Magtudredningen

REDIGERET AF

JØRGEN GOUL ANDERSEN

PETER MUNK CHRISTIANSEN

TORBEN BECK JØRGENSEN

LISE TOGEBY

SIGNILD VALLGÅRDA

Den demokratiske udfordring

HANS REITZELS FORLAG

Den demokratiske udfordring

HR

Magtudredningens publikationer

Folketinget besluttede i marts 1997 at iværksætte en dansk magtudredning eller, som det officielle navn er, *En analyse af demokrati og magt i Danmark*. Projektet, der forventes afsluttet i 2003, ledes af en uafhængig forskningsledelse.

Magtudredningens forskningsresultater publiceres i en række bøger, som udgives på Hans Reitzels Forlag.

Denne bog er den første publikation fra Magtudredningen. Else Løvdal Nielsen har ydet et stort arbejde med den tekniske og sproglige tilpasning af manuskripterne. Birgit Møller har bistået det redaktionelle arbejde.

Lise Togeby
(formand)

Jørgen Goul Andersen Peter Munk Christiansen

Torben Beck Jørgensen Signild Vallgårda

Den demokratiske udfordring

Redigeret af

Jørgen Goul Andersen
Peter Munk Christiansen
Torben Beck Jørgensen
Lise Togeby
Signild Vallgårda

Hans Reitzels Forlag

Den demokratiske udfordring
© Magtudredningen, forfatterne og
Hans Reitzels Forlag A/S, København 2004
Omslag: Harvey Macaulay, Imperiet
Sat med Plantin Light hos Satsform, Aabyhøj
og trykt hos Narayana Press, Gylling

ISBN 87-7934-788-6

Alle rettigheder forbeholdes. Mekanisk, fotografisk eller anden gengivelse af eller kopiering fra denne bog er kun tilladt i overensstemmelse med overenskomst mellem Undervisningsministeriet og Copy-Dan. Enhver anden udnyttelse er uden forlagets skriftlige samtykke forbudt ifølge dansk lov om ophavsret. Undtaget herfra er korte uddrag til brug ved anmeldelser.

Hans Reitzels Forlag · Købmagergade 62 · 1150 København K

Indhold

Den demokratiske udfordring 7

Fungerer den politiske offentlighed? 13
Af Jørn Loftager

Politik som mediemontage. Om mediernes forandring af den politiske kommunikation 30
Af Stig Hjarvard

Folket og eliterne. Om meningsdannelse på masse- og eliteniveau 52
Af Jørgen Goul Andersen

Befolkningens fornemmelser for demokrati: foreninger, politisk engagement og demokratisk kultur 70
Af Peter Gundelach og Lars Torpe

Hverdagsmagerne – en udfordring til demokratiet og til samfundsforskningen 92
Af Henrik Bang og Eva Sørensen

Den kønnede virkelighed – den kønsløse debat 113
Af Anette Borchorst

Et demokrati, som omfatter alle, der bor i Danmark? 133
Af Lise Togeby

Miljøet og Grundloven 154
Af Ellen Margrethe Basse

Er der behov for styrkelse af de borgerlige og politiske friheds-rettigheder 173
Af Jørgen Albæk Jensen

Det tidløse ministerstyre 185
Af Jørgen Grønnegård Christensen

Den offentlige sektor: tro tjener med mange herrer 206
Af Torben Beck Jørgensen

Ekspertvælde? 227
Af Erik Albæk

Det fælles bedste? Interesseorganisationer, folkestyre og korporatisme 247
Af Peter Munk Christiansen

Demokratiske udfordringer i den grå zone mellem offentligt og privat 267
Af Carsten Greve

EU og demokrati – den dobbelte nødvendighed 280
Af Lykke Friis

Om forfatterne 300

Den demokratiske udfordring

I 1999 fejres 150-års jubilæet for den første frie danske Grundlov. Ingen er vist uenig i, at det er et jubilæum, der er værd at festligholde. Paradoksalt nok fejres Grundloven fortrinsvis gennem en diskussion af, om tiden ikke er kommet til at ændre Grundloven, fordi den er uforståelig, mangelfuld og forældet. Men for en grundlov, der skal udgøre rammen om et levende demokrati, er det måske netop den rigtige form for festligholdelse.

Man kan spørge, hvorfor Grundloven skulle ændres netop nu. Begrundelserne er mange. For det første peges der på, at den nuværende Grundlov er uforståelig for almindelige mennesker, fordi mange af ordene betyder noget andet, end man umiddelbart skulle tro. Når der tales om kongen, skal man som oftest læse „regeringen". Når der tales om magtens tredeling, skal man i virkeligheden læse, at der i kraft af folketingsparlamentarismen er en magtkoncentration i Folketinget. Når der står, at ingen udgift må afholdes uden hjemmel i en bevillingslov, skal det ikke opfattes bogstaveligt, for Folketingets Finansudvalg har også ret til at bevilge udgifter, selv om det ikke kan vedtage bevillingslove. Og når der står, at ejendomsretten er ukrænkelig, har staten i virkeligheden næsten ubegrænset ret til at ekspropriere borgernes ejendom. En række andre eksempler kunne nævnes. Det er ikke særlig hensigtsmæssigt, at man helst skal være jurist for at kunne forstå, hvad der står i Grundloven.

En anden begrundelse er, at Grundloven er mangelfuld, fordi en række centrale politiske institutioner af stor betydning for det danske samfund slet ikke er omtalt og dermed ikke er reguleret af Grundloven, selv om Grundloven nok forudsætter, at disse institutioner er der. Således står der ikke noget om de politiske partier, ikke noget om EU og i realiteten ikke noget om kommunerne. Og der står ikke noget om, at Færøerne og Grønland har selvstyre.

En tredje begrundelse er, at den nuværende Grundlov er utidssvarende, fordi de normer og værdier, den beskytter, forholder sig til den sociale virkelighed i midten af forrige århundrede og ikke til det samfund, vi lever i i dag. Mange mener således, at Grundlovens op-

regning af rettigheder er utilstrækkelig. Nogle ønsker en bedre sikring af det enkelte menneskes frihedsrettigheder over for staten, eksempelvis en bedre sikring af ejendomsretten, andre ønsker en bedre sikring af universelle menneskerettigheder, eksempelvis sikring mod diskrimination eller mod tvungent medlemskab af en bestemt organisation, og atter andre ønsker en styrkelse af miljøets rettigheder som modvægt til den private ejendomsret.

Endelig er der for det fjerde dem, der ønsker at ændre Grundlovens regler for, hvordan politiske beslutninger træffes, eksempelvis ved at skabe mulighed for folkeinitiativ og flere folkeafstemninger, ved at fjerne statsministerens mulighed for at udskrive valg, ved at regulere reglerne for regeringsdannelsen eller ved at ændre reglerne for afgivelse af suverænitet til EU.

For de fleste er bestræbelsen for at ændre Grundloven motiveret af et ønske om at skabe et mere levende og livskraftigt demokrati. Spørgsmålet er imidlertid, om en grundlovsændring er det mest effektive middel til at opnå dette formål.

Samfundsforskningen har i de senere år været meget optaget af at undersøge politiske institutioners beskaffenhed og konsekvenser, herunder deres tilblivelse og forandring. En grundlov er også en politisk institution, og vi kan derfor bruge vor generelle viden om institutioner til at sige noget om, hvilken betydning en grundlovsændring kunne tænkes at få.

Som andre institutioner fastlægger Grundloven de spilleregler, som forskellige politiske aktører handler inden for. Spillereglerne fordeler de forskellige aktørers formelle magtressourcer. Hvis en grundlovsændring kun bliver en formalisering af de spilleregler, som de politiske aktører i forvejen følger, påvirker en ændring af spillereglerne naturligvis ikke aktørernes adfærd. Hvis en ændring af Grundloven derimod betyder nye eller forandrede spilleregler, vil den også ændre de forskellige aktørers magtressourcer. Afskaffelse af statsministerens ret til at udskrive valg vil således øge Folketingets magtressourcer på bekostning af regeringens, øget adgang til folkeafstemninger vil øge mindretallenes magtressourcer på bekostning af flertallets, og ændrede regler for regeringsdannelse vil alt efter deres indhold styrke regeringen eller oppositionen. På samme måde vil en ændring af frihedsrettighederne ændre de magtressourcer, bestemte grupper af borgere har i forhold til statsmagten.

Politiske institutioner kan også opfattes som sæt af incitamenter, der påvirker borgernes, embedsmændenes og politikernes handlin-

ger. Det er således rimeligt at forvente, at politikernes incitamenter til at opretholde store medlemsorganisationer reduceres, når de offentlige tilskud til de politiske partier øges. Det er rimeligt at forestille sig, at de danske opstillingsregler kombineret med muligheden for at stemme personligt i forbindelse med folketings- og kommunalvalg er et incitament for mindretalsgrupper til at organisere sig og deltage i valgene. Det er lige så rimeligt at forestille sig, at de samme regler øger politikernes incitamenter til at være synlige i medierne. Endelig er der næppe nogen tvivl om, at reglerne om folkeafstemning i forbindelse med suverænitetsafgivelse motiverer politikerne til at inddrage befolkningen langt mere i beslutningerne omkring EU, end de ellers ville have gjort. I det omfang en grundlovsændring ændrer ved de incitamenter, der er indbygget i styreformen, vil det få konsekvenser for såvel borgernes som politikernes adfærd.

Endelig kan politiske institutioner, og især Grundloven, der står over anden lovgivning, opfattes som en tilkendegivelse af, hvilke normer og værdier der bør være gældende i et samfund. Meget af kritikken af den nuværende Grundlov hæfter sig ved, at Grundloven signalerer forældede værdier. Kongen har en mere fremtrædende plads end folkesuveræniteten. Menneskerettighederne er svagere formuleret i den danske Grundlov end i de internationale konventioner, som Danmark har tilsluttet sig. Hvis vi også inddrager Tronfølgeloven, så har en mandlig tronfølger stadig forrang for en kvindelig. Det vil bestemt være muligt at ændre Grundloven, så den i højere grad kommer til at symbolisere de værdier, som i dag har bred opbakning. Symboler er vigtige. De har lige så stor betydning for menneskers handlinger som incitamenter, om end deres indflydelse kan være mindre synlig og mere indirekte.

Det er derfor vigtigt at overveje, om vore politiske institutioner og dermed også vor Grundlov fordeler politiske ressourcer på en måde, vi opfatter som ret og rimelig, om den indeholder incitamenter til den politiske adfærd, som vi ønsker at fremme, og om den signalerer de overordnede værdier, som skal være rammen om vort politiske liv.

Men der er også mange af de demokratiske problemer, som det danske samfund står over for i dag, som en grundlovsændring ikke kan løse. Der er en lang række sociale og økonomiske vilkår, som ikke uden videre lader sig ændre. En grundlovsændring kan således ikke ændre noget ved, at de politiske, for slet ikke at tale om de økonomiske, ressourcer er skævt fordelt i det danske samfund. Det er vanskeligt eller umuligt at udforme regler, så man forhindrer, at øko-

nomisk stærke organisationer får en privilegeret placering, når embedsmænd og politikere træffer beslutninger. Det er også vanskeligt at ændre ved, at viden er en ressource, der betyder, at eksperter får stor indflydelse på de politiske beslutninger.

En grundlov kan heller ikke ændre ved, at det politiske liv i Danmark foregår inden for rammerne af vilkår, som i stort omfang er stillet udefra. Der kan ikke ændres ved, at Danmark er et lille land med mange og intensive relationer til verden uden for landets grænser. Grundloven kan heller ikke ændre ved en teknologisk udvikling, der skaber kommunikationsvilkår, der adskiller sig meget fra dem, vi har kendt tidligere. Og en grundlov kan ikke ændre noget ved, at den internationale migration i de senere år har gjort Europa til et indvandringsområde.

Nok så vigtigt er det imidlertid, at en grundlovsændring hverken kan skabe en levende og velfungerende politisk offentlighed eller et solidarisk fællesskab. Når det i disse år diskuteres, om den politiske samtale er i forfald, om afstanden mellem folket og eliterne øges, og om den politiske deltagelse mindskes, er problemet jo ikke, at der er sket indskrænkninger i ytringsfriheden, eller at staten har forbudt folk at mødes i foreninger. Hvis den politiske samtale er forstummet i takt med den stigende afstand mellem elitens og befolkningens opfattelse af, hvad der er politiske problemer, og hvordan de skal løses, er det ikke Grundlovens skyld. Der kan derimod være tale om daglige forsømmelser, gale prioriteringer, dårlige vaner og mangel på tid. Medierne spiller også en helt anden rolle i dag end tidligere. Problemet er derfor snarere, at vi ikke lever op til de måske lidt altmodische, men også væsentlige demokratiske værdier, som allerede er indeholdt i den Grundlov, som vi har i dag, og at vi ikke fuldt ud udnytter de rettigheder, som blev givet allerede i 1849.

Et solidarisk fællesskab skabes ikke gennem påbud og regler, men opstår gennem den måde, mennesker lever sammen på. Det skabes heller ikke ved at fjerne det sikkerhedsnet, som velfærdsstaten har bredt ud under os alle, eller for den sags skyld ved at gøre nettet tættere. Men det skabes måske gennem den forpligtende politiske samtale.

Værdien af den debat om Grundloven, som er opstået i forbindelse med grundlovsjubilæet, skal derfor næppe måles på, om Grundloven bliver ændret, forbedret og moderniseret, men snarere på kvaliteten af den samtale om demokratiets vilkår, som den giver anledning til.

Magtudredningen vil med denne bog gerne bidrage til at fejre Grundloven ved at holde debatten om demokratiets vilkår levende. Flere af bogens kapitler tager udgangspunkt i Grundloven, men det er ikke Grundloven, der er bogens hovedsag. Derimod handler alle kapitlerne om de udfordringer, som dansk demokrati står over for her ved Grundlovens 150-års jubilæum.

Vi stiller spørgsmålet, om der er tegn på, at demokratiet i Danmark ikke fungerer så godt, som det har gjort, eller så godt som vi gerne vil have, at det skulle gøre. Bogen handler således om det politiske liv, som det udspiller sig inden for rammerne af den danske Grundlov. Bogen handler om borgerne og om myndighederne og om samspillet imellem dem.

Vores idé har været at skrive en debatbog, der tager demokratiets problemer alvorligt ved at konfrontere forskellige sider af den demokratiske og politiske virkelighed i Danmark med de idealer, vi har om et demokratisk samfund. Det har samtidig været ideen, at bogens bidrag skal tage udgangspunkt i den eksisterende samfundsvidenskabelige forskning og viden for at stille kritiske spørgsmål til demokratiets tilstand. Bogen indeholder dermed den kombination af forskning og debat, som vi ønsker skal være et af Magtudredningens kendetegn.

Århus, den 3. februar 1999

Magtudredningens forskningsledelse

Lise Togeby (formand)
Jørgen Goul Andersen
Peter Munk Christiansen
Torben Beck Jørgensen
Signild Vallgårda

Fungerer den politiske offentlighed?

JØRN LOFTAGER

Forliget om finansloven for 1999 blev efterfulgt af en omfattende og kritisk offentlig debat. Kritikken rettede sig mod forligets indhold og konsekvenser, men drejede sig også om den måde, det var blevet til på. Uanset overholdelse af alle formelle spilleregler og uanset forligspartiernes store flertal i Folketinget, blev aftalen kritiseret for at være „udemokratisk". Dels fordi den stred mod de afgivne valgløfter om specielt efterlønnen. Dels fordi forliget med dets mange vigtige bestanddele blev indgået bag lukkede døre, hvilket forhindrede offentligheden i at komme til orde og øve indflydelse. Andre store sager fra de senere år har været genstand for en tilsvarende kritik; foruden tidligere finanslove gælder det blandt andet beslutningen om den faste forbindelse over Øresund. Debatten om finanslovsforliget i december 1998 fik imidlertid på meget eksemplarisk vis skærpet opmærksomheden om offentlighedsprincippets centrale demokratiske betydning. „Ingen over og ingen ved siden af Folketinget" hedder et højt besunget princip; men røret om finanslovsforliget illustrerede, at dette *ikke* kan betyde, at tilvejebringelsen af et folketingsflertal alene er nok til at sikre den demokratiske legitimitet. Som et minimum må forudsættes, at der er tale om et offentligt fungerende Folketing. Også for dermed *reelt* at respektere Grundlovens bestemmelser om, at lovforslag skal fremsættes offentligt, og at de skal gennem tre behandlinger i offentlige folketingsmøder.

Hvad så principperne om offentlighed og åbenhed nærmere skal beløbe sig til, står dog ikke klart. Den selvfølgelige overbevisning, hvormed fri og åben offentlig diskussion og debat værdsættes som grundpiller i demokratiet, er ikke ledsaget af en lige så selvfølgelig og klar forståelse af, hvilken rolle offentligheden kan og bør spille i den demokratiske politiske proces. Når jeg i det følgende skal diskutere, om „offentligheden fungerer", vil det ske med udgangspunkt i den liberale idé om den politiske offentlighed, sådan som den er fremstillet af den tyske sociolog og filosof Jürgen Habermas i bogen *Borgerlig offentlighed* fra 1962 (dansk udgave 1975). Bogen er stadig uomgængelig som fremstilling af offentlighedens grundlæggende indret-

ning og potentiale. Det er ikke tilfældigt, at den i de senere år har fået en bemærkelsesværdig renæssance som led i en stigende interesse for det såkaldt „deliberative demokrati". Det vil sige en forståelse af demokratiet, hvor der netop lægges afgørende vægt på offentlig debat, ræsonnement og overvejelse (deliberation) (Eriksen, 1995). Desuden er også bogens forfaldsperspektiv fortsat relevant at diskutere. For det første fordi det rejser det stadigt aktuelle spørgsmål om betingelserne for offentlighedens funktion, og for det andet fordi Habermas' historie på dette punkt langtfra er enestående. Tværtimod har det lige fra franske postmodernister til amerikanske kulturkonservative altid været reglen snarere end undtagelsen at beskrive offentlighedens udvikling i forfaldstermer (jf. Loftager, 1994). Men står det så galt til?

På grundlag af en præsentation af den borgerlige offentligheds idé skal jeg i det følgende argumentere for, at der er grundlag for at tegne billedet en del lysere. Målt i forhold til et tænkt ideal kan situationen nok siges at lade meget tilbage at ønske, men i det længere historiske perspektiv forekommer der at være sket markante fremskridt. Apropos finanslovsforliget 1998 er det dog vigtigt straks at tilføje, at der ingen garanti er for en automatisk udvikling af demokratiet i overensstemmelse med offentlighedsidealerne. Det kræver udvikling og vedligeholdelse af egnede institutionelle rammer og mekanismer; men det kræver tillige aktører, der ikke blot i teorien, men også i praksis, tager idealerne alvorligt. Finanslovsforliget viste i det mindste, at sidstnævnte forudsætning ikke altid er opfyldt. Til gengæld – og nok så vigtigt – viste den massive reaktion mod de lukkede døres politik, at kravet om offentlighed er både udbredt og rodfæstet blandt borgerne.

Den offentlige mening som (tvetydig) legitimationskilde

Selv om der hersker udbredt enighed om at fremhæve den offentlige meningsdannelse som krumtap i demokratiet, er det på ingen måde klart, hvad det nærmere indebærer. Ganske vist kan sagen i første omgang tage sig ligetil ud. For demokrati betyder folkestyre, altså et styre, hvor suveræniteten kun kan udgå fra folket selv, og hvor de politiske beslutninger derfor er henvist til at hente deres legitimitet i befolkningens vilje. Kender man den offentlige mening, ved man også, hvad der politisk bør gøres. Eller gør man?

At sagen ikke er så enkel, viser sig straks, når den overvejes lidt nærmere. Ikke alene fordi „den offentlige mening“ er en temmelig ubestemt og mangetydig størrelse; men også fordi det langtfra altid er sådan, at de politiske beslutningstagere føler sig forpligtet til at følge den. Det er en demokratisk dyd at være i overensstemmelse med befolkningens eller flertallets opfattelse, men det er også en dyd ikke at lefle for vælgerne. At angle efter popularitet er lige så ildeset som at gennemføre en politik i modstrid med befolkningens ønsker. Det kan være udtryk for opportunisme, populisme og ansvarsforflygtigelse. Den „rigtige“ politik kan da være „nødvendighedens“ politik, den som situationen kræver, og det uanset om den måtte gå på tværs af, hvad et flertal måtte mene.

Det er altså ikke så enkelt at fastslå, hvordan offentligheden og den offentlige mening bør indgå i den politiske proces. Visse tolkninger synes dog at kunne udelukkes. På den ene side kan den offentlige mening ikke uden videre identificeres med de demokratisk valgte beslutningstageres mening. Som allerede nævnt er en beslutnings legitimitet ikke automatisk sikret, fordi den støttes af et flertal af de folkevalgte. Det betyder i videre forstand, at demokratiet ikke udelukkende kan forstås som en metode ved hjælp af hvilken, borgerne med mellemrum kan vælge en regerende elite. Borgernes demokratiske rolle er ikke begrænset til at indsætte magten, men drejer sig også om dens udøvelse. På den anden side kan kravet om offentlighedens inddragelse ikke være et krav om, at de folkevalgte skal fungere som blot og bart talerør eller medie for folkets umiddelbare meninger og holdninger. Der er intet principielt problem i vedtagelse af love, som ikke er i overensstemmelse med præferencerne og holdningerne hos et flertal af vælgerne; hvem kan foretrække, at politikere mekanisk indrettede deres stillingtagen efter resultaterne af de seneste opinionsundersøgelser? – jævnfør den lidet smigrende betegnelse „Gallup-politiker“.

Anderledes stiller sagen sig i det tilfælde, hvor opinionen er fremgået gennem en folkeafstemning. Således tilkendegivet synes den offentlige mening at udgøre en definitiv legitimitetsgrund. Selv hvis folkeafstemningen blot har været vejledende, vil reglen være, at ingen – heller ikke dem, afstemningen er gået imod – vil gøre forsøg på at forhindre resultatet i at blive vedtaget som lov i Folketinget.

I denne sammenhæng kan der være grund til at overveje grundlovens paragraf 56, der fastslår, at „folketingsmedlemmerne er ene bundet af deres overbevisning og ikke ved nogen forskrift af deres

vælgere". Det synes klart, at denne bestemmelse er uforenelig med en demokratiforståelse, hvor idealet er det umiddelbare gennemslag af vælgernes præferencer i lovgivningen. Derimod kan princippet om det fri mandat bedre passes ind i en eliteopfattelse af demokratiet. Her forudsættes netop, at borgernes opgave alene er at udvælge magthaverne og ikke at blande sig i magtudøvelsen. Imidlertid kan det fri mandat også – og i bedre overensstemmelse med dets oprindelige mening – tolkes i retning af en deliberativ demokratiopfattelse. Fraværet af bindinger og vælgerforskrifter skal sikre, at repræsentanterne i deres beslutninger er frie til at lade sig lede af de i debatten fremførte argumenter med henblik på fremme af almenvellet. Det er i samme lys, den oprindeligt udbredte skepsis mod dannelse af politiske partier skal ses. Og det er naturligvis tankevækkende, at Grundloven ikke nævner partierne med ét ord. I henhold til denne deliberative forståelse er det fri mandats frihed ikke en frihed til hvad som helst, men snarere en frihed til at underlægge sig en bestemt form for tvang, nemlig argumentets herredømmefrie tvang. Og dermed er vi fremme ved noget aldeles centralt i den liberale idé om en politisk fungerende offentlighed.

Borgerlig offentlighed: Idé og forfald

> Med en borgerlig offentlighed forstås først og fremmest den sfære, hvor privatfolk samles til publikum. Denne offentlighed – som er reglementeret af øvrigheden – gør publikum straks krav på for at bruge den til en konfrontation med de offentlige myndigheder om de almene regler for samkvem i den fundamentalt privatiserede, men offentligt relevante sfære for varesamkvem og samfundsmæssigt arbejde. Mediet for denne konfrontation er ejendommelig og uden historisk fortilfælde: det offentlige ræsonnement (Habermas, 1975, s. 25).

