fælles for dem alle er, at de på en eller anden måde er blevet tilskyndet eller presset til at leve som mindretal i et fremmed samfund.

Emnet for denne artikel er en anden type mindretal, der også grundet eksterne forhold lever i dette land, omend ikke som de ovenfor nævnte i et fremmed samfund. Ligeledes var det ikke mindretals-

medlemmerne som individer, men som gruppe, der blev tvunget ind i mindretalsrollen for flere generationer siden.

Det tyske mindretal i Sønderjylland, der blev dannet efter at Nordslesvig i 1920 blev genforenet med Danmark, udgør en særlig type mindretal i den forstand, at medlemmerne i dag stort set frit kan vælge, om de vil tilhøre mindretallet eller ej. Da der ikke er tale om fremmede i det sønderjyske samfund, er der ikke tale om et »synligt« mindretal som de ovenfor nævnte eksempler. Børn fødes ind i mindretallet, men det står dem frit for at forlade det, hvis de måtte ønske det. Modsat tidligere råder mindretallet ikke over tilstrækkelig styrke og har for den sags skyld heller ikke viljen til at forhindre det.

Konsekvensen heraf er, at det nationale mindretal er udsat for kraftige assimilations- og integrationstendenser fra det omgivende samfund. Modsat f.eks. gæstearbejderproblematikken ligger der i dag ikke en formuleret politik bag dette. Der er tale om et resultat af den historiske udvikling og ikke mindst af den øgede mobilitet i samfundet og blandt mindretallets medlemmer.

Set ud fra mindretallets synsvinkel, kan der næppe sættes spørgsmålstejn ved, at man i betydeligt omfang har søgt at fremme integrationen i det danske samfund siden anden verdenskrig. Ved integrationen forstås i denne forbindelse, at mindretalsmedlemmerne indgår i samfundet som

helhed, men under bevarelse af deres folkelige, nationale og sproglige identitet. Assimilation er derimod et udtryk for, at individerne går fuldstændig op i flertallet og opgiver tilknytningen til mindretallet. Meget tyder på, at prisen for mindretallet har været høj i form af voldsom tiltagende assimilation, der direkte er truende for gruppens eksistens.

Afgrænsning af gruppen

I det foregående er der argumenteret for, at det tyske mindretal udgør et »usynligt« mindretal i den forstand, at det er op til de enkelte medlemmer at bestemme sig for, om de vil tilhøre gruppen eller ej. Dette rejser en række problemer med hensyn til fastlæggelsen af mindretallets størrelse - og i sidste ende om dets eksistens som en velafgrænset gruppe. Det afgørende bliver derfor definitionen af gruppen.

Begrebet mindretal giver kun mening i relation til begrebet flertal. I så henseende knytter der sig et element af (af-)magt til begrebet mindretal. Mindretal må være mindretal i forhold til et eller andet. Mere grundlæggende er der tale om en social gruppe, der på visse områder har flere sociale relationer indbyrdes end til det omgivende samfund. En mere snæver definition ville være, generelt at kræve, at det sociale netværk internt i gruppen skal være mere udviklet end eksternt i forhold til det omgivende samfund. Dette er næppe generelt opfyldt af det tyske mindretals medlemmer i Sønderjylland i dag.

Edmund Dahlström har defineret en national minoritet som »en udskillelig social gruppe, hvis medlemmer har en fra flertallet afvigende afstamning, et fra flertallet afvigende sprog, og hvis medlemmer føler sig knyttet sammen af en bestemt livsform«. ¹⁾ Kræves alle tre elementer opfyldt på en gang, så kan man næppe

tale om et mindretal i denne definitions forstand. Dette gælder såvel det tyske mindretal i Danmark, som det danske mindretal syd for grænsen. Elklit m.fl. fremhæver, at en social gruppe »...i visse henseender har mere socialt samspil, interaktion med hinanden, end de har med andre«. ²⁾ Dette er for den overvejende del af det tyske mindretal i Sønderjylland kun tilfældet på meget begrænsede områder, når der ses bort fra en meget lille gruppe af hjemmetyskere, eller tilflyttede funktionærer fra Tyskland. Tilsvarende forbehold gælder definitionens øvrige elementer.

Med hensyn til afstamning er der ingen forskel mellem mindretal og flertal, når der ses bort fra forfædrenes nationalpolitiske ståsted. Sprogligt adskiller den overvejende del af mindretallet sig ikke fra flertallet. Sønderjysk er også mindretallets daglige sprog. ³⁾ Tilsvarende gælder livsform og i det mindste delvis kultur. På sidstnævnte område er forskellene nok størst. I virkeligheden kunne mindretallet måske bedst karakteriseres ved det tyske ord »Zweiströmigkeit«, der dækker over at gruppen er »hjemme« i to livsformer eller kulturkredse.

Alt i alt peger denne summariske afgrænsningsdiskussion i retning af, at det er vanskeligt analytisk at definere mindretallet ud fra objektive kriterier. Den entydige afgrænsning, medlemmernes subjektive identifikation, er samtidig den vanskeligst konstaterbare i praksis. Objektive kendetegn kan måles, men det er umuligt at opnå fuldstændig garanti for målingens validitet.

Alternativt kunne afgrænsningen baseres på eksterne iagttagelser, dvs. minoritetsgruppens afvigen fra det omgivende samfund, men også denne form for måling lider af den grundlæggende skavank set i relation til denne artikels emne, at ne-

top nationale mindretal kan være usynlige, først og fremmest som enkeltpersoner, men til tider også på organisations- eller institutionsplan. Umiddelbart kan det ved første øjesyn for udenforstående være svært at få øje på hjemmetyskhedens tilstedeværelse i Sønderjylland.

»Det usynlige mindretal«

En af grundene til, at mindretallet er »usynligt« er, at det kun i begrænset omfang udgør et samfund i samfundet. Årsagerne er mange, de vigtigste er nok:

At mindretallet aldrig har haft en tal-mæssig størrelse, der muliggjorde en altomfattende organisering som den, der f.eks. var kendetegnende for det hollandske samfund med udgangspunkt i religion og ideologiske skillelinier og

At den danske mindretalspolitik fra begyndelsen har været anlagt på at fremme de tysksindede sønderjyders integration i det danske samfund.⁴⁾

Det tyske mindretals organisatoriske opbygning har derfor været koncentreret på det kulturelle område - først og fremmest skole, kultur, idræt og kirke, hvori-mod det økonomiske felt i vid udstrækning blev overladt til de almindelige danske organisationer. Vigtigste undtagelse er landbrugssektoren, hvor der stadig findes en tysk erhvervsorganisation der samarbejder med de danske landboforeninger samt en landbrugsskole. Landbruget spiller traditionelt en forholdsvis fremtrædende rolle i mindretallet, omend den til tider synes at være blevet overvurderet.⁵⁾

Selv om der også inden for landbrugs-erhvervet findes assimilations- og integrationstendenser er de betydelig svagere og mindre fremskredne end i andre dele af mindretallet. Dette skyldes ikke mindst, at de hjemmetyske landbrug i visse dele af

Sønderjylland stadig har en betydelig vægt.

Da landbruget såvel i mindretallet som i flertallet er et erhverv i tilbagegang, kan mindretallets overlevelse næppe sikres på dette grundlag alene. Da mindretalsmedlemmer inden for andre erhverv i højere grad kommer i berøring med forandringerne i det omgivende samfund og dets krav om uddannelse, mobilitet og fleksibilitet, betyder dette som nævnt indledningsvis en svækkelse af mindretallet såvel relativt som absolut. Der kan således næppe være tvivl om, at den økonomiske assimilation fremmer og forstærker først den politiske og på lidt længere sigt også den sproglig-kulturelle assimilation.

Især på det politiske felt er denne udvikling blevet tydeligere med en stort set ubrudt tilbagegangslinie siden 1960 i takt med, at andre end de nationale skillelinier blev vigtige. Hovedårsagen er nok, at mindretallet er for lille til at kunne rumme alle de konfliktlinier, der er i det moderne samfund. De miljøbevidste samarbejder med danske miljøgrupper - ligesom de utilfredse i mindretallet søgte over i Fremskridtspartiet. Resultatet blev, at den økonomiske assimilation blev efterfulgt af den politiske. Udviklingen på dette felt er ikke afsluttet.

Sammenhængen mellem samfundsudvikling og diffusionen bort fra mindretallet kan ikke her dokumenteres i detaljer, men skal kun antydes med udgangspunkt i oplysninger om uddannelsesforholdene i mindretallet.

Uddannelse - vejen til assimilation?

Ud over grundskolerne råder mindretallet kun over et gymnasium, og en efterskole med den ovenfor omtalte landbrugsspecialisering. Dette betyder, at alle unge,

der ønsker en egentlig erhvervsuddannelse kommer i berøring med det danske uddannelsessystem, medmindre de vælger at få en uddannelse i Tyskland.

Medlemmer af det nationale mindretal kommer således i dag i en meget tidlig alder i en situation, hvor de fleste sociale kontakter er personer og institutioner uden for mindretallet. Konsekvenserne heraf kan spænde fra en langsom fremmedgørelse til egentlige loyalitetskonflikter. I begge tilfælde bliver assimilation en nærliggende mulighed. Udviklingen forstærkes af den faktiske valgfrihed for mindretallets medlemmer med hensyn til ønsket om tilknytning til mindretallet. Der vil sjældent/aldrig i dag være tale om en stempning af personer som afvigende fra flertallets side, som den, andre minoriteter kan være udsat for.

Resultatet af assimilationstendenserne er velkendte i form af aftagende tilslutning til mindretallet - stærkest og tidligst på det politiske felt.

Hovedtesen i det følgende er, at den vigtigste årsag hertil må findes i den accelererende forandring de moderne samfund har undergået siden slutningen af 50'erne. Mindretallet har som gruppe ikke kunnet følge med, hvorimod medlemmerne som individer ikke har haft problemer - måske endog tværtimod, som udplukkene fra uddannelsesstatistikken for mindretallet og landsdelen som helhed antyder.

Manglen på højere læreanstalter og især fraværet af egentlige universiteter betyder, at Sønderjylland er præget af en betydelig afvandring af uddannelsessøgende unge. Tilbageflytningen udligner kun delvist dette på et lidt senere alderstrin. For mindretallet betyder dette dels et forstærket assimilationspres bort fra mindretallet (for de hjemvendte), dels er der tale om et direkte tab af unge.

Tabel 1 nedenfor viser disse vandrings betydning for hele regionen.

Tabel 1. Andel unge der bliver i Sønderjylland betinget af uddannelse 1981-86 (i% af den samlede elevtilgang).

Uddannelse	Drenge	Piger
Grundlæggende eks.	86%	88%
Kort videregående	62%	41%
Mellemlang videregående	84%	58%
Lang videregående	0	0

Kilde: Schauby, Jarn: **Uddannelsesstilbud og -vandringer i Syd- og Sønderjylland**. Initiativorganisationen og Institut for grænseregionsforskning, Aabenraa, Ribe nov. 1985. Tabel 5.6. p. 51.

Som det ses, er det først og fremmest de unge, der ønsker en lang videregående (universitets-)uddannelse der forlader regionen. At »forbliverkvoten« for unge, der ønsker en mellemlang uddannelse er forholdsvis stor, må først og fremmest tilskrives den gode dækning med seminarier samt Handelshøjskole Syd og Teknikum i Sønderborg. Det kan således fastslås, at en betydelig andel af regionens unge må flytte for at få uddannelse.

Uddannelse rummer som nævnt to udfordringer for mindretallet som gruppe. Statistikken kan kun belyse den ene - afvandringen - medens den anden, forstærkningen af assimilationstendenserne ikke kan opgøres talmæssigt. At den fremmes kan der næppe herske tvivl om.

Som det fremgår af tabel 2, der viser flyttemønstret betinget af uddannelse for alle unge fra Sønderjylland, er der en snæver sammenhæng mellem uddannelseslængde og tilbøjeligheden til at bosætte sig i regionen. Medens den overvejende del af de EFG-uddannede forbliver i amtet, bosætter kun hhv. 17% af drengene og 13% af pigerne med en videregående uddannelse sig i amtet efter endt uddan-

nelse. For de mellemlange og korte videregående uddannelser er andelen 62% og 55% for mænd og 42% og 51% for kvinder, der enten bliver i amtet eller vender tilbage.

Overføres disse frekvenser på mindretallet, bliver det tydeligt, hvilket »dræn af unge« mindretallet er udsat for alene på grund af den tiltagende uddannelsessøgning og mobilitet i samfundet. Hertil må føjes at mindretallet ikke opnår en vandringsgevinst i de lidt ældre aldersklasser, der kan udligne dette tab.

Nogle få tal for de seneste år antyder alvoren i truslen mod mindretallets grundlag som denne udvikling udgør. Medens gymnasiefrekvensen i Sønderjylland i 1985 lå på ca. 27%, hvilket er betydeligt under landsgennemsnittet, kan overgangsfrekvensen fra det tyske skolevæsen anslås til ca. 42% for den årgang der i 1984 afsluttede 9. klasse.⁶⁾

Den høje gymnasiefrekvens omsættes også til en høj studiefrekvens. En undersøgelse af studenterårgangene fra 1962 til 1985 fra det tyske gymnasium, der uddan-

Tabel 2. Uddannelses- og flyttemønster for unge fra Sønderjylland.

Flyttemønster Uddannelse	I alt %	DRENGE				N
		Uddannet i amtet Heraf fastboende 1)	I alt %	Uddannet udenamts Heraf tilbage 2)		
EFG-basisudd.	71	65	29	18	1787	
EFG 2. del, lærlinge	61	56	39	29	5250	
Korte videre- gående udd.	37	32	63	23	489	
Mellemlange videreg. udd.	57	39	43	9	747	
Lang videre- gående udd.	0	0	100	17	667	
I alt	57	51	43	24	8940	
PIGER						
EFG-basisud.	76	70	24	15	1969	
EFG 2. del, lærlinge	75	65	25	13	3354	
Korte videre- gående udd.	40	32	60	19	1147	
Mellemlange videreg. udd.	45	31	55	11	650	
Lange videre- gående udd.	0	0	100	13	294	
I alt	62	56	38	14	7414	

1. De fastboende omfatter unge, som både får deres uddannelse i det amt, de kommer fra, og som bliver i amtet bagefter (i hvert fald de første fem år).

2. Omfatter unge, der forlader amtet for at få en uddannelse, men derefter vender tilbage.

Kilde: Jarn Schauby: »Uddannelsesstilbud og -vandring« pp. 23-27 i: **PLUK** nr. 3 1985, Institut for grænseregionsforskning, Aabenraa.

ner den altovervejende del af de hjemmetyske studenter viste, at 47% valgte en længerevarende 51% en mellemlang og kun 7% en kortere videregående uddannelse.⁷⁾ Sidstnævnte andel er dog vokset kraftigt i de senere år.

Med tilbageflytningsfrekvenserne i tabel 2 in mente betyder dette alt andet lige et betydeligt dræn af potentielle medlemmer. Drænet bliver ikke mindre, når der tages højde for, at knap en tredjedel af de unge søgte uddannelser i Tyskland, der i det mindste på visse felter kun undtagelsesvis muliggjorde tilbagevenden til mindretallet. Læreruddannelsen var nok den vigtigste undtagelse. I de senere år har der været en entydig tendens til, at stadig flere søger uddannelse i Danmark (75% af årgangene 1979-83).

Alt i alt antyder disse spredte oplysninger om uddannelsesmønstret i mindretallet, at de tendenser der er i det danske samfund i almindelighed henimod længerevarende uddannelser i det mindste potentielt er endnu stærkere i mindretallet. Dette må antages at forstærke integrations- og måske især assimilationstendenserne. Inden for rammerne af dette bidrag har det ikke været muligt at undersøge vandrings- og især tilbageflytningsmønstret nærmere. Dette kan udgøre en væsentlig modifikation på det fremførte, omend det ikke anses for sandsynligt.

Konklusion

I det foregående er diskuteret en række faktorer, der alle fremmer mindretallets integration og assimilation.

Skues tilbage over det tyske mindretals historie i Danmark må det fastholdes, at det med nogle ganske få års undtagelse (og her på et aldeles tvivlsomt grundlag) har været præget af kraftige assimilationstendenser. Resultatet har været en

stort set konstant aftagende tilslutning til mindretallet - tydeligst afspejlet i valgtallene.⁸⁾

Som nævnt spiller de eksterne konjunkturer en væsentlig rolle for mindretallets udvikling. Åreladningen efter det nationalsocialistiske mellemstil var af en størrelsesorden og fik så store identitetsmæssige konsekvenser, at mindretallet ikke kunne bære det på langt sigt. På kort sigt var hændelserne under og umiddelbart efter den anden verdenskrig med til at styrke sammenholdet blandt de tilbageblevne. Der skete da også en såvel politisk som organisatorisk rekonstruktion af mindretallet i løbet af halvtredserne.

På mange felter var der tale om en rekonstruktion af de gamle strukturer. Andet var næppe realistisk, men heri lå også kimen til de problemer mindretallet mødte i tresserne, da det danske samfund for alvor blev til et moderne industri- og servicesamfund.

Den tiltagende mobilitet i samfundet betød på den ene side, at mindretallets medlemmer i større omfang end tidligere flyttede fra landsdelen for at få arbejde eller uddannelse. Herved svækkedes mindretallets basis, da det først og fremmest var de driftigste og bedst uddannede der tog springet ud i den store verden uden for Sønderjylland. Kun forholdsvis få vendte senere tilbage efter endt uddannelse. På den anden side betød den større mobilitet i samfundet som helhed, at der også skete en tilflytning til Sønderjylland fra det øvrige land. Da mindretallet naturligt nok ikke fik tilgang fra denne gruppe, blev resultatet heraf også en (relativ) svækkelse.

Hermed berøres det centrale punkt, der adskiller det tyske mindretal fra andre mindretal i Danmark. Det tyske mindretal er ikke kun et nationalt, men også et geografisk afgrænset mindretal. Mindretallet

findes så at sige kun i Sønderjyllands amtskommune og ikke andre steder. I et responsum vedr. det tyske mindretals parlamentariske repræsentation udarbejdet for det tyske mindretal, fremhæver Jørgen Elklit i forbindelse med en diskussion af at tillade »udvandrede« hjemmetyskere at stemme på Slesvigsk Parti og medregne disse stemmer i fordelingen af kredsmandaterne i Sønderjylland:

»Min opfattelse er, at det ville være vanskeligt. Det hænger sammen med, at afvandringen fra mindretallet - både når de pågældende bliver i Sønderjylland og når de rejser til andre dele af landet - så vidt det kan vides, hyppigt resulterer i enten en vis (national-) politisk passivitet og manglende stillingtagen eller - modsat - et aktivt engagement i dele af dansk samfundsliv, blandt andet som det kommer til udtryk ved at stemme og måske føle sig knyttet til et af de politiske partier. Der er ingen grund til at antage, at de pågældende i særlig høj grad vil benytte en eventuel mulighed for via stemmesedlen at knytte kontakten med det mindretal, som de - som samfundsmæssigt forankringspunkt - har brudt forbindelsen med.⁹⁾

Kan man tilslutte sig denne vurdering er der næppe grund til at afvise den også geografisk baserede afgrænsning. Det tyske mindretal er en sønderjysk forteelse, der ikke rækker ud over landsdelen som befolkningsgruppe betragtet. Meget tyder således på, at personer der forlader landsdelen også forlader mindretallet. Påstanden kan naturligvis ikke verificeres med tal. En antydning fås imidlertid når man betragter den geografiske fordeling af abonnenterne på mindretallets dagblad »Der Nordschleswiger«. Ud af et samlet oplag på ca. 3.500 aviser distribueres kun ca. 15% uden for Sønderjylland, ca. lige- ligt fordelt mellem det øvrige Danmark og Tyskland. Når heri medregnes et vist an-

tal institutionelle abonnenter, antyder tallene, at kun meget få tidligere mindretalsmedlemmer vælger at holde forbindelse med mindretallet gennem aktiv informationsøgning.

Betragtet over det lange tidsrum, der er nødvendigt når udviklingen i sociale og nationale grupper skal vurderes, kan der næppe herske tvivl om, at den integrationspolitik i det danske samfund der formelt påbegyndtes i 1945 har begunstiget den assimilation, der for alvor begyndte at tage fart i tresserne med den forcerede udvikling i det danske samfund. Integration og assimilation kan således betragtes som to punkter på samme kontinuum. I så henseende er det moderne industri- og servicesamfund den dårligste grobund for en minoritet, der ene og alene holdes sammen af den identitetsfølelse og sproglig-kulturelle baggrund det enkelte individ alene er herre over.

Dette er samtidig det vigtigste særkende for en national minoritet sammenlignet med de fleste andre mindretal her i landet. Medlemmerne kan frit vælge nationalt tilhørsforhold. De kan forlade gruppen, uden at dette registreres i det omgivende samfund. Denne mulighed har de færreste andre mindretal her i landet. Også på den materielle side adskiller de nationale mindretal i den dansk-tyske grænseregion sig fra andre minoriteter, idet de såvel organisatorisk som økonomisk har en styrke, de fleste andre mindretal ville misunde dem.

Som det er fremgået af det foregående, er dette imidlertid ikke nødvendigvis en tilstrækkelig betingelse for en national folkegruppes overlevelse på langt sigt i et dynamisk samfund.