Historisk befinder vi os i det sene 1700-tals England. Det er især den politiske offentligheds udvikling her, Habermas beskriver. Ved overgangen til det 19. Århundrede var det offentlige ræsonnement udviklet så vidt, „at det i rollen som permanent kritisk kommentator definitivt havde brudt parlamentarismens eksklusivitet og udviklet sig til delegaternes officielt beskikkede diskussionspartner" (s. 61). I stedet for at udgøre et lukket diskussionsforum måtte parlamentet åbne sig

op mod omverdenen. Parlamentsmedlemmerne begyndte udtrykkeligt at tale til publikum udenfor, der repræsenterede den offentlige opinion, og som ikke kunne udelukkes fra forhandlingerne.

Den borgerlige offentligheds idé rækker ud over forestillingen om demokrati som et styre, hvor den politiske magt udgår fra folket gennem almindelige valg. Det centrale og radikale i ideen er ikke dannelsen af en ny form for magt og herredømme, men *ophævelsen* af herredømme og magt som sådan. Lovens grundlag skal ikke længere være magten, men sandheden. Ikke sandheden som noget forhåndsgivet og eventuelt religiøst funderet, som under enevælden „af Guds nåde", men sandheden, som den udspringer af det offentlige ræsonnement. Med Hal Kochs formulering erstattes „sværdet" med „ordet" som politikkens metafor (Koch, 1981). Borgerens opgave er at indgå i og bidrage til det offentlige politiske ræsonnement om de fælles anliggender. Idealet er ikke politikkens overensstemmelse med flertallets holdninger eller interesser, men at den baseres på de bedste argumenter og derved udtrykker det fælles bedste. Og prøven på argumenters værdi og gyldighed er, at de kan stå sig i en offentlig diskussion. Rationalitet og offentlighed er derfor to sider af samme sag.

Nu vil offentlige diskussioner – uanset hvor ideelt de fungerer – kun i grænsetilfælde resultere i almindelig enighed. I praksis vil diskussionen afsluttes med den politiske beslutning, og i den forstand er det op til folketingsflertallet at afgøre, hvornår en sag har været tilstrækkeligt debatteret, og hvad der kommer til at tælle som det bedste argument. Men en udfoldet offentlig debat er et basalt krav, og det siger sig selv, at en beslutningsadfærd, som den, regering og forligspartier udviste omkring finanslovsaftalen, er ude af trit med offentlighedsideen; selv med nok så megen forståelse for nødvendigheden af delvist lukkede forhandlinger i en slutfase. På vegne af denne idé var det derfor også glædeligt at konstatere den massive kritik, beslutningsformen blev udsat for i offentligheden.

Går vi tilbage til de principielle betragtninger, må en række betingelser være opfyldt, for at diskussionen i den politiske offentlighed i praksis skal kunne forlene politikken med fornuft. En første betingelse er, at særinteresserne ikke er så uforenelige, at de er helt uimodtagelige for argumentation. Derudover må der være lige adgang til offentligheden for alle for at sikre, at intet argument på forhånd udelukkes fra at gøre sig gældende. Endvidere må diskussionens deltagere opfylde bestemte kvalifikationskrav. Det klassiske ideal var, at de måtte være i besiddelse af økonomisk uafhængighed, så de ikke kun-

ne udsættes for andet „tryk“ end det, der lå i det bedre argument. Og de måtte parallelt hertil honorere et vist dannelsesniveau. Med den nationalliberale 1800-tals politiker Orla Lehmanns berømte formulering skulle deltagerne i det offentlige ræsonnement være forbeholdt „de begavede, de dannede og de formuende“.

I praksis betød dette, at den klassiske borgerlige offentlighed blev indskrænket til kun at omfatte privatejere, de personer, der kunne leve af egen ejendom og derfor var økonomisk uafhængige. Dette var selvfølgelig i åbenlys modstrid med kravet om almen tilgængelighed, et krav, der ikke kunne dispenseres fra, idet en offentlighed, der ikke er åben („offen“) for alle, pr. definition ikke udgør nogen offentlighed. Løsningen på dilemmaet blev en optimistisk tro på, at der ville udvikle sig et samfund af småproducenter, hvor alle efterhånden ville blive ejendomsbesiddere.

Troen på et fremtidigt (borgerligt) samfund af privatejere skulle imidlertid blive ret kortvarig. Den fik sit grundskud med arbejderklassens indtog på den politiske scene i kølvandet på udvidelserne af stemmeretten i 1800-tallet. Dermed dementeredes forestillingen om et samfund, hvor interessekonflikterne kunne løses ved hjælp af den neutrale markedsmekanisme, og hvor politikken med den offentlige diskussion som medium kunne nøjes med at omhandle almene interesser. I stedet blev politikken domineret af klasse- og interessekonflikter, som unddrager sig rationel diskussion og formidling. Magten var tilbage som politikkens grundsubstans, og resultatet var et første og basalt forfald i forhold til idealet om en politisk fungerende offentlighed.

På det grundlag må forventningerne og forhåbningerne til den politiske offentlighed nedskrives fra den utopiske forestilling om *fornuftige* politiske beslutninger til et spørgsmål om, i hvor høj grad givne interesser og holdninger faktisk får mulighed for at komme til. Men også i forhold til en sådan devalueret forståelse af den politiske offentlighed ser Habermas et graverende forfald. Hvor forfaldets første trin udgøres af almeninteressens opløsning, udgøres det andet trin af et teknokratisk-bureaukratisk samfunds inddæmning af individers og gruppers muligheder for at gøre sig gældende. Her er det borgerlige samfunds skel mellem et selvberoende civilsamfund og staten, mellem økonomi og politik, gået i opløsning, siger Habermas. I stedet har „systemet“ selv i stigende grad teknokratisk overtaget interessedefineringen. Den offentlige mening er forvandlet til en ikkeoffentlig mening, en mening, der snarere end at udgå fra et diskute-

rende publikum tilskrives dette udefra. Og med massemediernes udvikling er politikken i øvrigt i stor udstrækning forvandlet til en del af den stedse mere altomspændende underholdningsindustri – there is no business *but* showbusiness (Postman, 1989).

Så vidt Habermas' offentlighedsanalyse og forfaldshistorie. Som sagt har han senere ændret opfattelse, men den oprindelige analyses dimensioner forekommer fortsat velegnede som udgangspunkt for en vurdering af offentlighedens aktuelle forfatning. Problemet med en sådan vurdering er, at den ikke kan foretages ved simpel registrering af veldefinerede, aflæselige data. Og ofte vil det afgørende være den synsvinkel, der anlægges på eksisterende informationer. I det følgende diskuteres først offentlighedens funktion i forhold til forskellige institutioner af væsentlig betydning i den politiske proces og dernæst, hvordan det ser ud med nogle væsentlige betingelser for realiseringen af offentlighedsideen.

Den fungerende politiske offentlighed

De sparsomme forhåbninger, Habermas gjorde sig om en fremtidig – begrænset – virkeliggørelse af offentlighedsideen, knyttede sig til muligheden af, at der fortsat ville bestå en mangfoldighed af partier og organiserede interesser, som ville være bundet til offentlighedsprincipperne. Uafhængige og konkurrerende partier og interesseorganisationer samt en presse, der ikke helt har aflagt sin kritiske og oplysende funktion, vil stadigvæk kunne garantere et vist minimum af rationalisering af den sociale og politiske magtudøvelse. Hvordan må situationen vurderes i dag set i lyset af danske erfaringer?

Betragtes først de politiske partier, kan billedet umiddelbart synes ret så mistrøstigt. Antallet af partimedlemmer er faldet drastisk, og kernevælgerne udgør en svindende del af vælgerkorpset. Samtidig med denne udtynding af partiernes basis er der sket en styrkelse af de centrale partiapparater. Blandt andet finansieret af en stigende statsstøtte er partiarbejdet i stigende grad blevet professionaliseret. Diverse eksperter er kommet til at spille en voksende rolle, mens medlemmernes muligheder for reelt politisk initiativ og kontrol er blevet svækket.

Ingen kan være i tvivl om, at det ikke står for godt til med den folkelige deltagelse i partierne. Men er det nu nødvendigvis så galt set i relation til spørgsmålet om den politiske offentlighed? Det er det na-

turligvis, såfremt den offentlige politiske meningsdannelse i væsentlig udstrækning må foregå i partiforeningerne. Men er det tilfældet? Næppe. Udviklingen har tværtimod vist, at de eksisterende partier og organisationer *ikke* har monopol på at definere politikkens indhold. Således var specielt 1980'erne's politiske dagsorden i stor udstrækning præget af diverse folkelige initiativer og sociale bevægelser. Hvorfor kom køns- og ligestillingsproblematikken til at gøre sig stærkt gældende? Hvorfor opgav man at indføre kernekraft i Danmark? Hvorfor kom miljøspørgsmål i forgrunden af den politiske debat? Hvorfor dannede der sig et „alternativt flertal" i udenrigs- og sikkerhedspolitikken? Hvorfor dukkede nye, såkaldte „post-materielle" spørgsmål op i politikken? Rækken af sådanne spørgsmål kunne fortsættes, også hvad angår 1990'erne, hvor de brede græsrodsorganisationer har mistet pusten. Og i alle de nævnte tilfælde vil svaret være, at det ikke i første række kan tilskrives aktivitet inden for de etablerede politiske partier.

Dermed ikke sagt, at partierne er uden betydning for den offentlige debat og dens dagsorden. Eksempelvis har de borgerlige partier og især Venstre spillet en vigtig rolle i 1980'ernes neo-liberale offensiv, ligesom Socialdemokratiet bærer en del af ansvaret for introduktionen og udbredelsen af 1990'ernes „kommunitaristisk" prægede velfærdsideologi. Men det er i det væsentlige sket igennem den store offentlighed snarere end gennem partiernes interne offentligheder. Det samme kan siges om debatten på indvandrer- og flygtningeområdet. I den forbindelse har specielt Dansk Folkeparti været aktivt, men heller ikke her har den interne partidebat været det bærende. I den forstand er det nærliggende at karakterisere partierne som „mediepartier", der har afløst de tidligere „massepartier" (Pedersen, 1989). Det vil sige partier, der i deres funktion er blevet mere afhængige af medierne end af medlemmerne og deres aktiviteter.

Partiernes ændrede rolle hænger sammen med den fremskredne opløsning af de sociale klassestrukturer, de tidligere afspejlede. Principielt set skulle dette virke befordrende på den offentlige debat, idet bestemte særinteresser ikke på forhånd bestemmer den politiske dagsorden og fastlåser standpunkterne. Det skulle forbedre chancerne for, at de problemer, der optager befolkningen, kommer frem i lyset til diskussion. Og de eksempler – med Fremskridtspartiet som det væsentligste – på, at nye partier har formået at slå igennem, må i den forbindelse også klart siges at imødegå billedet af en forstenet og/eller magthaverkontrolleret offentlighed.

På den anden side betyder partiernes svækkede sociale og ideologiske forankring, at politikkens taktiske momenter kan komme til at overskygge dens saglige indhold. I selve konkurrencemekanismen ligger en drift i retning af „Gallup-politikken" med tilhørende fare for svækkelse af de dyder om oprigtighed og troværdighed, der er afgørende for dialogen mellem borgere og beslutningstagere.

Konkurrencen om stemmerne – og den betragtelige statsstøtte, disse udløser – kræver forskellighed og profilering, og hvis de ideologiske særpræg udviskes, må nye forskelle opfindes. Svarende til konkurrencen mellem i realiteten ens produkter på varemarkedet, må partierne betjene sig af midler som produktdifferentiering, PR og marketing. Koblet sammen med især tv-mediets beskaffenhed kan det være med til at svække vilkårene for den saglighedssøgende offentlige debat og argumentation. Det primære bliver ikke sagen, men sagens virkning over for og appel til vælgerne. I forhold til offentlighedsidealet opstår der et paradoksalt skel mellem den – ifølge mange politikere – gode og saglige debat, der foregår bag de lukkede døre, og en offentlig debat, som de færreste tager alvorligt.

Hovedkonklusionen er imidlertid, at partiernes tilbagegang ikke kan siges at have betydet en svækkelse af den politiske offentlighed. Snarere er der tale om, at der er vokset andre deltagelsesformer frem, som i høj grad er funderet på skabelse af offentlighed og påvirkning af den offentlige mening. Partierne har ikke udspillet deres rolle, men rollen er blevet ændret. Deres monopolagtige stilling med hensyn til artikulering og mobilisering af interesser er blevet brudt, og de er i ikke ringe udstrækning blevet henvist til at orientere sig efter en offentlig meningsdannelse, de ikke selv kontrollerer. Der tegner sig en klar tendens i retning af et mere direkte forhold mellem de politiske myndigheder og borgere, som tager stilling til de politiske sager i stedet for slavisk og pr. identifikation at følge bestemte partier (Borre & Goul Andersen, 1997). Partierne kan ikke forvente en automatisk opbakning; den skal hele tiden skabes på ny. Det kan man begræde, hvis man som præmis antager, at det interessebaserede masseparti udgør en betingelse for demokratiets udfoldelsesmuligheder. Men vurderet i forhold til den klassiske idé om den borgerlige offentlighed må denne udvikling snarere hilses velkommen.

Hvad interesseorganisationernes rolle angår, spiller udviklingstendenserne i retning af neo-korporatisme en ikke ringe rolle for det andet trin i Habermas' forfaldstese. I den udstrækning det politiske system er præget af lukkede beslutningsstrukturer, i hvilke lederne af

relativt få interesseorganisationer er vokset sammen med det politiske lederskab og bureaukratiets top, har offentlighedsprincipperne ikke de store udfoldelsesmuligheder. Men heller ikke dette billede har vist sig at holde. Ganske vist udgør organisationerne integrerede dele af beslutningsapparatet på vigtige politikområder (jf. Munk Christiansens bidrag). Men der er åbenlyst ikke tale om, at det har afskærmet de politiske afgørelser fra offentlighedens kritik og kontrol. Endvidere er tidligere udbredte forestillinger i politologien om den udøvende magts dominans over den lovgivende magt, blevet taget op til revision. Ikke mindst i forhold til det danske politiske system, hvor erfaringerne op gennem 1980'erne rejste spørgsmålet, hvem der egentlig regerede: regering eller opposition (Damgaard & Svensson, 1988).

Dertil kommer, at man ikke ud fra eksistensen af korporative beslutningsstrukturer kan konkludere, at demokratiet i almindelighed eller den politiske offentlighed i særdeleshed er sat ud af kraft (Eriksen & Hernes, 1989). Ganske vist begrænser korporative arrangementer pr. definition beslutningsprocessernes offentlige tilgængelighed og deres umiddelbare demokratiske legitimitet. Men så længe de fungerer i overensstemmelse med regler, der er åbne og tilgængelige for demokratisk debat og beslutning, oppebærer sådanne arrangementer naturligvis en indirekte legitimitet.

Som det fremgår af Munk Christiansens bidrag, er der sket en kraftig øgning af organisationernes kontakter til Folketinget. Det kan ses som udtryk for den antydede ændrede magtbalance mellem regering og Folketing og altså som en tendens bort fra korporatisme. Om det samtidig skal tolkes som en for offentligheden positiv udvikling, er imidlertid langtfra givet. Hvis kontakterne træder i stedet for den direkte og offentlige dialog mellem politikere, borgere og organisationer er svaret et klart nej. I den forbindelse kan det være bekymrende at konstatere, at der er sket en markant nedgang i antallet af lovforberedende udvalg og offentlige kommissioner, som tidligere – og med typisk deltagelse af interesseorganisationerne – bidrog til den offentlige debat og dens kvalificering (Munk Christiansen et al., 1998).

Betragtes dernæst pressen og massemedierne, udgør de(n) naturligvis et helt centralt „sted" og medium for dannelsen af den offentlige mening. Hvordan må den politiske offentligheds forfatning bedømmes på grundlag af udviklingen inden for dette felt? Også her kan det i første omgang synes nærliggende at anlægge en pessimi-

stisk vurdering, der gør alle forhåbninger på vegne af offentlighedsideen til skamme. På den ene side har den skrevne presse i stigende grad mistet sin partimæssige tilknytning. Dertil kommer, at det politiske stof fylder stadig mindre i forhold til underholdningsstoffet, og behandlingen af det synes i stigende grad at ske netop med sigte på dets underholdningsmæssige appeller. Det danske firebladssystem knyttet til de fire „gamle" politiske partier er en saga blot. På den anden side har de elektroniske massemedier tiltaget sig en dominerende rolle. Den aktive politiske deltagelse i vælgerforeningerne er blevet afløst af det passive konsum af politikken, som den fra lænestolen iagttages på tv-skærmen. Og bliver forestillingen for kedelig, ligger kanalvælgeren altid inden for rækkevidde. Når Habermas taler om den „ikke-offentlige" mening, henvises netop til disse mediers strukturelt definerede énvejskommunikation. Det er medierne, der både sætter dagsordenen og afgør behandlingen af dens punkter. I stedet for at være argumentproducerende er publikum blevet nyhedskonsumerende.

Således beskrevet er det let at bevare pessimismen. Imidlertid finder jeg, at der også her er grund til en betydelig mere nuanceret vurdering (jf. Hjarvards bidrag). Først og fremmest og ret så banalt fordi det jo faktisk har vist sig muligt via medierne at få bragt endog meget væsentlige samfundsproblemer til offentlig politisk debat – herunder spørgsmålet om mediernes rolle! – hvilket for mig at se gør det til nonsens at tale om den politiske diskussions bortdøen. I den sammenhæng udgør indvandrer- og flygtningedebatten et interessant og mangesidigt eksempel. Det er her kun muligt at diskutere det antydningsvist, men for det første kan man konstatere, at der har været tale om omfattende debat. For det andet, at debatten ikke har været kontrolleret af magteliten, og for det tredje, at den har øvet indflydelse på lovgivningen. Alligevel vil mange givetvis være skeptiske over for at konkludere, at denne debat har vist, at offentligheden „fungerer"? Ikke mindst med henvisning til den rolle, dele af pressen har spillet. For har dækningen snarere end af alsidig information og oplysning ikke været præget af hetz og kampagnejournalistik med henblik på oplagsmaksimering? Og udgør den derfor ikke et prominent eksempel på, at pressen har tiltaget sig en selvstændig magt både til at fastsætte den politiske dagsorden og til at bestemme behandlingen af dens punkter? Og er det derfor ikke også en illusion at tro på tilstedeværelsen af et egentligt offentligt ræsonnement, hvor informationer udveksles og synspunkter brydes?

Spørgsmålet *er* kompliceret; men jeg tror en overordnet vurdering af debatten over et længere forløb vil falde mere positivt ud. Det bygger jeg især på foreliggende (grundige) holdningundersøgelser, der frem for alt dokumenterer, at danskerne har et betydeligt mere nuanceret syn på disse spørgsmål, end den så ofte sete modstilling af flygtningevenner og -fjender lader formode (Gaasholt & Togeby, 1995). Og man kan sagtens forestille sig, at en mindre åben – men måske mere „pæn" og politisk korrekt – diskussion af de ofte ømtålelige emner, ville have resulteret i langt mere polariserede holdninger. I forlængelse heraf kan dette være et godt eksempel til illustration af, hvordan den offentlige debats funktion ikke blot er at transmittere meninger, men også at udvikle, begrunde og kvalificere dem. Og i den udstrækning, det kan siges at være sket, udgør det et vægtigt indicium for, at det ikke står så galt til med pressen endda.

Hvad specielt avisernes tab af partipolitisk binding angår, må det i Habermas' optik vurderes negativt – som udtryk for de uddøende ideologier og en teknokratisk indstiftet konsensus. Jeg er imidlertid ret overbevist om, at det snarere må vurderes positivt, som noget der har fremmet kvaliteten af behandlingen af det politiske stof. I det større historiske perspektiv har af(parti)politiseringen sammen med især tv's udbredelse betydet en i dobbelt forstand „nationalisering" af politikken. Både geografiske og sociale/klassemæssige skel er i betydelig grad blevet udvisket (jf. Mørch, 1988). Uden at jeg på nogen måde vil skønmale tingenes aktuelle tilstand, så finder jeg det vigtigt at påpege, at der aldrig tidligere i så høj grad har eksisteret et fælles informationsgrundlag og en fælles politisk dagsorden som i dag. Netop med hensyn til medierne er det værd at anlægge det længere historiske perspektiv. Som tidligere nævnt er der generelt det galt med mange pessimistiske forfaldshistorier om den politiske samtale og diskussion, at de opererer med en urealistisk guldalderkonstruktion som kritisk standard for vurderingen af de aktuelle forhold. Men „Was there ever a public sphere?", som Michael Schudson har spurgt i en artikel om den amerikanske politiske offentligheds udvikling (Schudson, 1992). Og han når frem til, at man skal være yderst forsigtig med at glorificere tidligere tiders politiske diskussioner både med hensyn til kvantitet og kvalitet.

Når dette er sagt, er der i øvrigt god grund til at anlægge et kritisk syn på disse års udvikling i massemediernes og specielt tv's rolle som bidragyder til det politiske ræsonnement. Undersøgelser af TV-avisen på Danmarks Radio viser en bemærkelsesværdig udvikling fra

1965/66 til 1990/91 i retning af en stærk øgning af det politiske stof og en samtidig kraftig reduktion af positive/neutrale indslag til fordel for indslag, som behandler konflikter og problemer. Således er de kritiske indslag på det politiske område steget fra 10 til 50 procent (Westerståhl, 1992).

Når Westerståhl udtrykker betænkelighed ved denne udvikling, skyldes det, at fokuseringen på kritikken og konfliktmomentet kan svække den saglige information. Det samme gør den ledsagende og stadig mere udbredte aggressive interviewteknik, der typisk forskyder opmærksomheden fra sagen til personen. Umiddelbart synes den videre udvikling i 1990'erne at ligge pænt i forlængelse af de tendenser, undersøgelsen hæfter sig ved. Det er ikke svært at få øje på politiske debatprogrammer som, i næsten karikeret form, bekræfter Westerståhls bekymringer. Lige så let er det at kæde denne udvikling sammen med den stigende konkurrence om seernes opmærksomhed. Og at det kan forstærke partikonkurrencens tidligere nævnte tendens til fokusering på politikkens form og indpakning frem for dens indhold, er ligeledes ret så oplagt. Derfor må afvisningen af forfaldshistorien også her ledsages af en kritisk eftertanke.

Endelig skal spørgsmålet om betydningen af de mange meningsmålinger og opinionsundersøgelser kort berøres. De er helt åbenlyst i stigende grad blevet „godt stof" for massemedierne, men er de det også for offentlighedsideen? I perspektiv af Habermas' offentlighedsanalyse, men også ifølge aktuelt udbredte forestillinger, giver det benægtende svar nærmest sig selv. I og med at sådanne undersøgelser identificerer den offentlige mening med empirisk aflæste uforpligtende attituder, er den pr. definition afklædt sin karakter af at være *offentlig* mening.

Men også her finder jeg grund til at problematisere det dystert malede billede. For det første kan sådanne undersøgelser være med til at sætte spørgsmål på dagsordenen, ligesom de kan foranledige, at konventionelle begrundelser for bestemte politiske synspunkter tages op til fornyet overvejelse. Desuden kan der være tilfælde, hvor svarene på bestemte typer spørgsmål må betragtes som noget, der i det mindste tilnærmelsesvis faktisk fortjener betegnelsen *offentlig* mening. Jeg tænker på situationer, hvor opinionen måles efter en grundig forudgående debat. I hvert fald: såfremt man da også vil afvise at tage „folkets røst" alvorligt, er det for mig vanskeligt at se, hvorfor og hvordan resultater af folkeafstemninger kan tages seriøst – også folkeafstemningens mere forpligtende karakter taget i betragtning.