Noter

1. Her efter Elklit et al., »Om måling af nationalt tilhørsforhold i Nordslesvig« pp. 375-395 i: *Økonomi og Politik* 1972 nr. 2, p. 278 f.
2. *Ibid.*
3. Elklit et al., *Nationalt tilhørsforhold i Nordslesvig. Resultater fra en interviewundersøgelse* Acta Jutlandica XLIX Samfundsvidenskabelig serie 14 Århus 1978. I samme retning peger en ny undersøgelse gennemført af Karen Margrethe Pedersen blandt skolebørn i Tinglev, der er publiceret af Institut for grænseregionsforskning, under titlen: *Mødet mellem sprogene i den dansk-tyske grænseregion*, Aabenraa 1986.
4. Henrik Becker-Christensen, *Dansk mindretalspolitik i Nordslesvig. Udformningen af den danske politik over for det tyske mindretal 1918-20*. Institut for grænseregionsforskning, Aabenraa 1984.
5. For en kritisk diskussion af denne problemstilling se Toft, Gösta, *Die bäuerliche Struktur der deutschen Volksgruppe in Nordschleswig*, Institut für Regionale Forschung und Information, Flensburg 1982.
6. Tallene er skønnet ved hjælp af: *Deutscher Schul- und Sprachverein für Nordschleswig*. »Jahresbericht 1983/84 og 1984/1985, Aabenraa. Til sammenligning kan nævnes at gymnasiefrekvensen for hele landet i 1983 var på 39%.
7. Turnowsky, Erich, »Ausbildungen der Ehemaligen des Deutschen Gymnasiums - eine statistische Erhebung« pp. 20-26 i *Svinget 85 Zeitschrift für den Verein der Ehemaligen und Freunde des Deutschen Gymnasiums* 1985 (Aabenraa). Procentfordelingen er baseret på 632 tidligere elever hvis uddannelse gymnasiet havde kendskab til.
8. Walter Reimers og Gösta Toft: *Daten der Grenzregion*, Deutscher Grenzverein e.V. Flensburg, Schleswig 1979, p. 30 ff.
9. »Det tyske mindretals parlamentariske repræsentation«. Et responsum udarbejdet af Jørgen Elklit. Århus/Aabenraa jan. 1981, p. 55.

Udviklingen af holdninger til etniske minoriteter i 1985

Indledning

Indtil begyndelsen af 80'erne hørte begreber som fremmedhad, intolerance og racisme til sjældent anvendte termer i vort dagligsprog herhjemme. De blev i hovedsagen kun benyttet, når vi talte om andre. Om konflikter og sammenstød mellem etniske grupper, der fandt sted i andre vesteuropæiske lande og især i andre verdensdele. Vi kunne, med en kollektiv illusion om at tilhøre en af verdens mest frisinde og humant indstillede nationer, med ren samvittighed tage afstand fra de holdninger, der fremprovokerede disse begivenheder.

Men inden for de sidste 5-6 år er disse ord blevet hyppigere og hyppigere i vores hverdag. Der går sjældent lang tid mellem beretningerne i medierne om episoder med umiskendelig præg af konflikt eller sammenstød mellem majoritet og herboende etniske minoriteter.

Danmark er ikke længere et étnisk set helt så homogent samfund, som det var for 20 år siden. Indvandringen af fremmed arbejdskraft fra såkaldte tredjelande og den efterfølgende familiesammenføring har for første gang gjort de fremmede synlige i Danmark. Indvandrerne har allerede fra slutningen af 70'erne givet udtryk for oplevelsen af stigende negativitet,

afvisning og chikane i dagligdagen fra mange danskeres side. Enkelte har endog talt om angst for forfølgelse og angst for fremtiden i Danmark. Diskrimination på arbejdsmarkedet betragtes også som en af forklaringerne på indvandrerens usædvanlig høje ledighed.

1985 blev det år, hvor befolkningens generøsitet, hjælpsomhed og solidaritet med herboende etniske minoriteter blev sat på en større prøve end nogensinde i efterkrigsårene. Knap en tredjedel af de ca. 26.000 mennesker, der har opnået asyl i Danmark siden afslutningen af den anden verdenskrig, fik den tilkendt i 1985. Tilmed var flygtningetilstrømningen tilsyneladende uforudset af alle. Offentligheden var derfor helt uforberedt, og de sædvanlige påvirkningsstrategier, der sikrer, at forfulgte omgives med forståelse og sympati af modtagerlandets befolkning, blev hermed i nogen grad sat ud af spillet.

Hvad betød dette år for befolkningens holdning til etniske minoriteter? Oplevede man disse begivenheder som en ekstra udfordring til at leve op til vore humanitære og demokratiske idealer? Eller har man snarere betragtet de mange flygtninge som en provokation? En begivenhed der fordrede, at vi måtte sige stop, nu har vi fået nok? Hændelserne i 1985 tyder på begge dele. Vi har været vidner til episoder, som vi for blot nogle få år siden var sikre på ikke kunne finde sted i Danmark. Optøjerne i Kalundborg, hvor nogle af byens unge overfaldt en gruppe flygtninge, brandbomber ved den jødiske synago-

ge og jødiske forretninger var tidligere utænkelige begivenheder i den danske hverdag.

Men vi har også set det modsatte. Rundt omkring i landet er der opstået grupper med det formål at lette flygtningenes vej ind i det danske samfund. Mange har engageret sig i arbejdet for retfærdighed og human behandling af asylsøgende. Mange er aktive i bekæmpelsen af fremmedhad og racisme.

Disse begivenheder efterlader indtrykket af splittelse og polarisering af det danske samfund i dette spørgsmål. Hvad ligger der bag disse begivenheder? Findes der en holdningsmæssig dækning hos befolkningen for denne tilsyneladende splittelse, eller er der snarere tale om lokalt betingede konflikter og animositet eller sympati og hjælpsomhed?

Det er dette spørgsmål, der vil blive søgt besvaret i det efterfølgende.

Datagrundlaget

Denne fremstilling er en udbygning og viderebearbejdelse af et tema, som indgår i en undersøgelse, socialforskningsinstituttet har gennemført om befolkningens holdning til etniske minoriteter. Rapporten er i skrivende stund endnu ikke publiceret. De oplysninger, som undersøgelsen bygger på, er indsamlet gennem Danmarks Statistiks og socialforskningsinstituttets fælles omnibusundersøgelser. Omnibusundersøgelserne gennemføres regelmæssigt flere gange om året og er bl.a. karakteriseret ved, at flere emner samles i ét interview. Stikprøven trækkes som et tilfældigt udvalg fra CPR-registeret af personer i alderen 16-99 år.

Dataindsamlingen fandt sted med ca. et års mellemrum, nemlig i august 1984, det vil sige før flygtningedebatten tog sin begyndelse for alvor, og i oktober 1985, hvor den var på sit højeste. Formålet med

undersøgelsen var dels at indsamle oplysninger om befolkningens holdning til indvandrere og flygtninge, dels at analysere, hvorvidt disse holdninger har ændret sig i løbet af 1985 bl.a. under indtryk af det store antal flygtninge, der i denne periode søgte og fik asyl i Danmark.

Spørgsmålene vedrørende holdninger til indvandrere blev stillet ved begge dataindsamlinger, mens oplysninger om holdninger til flygtninge kun blev indhentet ved den sidste undersøgelse i oktober 1985.

De påstande, der anvendtes ved holdningsmålingen, blev underkastet faktoranalyse. Kun de påstande, som udviste en relativt høj korrelation, og som også ud fra en psykologisk betragtning måtte anses for at måle samme bagvedliggende dimension, indgår i det indvandrerindeks, som vil blive omtalt i det følgende. Lidt forenklet kan man sige, at fælles for de fem udsagn, indvandrerindekset bygger på, er, at de først og fremmest måler befolkningens vurdering af indvandringens konsekvenser på tilgængeligheden af en række samfundsmæssige goder her i landet. Hovedelementet er i dette måleinstrument solidaritetsdimensionen, dvs. indstillingen til at dele de samfundsmæssige goder med invandrerne. Herudover indgår der et enkelt udsagn, som indicerer fremmedangst.

Flygtningeindekset, som ligeledes er bygget op om fem udsagn, men med andre formuleringer, har til hensigt at måle samme dimensioner, nemlig solidariteten og angsten for det fremmede, det ukendte.

På grundlag af svarene på de fem udsagn, der indgår i indvandrerindekset, er materialet blevet delt op i fem holdningsgrupper ud fra ønsket om, at hver gruppe skulle omfatte ca. 20 pct. Den anvendte teknik med fem svarmuligheder på hvert spørgsmål resulterer i en skala med et ud-

faldsrum fra 5 til 25, hvor 5 repræsenterer den yderste grad af negativitet, og 25 udtrykker den maksimale grad af positivitet. Grupperne fordeler sig i materialet, som det fremgår af tabel 1.

Tabel 1. Sammensætning af de fem holdningsgrupper i 1984- og i 1985-undersøgelsen.

	Skala-Point	Procent		Antal	
		84	85	84	85
Gruppe 1	5-12	20,0	19,5	299	294
Gruppe 2	13-16	20,0	20,0	301	301
Gruppe 3	17-19	18,2	16,8	272	254
Gruppe 4	20-22	20,7	21,8	309	329
Gruppe 5	23-25	21,0	21,9	314	331

Holdninger til indvanderne i 1984 og i 1985

Tabel 2 viser andelen af enige (dvs. helt enige og delvis enige) på samtlige otte udsagn, der indgik i begge interviewundersøgelser. De udsagn, der er mærket med stjerne, indgår i indvandrerindekset.

Tabellen, viser nogle bemærkelsesværdige træk i befolkningens holdninger allerede i 1984. Især hvad tilslutningen til indeks-udsagnene angår er der betydelig afstand mellem grupperne. Mens ingen i den mest positive gruppe erklærer sig enig i nogen af disse påstande, tilslutter et overvejende flertal sig til dem i den mest

Tabel 2. Den procentvise andel af de enige i holdningsudsagn og indvandrere i 1984 og i 1985, opdelt på holdningsgrupper.

	Holdningsgruppe									
	1		2		3		4		5	
	84	85	84	85	84	85	84	85	84	85
<i>Negative udsagn</i>										
pct.										
* Mange indvandrere er kommet til landet for at udnytte vort sociale system	78	83	38	52	26	36	9	14	-	-
* Vi har fået en øget arbejdsløshed her i landet, fordi indvanderne har taget danskernes arbejde	76	72	36	35	18	18	10	7	-	-
* Indvandringen udgør en trussel mod vor nationale egenart	65	71	27	31	13	13	5	6	-	-
* Indvandrere, som begår handlinger, der fører til fængselsstraf, bør omgående udvises	94	97	75	82	62	62	37	48	-	-
* Hvis arbejdsløshedsheden stiger, bør vi tvinge indvanderne til at rejse hjem	85	76	38	30	16	11	5	2	-	-
Indvanderne omgås kun hinanden og holder alle andre ude	53	43	42	35	34	30	34	29	19	18
<i>Positive udsagn</i>										
Samfundet bør skabe muligheder for, at indvanderne kan beholde deres sprog og kultur ..	20	27	34	33	42	46	54	62	71	76
Indvanderne har med deres skikke og vaner gjort vores kultur rigere	10	10	13	25	22	36	34	52	49	66

negative gruppe. Meningsforskellene er derimod langt fra så markante, når det drejer sig om positive udsagn eller postuler. Det samme er tilfældet for de udsagn, der forudsætter en eller anden form for kendskab til eller viden om indvandre-re. Det ser altså ud til, at holdningsdan-nelsen til spørgsmålet om indvandrerne tilstedeværelse her i landet for det første er så godt som helt løsrevet fra et direkte eller indirekte kendskab til dem. Dette be-styrkes i øvrigt af den kendsgerning, at 75 pct. af interviewpersonerne ikke er i stand til blot at give et omtrentligt skøn over an-tallet af herboende udenlandske statsbor-gere i de store indvandernationaliteter hverken i 1984 eller i 1985. Yderligere un-derbygges dette af, at skønt kontaktfla-den mellem danskere og indvandrere er noget bredere i 1985 end i 1984, er ca. halvdelen af befolkningen stadig helt uden kontakt med indvandrerne i daglig-dagen.

Det faktum, at spredningen er langt mindre med hensyn til de positive udsagn, kunne for det andet tyde på, at det, der er kernen bag negativiteten og intolerancen over for indvandrerne, er, at de opleves af grupper af befolkningen som potentielle konkurrenter om de sparsomme og van-skeligt opnåelige sociale og samfunds-mæssige goder. Sagt på en anden måde tyder disse resultater på, at modstanden og negativiteten snarere er betinget af, at grupper af befolkningen har en forestil-ling om, at tilgængeligheden af de sociale goder indskrænkes som følge af deres til-stedeværelse end deres fremmede etnici-tet.

Året efter blev flygtningetilstrømning-en omgivet af en vældig mediebevågen-hed. Mistanke om bekvemmelighedsflygt-ninge, organiseret mennesketransport fra urolige dele af verden og lignende blev med jævne mellemrum fremført i debat-

ten. Hvad betyder alt dette for holdnin-gen til en anden etnisk minoritet, nemlig indvandrerne? Beregner man gennemsnit-tet for hele befolkningen på alle fem in-dekspåstande, kan der ikke konstateres nogen forskel. Gennemsnittet for hele be-folkningen er 17,4 skalapoint i 1984 og 17,5 skalapoint i 1985. Når man imidler-tid tager den kendsgerning i betragtning, at de øvrige udsagn viser en ikke helt ube-tydelig forbedring, må man alligevel kon-kludere, at befolkningens holdning til indvandrerne som helhed på trods af den til tider følelsesladede debat om flygtninge er blevet noget mere positiv. Men man bør dog være opmærksom på to forhold, når forbedringen af holdningerne til ind-vandrerne skal vurderes. For det første vi-ser tabellen, at forbedringen især skyldes en større tolerance for og accept af kultu-relle forskelligheder og meget mindre en stigende solidaritet med henblik på, at vil-le dele samfundets ressourcer med dem. For det andet dækker den svage forbed-ring over den kendsgerning, at afstanden mellem de indvandrer-negative og indvan-drer-positive synspunkter på visse områder er blevet endnu større i 1985, end det var året før.

Dette kunne tyde på, at tolerance for kulturelle forskelligheder meget vel kan trives sammen med manglende solidatitet med hensyn til ønsket om at sikre ind-vandrerne lige adgang til de eftertragtede, men vanskeligt opnåelige goder. Sagt på en anden måde er det ikke helt utænke-ligt, at man kan leve med inkonsistente holdninger til de fremmedes tilstedeværel-se i Danmark. En holdning der på den ene side hviler på den erkendelse, at nye men-esker, nye normer og værdier er berigen-de og inspirerende at blive konfronteret med. Og som på den anden side tager ud-gangspunkt i, at disse oplevelser ikke må koste noget.

Hvilke grupper ændrer holdninger?

Meget såvel ældre som nyere holdningsforskning bærer vidnesbyrd om, at positive og negative holdninger til etniske minoriteter ikke er jævnt fordelt i befolkningen. Generelt dokumenteres der en tendens til, at befolkningsgrupper, der lever under omstændigheder, der kan eller i fremtiden vil kunne betinge en grundlæggende følelse af tryghed, sikkerhed og magt over egen skæbne og egen verden, er mere tolerante og positive over for fremmede grupper.

Disse tendenser bekræftes af denne undersøgelse. Socioøkonomiske karakteristika, der normalt er forbundet med tolerante holdninger, udviser også her de forventede sammenhænge. Ældre er mere negative over for indvandrere end yngre. De erhvervsmæssigt beskæftigede og de uddannelsessøgende er mere positive end de grupper, der er ude af erhverv. Mennesker med højere uddannelse og højere indkomster er mere positive end grupper med kortvarig skoleuddannelse og lave indkomster. Derimod kan man i modsætning til nyere skandinaviske holdningsundersøgelser ikke konstatere holdningsforskelle mellem de to køn. Heller ikke det forhold, at bopælen er beliggende i en kommune med relativt høj koncentration af indvandrere, synes at spille nogen rolle for holdningen.

En række af de baggrundsfaktorer, der udviser sammenhæng med holdningerne, kan overlappe og være udtryk for det samme bagvedliggende forhold. Af den flerdimensionale analyse, der blev gennemført for at identificere den eller de faktorer, der med størst sandsynlighed kunne forudsige holdningens retning, fremgik det, at alder havde en svag, erhverv nogen og skoleuddannelsens varighed en særdeles stærk betydning.

Beregnes den gennemsnitlige holdningsscore for de enkelte undergrupper af befolkningen på grundlag af svarene i 1984- og i 1985-undersøgelsen, ser man nogle forskydninger, der lidt forenklet kunne tolkes som en tendens til, at de grupper, der i forvejen har negative standpunkter, bliver mere negative, mens de positive rykker endnu en tak mod positivitet. Det indtryk af splittelse og polarisering i hvert fald på nogle punkter, som tabel 2 efterlod, bestyrkes også af tabel 3. Men tabellen viser samtidig også, at disse tendenser ikke gælder undtagelsesfrit.

Når man ser bort fra guppen med 7 års eller kortere skoleuddannelse, viser tallene, at de mindst positivt indstillede i samtlige uddannelsesgrupper er de ældste efterfulgt af de yngste, dvs. aldersgruppen 16-24 år. Når denne tendens ikke slår igennem hos de 16-24-årige i gruppen med 7 års skoleuddannelse, må det ses i sammenhæng med, at langt de fleste af disse unge er skoleelever.

At alder er af betydning for indstillingen over for indvandrere, er der i og for sig ikke noget overraskende i. Med alderen kan følge en vis konservatisme og en stigende afvisning af nye ideer og nye krav.

Mere overraskende og i og for sig også mere foruroligende er den kendsgerning, at denne afstandstagen til indvandrere og flygtninge også deles af de helt unge. Her til kommer, at den gruppe, hvor den største forskydning mod negativitet har fundet sted i løbet af 1985, netop er de unge mellem 16 og 24 år med 8-9 års skoleuddannelse. Den kendsgerning, at holdningerne hos de 16-24-årige på 10. klassetrin forbliver på samme niveau, tyder også på en mere udbredt negativitet og skepsis hos denne aldersgruppe set i lyset af, at såvel de 25-39-årige som de 40-59-årige er ble-

Tabel 3. Gennemsnitlig holdningsscore for befolkningen opdelt på skoleuddannelse og alder.

	Indvandrere 1984		Indvandrere 1985		Flygtninge 1985	
	point	antal	point	antal	point	antal
<i>7. klasse eller mindre:</i>						
16-24 år	19,0	52	20,2	37	19,9	36
25-39 år	16,4	65	16,9	48	17,0	48
40-59 år	16,2	224	15,2	224	14,1	223
60 år og derover	14,2	279	14,4	260	13,1	259
<i>8.-9. klasse:</i>						
16-24 år	16,4	58	15,2	76	14,9	76
25-39 år	16,9	121	18,0	124	16,9	125
40-59 år	17,8	72	18,6	93	17,5	93
60 år og derover	15,3	26	15,9	35	14,7	35
<i>10. klasse:</i>						
16-24 år	17,7	113	17,7	105	17,6	106
25-39 år	19,1	174	19,4	187	18,3	188
40-59 år	19,3	81	20,0	103	18,7	102
60 år og derover	16,8	38	16,7	39	14,8	38
<i>Studenter-/HF-eksamen:</i>						
16-24 år	21,1	45	21,5	45	20,3	45
25-39 år	22,5	91	22,8	79	22,4	79
40-59 år	22,4	37	22,0	36	21,8	36
60 år og derover	20,4	14	17,2	10	16,3	10

vet mærkbart mere positive mellem de to dataindsamlingspunkter.

Året 1985 har således flyttet nogle standpunkter. Skønt det ikke kan hævdes, at alle med et negativt udgangspunkt undtagelsesfrit er blevet mere negative i løbet af dette år, er der meget, der tyder på, at latente antipatier er blevet til manifest negativitet, og latente sympatier har udviklet sig til manifest positivitet.

Hvad ligger der bag polariseringen?

Et nærliggende svar på dette spørgsmål kunne netop være flygtningetilstrømningen. Det kan meget vel tænkes, at den kendsgerning, at antallet af asylsøgende mangedobledes inden for en relativt kort periode, og at disse asylsøgende afveg fra vores stereotype opfattelse af, hvordan en

flygtning bør være, har været med til at fremkalde den konstaterede polarisering. Når den har ført til stigende negativitet netop hos de unge, kunne dette være en konsekvens af sammensætningen af den nye flygtningegruppe, hovedsageligt bestående af unge veluddannede mænd med ambitioner om at færdiggøre deres uddannelse og genetablere deres vante middelklassetilværelse. Forklaringen kunne således være den potentielle konkurrence, flygtningene udgør i disse unges øjne, når det gælder om at få del i ressourcerne på uddannelses-, arbejds- og boligmarkedet. Det kan ikke udelukkes, at det er denne animositet, der udspringer af denne konkurrencesituation, som bliver udstrakt til og overført på indvandrerne. Forklaringen kan ikke afvises al den stund, at undersøgelsen viser en noget større negativitet og skepsis over for flygt-

ninge end over for indvandrere i alle befolkningsgrupper. Mistanken om misbrug og udnyttelse af vore sociale systemer er mere udbredt over for flygtninge end over for indvandrere. Men forskellen mellem holdningerne til flygtninge og indvandrere er størst hos de i forvejen mest negative grupper. Dette kunne tyde på, at de befolkningsgrupper, der i forvejen betragter herboende fremmede statsborgere med skepsis, får deres holdninger bestyrket på grund af de usædvanligt mange flygtninge i 1985. Det vil sige, at dette er dråben, der får bægeret til at flyde over.

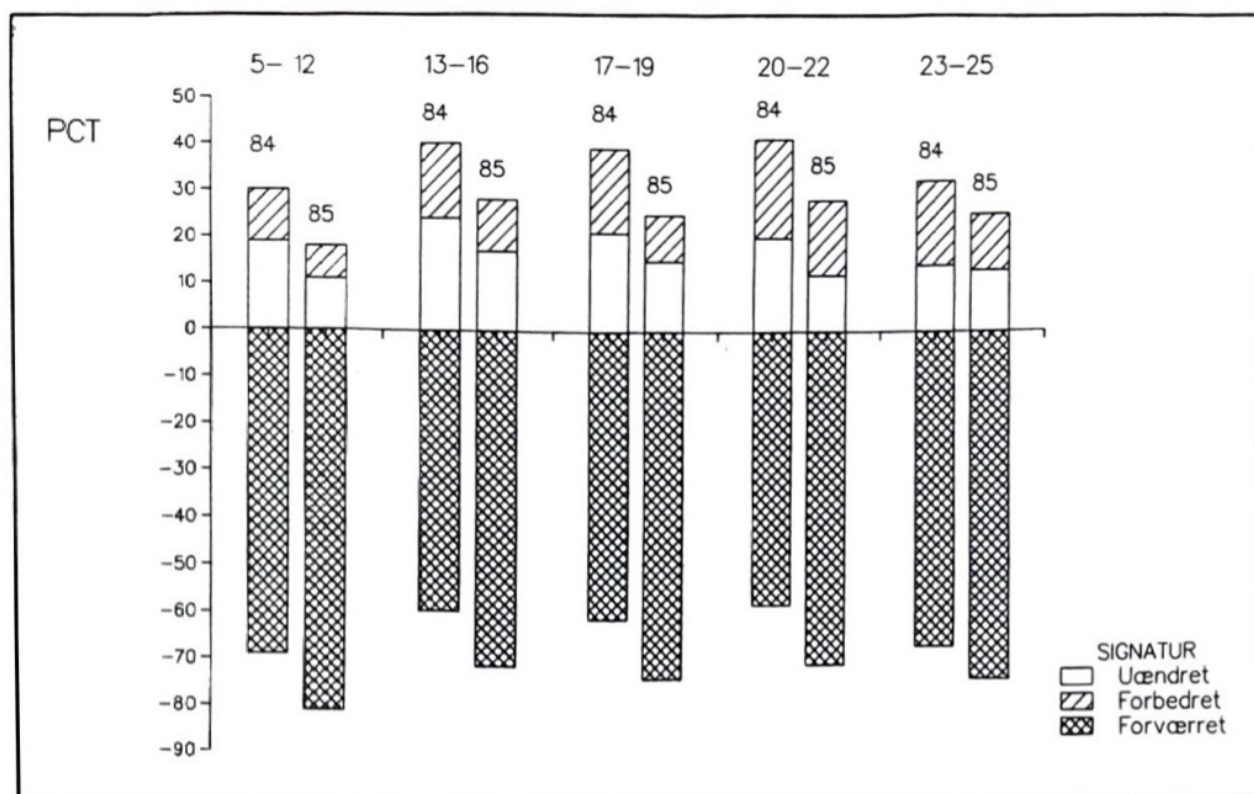
Men der kan også tænkes andre forklaringer. Både i 1984 og i 1985 blev de adspurgte bedt om at vurdere, hvordan forholdet mellem indvandrere og danskere har udviklet sig inden for de sidste 10 år. Figur 1 viser svarene for de fem holdningsgrupper.

De fem søjler i figuren er en opdeling efter antal point på indvandrerskalaen,

hvor gruppen med 5-12 point repræsenterer den mest negative og gruppen med 23-25 den mest positive gruppe. Figuren afslører en række interessante forhold. For det første viser det sig, at den enkeltes vurdering af udviklingen ikke er helt afhængig af, hvor pågældende selv står holdningsmæssigt. I de negativt indstillede grupper er der kun få, der skønner, at der er tale om en forbedring, i modsætning til de positivt indstillede, hvor langt flere vurderer udviklingen optimistisk. Men denne afstand indsnævres betydeligt i 1985.

For det andet skal man lægge mærke til, at allerede i 1984 er der et stort flertal, der mener, at forholdet mellem danskere og indvandrere er blevet forværret i løbet af de sidste 10 år. Dette flertal bliver signifikant større året efter uanset den enkeltes eget standpunkt. Endelig skal det tilføjes, at væksten i pessimisters andel ikke helt modsvares af faldet i de øvrige grup-

Figur 1. Befolkningens vurdering af hvordan forholdet mellem indvandrere og danskere har udviklet sig i de sidste 10 år. - Opdelt på holdningsgrupper (point).



per. Væksten skyldes også, at der er langt færre i 1985 end året før, der ikke kan tage stilling til spørgsmålet. Det ser altså ud som om den gruppe, der i 1984 føler, at de er for langt fra problematikken til at kunne tage stilling, året efter er i besiddelse af en viden, der muliggør en sådan vurdering. Hvor kommer denne viden og disse forestillinger fra? I 1984 var der 12 pct., som ikke kunne svare på spørgsmålet, i 1985 reduceres det til 5 pct. I 1984 mente 56 pct. af alle, at forholdet mellem indvandrere og danskere er blevet forværret inden for de sidste 10 år. I 1985 udgør denne gruppe 70 pct. Hvad ligger der bag denne udvikling, når det ikke modsvares af den faktiske holdningsudvikling hos befolkningen?

Svaret kunne være fristende enkelt: opinionsdannelsen. Materialet indeholder ikke oplysninger, der kan dokumentere denne antagelse. Men der er meget, der tyder på det. Andelen af tvivlere falder i takt med, at andelen af pessimister vokser. Jo højere grad af negativitet, des større forskydning mod pessimistiske vurderinger fra 1984 til 1985. Hvad betinger denne udvikling? Målingen af den enkeltes holdning retfærdiggør ikke denne pessimisme. Der er jo snarere tale om en forbedring end en forværring. Fænomenet ligner til forveksling, hvad der er observeret i Sverige og beskrevet af Charles Westin. Han fandt, at mens den svenske befolknings holdning til indvandrere er blevet bemærkelsesværdigt mere positivt fra 1969 til 1981, blev deres vurdering af udviklingen af forholdet mellem majoritet og minoritet mere pessimistisk. En af forklaringerne, Westin giver på dette tilsyneladende paradoks, bygger på Elisabeth Noelle Neumanns teori om opinionsdannelsen. Hun hævder, at menneskets angst for at isolere sig er det bærende grundelement i opinionsdannelsen. Efter-

som massemedierne i Sverige op til 1981 gang på gang har fremhævet, at forholdet mellem svenskerne og indvandrere er blevet forværret, får denne påstand mere og mere karakter af offentlig opinion. Skønt denne opfattelse ikke modsvares af flertallets personlige holdninger, tør den enkelte ikke give udtryk for en anden opfattelse af angst for at blive isoleret. Tavsshedsspiralen, som herved sættes i gang, kan medføre, at den oprindelige attitude med tiden viskes helt bort, og den almene opinion bliver til en selvopfyldende profeti.

I de senere år er det danske samfund hyppigere og hyppigere blevet konfronteret med beretninger om negativitet, intolerance, diskriminering og endda racistisk adfærd over for herboende fremmede nationaliteter. Med andre ord: Ifølge disse meldinger, det være sig fra pressen eller fra andre opinionsdannere, er det næsten blevet hverdagskost eller sågar normalt at være negativ over for indvandrere. Dette kan være et farligt budskab til identitets-svage unge uden fast forankrede normer, værdier og referencegrupper. At være negativ over for fremmede kan på denne måde blive et element i opbygningen af identiteten, det kan endda opleves som et slags middel til at sikre et tilhørsforhold og et fællesskab med de mange andre, der mener det samme. Man kan spørge sig selv, om der ikke herved skabes de bedste betingelser for, at latente antipatier kan udvikle sig til manifest negativitet.

Men polariseringen i dette spørgsmål kan også være et udtryk for, at holdningerne til en lang række grundlæggende værdier er under opbrud og forvandling. I et nyligt udkommet nummer af tidskriftet Fremtidsorientering redegør Rolf Jensen og Steen Thomsen for den fremtidige holdningsudvikling herhjemme. Fremskrivningen er dels baseret på de for-

ventede ændringer af makrostrukturer, dels udenlandsk holdningsforskning. Artiklen bygger på Hugues de Jouvencels skelnen mellem materialistiske og post-materialistiske holdninger. De materialistiske holdninger findes blandt grupper, der stadig finder tilfredsstillelsen af deres materielle behov vigtigst. De post-materialistiske holdninger lægger derimod hovedvægten på andre værdier og ideer. Ifølge Jouvencel har andelen af post-materialisterne ligget relativt konstant gennem 70'erne i Europa. Men dette skjuler den kendsgerning, at de helt unge (15-24 år) gennem perioden er blevet mere materialistisk indstillet, mens generationen fra 25 til 34 år er blevet betydelig mere post-materialistiske.

Et af grundelementerne i holdningen til minoritetsgrupperne er solidariteten. En solidaritet, som i høj grad har materielle elementer, eftersom det bl.a. drejer sig om indstillingen til at sikre dem adgang på lige fod med majoriteten til samfundets materielle goder. Når vandene skilles i spørgsmålet om holdninger til indvandrere i løbet af 1985, hvor de helt unge bevæger sig fra et relativt positivt standpunkt mod mere negative synspunkter, mens aldersgruppen på 25-39 år bliver mere positiv, kan det ikke udelukkes, at det er den af Jouvencel omtalte tendens, der også gør sig gældende. Polariseringen kan således snarere have sit udspring i forskellige holdninger til at skulle dele de materielle goder med andre end den kendsgerning, at de andre er indvandrere eller flygtninge. Kun en bredere anlagt holdningsforskning, som også inddrager andre grupper med behov for samfundsmæssig støtte og solidaritet, kan give et definitivt svar på dette spørgsmål.

Men det er vigtigt at holde fast i denne tankegang, ikke mindst for indvandrernes og flygtningenes skyld. At vide, at den

negativitet og fjendtlighed og mistænksomhed, der omgiver én, ikke alene rammer mennesker med fremmed baggrund, men også omgiver danskfødte grupper af befolkningen, ændrer intet ved den kendsgerning, at der er tale om fjendtlighed og skepsis. Men det er antagelig lettere at leve med og overvinde, når man ikke har overdrevent positive forestillinger om, hvordan danskerne forholder sig til deres egne landsmænd, der har behov for samfundets støtte og solidaritet.

Afsluttende bemærkninger

1985 blev det år, der satte befolkningens holdning til en række alment accepterede og sjældent diskuterede demokratiske og humanistiske værdier på den hårdeste prøve i efterkrigstidens historie. Værdier som troen på lighed mellem mennesker uanset race, religion eller etnisk tilhørsforhold og værdien i solidarisk at bistå andre, der af en eller anden grund har behov for samfundets støtte. I 1985 bevilgede Danmark politisk asyl til ca. en tredjedel af de mennesker, der siden afslutningen af den anden verdenskrig har fået asyl her i landet. Dette skete på et tidspunkt, hvor beretninger om stigende racisme hørtes hyppigere og hyppigere. De begivenheder, der fulgte i kølvandet af flygtningenes ankomst, viste, at prøven var en belastning for nogle og en udfordring for andre. Befolkningens adfærd vidnede om splittelse. Denne splittelse afspejles også i de holdningsændringer, der er indtrådt i løbet af året.

Allerede i 1984 var der stor spredning og lang afstand mellem synspunkterne hos de indvandrernegative og de indvandrerspositive. Året efter var denne afstand blevet større. Der er ikke tale om dramatiske og radikale udsving, men fronterne er blevet trukket skarpere op i løbet af dette år. Lidt forenklet kunne det siges, at ho-

vedtendensen er, at de i forvejen negativt indstillede blev mere negative, mens de positive rykkede endnu en tak mod positivitet.

En af de mest foruroligende konstateringer ligger i den kendsgerning, at de helt unges standpunkter er blevet mere negative fra 1984 til 1985.

Selv om holdninger justeres livet igenem under indtryk af nye erfaringer og nye påvirkninger, er de underlagt visse regelmæssigheder. Blandt andet er der en tendens til, at man bliver mere konservativt indstillet med alderen. Det er også velkendt, at tilhørsforhold til en generation og del i generationens kollektive erfaring er af væsentlig betydning for holdningerne siden hen. Skal man forstå en generations holdninger, er det ungdomsårenes kollektive erfaringer, man skal søge tilbage til.

På denne baggrund åbner konstateringen af de unges stigende negativitet dystre perspektiver for holdningerne til minoritetsgrupper i fremtidens Danmark.

Men der kan også drages mere optimistiske budskaber ud af dette materiale. Analysen viser, at uddannelse er den sikreste vej til at forhindre, at der opstår fordomme, negativitet og racisme mod fremmede.

Uddannelsessystemet har undergået en eksplosiv udvikling i de senere årtier, og denne udvikling ser ud til at fortsætte fremover. Der vil efter alt at dømme være flere og flere, der vil få del i denne uddannelseseksplosion. Uddannelsen, som er det moderne samfunds mest magtfulde socialiseringsinstrument, er også dets sikreste mobilitetspotentiale. Den sikreste vej til at tilvejebringe den grundlæggende tryghed, der er en forudsætning for at slippe for den angst og utryghed, som mennesker har tendens til at mobilisere

over for nye ukendte fænomener, folkeslag og kulturer.

Endelig må man ikke glemme, at tilvænning til hinanden mellem mennesker med forskellig baggrund, kultur og værdier tager tid. Danskerne og indvandrerne har nu levet sammen i nogle år. At holdningen til dem er blevet lidt mere positiv i et år, hvor befolkningens tolerance for etnisk forskellighed er blevet sat på en større prøve end nogensinde før tyder på, at tilvænnningen har haft sin effekt.

Referencer

- Blum, J.: Splinten i øjet. København 1986.
Henriksen, I.: Indvandrernes møde med social- og sundhedssystemet. Socialforskningsinstituttets publikation... (under udgivelse).
Jensen, R. & Thomsen, S.: Holdningsudviklingen i Danmark. Fremtidsorientering nr. 3, 1986.
Körmendi, E.: Os og de andre. Danskernes holdninger til indvandrere og flygtninge. Socialforskningsinstituttets publikation 153 (under udgivelse).
Lange, A. & Westin, C.: Etnisk diskriminering og social identitet. Stockholm 1981.
Westin, C.: Majoritet om minoritet - et studie i etnisk tolerans i 80-tallets Sverige. Stockholm 1984.

Interessegrupper i et splittet samfund

Set udefra er Danmark et puslingland, der hygger sig i smug, et land, der scorer højt på internationale lykke-indekser, et land, der for mange ikke-danskere står som et forbillede på harmoni og social balance; når vi selv kan have lidt svært ved at følge tankegangen, er forklaringen, at Danmark i nærbillede naturligvis *er* et splittet samfund. Der er sociale, geografiske, holdningsmæssige, religiøse, politiske, økonomiske, og mange andre modsætningsforhold, bl.a. de nævnte i forskellige kombinationer, og der skal undertiden en jordomsejling til, for at vi selv kan få øje for den anden - ligeså rigtige - side af sagen. Når vi ser på specielt interessegrupperne i vores samfund, da er spørgsmålet, hvilken rolle *de* spiller og hvordan. Er de med til at styrke den harmoni og det fællesskab som vitterlig findes? Er interessegrupperne noget positivt eller må de opfattes negativt, og hvordan mere præcist er deres rolle i det danske samfund? Den slags spørgsmål. Lad mig straks sige, at der ikke eksisterer en stor samlet enhedsteori om interessegrupperne; der findes nogle teorier om interessegrupper; de, teorierne, har det fælles, at de udsiger et eller andet om interessegrupperne. De siger mod forskellige aspekter af sagen og kan

være mere eller mindre ambitiøse, og udsagnene kan være rigtige eller forkerte. Som oftest er de dog både det ene og andet, hvad bl.a. hænger sammen med sproglig uklarhed og ambivalens. Ifølge Danske Organisationers hvem-hvad-hvor findes der ca. 1850 »organisationer« i Danmark. Iflg. Amital Etzioni foreligger der en »organisation«, når to personer enes om at flytte en stor sten i fællesskab, eller - lidt mere formelt - »organizations are social units oriented to the realization of specific goals« (Etzioni, 1961, p. 79). Etzioni siger altså - omend indirekte - at der er titusindvis af »organisationer« i Danmark, men har naturligvis ikke mere »ret« end hvem-hvad-hvor håndbogen. De vil forskelligt, hvem-hvad-hvor og Etzioni, de er optaget af forskellige problemer.

Det følgende er blot et selektivt udvalg af indfaldsveje til interessegrupperne i specielt Danmark. Valget er truffet under hensyn til, hvad der er oppe i tiden, og hvad, jeg synes, er særligt spændende. Når jeg gør en del ud af Mancur Olson, skyldes det ønsket om at præsentere en repræsentant for forskningsområdet mellem politik og økonomi, som har været særligt meget i vælten i de senere år, jævnfør den omfattende politologisk-økonomiske litteratur om f.eks. The Political Business Cycle og hele litteraturen om de samfundsmæssige styringsvanskeligheder, »Big Government« etc. Alt afhængig af det valgte perspektiv bliver de -altid tentative - svar, der gives på de rej-

*Institut for Samfundsfag og
og Forvaltning,
Københavns Universitet*

ste spørgsmål, også forskellige, lidt ærgerligt måske, men det er vilkårene i samfundsvidenskaberne.

Pression eller sammenspisthed

Gennem den sidste halve snes år har man i samfundsvidenskaberne talt meget om *korporatisme*. Startsignalet blev givet med Ph. C. Schmitters stort anlagte *scerzo* »Still the Century of Corporatism« fra 1974; senest er diskussionen blevet nok så konkret og empirisk orienteret, se f.eks. en artikel som L. Nørby Johansen og Ole P. Kristensens »Corporatist Traits in Denmark 1946-1976«, der giver en meget sober redegørelse; men man møder alligevel tit en sær enten-eller holdning, en modstilling af en »korporatismemodel« og en »pressionsgruppemodel«. Den sidstnævnte siges at repræsentere et nu ikke længere gyldigt samfundsbillede, godt nok, måske, for sin tid, men ikke længere i overensstemmelse med den aktuelle situation. Jeg mener, at den skarpe modstilling af de to samfundsmodeller er falsk. Begge modeller rammer noget rigtigt, nemlig forskellige aspekter af samme sag. Anlægger vi det korporative perspektiv, åbner sig én alvorlig kløft for vores øjne. Anlægger vi pressionsgruppeperspektivet, åbner sig en anden alvorlig samfunds-kløft, men begge eksisterer, også i dag.

I pressionsgruppe-perspektivet anskues interessegrupperne i samfundet som stående uden for det etablerede beslutningsapparat omfattende f.eks. folketing, folketingsudvalgene, regeringen, regeringsudvalg, administrationen, forskellige dele af denne, diverse udvalg, råd, nævn, kommissioner og f.eks. også domstolene. På lokalt og regionalt plan kan modellen naturligvis også anvendes, og ligeledes internationalt. Her vil der så være tale om andre beslutningsfora, lokale, regionale og internationale henholdsvis. Dette er

imidlertid mindre vigtigt i relation til mere principielle overvejelser. Problemet ud fra denne tankegang, det primære, bliver for interessegrupperne at få *adgang*, blive »hørt« af det etablerede beslutningsapparat; problemet for forskningen bliver, hvordan det sker, og med hvilken effekt. De spørgsmål, der naturligt rejser sig, går på metoder, ressourcer, stil og faktisk gennemslagskraft, og på systemets styrke og svage sider henholdsvis, i relation til interessegruppeverdenen. Synsvinklen er den klassiske, kendt fra Bentley, Truman o.m.a. Den kløft, der åbner sig, er den, der jo må eksistere mellem de store magtfulde, veludrustede organisationer, som i kraft af store økonomiske og informationsmæssige ressourcer har temmelig ubesværet adgang. Den megen såkaldte græsrodsaktivitet gennem den sidste halve snes år vidner om, at lysten til at resignere er i vigen. På den anden side er det tydeligt, at mange græsrodsbevægelser mangler stabilitet, en enkelt skuffelse, et enkelt nederlag kan ofte få en græsrodsbevægelse til at smuldre; kløften består.

Korporatisme-modellen postulerer nu heroverfor, at spørgsmålet adgang - ikke-adgang er mindre interessant i dag, faktum er, siges det, at det etablerede beslutningssystem er ganske anderledes end for måske 20, 30 eller 40 år siden: i dag er det således, at en mængde politiske beslutninger træffes i et integreret, tæt og ofte formaliseret samarbejde mellem offentlige instanser og private organisationer, hvor begge parter er afhængige af hinanden, således at der eksisterer en grå, kan man vel sige, mellemzone mellem det rent offentlige eller rent statslige og det rent private; en mellemzone, der er langt, langt større og vigtigere, end man normalt forestiller sig. Det er i denne korporative mellemzone, at et integreret samarbejde eksisterer, netop ordet integration er nøgleor-

det, hvor repræsentanter for det offentlige og det private mødes og træffer beslutninger, ikke i konfrontation, ikke i en tosidet forhandlingssituation, men som ligebyrdige partnere omkring spørgsmål, der skal løses i fællesskab. Integrationen kan være enten formel eller uformel, men reel er den i hvert fald: Det moderne Danmark er korporativt. Dette er påstanden.

Jeg skal ikke her gå dybere ind i det substantielle. Der er utvivlsomt noget om snakken, og der foreligger en række konkrete undersøgelser, som dokumenterer eksistensen af et omfattende korporativt beslutningssystem. F.eks. er det danske udvalgssystem én vigtig korporativ arena; hvis Niels Petersen har ret, står vi her over for »koordinationspunkter for folkerepræsentation, bureaukrati, sagskundskab og interesseorganisationer, der tilsammen kan siges at udgøre hovedkræfterne i det moderne demokratiske samfund«. Dette er »nutidig praksis«, ifølge Niels Petersen anno 1962, og det er næppe mindre rigtigt i dag.

Min indvending er den, at hvis man vilkårligt vælger at betragte et begrænset udvalg af store, magtfulde, etablerede organisationer samt måske ydermere begrænser sig til at betragte et begrænset udvalg af sagsområder, økonomiske, sociale og andre anerkendt »vigtige« områder, ja, så kan man naturligvis sagtens få en korporative model til at »passe«. Men hvis man, à la Etzioni, vælger at gøre sit organisationsbegreb meget vidt samt ydermere vælger at se på *alle* »vigtige« sagsområder, ikke blot på sagsområder som traditionelt er vigtige, så åbner sig en ny slags kløft, nemlig kløften i forhold til alle de mange organisationer, der står uden for et etableret - korporativt - beslutningssystem. Såvel kløften i pressions-traditionen som kløften i korporatisme-traditionen eksistere; de store, etablerede

organisationer (fagforeningerne, arbejdsgiverne, landbruget, tjenestemand- og funktionærorganisationer etc.) er rykket ind i varmen, er blevet inkorporeret i det regulære beslutningssystem, i hvert fald hvis det gælder deres specielle interesseområder, i mindre grad når det drejer sig om bredere samfundsanliggender. Man kan sige, at »sagsområde« i sig selv er en vigtig variabel, når det gælder at præcisere kløfterne, »sammenspisthed« ja, men i forskellig grad og helt ned til *next to nothing*, afhængig af hvad sagen konkret drejer sig om. Ikke mange tager f.eks. SID, Grosserersocietetet eller for den sag Bøssernes Befrielsesfront alvorligt, når det drejer sig om udenrigspolitik.