Vilkår for og udfordringer til offentligheden

I dette afsluttende afsnit skal offentlighedens forfatning eller tilstand vurderes ved at betragte et par af dens tidligere omtalte generelle funktionsbetingelser. Ser man først på spørgsmålet om tilstedeværelsen af uforligelige særinteresser, hvis fremkomst jo definerede det første trin i Habermas' forfaldshistorie, er det i forbindelse med de politiske partier allerede antydet, at der her er sket afgørende ændringer. Jeg skal ikke påstå, at opløsningen af de politiske partiers tætte tilknytning til bestemte klasseinteresser er ensbetydende med, at sådanne interesser ikke længere eksisterer. Kapitalismens modsætninger er ikke afviklet. Men de er blevet kraftigt modificeret i løbet af det seneste århundrede.

Oprindelig var offentligheden borgerlig i den forstand, at adgangen til den forudsatte besiddelse af ejendom. Kun derigennem ville deltagerne kunne opnå den nødvendige økonomiske uafhængighed. At være lønarbejder var ensbetydende med at være underlagt kapitalens herredømme, hvilket umuliggjorde ligeværdig deltagelse, fordi kritiske og „fjendtlige" synspunkter kunne ramme folk på brødet. Elimineringen af et sådant valgtryk var et hovedformål med indførelsen af hemmelige afstemninger – et i øvrigt ikke ubetænkeligt skridt i henhold til offentlighedsideen, idet det netop er i kraft af den *offentlige* fremsættelse og udveksling af ytringer, at politikken kan kvalificeres.

I praksis blev kapitalens og markedets tvang modificeret som resultat af lønarbejdernes organisering og velfærdsstatens fremvækst. I princippet sikredes derigennem i stadig højere grad et markedsuafhængigt, alternativt eksistensgrundlag. Velfærdsstaten har på den måde som en af sine væsentligste fortjenester etableret en afgørende forudsætning for en fungerende offentlighed (Eriksen & Loftager, 1996). I kraft af de sociale rettigheder bidrager den til at gøre de (formelle) demokratiske rettigheder mere reelle. Det kan fortsat ikke udelukkes, at borgere kan blive ramt økonomisk som følge af deres offentlige politiske virksomhed; men eksistensen af et velfærdsstatsligt økonomisk sikkerhedsnet gør en afgørende forskel. Et stykke ad vejen kan samme perspektiv anlægges på forholdet mellem mænds og kvinders politiske deltagelse. Ikke alene er kvinders politiske deltagelse kommet på niveau med mændenes (Togeby, 1994), – og alene den kendsgerning turde udgøre noget af en udfordring for enhver

forfaldshistorie; tillige er de tidligere forsørgelsesmæssige bindinger til manden i vid udstrækning forsvundet. I forhold til kravet om lige adgang til offentligheden er det naturligvis af afgørende betydning.

Men heller ikke med hensyn til dette væsentlige punkt om økonomisk uafhængighed er udviklingen mod demokratisk fremskridt sikret én gang for alle. Det er ikke en selvfølge, at sociale rettigheder fortsat vil kunne udgøre den ultimative basis for den almene adgang til offentligheden og altså fungere som alternativ til den ejendomsbesiddelse, der oprindelig udgjorde adgangsbilletten. Når Habermas i sin analyse ikke betragtede „socialstaten" som et sådant alternativ, skyldes det den klientafhængighed, den er forbundet med, og som principielt kan være lige så belastende for deltagelsen i offentligheden som afhængigheden af kapitalen.

I den forbindelse er velfærdssystemernes nærmere udformning imidlertid af afgørende betydning. I det omfang de sociale, indkomsterstattende offentlige ydelser har status af universelle, lovbestemte borgerrettigheder, er det svært at se, at de skulle medføre en problematisk form for statsafhængighed. Derimod er der grund til at nære betænkelighed ved forsørgelsesydelser, der beror på offentlige myndigheders skøn og gode vilje. De vil nemlig kunne etablere en form for afhængighed, som i princippet også kan „forstyrre" offentlig politisk virksomhed. Hvor den universelle velfærdsstat har bidraget positivt til udviklingen af et lige demokratisk medborgerskab, fordi den har talt til borgerne som borgere og garanteret generelle sociale rettigheder, risikerer en mere selektiv „social- og aktiveringsstat" at institutionalisere nye skel mellem selvberoende borgere og statsafhængige klienter. Det forekommer at være en stor mangel ved de senere års omfattende danske velfærdsdebat, at den har undladt at inddrage spørgsmålet om demokrati og offentlighed.

Afslutningsvis skal spørgsmålet om dannelse som forudsætning for deltagelse i offentligheden kort omtales. Her er der naturligvis først og fremmest grund til at hæfte sig ved det generelt højnede uddannelsesniveau. Også et faktum, der synes at udgøre en uoverkommelig udfordring for forfaldssynspunktet. I hvert fald i det længere historiske perspektiv. Hvad angår udviklingen i de seneste 10-15 år må billedet eventuelt tegnes mere broget. Når det f.eks. viser sig, at læsekundskaberne hos danske skoleelever halter langt efter, hvad man finder i andre – herunder langt fattigere – lande, er det naturligvis betænkeligt i en række henseender, men ikke mindst i forhold til den almindelige kvalificerede deltagelse i den politiske offentlighed.

Over for disse betragtninger om den almene dannelse og dens betydning for den politiske offentligheds funktion kunne rejses den indvending, at offentlighed*en* i takt med, at samfundet og politikken bliver stadig mere kompliceret, er blevet afløst af en række deloffentligheder befolket af deltagere med særlige fagkundskaber og interesser (jf. Albæks bidrag). Dette er i elementær forstand korrekt, hvorfor også enhver forestilling om absolut lige deltagelse er åbenlyst illusorisk. Imidlertid er dette ikke nødvendigvis et problem for offentlighedsideen. Tværtimod fordrer realiseringen af idealet om det bedste arguments magt i dagens verden en udstrakt arbejdsdeling og specialisering af kompetencer og ekspertiser.

Problemet opstår imidlertid, såfremt sådanne deloffentligheder bliver til lukkede kredsløb uden forbindelse til den store offentlighed. Og der er givetvis tendenser til, at forskellige politikområder domineres af relativt isolerede netværk. Det kan give rationalitetsproblemer i den forstand, at beslutningstagerne og deres diskurser skærmes fra de alternative informationer og kritiske perspektiver, som kun den brede offentlige diskussion kan give. Eksempelvis vil eksistensen af et relativt lukket beslutningsnetværk af professionelle skolefolk være et godt bud på en forklaring af det rationalitetsunderskud, der på visse punkter synes at have hjemsøgt den danske folkeskole. Og dermed et eksempel på, at offentligheden ikke har fungeret godt nok. Til gengæld viste debatten om de for dårlige læsefærdigheder også, at den store politiske offentlighed fungerede, idet den effektivt og hurtigt formåede at påvirke dagsordenen i den snævrere skoleoffentlighed.

Sammenfattende kan fastslås, at selv om der er brug for nuancer, må svaret på spørgsmålet, om den politiske offentlighed fungerer, blive bekræftende. Ikke mindst vurderet i et større historisk perspektiv, hvor der klart er tale om fremskridt snarere end forfald. Men i øvrigt kan man til det bekræftende svar være fristet til at tilføje: „når den får lov til det". Finanslovsforliget af 1998 viste, at det gør den ikke altid, og blandt andet af den grund kan der være en betragtelig afstand mellem offentlighedens mulige og faktiske funktionsniveau. Desuden er det ikke svært at opspore en række tendenser i tiden, der vil kunne svække det offentlige ræsonnements rolle i politikken. Må forfaldshistorien afvises, da er dette ikke ensbetydende med en garanti for en udvikling og aktualisering af den politiske offentligheds potentialer. Måske det kunne være en idé at gøre dette til et tema i en kommende debat om en ny grundlov.

Litteratur

Borre, O. & Goul Andersen, J. (1997). *Voting and Political Attitudes in Denmark*. Århus: Aarhus University Press.

Damgaard, E. & Svensson, P. (1988). *Who governs? Parties and Policies in Denmark*. Århus: Institut for Statskundskab.

Eriksen, E.O. & Loftager, J. (eds.) (1996). *The Rationality of the Welfare State*. Oslo: Scandinavian University Press.

Eriksen, E.O. & Hernes, H.C. (1989). Korporatisme og demokrati. *Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift, 5*, 3:251-265.

Eriksen, E.O. (ed.) (1995). *Deliberativ Politikk*. Oslo: Tano.

Frøbert, K.Å. et al. (1998). *Lovgivning og demokrati i IT-alderen. 3. Delrapport om elektronisk aktindsigt*. Århus: Danmarks Journalisthøjskole.

Gaasholt, Ø. & Togeby, L. (1995). *I syv sind*. Århus: Politica.

Habermas, J. (1975). *Borgerlig Offentlighet*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Habermas, J. (1992). Further Reflections on the Public Sphere. I: C. Calhoun (ed.). *Habermas and the Public Sphere*, s. 421-461. Cambridge: MIT Press.

Koch, H. (1981). *Hvad er demokrati?* København: Gyldendal.

Loftager, J. (1990). Den politiske offentlighed mellem stat og civilsamfund. I: *Politica, 2*. Århus: Forlaget Politica.

Loftager, J. (1994). Den politiske offentlighed i teori og i praksis. I: E.O. Eriksen (red.). *Den politiske orden*, s. 250-278 i. Oslo: Tano.

Mørch, S. (1986). *Den Ny Danmarkshistorie 1880-1960*. København: Gyldendal.

Pedersen, M.N. (1989). En kortfattet oversigt over det danske partisystems udvikling. I: *Politica, 21*, 3:265-278.

Postman, N. (1989). *Fagre Nye TV-verden*. København: Hekla.

Schudson, M. (1992). Was there ever a Public Sphere? I: C. Calhoun (ed.). *Habermas and the Public Sphere*, s. 143-164. Cambridge: The MIT Press.

Togeby, L. (1994). *Fra tilskuere til deltagere*. Århus: Politica.

Westerståhl, J. (1992). Mediernas roll – TV-Avisen. I: J. Goul Andersen et al. *Vi og vore politikere*, s. 98-126. København: Spektrum.

Politik som mediemontage. Om mediernes forandring af den politiske kommunikation

STIG HJARVARD

> Talerstolen hævede engang en politiker op og væk fra folket – både bogstaveligt og symbolsk. Kameraet bringer nu politikeren tæt på folkets undersøgende blik.
>
> JOSHUA MEYROWITZ: „NO SENSE OF PLACE", 1986.

Da VKR-regeringen tiltrådte i 1968, blev de nye ministre Hilmar Baunsgaard, Poul Møller og Poul Hartling interviewet i TV-Avisen. Måden, som interviewet foregik på, var for nogle ganske uantagelig. Den tidligere Venstre-minister Jens Sønderup skrev et læserbrev, hvori han spurgte: „Skal regeringen Baunsgaard dolkes og ødelægges af fjernsynets røde lejesvende?" De fire tv-journalister, Ole Andreasen, Lasse Budtz, Helge Lorentzen og Jakob Nielsen, gik til domstolen med denne kraftige beskyldning om ensidigt at gå oppositionens ærinde. Journalisterne fik oprejsning, og under retssagen kom det frem, at deres politiske ståsted befandt sig omkring partier som Socialdemokratiet, de Konservative og Venstre.

Sagen om „de røde lejesvende" var for så vidt kun en morsom detalje i tv-mediets historie, men den var samtidig et af de første varsler om en ændring i forholdet mellem medier og politikere. De traditionelle politikeres møde med tv-vante journalister afspejlede uvantheden hos toppolitikere over at blive udspurgt i hele befolkningens påhør af en profession, journalisterne, der så småt var ved at selvstændiggøre sig fra de politiske institutioner. Kontroversen var ikke kun et spørgsmål om kontrol over det politiske indhold, men skal lige så meget ses som et udtryk for, at det etablerede Danmarks repræsentanter reagerede mod det tab af prestige og den respektløshed, de blev udsat for, når DR's journalister bragte dem ind i danskernes dagligstuer.

I de efterfølgende årtier har mediernes selvstændiggørelse fra de politiske institutioner taget betydelig mere fart. Morgenavisernes løsrivelse fra de partipolitiske bånd og en højere grad af kommercialise-

ring af de elektroniske medier har medført, at andre styringsparametre for mediernes dækning af politisk stof har vundet indpas. Samtidig er medierne blevet mere bevidste om deres placering i et samlet mediesystem og den deraf følgende nødvendighed af både at spille sammen med de øvrige medier og udnytte det enkelte medies egne kvaliteter, herunder dets særlige udtryksformer. Politisk stof og politisk kommunikation fylder stadig en god del af mediernes indhold og har generelt fortsat stor prestige på redaktionerne. Men mediedækningens *form* og mediernes *institutionelle struktur* har ændret sig i en sådan grad, at den politiske kommunikation gennem medierne har forandret sig.

Medierne udgør i dag selvstændige sociale institutioner, hvis karakteristika filtrerer og former den offentlige kommunikation på bestemte måder. Hvor medierne tidligere var talerør for politikernes kommunikation til omverdenen, udfører de i dag snarere en slags servicevirksomhed for publikum, hvor kritisk belysning af politik er en service blandt andre. Politikerne må i stigende grad formidle deres budskaber på mediernes præmisser med det resultat, at rollefordelingen mellem politiker, journalist og borger bliver en anden. Politikeren har ikke længere så stor autoritet i kraft af sit valgte mandat, men må som andre optrædende i medierne opbygge og vedligeholde sin autoritet ved at demonstrere evne til at beherske mediernes foretrukne kommunikationsformer. Hvor en politiker tidligere kunne opnå folkelig gennemslagskraft gennem sine evner som taler, er det i et mediebaseret kommunikationssystem evnen til at mime den interpersonelle kommunikation, specielt at bemestre *sam*talen, der er blevet nøglen til succes.

Massemedierne som selvstændige institutioner

Massemedierne var tidligere tæt knyttet til de politiske partier. Under firebladssystemets glansperiode i årtierne omkring århundredeskiftet udgav de forskellige politiske partier hver deres aviser, og både redaktion og journalistisk pen var underlagt det politiske formål, agitationen for det enkelte partis og de valgte repræsentanters sag. I teknologisk forstand var avisen datidens vigtigste massemedie, men i sociologisk forstand var det snarere partierne og de politiske, sociale og religiøse bevægelser, der udgjorde datidens massemedier. Partier og bevægelser var kommunikationskanaler mellem de politiske repræ-

sentanter, sympatisører og folket og samtidig den instans, der redigerede virkeligheden: de formede og tilrettelagde budskaber samt regulerede adgang til det offentlige rum i partiforeningslokaler, forsamlingshuse, byråd, Folketing o.lign. Avisen var blot en af partiernes kanaler – om end en vigtig kanal – til at nå vælgerne. Avisen var som følge heraf ikke nogen selvstændig samfundsmæssig institution. Den var en del af en anden social institution, den politiske institution.

Gennem århundredet er der sket en gradvis selvstændiggørelse af massemedierne fra den politiske institution. Omlægningen af dagspressen fra parti- til omnibuspresse (dvs. henvendt til i princippet alle læsere) var på den ene side en måde, hvorpå de politiske aviser kunne udbrede deres læsergrundlag til stadig større dele af befolkningen, der i kraft af den generelle stemmerets udbredelse blev stadig vigtigere at nå for de politiske partier. På den anden side betød omnibuspressens vækst en svækkelse af det (parti-)politiske aspekt af avisudgivelsen til fordel for et bredere kulturelt og samfundsmæssigt sigte med bladvirksomheden, og samtidig kom det kommercielle hensyn til at betyde mere for udgiverne.

Radioens udbredelse og gennemslag som centralt massemedie i mellemkrigstiden blev i dansk sammenhæng en yderligere understregning af omnibus-konceptets betydning. Med radiomediets monopolisering under Statsradiofonien blev der skabt et offentligt kommunikationsrum, der i princippet var fælles for hele nationen på tværs af klasseskel, politiske og religiøse overbevisninger, geografiske og sproglige forskelle etc. Før radioen havde man kun haft kirken og dens kristne forkyndelse som et fælles og universelt kommunikationsrum for (i princippet) alle danskere; den politiske og kulturelle diskussion fandt sted i en række partikulære offentligheder (ved møder i fagforeningen, partiet, højskolen, idrætsforeningen osv.), reguleret af bestemte politiske og kulturelle interesser. Med radioen blev de partikulære røster bragt ind i samme rum og dermed tvunget til at argumentere ud fra en mere almen fornuft og generel hensyntagen til hele befolkningens interesser.

Med radioen og omnibuspressen var medierne fortsat kanaler for andre samfundsmæssige institutioner, men de antog en række bredere funktioner. Frem for politisk agitation blev det mediernes opgave at foretage en dækkende samfundsmæssig og kulturel repræsentation: medierne skulle i princippet dække alle væsentlige aspekter af samfundet og lade alle interesser komme til orde. I avisernes journalistik så man det i omnibuspressens adskillelse af „news“ fra „views“

og inddragelse af bredere stofområder (kultur, underholdning m.m.) og fremstillingsformer (reportage, interviews m.m.) I radioen så man det i et krav til objektivitet og politisk bredde og balance i nyheds- og aktualitetsstof. Den principielle tilgængelighed for alle betød dog ikke, at de politiske, kulturelle eller religiøse konflikter forsvandt. Men frem for at være kanaler for forskellige parter i disse konflikter, blev medierne et fælles forum for repræsentation af disse forskelligheder og konflikter. Samtidig blev medierne spændt for et generelt samfundsmæssigt og kulturelt oplysningsprojekt: aviser, ugeblade og radio bugnede af stof, der skulle hjælpe det moderne menneske med at finde sig til rette i en ny og uoverskuelig verden, ligesom medierne skulle bidrage til en generel forøgelse af dannelsesniveauet i befolkningen. Ikke mindst Statsradiofoniens programvirksomhed var tilrettelagt ud fra en oplysningsambition om at bringe befolkningen op ad dannelsens og kundskabernes trappestige. Fra at have været en del af den politiske institution blev medierne gradvist omformet til en kulturinstitution, hvis vigtigste rolle var at være formidler af hele samfundets kultur og samfundsdebat. Medierne skulle ideelt set placere sig i et arkimedisk punkt, hvorfra de både kunne være upartiske formidlere af andre samfundsinstitutioner (kunst, kultur, politik) og indtage rollen som opdrager af nationen.

I efterkrigstiden afvikledes de politiske partiers direkte indflydelse på trykte og elektroniske medier successivt for til sidst at kulminere med bruddet på Danmarks Radios monopol i 1988. Radio og tv var herefter ikke underlagt et politisk sammensat Radioråds ledelse og programkritik, men blev i stigende grad drevet ud fra overordnede kulturpolitiske forpligtelser og hensynet til mediemarkedets økonomiske vilkår. Sammenlignet med andre vesteuropæiske lande har man frem til i dag bibeholdt en betydelig kulturpolitisk rammestyring af de elektroniske medier i Danmark, men set i et historisk lys betød deregulering af de elektroniske medier en markant ændring af de elektroniske mediers styringslogik. Dels kom public service tv-stationerne DR og TV2 til at konkurrere indbyrdes, og dels skulle de begge til at fungere på et marked, som også rummede rent kommercielle aktører. Hvor tv tidligere ganske entydigt havde været styret ud fra samfundsmæssige og kulturpolitiske forpligtelser, blev det nu i stigende grad tvunget til at tage udgangspunkt i deres publikumsbetjening. Hvor programvirksomheden tidligere havde været *afsenderstyret*, dvs. tog udgangspunkt i hvad afsenderen fandt vigtigt at oplyse borgerne om, blev den i stigende grad *modtagerstyret*, dvs. tog af-

sæt i, hvad der blandt publikum faktisk viste sig interesse for at se og høre.[1]

Modtagerorienteringen er også blevet dominerende i omnibusavisernes virksomhed. Omnibusaviserne ekspanderer stofmæssigt på en række områder, der ligger uden for det traditionelle politiske og nyhedsmæssige felt. Avisens opgave er i stigende grad blevet at levere servicestof på alle livets områder. Avisen har fået til opgave at give livshjælp til det moderne individ i alle dets sociale roller, herunder politisk orientering for individet som borger; men det traditionelle politiske stof er relativt blevet mindre vigtigt i forhold til det øvrige stof, mens hensynet til avislæserens individ- og forbrugeridentitet har fået en mere fremtrædende rolle. Politikens chefredaktør Tøger Seidenfaden har eksempelvis givet avisens abonnenter følgende beskrivelse af avisens indhold: „Politiken er skrevet for dig, der synes, at livet skal leves hver dag – og som bruger fritiden aktivt og gerne vil have nye oplevelser. Næsten uanset hvad dit hjerte banker for, finder du det i Politiken, landets førende kulturavis. Vi kommer hele spektret rundt. Liv og død, bøger, film, arkitektur, sex, kærlighed, rock, mad, vin, mode, forældre, børn, samliv, underholdning, markedsføring, kunst, teater, rejser ... og meget mere [...] Vi er sikre på, at du vil finde ny inspiration og gode ideer – og masser af kærlighed til livet i din avis“ (brev til abonnenter af 6. maj 1998). Ordet politik forekom i dette brev kun i avisens titel.

Den øgede markedskoncentration og konkurrence blandt et mindre antal landsdækkende aviser og den samtidige afvikling af det offentlige tv-monopol har som helhed trukket medierne væk fra en rolle som ren formidler af andre samfundsinstitutioners virksomhed til fordel for en rolle som selvstændig medieinstitution, der ud fra sin egen styringslogik og med sit eget stof betjener sit publikum. Kontakten mellem medie og publikum er blevet et mål i sig selv, og i konsekvens heraf forstås modtagerne i stigende grad som kunder og ikke som borgere.

Medierne er ikke blevet rene kommercielle virksomheder. I kraft af en række eksplicitte (de elektroniske medier) og implicitte (dagbladene) kultur- og samfundsmæssige forpligtelser kan de ikke forstås som vareproducenter slet og ret. De skal i stedet forstås som leverandører af service for publikum, hvor deres service balancerer mellem to forskellige aspekter: På den ene side er den at sammenligne med offentlige tjenesteydelser, dvs. offentlige goder (a la undervisning eller biblioteker) på den anden side har den karakter af pri-

vate vare- og tjenesteydelser (a la rådgivning eller underholdning). Det afgørende nye er, at det er mediet, der som en selvstændig aktør servicerer publikum, og at det er selve kontakten mellem medie og publikum, der har en kvalitet i sig selv. I konsekvens heraf er medierne blevet til en selvstændig institution, der på afgørende vis regulerer individernes adgang til og forståelse af både dem selv og de andre samfundsmæssige institutioner.

Den her skitserede udvikling er gengivet i *figur 1*. Der er naturligvis store forskelle på, hvordan og i hvilken grad de enkelte medier passer til den her skitserede udvikling. Graden af partitilknytning har for aviserne været ganske forskellig op gennem århundredet, og avisernes omnibuskoncept og de elektroniske mediers public service-koncept har heller ikke været identiske. Avisens omnibuskoncept har bl.a. været præget af, at avisen skulle overleve på et kommercielt marked, hvorimod radioens og tv's traditionelle public service-koncept har været præget af den offentlige, kulturpolitiske styring af medierne. De gennemgåede begreber beskriver derfor kun udviklingen på et overordnet niveau, og de forskellige medier har på forskellige historiske tidspunkter udgjort prototyper på de forskellige institutionelle typer: firebladssystemet afspejler mediets rolle som del af den politiske institution; Statsradiofoniens (og siden Danmarks Radios) radio- og tv-virksomhed frem til og med 1970'erne er det bedste eksempel på mediet som kulturinstitution, og det konkurrenceprægede tv i 1990'erne er det mest tydelige udtryk for mediets selvstændiggørelse som medieinstitution.

Figur 1. Mediernes udvikling fra del af politisk institution til medieinstitution

Institutionel karakter	**Type af medier**	**Mediets rolle**	**Mediets opgave**
Del af politisk institution	Partipresse	Redskab for parti	Agitation
Kultur-institution	Omnibuspresse og traditionelle public service-medier	Kanal mellem samfunds- og kulturinstitutioner og borgere	Repræsentation
Medie-institution	Moderniserede public service- og kommercielle medier	Kontaktflade mellem medie og publikum	Service

Mediernes udspaltning til en selvstændig institution indebærer ikke, at de har mistet deres betydning for den politiske kommunikation i

samfundet. Tværtimod er der grundlag for at sige, at medierne netop qua den øgede selvstændighed mere end nogensinde udfylder en politisk funktion i samfundet. Men den politiske funktion er anderledes end tidligere, i og med den politiske rolle er forbundet med mediets eksistens som selvstændig social institution. Den øgede selvstændighed kan umiddelbart ses som en bekræftelse af, at medierne udfylder rollen som fjerde statsmagt, dvs. er den instans, der på borgernes vegne kritisk overvåger den lovgivende, udøvende og dømmende magt: Når borgerne delegerer magt til kollektive institutioner, må medierne træde til for at sikre en demokratisk og offentlig kontrol med de kollektive magtorganer. Der er ingen tvivl om, at dette er en vigtig side af mediernes rolle, om end talen om fjerde statsmagt i denne betydning ofte siger mere om mediernes selvforståelse og selvlegitimering end afspejler mediernes reelle rolle som demokratiets vagthund.

Mediernes øgede betydning for den politiske kommunikation i samfundet skal ses som en funktion af mediernes rolle som *selvstændig forhandler af det offentlige samtykke til politiske beslutninger*. For at handle politisk i et demokrati, må der skabes politisk opbakning til såvel de konkrete handlinger som de holdninger, der motiverer handlingerne. I et repræsentativt demokrati udgør valget af repræsentanter en delegering af autoritet til at handle, og i princippet – og ifølge Grundloven – er de folkevalgte fri til at handle efter egen overbevisning, så snart de har opnået valg. I princippet behøver de folkevalgte ikke at retfærdiggøre deres handlinger yderligere, førend næste gang de skal vælges. I et mediebaseret demokrati er virkeligheden imidlertid en ganske anden. Forudsætningen for at kunne handle politisk er tværtimod, at der fortløbende skabes et offentligt samtykke til de politiske beslutninger. Denne kontinuerlige – og mediebaserede – produktion af samtykke har en langt mere uhåndgribelig, fantomagtig karakter end det samtykke (eller mangel på samme), der skabes gennem folkeafstemninger. Men dets uhåndgribelige karakter til trods udøver dette samtykke i form af den til enhver tid fremherskende „offentlige mening" om et givent emne en betragtelig indflydelse på beslutningsprocessen.

Behovet for samtykke er variabel i forhold til forskellige politiske emner og i forhold til den politiske konstellation og struktur. Som den amerikanske politolog Timothy E. Cook (1998) har påpeget, er nødvendigheden for de politiske aktører til gennem pressen at opnå indflydelse på den offentlige mening afhængig af deres politiske

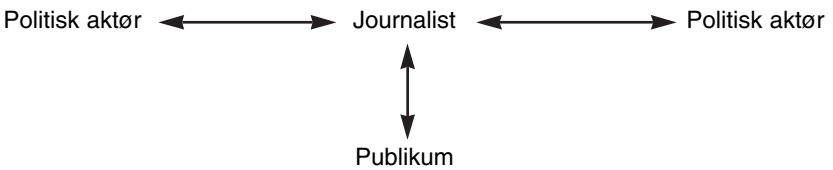
magt vis-a-vis de institutioner/aktører, som de handler i forhold til. Hvis de har betydelig magt til at gennemføre en beslutning, er behovet for mediebaseret samtykke mindre – og omvendt. Magtudøvelse gennem mindretalsregeringer og fraværet af politiske partier med absolut flertal i det danske politiske system har øget betydningen af det mediebaserede samtykke, i og med der fortløbende skal forhandles med med- og modparter og samtidig skabes offentligt samtykke igennem medierne. Den mindskede betydning af partier som sociale bevægelser og af (parti)politiske ideologier har tilsvarende øget betydningen af det mediebaserede samtykke. Politiske beslutninger kan ikke legitimeres alene ud fra, at det er traditionel socialdemokratisk eller konservativ politik. Tværtimod har sådanne ideologiske begrundelser fået karakter af at afspejle mangel på saglig argumentation. I stedet skal man netop argumentere sagligt for den enkelte politiske sag for at kunne opnå offentligt samtykke.

Som følge af behovet for at opnå samtykke er politiske handlinger i et moderne mediebaseret demokrati blevet præget af *tale*handlinger rettet mod medierne. Idet politikernes direkte indflydelse på og kontrol med mediernes dagsorden og indhold er blevet stadig mindre, må disse handlinger indrettes, så de bliver interessante for medierne at dække. Det er først og fremmest nyhedsmedierne, der har politikernes interesse, hvorfor politikernes talehandlinger tilrettelægges på en måde, så de kan „skabe nyheder" eller i det mindste „komme i nyhederne". Men det er ikke kun politikerne, der handler i form af politiske talehandlinger. Også nyhedsmedierne handler politisk, i kraft af journalisternes rolle som selvstændige formidlere af det offentlige samtykke.

Journalister forhandler politisk samtykke (eller mangel på samme) langs to forskellige, men indbyrdes sammenhængende kommunikationsakser. For det første formidler journalisterne de politiske budskaber mellem de forskellige politiske aktører, der enten direkte gennem journalistens spørgsmål til dem eller indirekte gennem at læse eller se nyheder må reagere på andre politikeres udsagn. For det andet formidler journalisterne budskaber mellem de politiske aktører og borgerne, nyhedernes publikum. Men journalisterne formidler ikke bare budskaber; de foretager en stadig repræsentation af argumenter og vurderinger, som potentielt set kan udkrystallisere sig som den offentlige mening og dermed skabe samtykke til og hjemmel for politiske beslutninger. Journalisten spiller en dobbelt rolle som formidler. På den ene side skal han eller hun over for de politiske partier re-

præsentere en almen interesse og fornuft på vegne af befolkningen, der samtidig udgør publikum. På den anden side skal hun også foretage en stadig repræsentation af modsatrettede synspunkter over for de enkelte politiske aktører, dvs. konfrontere dem med oppositionens argumenter. Da journalisten er placeret i centrum af de to akser, får hun også til opgave at formidle resultatet af mødet mellem de forskellige repræsentationer, hvilket i realiteten betyder, at hun ikke kun er formidler, men også forhandler. Den endelige repræsentation af politiske synspunkter i avisens spalter er således et forhandlingsresultat tilvejebragt gennem journalistens formidlingsrolle. Se *figur 2* for en model af de to kommunikationsakser.

Figur 2. Model af journalistens centrale placering i midten af de to forbundne kommunikationsakser



Den offentlige mening og dermed det eventuelle samtykke til politiske beslutninger skabes gennem den stadige diskursive forhandling på de to kommunikationsakser, hvor journalisten er formidler mellem de forskellige parter. Den offentlige mening artikuleres sjældent direkte af den enkelte journalist, men afspejler sig i den tematisering, vinkling og prægnans, som den pågældende problemstilling og de enkelte aktørers synspunkter underkastes og tildeles. Selvom det journalistiske nyhedsstof er produceret af journalisten og er resultatet af dennes interaktion med de forskellige parter, tolkes det konkrete journalistiske stof som en afspejling af fremherskende synspunkter i offentligheden og dermed som et potentielt grundlag for samtykke. Der er imidlertid forskel på, hvordan de enkelte aktører opfatter de fremherskende synspunkter. Det brede publikum vil generelt tolke nyhedernes indhold som en afspejling af, hvilken vej politikernes dagsorden og forhandlinger går, hvorimod politikerne selv vil tolke nyhedernes indhold som et udtryk for, hvad der generelt kan skabes opbakning til i den brede befolkning. Journalistens rolle som formidler er tilsyneladende gennemsigtig og politisk neutral. Men som

Cook (1998) har påpeget, er det netop i kraft af nyhedsmediernes partipolitisk neutrale rolle, at de kommer til at indtage en selvstændig politisk funktion, der producerer opbakning til gennemførelse af politiske beslutninger.

Hvor man i den politiske videnskab har været tilbøjelig til at tildele nyhedsmedierne en marginal rolle i de politiske beslutningsprocesser og primært har betraget dem som kanaler for politisk kommunikation, er der ikke mindst set i lyset af de seneste årtiers udvikling ved at ske en ændring også i den politiske videnskab, hvor nogle tildeler nyhedsmedierne en mere selvstændig funktion eller rolle. Cook (1998) har i denne sammenhæng fremført den mest vidtgående hypotese, idet han argumenterer for, at nyhedsmedierne udgør en selvstændig politisk institution. Herved forstår han, at medierne på linie med partier og andre interesseorganisationer selvstændigt bidrager til den politiske proces. Hans argument er i mange henseender parallelt med ovenstående fremstilling, men man kan dog diskutere, om det er frugtbart at tale om nyhedsmedierne som en egentlig politisk institution. Det er rigtigt i den forstand, at nyhedsmedierne spiller en selvstændig politisk rolle, men her må man tillige inddrage det forhold, at praktisk talt alle sociale institutioner fra familien over uddannelsessystemet, kunsten og kulturen til de repræsentative politiske institutioner i stigende grad er blevet afhængige af og påvirket i deres struktur af mediernes mellemkomst. Man kan med lige så god grund sige, at medierne er opdragelses- og kulturinstitutioner, idet de indtager en selvstændig institutionel rolle som socialiseringsagenturer for både børn og voksne og som kulturinstitutioner for produktion og formidling af både fiktion og fakta. Medierne spiller således en stadig mere central rolle for praktisk talt alle institutioner. Det interessante ved mediernes rolle er imidlertid knap så meget deres politiske, kulturelle eller socialiseringsmæssige funktion i sig selv (om end anerkendelsen af denne er et vigtigt udgangspunkt), men det forhold at de som medieinstitution er præget af bestemte kendetegn, der sætter nogle afgørende præmisser for de traditionelle politiske, kulturelle og socialiseringsmæssige institutioners virke.

Som jeg skal demonstrere både teoretisk og analytisk i det følgende har medieinstitutionen en indflydelse på den politiske kommunikations struktur og form. Medieinstitutionens selvstændiggørelse betyder ikke nødvendigvis, at de traditionelle politiske institutioner mister indflydelse i forhold til medierne, når det gælder fastlæggelsen af den politiske dagsorden. Mediernes politiske magt ligger ikke så me-

get i fastlæggelsen af det konkrete indhold, selvom politikerne måske synes, at det største problem er at opnå omtale af deres politiske sager. Mediernes magt ligger i påvirkningen af den politiske kommunikations struktur og form. Som Cook (1998) rammende har udtrykt det: „politikerne kan måske vinde de daglige slag med nyhedsmedierne ved at komme i nyhederne, som de ønsker, men ende med at tabe krigen, når standarder for nyhedsværdi begynder at blive primære kriterier for vurdering af problemer, politisk taktik og politik" (s. 163).

Mediernes blandede scene

Det er ikke kun nyhedsmediernes krav om nyhedsværdi, der i stigende grad sætter præmisserne for den politiske kommunikation. Også mediernes udtryksformer påvirker den politiske kommunikation. De elektroniske medier og specielt tv-mediet har i særlig grad bidraget til en ændring af de roller, som politikere optræder i, når de kommunikerer offentligt. For at forstå denne forandring i politisk kommunikation er det nødvendigt at se på den generelle forandring i social interaktion, som tv-mediet har ført med sig.

Den amerikanske sociolog Erving Goffman har med sin teater-model for sociale møder givet et godt udgangspunkt for at forstå interpersonelle møder („encounters") og interaktion mellem aktører i sådanne møder. Når en mindre gruppe mennesker mødes ansigt til ansigt i et socialt møde, kan selve det konkrete møde forstås som en „frontstage", den forreste scene, og til aktørernes interaktion på denne scene knytter der sig en række bestemte roller og forventninger. Den første kommunikation på scenen vil typisk dreje sig om at få defineret den pågældende sociale situation, hvorefter deltagerne kan justere deres optræden i forhold til gængse normer for passende optræden. Den rolle de spiller, er imidlertid kun én social rolle iblandt mange mulige. Herved forstås ikke, at rollespillet afspejler en uærlighed blandt aktørerne, men alene at de justerer deres sociale rolle og optræden i forhold til situationen. Der kræves således helt forskellige roller alt afhængig af, om man er til et større middagsselskab, et politisk debatmøde eller i byen med kæresten. I det sociale møde er aktørerne „på", de optræder, men før og efter deres sociale møde befinder de sig „backstage", bag scenen, i kulisserne, hvor de i forhold til det sociale møde har „fri". Her kan de træde ud af rollen som be-

leven middagsherre, erfaren debattør eller galant førsteelsker. Og de kan ikke alene optræde anderledes, når de er „backstage“, de kan også dementere og kritisere adfærd og aktører på „frontstage“.[2]

Goffmans nok mest kendte eksempel er mødet mellem tjener og gæster på en restaurant. Inde i selve restauranten befinder tjeneren sig „frontstage“ og optræder høfligt og opmærksomt over for gæsternes ønsker og bestillinger. Når han går ud i køkkenet, er han „backstage“ og kan optræde afslappet og beklage sig til det øvrige køkkenpersonale over gæsternes påklædning, udseende eller tåbelige adfærd. Han kan også skifte forklæde og rette på slipset, før han igen forlader køkkenet og går ind i restauranten. På denne måde er „backstage“ både en slags frirum og et „øvelokale“ for den mere offentlige fremtræden på scenen. „Frontstage“ og „backstage“ er defineret relativt i forhold til den pågældende interaktions sted. Tjenerens optræden i køkkenet kan således fra en anden betragtning også opfattes som „frontstage“, dvs. som en optræden der kræver udfyldelse af en bestemt rolle og afvikling af typiske interaktionsforløb. Eksempelvis vil tjeneren netop skulle spille afslappet og kammeratlig i køkkenet; det vil være brud på rolleforventningerne at fortsætte helt samme adfærd i køkkenet som inde i restauranten med gæsterne. Til tjenerens optræden på scenen i køkkenet er knyttet andre „backstages“, f.eks. middagsbordet i familien, hvor tjeneren kan brokke sig over kokken alt det, han lyster.

Som Meyrowitz (1986) har påpeget, bygger Goffmans teatermodel på et samfund, hvor den sociale interaktion foregår ansigt-til-ansigt, og hvor samfundet er inddelt i en række adskilte sociale lokaliteter med dertil tilknyttede klare sociale definitioner af roller og interaktionsforløb. Goffmans mikrosociologi bygger firkantet sagt på et victoriansk samfundsmønster, hvor enhver aktivitet skal foregå på det dertil indrettede tid og sted. Det bygger tillige på et samfund, hvor adgangen til de forskellige typer af sociale aktiviteter er reguleret i forhold til alder, køn og social status. Opretholdelsen af en rolle på den konkrete scene fordrer, at deltagerne ikke har kendskab til (eller i det mindste ikke aktuelt adgang til at se), hvilken adfærd der finder sted i kulissen.

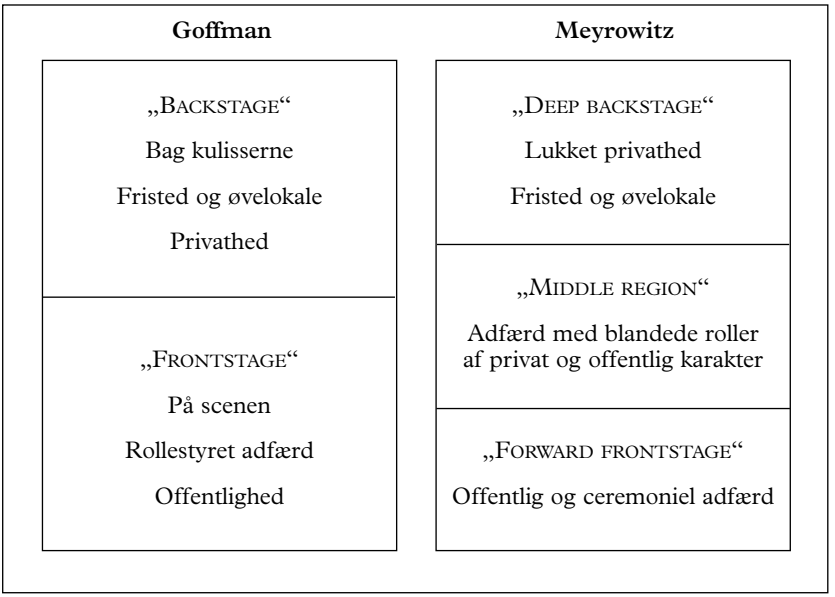
Det er netop skellet mellem scenen og bag kulissen, som de elektroniske medier har bidraget til at nedbryde. Radio og tv er medier, der bruges kollektivt, og som sådan er alt, hvad de bringer, tilgængelige for både hele husstanden (barn som voksen, mand som kvinde) og for hele nationen (høj som lav, rig som fattig). Medierne synliggør

sit stof for alle uanset social rolle og status. Samtidig er mediernes indhold i sig selv en blandet landhandel, hvor alle mulige typer af sociale situationer skildres i en lang og stort set ubrudt strøm: statsoverhoveders møder følges af demonstrationer af madlavning, der igen følges af fiktionens intime stævnemøder, skænderier og voldshandlinger. Til forskel fra Goffmans sociale univers, der er skarpt opdelt i sociale møder med hver sin situationsdefinition, klare roller og afskærmning til omverdenen, er mediernes sociale univers kendetegnet ved at de bringer en lang række adskilte sociale situationer og aktører sammen i ét og samme kommunikative kredsløb. Som følge heraf bliver det vanskeligt for alle aktører at forblive i de gamle, situationsbundne roller.

I stedet for den tvedeling mellem „front"- og „backstage", der kendetegner det personlige møde ansigt til ansigt, foreslår Meyrowitz (1986), at de elektroniske medier skaber en ny norm for social adfærd og roller, der er kendetegnet ved en hybrid mellem „front"- og „backstage". Som følge af, at alle i princippet har adgang til interaktionen i det mindste som tilskuere og af mediernes eksponering af alle sociale områder, hvormed der ikke længere findes en klar „backstage" til den igangværende interaktion, skabes en modificeret social scene, en „middle region", hvortil knytter sig en modificeret rolle og adfærd. Aktører kan på „middle region"-scenen ikke længere optræde så formelt og entydigt rollebestemt, som den pågældende situation tidligere ville kræve. I stedet må de blande elementer af front- og backstage adfærd, blande formel og uformel adfærdskodeks. Sammenblandingen er ikke begrænset til adfærdskodeksen; det bliver tillige nødvendigt at afgive information, som før var forbeholdt „backstage" situationer.

Den meget formelle og officielle rollefremtræden bliver i de elektroniske medier forbeholdt en række særlige og mindre hyppige begivenheder som indsættelsestaler, begravelser, ceremonier etc. Denne strengt kodificerede og rollebundne adfærd finder sted på en „forward frontstage". Omvendt relegeres den helt private og uformelle adfærd til et nu betydeligt mindre „fristed", den såkaldte „deep backstage". Medierne eksponerer stadig større dele af den tidligere „backstage" og aktørerne tilpasser deres adfærd derefter. Men netop denne eksponering af „backstage" nødvendiggør tilbagetrækningen til et endnu mere privat rum for at sikre aktørernes behov for at kunne holde socialt „frikvarter" og øve sig i mere offentlig fremtræden. I *figur 3* er der givet en grafisk fremstilling af forskellen mellem teater-

Figur 3. Joshua Meyrowitz's revision af Erving Goffman: Forholdet mellem den sociale interaktions steder



modellen for det interpersonelle møde ansigt til ansigt (Goffman) og mediernes nye sociale stratificering af social interaktion (Meyrowitz).

Ombrydningen af de sociale roller er ikke kun afledt af de elektroniske mediers nedbrydning af skel mellem deltagere og sammenblanding af forskellige typer af sociale interaktioner i en og samme kommunikationsrum. Den manglende mulighed for adskillelse af sociale roller er også et resultat af mediernes auditive og visuelle egenskaber. Radio og tv gør det vanskeligt at skille det sagligt-emnemæssige indhold fra de personlige egenskaber hos de optrædende aktører. Hvor trykte medier som f.eks. en avisartikel kan holde sig til det strengt politiske stof, vil selv et nok så sagligt politisk indslag i radio og specielt tv tillige røbe noget om de pågældende aktørers mere personlige egenskaber: påklædning, mimik, gestik, intonation, nervøsitet etc. De elektroniske medier vil tilsvarende give publikum en direkte adgang til at vurdere de pågældende politiske aktørers evne til at begå sig i den interpersonelle interaktion med journalisten eller andre aktører. De audiovisuelle medier formidler – uanset om aktørerne ønsker det eller ej – information om personlige egenskaber. Som Meyrowitz (1986) peger på, kunne Theodore Roosevelt i sin tid barbere sig samtidig med, at han lod sig interviewe af en avisjourna-

list. En sådan klar adskillelse mellem det personlige og private og det saglige og offentlige er blevet stadig vanskeligere med de audiovisuelle mediers øgede indflydelse. Tendensen styrkes af, at de trykte medier lader sig påvirke i samme retning af de elektroniske medier. Dels finder der en stadig større visualisering af aviserne sted, og dels tillader også de trykte medier en stadig større fremvisning af „backstage" adfærd, så politikere og andre aktører også her må tilpasse sig en modificeret „middle region"-adfærd. Når Roosevelt kunne lade sig interviewe under en barbering, byggede det på, at han kunne forlade sig på, at medierne klart adskilte interviewsituationen fra det politiske emne, som interviewet omhandlede. En sådan tillid til mediernes vilje til adskillelse af situation og emne og sondring mellem privat og offentligt vil i dag være direkte naiv.

Ændringen af de sociale roller og adfærd påvirker politikerens sociale status og kriterierne for vellykket politisk kommunikation. Tidligere kunne en politiker i højere grad basere sin autoritet på den status, som lå i selve det politiske embede som f.eks. minister, folketingsmedlem eller borgmester. I mediernes „middle region" er politikeren i højere grad henvist til at opnå autoritet ved at underbygge den formelle status med en fremvisning af personlige kvaliteter og evne til at bemestre den sociale interaktion i mediet. En politiker „klarer sig godt", hvis han på en gang kan virke menneskelig, socialt imødekommende og evner at svare for sig i samtalen med andre mennesker. Det politiske indhold er ikke blevet ligegyldigt, men selve kommunikationen af det politiske indhold skal samtidig demonstrere politikerens sociale og personlige duelighed.

I fjernsynets socialt nivellerede univers er formel status ikke i høj kurs; tværtimod må politikeren bringe sig på samtale-fod med både studievært og seere. Som Meyrowitz (1986) formulerer det, tvinger tv-kameraets personlige close-up beskæring „mange politikere til at lade som om, at de er mindre værd, end de ønsker at være (og på denne måde bliver de, i social forstand, faktisk mindre værd)" (s. 272). Der er således en indbygget modsætning mellem opretholdelsen af politisk lederskab, der nødvendigvis må bygge på et vist mål af distance og formel autoritet, og mediernes stadige eksponering af politikernes personlighed, der typisk bringer deres menneskelige fejl frem i lyset. Som Meyrowitz (1986) udtrykker det: „Vi ønsker at udspionere vores ledere, men vil samtidig have, at de skal inspirere os. Vi kan ikke både have afsløring *og* den mystifikation, der er nødvendig for et billede af storhed" (s. 276; Meyrowitz's fremhævning).