Lobbyisme

Også når talen er om lobbyisme, afslører sig en kløft i samfundet. Det er lidt af en luksus at kunne drive lobbyvirksomhed, at forstå det, at have noget at »handle« med, og vide, hvor man skal sætte ind med sine lobbyaktiviteter. Til ordet klæber sig traditionelt negative associationer i retning af, at nogle få ureglementeret søger at opnå fordele på de manges bekostning. Ordet har ikke hidtil været meget brugt på dansk, men synes på vej frem, og muligvis som betegnelse for et eller andet vigtigt, som ikke behøver være illegitimt. Der har for nyligt været afholdt et par konferencer om lobbyisme, en i Århus arrangeret af Jysk Erhvervsklub og en i Bella Centret i København arrangeret af et privat konsulentfirma. Det er måske ikke tilfældigt, at det er erhvervslivet, der er i fokus, når der tales om lobbyisme. Begge steder gik det i øvrigt som en rød tråd gennem drøftelserne, at lobbyisme ingenlunde var noget fordægtigt, men tværtimod et nyttigt, ja nødvendigt led i et velfungerende demokratisk-parlamentarisk system.

Lobbyisme-termen har mest været brugt om amerikanske forhold. Ordet kan nærmest oversættes ved korridorpolitik (lobby = foye eller forhal) og kan spores tilbage til 1830'erne i USA, hvor repræsentanter for f.eks. olie- og jernbaneselskaberne opsøgte parlamentarikerne i vandrehallerne på Capitol Hill i Washington eller i de mange enkeltstats-Capitols; H. L. Merckens sarkastiske bemærkning (jeg citerer efter hukommelse): »We've godt the best Congress that money can buy!« - har nok sin baggrund her. I USA har man søgt at begrænse lobbyvirksomhed gennem lovgivning med krav om registrering og offentliggørelse af regnskaber etc. Lobbyismen flourerer desuagtet mere end nogensinde. Der findes i tusindvis af professionelle lobbyister, som private firmaer engagerer, omtrent som man herhjemme har advokater, revisorer og reklamebureauer. *Time Magazine* bragte for nylig en længere artikel om lobbyismen i dagens USA under overskriften: »Peddling influence. Lobbyists swarm over Capitol Hill« og bl.a. med følgende »stemningsbillede«:

At tax-writing time, the Washington lobbyists line up by the hundreds in the corridor outside the House Ways and Means Committee room, ever vigilant against their prized loopholes. Over near the House and Senate Chambers, Congressmen must run a gauntlet of lobbyists who sometimes express their views on legislation by pointing their thumbs up or down. Not long ago, Senator John Danforth, chairman of the Senate Commerce Committee, could be seen on the Capitol steps trying to wrench his hands from the grip of a lobbyist for the textile industry seeking new protectionist legislation ... the Senator ... rolled his eyes heavenward and mumbled, »save me from these people«.

Her et dansk modstykke, et »stemningsbillede« i forbindelse med en eller anden »pakke«:

Scenen er Christiansborg. Tidspunktet: Midt i de hede forhandlinger op til et af de senere års store politiske pakke-forlig.

Lovforslagene har været til første behandling. Nu er udvalgene trådt sammen for at gennemgå dem og skrive betænkninger.

Gange og værelse myldrer med journalister og delegationer. Her har vi en gruppe københavnske tillidsmænd, der vil protestere mod de nye afgifter - og kræve kompensation! Med Preben Møller Hansen som baggrundsfigur for at demonstrere for udvalgene, at der er alvor. Og her har vi alle de øvrige interesseorganisationer, som vil protestere mod hver sin afgift, mod prislovgivning, avancelovgivning, og hvad der nu ellers plejer at være i sådan en pakke.

(Uffe Ellemann-Jensen, *Management*, april 1979).

Der er lighedspunkter mellem de to stemningsbilleder, ganske frapperende, men ikke alt kan kaldes lobbyisme. Termen lobbyisme må have en eller anden mere speciel betydning, hvis det skal have nogen mening at drage den frem som en levende politologisk term. Lobbyisme skal ikke sættes lig alle slags forsøg på at påvirke den politiske beslutningsproces, sådan som man ganske vist tit ser det. Men hvad skal særkendet være?

Arne Lund fremhæver, ligesom Niels Petersen i forrige afsnit, udvalgene som særligt vigtige centre. Han skriver:

Udvalg bestående af organisationsrepræsentanter til at rådgive vedkommende minister forekommer på snart sagt alle områder ... At disse udvalgs arbejde suppleres med personlige kontakter via breve, telefonsamtaler, møder, frokoster i Snapstinget, i ministeriernes kantiner, un-

dertiden på restaurant ude i byen, anses og bør ikke anses for odiøst ...

(Arne Lund, »Dansk lobbyisme«, Politiken 15/1 1986).

Det er, når Arne Lund taler om det »supplerende« arbejde i form af frokoster, telefonsamtaler m.v., at jeg mener, vi nærmer os det, man passende kan kalde lobbyisme. Min egen definition af lobbyisme lyder på, at lobbyisme består af *diskrete* forsøg på at påvirke den politiske beslutningsproces uden om offentligheden og specielt naturligvis uden om massemedierne. Hvor diskret er Preben Møller Hansen, og hvor diskrete er de amerikanske lobbyister i Washington med deres talende gestus? Ordet diskret er ikke selvganske krystalklart, og grænsen kan være vanskelig at drage, men jeg mener med kravet i definitionen og *diskretion* at ramme noget væsentligt.

Definitionen er en minimaldefinition i den forstand, at den angiver et minimum af karakteristika og lader resten bero på empirisk undersøgelse. Om det især er erhvervslivet, der driver lobbyvirksomhed, er således et empirisk spørgsmål, måske er det faktisk tilfældet, men definitionen udelukker ikke, at også andre organisationer end erhvervslivets kan gribe til lobbyvirksomhed som et supplement til deres eventuelle andre politiske aktiviteter. Jeg vil tro, at lobbyvirksomhed drives af alle mulige former for organisationer. På den anden side kræver det naturligvis ressourcer ikke blot i form af penge, men også i form af forbindelser, kontaktskabelsevne, ekspertviden og evnen til at give noget til gengæld, så måske kommer derfor erhvervslivet og dets organisationer især ind i billedet, ofte er det jo også dem, der har noget i klemme. Hvorvidt lobbyvirksomhed drives gennem agenter, professionelle lobbyister, er også et empirisk spørgsmål. I USA synes det klart nok at være meget

almindeligt, langt, langt mere end i Danmark, men en egentlig kortlægning vil være påkrævet.

Man kan spørge om grunden til, at vi -tilsyneladende i hvert fald - har mindre lobbyisme i Danmark end i USA og vel også i Bruxelles. Det, der er temmeligt klart, er at vi har mindre direkte betalt lobbyisme i Danmark. Den lobbyisme, der faktisk drives, drives af de implicerede og interesserede parter selv, så meget mener jeg, man kan sige. Der kan være flere grunde til nationale forskelle. For mange, f.eks. erhvervsfolk, står både Washington og Bruxelles som store, komplekse og fremmedartede beslutningssystemer, og derfor foretrækker man, hvis man har råd, at hyre professionel assistance; ikke mindst gælder det udenlandske firmaer, der endnu ikke har vundet fodfæste på et nyt marked...I sammenligning med Washington og Bruxelles er det danske politiske system lille og overskueligt, vi kender hinanden, og hinandens telefonnumre, vi taler hinandens sprog...Der er ikke brug for professionel assistance i samme grad.

Man kan forestille sig, at der vil komme et stigende brug af professionelle lobbyister, når det drejer sig om udenlandske foretagender, der netop savner den fortrolighed med dansk politik, vi selv har.

Der indgår, som det ses, heller ikke *a priori* noget negativt i den ovenfor givne definition. Hvorvidt der faktisk er noget misligt ved lobbyisme må derfor bero på konkrete undersøgelser. Logisk foreligger tre muligheder:

- 1) en given lobbyaktivitet er hæderlig og i enhver henseende lovlig.
- 2) den er lovlig, men vi kan blot ikke lide den, den er »uetisk«, »forargelig« etc.
- 3) den er ulovlig, uhæderlig og strafbar, involverende f.eks. bestikkelse og korrup-tion.

Hvordan det faktisk forholder sig, hvordan eventuelt lobbyismen fordeler sig over de tre kategorier, kan ikke afgøres ved skrivebordet, men må bero på konkrete undersøgelser.

Jeg skal ikke gå videre med denne drøftelse. Lobbyisme er blot en del af de mange former for allestedsnærværende forsøg på påvirkning af den politiske beslutningsproces, som foregår til stadighed og på alle niveauer; lobbyisme hører naturligt hjemme i pressions-traditionen, omend det ikke hverken teoretisk eller definatorisk er nogen umulighed at forestille sig lobbyisme også i et korporativt system. Her ville dette så indebære eksistensen af underhåndskontakter af forskellig art, men, formoder jeg, »inde« i systemet i stedet for udefra. Under alle omstændigheder er lobbyisme med til at kløve samfundet på sin særlige måde. Besidder man den fornødne viden både om systemet og dets muligheder og om sit eget problemkompleks og sit eget potentiale, og har man kontakter, eller er man istand til at skabe sådanne, eller er man i stand til at købe sig bistand, ja, så har man naturligvis en fordel frem for det store flertal, som ikke har disse muligheder, de være i nok så stor knibe.

Lobbyisme er et fænomen, der ligger mellem alle mulige åbenlyse forsøg på at påvirke på den ene side og på den anden, det man har kaldt »gensidig tilpasning« uden egentlige forhandlinger, endsige konfrontationer, men som foregår »af sig selv«, fordi man kender og forstår sine »modparter«. Iflg. sagens natur er lobbyisme metodisk vanskelig at håndtere, men gode empiriske undersøgelser, som går specielt på fænomenet, måtte hilses velkomne.

Organisation

Dette at være »organiseret« er i sig selv en ressource, der giver fordele i den politiske

strid; hvis man ikke er organiseret, men optræder som enkeltindivid eller enkeltindivider, vil man snart opleve at løbe panden mod en mur; kan man få stablet en organisation på benene, ja, så er man flere sammen, så har man nogen at tale med, ligesindede, sympati, og - det opdager man også snart - der er langt større lydhørhed hos de »bevilgende« myndigheder, når »foreningen« skriver eller »formanden« griber til telefonen. Vi lever, som det er sagt så tit, i et »organisations-samfund«. Der er snart sagt ikke det område, synes man, der ikke er gennemorganiseret, og dog: Der er faktisk mange interesser, mange grupper af mennesker med fælles problemer, der - endnu - ikke er organiseret. Vi står igen over for en kløft i samfundet, men hvad holder egentlig folk tilbage? Hvorfor har f.eks. arbejderbevægelsen måttet kæmpe så hårdt, som den har for at skabe og bevare den stærke organisation, man har i dag? Hvorfor er man de færreste steder i udlandet nået så vidt som dansk fagbevægelse, og hvorfor er så mange grupper den dag i dag uorganiserede, når der dog er de åbenlyse fordele ved at organisere sig? Hvad er det kort sagt for særlige vanskeligheder, man møder, når man prøver at skabe en organisation, og hvordan overvindes de, hvis de altså overvindes?

Det synes intuitivt rigtigt at antage, at folk naturligvis organiserer sig, når de har en fælles interesse at kæmpe for. Vi ser næsten hver dag, hvordan forskellige grupper organiserer sig for at optræde i fællesskab over for myndigheder; en forskel fra det før-industrielle samfund og nutidens er bl.a. den voldsomme vækst i antallet af organisationer, altså af det som nogen netop vil lade være det karakteristiske for dagens samfund, organisations-samfundet. Grunden til det langt højere organisationsberedskab i dag i forhold

til tidligere hænger selvfølgelig sammen med mange ting. Dels *må* man godt i dag (grundlovens frihedsrettigheder), dels har man langt større personlige ressourcer i form af uddannelse og viden om samfundet og dets mekanismer, og man kan langt lettere komme i kontakt med ligestillede og ligesindede. Vi har telefon, bil og aviser, og vi har ikke mindst bedre tid. I og for sig er behovet vel ikke nødvendigvis meget større i dag for at optræde »i samlet trop«, men mulighederne er langt større.

Og alligevel er der, når vi lader vores blik glide hen over det samfundsmæssige landskab, stadig i dag mange interesser, som ikke er organiserede eller i hvert fald ikke særligt effektivt organiserede. Man kan pege på de traditionelt »svage« grupper i samfundet, pensionister, enlige mødre, de studerende, efterlønsmodtagerne, de forskellige minoritetsgrupper på religiøse, etniske og seksuelle områder, eller f.eks. den store gruppe, som vi alle i ny og næ tilhører, forbrugerne; når man ser på disse gruppers »modparter«, bl.a. de offentlige myndigheder og producenterne, eller sammenligner med stærke grupper som fagbevægelsen eller arbejdsgiverne, ja, da er svagheden iøjnefaldende. Hvorfor er organisationsgraden for alle de forskellige interesser ikke meget højere end den er, hvorfor kan det være så svært at organisere folk med indlysende fællesinteresser, hvorfor er »organisations-samfundet« trods alt ikke endnu mere gennemorganiseret, end det faktisk er?

Den amerikanske økonomi Mancur Olson, som jeg nævnede i begyndelsen, har ud fra et økonomisk perspektiv undersøgt sagen. Faktisk har man i traditionel teori, som Olson benævner den, antaget nærmest som en selvfølge, at man faktisk organiserede sig, når man havde fællesinteresser at varetage eller følte dem truet.

Han indleder sit *rèsonnement* således:

It is often taken for granted, at least where economic objectives are involved, that groups of individuals with common interests usually attempt to further those common interests. Groups of individuals with common interests are expected to act on behalf of their common interests much as single individuals are often expected to act on behalf of their personal interests. This opinion about group behavior is frequently found not only in popular discussions but also in scholarly writings (Olson, 1965, p. 1).

Blandt andet henviser Olson til marxistisk klasseteori, men også til f.eks. ikke-marxistisk gruppeteori. Olson vender sagen om. Han publicerede sin *Logic of Collective Action*, hvorfra ovennævnte citat er taget, allerede i 1965 og den har siden haft meget stor betydning for politologisk forskning på området. Værket er uhyre meget citeret, og Olsons navn har spillet en stor rolle i debatten, også i kraft af efterfølgende arbejder af ham selv. Den ide, han fremførte, var og er i og for sig simpel, så simpel, at nogle anmeldere vrængede en lille smule og f.eks. erklærede at Olsons »line og argument (does) not open new analytical territory to theory« (Golembiewski). Olson anlægger som sagt en økonomisk synsvinkel på sagen. Han forudsætter et rationelt handlende menneske, der ønsker at få valuta for sine penge populært sagt. Hvilket motiv har egentlig et sådant individ til at melde sig ind i en fagforening eller arbejdsgiverforening, eller tilsvarende »melde« sig ind i en græsrodsbevægelse af en eller anden art? Et gængs svar vil, jævnfør citatet, gå ud på, at det vil det pågældende individ gøre for at fremme den fælles sag og bl.a. selv komme til at nyde frugterne af pressionsvirksomheden, hvad enten disse frugter består i bedre arbejdsforhold, større

profit eller f.eks. et renere fysisk miljø. Olson påpeger, at individet, hvis han eller hun handler køligt kalkulerende og egoistisk, snarest må antages at ville undlade at melde sig under fanerne, og tværtimod forholde sig afventende, lade de andre »stå«, nyde fordelene, uden selv at bidrage med hverken penge eller personlige ofre, kort sagt være gratist. Olsen hævder, at hans tese i hvert fald gælder, når den potentielle gruppe med fælles interesse er blot nogenlunde stor. I så fald er det naturstridigt, at der så at sige spontant skulle danne sig en organisation; hvis den er lille, gruppen, stiller sagen sig måske anderledes. I den lille gruppe kan den enkelte temmelig klart se, at hvis han eller hun søger at knibe udenom, så vil formodentlig intet ske, og altså det omvendte, hvis gruppen er stor; bag hans tese ligger en vigtig sondring mellem kollektive goder (public goods), f.eks. et rent fysisk miljø, lav inflation, politisk stabilitet, eller f.eks. »lov og orden«, ting som alle nyder godt af uden hensyn til om de har været med til at betale omkostningerne ved deres tilvejebringelse, og så på den anden side individuelle goder (»private goods«), som er karakteristiske ved, at de kun kommer dem til gode, som på en eller anden måde har været med til at betale for dem, ved f.eks. at være medlem af en forening eller organisation som tilbyder dem til sine medlemmer. Det er altså om de kollektive goder, Olson taler. Jeg skal ikke gå nærmere ind i Olsons mere udførlige argumentation, men nøjes med at appellere til en intuitiv forståelse.

Pointen for mig er, at Olson peger på et paradoks; det er nemlig paradoksalt, at det trods alt er lykkedes at skabe et organisationssamfund med mange stærke organisationer, der med næb og klør forsvare deres medlemmers interesser, ofte også meget snæversynet; dette på den ene side,

og samtidig hermed at det ikke er lykkedes at gå endnu videre, at skabe organisationer på de førnævnte ikke-organiserede eller svagtorganiserede områder. Paradokset peger på dels kløften mellem organiserede og ikke-organiserede interesser og dels på kløften mellem organisationernes egeninteresser og mer generelle samfundssinteresser, som ofte frustreres af den stærke organisationsverden.

Nu første kløft: Hvad er det således, der har gjort arbejderbevægelsen stærk i Danmark, og hvad er det tilsvarende, der giver arbejdsgiverne deres sammenhold? Kernepunktet i Olsons bog er for mig at se hans påpegning af vanskelighederne ved at få en organisation stablet på benene, vanskeligheder som i de to ovennævnte tilfælde altså er overvundne. Og ser vi på specielt arbejderbevægelsens historie, er resultatet, en fastsammentømret bevægelse, først kommet efter lang og sej kamp. Således f.eks. M. C. Lyngsie, der var den drivende kraft ved dannelsen af Dansk Arbejdsmandsforbund, det nuværende SID, i 1897, arbejdsmændene frembød et specielt vanskeligt problem, en stor organisatorisk præstation. En sådan kamp drejer sig altid om at få den enkelte til at vise solidaritet, til at opgive egen egoisme, ofre noget for fællesskabet. Det kan synes let nok i teorien, men når hverdagen begynder, når kontingentet skal betales, plakater hænges op, når der kaldes til møder og strejker, så begynder det gustne overlæg: Gider jeg, kan det betale sig for mig? Olsons forklaring på, at det trods alt lykkes, og at sammenhold og solidaritet i dag er en realitet så mange steder, er, at f.eks. fagforeningerne har selektive (private) goder at byde på. De kan ofte tilbyde deres medlemmer fordele som i nogen grad opvejer de ofre i form af tid og penge, de må yde; de selektive fordele kan være direkte, positive ting, som kun kommer medlem-

mer til gode, eller det kan være negative »fordele«, sanktioner som rammer ikke-medlemmer, og som man altså som medlem er forskånet for. Alene truslen. Det skulle således være de selektive goder i nævnte forstand, der disciplinerer medlemmerne, og som så - faktisk som et biprodukt - giver fagbevægelsen eller hvilken anden organisation, der nu kan være tale om et politisk potentiale. Det er simpelthen et hestearbejde at skabe en slagkraftig forening. Det går ikke at lide på idealisme og offervilje, det holder ikke i længden, et par nederlag i træk kan let få en bevægelse til at smuldre. Derfor er så mange områder af samfundslivet endnu uorganiseret, og altså for så vidt forsvarsløse. Det er gratistproblemet, der gør tingene så vanskelige, folk flest vil hellere nyde end yde. Dette er essensen.

Der er som sagt en kløft også på en anden led. Vi er alle medlemmer af den altomfattende organisation, der hedder samfundet. Som samfundsmedlemmer er vi interesseret i en række fælles anliggender. Vi ønsker os et i enhver henseende godt, velordnet og rart samfund. Hvorfor hinker så så meget, trods alt? Svaret er naturligvis delvis det, at vi ikke kender de samfundsmæssige sammenhænge tilstrækkeligt. Vores viden som økonomer eller politologer er hverken sikker nok eller omfattende nok. Man kan altså sige, at der er åbenlyse tekniske hindringer. Men lad os tænke os teknisk - i bred forstand - usikkerhed væk, vi ved med andre ord, hvad der på et givet område bør gøres. Hvorfor gør vi så ikke det, som skal gøres, eller gør det kun i utilstrækkeligt omfang? Ud fra Olson-tankegangen står vi over for et problem af præcis samme art som før, da vi så på den enkelte organisation eller fravær af samme: Det er svært at »motivere« folk omkring noget, som i og for sig er rigtigt eller almindelig anerkendt som rig-

tigt: Vi vil gerne, at de andre øger deres opsparing, undlader at forurene, lader bilen stå, ta'r cyklen i stedet, rejser mindre i udlandet osv. osv. Og også på organisationsplan møder vi de samme vanskeligheder: Den enkelte *organisation* har som sin eksistensberettigelse at forsvare medlemmernes snævre interesser. Hvis den begyndte at tage bredere samfundsmæssige hensyn, ville den let kunne miste sin legitimitet i forhold til sine medlemmer. Organisationerne må formodes at følge deres »natur« ganske som de enkelte individer. Der skal med andre ord også på samfundsplan selektive incitamenter til for at motivere såvel naturligvis enkeltindivider som også de enkelte organisationer til at gøre det samfundsmæssigt ønskværdige frem for at vælge at køre på frihjul. Incitamentet kan være belønning af selektiv art, eller tilsvarende straf, eller kan bestå i ekshortationer, som man møder så mange af, men som må formodes i bedste fald kun at have kortidseffekt. Diagnosen er sådan set let nok at stille, men kuren er svær.

Der er en kløft mellem det optimale, som vi burde kunne nå og det - suboptimale - vi faktisk når. Det almene vel har svært ved at klare sig - organisatorisk set.

Det rigide samfund

Et samfund kan med tiden vokse sig så at sige stivbenet, stivbenet i en vis forstand, ude af stand til at tilpasse sig skiftende krav, det kan med tiden blive *rigidt*; og kigger vi ud over den vestlige verden møder vores blik samfund, som er rigide, og andre samfund, som er lige præcist det modsatte, dynamiske, initiativrige, i stand til at gribe de chancer - på det økonomiske område - der viser sig. Nogle samfund, de smidige, de dynamiske, har en høj vækstrate, det er faktisk det, der foran og i det følgende, definerer dem

som hørende til denne ikke-rigide gruppe, andre er altså netop rigide, stive, usmidige, alt i økonomisk henseende, alt defineret ud fra en lav vækstrate. Alle mulige mellemformer kan forekomme. Organisationerne spiller på forskellig vis en stor, ja, afgørende rolle i alt dette. Tanker herom er udviklet af Mancur Olson i hans nye bog fra 1982 *The Rise and Decline of Nations*. Den bygger videre på hans førromtalte bog fra 1967 *Logic and Collective Action*, den er blot langt mere ambitiøs i sigtet. Det er nationers skæbne gennem århundreder, der er emnet.

Den centrale ide, som alt bygger på og udvikles ud fra, er stadig sondringen mellem offentlige goder og private goder, koblet med forestillingen om, at det er uhyre svært at få individer til at engagere sig (i hvert fald vedvarende) i en kamp for offentlige goder, dvs. goder som alle får del i, også de, der ikke har løftet en finger. Det er alt det, vi var inde på i forrige afsnit.

Når et samfund, en nation, har bestået fredeligt og roligt gennem mange år, eventuelt gennem århundreder, vil der naturligvis - iflg. tesen - dannes en stor mængde specielle organisationer, som med næb og klør dels kæmper for egne fordele, og dels modsætter sig samfundsmæssige tiltag, som måske nok i et større samfundsmæssigt perspektiv kan siges at være fordelagtige for alle, incl. denne eller hin særorganisations medlemmer. Særorganisationer vil gå imod i det omfang, der er omkostninger forbundet med det i og for sig gode samfundsmæssige tiltag, og de vil slå for deres egne særinteresser og derigennem øge den samfundsmæssige stivhed.

Logikken er den, at en organisation vil gå imod tiltag, selv om den kan se, at tiltaget vil gavne samfundet; den vil gøre det, fordi dens andel af de positive effek-

ter af tiltaget vil være marginalt, hvori- mod de særfordele, som den kan tilkæmpe sig, er substantielle; men for alle andre i samfundet vil indrømmelserne synes marginale, samfundets modstand vil derfor være beskeden, men summen af de mange indrømmelser til særinteresserne har det som Irma-regningen, sluttotalen overrasker. Tænk så meget ... Og sluttotalen er, som det vil forstås, den samfundsmæssige rigiditet, der gør os alle fattigere, end vi ellers behøvede, »kagen« bliver mindre ...

Olsons tanke er i og for sig enkel, mange andre har været inde på organisationernes negative rolle i det moderne samfund i retning af, at de beforder stivhed og mangel på fleksibilitet. F.eks. skriver Thorkil Kristensen i sin bog om arbejdsløshed og inflation i 1981, et år før Olsons bog, følgende:

Søger man efter de samfundsændringer, der har gjort nogle af reguleringsprocesserne mindre fleksible end før, vil man se, at de er ret forskelligartede. Men der er ét træk, der er typisk for næsten alle: De kan ses som aspekter af *organisationernes voksende rolle* i de moderne samfund. (p. 11).

Når specielt Olsons bog har vakt så stor interesse og debat i samfundsvidenskabelige kredse, som den har, skyldes det naturligvis den teoretiske ramme, han lægger. Der er foretaget empiriske undersøgelser, der peger i forskellige retninger, jvf. en række artikler i martsnummeret af *Scandinavian Political Studies*, alle helliget Mancur Olson; man kan ikke sige at Olsons teori er modbevist, så lidt som det modsatte. De fænomener, Olson søger at forklare, er den stærke vækst, der har præget f.eks. Japan, Vesttyskland og Frankrig og flere andre lande, og tilsvarende den svage vækstrate f.eks. Storbritannien har haft efter anden verdenskrig.

Ligeledes søger Olson en forklaring på, at netop Storbritannien, som i 1700- og 1800-tallet havde meget stor vækstrate, er faldet så langt bagud, som tilfældet er. Som sagt spiller organisationerne en vigtig rolle i teorien, det er dem, der splitter, det er dem, der er skyld i de store forskelle, kløfterne såvel historisk som geografisk. Man kan så diskutere, om netop et samfunds vækstrate er et godt udtryk for en nations »opgang« eller »nedgang«, mange vil sikkert være uenig med Olson, men dette er altså Olsons valg. Jeg skal ikke gå nærmere ind i dette. Det spændende for mig ligger i Olsons forklaringer.

Olson udvikler udførligt sin teori og logik omkring nationers opgang og nedgang, stadig ud fra den gamle kerneforestilling. Han afslutter sin teoretiske fremstilling med en række summatiske »implikationer«, der sammenfatter teorien, og som alle udpeger omstændigheder, der taget under ét og i samspil med hinanden medvirker til opkomsten af et mere rigtigt samfund. Den *første* implikation går ud på, at intet samfund vil kunne være gennemorganiseret totalt i den forstand, at alle grupper faktisk er organiseret eller lige godt organiseret. Alle samfund er i den forstand splittede eller skæve, magtfordelingen vil for så vidt altid være asymmetrisk, og eventuelle forhandlingsresultater vil tilsvarende altid i en vis forstand være »uretfærdige«. Den *anden* implikation indebærer, at gamle stabile samfund har flere organisationer, end samfund hvis grænser har skiftet, eller hvis styreformers har undergået store ændringer gennem revolutioner eller i forbindelse med nederlag i krig eller som følge af andre voldsomme begivenheder. Den *tredje* implikation siger, at »små« grupper har særligt store almenpolitiske muligheder for at gøre sig gældende, omend deres magt svækkes med tiden, når ellers sam-

fundet er stabilt, og når de andre - større - grupper også efterhånden lærer at organisere sig. Den *fjerde* implikation fastslår, at særorganisationer alt i alt svækker et samfunds effektivitet og formindske den totale indkomst i det samfund, de virker i, samt medvirker til at skabe større politisk splid i samfundet, end der ellers ville have været. Den *femte* implikation siger, at *store* (»encompassing«) interesseorganisationer har en *vis* interesse i at yde et bidrag til det fælles vel. De vil til en *vis* grad godt være med til at yde ofre og påtage sig byrder til gavn for hele samfundet, altså modsat hvad *fjerde* implikation ellers forudsagde; det bør tilføjes, at de store organisationer ud af simpel uvidenhed om, at deres adfærd er anti-social, kan fremture; viden er, som Olson påpeger, i sig selv et offentligt (kollektivt) og desværre knapt gode. Den *sjette* implikation udsiger, at koalitioner af interessegrupper »distributional colitions«, er tungt bureaukratiske, de arbejder langsommere, de træffer beslutninger langsommere end dens egne enkelte medlemmer. De har (bl.a. som følge af disse faktorer) overlæssede dagsordener, og de vil hellere tale om priser og løn end om mængder af varer og arbejdspladser (disse de vanskeligste beslutninger ta'r markedskræfterne sig af!). Den *syvende* implikation siger i fortsættelse heraf, at koalitioner af interessegrupper, altså de nævnte »distributional coalitions«, svækker et samfunds evne til hurtigt at tilpasse sig ny teknik og til at udnytte de givne ressourcer bedst muligt i lyset af ændrede markedsvilkår etc., og således er med til at formindske samfundets vækstrate. Den *ottende* implikation udsiger, at en koalition, når først den er stor nok til at have befæstet sin position, søger at lukke sig af og holde andre udenfor (nye »medlemmer« vil blot formindske de andres fordele), og samtidig også søger at mindske

forskelle i indkomst og privilegier indbyrdes (det giver bedre sammenhold udadtil). Og endelig den *niende* implikation. Den udsiger at når koalitioner antal stiger, øges mængden af reguleringer i samfundet, det offentliges rolle vokser, ligeså mængden af aftaler og underhåndsbindinger, og samfundets udviklingsforløb i det hele taget ændrer sig. Der er naturligvis andre faktorer bag den udvikling, men organisationerne er altså med til at befordre den.

Jeg skal ikke gå nøjere ind i alt dette, men implikationerne flyder altså sammen i en slags sammenhængende teori, eller rettere de er alle udkrystalliseret af en sådan, og kernen i det hele er som sagt den særlige logik, som Olson hævder gælder for kollektiv handlen.

Lad mig drage et par konkrete eksempler frem. Olson dvæler meget ved Storbritannien. »The major nation with the longest immunity from dictatorship, invasion, and revolution«. Netop Storbritannien har et højtudviklet netværk af særinteresseorganisationer: »Precisely the powerful network of special-interest organizations that the argument developed here would lead us to expect«, »the number and powers of its trade unions need no description. The venerability and power of its professional associations is also striking«, »with age British society has acquired so many strong organizations and collusions that it suffers from an institutional sclerosis that slows its adaptation to changing circumstances and technologies« (pp. 77-78). Storbritannien har jo imidlertid ikke altid haft en lav vækstrate. Der kan altså ikke være tale om et specielt britisk karaktertræk, der slår igennem, nej, det, der er sket, er, at organisationsnettet i ly af den samfundsmæssige stabilitet har vokset sig stort, stærkt og tæt, ganske som implikation nr. 2 forudsiger,

og alt i alt har logikken udfoldet sig over tid med et miserabelt resultat til følge...

Olson modstiller Storbritannien på den ene side med på den anden side Vesttyskland og Japan. Man taler i henseende til disse to lande om økonomiske »mirakler« i forbindelse med de to landes økonomi efter anden verdenskrig. De to lande har haft en historie vidt forskellig fra Storbritanniens, nemlig en historie præget af diktatoriske styreformer, krige, besættelser og store sociale omvæltninger, lige præcist det modsatte af de stabile samfundssystemer som implikation nr. 2 har for øje. Olson forudsiger, at de to lande med fortsat stabilitet med tiden vil bevæge sig i samme retning som Storbritannien og altså udvikle et lignende tæt netværk af organiserede særinteresser, som før eller siden vil bremse op for væksten. Olson rejser spørgsmålet om specielt Sverige. Sverige har haft en ganske stor vækstrate i efterkrigstiden, men har, som alle ved, et højtudviklet interesseorganisationssystem med bl.a. formaliserede, automatiske »høringer« af alle berørte interessegrupper, når beslutninger skal tages, en naturlig følge, for Olson, af den lange periode uden krig i landet, og med den frihed for voldsomme politiske og sociale omvæltninger, som Sverige har nydt i nu langt over hundrede år. Man må da spørge om tilfældet Sverige ikke svækker Olsons teori. Umiddelbart skulle man jo synes det; Olson mener imidlertid selv nej, og henviser til implikation nr. 3 om de *store* interesseorganisationer, og netop de svenske organisationer er meget store, tag f.eks. svensk fagbevægelse med - internationalt set - fantastisk høje organisationsprocenter. Sådanne store organisationer kan være interesseret i at yde et bidrag til samfundets almene vel, f.eks. prisstabilitet, effektivitet generelt etc. Logikken er her den, at små organisationer giver deres

medlemmer en følelig gevinst, når de opnår indrømmelser på fællesskabets bekostning. Jo større organisationerne bliver, desto mere marginale bliver imidlertid de enkelte medlemmers udbytte af medlemsskabet, og jo mindre tæller det derfor at tilrane sig særfordele. Den store organisation vil altså have en vis tilbøjelighed til i hvert fald ikke voldsomt aktivt at modsætte sig fornuftige samfundsmæssige løsninger på samfundets problemer af hvad art de end måtte være. Og omvendt kan man sige, at samfundets almene ve og vel betyder mere for medlemmerne, relativt, jo mindre særinteresserne vejer for de enkelte medlemmer. Prisen for at tage samfundsmæssige hensyn bliver altså forholdsvis beskeden. Det danske organisationssystem ligner på mange måder det svenske, vi har ikke formaliserede høringer som i Sverige, man »hører« i høj grad på organisationerne alligevel, pr. sædvane og kutyme, og vi har meget høje organisationsprocenter, specielt i fagbevægelsen, herunder også de akademiske organisationer, ganske som i Sverige. Man tør formode at Olsons betragtninger kan overføres også på danske forhold.

Det er naturligvis fristende at spørge, hvad Olson vil have, vi skal gøre ved problemet. Hvordan skal rigiditeten bekæmpes? Selvfølgelig må han afvise den tanke, at man skulle starte en krig (og sørge for at tabe den) eller en revolution eller noget andet voldsomt for så at kunne begynde »fra scratch« - organisationsmæssigt set. Det ville være *for* kostbart og *for* tåbeligt, men Olson giver faktisk ikke mange konkrete anvisninger, hvad heller ikke har været hans formål. Dette har været analyse og forklaring, men han siger dog så meget at det allervigtigste må være at skabe et så åbent og konkurrencedygtigt samfund som muligt:

If combinations dominate markets throughout the economy and the government is always intervening on behalf of special interests, there is no macroeconomic policy that can put things right. In the invaluable but perhaps misleading language of Milton Friedman and Edmund Phelps, the »natural rate of unemployment« - essentially, the rate of unemployment when the price level or inflation rate generally expected is the one that actually occurs - will be very high«. (p. 233).

Man kan til Olsons anvisning sige, at særlig original er den ikke, men måske hans udførlige og overbevisende argumentation bogen igennem kan være med til at hidføre en holdningsændring og gøre det politisk en smule mindre svært at realisere det, som i og for sig er simpelt. Og dog må man jo sige at kernepunkt og udgangspunkt fortsat vil bestå som en slags naturlov. Den kan man ikke komme uden om, men man kan måske hitte på mekanismer, der samtidig med at de respekterer naturloven også udnytter den mod sig selv.

Jeg omfatter Olsons bog som en uhyre stimulerende indfaldsvinkel til interesseorganisationsverdenen. Den kaster lys over nogle kløfter, som ikke har været ukendte, men tildeler organisationerne en rolle i den sammenhæng som man næppe har haft nok øje for.

Afslutning

Pointen i denne artikel må nærmest siges at være, at »organisationssamfundet« er et særdeles stort problem at bakse med, også teoretisk og samfundsvidenskabeligt. En ting er klar, nemlig den som Thorkil Kristensen fremhæver: »organisationernes voksende rolle«. Man møder den i stort set alle forklaringer, der beskæftiger sig med samfundsudviklingen. Men hvad er det for mekanismer, der vir-

ker, og hvordan mere præcist er organisationernes rolle? Der er også andre faktorer end organisationerne, men hvilke, og hvordan spiller faktorerne, herunder altså også organisationerne, sammen?

Jeg har ønsket at trække et par ting frem som i hvert fald også hører med i billedet, når et splittet samfunds problemer drøftes.

Litteratur

- Dorrit Andersen m.fl., 1974, Arbejderbevægelsens hvem-hvad-hvor, Politiken, København.
AC-debat, 1986, 4.
Arthur F. Bentley: 1967 (1908), The Process of Government, Harvard, Cambridge, Mass.
Berlingske Tidende, 1986, 19/3, 22/3.
Jacob A. Buksti og L. Nørby Johansen: 1977, Danske organisationers hvem-hvad-hvor, Politiken, København.
E. Damgaard, 1981, »Politiske sektorer: Jerntrækanter eller løse netværk?«, Nordisk Administrativ Tidsskrift, nr. 2.
U. Ellemann-Jensen, 1979, »Varer kan de sælge, men synspunkter, holdninger...?«, Management, april.
A. Etzioni, 1961, A Comparative Analysis of Complex Organizations, Free Press, New York.
A. Etzioni, 1964, Modern Organizations, Prentice-Hall, New Jersey.
Robert Golembiewski, 1966m American Sociological Review, vol. 31, nr. 1.
E. Pendleton Herring, 1963, »Lobby«, Encyclopædia of the Social Sciences, vol. 9, Macmillan, New York.
L. Nørby Johansen og Ole P. Kristensen, 1982, »Corporatist Traits in Denmark 1946-1976«, i G. Lehmbruch og Ph. C. Schmitter (eds.) Patterns of Corporatist Policy-Making, Sage, London.
Thorkil Kristensen, 1981, Inflation og arbejdsløshed i det moderne samfund, Samleren, København.
Charles E. Lindblom, 1965, The Intelligence of Democracy, New York.
Arne Lund, 1986, »Dansk Lobbyisme«, Politiken, 15/1.
Lester W. Milbrath, 1968, »Lobbying«, International Encyclopedia of the Social Sciences, vol. 9. Macmillan, New York.
Morgenavisen Jyllands Posten, 1986, 30/1.
Mancur Olsen, 1965, The Logic of Collective Action, Harvard, Cambridge, Mass.

Mancur Olsen, 1982, The Rise and Decline of Nations, Yale, New Haven and London.

Ben Patterson, 1983, Lobbying in Europe, Public Relations Consultants Association, London.

K. Møller Pedersen og J. H. Petersen, 1980, Hvorfor kan den offentlige sektor ikke styres?, Berlingske, København.

Niels Petersen, 1962, Oversigt over centraladministrationens udvikling siden 1848, Betænkning nr. 320 afgivet af Administrationsudvalget af 1960, Statens trykningskontor, København.

Scandinavian Political Studies, 1986, vol. 9, no. 1, March.

Ph. C. Schmitter, 1974, »Still the Century of Corporatism«, Review of Politics, 36, 85-129.

Time Magazine, 1986, Peddling Influence. Lobbyists Swarm over Capitol Hill, March 3.

David B. Truman, 1971 (1951), The Governmental Process, Knopf, New York.

Paul Whiteley (ed.), 1980, Models of Political Economy, Sage, London and Beverly Hills.

Forskningsevaluering og forskningspolitik

Indledning

I Danmark såvel som i en lang række andre vestlige lande er forskningsevaluering blevet firsernes forskningspolitiske modeord. Baggrunden er det generelle pres for besparelser i den offentlige sektor kombineret med en voksende tro på forskningens potentiale i forhold til samfundsmæssig problemløsning.

I Økonomi og Politik, 59. årgang, 1985-86, nr. 2, præsenterede L. Peter Jennergren og Børge Obel, Institut for Virksomhedsledelse, Odense Universitet, en metode til forskningsevaluering - mere præcist »en metode til delvis evaluering af forskningsområders tidligere indsats« (Jennergren og Obel, 1985-86:86).

Metoden - kaldet data envelopment analysis (DEA) - karakteriseredes som enkel, mindre problemfyldt end de tidligere debatterede såkaldte objektive metoder (opgørelser over antal producerede sider pr. medarbejder, antal internationale artikler pr. medarbejder, citationsanalyser m.v.) samt som relativt billig, fordi de rådata, som anvendes, allerede findes i årsberetninger og årbøger. Kort sagt: En drømmemetode for forskningspolitikere og forskningsbureaukrater der ønsker at

kontrollere, om de har fået noget for de midler, der er kanaliseret ud i forskningssystemet.

I artiklen her stilles der spørgsmålstegn ved, om det er metoder som denne, forskningssystemet og forskningspolitikken har mest brug for. Med andre ord udvides det perspektiv på forskningsevaluering, som tidligere er præsenteret. Forskningsevaluering er nemlig andet og mere end produktivitsanalyser.

Forskningsevaluering er et spørgsmål om at analysere organisatorisk effektivitet på flere niveauer - på individniveau, i forskergrupper, på forskningsinstitutter, på institutioner/universiteter, indenfor forskningsfelter samt indenfor hele videnskabsområder. Forskningsevaluering er rigtig nok et spørgsmål om at evaluere outcome (herunder output/produktivitet samt effekt og nytte), men forskningsevaluering er også et spørgsmål om at evaluere proces (f.eks. forskeruddannelse og forskningsledelse) og struktur (f.eks. netværksstruktur omkring et givent felt). Forskningsevaluering er ikke kun aktuel evaluering, dvs. evaluering af fortid og nutid. Forskningsevaluering er også i høj grad et spørgsmål om at vurdere, hvad der synes givtigst fremover - prognostisk evaluering. Endelig er forskningsevaluering også forskningspolitikevaluering, det vil sige et spørgsmål om at analysere effektiviteten i forskningspolitiske tiltag og institutioner (f.eks. forskningsråd) samt i forskningspolitikken som helhed.

I det følgende omtales først forskellige

*Institut for Informatik
og Økonomistyring
Handelshøjskolen i København*

Figur 1. En stikordsmæssig karakteristik af metoder til forskningsevaluering.