Forandringen af den politiske scene fra „frontstage“ til „middle region“ påvirker ikke kun den generelle politiske „optræden“, men har direkte indflydelse på fremsættelsen af udtalelser. Som Jamieson (1988) har påpeget ud fra en historisk analyse af amerikanske præsidenters talehandlinger, er der blevet lagt stadig større vægt på samtalen som politisk kommunikationsform. Fairclough (1995) har ud fra en diskursanalytisk position påpeget samme udvikling og taler om den stigende „konversationsliggørelse“ af al offentlig kommunikation. Denne udvikling er ikke mindst påvirket af tv-mediet, hvis journalistiske programvirksomhed er kendetegnet ved en stadig større vægt på samtaler som bærende fremstillingsform. Som helhed kan man tale om, at journalistiske fremstillingsformer (herunder interview-samtaler) og indhold breder sig ud i andre programformater; en udvikling som den amerikanske medieforsker Schudson (1995) har kaldt „the newsification of popular culture“. I dansk tv ser man det ved, at journalistiske samtaler, ofte med politikere, indgår i mange forskellige programformater som talkshows, portrætprogrammer, kriminalmagasiner, morgen-tv, det elektroniske forsamlingshus etc.

Konversationsliggørelsen af den politiske kommunikation er et tveægget sværd i forhold til demokratiet. På den ene side rummer den en egalitær dimension: deltagere og publikum bringes på lige fod med hinanden: alle har potentielt set samme ret til at tale, ligesom samtalen synes at foregå efter genkendelige principper fra den dagligdags konversation med familie og vennner. På den anden side tilslører denne tilsyneladende ligeværdighed i samtalen, at politisk kommunikation i udpræget grad drejer sig om diskursiv kamp mellem ulige parter, der ønsker at ændre på magtfordelingen imellem dem. Schudson (1997) peger på, at denne sammenblanding nødvendiggør, at man skelner mellem den selskabelige konversation, der kun er løst struktureret og uden klart formål ud over selve samtalen, og den demokratiske samtale, der udmærker sig ved grundlæggende at være regelstyret, orienteret mod statsborgerrollen og rettet mod løsning af problemer. Mediernes udvikling tilgodeser i stigende grad de idealer, der kendes fra den interpersonelle konversation i en selskabelig kontekst (Hjarvard, 1997), hvorfor politikere i stigende grad tvinger sig selv til at formulere sig høfligt, venskabeligt og indsmigrende, når de optræder i medierne. Men den demokratiske samtale står sig ifølge Schudson (1997) bedst ved at fastholde sin grundlæggende „ukomfortable“ og uselskabelige karakter: den kræver anstrengelse at følge, indebærer risici for deltagerne og føres under pres af beslutningers nødvendighed.

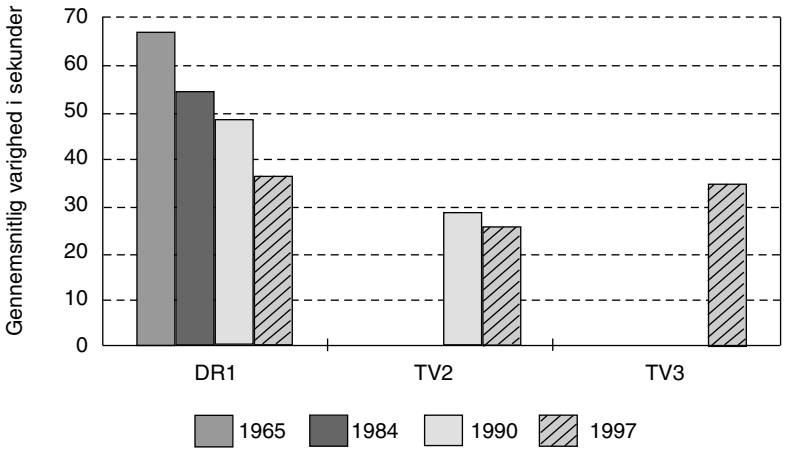
Montagen af politiske udsagn

Medierne sætter ikke kun sit præg på, hvilke former den politiske kommunikation bør have, men har i stigende grad fået kontrol over hvem, der kommer til orde, og i hvilket omfang de bør udtale sig. Adgangen til at komme med politiske udsagn reguleres i stigende omfang af medierne, og medierne former i højere grad selv de endelige udsagn om politiske anliggender. Medierne citerer de forskellige politikere, men de politiske samtaler skabes gennem mediernes egen montage af forskellige udsagn til en ny helhed. Forandringer i tv-mediet nyhedsformidling er det mest tydelige eksempel på denne udvikling.

Politikernes mulighed for at styre deres adgang til og fremtræden i tv-nyhederne er generelt blevet vanskeligere. Under DR's monopol i 1960'erne og 1970'erne fungerede TV-Avisen som en kanal for politisk kommunikation mellem folkevalgte og borgere. Eksempelvis kunne et nyhedsindslag som hovedindhold have en politisk udtalelse fra en christiansborgpolitiker. Journalisternes formidling af denne udtalelse var ikke nødvendigvis ukritisk, men anledningen til og den væsentligste del af indslaget kunne være den politiske udtalelse. I 1990'ernes tv-nyhedsjournalistik er der en større selvstændig journalistisk vinkling af nyhedsindslag, ligesom selve nyhedsudvælgelse og -prioritering i højere grad foregår på nyhedsmediets præmisser. Det indebærer ikke nødvendigvis en mere kritisk journalistik, men afspejler ganske enkelt nyhedsmediernes større selvstændighed vis-a-vis det politiske system.

Det er karakteristisk for udviklingen af tv-nyhederne i 1990'erne, at journalisterne er begyndt at opprioritere andre kilder end politikere. Det gælder for både DR1's, TV2's og TV3's nyhedsprogrammer, at de oftere end før vælger at interviewe almindelige mennesker frem for personer fra den sociale elite, dvs. politikere, eksperter, beslutningstagere i forskellige organisationer etc. Der gør sig tillige den tendens gældende, at tv-journalisterne hyppigere end tidligere ønsker at inddrage de egentlige aktører i nyhedsindslagene. Frem for at fokusere entydigt på det politiske topniveau og politikernes fortløbende kommentarer til udviklingen er der kommet en øget brug af aktører uden for det politiske system som kilder i nyhederne. Disse aktører er dels almindelige mennesker, der bruges til at illustrere konsekvenser af politiske beslutninger, dels aktører fra andre sociale områder som f.eks. kulturlivet, der generelt er genstand for øget nyhedsdækning. Brugen af almindelige mennesker og aktører finder bl.a.

Figur 4. Varigheden af en kildes medvirken. Nyhedsudsendelser i DR1, TV2 og TV3 i 1965, 1984, 1990 og 1997

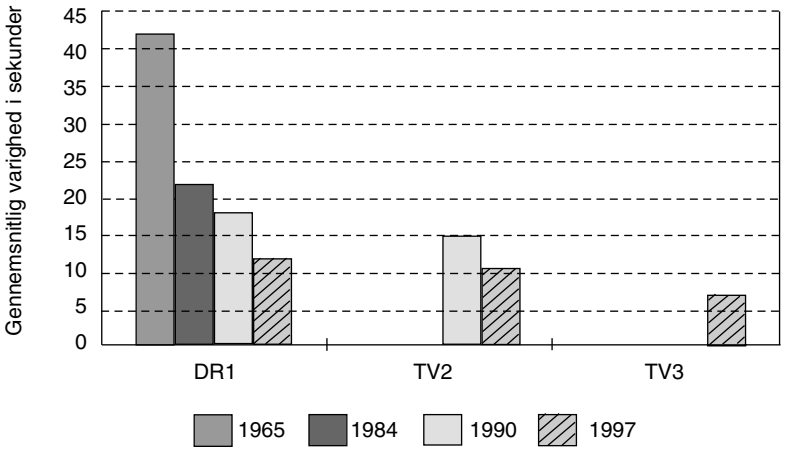


sted af fremstillingsmæssige årsager, idet sådanne kilders optræden i et nyhedsindslag kan gøre den omhandlede problematik mere nærværende og konkret for seerne. Den øgede prioritering af direkte involverede aktører og almindelige mennesker udsætter den traditionelle politikerrolle for konkurrence. Hvis en politikers (tale-)handlinger skal komme over tærsklen for nyhedsværdi, må han eller hun i højere grad end før kunne tilbyde noget, der står mål med aktørerne og de almindelige mennesker. Se Hjarvard (1999) for en nærmere analyse af tv-nyhedsudviklingen siden monopolbruddet.

Tv-journalisters måde at anvende kilder i selve nyhedsindslaget har ændret sig. Som det fremgår af figur 4, er der siden 1960'erne sket en kontinuerlig reduktion i den tid, som en kilde får lov til at optræde i et nyhedsindslag. Sammenlignet med TV-Avisen i 1960'erne, er der i tv-nyhederne i slutningen af 1990'erne tale om rundt regnet en halvering af den tid, som en kilde får lov til at udtale sig i. Hvor en kilde fik lov at tale i ca. 1 minut i 1960'erne, er der (lidt afhængig af tv-kanal) kun ca. 1/2 minut til at udtale sig i slutningen af 1990'erne. Der er samtidig sket en forøgelse af antallet af optrædende kilder i det enkelte nyhedsindslag, sådan at en politikers udsagn kun sjældent får lov til at stå alene i et indslag.

Optrædende kilder er ikke kun genstand for en kraftigere beskæring i taletid, men udsættes tillige for en øget redigering af deres udtalelser. I perioden siden 1960'erne er klipperytmen i nyhedsind-

Figur 5. Varigheden af klip i interviews. Nyhedsudsendelser i DR1, TV2 og TV3 i 1965, 1984, 1990 og 1997



slag forøget, sådan at der i slutningen af 1990'erne klippes omkring hvert 10. sekund (afhængig af tv-kanal; se figur 5) i interviews og kilders udsagn i det hele taget. Et klip udgør ikke nødvendigvis en afbrydelse af en kildes udsagn, idet der udmærket kan klippes hen over en fortløbende tale. Ikke desto mindre må man sige, at den hurtigere klipning afspejler en øget journalistisk redigering af kildernes adgang til at fremsætte udsagn i nyhederne. Hvilke sætninger, der faktisk bringes, og i hvilken rækkefølge og kontekst de bringes, er i stigende grad et produkt af journalisternes intervention. Den journalistiske redigering, herunder klipning af udsagnene har typisk til formål at dynamisere og kondensere kildens fremtræden og udtalelser, da de er underordnet en større betydningsmæssig sammenhæng: det samlede nyhedsindslag. I dag er journalistens rolle mindre at være pædagogisk formidler af kilders udsagn, og i højere grad at være selvstændig redaktør af det enkelte nyhedsindslag. Journalisten monterer forskellige delelementer (herunder småbidder af udtalelser) sammen til en større betydningsmæssig helhed, som journalisten selv er ansvarlig for. Hvor journalisten i den tidlige tv-nyhedsjournalistik formidlede andres udsagn, er det i moderne tv-nyhedsjournalistik journalisten, der fortæller, og der fortælles både med anvendelse af egen og andres stemmer. Hvor nyhedsindslaget tidligere var underordnet kildens udsagn, er kildens udsagn i dag underordnet nyhedsindslagets samlede udsagn. For politikere er konsekvensen, at de i stigende grad

må tilrettelægge deres udsagn efter, hvordan udsagnets enkelte dele kan blive brugt som byggeklodser i journalistens montage af udsagn til et samlet hele.

Politikere, medier, journalister

Medierne er blevet til en selvstændig institution i samfundet, og nyhedsmedierne spiller en selvstændig rolle for dannelsen af den offentlige mening om politiske forhold. I al væsentlighed må det siges at være en udvikling, der har været til gavn for demokratiet. Uanset det aktuelle mediesystems mangler, er der ikke meget grundlag for at sige, at vi har mindre kritiske eller fyldestgørende nyhedsmedier end for 20-30 år siden. Tværtimod er der grund til at hilse den mere selvstændige journalistik velkommen og glæde os over, at mediernes rolle som talerør for politiske institutioner er blevet reduceret. Hermed er ikke sagt, at alting er godt, men der er ikke grund til i bekymring over aktuelle udviklingstendenser at ønske sig tilbage til en politisk reguleret nyhedsformidling, som kendetegnede partipressen og det gamle Danmarks Radio.

Men mediernes øgede magt i samfundet gør det nødvendigt at diskutere, om denne mediemagt også lever op til den politiske opgave, som den selv har tiltaget sig: at formidle den politiske meningsdannelse i samfundet. Og der er behov for at diskutere, hvad der kan gøres for, at eventuelle uheldige udviklingstendenser kan reduceres eller undgås. Spørgsmålet er i en nøddeskal: Hvis medierne får ansvar for at kontrollere de øvrige politiske institutioner og formidle den offentlige mening, hvem skal så påse, at de udøver denne opgave forsvarligt?

Problemet for enhver regulering af mediesektoren er som bekendt, at medierne kun kan udfylde deres demokratiske funktioner, såfremt de er sikret ytringsfrihed og stort råderum i det hele taget. Det vil derfor stride mod selve den demokratiske funktion, som medierne skal udøve, hvis man forsøgte at foretage en nærmere regulering af eller kontrol med deres virksomhed. En måde at sikre en positiv udvikling af mediernes rolle i det politiske demokrati vil i stedet være, at nyhedsmedierne selv udviklede en klarere kodeks for varetagelsen af deres politiske funktioner, en evne til selvkritik og en vilje til åbenhed over for, at andre samfundsinstitutioner og befolkningen kan få indblik i mediernes virksomhed og dermed evaluere kvaliteten af deres politiske virksomhed.

På disse sidstnævnte punkter halter både medieinstitutionen og den journalistiske profession bagud i forhold til andre vigtige områder i samfundet. Som borgere lægger vi vort helbred i hænderne på sygehuse og læger, og vi overlader vores retssikkerhed til domstole og jurister. Vi har tilsvarende måttet overlade den symbolske repræsentation af vores politiske meningsdannelse til medier og journalister, men hverken medier eller journalister har udviklet nogen klar kodeks for forvaltning af denne opgave. Journalistik er ikke en profession i traditionel forstand, som tilfældet er for lægers og advokaters hverv, hvilket bl.a. afspejler sig i fraværet af en klar journalistisk etik. Men journalister forvalter en opgave, der har lige så stor samfundsmæssig betydning som læger og advokater. På samme måde som man i stigende grad lægger vægt på åbenhed i offentlige institutioners forvaltning, kunne man også ønske sig, at medier og journalister udviste en større åbenhed, hvad angår de generelle vilkår og retningslinier for egen praksis. Det gælder f.eks. prioriteringen af økonomiske ressourcer til forskellige stofområder, kilders betaling af frynsegoder til journalister etc.

Et andet middel til at sikre en større åbenhed og kontinuerlig kritik af mediernes rolle i samfundet vil være at etablere et „mediedemokratiets forbrugerråd". Et sådan råd, der kunne bestå af mediefolk, politikere, forskere, græsrødder m.fl., kunne have til opgave at foretage en kontinuerlig kortlægning af nyhedsmediernes udvikling og løbende tage vigtige spørgsmål op til debat i form af høringer, debatmateriale m.m. Tilsvarende kunne rådet give stipendier til journalister, forskere, politikere og andre interesserede, så de i kortere perioder fik mulighed for at lave analyser af medieudviklingen. Af hensyn til mediernes uafhængighed bør et sådant råds virksomhed i øvrigt alene være af oplysende og vejledende karakter (se også Hjarvard, 1995, s. 83).

Under alle omstændigheder er der behov for en bred debat om den politiske magt, som medierne i dag forvalter. Tidligere fungerede både nyhedsmedier og journalistik i de politiske institutioners tjeneste. I dag har politikken mistet indflydelse på dem begge, og journalistikken er i stigende omfang gået i mediernes tjeneste. Det er på tide, at vi får en grundig diskussion af, hvordan både journalistik og medier kan arbejde i samfundets tjeneste.

Noter

1 Se Søndergaard (1995) for en nærmere analyse af forandringen af public service-konceptet og Hjarvard (1999) for en nærmere analyse af forandringerne i betingelserne for tv-nyhedsformidling.

2 Erving Goffmans brug af begreberne „frontstage" og „backstage" kan give anledning til en uklarhed, der ikke bliver mindre, når begreberne oversættes. I teatret er både for- og bagscene en del af scenen (henholdsvis helt fremme og helt tilbage foran bagtæppet eller kulissen). Pointen hos Goffman er imidlertid, at den adfærd, der udspilles „backstage" ikke er tilgængelig for publikum, der iagttager „frontstage". Det vil derfor være mere præcist – i forlængelse af metaforen – at skelne mellem „på scenen" og „bag kulisserne".)

Litteratur

Cook, T.E. (1998). *Governing with the News*. Chicago: The University of Chicago Press.

Fairclough, N. (1995). *Media Discourse*. London: Arnold.

Goffman, E. (1992). *Vore Rollespil i Hverdagen*. København: Hans Reitzel.

Hjarvard, S. (1995). *Nyhedsmediernes rolle i det politiske demokrati*. København: Statsministeriets Medieudvalg.

Hjarvard, S. (1997). Simulerede samtaler: Om forholdet mellem interpersonel kommunikation og medieformidlet kommunikation. *MedieKultur, 26*, april 1997.

Hjarvard, S. (1999). *Tv-nyheder i konkurrence*. København: Samfundslitteratur.

Jamieson, K.H. (1988). *Eloquence in an Electronic Age. The Transformation of Political Speechmaking*. Oxford University Press.

Meyrowitz, J. (1985). *No Sense of Place*. New York: Oxford University Press.

Schudson, M. (1995). *The Power of News*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Schudson, M. (1997). Why Conversation is Not the Soul of Democracy. *Critical Studies in Mass Communication, 14*, 297-309.

Søndergaard, H. (1995). *Public Service i Dansk Fjernsyn – Begreber, Status og Scenarier*. København: Statsministeriets Medieudvalg.

Folket og eliterne. Om meningsdannelse på masse- og eliteniveau

JØRGEN GOUL ANDERSEN

Den 3. juni 1992 var en dag, hvor mange danske politikere gik i sort. Et flertal af vælgerne havde stemt nej til Maastricht-aftalen om Den europæiske Union og dermed trodset næsten 5/6 af de folkevalgte politikere, der anbefalede et ja. Lige siden har danske politikere haft en kronisk frygt for, hvad de uregerlige og stemningslabile vælgere kunne finde på i EU-spørgsmål. „Politikerleden" hos vælgerne finder utvivlsomt sit modstykke i „vælgerleden" hos politikerne. Som da et radikalt folketingsmedlem i 1998 sagde, at hvis man ikke forstod Amsterdam-traktaten, var det da i orden at blive på sofaen og lade være med at stemme!

Eksemplet med EU-holdningerne står ikke alene. I bogen „De uregerlige vælgere" beskrev Nielsen, Sauerberg og Bille (1992), hvordan 1990-valget blev udskrevet på et offensivt forslag om skattelettelser, der skulle sikre KVR-regeringens overlevelse. Medierne fulgte med, og halvdelen af vælgerne mente, det var det vigtigste emne på mediernes dagsorden under valgkampen. Men kun 7 pct. af vælgerne havde det som det vigtigste emne på deres egen dagsorden, og blandt disse var der i øvrigt lige så mange, der skiftede fra regeringen til Socialdemokratiet som den modsatte vej.

Den 24. april 1998 var den gal igen. Tilsyneladende havde alle politikere, medier og eksperter glemt alt om, at et mæglingsforslag om overenskomsterne kunne blive nedstemt ved en urafstemning. Derfor kom det som et lyn fra en klar himmel, at et klart flertal havde stemt nej, og at en storkonflikt var en realitet. Den manglende fornemmelse for lønmodtagernes holdning var iøjnefaldende. Faktisk havde der været et klart forvarsel i en helt overset meningsmåling (IFKA/Søndagsavisen, 8.3.1998). Og efterfølgende undersøgelser godtgjorde, at de, der stemte, var ganske repræsentative, ikke blot for de stemmeberettigede, men endog for lønmodtagerne generelt (Ugebrevet Mandag Morgen, 17/1998, Greens/Børsen, 30.04.1998; Sonar/Morgenavisen Jyllands-Posten, 1.5.1998).

Som omtalt nedenfor blev overenskomstindgrebet i 1998, der i sig selv var uden større dramatik, indledningen til en bølge af konfrontationer mellem vælgerflertallet og de ledende politikere. Men opremsningen af de senere års eksempler på misforhold mellem opinionsdannelsen på vælgerplanet på den ene side og blandt politiske ledere, eksperter og andre beslutningstagere på den anden, kunne blive lang. Gang på gang har politiske beslutningstagere taget fejl af befolkningen. Som eksemplet med skattelettelserne ved 1990-valget viser, er det ikke kun „ubehagelige" forslag, der kan støde på modvilje.

Afstanden mellem „folket" og „eliterne" synes at være voksende – i hvert fald afstanden mellem vælgerne og de folkevalgte, der er i fokus her, men som antydet gælder det måske også andre beslutningstagere og sågar medierne. Det rejser mange spørgsmål. Grundloven skulle sikre forbindelsen mellem folket og den politiske ledelse. Hvorfor fungerer det ikke længere – og er det i det hele taget en korrekt diagnose, at forbindelsen ikke fungerer? Er der i givet fald tale om en langsigtet tendens, der hænger sammen med samfundets og politikkens stigende kompleksitet – ny teknologi, globaliseringen, EU osv., hvor dele af befolkningen giver op og vender sig mod det trygge og simple? Skal årsagen findes i ændringerne i det politiske system, f.eks. partiernes svækkelse og politikkens professionalisering? Er vælgerne ofre for medieskabte stemningsbølger, eller er de jævnt hen ansvarlige og eftertænksomme? Er det overhovedet noget problem, hvis der er uoverensstemmelse mellem eliter og almindelige borgere"? Eller er det „naturligt", at „visionære" ledere må gå forrest i forhold til en lidt konservativ og snæversynet befolkning – og at „ansvarlige" ledere må gennemføre upopulære tiltag, inden problemerne vokser sig for store?

Disse spørgsmål egner sig naturligvis mere til et helt forskningsprogram end til et kort essay som dette. Forholdet mellem borgerne og den politiske elite er ét blandt flere udgangspunkter for en beskrivelse af demokratiets tilstand og magtens fordeling i Danmark i dag. Det er også ét blandt mange af Magtudredningens temaer. Men lad os alligevel foregribe senere undersøgelser med en generel diskussion og illustrere den med nogle af de faste empiriske holdepunkter, der trods alt findes.

Forbindelsen mellem borgere og politiske beslutningstagere: Er det et problem?

Til at diskutere forbindelsen mellem befolkningen og de politiske beslutningstagere kan vi tage udgangspunkt i ideen om *Den parlamentariske styringskæde*. Styringskæden begynder med folkesuverænitetsprincippet (magten udgår af folket ved frie og lige valg) og efterfølges af parlamentarismen (regeringen må gå af, hvis et flertal i Folketinget udtaler sin mistillid), ministerstyret (ministeren er øverste forvaltningsmyndighed og ansvarlig over for Folketinget) samt princippet om lovmæssig forvaltning (forvaltningen kan kun handle over for borgerne med hjemmel i loven – i princippet fører den blot de love ud i livet, som udgår af parlamentet og dermed indirekte fra befolkningen).

Ud fra den parlamentariske styringskæde kan det være svært overhovedet at se noget demokratisk problem i de sager, der blev beskrevet ovenfor: Der kan jo ikke sættes spørgsmålstegn ved politikernes legitimitet, og diskussionen her drejer sig jo *ikke* om, hvorvidt særinteresser tilraner sig magt og indflydelse på de folkevalgtes bekostning. Men problemet melder sig, når vi erkender, *dels* at den parlamentariske styringskæde næppe er nogen realistisk beskrivelse af virkeligheden – *dels* at den heller ikke entydigt kan ses som noget ideal.