Evalueringstype	Fokus	Sigte	Evaluerende aktør	Eksempel
Oversigtsbeskrivelser (forskningsstatistik, inventering, review-artikler, program- og projektoversigter)	temaer og problemområder der arbejdes med i forskningsorganisationen	klarlægge, skabe overblik over indsats	sagkyndige	analyse af forskning i svensk samfundsorganisation og forvaltning (Eliassen og Pedersen, 1984)
Kollegial evaluering	kvalitet i produkter (publikationer)	- beslutninger om publicering - stillingsbesættelse - forskningspolitisk rådgivning	sagkyndige	tidsskrifter med referencesystem samt evalueringerne af krystallografi og hydrobiologi i DK (SNF, 1985 og 86)
Bibliografisk evaluering			analytikere, statistikere (til tider sagkyndige)	DEA-metoden, (Jennergren og Obel, 1985-86)
a. publikationsmålinger	omfanget af publiceringen	vurdere forskningsproduktionens kvantitet		
b. citationsmålinger	omfanget af citationer	vurdere forskningsproduktionens effekt samt afdække stærke forskningsgrupper («toppen af isbjerget»)		Strejflys på dansk Naturvidenskab og medicin (Bjørnholm, 1986)
Bruger evaluering	anvendelsen af forskningens resultater (kort sigt)	vurdere nytteværdien for brugere af forskningens resultater samt afdække brugergruppens forskningsbehov	bruger repræsentanter eller analytikere via brugerinterviews	undersøgelse af forvaltningens anvendelse af samforskning (se f.eks. Overgaard, 1984 - specielt kap. 4)
Historisk evaluering	forskningsorganisationens og -produkternes udvikling over tid	vurdere forskningens nytte på langt sigt	videnskabs-historikere og -sociologer (ofte tidligere disciplinaktive)	analysen af matematik i Danmark 1928-1977 (Schøtt 1979 samt 1980)
Aktivitets- og miljøevaluering	aktivitetsomfang og -kvalitet	vurdere intensiteten og/eller kvaliteten af aktiviteten i forskningsorganisationen	videnskabs- og organisations-sociologer	analyser af arbejdstidens fordeling på aktivitetsstyrer (Kyvik 1983) analyser af kommunikationsaktivitet (se f.eks. Boelsen og Sørensen 1976: kap. 8)
Kapacitets- og vilkårsevaluering	produktionskapacitet og -kvalifikationer	vurdere forskningsorganisationens kapacitet og potentiale	videnskabs- og organisations-sociologer	i analysen af dansk Naturvidenskab indgår kapacitets- og vilkårsevaluering, som et væsentligt element (Fællesudvalget for Naturvidenskab, 1983)

metoder til forskningsevaluering. Herefter præsenteres en model, som kan anvendes til at karakterisere metoderne i tre distinkt forskellige evalueringsformer: Outcomeevaluering, procesevaluering samt strukturevaluering. Der ses indledningsvis bort fra forskningspolitikevaluering.

Herefter diskuteres forskningsevalueringens kobling til forskningsstyring og forskningspolitik mere generelt. Det er karakteristisk, at forskellige evalueringsformer er knyttet til forskellige forskningsstyrings- og forskningspolitikmodeller. Modeller, som der forsknings-

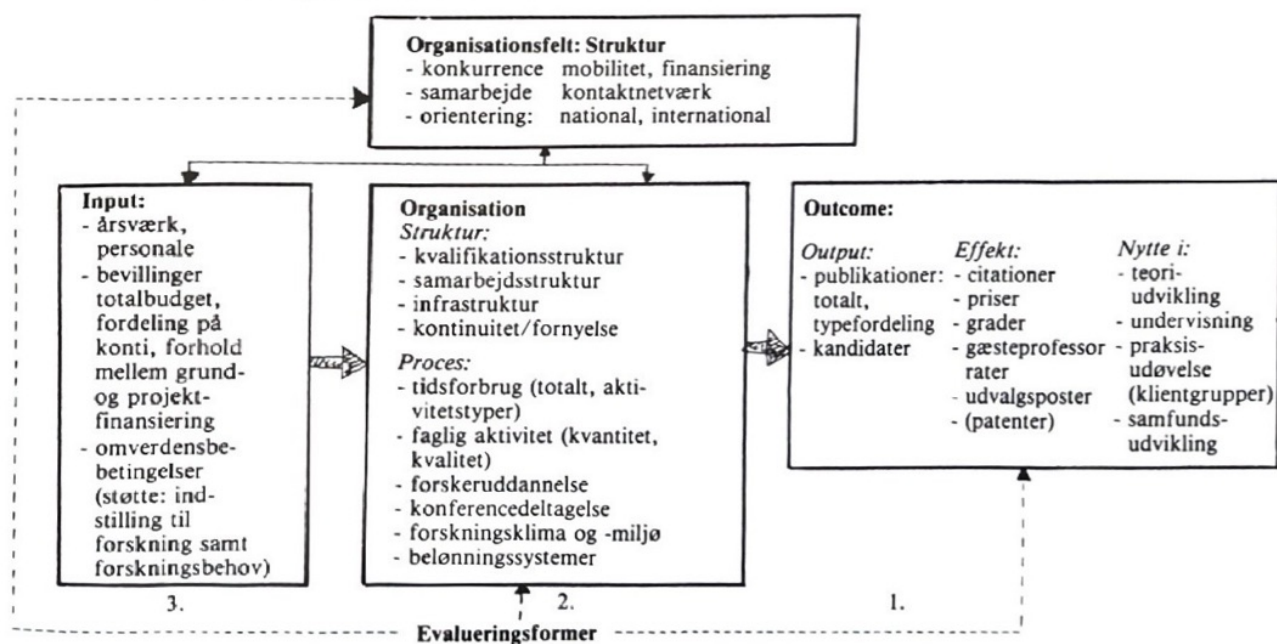
politisk set kan lægges mere eller mindre vægt på.

Sidst i artiklen gives en introduktion til de erfaringer med forskningsevaluering, som andre nordiske lande har høstet i de senere år. Blandt andet argumenteres der for behovet for en evalueringsetik.

Forskningsevalueringsformer

I det følgende præsenteres den menu af forskningsevalueringsformer, der kan vælges imellem, når forskningen ønskes evalueret. Menuen er sammensat dels på grundlag af en igangsat analyse af evalueringer gennemført i praksis i Norden i de

Figur 2. En model for forskningsproduktion og systematisering af evalueringsmetoder.



Figurforklaring:

1: Metoder indenfor outcomeevaluering

- kollegial evaluering
- bibliografisk evaluering
- brugerevaluering
- historisk evaluering

2: Metoder indenfor procesevaluering

- aktivitets- og miljøevaluering

3: Metoder indenfor strukturevaluering

- kapacitets- og vilkårsevaluering

→ transformationspile

→ påvirkningspile

→ systematiseringspile
vedrørende forsknings-
evalueringsmetoder

seneste ca. 10 år¹⁾, dels på grundlag af analyse af general forskningsevalueringslitteratur²⁾.

Indenfor forskningsevaluering kan der sondres mellem følgende metoder: Oversigtsbeskrivelser, kollegial evaluering, bibliografisk evaluering, aktivitets- og miljøevaluering, samt kapacitets- og vilkårs-evaluering.

Metoderne er stikordsmæssigt karakteriseret i figur 1. Metoderne har fokus på forskellige analysegenstande/indikatorer for organisatorisk effektivitet, ligesom deres sigte er forskelligt. Alle metoder kan anvendes til evaluering på flere niveauer (forsker, forskergruppe, institut, institution, disciplin m.v.).

Evalueringsmetoderne må således karakteriseres som værende meget forskelligartede, en variation som vil blive uddybet i det følgende via en teoretisk forankret systematisering af metoderne.

Figur 2 illustrerer en forenklet model for forskningsproduktion. Modellen vil i det følgende blive anvendt til at systematisere de nævnte forskningsevalueringsmetoder samt til at diskutere metodernes muligheder, begrænsninger og typiske anvendelsessituationer.

Ifølge modellen, som er inspireret af Scott (1981: kapitel 14) samt af Scharioth og Gizycki (1986), kan en forskningsorganisation opfattes som en produktionsenhed, der transformerer et input - i form af bevillinger, forskerkvalifikationer m.v. - til et outcome - i form af publikationer, foredrag, konsulent- og rådgivningsvirksomhed, kandidatproduktion m.v.

Selve produktionen - transformationen - sker via en række processer (forskning, undervisning, forskeruddannelse, kommunikation in- og eksternt med forskerkolleger, praksisudøvere m.v.). Disse processer er forankret i in- og eksterne strukturer, dvs. strukturer koblet til organisati-

onen (samarbejdsstruktur, infrastruktur m.v.) samt til strukturer koblet til organisationsfeltet, til de netværk og relationer, den pågældende organisation lever i. Væsentlige strukturer i organisationsfeltet er blandt andet konkurrence- og samarbejdsnetværk nationalt og internationalt.

Struktur- og proceselementer er gensidigt påvirkelige forstået på den måde, at stukturelementer på kort sigt udgør de betingelser eller vilkår, som produktionsprocessen foregår under, men således, at strukturerne over tid kan udvikles og ændres dels som følge af aktiviteter igangsat af organisationen, dels som følge af eksterne påvirkninger.

Ovenstående implicerer, at modellen ikke er en klassisk input-output model, hvor organisationen betragtes som en blackbox. Modellen åbner tværtimod op for analyser af såvel struktur som proces i og omkring organisationen. Perspektivet på evaluering er hermed blevet bredere og mere kompliceret, men også mere relevant i forhold til forskningens nuancerede virkelighed.

Modellen kan anvendes på flere niveauer, idet organisation og organisationsfelt kan afgrænses ad hoc. Organisationen kan afgrænses til en formel organisation, f.eks. et institut, og det tilknyttede organisationsfelt til andre institutter inden for forskningsområdet, praksisudøvere inden for området, bevillingsgivere m.v., men organisationen kan også afgrænses til et netværk, f.eks. en disciplin og det tilknyttede organisationsfelt til tilgrænsende discipliner, praksisprofessionelle m.v.

I figuren er også angivet, hvor de tidligere nævnte forskningsevalueringsmetoder har deres fokus. I det følgende vil hver af disse foki - outcome, proces og struktur - blive uddybet.

Outcomeevaluering

Outcomeevaluering dækker en meget bred vifte af evalueringer, der har fokus på produkterne. Outcome kan med fordel opdeles i henholdsvis output-, effekt- og nytteevaluering (Gunst, Lauritzen og Heinesen, 1984).

Outputevaluering fokuserer på præstationer, og er typisk opgørelser af produktiviteten. Indenfor denne kategori findes både grove og mere raffinerede metoder. Den groveste metode er at veje eller måle (f.eks. tælle antal sider i) den samlede mængde publicerede materiale i en given periode. En sådan metode er enkel, men har klart en begrænset anvendelighed, da den er et meget overordnet udtryk for produktiviteten inden for et område. Derfor foreslås output ofte underopdelt i forskellige kategorier (bøger, artikler, stencils etc.), ligesom output ofte sammenholdes med input i form af bevillinger eller forsker kvalifikationer. Den tidligere omtalte DEA-metode (Jennergren og Obel, 1985-86) er et eksempel på dette.

Effektevalueringer fokuserer ikke på de umiddelbare synlige produkter, men derimod på følgerne af disse - på effekterne af de gennemførte præstationer. Effekter kan blandt andet være priser (Civiløkonomprisen, Nobelprisen eller noget der imellem), grader (f.eks. licentiat- el. doktorgrader), patenter eller det, at kolleger citerer publikationerne. Effektevalueringer er analyse af indikatorer på kvalitet. Forskellige indikatorer har selvfølgelig forskellig relevans inden for forskellige discipliner (f.eks. er patenter en bedre indikator inden for mange tekniske og naturvidenskabelige discipliner end inden for humaniora), ligesom man kan forestille sig, at relevansen kan ændre sig over tid. Endelig kan man ikke se bort fra, at systematisk anvendelse af bestemte indikatorer i sig selv kan undergrave relevan-

sen af disse. For eksempel kan forskerne begynde at citere hinanden i mere eller mindre organiserede roseklubber³⁾.

Endelig fokuserer nytteevalueringer på nytteværdien af forskningens resultater - nytte i teori- og vidensudvikling, det vil sige i anden forskning, nytte i undervisning, i praksisudøvelse etc., etc. Nytteevaluering er den synligt mest værdifyldte outcomeevalueringsform, da forskellige interessegrupper omkring forskningfeltet ofte vil anlægge vidt forskellige værdinormer og kriterier til grund for en evaluering⁴⁾.

Det giver næsten sig selv, at nytteevalueringer kun kan foretages med et vist timelag, f.eks. i form af egentlige historiske evalueringer med langt tidsperspektiv eller i form af mere kortsigtede brugerevalueringer, hvor nytteværdien analyseres f.eks. via interviews med brugergrupperne omkring forskningsfeltet. Et af de problemer, der er knyttet til nytteevalueringer er, at de oftest fokuserer på allerede oplevet nytte. På mange forskningsområder er der imidlertid ingen umiddelbar tidsmæssig kobling mellem resultater og disses anvendelse. Men det, at resultater ikke allerede har ført til nytteoplevelse, behøver ikke at betyde, at de ikke senere vil komme til nytte. Tiden er med andre ord en meget kritisk faktor i nytteevalueringer.

Outcomeevalueringer, som de er beskrevet ovenfor, afspejler organisatorisk effektivitet (»performance«). Samtidig afspejler de imidlertid organisationens og organisationsfeltets struktur, hvilket der bør tages hensyn til når data fortolkes og sammenligninger foretages. I dette lys synes det meget betænkeligt at sammenligne så strukturelt forskellige områder som nationaløkonomi og erhvervsøkonomi, sådan som Jennergren og Obel (1985-86) har valgt at gøre det⁵⁾.

Procesevaluering

Procesevalueringer fokuserer på selve produktionsprocessen, på den aktivitet, der foregår i organisationen og organisationsfeltet. Procesevaluering er således en slags måling af energiudfoldelsen, en vurdering af aktivitetsomfang og -kvalitet. Som eksempel på procesevalueringer kan nævnes analyser af tidsforbrug til forskning kontra til andre aktiviteter, analyser af kommunikationsprocesser, af forskeruddannelsesforløb, af faglige aktiviteter i form af seminarer, frokostborddialog etc. etc.

Endvidere kan nævnes kvalitative analyser af forsknings- og institutmiljø. Som eksempel herpå kan nævnes analyser af »forskningsklimaet«, af motivation og ånd/kultur i forskningsorganisationen. Sidstnævnte ligger meget tæt op af den modebølge, som der i de senere år generelt har været omkring analyser af virksomhedskultur. Kulturanalyser byder på en anden type forståelse for, hvad der foregår i organisationen, men samtidig er sådanne analyser tids- og dermed ressourcerelevende. Derfor kan der alligevel være god grund til at gennemføre kulturanalyser. Gode grunde kan f.eks. være, at man via mindre omfattende analyser, f.eks. produktivitetsanalyser, har synliggjort problemfyldte organisationer, som man efterfølgende ønsker at hjælpe, eller det modsatte, at man vil undersøge, hvad der proces- og kulturmæssigt karakteriserer de »excellente« forskningsorganisationer.

Procesevalueringer er oftest baseret på en forudsætning om, at de processer og aktiviteter, som fører til organisatorisk effektivitet er kendte, at midlerne til opnåelse af outcomeeffektivitet er kendte. Baseres vurderinger af forskningsorganisationers organisatoriske effektivitet f.eks. på sammenligninger mellem ande-

len af forskere, der i de seneste f.eks. 5 år har været på længerevarende udenlandsophold (sådan som DVU forsøger at gøre under de såkaldte besøgsrunder til de samfundsvidenskabelige fakulteter), så baseres disse vurderinger implicit eller eksplicit på en forudsætning om, at længerevarende udenlandsophold fører til øget forskningseffektivitet. Nogle udenlandsophold har givet denne effekt, mens andre næppe har. Nogle discipliner er meget internationalt orienteret, mens andre ikke er - og måske heller ikke har det samme behov herfor. Værdien af udenlandsophold varierer formodentlig mellem forskellige forskningsområder, ligesom den i høj grad er afhængig af, hvor og hvornår i forskerkarrieren udenlandsopholdet placeres.

Kort sagt: Problemet med procesevalueringer er faren for at forveksle processen med substansen. Fordi forskere f.eks. bruger megen tid på deres forskning, fører det ikke altid til god forskning, på samme måde som oprustning ikke altid fører til sikkerhed.

Strukturevaluering

Strukturevalueringer fokuserer på vurdering af den organisatoriske kapacitet, på organisationens produktionskvalifikationer så at sige. Som eksempler på elementer i strukturevalueringer i forskningsorganisationer kan nævnes analyser af forskernes kvalifikationsstruktur (uddannelsstype, -sammensætning og -niveau, alderstruktur, forsknings- og praksiserfaring m.v.), af kommunikations- og samarbejdsstruktur (publicerings- og projektsamarbejde f.eks.) samt af infrastruktur (adgang til edb- og biblioteksfaciliteter m.v.). Hertil kommer analyser af organisationsfeltets struktur, f.eks. analyser af konkurrence- og samarbejdsstrukturer mellem organisationen og omgivelserne

(medarbejdermobilitet, kontaktnetværk, finansiering m.v.).

Strukturevalueringer kan synliggøre produktionskapacitet (eller mangel på samme), men strukturevalueringernes problem er, at de ikke i sig selv kan sige noget om, hvorvidt den eksisterende kapacitet vil blive udnyttet hensigtsmæssigt.

Svag og stærk evaluering

De tre evalueringsformer kan alle anvendes i såvel en svag som stærk udformning. En svag evaluering er en systematisk, ikke-komparativ analyse, eller man kunne sige fotografering, af en forskningsorganisation og organisationsfeltet omkring den. En svag evaluering har karakter af en slags lagerliste, der opgør beholdningen samt indirekte viser eventuelle tomme hylder.

Heroverfor er en stærk evaluering en komparativ evaluering, det vil sige en evaluering, som sammenholder den analyserede forskningsorganisation enten med målsætningerne for dens virke (målevaluering), med dens egen tidligere analyserede organisatoriske effektivitet eller eventuelt med andre sammenlignbare forskningsorganisationer. En stærk evaluering kan således karakteriseres som en »rigtig« evaluering, da det er en evaluering i ordets rigide betydning, at være værd, underforstået i forhold til noget andet.

Begrebet stærke evalueringer rejser problemstillingen: Hvad er sammenlignbare forskningsorganisationer? Forskningsverden er en verden præget af variationsrigdom (Fivelsdal, 1982). Aktiviteterne er differentierede, organiseringen er differentieret og interessemønstrene omkring forskningen og de enkelte forskningsfelter er differentierede. Denne differentiering sættes yderligere i relief af, at Danmark også forskningsmæssigt er et

lille land. Disse forhold betyder, at der kan stilles et stort spørgsmålstejn ved, om man via enkeltstående outcomeevalueringer kan sammenligne f.eks. nationaløkonomi med erhvervsøkonomi eller teoretisk statistik med afsætningsøkonomi for nu blot at blive inden for samfundsvidenskaberne.

Metodekombinationer

Problemerne omkring de enkelte forskningsevalueringsmetoder samt problemerne omkring sammenlignelighed generelt betyder, at forskningsevalueringssagkyndige som regel anbefaler, at der anvendes flere metoder samtidig, at metoderne med andre ord mixes afhængig af den konkrete evalueringssituation (Irvine, Martin og Oldham, 1983; Skoie og Løkke, 1984; Scharioth og Gizycki, 1986).

Dette er imidlertid heller ikke uden problemer. Anvendes outcome-, proces- og strukturevalueringer parallelt i relation til samme forskningsorganisation, kan man forestille sig, at evalueringerne viser sig at være negativt relateret til hinanden. En forskningsorganisation, der scorer højt f.eks. på kapacitetssiden, kan score, lavt på outcomesiden eller vice versa.

En forklaring på dette kan være, at indikatorerne ikke afspejler relevante sammenhænge, hvilket kan forklares med baggrund i forskningssociologiens begrænsede viden om forskningsorganisationer. En anden forklaring kan være, at der er indbygget en form for timelag mellem de tre evalueringsformer. Aktuelt outcome er resultat af den kapacitet, som fandtes for 2-5 år siden, ligesom den aktuelle kapacitet først resulterer i et outcome om 2-5 år (eller mere). Outcomeevalueringer måler med andre ord rent fortidige aktiviteter, procesevalueringer måler, hvad der foregår her og nu, mens strukturevalueringer måler de fremtidige muligheder.

Valget af evalueringsform(er) må derfor tilpasses situationen herunder formålet med at gennemføre evalueringen. Er formålet at synliggøre eventuelle nulforskere, kan man »nøjes« med relativt simple produktivitsanalyser, men er formålet at udvikle forskningsorganisationen eller afdække væsentlige fremtidige satsningsområder, så må mere komplicerede og kombinerede former tages i anvendelse. De forskellige evalueringsformer er i denne forstand koblet til forskellige forskningspolitiske styringsformer, hvilket vil blive uddybet i det følgende.

Forskningsevaluering og forskningsstyring

Forskningsevaluering, som det har været diskuteret i det foregående er kun et blandt flere forskningspolitiske styringsmidler. Forskningsplanlægning, forskningsbudgettering, igangsættelse af forskningsprogrammer, stillingsstrukturregler, styrelseslov, offentlig debat vedrørende forskningsbehov, etiske og videnskabelige normer etc. etc. er andre og ligeså omdiskuterede midler.

Overordnet betragtet tales der ofte i relation til forskning om tre væsensforskellige styringsmodeller: Bureaukrati, marked og meritokrati (se f.eks. Clark, 1983, og /eller Premfors, 1986).

Bureaukrati defineres som styring via statslig autoritet, det vil sige styring, der sker oppe-fra-og-ned i det institutionelle systems formelle hierarki fra det politisk-administrative niveau via Undervisningsministeriet, DVU og forskningsrådsorganisationen ned til de enkelte institutioner, institutter og i sidste ende forskerne.

Marked defineres som styring via udbud og efterspørgsel, via bytte af goder, og endelig defineres meritokrati som styring via en elite, der har gjort sig fortjent til at styre - her på grundlag af faglig

kompetance. Meritokrati benævnes til tider også akademisk oligarki eller forskerselvstyre.

Til disse tre overordnede styringsmodeller kan tilføjes endnu to: Politik og dialog (for en uddybning, se Hansen, 1986a). I politikmodellen sker styring via op- og nedbygning af alliancer samt via forhandling og kompromisindgåelse mellem feltets interessenter, og i dialogmodellen sker styring, som navnet siger, via dialog og informationsudveksling i organisatoriske netværk. Udtrykt på en anden måde kan man sige, at hvor styringen i politikmodellen sker via overtalelse, sker styringen i dialogmodellen via overbevisning.

De fem styringsmodeller er ikke tænkt som idealtyper, som styringsmodellerne hos Hernes (1978) samt Jørgensen og Larsen (1982). De er inspireret af idealtyperne, men tænkt som modificerede idealtyper, modificeret i forhold til forskningspolitik og forskningssystemets karakteristika.

Til hver af de fem styringsmodeller er knyttet specifikke evalueringsformer, jfr. figur 3.