For at starte med spørgsmålet om realismen i styringskæden, så kunne det jo tænkes, at indflydelsen reelt går en helt anden vej, end styringskæden formelt beskriver. Ligesom kommunismens „demokratiske centralisme" i praksis havde det med at blive mere „centralistisk" end „demokratisk", kender man også billedet af den parlamentariske styringskæde, der reelt løber baglæns: Embedsmændene er blevet til policy-eksperter. De udvikler analyser og ideer til nye politikker, som de „sælger" til ministeren. Denne skaffer derefter opbakning i sit parti – og i andre partier. Lovene vedtages, og den sidste opgave for de menige politikere er så at legitimere den over for befolkningen.

Nu skal der ikke her udvikles myter om embedsmændenes rolle. Men det er vigtigt at være opmærksom på, at den parlamentariske styringskæde på ingen måde beskriver den politiske proces. Beslutningsprocessen starter sjældent med krav og ønsker fra borgerne, men derimod typisk i det politiske system selv. Det er ikke urimeligt at antage, at problemopfattelser og løsningsmuligheder ofte udvikles i et temmelig snævert „politikformulerende lag" af embedsmænd,

eksperter, politikere, ansatte og ledere i interessegrupper mv. I den udstrækning, der sker en sådan *professionalisering*, vendes den demokratiske styringskæde reelt på hovedet. Det kan være et demokratisk problem, hvis formuleringen af problemdefinitioner og løsninger foregår i meget lukkede kredsløb, så professionaliseringen svækker forbindelsen mellem folkevalgte ledere og almindelige borgere. Sagerne nævnt ovenfor kunne måske være et symptom herpå.

I hvert fald står det klart, at den demokratiske styringskæde hverken beskriver forløbet af den politiske proces eller fordelingen af magt og indflydelse – og det har den i virkeligheden nok aldrig gjort. Værdien som model kan derfor betvivles. Men dernæst kan det også diskuteres, om den parlamentariske styringskæde i det hele taget er et demokratisk *ideal*. Det er den måske, hvis man alene ser demokrati som en *metode* til at træffe beslutninger. Ikke mindst i dansk sammenhæng er der imidlertid også en lang tradition for at fremhæve *samtalen* som et centralt aspekt ved demokratiet. Denne dialog mellem folk og styre er den parlamentariske styringskæde imidlertid tavs om. Spørgsmålet er, hvor godt dialogen fungerer.

I den forbindelse har partierne og andre foreninger traditionelt spillet en afgørende rolle. De er ikke direkte omtalt i Grundloven, og i 1849 var de heller ikke forudset. At vælgerne ville dele sig efter særinteresser i partier, blev på den tid også nærmest set som et argument mod folkestyre – det ville jo blokere den åbne samtale om „det fælles bedste". Men det kom til at gå akkurat, som skeptikerne havde frygtet: Parlamentet delte sig efter gruppeinteresser. Allerede fra starten anedes de senere partier. Senere udvikledes de moderne partiorganisationer og ved siden af dem interesseorganisationer med rod i den samme klassedeling som partierne. Men dermed var jo så etableret en anden, og tættere, forbindelse mellem eliten og de menige borgere end den, der var sikret ved valgene alene: Politiske partier og interesseorganisationer blev stærke mellemliggende organisationer mellem folk og styre. De fungerede som tovejs-kommunikationskanaler, der både sikrede repræsentation af borgernes interesser, forklaring og legitimering af beslutninger, og oplæring af borgere til at tage kvalificeret politisk stilling. Hos Tocqueville blev foreninger set som en slags erstatning for aristokratiet til sikring af et kvalificeret, ikke-populistisk demokrati. Herfra kender vi resten af historien om foreninger og opdragelse til demokrati i dens mange varianter fra John Stuart Mill til vores hjemlige Grundtvig, der som bekendt heller ikke var særlig begejstret for demokratiet „sådan uden videre".

Kort sagt: „Forenings-Danmark“ og navnlig partiforeningerne har fungeret som hovedforbindelse mellem befolkning og elite. Der er mange grunde til, at denne forbindelse ikke fungerer som tidligere: Klassedelingen blev mere kompleks. Foreningsformen har på længere sigt sine svagheder: Den avler måske ikke ligefrem oligarki (fåmandsvælde), men institutionalisering og professionalisering har sin pris i form af tab af folkelig deltagelse. Befolkningen har fået andre, mere antiautoritære, værdier – og andet at tage sig til end at sidde som tilhørere til foreningsmøder. Nye bevægelser kan opstå, men de gamle genopstår næppe som brede bevægelser med stærke tilhørende identiteter.

Nu skal man ikke forfalde til et fortegnet billede af fortiden. F.eks. var fortidens partiforeninger næppe styret mere nedefra og op end i dag – snarere tværtimod. Men der var nok en stærkere organisk forbindelse mellem borgere og styre via de mellemliggende organisationer. Forbindelsen var mere sikker – eliten kendte befolkningen og kunne også bedre styre den. Forbindelsen i dag går mere via medierne og den offentlige debat. Det er ikke nødvendigvis „dårligere“ – tværtimod rummer det på mange måder større *mulighed* for en „ægte“ konsensus mellem borgere og beslutningstagere (jf. Loftagers bidrag til denne bog); men det rummer nok også større *mulighed* for, at meningsdannelsen på elite- og masseplanet kan bevæge sig i hver sin retning.

Det er denne dialog – eller mangel på samme – der er i søgelyset her. Det er ikke nødvendigvis noget ideal, at de folkevalgte alene *repræsenterer* folket, for de skal også *lede* folket. Men det er et ideal, at der foregår en udveksling mellem meningsdannelsen på politikkens masseniveau og eliteniveau, så de folkevalgte i det mindste *forstår* vælgernes holdninger og opfattelser og vice versa. Eksemplerne ovenfor kan tyde på, at det ikke altid er tilfældet.

Er vælgerne „fornuftige“ eller stemningslabile?

Spørgsmålet om dialogen mellem borgerne og beslutningstagerne er mindre væsentligt, hvis vælgerne i det store og hele savner både lyst og evne til at beskæftige sig kvalificeret med politiske spørgsmål – hvis der er varige, snævre begrænsninger for vælgernes engagement og kompetence. Der kan stadig være et spørgsmål om legitimitet, men langt ad vejen kan man sige, at det alt sammen ikke kan være

meget anderledes: Politikerne må gøre deres pligt og stå til ansvar for deres gerninger på valgdagen.

Dette billede af vælgerne som lidet kvalificerede og lidet engagerede har utvivlsomt en ikke ubetydelig udbredelse blandt politiske beslutningstagere. Det svarer også til det klassiske billede af vælgerne inden for valgforskningen (Converse 1964). Og inden for samfundsforskningen har denne vælgeropfattelse i øvrigt i nogen grad fået en renæssance med den såkaldte „rational choice"-teoris model af rationelle, men snævert egoistiske og i alle henseender særdeles kortsynede vælgere.

Men langt ad vejen må dette billede af vælgerne i dag betegnes som en klar undervurdering. Vi skal her kort kommentere på nogle enkelte forestillinger og myter; for mere udførlige begrundelser kan henvises til valgundersøgelser mv. (Elklit & Tonsgaard 1986 og 1988; Bille et al., 1992; Goul Andersen, 1994a; Borre & Goul Andersen, 1997; Andersen et al., 1999).

En første udbredt forestilling er, at vælgerne er *personfikserede*. Forestillingens udbredelse viser sig bl.a. ved, at mange vælgere mener, de andre vælgere orienterer sig efter personer, mens de allerfleste afviser, at de selv gør det. Kun 25 pct. mener, „den typiske danske vælger" stemmer mere ud fra holdninger end personer, men 73 pct. siger, at de selv stemmer mest ud fra holdninger (valgundersøgelsen, 1998). Det sidste bekræftes også af valgundersøgelserne, hvor personfaktorers betydning for partivalget fremstår som forbløffende ringe (Borre & Goul Andersen, 1997, kap. 4). At holdninger er det afgørende, bekræftes også af meningsmålingerne i 1998. I 1990'erne diskuterede man ofte i medierne den såkaldte „Uffe-effekt", der angiveligt skulle forklare Venstres høje opinionstal i meningsmålingerne. Men opinionstallene eksploderede først for alvor, da Uffe Ellemann-Jensen gik af som partileder for Venstre i 1998, til fordel for den mindre karismatiske Anders Fogh Rasmussen.

En anden udbredt forestilling er, at vælgerne er *stemningslabile*. Men det strider bl.a. mod det faktum, at de politiske holdninger blandt vælgerne under ét typisk er forbløffende stabile på de fleste områder år efter år – dog således at intens offentlig debat eller ændrede forhold i samfundet undertiden kan flytte holdninger. Tallene i det følgende afsnit er en udmærket illustration, og det er gennemgående ikke særlig svært at forudse, hvordan vælgerne vil reagere på forskellige politiske tiltag. Det gælder i øvrigt også i EU-spørgsmålet, hvor der har været en klar tendens til, at nej-procenten er proportio-

nal med „graden af union“ i de forslag, der lægges frem. Samme forudsigelighed kan faktisk ikke tilskrives Folketinget, hvor der kan være grund til at minde om, at flertallet stemte imod „EF-pakken“ om Det indre Marked i 1986, hvorimod den langt mere vidtgående Maastricht-aftale om Den europæiske Union seks år senere kunne samle næsten 5/6 flertal.

Det er også en almindelig antagelse, at vælgerne først og fremmest er optaget af de *nære og overskuelige ting* – de sider af politikken, der berører dem selv. Dette kunne også godt synes at blive bekræftet af mønstrene i befolkningens politiske deltagelse, der ofte er orienteret mod lokale forhold. Men ser man på vælgernes politiske dagsorden, får man et ganske andet indtryk: Det er de „store“ spørgsmål, vælgerne er optaget af. I 1970'erne og 1980'erne arbejdsløsheden og de økonomiske balanceproblemerne, i 1990'erne omsorgen for de gamle og de syge – med miljø- og indvandrerspørgsmål som de vigtigste herudover. Skatter og priser, som er de aspekter af økonomien, der umiddelbart berører alle borgere selv, står langt nede på listen, og det samme gælder mange af de offentlige serviceopgaver, som berører borgerne selv, såsom skoler, daginstitutioner osv. (Andersen et al., 1999).

Dette dementerer også, at vælgerne alene er *optaget af deres egen pengepung*. Folk er meget på det rene med, hvordan de selv bliver påvirket af forskellige politiske tiltag, men det er ikke særligt afgørende for deres politiske stillingtagen (Goul Andersen, 1994a, b). Af aktuelle eksempler fra 1998 kan f.eks. nævnes, at vælgernes stillingtagen til de skattepolitiske spørgsmål, der blev diskuteret i forbindelse med Pinsepakken, f.eks. synet på boligejernes skatteforhold, samt til de emner, der indgik i forliget om finansloven for 1999 (boligsikring, arbejdsmarkedspolitik, efterløn), var stort set upåvirket af borgernes egen interessemæssige placering. Således var der ingen større forskel mellem ejere og lejere i synet på boligejernes skattefradrag og lejernes boligsikring/-ydelse, ligesom der kun var ringe aldersforskel i synet på indgrebet mod efterlønnen. Også vælgerflugten fra Socialdemokratiet efter de to store pakkeløsninger var ganske jævnt fordelt (Ugebrevet Mandag Morgen, nr. 19, 39 & 44/1998).

Et sidste udbredt sæt af forestillinger er, at borgerne *afviser forringelser* og begejstres over forbedringer – eller at de generelt er *konservative og forandringsuvillige*. Hvilket implicerer, at „ansvarlige politikere“ må gennemføre den „nødvendige politik“, også selv om den er upopulær. Helt uden forbindelse med virkeligheden er dette sidste

sæt af forestillinger trods alt ikke. Fra brobyggeri til afskaffelse af den automatiske dyrtidsregulering kan der findes mange eksempler på, at borgerne ender med at acceptere, hvad de først var imod (jf. Esaiasson & Holmberg, 1996). Der er heller ingen tvivl om, at reaktionen alt andet lige er mest *intens*, når det drejer sig om forringelser, specielt hvis der er tale om vidtgående reformer, der rammer egen pengepung. Men deraf følger på ingen måde, at det er umuligt at skabe forståelse for sådanne reformer. Skattereformen i 1993, Pinsepakken i 1998, såvel som „Århundredets plan" i 1989, blev alle meget dårligt modtaget blandt vælgerne. Men f.eks. den omfattende skattereform, der blev vedtaget i 1985 og trådte i kraft i 1987, blev bredt accepteret. Kun 18 pct. var imod (Observa/Morgenavisen Jyllands-Posten, 17.8.1985). Navnlig når krisebevidstheden er høj, er der også en betydelig villighed til at bære ofre (Petersen, 1996). Hertil kommer spørgsmålet om, hvad der opleves som retfærdigt: Eksempelvis har et betydeligt mindretal blandt boligejerne i 1990'erne støttet en begrænsning af rentefradragsretten for boligejere. I en AIM-undersøgelse fra april 1998 syntes 31 pct. af ejerne således, dette var et „meget godt" eller „ret godt" forslag – i øvrigt præcis samme tal som hos lejerne (egne beregninger foretaget på basis af undersøgelse af AC Nielsen AIM for Ugebrevet Mandag Morgen).

Der verserer kort sagt mange vrangbilleder af vælgerne i den offentlige debat. Uden at forfalde til glansbilleder går man næppe for vidt ved at sige, at vælgerne er væsentligt bedre end deres rygte. Så meget desto kraftigere er reaktionen, hvis vælgerne føler, der bliver handlet hen over hovedet på dem – hvilket lidt brutalt sagt ville være mere rimeligt, såfremt forestillingerne ovenfor var korrekte. Det er de ikke, og i det lange løb handler man ikke ustraffet „hen over hovedet" på vælgerne. Derfor er der også stærke tilskyndelser til at justere kursen, men det lykkes ikke altid i konkrete sager.

Repræsenterer politikerne vælgerne?

Det er imidlertid ikke kun vælgerne, der ofte tegnes et vrangbillede af i den offentlige debat. Det gælder også i mange tilfælde billedet af politikernes forhold til vælgerne. Eksempelvis er det velkendt, at stort set alle vælgere går ind for hårdere straffe, mens det politiske flertal er til den liberale side. Men er det nu også så entydigt? Svaret er nej. Tabel 1 viser først et spørgsmål af en velkendt type. Som i diverse

Tabel 1. Vælgernes syn på retspolitikken iflg. valgundersøgelserne 1994 og 1998 (N=2021)

		(1) Helt enig	(2) Delvis enig	(3) Neutral/ ved ikke	(4) Delvis uenig	(5) Helt uenig	I alt	Andel strammere	Overvægt strammere
189. Voldsforbrydelser bør straffes langt hårdere end i dag	1994	75	16	04	03	02	100	91	+86
	1998	63	22	07	05	03	100	85	+77
190. Kriminalitet forhindres bedre med forebyggelse og vejledning end med hårde straffe	1994	31	31	11	16	11	100	27	-35
	1998	28	29	19	15	10	100	25	-32

Tabel 2. Vælgernes gennemsnitlige selvplacering og den gennemsnitlige placering for Folketinget (partiernes placering vejet med antal mandater), 1994 og 1998

	Vælgernes selvplacering		Vælgernes placering af Folketingets partier		Afvigelse: Folketinget minus vælgerne	
	1994	1998	1994	1998	1994	1998
Økonomisk politik (-100 stram vs. +100 slap)	-9	-11	-4	-11	+5	0
Offentlige sektor (-100 beskæres vs. +100 vokse)	-10	-7	-8	-16	+2	-9
Flygtninge (-100 færre v. +100 flere)	-29	-33	-6	-15	+23	+18
Lov og orden (-100 stram vs. +100 forebygge)	-17	-18	-2	-8	+15	+10
Miljø (-100 ikke grøn vs. +100 grøn)	+32	+27	+11	+13	-21	-14
EU (-100 føderations vs. +100 ud af EU)	-4	-5	-37	-38	-33	-33

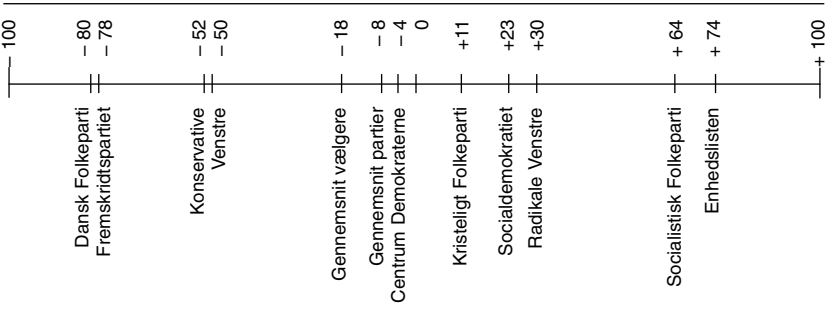
Kilde: Valgundersøgelserne 1994 og 1998; for spørgsmålsformuleringer se appendix.

andre opinionsmålinger ser vi et massivt vælgerkrav om hårdere straffe, hvilket ofte i pressen udlægges i retning af, at politikerne er ude af trit med vælgerne – eller evt. ses som en bekræftelse af befolkningens letpåvirkelighed over for stemningsbølger.

Men det umiddelbare indtryk af vælgerne som frådende strammere krakelerer, når man ser det efterfølgende spørgsmål om forebyggelse af kriminalitet. Her er strammerne ligefrem i undertal (for en analyse, der endvidere måler borgernes holdning til straffen i konkrete situationer, se Goul Andersen 1998, kap.13).

Nu kunne misforholdet mellem svarene på de to spørgsmål positivt udlægges som udtryk for vælgernes ambivalens – rent principielt udelukker de to typer af holdninger jo ikke hinanden – eller mere negativt som udtryk for, at vælgerne slet ikke har antydning af konsistente holdninger og derfor følger stemningsbølger. Men ingen af disse fortolkninger holder. Hvis man opstiller en skala med to yderpunkter, nemlig med tilhængere af forebyggelse og human behandling af forbrydere i den ene ende og tilhængere af hårdere straffe i den anden, får man en eksplicit modstilling af „slappere" og „strammere" i retspolitikken. Det viser sig, at vælgerne ikke har svært ved at indplacere sig selv på en sådan skala. Og hvad mere er: De har heller ikke svært ved at placere de politiske partier, jf. figur 1. Hvis vi lader

Figur 1. Vælgernes selvplacering og placering af de politiske partier på skala for lov og orden, valgundersøgelsen 1998. Gennemsnitlig skalaværdi på skala fra -100 til +100



Note: Spørgsmålet: Nogle partier går ind for at opretholde lov og orden med strengere straffe. Andre partier taler i stedet om at forebygge kriminaliteten og behandle forbrydere humant. På denne skala står 1 for dem, der går mest ind for lov og orden, og 5 står for dem, der går mest ind for forebyggelse og human behandling af forbrydere. Hvor omtrent vil De placere [partierne] og hvor ville De placere Dem selv? (Skala fra 1 til 5 efterfølgende omkodet til skala fra – 100 til + 100).

skalaen gå fra -100 (lov og orden) til +100 (forebyggelse og human behandling), så placeres Socialdemokratiet f.eks. gennemsnitligt på +24, de Radikale på +30, Det konservative Folkeparti på -53, Dansk Folkeparti på -80, SF på +65 og Enhedslisten på +74. Disse opfattelser af partiernes placering er stort set den samme på tværs af partierne. Gennemsnittet for vælgernes selvplacering er -18.

Når vi ved, hvor vælgerne placerer de enkelte partier, er det et spørgsmål om simpel vejning med mandater at udregne deres opfattelse af det samlede Folketings placering og sammenholde dette med vælgernes gennemsnitlige placering. Dermed får vi et udmærket billede af, hvordan vælgerne føler sig repræsenteret. Det er nok også mere dækkende end den metode, der typisk bruges, når man undersøger parlamentsmedlemmers repræsentativitet: Her stiller man som regel samme spørgsmål til vælgere og politikere, selv om det langtfra er sikkert, at spørgsmålene bliver opfattet ens hos de to grupper.

Resultaterne fra denne nye fremgangsmåde til at måle den oplevede holdningsafvigelse mellem borgerne og Folketinget er vist i tabel 2 (s. 60). Tallene er ganske interessante derved, at den oplevede afvigelse mellem vælgerne og Folketinget på mange områder er væsentligt mindre, end man skulle tro. Det fremgår desuden, at forskellen på flere områder er blevet mindre i 1998, end den var i 1994. Blandt andet fordi partierne, specielt Socialdemokratiet, på flere områder har søgt at tilpasse sig vælgerne (Andersen et al., 1999).

Borgerne *er* på strammersiden, set i forhold til politikerne, når det gælder lov og orden, men afvigelsen er bestemt ikke stor. På en skala fra -100 til +100 placerer borgerne sig gennemsnitligt på -18 i 1998, mens det (mandat-)vejede gennemsnit for partiernes placering er -8. Noget lignende gør sig gældende på flygtningeområdet, hvor forskellen dog er lidt større (hhv. -33 blandt vælgerne mod -15 for partierne i Folketinget). På begge områder er vælgernes oplevelse af afstand til Folketinget blevet en del mindre fra 1994 til 1998.

Når det gælder den økonomiske politik og synet på den offentlige sektor, er afvigelserne mellem vælgerne og Folketinget ubetydelige; det er i øvrigt vælgernes klare oplevelse, at Folketinget har bevæget sig mod strammersiden fra 1994 til 1998. Partierne opleves også som en anelse „grønnere“ end tidligere, mens vælgerne har bevæget sig den modsatte vej, hvilket reducerer afstanden; det positivt værdiladede ord „grøn“ i spørgsmålsformuleringen kan dog ikke helt udelukkes at trække vælgerne selv lidt for meget i „grøn“ retning, hvilket bekræftes af, at bedømmelsen af partierne her ikke er partineu-

tral. Men at afstanden også her er blevet mindre, står til troende.

Alt i alt fremstår forskellene mellem vælgerne og Folketinget som relativt beskedne, undtagen på ét punkt: EU. Her er vælgerne gennemsnitligt for status quo, mens de fleste partier opfattes som integrationsvenlige; selv opvejet med modstanderpartierne bliver gennemsnittet derfor trukket langt i integrationsvenlig retning. Det er det eneste af de her målte områder, hvor man med en vis rimelighed kan tale om en forståelseskløft mellem vælgere og politikere. Den er til gengæld overordentlig stabil.

Undersøgelsen her afkræfter altså ikke blot alt i alt en række myter om vælgerne, den nuancerer også billedet af forholdet mellem vælgerne og politikerne. Hvad vælgerne angår, er det tydeligt, at de er i besiddelse af en meget afgørende forudsætning for en rimeligt kvalificeret politisk stillingtagen: Nemlig en klar fornemmelse af, både hvor de selv står, og hvor partierne står. Ser vi bort fra EU, er det også tydeligt, at vælgerne på disse grundlæggende holdningsspørgsmål faktisk er helt godt repræsenteret af partierne – i hvert fald i den forstand, at tyngdepunktet hos vælgere og valgte ikke opleves at falde særlig langt fra hinanden. Der er næppe tvivl om, at dette blandt andet også skyldes, at partierne tilpasser sig – at man på den borgerlige fløj har fundet ud af, at frontalangreb på velfærdsstaten er svære at sælge til vælgerne, samt at man i Socialdemokratiet bevidst har arbejdet med at ændre partiets image på bl.a. flygtninge- og retspolitikken.