I bureaukratimodellen har evalueringsformen karakter af aktuel, fortidsrettet outcome evaluering - med fokus på evaluering af produktivitet. Evalueringens sigte er økonomisering samt kontrol af, om tildelte ressourcer har været anvendt til tiltænkt/pålagt formål. Ofte kobles evalueringen til ressourcefordeling, som f.eks. når Jennergren og Obel foreslår DEA evalueringsmetoden anvendt i forbindelse med DVU's forskningsbudgettering. Evaluering kobles i disse situationer til fordeling af belønninger og sanktioner - til tider til tildeling af »næser«. Ofte er ressourcefordelingens rationale, at give mere til de områder/organisationer, der allerede producerer mest. Lidt karrikeret kan denne evalueringsform karakteriseres

Figur 3. Forskningsstyrings- og forskningsevalueringsmodeller.

Model: Karakteristika:	Bureaukrati	Marked	Meritokrati (forskerselvstyre)	Politik	Dialog
Styring via:	hierarki, regler, planlægning, overvågning	udbud og efter- spørgsel, bytte af goder	den fortjente, fagligt kompetente elite, professionelle normer	forhandling, kompromisdannelse	dialog, informations- udveksling i netværk
Evalueringsform:	- aktuel evaluering af outcome primært output med fokus på produktivitet - ofte koblet til målevaluering	- prognostisk evaluering af muligheder for fremtidigt outcome - nytteevaluering - decentral evaluering - struktur evaluering	- aktuel evaluering af outcome primært med fokus på kvalitet - kollegial evaluering	- alle typer af evalueringer er tænelige - vælges ad hoc afhængig af politisk situation	- aktuel og prognos- tisk vurdering af outcome kvalitet og nytte samt vurdering af struktur og proces - kollegial evaluering, brugerevaluering, konsultantevaluering
Evalueringsigte:	- økonomisering, kontrol og ressourc- fordeling - fordeling af beløn- ninger og sanktioner	- »køb« af projekter - selektion blandt konkurrerende udbydere	- sikre kvalitets- niveau - adgangsregulering til forskersamfund, socialisering til professionelle normer	- brik/ammunition i politisk spil, kan indgå i beslut- ningssituationer - legitimering	- individ og miljø- udvikling - evaluering som anledning til dialog - grænseoverskridende paradigmatisk evaluering

som en badevægtstankegang. Rationalet er, at alle produkter er gode (omend ikke lige gode), samt at forskningsproduktion kan måles og vejes - næsten som kartofler.

I markedsmodellen er evalueringen modsat prognostisk. Her er tale om decentral evaluering af forventet nytteværdi - nytte for teoriudvikling inden for feltet, nytte for brugergrupper eller for samfundet mere generelt, afhængig af aktørerne på det konkrete marked. Evalueringsformen har i denne model også et element af strukturevaluering, idet der indgår en vurdering af, om udbydernes produktionskvalifikationer skønnes tilstrækkelige til gennemførelse af det konkrete forskningsprojekt eller -program. Evalueringsens sigte er i markedsmodellen at selekttere mellem konkurrerende udbydere. Ofte er der tale om en form for licitation.

I meritokratimodellen er evalueringsformen fortidsrettet outcomeevaluering med fokus på kvalitet fremfor kvantitet. Evalueringen gennemføres her som kollegial evaluering, jfr. ovenfor. Evalueringsens sigte er dels at sikre et vist kvalitets-

niveau i produktionen, dels at udøve adgangsregulering til forskersamfundet som led i de yngre forskeres socialisering til de professionelle, videnskabelige samt disciplin- og miljøbundne normer.

I politikmodellen er alle de tidligere beskrevne evalueringsformer tænelige. Evalueringsform vælges eller rettere forhandles ad hoc afhængig af den konkrete politiske situation. Evalueringernes sigte er legitimering af givne felter, af institutioner eller af forskerprofessionen som helhed. Eller sigtet er, at evalueringen skal indgå som ammunition i konkrete beslutningsprocesser, f.eks. i forbindelse med fordeling af vækst/besparelser.

Endelig er evalueringsformen i dialogmodellen såvel aktuel som prognostisk. I fokus er outcome kvalitet og nytte samt ikke mindst struktur og proces. Sigtet er udvikling enten i form af at finde »huller« i forskningsindsatsen, »huller« som måske er vigtige fremtidige satsningsområder, eller i form af organisationsudvikling - herunder udvikling af kvalifikationer, netværk, samarbejdsformer, forskningskultur m.v.

Forskningspolitiske udviklingstendenser

Hvad karakteriserer nu de senere års danske forskningspolitiske udvikling set i lyset af de fem modeller?

Traditionelt har dansk forskningspolitik været karakteriseret ved meritokrati - først i form af professorvældets elite-stjerne-vandbærer system, og senere i form af et mere demokratiseret forskerselvstyre, men reelt set stadig et meritokrati omend af bredere karakter.

I de senere år har der imidlertid været et stadig større pres for ændringer i retning af at lægge øget vægt på bureaukrati og marked. Der er igangsat forskningsplanlægning og forskningsbudgettering inspireret blandt andet af 60'ernes og 70'ernes ideer om program- og nulbase-budgettering, og der er et stadig større pres i retning af at gennemføre systematisk forskningsevaluering af typen »objektiv«, produktivitetsanalyse med det formål, som Jennergren og Obel (1985-86:88) udtrykker det, at »udskille forskningsaktive miljøer fra miljøer med problemer«. Samtidig søsættes stadig flere forskningsprogrammer i form af øremærkede bevillingspuljer til givne områder (teknologi, kvindeforskning, bioteknologi m.v.). Her kan forskere, forskergrupper og forskningsinstitutter så lægge billet ind i form af projekt- og programforslag.

Meritokratiet synes generelt udsat for stadig større konkurrence fra andre styreformers, selvom den nye stillingsstruktur med den stedse hyppigere kollegiale personoevaluering trækker i modsat retning. Der foregår med andre ord en kamp - et politisk spil - om hvilke styringsmodeller, der skal være de fremherskende i forskningssystemet.

Forskningsbureaukraterne er fortalere for bureaukratimodellen, hvilket f.eks.

kommer tydeligt frem i Planredegørelsen (se Forskningssekretariatet, 1984). Politikerne er fortalere for markedsmodellen, hvilket senest er fremgået af regeringens forskningspolitiske handlingsplan, som blev offentliggjort i maj i år (Regeringen, 1986). Endelig er forskerne oftest fortalere for meritokratimodellen, hvilket bl.a. er fremgået af de utallige forskerindlæg i dagspressen, i universiteternes arbejdspladsaviser m.v. i de senere år (for et velskrevet meritokratiindlæg kan henvises til Larsen, 1986).

I praksis synes styringsmodellerne stedse at brydes mod hinanden, eller med andre ord afgøres om, hvilke modeller der skal være betydningsfulde, synes i sig selv at være en politisk proces. Politikmodellen synes også at være en slags arena, hvor de øvrige modeller mødes.

Spørgsmålet er imidlertid, hvad der er hensigtsmæssigt for samfundet. Hvordan skabes en samfundsmæssigt set hensigtsmæssig forskningsstyring, forskningens opgaver og forskningssystemets variationsrigdom taget i betragtning?

Dette store, væsentlige spørgsmål kan ikke besvares dybtgående i en kort artikel om forskningsevaluering (der kan f.eks. henvises til Hansen, 1986b). Sigtet med at inddrage styringsmodellerne har også primært været at perspektivere diskussionen af evaluering, at præsentere et modelapparat som efter vor opfattelse er frugtbart, når man ønsker at forstå, hvad forskningsevaluering egentlig er.

Hvad der imidlertid kan gøres afslutningsvis, er kort at omtale væsentlige nordiske erfaringer med forskningsevaluering. Det er karakteristisk, at de andre nordiske lande, som vi plejer at sammenligne Danmark med, alle har været tidligere ude med hensyn til at forsøge at implementere forskningsevaluering. De er-

faringer, der her er høstet, bør Danmark lære af.

Afslutning: Evalueringsetik

Erfaringerne fra de andre nordiske lande viser, at der er et stort behov for at diskutere og udvikle en evalueringsetik. Der er med andre ord behov for normer eller spilleregler omkring det at anvende og implementere forskningsevaluering.

Forskingsevalueringens litteratur⁶⁾ fremhæver følgende erfaringer som elementer i en evalueringsetik:

- Evalueringer bør kun gennemføres, hvis de har en klar målsætning, således at de evaluerede på forhånd ved, hvad evalueringen efterfølgende vil blive anvendt til.
- De evaluerende bør udvælges på en sådan måde, at de er respekteret blandt de evaluerede, at de f.eks. ikke virker som DVU's forlængede arm.
- Evalueringsrapporter bør skrives ikke som destruktiv kritik, men med det sigte at virke inspirerende og stimulerende i forhold til de evaluerede.
- Evalueringsrapporter bør præsenteres for de evaluerede inden offentliggørelse.

Endelig kan det tilføjes, at Allardt (1985) advarer mod bureaukratimodellen forstået på den måde, at der advares mod at starte med at evaluere de problemfyldte områder, at finde nulforskere, »døde« institutter eller - som Jennergren og Obel (1985-86:90) betegner det - at synliggøre de »inefficiente«. Denne fremgangsmåde vil føre til, at de stærke bliver stærkere, og dermed legitimeres på de svages bekostning. En mere konstruktiv fremgangsmåde er ifølge Allardt at starte med de stærke forskningsorganisationer, som så kun vil blive vurderet som værende stærke ud fra, hvad de selv præsenterer, og ikke blot fordi andre er dårligere.

Alt i alt kan forskningsevaluering således have mange udformninger. Der er efter vores opfattelse et stort behov for en dybtgående debat af disse udformninger, af deres muligheder og begrænsninger. En tilfældig metode skulle nødig vælges i blinde.

Noter

1. Analysearbejdet er en del af projekt »Effektiv forskning«, som gennemføres af en projektgruppe bestående af denne artikels forfattere samt John Christiansen, alle Institut for Informatik og Økonomistyring, Handelshøjskolen i København. Projektet er delvis finansieret af det fællesinitiativ vedrørende forskningsevaluering, som er igangsat af Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd samt Statens Humanistiske Forskningsråd.
2. Der kan henvises til udmærkede oversigter såvel hos Skoie og Løkke (1984) som hos Ståhle (1985).
3. For en god kritik af anvendelse af effektindikatorer, specielt citationsanalyser, se Scharioth og Gizycki (1986).
4. Situationen omkring Socialforskningsinstituttet kan tolkes som et eksempel på dette. Socialministeriet synes at vurdere SFI på den socialpolitiske nytteværdi og relevans i deres publikationer, mens samfundsforskerne synes at vurdere publikationerne på videnskabelige kriterier herunder på publikationernes værdi i forhold til teoriudvikling.
5. En strukturel sammenligning, der netop påpeger forskellene mellem nationaløkonomi og erhvervsøkonomi, findes hos Andersen og Knudsen (1985).
6. Se Allardt, 1985, samt Johansen, Mathisen og Veie, uden årstal. For et dansk debatindlæg, der også vedrører diskussionen om evalueringsetik, kan henvises til Larsen, 1985.

Litteratur

- Andersen, Heine og Christian Knudsen: Forsknings-
utvikling og forskerorganisering inden for sam-
fundsvidenskabene i Egil Fivelsdal (red.): *Nærbille-
der af forskning*. København: Nyt fra Samfunds-
videnskabene, 1985.
- Allardt, Erik: Att utvärdera, att bli utvärderad, att
motta utvärdringar i Bertel Ståhle (red.): *Utvärde-
ring av forskning. Nordiske erfarenheter*. Køben-
havn: FPR-publikation nr. 2, Nordisk Ministerråd,
1985.
- Bjørnholm, S.: *Strejflys på dansk naturvidenskab
og medicin*. København: Niels Bohr Institutet, ja-
nuar 1986 (stencil).
- Boolsen, Merete og Ole Aagaard Sørensen: *Sam-
fundsvidenskabelige institutioner og publikationer i
Danmark*. En undersøgelse foretaget af Statens
Samfundsvidenskabelige Forskningsråd. Køben-
havn 1976.
- Clark, Burton: *The Higher Education System*. Ber-
keley: University of California Press, 1983.
- Eliassen, Kjell A. og Mogens N. Pedersen: *Svensk
samhällsorganisation och förvaltning: En invente-
ring av svensk forskning*. Bedriftsøkonomisk Insti-
tutt, Avd. for offentlig administrasjon, Rapport
1/84.
- Fivelsdal, Egil: Forskningsstyring og forskningssy-
stem i Flemming Agersnap m.fl.: *Forskningsstyring
og forskningsmiljø*. København: Nyt fra Samfunds-
videnskabene 1982.
- Forskningssekretariatet: *Den fremtidige forsknings-
politik. Bind 1 af en planredegørelse for forsknin-
gen*. København: Forskningssekretariatet, 1984.
- Fællesudvalget for Naturvidenskab: *Dansk Naturvi-
denskab. Status - perspektiver*. Rapport afgivet til
undervisningsministeriet, januar 1983.
- Gunst, Jens; Niels Lauritzen og Eskil Heinesen: *Of-
fentlig service, effektivitet og produktivitet - en ana-
lyse med udgangspunkt i sundhedssektoren*. Køben-
havn: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1984.
- Hansen, Hanne Foss: *Forskningsstyring og forsk-
ningsevaluering. En licentiatforelæsning*. Køben-
havn: Institut for informatik og Økonomistyring,
1986a (stencil).
- Hansen, Hanne Foss: *Styring af forskning. Vilkår
og muligheder*. København: Institut for Informatik
og Økonomistyring, 1986b (manus).
- Irvine, John; Ben Martin og Geoffrey Oldham: *Re-
search Evaluation in British Science*. Paper, Science
Policy Research Unit, University of Sussex, 1983.
- Jennergren L. Peter og Børge Obel: Forskningseva-
luering - eksemplificeret ved 22 økonomiske institut-
ter i *Økonomi og Politik*, 59. årgang, 1985-86, nr. 2.
- Johansen, Svein; Werner Christie Mathisen og Ellen
Veie: *Om å gjennomføre evaluering av Foa-
institutter*. Oslo: GRS-626 (3). En publikasjon fra
Gruppen for Ressursstudier, uden årstal.
- Kyvik, Svein: *Arbeidsoppgaver og arbeidstid. En un-
dersøgelse af arbejdstidens anvendelse i 1981 blant
det vitenskapelige personalet ved universiteterne i
Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø*. Delrapport
nr. 1 fra Prosjektet: Forskning ved Universiteterne.
Melding 1983: 3. NAVF's utredningsinstitut, Oslo,
1983.
- Larsen, Bøje: Forskningsevaluering - problemer og
muligheder i Egil Fivelsdal (red.): *Nærbilleder af
forskning*. København: Nyt fra Samfundsvidenska-
berne, 1985.
- Larsen, Sven Erik: Dæmoner og dæmoner er to ting
i Odense Universitet: *Nyt* 6, april 1986.
- Overgaard, Hans Chr.: *Forskning som tjener*. Aal-
borg: Aalborg Universitetsforlag og Statens Sam-
fundsvidenskabelige Forskningsråd, 1984.
- Premfors, Rune: *Svensk forskningspolitik*. Lund:
Studentlitteratur, 1986.
- Regeringen: *Regeringens handlingsplan for forsk-
ning og udvikling*. København: Undervisningsmini-
steriet, maj 1986.
- Scharioth, Jürgen og Rainald v. Gizycki: Vorausset-
zungen und Möglichkeiten von Wissenschaft und
Forschung (im universitären und ausseruniversitären
Bereich) für die Entstehung hochentwickelter Indu-
strietechnologien in der Bundesrepublik Deutsch-
land und für eine Intensivierung der Kooperationen
mit Wirtschaft und Industrie i *TI, transferinformati-
on, Wissenschaft, Vermittlung, Praxis*, Gessellschaft
zur Förderung des Wissenxchaftstransfers e.V. Fran-
kfurt am Main, Heft 1/86, jan/feb.
- Schøtt, Thomas: Fundamental Research in Small
Countries: Mathematics in Denmark 1928 - 1977.
Århus: History of Science Department, 1979 (sten-
cil).
- Schøtt, Thomas: Samme titel i *Minerva*, vol. XVIII,
no. 2, summer 1980.
- Scott, W. Richard: *Organizations: Rational, Natu-
ral and Open Systems*. Englewood Cliffs, New Jer-
sey: Prentice-Hall Inc., 1981.
- Skoie, Hans og Sveinnung Løkke: *Evaluering av
FOU-virksomhet. Problemer og metoder*. NAVF's
utredningsinstitut. Notat 5/1984.
- SNF 1985: Statens Naturvidenskabelige Forsknings-
råd: *International Evaluation of Crystallography*.
SNF, november 1985.
- SNF 1986: Statens Naturvidenskabelige Forsknings-
råd: *International Evaluation of Hydrobiology*.
SNF, februar 1986.
- Ståhle, Bertel: Om utvärdering av forskning och
evaluering av evaluering - en nordisk introduktion i
Bertel Ståhle (red.): *Utvärdering av forskning. Nor-
diske erfarenheter*. København: FPR-publikation,
Nordisk Ministerråd, 1985.

Evaluering

»...og alle var begærlige efter at se, hvor dårlig eller dum hans nabo var«
(H.C. Andersen)

1. Den konstruktive metode

I de senere år er der opnået en del nye teoretiske resultater til forklaring af, hvorfor planer og tidsfrister sjældent overholdes og hvorfor ressourceforbruget ofte er så utilfredsstillende, især når offentlige myndigheder er indblandet. En artikel af Musgrove (1985) med titlen »Why Everything Takes 2.71828...Times as Long as Expected« er allerede klassisk, men Musgrove gør også opmærksom på nogle ældre arbejder, deriblandt et fransk (Procrastinateur, 1971) og, forståeligt nok, et sovjetisk (Vodkapiu, 1937).

Man kan imidlertid også gå mere konstruktivt til værks, dvs. konstruere praktisk anvendelige metoder til forøgelse af ressourceforbruget. En sådan metode er netop præsenteret af Jennergren & Obel (1986). I øvrigt er metodens formål at vurdere forskningsinstitutters effektivitet med hensyn til at forbruge ressourcer, men det nye er, at metoden i sig selv er relativt effektiv med hensyn til at forøge ressourceforbruget. I korthed går den ud på at løse N lineære programmeringsproblemer for at finde ud af, at nogle institutter skriver færre artikler end andre.

For hvert institut betragtes input med 3 dimensioner, nemlig antal årsværk for hhv. professorer, adjunkter/lektorer og stipendiater. Output har 4 dimensioner, nemlig antallet af hhv. bøger, udenlandske artikler, danske artikler og »stenciler«. I det konkrete eksempel betragtes 22 økonomiske institutter over en periode på 3 år (1980-1983) med et lag på 1 år mel-

lem input og output (med undtagelse af stenciler, som indgår uden lag).

For hvert institut løses nu et lineært programmeringsproblem, som går ud på at finde den linearkombination af de øvrige institutter, der producerer det givne instituts output med mindst muligt input. Hvis en sådan linearkombination ikke findes, eller hvis linearkombinationen bruger mere input end det betragtede institut, får det »efficiensstallet« 1.00. Hvis linearkombinationen bruger mindre input (dvs. »dominerer« det betragtede institut), får instituttet et efficiensstal mindre end 1.00, som angiver, hvor stor en del af sit faktiske input instituttet skulle bruge for at komme ned på samme forbrug som linearkombinationen. Med andre ord: jo mindre efficiensstal, jo bedre er instituttet til at forbruge ressourcer.

Udbygninger af metoden kunne naturligvis tænkes. Eftersom der er tale om flere tidsperioder med en række tidsmæssige bindinger mellem input- og outputkategorier, fx udtømmelighedsrestriktioner, ville en nærliggende mulighed være at anvende dynamisk programmering. Endnu bedre ville det naturligvis være at benytte optimal kontrolteori, især da metoden har et praktisk sigte og »burde kunne bruges som et led i forskningsbudgetteringen for de højere læreanstalter« (Jennergren & Obel, p. 95). Dette ville vinde gehør, når man skal gøre sig lækker i ministeriet, som ganske givet er meget interesseret i »kontrol«, der gerne må være »optimal«, og »teori« vil man sikkert heller ikke have

noget imod, når den for en gangs skyld kan bruges til noget fornuftigt.

Selv om metoden altså kunne forbedres, er den dog et klart fremskridt i forhold til de allerede kendte, såsom at ringe til Meteorologisk Institut for at spørge, om det regner, i stedet for at kigge ud af vinduet. Specielt har den det fortrin, at den ikke blot forbruger tid, men også en del EDB-kapacitet. Enhver økonom vil kunne indse, at denne metode, forkortet DEA (Data Envelopment Analysis), er et skridt fremad - hvis ikke, ville det kun kunne skyldes, at man »ikke duede i sit embede eller var utilladelig dum« (- som H.C. Andersen siger).

2. Metodens anvendelighed

Bortst fra muligheden for at få brugt nogle ressourcer er DEA imidlertid meget vanskelig at anvende, for det første på grund af data-udvælgelsen, for det andet på grund af data-analysen.

Hvad data-analysen angår, er det et stort fortrin, at sammenligningen af institutterne er multidimensional, hvorved vilkårligheder ved sammenvejning af input og output undgås. Men det er samtidig en svaghed, fordi metoden derved bliver et værgeløst offer for tilfældigheder i data-materialet, og dette gør det tvivlsomt, om »metoden er retfærdig« som hævdet af Jennergren & Obel (p 90). Af tabel 1 ses, at tre af institutterne (nr. 2, 16 og 17) bruger meget få ressourcer og derfor må spille en stor rolle ved domineringen af de øvrige. Eftersom de alle tre er meget små, kan deres lave forbrug meget vel skyldes en tilfældig konstellation af få, meget produktive forskere på disse institutter, og det forekommer derfor problematisk at bruge dem som målestok for de øvrige, især da rene tilfældigheder i input- og outputsammensætningen hos de øvrige

institutter kan blive afgørende for, om de bliver domineret eller ej, fx forekomst eller fravær af stipendiater (jfr. p 94).