Men ét er sådanne mere grundlæggende holdninger og profiler, et andet er den konkrete udformning af aktuel lovgivning og vælgernes stillingtagen hertil. Her kan der til gengæld udvikle sig vidt forskellige opfattelser.

1998: Magtens arrogance eller borgernes modvilje mod upopulære indgreb?

Trods den oplevede indsnævring af de overordnede ideologiske forskelle mellem borgere og folkevalgte blev 1998 et år med udpræget polarisering mellem befolkningen og den politiske elite, og her specielt regeringen. Det startede som sagt med storkonflikten i april/maj, der kom så meget bag på alle beslutningstagerne, også i medierne, at der mod sædvane ikke engang var lavet opinionsundersøgelser i dagspressen af lønmodtagernes holdninger. Som sagt viste den ene

undersøgelse, der blev foretaget, at noget var undervejs. Forløbet tyder på, at de politiske beslutningstagere – og herunder ikke blot de folkevalgte – havde en meget dårlig fornemmelse af almindelige fagforeningsmedlemmers indstilling.

Samme usikkerhed afspejles i den efterfølgende intense diskussion af, om et regeringsindgreb i storkonflikten ville bringe et ja til Amsterdam-traktaten i fare. Det var en frygt, der tilsyneladende stortrivedes på Christiansborg og blev meget omdiskuteret i medierne. Men det var efter alt at dømme en helt ubegrundet frygt (jf. f.eks. Ugebrevet Mandag Morgen, 17/1998; Sonar/Morgenavisen Jyllands-Posten, 4.5.1998). Igen et tegn på manglende vælgerfornemmelse – og en undervurdering af vælgernes saglige stillingtagen. Når det overhovedet kom til konflikt, var det i øvrigt heller ikke upåvirket af de forventninger, regeringen selv havde skabt. De gælder ikke blot de økonomiske skønmalerier under valgkampen, men formentlig også de lidt ambivalente og skiftende signaler til børnefamilier om at ville tilgodese deres behov for mere fri tid.

Senere på året udløste bl.a. Pinsepakke og finanslovsforlig store vælgerskred i meningsmålingerne, der sendte Socialdemokratiet ned til 20-25 pct. i meningsmålingerne ved årsskiftet 1998/99. Det blev af nogle tolket som en klassisk vælgerreaktion mod „upopulære", men „nødvendige" indgreb. Uden at dette kan fraskrives enhver betydning, vidner tolkningen alligevel om en manglende vælgerforståelse. Det havde formentlig været muligt at gennemføre økonomisk mindst lige så omfattende indgreb uden væsentlige negative vælgerreaktioner.

Således var det både en provokation og et tegn på manglende vælgerfornemmelse, at regeringen valgte netop dagen efter danskernes ja til Amsterdam-traktaten den 28. maj 1998 til at fremlægge regeringens forslag til skattereform og økonomisk opstramning (den såkaldte „Pinsepakke"), der udløste en første bølge af massiv vælgerflugt fra regeringen. Regeringen vidste fra diverse meningsmålinger, at forslaget var højkontroversielt, men satsede ensidigt på at få forhandlet et forlig igennem på den parlamentariske arena, øjensynligt i tillid til, at eventuelle problemer på vælgerarenaen nok ville løse sig selv, fordi der var så længe til det næste valg, hvor indgrebene for længst ville være glemt. Det blev oplevet som en tilskyndelse til at hugge til med et indgreb, der gerne måtte komme som en tyv om natten. Man gjorde – som det har været ret almindeligt ved lignende pakkeløsninger gennem mange år – ikke noget større forsøg på offensivt at for-

klare indgrebet over for vælgerne for at søge at skabe en mere aktiv konsensus og legitimitet end den, der bunder i evnen til at glemme og blive distraheret af andre ting. Ja, man kan næsten tale om en anvendelse af teorien om „the political business cycle", der siger, at regeringer gennemfører upopulære tiltag umiddelbart efter valgene, i erkendelse af, at vælgernes hukommelse er kort.

Trods en vis forståelse hos et mindretal af vælgerne opleves noget sådant formentlig af mange vælgere som kynisme og vælgerforagt, og trods en ret positiv modtagelse af Pinsepakken blandt mange policy-eksperter, måtte regeringen indkassere en stor tilbagegang i meningsmålingerne. Kort efter forliget noteredes desuden (IFKA/Det fri Aktuelt, 9.9.1998) det største dyk, der hidtil er målt i tilliden til regeringen. Dette blev dog ikke taget særlig alvorligt af regeringspartierne.

Med finanslovsforliget i november 1998 fulgte bl.a. en arbejdsmarkedspolitisk stramning, aftalt med arbejdsmarkedets parter, men ikke specielt populær i Socialdemokratiets bagland; en stramning af boligsikringen og navnlig boligydelsen for pensionister, som heller ikke blev modtaget positivt; samt en overrumplende ændring af folkepensionsalderen til 65 år og stramning af efterlønsreglerne. Det er karakteristisk, at offentligheden først fik underretning om denne sidste del ca. fire timer før forliget blev indgået. Reaktionen var som sagt, at Socialdemokratiet blev sendt til tælling i meningsmålingerne.

Hvordan skal det nu fortolkes? Enkelte fremtrædende socialdemokrater forsøgte at skyde skylden på medierne, hvilket nu ikke forekom rimeligt, al den stund de fleste avisledere var ganske positive over for finanslovsforliget. En mere udbredt opfattelse synes at have været, at økonomisk ubehagelige indgreb altid er upopulære – og at vælgerne ville vende tilbage, når de fik sagens rette sammenhæng forklaret, vænnede sig til ændringerne, eller ganske enkelt glemte det hele (Lykketoft i Aktuelt, 9.9.1998).

Men at økonomisk ubehagelige indgreb altid er upopulære, er som nævnt en myte. Sandt er det til gengæld, at mindre velsmagende retter glider lettest ned, når der er en passende forudgående forventningstilpasning, som under den store krisebevidsthed i en god del af 1980'erne; en sådan havde regeringen imidlertid ikke forberedt. Indgrebene i 1998 blev ikke alene indgået uden nogen form for dialog med vælgerne, men også uden forudgående forsøg på at bearbejde forventningerne. At satse på efterfølgende tilgivelse frem for i det mindste en vis, forudgående konsensus, er helt i overensstemmelse

med det billede af vælgerne, der blev tegnet i afsnit 3. Men kommer det ud over en vis grænse, kan det nærme sig politisk harakiri.

Konklusion

Som sagt er det ikke uden videre noget demokratisk ideal, at de politiske beslutningstagere afspejler vælgernes holdninger. Politik handler også om ledelse, og vælgerne skal ikke blot kunne leve med beslutningerne, men også f.eks. med deres økonomiske konsekvenser. Både et vist mål af upopulære beslutninger og forsøg på at flytte vælgerholdninger må nødvendigvis indgå i idealforestillinger om en demokratisk dialog. Men det er også et ideal – og utvivlsomt en forventning hos vælgerne – at politiske ledere både lytter og argumenterer for deres holdninger med henblik på at vinde forståelse.

Hvor meget denne proces end var styret oppefra og ned tidligere, betød meget høje organisationsprocenter for de politiske partier, at de politiske ledere var i ret nær forbindelse med i hvert fald de engagerede borgere fra de vigtigste samfundsgrupper. I dag er både denne forbindelseslinje og borgernes autoritetstro svagere. Det traditionelle „rodnet" er svækket (Thomsen, 1992). Det skal man ikke nødvendigvis beklage, men det rummer muligheden for, at forbindelsen mellem meningsdannelsen på politikkens masse- og eliteniveau svækkes. Der er større mulighed for en professionalisering, hvor meningsdannelsen på eliteniveau foregår i et ret begrænset og ret lukket kredsløb. Og det er nærliggende at forestille sig, at befolkningen er mindre tilbøjelig end tidligere til umiddelbart at acceptere de opfattelser, der udvikles på politikkens eliteniveau.

Hvordan meningsdannelsen i det hele taget foregår blandt almindelige borgere, såvel som blandt politiske beslutningstagere, har man her i landet ringe viden om. Men i den udstrækning, forbindelsen mangler, kan det både være et demokratisk og et sagligt problem. Vi har set tegn på, at den grundlæggende ideologiske overensstemmelse mellem partierne og deres vælgere faktisk er overraskende god. Men det udelukker ikke, at der kan være betydelig afstand på konkrete policy-områder.

Blandt politiske beslutningstagere vil det være nærliggende at opfatte sådanne misforhold som udtryk for borgernes begrænsede indsigt, i en stadig mere kompleks verden. Og det vil være nærliggende at falde tilbage på selvforståelsen, at politikere må være „ansvarlige"

og gennemføre „upopulære“ beslutninger. De iagttagelser, der er samlet her i kapitlet, tyder imidlertid på, at man ofte er tilbøjelig til alvorligt at undervurdere vælgerne og tilbøjelig til at fejlvurdere, hvad der er populært.

Hvis vælgerne under- og fejlvurderes, og hvis hensynet til politikkens legitimitet hos vælgerne træder i baggrunden, er der tale om en distance, der er betænkelig ud fra et demokratisk synspunkt. Det kan give anledning til en slags „vælgerforagt“, der afspejles i lige dele mangel på lydhørhed på den ene side og overdreven passiv tilpasning i form af „leflen“ for vælgerne på den anden, i håb om at vinde popularitet. Farerne er nærliggende; omvendt har det politiske system også selvkorrigerende mekanismer, fordi politikere straffes for deres gerninger. Nyrup-regeringen gjorde i 1998 dyrekøbte erfaringer med at undervurdere vælgerne, som den borgerlige regering i mindre målestok gjorde det i 1980'erne med bl.a. fejlbedømmelsen af vælgernes daværende efterspørgsel efter skattelettelser. Men usikkerheden om vælgerne er stor, og dialogen mellem folket og de politiske beslutningstagere er et af de områder, hvor demokratiproblemerne trænger sig mest på i det 21. århundrede, fordi man ikke har klare institutionelle rammer for en sådan dialog, som man f.eks. har det, når det gælder brugerindflydelse og demokratisering af den offentlige sektor.

Appendix: Spørgsmålsformuleringer til skalaspørgsmål

„Partierne er blandt andet uenige om, hvor mange flygtninge vi kan tage imod. Nogle mener, vi tager mod alt for mange. Andre siger, vi sagtens kan tage mod flere flygtninge.

Her er en skala fra 1 til 5 (VIS KORT), hvor 1 står for, at vi skal tage imod langt færre flygtninge end nu, 2 står for lidt færre flygtninge, 3 står for det samme antal som nu, 4 står for lidt flere flygtninge, og 5 står for, at vi skal tage imod mange flere flygtninge end vi gør nu. Hvor omtrent vil De placere ... (partier nævnt). Og hvor ville De placere Dem selv?“

„Partierne er også uenige om, hvor stor den offentlige sektor bør være. Nogle partier siger, at vi skal skære ned på de offentlige indtægter og udgifter, andre siger, at vi må regne med stigende offentlige udgifter og indtægter i fremtiden. Her er igen en skala fra 1 til 5, hvor 1 står for, at der skal skæres stærkt ned på de offentlige indtægter og udgifter, 2 står for, at der skal skæres lidt ned, 3 står for, at de offentlige indtægter og udgifter er passende, som de er nu, 4 står for, at de må stige lidt og 5 står for, at de må sættes

kraftigt i vejret. Hvor omtrent vil De placere ... (partier nævnt). Og hvor ville De placere Dem selv?"

„Man taler undertiden om en grøn dimension, hvor nogle partier markerer sig ved at lægge overordentlig stor vægt på miljøhensyn, mens andre siger, at miljøhensynene efterhånden er ved at tage overhånd. På denne skala står 1 for den mindst grønne politik, mens 5 står for den mest grønne. Hvor omtrent vil De placere ... (partier nævnt). Og hvor ville De placere Dem selv?"

„Nogle partier går ind for at opretholde lov og orden med strengere straffe. Andre partier taler i stedet om at forebygge kriminaliteten og om at behandle forbrydere humant. På denne skala står 1 for dem, der går mest ind for lov og orden, og 5 står for dem, der går mest ind for forebyggelse og human behandling af forbrydere. Hvor omtrent vil De placere ... (partier nævnt). Og hvor ville De placere Dem selv?"

„Også den økonomiske politik er omdiskuteret. Nogle partier mener, man skal føre en meget stram økonomisk politik, også selv om det kan gå ud over ledigheden. Andre partier mener, man bør føre en økonomisk politik, der øger forbruget og dermed beskæftigelsen, også selv om det kan føre til større gældsætning. På denne skala står 1 for meget stram økonomisk politik og 5 for en politik, der øger forbruget. Hvor omtrent vil De placere ... (partier nævnt). Og hvor ville De placere Dem selv?"

„Så kommer det sidste spørgsmål af denne type. Her står tallene på skalaen for vores forhold til EU. 1 står for de partier, der vil have os ud af EU, 5 står for dem, der ønsker den hurtigst mulige udbygning af EU. Hvor omtrent vil De placere... (partier nævnt). Og hvor ville De placere Dem selv?"

Litteratur

Andersen, J. et al. (1999). *Når vælgere tænker – om folketingsvalget* 1998. Århus: Systime.

Bille, L. et al. (1992). *De uregerlige vælgere*. København: Columbus.

Borre, O. & Goul Andersen, J. (1997). *Voting and Political Attitudes in Denmark*. Århus: Aarhus University Press.

Converse, P.E. (1964). The Nature of Belief Systems in Mass Publics. I: Apter, D. (ed.). *Ideology and Discontent*. New York: Free Press.

Elklit, J. & Tonsgaard, O. (1986). *Valg og vælgeradfærd*. 2. udg. Århus: Forlaget Politica.

Elklit, J. & Tonsgaard, O. (1988). *To folketingsvalg*. Århus: Forlaget Politica.

Esaiasson, P. & Holmberg, S. (1996). *Representation from Above*. Aldershot: Dartmouth.

Goul Andersen, J. (1994a). Samfundsøkonomi, interesser og politisk adfærd. I: E. Petersen et al. (red). *Livskvalitet og holdninger i det variable nichesamfund*, s. 15-136. Aarhus: Department of Psychology/Aarhus University Press.

Goul Andersen, J. (1994b). Hvorfor vinder regeringen ikke på den økonomiske fremgang? *Arbejdspapir fra det danske Valgprojekt*.

Goul Andersen, J. (1998). *Borgerne og lovene*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
Petersen, E. et al. (1996). *Danskernes trivsel, holdninger og selvansvarlighed under „opsvinget"*. Århus: Psykologisk Institut, Aarhus Universitet/Aarhus Universitetsforlag.
Thomsen, N. (1992). Det politiske rodnet. I: Goul Andersen, J. et al. (red.). *Vi og vore politikere*. København: Spektrum.
ACNielsen AIM/Ugebrevet Mandag Morgen.
Greens/Børsen.
IFKA/Det fri Aktuelt.
IFKA/Søndagsavisen.
Observa/Morgenavisen Jyllands-Posten.
Sonar/Morgenavisen Jyllands-Posten.

Befolkningens fornemmelse for demokrati: foreninger, politisk engagement og demokratisk kultur

PETER GUNDELACH OG LARS TORPE

Foreninger og demokrati

To paragraffer i 1849-Grundloven er afgørende for foreninger, nemlig §92 om foreningsfrihed og §93 om forsamlingsfrihed.

§92: Borgerne har ret til uden forudgående tilladelse at indgå i foreninger i ethvert lovligt øjemed. Ingen forening kan ophæves ved en regeringsforanstaltning. Dog kunne foreninger foreløbig forbydes, men der skal da straks anlægges sag imod foreningen til dens ophævelse.

§93: Borgerne har ret til at samles ubevæbnede. Offentlige forsamlinger har politiet ret til at overvære, når der af dem kan begrundes fare for den offentlige fred.

Disse paragraffer er det retlige grundlag for det, vi i dag kalder „forenings-Danmark" – et samfund med mange foreninger, hvor foreningslivet spiller en vigtig rolle. Sammen med Norge, Sverige, Holland og USA ligger Danmark i top med hensyn til antal foreningsmedlemskaber pr. indbygger (Aarts, 1995), og alle er tilsyneladende enige om at tilskrive foreningerne en stor del af æren for, at vi i Danmark fik en jævn og stabil udvikling af demokratiet. I den forbindelse fremhæves foreningernes betydning for såvel styreformens udvikling som for dannelsen af demokratiske værdier i befolkningen.

Selv om foreningslivet på mange måder har ændret sig siden begyndelsen af århundredet, lever opfattelsen af foreningernes centrale betydning for demokrati og medborgerskab videre både som en del af deres egen selvforståelse og på mere kontant vis som begrundelse for at overføre store offentlige beløb til dem, primært via tips- og lottomidlerne. Men i virkeligheden ved vi meget lidt om, hvilken rolle foreningslivet har spillet og fortsat spiller for demokratiets udvikling. Formålet med denne artikel er at nå frem til en større forståelse heraf.

Diskussionen om forholdet mellem foreningdeltagelse og demokrati fik ny næring i 1993, da Robert Putnam udgav bogen: *Making democracy work*. Den er et grundigt studium af Italien over en 20-årig periode, og problemstillingen er, hvorfor demokratiet fungerer bedre i de norditalienske regioner end i de sydlige. Mange vil tro, at det først og fremmest skyldes den forskellige økonomiske udvikling, men Putnam når frem til, at den afgørende årsag er forskelle i „medborgerkultur" („civic culture") eller med et andet udtryk „demokratisk kultur".

Vigtige ingredienser i demokratisk kultur er faktorer som gensidig tillid og forpligtelser mellem borgerne. De skabes blandt andet men væsentligst ved at borgerne slår sig sammen for at løse fælles opgaver, hvilket på et samfundsmæssigt plan indebærer mere smidige relationer mellem staten og det omgivende samfund og større mulighed for at formulere og gennemsætte effektive politikker. Eftersom Italien er kendetegnet ved at rumme vidt forskellige historiske traditioner for „civile sammenslutninger", varierer niveauet i demokratisk politisk kultur mellem Syd og Nord, og dette er den egentlige årsag til de konstaterede forskelle hvad angår de politiske institutioners effektivitet i henholdsvis Nord- og Syditalien. Set i det lys bliver graden af demokratisk medborgerkultur en vigtig produktiv ressource for samfundets udvikling. Denne kollektive ressource kalder Putnam for *social kapital*. Putnams bog vakte berettiget opsigt, for rækker bogens resultater ud over Italien, er der både noget at lære for de „nye" og de „gamle" demokratier. For de nye, at dannelsen af en demokratisk kultur er afgørende for, om de politiske institutioner kommer til at fungere. Og for de gamle, at tabes forbindelsen mellem beslutningsniveauet og borgernes hverdag, risikerer disse styrer at ende i en dårlig spiral af faldende legitimitet og effektivitet.

Vi vil i lighed med Putnam fokusere på foreningsdeltagelsen, svarende til det han med et lidt bredere udtryk kalder „networks of civic engagement", og undersøge betydningen af denne for dannelsen og udviklingen af en demokratisk kultur[1]. Putnams synsvinkel på sammenhængen mellem foreningsdeltagelse og demokratisk kultur stammer fra den franske filosof Alexis de Tocqueville og har længe været dominerende i sociologien og den politiske videnskab. Antagelsen er, at selve mangfoldigheden af de organisatoriske fællesskaber, der på en gang ligger uden for statens politiske styring og markedets pengestyring, udgør et væsentligt demokratisk kulturskabende element. Vi deler en sådan antagelse, men den må kombineres med to andre ele-

menter: For det første at foreningerne er demokratisk opbyggede og rummer demokratiske aktiviteter. For det andet at foreningerne har åbne relationer til omverdenen, herunder til andre foreninger og til de politiske institutioner i samfundet.

Hvor de to første elementer er vigtige for konstitueringen af et civilt samfund, er det sidste element vigtigt for forbindelsen mellem det civile samfund og staten eller, sagt på en anden måde, for forbindelsen mellem borgeren og det politiske styre. Det er via foreningernes udadvendte aktiviteter, at medlemmer fra én organisation konfronteres med medlemmer fra en anden eller med repræsentanter fra forskellige samfundsinstitutioner. Det kan ske både direkte og indirekte, og det forum, hvori denne konfrontation foregår, kaldes den politiske offentlighed, forstået som den sfære i samfundet, hvor „privatfolk samles til publikum" (Habermas, 1971). Med dette sidste element åbnes også for den synsvinkel, at ikke blot det civile samfund, men også staten kan udgøre en kilde til dannelse af demokratisk kultur og social kapital.

Dette kapitels grundlæggende hypotese er altså, at tre samvirkende faktorer spiller en rolle for dannelsen af en demokratisk kultur:

- at der eksisterer et civilt samfund, hvis organiseringer er relativt uafhængige af stat og marked
- at der eksisterer organisatoriske strukturer præget af ligeværd og medlemsindflydelse
- at foreningerne indgår i et aktivt samspil med omgivelserne.

Historien

Der var foreninger længe før foreningsfriheden. Clemmensen (1987) fortæller, at de første foreninger var æstetiske eller videnskabelige, for eksempel Landhusholdningsselskabet, stiftet i 1769, som var en forening af borgere fra den højere middelstand, der ville formidle viden og indsigt til almuen. Op mod århundredeskiftet opstod der en spirende offentlighed i de såkaldte klubber, hvor borgere – dvs. mænd, fri for familien – kunne mødes for at drikke og diskutere politik. Kongemagten så med skepsis på den begyndende foreningsdannelse. I 1780 udstedtes et dekret, der fastslog, at kun embedsmænd eller i det mindste mænd „af en agtet alder og et sat væsen" kunne blive formænd for klubberne i København (Clemmensen, 1987, s. 17-18).

Der var også regler for, hvornår møderne skulle slutte om aftenen og i det hele taget var der ingen sikring mod statslig tvang.

Kongemagten var dog ikke blind for, at foreningerne kunne have nyttige sider. I 1800-tallets begyndelse opstod en række opdragende og religiøse foreninger, og gradvist kom der også økonomiske foreninger. Den første sparekasse blev dannet i 1810 med det formål at aflaste fattigvæsenet ved at gøre almuen selvhjulpen. Først op mod 1849 begyndte der at komme foreninger, som minder om dem, vi kender i dag. Landkommunalforordningen fra 1841 lagde således grunden til dannelsen af en række nye lokale foreninger, hvor ledelsen blev udpeget ved demokratiske valg, og hvor der var fri medlemstilgang.

Der var en stadig kamp mellem kongen og befolkningen om presse- og foreningsfrihed. I 1835 stiftede en gruppe nationalliberale „Selskabet for Trykkefrihedens rette Brug", der fik stor udbredelse. I 1844 udgav selskabet publikationen *Gjengangeren*, der blandt andet indeholdt en oversættelse af Tocquevilles *Demokrati i Amerika*, med en indledning af Hother Hage. Oversættelsen kan bedst betegnes som en slags gendigtning. Der er tale om et stærkt sammendrag ofte med synspunkter, der måske nok kunne være Tocquevilles, men som ikke står i de pågældende passager i originalen. Følgende uddrag, der bortset fra nogle få ord ikke er med i originalen, siger noget om kampen om foreningsfrihed i 1840'erne:

> „Politiske Associationer ... kunne undertiden blive farlige for Statens Sikkerhed, idet Minoriteten, organiseret paa en saadan Maade, kan faa Lyst til at prøve Kræfter med Majoriteten og kan fristes til, naar den længe forgjæves har stræbt ad Diskussionens Vei at blive til Majoritet, at gribe til den fysiske Magts Anvendelse. Men om der end under visse Forhold kan være Anledning til fra Statens Side ei at indrømme en aldeles ubegrænset Associationsfrihed, saa er det dog vist, at netop den ikke blot er den naturlige ret, men ogsaa det kraftigste og bedste Vaaben mod et Majoritetstyranni, og at den navnlig i en demokratisk Stat er ønskelig, fordi den Enkelte ej, som i et Aristokrati, har tilstrækkelig Modstandkraft i sig selv, og kun kan erholde den ved at forene sig med dem, der havde samme Anskuelser." (Hage 1844: 229)

I sidste halvdel af århundredet blev foreningsdannelsen stærkt præget af de nye klassers fremmarch. Sparekasserne blev nu et led i

selvstændiggørelsen af bønderne, og selv om de nye foreninger ofte blev dannet med helt praktiske og interne formål for øje, kom mange af dem efterhånden også til at udgøre en ramme om borgernes offentlige virksomhed. Mest synlig i forbindelse med mobiliseringen af de to store klasser, bønderne og arbejderne, i de folkelige bevægelser, som omfattede et stort antal foreninger.