I tabel 1 er resultaterne af DEA sammenholdt med »forbrugskvoter« beregnet ved sammenvejning, som ganske vist ikke er så ressourceforbrugende, men som til gengæld er nemmere at fortolke. I øvrigt er forbrugskvoten formentlig nært beslægtet med et lidt mystisk begreb, »den

Tabel 1. Input, output, efficienstal og forbrugskvote for 22 økonomiske institutter for de tre input-år 1980-1982.

institut nr.	input	output	efficiens- tal	forbrugs- kvote
13	89.92	61	.35	1.474
14	33.00	34	1.00	.971
5	43.66	45	1.00	.970
21	21.75	30	.48	.725
3	55.08	79	.56	.697
19	37.16	58	.94	.641
7	42.27	66	.88	.640
12	161.00	286	.65	.563
1	242.07	458	.45	.529
8	42.33	80	.50	.529
18	53.58	107	.56	.496
9	62.60	132	1.00	.474
22	30.01	74	1.00	.406
11	49.93	124	.57	.403
15	35.26	94	1.00	.375
20	36.09	108	1.00	.334
6	97.41	296	1.00	.329
4	61.00	186	.65	.328
10	61.42	201	.82	.306
16	27.00	121	1.00	.223
2	54.74	293	1.00	.187
17	36.33	215	1.00	.169
gennem snit	62.44	143	—	.436

Kilde: Jennergren & Obel, 1986-92.

Anm.: Efficienstal, beregnet ved brug af DEA (Jennergren & Obel, p 92).

Input: sammenvejning af årsværk for professorer, adjunkter/lektorer og stipendiater med vægte hhv. 3., 2 og 1.

Output: sammenvejning af antal bøger, udenlandske artikler, danske artikler og stenciler med vægte hhv. 8, 4, 2 og 1.

Forbrugskvote: input/output.

»reelle« efficiens«, som Jennergren & Obel (p 94) introducerer uden at uddybe betydningen nærmere. Ved sammenvejningen af input behøver man i øvrigt ikke at være så puritansk, især når formålet er budgettering, hvor en fælles måleenhed, løn-kroner, giver sig selv. Stipendiaternes løn er sat noget lavt i erkendelse af, at der ofte er tale om uddannelsesstillinger og at stipendiaterne som regel har travlt med deres licentiatafhandling og derfor ikke kan forventes at publicere så meget. Som en simpel løsning er valgt vægtene 3, 2 og 1 for hhv. professorer, adjunkter/lektorer og stipendiater.

Sammenvejningen af output er langt mere problematisk og vilkårlig, men det gælder i øvrigt også med de 4 kategorier, som jo ikke er homogene. Som en simpel løsning er valgt vægtene 8, 4, 2 og 1 for hhv. bøger, udenlandske artikler, danske artikler og stenciler.

Det fremgår af tabellen, at der med de benyttede vægte bruges i gennemsnit lidt under $\frac{1}{2}$ lektorår på at producere, hvad der svarer til 1 dansk artikel, men at forbruget varierer fra $\frac{1}{6}$ lektorår til knap $\frac{3}{2}$ lektorår. I tabellen er institutterne rangordnet efter forbrugskvot, og denne rangorden afviger ikke så lidt fra rangordenen efter efficienstal. Ifølge Jennergren & Obel er efficienstal særlig velegnede til som et første trin at udpege de mest succesrige, ressourceforbrugende institutter, som derpå kan undersøges nærmere ved hjælp af andre metoder for om muligt at finde hemmeligheden bag deres succes. Som forfatterne skriver: »Ved at fokusere på meget lave efficienstal kan man identificere en delmængde af institutter, som har vist sig at være klart« (p 90) bedre end de øvrige til at forbruge ressourcer. De fraråder, »at man drager alt for vidtgående konklusioner ud fra efficienstallene« (p 94), men mener dog, at man kan gå så

vidt som til at udpege de tre mest succesrige institutter, nemlig »de tre institutter med et efficienstal på under 0.5. Disse institutter er oplagte kandidater til en yderligere undersøgelse« (p 94), dvs. institutterne nr. 1, 13 og 21. Vælger man tilsvarende de tre institutter, hvis forbrugskvot udregnet med én decimal er større end eller lig med 1.0, vil kun nr. 13 (!) igen være så heldig at komme blandt vinderne, mens de to øvrige, nr. 5 og nr. 14, befandt sig i den modsatte ende af efficiensskalaen med efficienstal på 1.00. Det hænger sammen med, at disse to institutter, foruden fire andre, ikke har nogen stipendiater, hvorfor Jennergren & Obel »overvejede ikke at medtage disse seks institutter« (p 94). Det er naturligvis også en løsning, og i så fald kommer nr. 21 med blandt vinderne, mens nr. 1 fortsat må af finde sig med en placering længere nede i fordelingen. I øvrigt besluttedes det at bibeholde institutter uden stipendiater i undersøgelsen, »fordi de måske ville være af betydning i forbindelse med at dominere andre institutter« (p 94).

Det andet store problem ved anvendelsen af metoden vedrører, som det allerede antydningssvis er fremgået, udvælgelsen af data. Ved DEA knyttes alle input og output til institutter. Men nu skrives artikler og bøger jo af enkeltpersoner, i langt de fleste tilfælde af én enkelt person. Metoden forudsætter, at de enkelte input og deres virkning er homogene inden for hvert institut, og at der er forskelle mellem institutterne. Det er en drastisk antagelse, men drastiske antagelser må jo ofte gøres for at kunne udføre en analyse, fordi de nødvendige data ikke forefindes. Det bemærkelsesværdige er, at oplysningerne faktisk findes i dette tilfælde, nemlig output fordelt på enkeltpersoner, men de bortkastes ved en aggregering til institutniveau, før analysen overhovedet er

påbegyndt. Derved bliver det umuligt at undersøge, om variationen mellem forskere indenfor hvert institut er væsentligt mindre end variationen mellem institutterne, således som metoden forudsætter. Lidt statistik kunne være en god hjælp. Hvis fx forskellene mellem institutterne kunne være fremkommet som en tilfældig fordeling af forskerne på institutterne, så ville det nok være problematisk, og i hvert fald ikke retfærdigt, at knytte evalueringen til institutter fremfor til enkeltpersoner. At der er forskelle, er jo ikke nødvendigvis udtryk for en uacceptabel tilstand. Grænsen for, hvad der kan accepteres, må være absolut og ikke relativ. Vi kan jo nu engang ikke allesammen få en plads på landsholdet.

Hvad er forklaringen på denne ejendommelige bortkastning af relevante oplysninger? Angiveligt, at budgettering må antages at blive knyttet til institutter fremfor til enkeltpersoner. Men selv i så fald vil oplysninger om forholdet mellem person- og institutvariation være af betydelig interesse.

En anden mulighed er, at der antages at være stor afhængighed mellem enkeltpersoners forskningsaktivitet inden for det enkelte institut. Den samlede undervisnings- og administrationsbyrde kan være større ved nogle institutter end ved andre. Det kan også tænkes, at forskningstiden fordeles ulige mellem medarbejderne, selv om man de fleste steder i hvert fald i princippet tilstræber en lige fordeling over længere tidsrum. Ifølge Jennergren & Obel kan en medarbejder, der underviser og administrerer meget i en given periode »udmærket være en værdifuld medarbejder«, nota bene »ved i denne periode at give andre medarbejdere mere tid til forskning« (p 86). I så fald kompliceres fortolkningen af forskelle mellem enkelte ansatte. Endelig nævner

Jennergren & Obel forskningsmiljøet som en selvstændig faktor, idet DEA »har sin styrke i at kunne udskille forskningsaktive miljøer fra miljøer med problemer« (p 88), men de dementerer sig selv tre sider senere (p 91) ved uden skrupler at flytte input og output rundt mellem forskellige institutter i et tilfælde, hvor institutopdelingen blev ændret midt i undersøgelsesperioden. Økonomisk forskning ved universiteterne (i modsætning til en række statslige og private institutioner) drives i høj grad af enkeltpersoner, og miljøets selvstændige betydning må antages at være mindre indenfor økonomi end indenfor andre fagområder, hvor man i højere grad er fælles om apparatur og forskningsopgaver.

Sammenfattende må det konstateres, at fortolkningen af DEA og dermed den praktiske konsekvens af beregningerne er ganske uklar. Skyldes forskellene mellem institutterne, at kvaliteten af deres input er forskellig, eller at deres produktionsfunktioner er forskellige, fx grundet forskelle i organisationsform? Hvis man ønsker at øge ressourceforbruget, kan det så gøres ved at flytte medarbejdere fra institutter med lav forbrugskvote til institutter med høj forbrugskvote? Eller skal man lukke dem med lav forbrugskvote og oprette nye stillinger der, hvor den er høj? Kan man blæse eksisterende institutter op med uændret forbrugskvote? Eftersom der ikke kan ansættes andet end hele medarbejdere, burde man nok interessere sig lidt mere for heltalsprogrammering. I hvert fald svimler det ved tanken om at skulle realisere de beregnede linearkombinationer af institutter.

3. Hvad er meningen?

DEA er altså en temmelig ressourcekrævende metode, som giver temmelig uan-

vendelige resultater. Den må derfor hilses velkommen, idet formålet, som hidtil antaget, er at forøge ressourceforbruget. Der kan imidlertid også tænkes andre formål med de to forfatteres præsentation af metoden.

Et andet muligt formål er, at metoden er ment som et behjertet forsøg på at hjælpe ministeriet med dets forskningsbudgettering. Det kræver mod, for selvbestaltet evaluering af kolleger bliver sjældent modtaget i den rette ånd. Hvor mange er ikke i tidens løb blevet mødt med uforstand og modvilje, når de sagde som H.C. Andersen: »Mig kan du tro, jeg mener dig det godt, jeg siger dig ubehageligheder, og derpå skal man kende sine sande venner«.

Og det kræver også samfundssind, for kollegial sammenspisthed er sjældent i samfundets interesse. Ydermere kan det let blive misforstået, for det kan være næsten umuligt at undgå at komme til at fremhæve sig selv på de andres bekostning.

Dette sidste kunne oven i købet blive opfattet som et tredje selvstændigt formål, evt. som hovedformålet. Det er kun en hypotese, men den er nok, hvad Jennergren & Obel betegner som en af de »oplagte kandidater til en yderligere undersøgelse« (p 94). Hvis formålet udelukkende var at præsentere metoden, kunne man have nøjedes med det beskrevne, konstruerede eksempel. I stedet gøres evalueringen anonym på jesuitisk facon »for at undgå unødigt opmærksomhed omkring enkelte institutioner« (p 91). Derved får man insinueret, at en række institutter ønsker at skjule noget eller i hvert fald er bedst tjent med det. Samtidig er anonymiteten ikke så stor - anonym evaluering er jo også omtrent lige så interessant som anonyme VM-fodboldkampe - at det ikke er muligt uden videre at identificere en del

af institutterne. Der er vel næppe andre end Økonomisk Institut ved hhv. Københavns og Århus Universitet, der har hhv. 9 og 7 professorer? Tager man mon fejl, når man formoder, at forfatterne ikke tilhører institut nr. 13, men derimod et lille, efficient institut, som godt kunne tænke sig at blive lidt større, fx nr. 2, 16 eller 17?

En fjerde mulighed er, at det hele er ment som en spøg i sommervarmen, men det er næsten for meget at håbe på.

Hans Aage

forfatteren er lektor ved et af de 22 økonomiske institutter, men »for at undgå unødigt opmærksomhed« udelades navnet. Det kan dog oplyses, at dets efficienstal er - ja, rigtigt gættet - meget lavt, nemlig .45.

Litteratur:

- Jennergren, L.P. & B. Obel: »Forskningsevaluering - eksemplificeret ved 22 økonomiske institutter«. Økonomi & Politik 59 (1986, no. 2): 86-95.
- Musgrove, P.: »Why Everything Takes 2.71828... Times as Long as Expected«. American Economic Review 75 (March 1985, no. 1): 250-252.
- Procrastinateur, J.-J.: »Les Retards dans Les Grands Projects de Construction Civile«. Annales de l'Académie des Imperfections 83 (Juillet 1971): 115-132.
- Vodkapiu, I.A.: »Shto Znayet Shaughnessy?« Akademia Naukonomika CCCP 19 (March 1937): 1-3.

- ☐ Har De uudnyttede muligheder i Deres økonomi?
- ☐ Har De "gamle" værdipapirer liggende, som giver for lidt afkast?
- ☐ Ønsker De at investere med en vis risiko og store muligheder?
- ☐ Eller - mindre afkast og stor sikkerhed?
- ☐ Hvor længe skal Deres investering køre?
- ☐ Har De brug for løbende udbetalinger?
- ☐ Passer Deres nuværende papirer til Deres fremtidige behov?
- ☐ Er De interesseret i selv at følge markedet?

Spørgsmål der er penge i.

Her er nogle af de spørgsmål, der skaffer Dem en skræddersyet investering hos SDS.

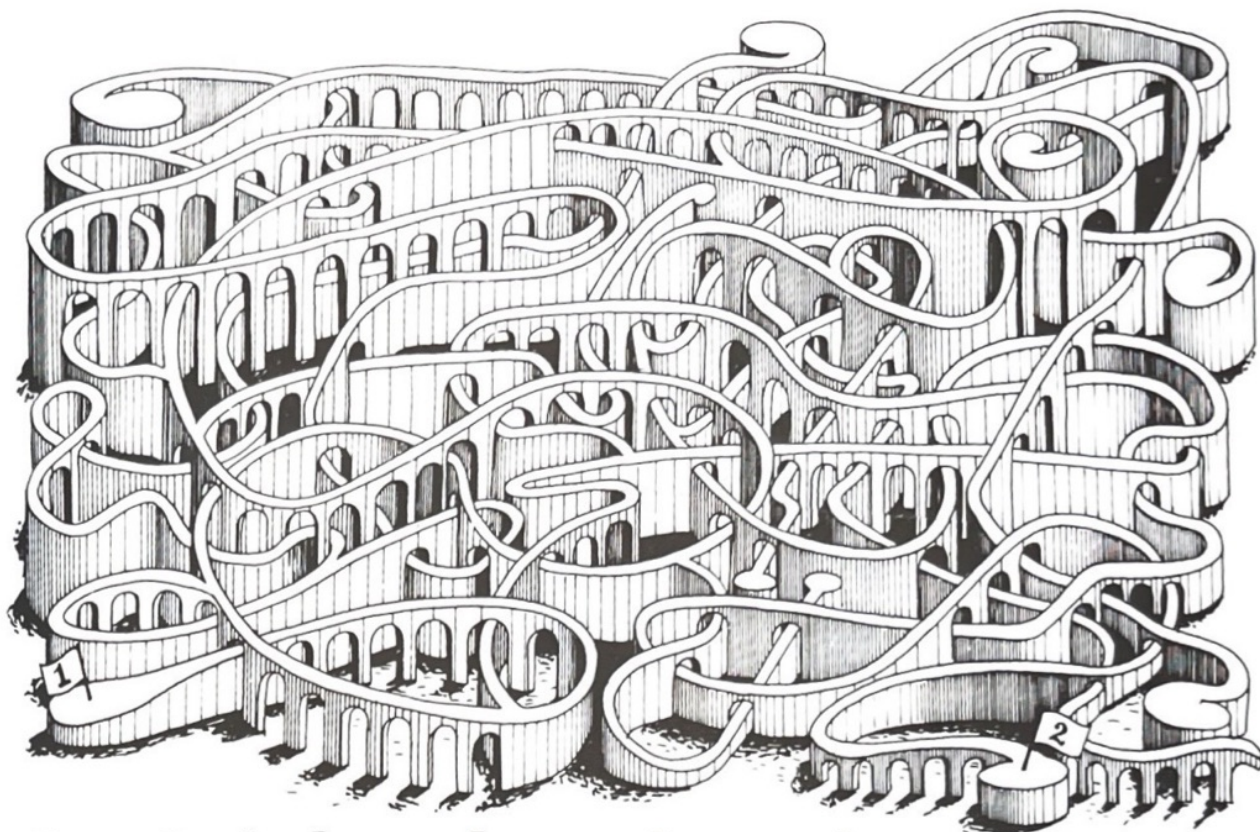
En helt personlig portefølje af de bedst egnede værdipapirer til Deres formål.

Kom ind og få brochuren om Aktiv Formuepleje.

sds



SDS INVESTERINGS
SERVICE



Andelsbanken kender vejen til de bedste investeringer

Vejen fra den ene investering til den anden, kan af mange opleves som en indviklet labyrinth. Men Andelsbanken kender vejen, der kan gøre din opsparing til en formue.

Fleksibel investerings-aftale med automatiske investeringer

Få en fast investerings-aftale med os. Aftalen tager højde for dine ønsker og behov ved køb af f.eks. obligationer, aktier eller lignende.

Du bestemmer selv, om du vil medvirke, når der skal investeres, eller om vi skal ordne

det hele. Til investerings-aftalen knyttes en A-investeringskonto.

Særlig høj rente på A-investeringskontoen

Vi giver en særlig høj rente på A-investeringskontoen - for tiden 7% på beløb over 10.000 kr. Beløb herunder forrentes med 4% om året. Renten tilskrives hver 31/12.

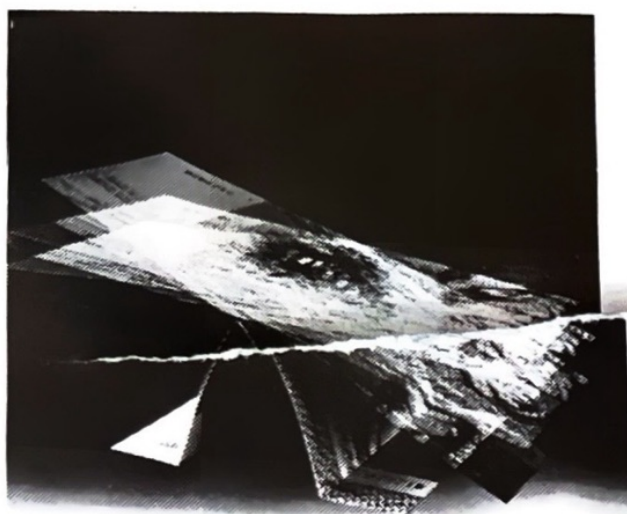
Vi overfører automatisk din opsparing til A-investeringskontoen. Desuden bruges kontoen til opsamling af udbytte, pantebrevsydelser, udtrukne obligationer og renteindtægter.

Når beløbet på kontoen har nået den aftalte størrelse, investerer vi som aftalt.

Få en aftale med din investeringsrådgiver

Andelsbankens investerings-service indeholder alt, hvad der skal til, for at gøre det nemt for dig at investere i værdipapirer. Vore investeringsrådgivere finder du over hele landet.

Kom ind i Andelsbanken og spørg om vej til de bedste investeringer. Så kan din opsparing blive til en formue.



"Få noget at vide om de nye indekslån"

Hvordan virker indekslån?

Formålet med indførelse af indekslån er at billiggøre byggeri i starten, mod til gengæld år for år at forhøje ydelserne i takt med den almindelige løn- eller prisudvikling.

Indeks-lån er en ny låneform, som realkreditinstitutterne kan tilbyde til finansiering af de fleste arter af nyt byggeri. Herudover må indekslån finansiere enkelte ombygninger - blandt andet landbrugsejendomme og ejendomme til sociale og kulturelle formål.

Ring eller skriv til kreditforeningen

Det kan måske være svært at få overblik over de virkninger, et indekslån kan få på ens økonomi i forhold til den slags lån, vi er vant til. Vi har derfor fremstillet en brochure, der fortæller om de vigtigste regler ved indeksbelåning.

Vil De vide mere om de nye indekslån, skal De blot ringe til os. Eller De kan udfylde kuponen og sende den til den kreditforening der ligger nærmest Deres bopæl. Så sender vi omgående brochuren.

I Jylland



**JYLLANDS
KREDITFORENING**

6100 HADERSLEV Åstrupvej 13 Tlf. (04) 527000
6950 RINGKØBING Hemingsvej 3 Tlf. (07) 320111
8800 VIBORG Sci. Mathiasgade 1-3 Tlf. (06) 623333
9100 AALBORG Boulevarden 43 Tlf. (08) 123877
8260 ÅRHUS-VIBY J. Kongsgårdsvej 6 Tlf. (06) 148800

- og på øerne



**FORENEDE
KREDITFORENINGER**

Fynsområdet

Mageløs 2, Postboks 343,
5100 Odense C - Tlf. (09) 117777

Området øst for Storebælt

Otto Mønsteds Plads 11, Postboks 333,
1503 København V - Tlf. (01) 153434

JA, send mig den nye brochure om indekslån til bolig- og erhvervsbyggeriet.

Navn: _____
Stilling: _____
Gade: _____
Postnr.: _____ By: _____

I Jylland sendes kuponen til: Jyllands Kreditforening
og på øerne til: Forenede Kreditforeninger.

Redaktion:

Ansvarshavende redaktør: professor, dr. phil. et. lic. oecon. Jørn Henrik Petersen. Redaktionsudvalg: lektor, cand. polit. Jørgen Estrup, redaktør, dr. phil. Knud Larsen, lektor, cand. mag. Christian Thune og direktør, cand. scient. pol. Hans Henrik Høgsbro Østergaard.

Redaktionens adresse: professor, dr. phil. et. lic. oecon. Jørn Henrik Petersen, Institut for Offentlig Økonomi og Politik, Odense Universitet, Campusvej 55, 5230 Odense M. Telefon (09 15 86 00 eller redaktøren privat 09 11 21 44.

Ekspedition og abonnement:

Økonomi og Politik, Jernbanegade 1, 5100 Odense C, tlf. 09 11 11 11. Abonnement kan endvidere tegnes hos alle boghandlere. Abonnement 150 kr. incl. moms. Økonomi og Politik udkommer med 4 numre om året. Enkelte hæfter kan købes for 44 kr. incl. moms.

Eftertryk uden kildeangivelse er ikke tilladt.

Produktion:

Vestfyns Distriktsblade a/s - 09 41 13 03