Parallelt med denne ekspansion i foreningsvirksomheden og udvidelsen af den politiske offentlighed i både byen og på landet, udviklede der sig en særegen foreningsstruktur, som i det store og hele er bevaret op til i dag. Foreningerne blev nemlig dannet som en slags „minidemokratier" med medlemmer som demos og med formelle vedtægter der, som en grundlov for den enkelte forening, dikterer, at der afholdes generalforsamling og vælges en bestyrelse, som er ansvarlig over for medlemmerne. Og under den reviderede og mindre demokratiske grundlov fra 1866 til 1915, havde foreningerne en særlig demokratisk betydning, dels fordi mange af dem udgjorde pressionsgrupper mod regeringen for at få demokratiseret forfatningen, dels fordi de indadtil selv forsøgte at etablere demokratiske strukturer og arbejdsmåder.

Frem mod århundredeskiftet havde foreningerne således fået en langt mere betydningsfuld rolle, end det var tilsigtet med Grundloven. Det var ikke forudset i 1849, at foreningerne ville iklæde sig demokratiske gevandter eller træde frem som kollektive aktører over for statsmagten. Men det gjorde de, og dermed fik foreningslivet en ny demokratisk rolle.

Vi vil i det følgende afsnit beskrive og analysere denne rolle lidt nærmere. I den forbindelse vil vi argumentere for, at de demokratisk kulturelle effekter af foreningsvirksomheden ikke alene er et resultat af samspillet mellem borgere og foreninger, men også af foreningernes samspil med det politiske system. Den frie organisering og det indre demokratiske liv i foreningerne har uden tvivl haft betydning for borgernes syn på demokratiet, men det har også haft betydning, at der i Danmark fra århundredets begyndelse udviklede sig en offentlighed på tværs af foreningerne, og at der åbnede sig kanaler for dem ind i det politiske system.

I de seneste årtier er der sket store forandringer både internt i foreningerne og i samspillet med omgivelserne. Spørgsmålet er, hvad disse forandringer har betydet for foreningslivets demokratiske rolle. I et efterfølgende afsnit vil vi beskrive nogle af disse forandringer og diskutere den demokratiske betydning heraf.

Foreningslivets demokratiske rolle

Den franske filosof Alexis de Tocqueville var den første til at gøre opmærksom på foreningernes betydning for frihed og demokrati og er fortsat i dag et klassisk referencepunkt. Hans iagttagelser stammer fra en rejse til USA i 1830'erne, og det der slog ham, var amerikanernes tilbøjelighed til at danne foreninger, så snart en fælles opgave skulle løses. Som sådan fik foreningerne en umiddelbar betydning for produktion og reproduktion, på samme måde som vi ser det i Danmark i 1800-tallet.

Tocqueville interesserede sig imidlertid ikke kun for de økonomiske og sociale aspekter af foreningernes virksomhed. Han var også optaget af deres politiske og demokratiske betydning.

For Tocqueville lå denne primært i muligheden for at modvirke social ensretning. Han fanger et paradoks i det moderne samfund: At parallelt med at individet frigøres fra gamle bånd, betyder de nye og mere anonyme bånd, der skabes via markedet, at målestokken for menneskelig lykke og fremskridt bliver den samme, nemlig materiel velstand. Og Tocqueville var ikke tvivl om, at den materielle trang langt ville overstige frihedstrangen, som han frygtede kunne blive tilsidesat. Det politiske demokrati gør det nemlig muligt, at et flertal legitimt kan ophøje et bestemt værdisæt til „det rette". Tocqueville mente at denne mulighed for flertalstyranni ville kunne modvirkes af et mangfoldigt foreningsliv. I modsætning til Rousseau, der så organiserede særinteresser som et onde, fordi de vanskeliggør dannelsen af en offentlig fælles interesse, betragtede Tocqueville foreningerne som et gode, fordi de forhindrer, at et flertal kan presse sine værdier ned over hovedet på mindretallet.

Tocquevilles udgangspunkt er et samfund, hvor der eksisterer en mangfoldighed af foreninger, som overlapper hinanden. Og i modsætning til Rousseau, der ønsker at overvinde denne pluralitet, betragter Tocqueville ikke blot mangfoldigheden af meninger og livsformer som et fælles grundvilkår, men også som et gode der skal værnes om.

Tocqueville kendte til Rousseaus syn på foreningerne, og han var da heller ikke blind for, at særinteresser, der hver for sig kæmper for deres „eget bedste" uden vilje til kompromis i sidste ende kan udgøre en trussel mod friheden. For at de konflikter, der naturligt opstår i et pluralistisk samfund, kan løses i mindelighed, er det derfor nødvendigt med en politisk orden, som kan sikre, at det går retfær-

digt til. Tocqueville anerkender flertalsprincippet som en del heraf. Men han indser også, at formel lov og ret ikke gør det alene. Skal de negative virkninger af blomstrende særinteresser undgås, må demokratiske procedurer forankres i en demokratisk kultur. Med andre ord, skal konflikter kunne løses på en civiliseret måde, kræver det, at borgerne ikke kun engagerer sig ud fra, hvad der tjener dem selv eller deres egen gruppe bedst, men også ud fra hvad der tjener andre hensyn og interesser. Tocqueville brugte i den forbindelse udtrykket en „oplyst egeninteresse", og her kommer foreningerne ind i billedet igen. Tocquevilles postulat er nemlig, at et kollektivt engagement vil kunne hjælpe med til, at kortsigtede egen-interesser overvindes til fordel for langsigtede fællesinteresser.

Denne forestilling om foreningernes politisk-demokratiske betydning er primært den, der er gået over i historien. Ikke mindst i USA og Skandinavien som, alle deres forskelle til trods, er kendetegnet af en stærk foreningstradition. Og som nævnt har denne selvforståelse i de senere år fået tilført yderligere næring med Putnams analyse af Italien, som blev generaliseret på følgende måde: „Tocqueville was right. Democratic governance is strengthened, not weakened, when it faces a vigourous civil society" (Putnam, 1993, s. 182).

Danmark og Tyskland

Spørgsmålet er imidlertid, om det er givet, at et stærkt civilt samfund bereder vejen for et stabilt demokrati? Sheri Berman (1997), har diskuteret dette spørgsmål i en analyse af udviklingen i Tyskland fra 1870'erne og frem til Hitlers magtovertagelse i 1933. Bermans konklusion er, at der ikke, som hævdet af Putnam og neo-Tocquevilleanismen, er en generel sammenhæng mellem civilt samfund og demokrati. Tyskland var i hele perioden kendetegnet af et stærkt og bredt funderet foreningsliv, men dette gødede ikke jorden for demokrati. Snarere medvirkede det til Weimarrepublikkens fald. Disse iagttagelser kan i sig selv være tankevækkende, men mere interessante er Bermans begrundelser for den manglende sammenhæng mellem foreningsliv og demokrati. For det første var de politiske institutioner i Tyskland – hverken under kejserdømmet eller republikken – i stand til at bygge bro over de sociale og kulturelle skel i befolkningen. Blandt andet derfor kom foreningsdannelsen og -udviklingen til kontinuerligt at følge, reproducere og forstærke de sociale opdelinger i

samfundet. Resultatet var et højt organiseret, men segmenteret civilt samfund, hvor de enkelte foreningsfællesskaber blev isolerede i deres egne subkulturer. For det andet var de politiske institutioner ikke åbne og responsive over for de organiserede interesser. De bidrog ikke til at fremme borgernes inddragelse i den parlamentariske politik. Tværtimod obstruerede de politiske strukturer enhver meningsfuld deltagelse i det politiske liv (Berman, 1997, s. 424). Som resultat heraf vendte borgerne ansigtet væk fra politik og engagerede sig i stedet i de foreninger, der holdt sig ude af og/eller stillede sig fjendtligt over for den formelle politik. Offentligheden polariseredes, indtil gadekampene til sidst tog fart og fjernede den sidste mulighed for dialog.

Den katastrofale udvikling i Tyskland gør det nærliggende at spørge, hvilke forskelle der er mellem Danmark og Tyskland. I begge lande blomstrede foreningslivet fra århundredeskiftet og frem, både hvis vi ser på antallet af foreninger og på aktiviteten i dem. Men på de to områder, som Berman finder afgørende for foreningslivets rolle i Tyskland, er udviklingen en anden i Danmark. For det første, parallelt med stigende klasseorganisering finder der en foreningsdannelse sted i Danmark, der ikke kun går på langs, men i stigende grad også på tværs af eksisterende sociale skel. For det andet indgår foreningerne i Danmark i et aktivt samspil med de politiske institutioner.

Tværgående foreningsdannelse og overlappende medlemskaber kan illustreres med Sidsel Eriksens (1996) undersøgelse af foreningslivet i stationsbyen Grindsted fra 1880'erne til 1940. Hun sammenfatter udviklingen som gående fra „fra segregation til smeltedigel" (Eriksen, 1996, s. 381). Begge elementer er repræsenteret i perioden. På den ene side var der vækst i klasseorganiseringen, som i vidt omfang var baseret på en opdeling af samfundet i forskellige segmenter eller lejre. Men på den anden side var der også en begyndende opløsning af lejrtænkningen og den segmenterede foreningsdannelse.

Klasseorganiseringen tog som bekendt udgangspunkt i arbejdet eller erhvervet, men i mange tilfælde blev denne ledsaget af en organisering på andre livsområder. Håndværkerforeninger og fagforeninger nøjedes ikke med at varetage snævre økonomiske interesser. De søgte også at varetage medlemmernes interesser på områder, der rakte ind over fritiden, boligen og lokalsamfundet – enten selv eller som en del af et samlet foreningsnetværk. Således havde i hvert fald storbyens arbejdere i en lang periode mulighed for at få dækket alle

deres organiseringsbehov gennem egne foreningsdannelser – lige fra DUI til Arbejdernes Ligbrændingsforening. Dette segmenterede organiseringsmønster holdt imidlertid ikke. Allerede i mellemkrigstiden opløstes det til dels. På især fritidsområdet var der en klar tendens til, at gruppebaserede foreninger blev erstattet af foreninger, der havde hele lokalområdet som grundlag, dvs. som henvendte sig til alle byens eller sognets indbyggere. Vi ser også flere tilfælde af overlappende medlemskaber på tværs af sociale og kulturelle skel. Og vi ser eksempler på, at foreningerne samarbejdede med hinanden, blandt andet i forbindelse med drøftelser om og varetagelse af fælles opgaver i lokalområdet, herunder om oplysende formål, for eksempel dannelse af læsestuer (Andersen, 1996; Eriksen, 1996).

Ved siden af denne integrerende rolle i det civile samfund kom foreningerne også til at spille en integrerende rolle i den politiske offentlighed som formidlende led mellem den enkelte borger og de politiske institutioner. Og det er den anden og nok mere betydningsfulde forskel mellem Danmark og Tyskland. Foreningerne bidrog til at engagere borgerne i det repræsentative demokrati – ikke mindst på det lokale niveau, hvor foreningsdannelsen primært fandt sted. Allerede før århundredeskiftet spillede foreningerne en aktiv rolle i lokalpolitikken, men betydningen voksede, både i forbindelse med kandidatopstilling – i mange tilfælde var foreningerne direkte repræsenteret i by- og sogneråd – og i forbindelse med meningsdannelse og påvirkning af den lokale politik. Desuden ser vi i kommunerne en udbredt arbejdsdeling og et samarbejde mellem foreninger og myndigheder om forskellige opgaver i lokalsamfundet.

Med tiden vandt de lokale politiske partier frem når det drejede sig om opstilling og repræsentation, men det skete ofte i et tæt samspil med de foreninger, der var knyttet til de respektive bevægelser. Det har formentlig haft en vis betydning for foreningernes orientering ind mod den lokale politik, at kommunerne i forbindelse med Grundloven i 1849 fik en selvstyreret. Kommunerne var ikke kun lokale forvaltningsenheder. De var også lokale selvstyreenheder. Dernæst fik det betydning, at kommunalreformen i 1908 indførte almindelig og lige valgret, om end det var med visse indskrænkninger. De politiske reformer betød, at næsten al uenighed og debat fra begyndelsen af århundredet blev rettet ind mod de parlamentarisk politiske institutioner – ikke bare på lokalt, men også på nationalt plan (Thomsen, 1998, s. 145).

Samspillet mellem foreningerne og de politiske institutioner tog

således den form, at foreningerne dels blev en del af den lokale politikdannelse, og dels indgik i et samarbejde med det offentlige om forskellige former for opgavevaretagelse. Det er i den forbindelse karakteristisk, at staten allerede fra 1850'erne støttede forskellige foreninger økonomisk, også foreninger som var i opposition til regeringen. Kombinationen af åbne politiske institutioner – i hver fald sammenlignet med de tyske – og udadvendte foreninger betød, at foreningerne fik en central formidlende rolle i den politiske offentlighed mellem den enkelte borger og myndighederne.

Sammenfattende kan vi tale om en foreningsformidlet integration på to planer: Mellem borgere og borgergrupper indbyrdes, og mellem borgerne og det politiske styre. Selv om foreningsdannelsen i Danmark – ligesom i Tyskland – i første omgang bidrog til at cementere adskillelsen mellem forskellige kulturer og livsformer, bidrog den i anden omgang til at føre dem sammen. Og på det politiske plan bidrog foreningerne til at integrere borgerne i det parlamentariske styre. Det ser således ud som om foreningerne i Danmark formåede at forbinde det politiske engagement hos borgerne med respekten for parlamentariske institutioner og procedurer, og dermed også med viljen til at prøve at komme overens med „de andre". I dette ligger foreningernes bidrag til dannelsen af en demokratisk kultur.

Berman har derfor ret. Et levende civilt samfund styrker ikke i sig selv demokratiet. Mange uafhængige foreninger og stor intern foreningsaktivitet kan være en vigtig forudsætning for demokratisering, men som det tyske eksempel viser, kan social pluralisme også være forbundet med social isolationisme og i værste fald vise sig at være demokratisk kontraproduktivt. Det har derfor betydning, om foreningerne formår at spille sammen med det omgivende samfund, og om de politiske institutioner reagerer åbent og responsivt på foreningsvirksomheden. Et sådant samspil har betydning for, om der ved siden af pluraliteten af meninger og livsformer med deres egne foreningsoffentligheder, kan eksistere en fælles politisk offentlighed, hvor de forskellige meninger og livsformer bliver konfronteret, og hvor grundlaget herfor er en fælles anerkendelse af demokratiske principper og adfærdsregler.

Det er vanskeligt at sige, hvornår og hvordan en sådan fælles overenskomst om principper og procedurer er kommet i stand, men vi skal nok et stykke op i dette århundrede, før demokratiske værdier kan siges at være blevet en del af en fælles dansk identitet. Mange har i den forbindelse fremhævet den interne demokratiske struktur i for-

eningerne og den demokratiske aktivitet som selvstændige kilder til dannelse af demokratiske værdier. Foreningerne er blevet kaldt for „skoler i demokrati". Man lærer demokrati ved at praktisere det, sagde Hal Koch (1981). En af hans elever, den senere socialdemokratiske finansminister Poul Hansen, formulerede det sådan: „Foreningen melder man sig ind i, det falder naturligt at underordne sig dens regler – rettigheder og forpligtelser er nære og overskuelige – og fra oplevelsen af fællesskabet i det små går vejen naturligt til forståelsen af fællesskabet i det store" (Hansen, 1943, s. 94). Med „fællesskabet i det store" mener Poul Hansen det politiske fællesskab på nationalt plan, og det, han understreger i den forbindelse, er ikke kun indøvelsen af medborgerskabets rettigheder, men også dets forpligtelser.

Det kan dog ikke være strukturen i sig selv, som skaber denne demokratiske socialisation. Strukturen må fyldes ud med medlemsaktivitet. Og tanken er så, at det enkelte individ fra et politisk engagement i foreningslivet vil blive engageret i den store politik. Man skal dog nok passe på ikke at idyllisere menigmands deltagelse i foreningerne. Lokalhistoriske analyser viser med al tydelighed, at foreningslivet blev tegnet af lokale eliter (Andersen, 1994; Eriksen, 1996). Men hertil kommer, at det næppe er det demokratiske medlemsengagement i sig selv, der er den afgørende faktor. Også i Tyskland var foreningslivet præget af aktiv medlemsinddragelse (Berman,1997, s. 412).

Det er derfor ikke en enkelt faktor, men en kombination af faktorer, der vil kunne belyse, hvordan foreningslivet i Danmark bidrog til at udvikle og understøtte de demokratiske institutioner. Vigtigt er i den forbindelse, at de politiske institutioner i Danmark var åbne og responsive. Det skabte et klima for et aktivt samspil mellem foreninger og omgivelser i den politiske offentlighed. Med dette samspil in mente bliver det muligt at forstå, at et demokratisk engagement kan føres ud over den enkelte foreningsoffentlighed og blive til et generelt politisk engagement, hvor borgerne forholder sig til alle borgere og ikke kun til dem, der tilhører den „samme lejr" som én selv. For at borgernes deltagelse i „det små" med en vis sandsynlighed skal kunne føre til en forståelse for „fællesskabet i det store" – for igen at citere Poul Hansen – må der eksistere en kombination af uafhængige, demokratisk organiserede foreninger, som fungerer i et aktivt samspil med omgivelserne.

Et offentligt engagement drejer sig nemlig ikke kun om, hvor aktive borgerne er i politik i mere snæver forstand. En vigtig dimension

af et offentligt engagement er også, i hvilken grad borgerne orienterer sig imod og føler ansvar for offentlige fælles anliggender. Det har Chantal Mouffe (1992) med et godt udtryk kaldt for: „*a sense of public concern*", dvs. en fornemmelse for offentlige fællesanliggender. Et offentligt engagement drejer sig således ikke alene om, hvor meget eller hvor lidt man deltager, men også om i hvilken grad man føler, at offentlige fællesanliggender vedrører én, dvs. er noget man føler, man bør tage stilling til og tage et medansvar for.

De fleste moderne forfatninger, herunder Grundloven, rummer ingen pligter for borgerne til at deltage i det offentlige liv. Alligevel er et offentligt engagement blevet en almindelig norm i befolkningen og dermed en del af en politisk kultur. Det kommer blandt andet til udtryk i en relativ høj valgdeltagelse, men det ses også af en undersøgelse, hvor danskerne blev spurgt om deres syn på en række medborgerdyder (Hviid Nielsen, 1994). Foreningernes rolle i dannelsen af et sådant offentligt engagement vil således kunne bestå i, at medlemmerne gennem foreningernes offentlige virke er blevet trukket fra den private sfære ud i offentligheden, hvor de er blevet konfronteret med samfundsmæssige problemstillinger, som de har skullet forholde sig til. I det omfang det enkelte medlem har været i stand til at identificere sig med sin forening og hermed har kunnet sætte sig i „tillidsrepræsentantens" sted, har han eller hun været nødt til relatere sine egne krav og interesser til andres krav og interesser. For enhver foreningsrepræsentant, der agerer i offentligheden, gælder nemlig den samme uformelle regel som for folketingspolitikeren, at man ikke slipper af sted med alene at argumentere ud fra, hvad der tjener „sig og sine" bedst.

Kendetegnende for det samspil, der eksisterede mellem foreningerne og det offentlige fra begyndelsen af århundredet og frem til midten (fraset besættelsestiden) er, at det i det store hele kan betegnes som åbent og pluralistisk i den forstand, at foreningerne organiserede og kanaliserede bestemte interesser og holdninger ud i offentligheden og ind i de politiske institutioner, som på deres side var relativt åbne og lydhøre. Foreningerne fungerede som mellemliggende strukturer mellem individ og stat, og påvirkningerne gik ikke kun den ene vej, men begge veje. Foreningerne var herigennem med til at forme borgernes opfattelse af, hvad der er passende demokratisk adfærd, og hvilke normer man bør leve op til som demokratisk medborger. Men også de politiske institutioner var med til at forme borgernes demokratiske indstilling – både direkte og indirekte gennem

foreningerne. Set i det lys giver det ingen mening at tale om det civile samfund/livsverdenen og staten/systemet som to fra hinanden adskilte verdener. De politiske institutioner er mindst lige så vigtige for dannelsen af en demokratisk politisk kultur som et mangfoldigt og uafhængigt foreningsliv.

Forandringer i foreningssamfundet

Foreningerne i dag

Foreningerne – som vi kender dem med vedtægter, valg og klare medlems- og ledelsesroller repræsenterer en social opfindelse, som først rigtig slog igennem i løbet af sidste halvdel af det 19. århundrede, men i dag er foreningen blevet en standardmåde at organisere sig på. Vi forstår foreninger som en bestemt måde at organisere sig på. Der er en bestemt struktur (medlemmer, ledelse, generalforsamling), formelle vedtægter og valg af ledelse. Gennem de sidste mere end 100 år er der vokset en stor færdighed frem i befolkningen i, hvordan man skal oprette foreninger og hvordan man skal holde møder, generalforsamlinger mv. Og skulle man være i tvivl kan der søges råd i et meget stort antal håndbøger om foreninger (se for eksempel Rasmussen, 1981; Ledsager, 1989). Der er endda en særlig juridisk specialitet, der hedder foreningsret (Meyer, 1950; Hasselbalch 1992). Foreninger er altså noget, som alle ved, hvad er og hvordan fungerer.

På den baggrund er det nærliggende at tro, at foreningernes rolle for demokratiet vil være så stor som ingensinde før. Det er dog ikke nødvendigvis tilfældet. Der er sket forandringer både internt i foreningslivet og i samspillet med de politiske institutioner, som kan have virket modsat. I det følgende skal vi se nærmere på sådanne forandringer.

Interne forandringer i foreningssamfundet

Betragtes foreningernes udvikling over tid, er det ved første blik kontinuiteten, der springer i øjnene. Foreningerne har i det store og hele bevaret den samme struktur. Ganske vist er en del af de nye foreninger ikke organiseret med generalforsamling og valgt bestyrelse, men overlever de, er tendensen, at de lidt efter lidt overtager den traditionelle foreningsstruktur (Ibsen, 1994). En undersøgelse af foreningslivet i Skanderborg[2] viser således, at 90 procent af foreningerne le-

des af en medlemsvalgt bestyrelse. Heller ikke når det drejer sig om antallet af foreninger, er der tilsyneladende sket de store forandringer. Stationsbyen Vejen havde omkring 1910 3000 indbyggere og over 50 forskellige foreninger (Christiansen, 1990, s. 85). I dag ser det ud som om foreningstætheden er nogenlunde den samme (Torpe, 1998). Undersøgelsen af Skanderborg Kommune viser, at halvdelen af foreningerne er oprettet siden 1960 og en fjerdedel siden 1980. Der er således sket en løbende udskiftning af foreningssamfundet. I takt med at gamle foreninger forsvinder, er nye kommet til. Undersøgelsen viser også, at der fortsat er relativt mange små foreninger. Således har en tredjedel af foreningerne i dag under 50 medlemmer.

Denne tilsyneladende kontinuitet og stabilitet dækker imidlertid over nogle væsentlige forandringer. For det første er foreningssamfundet blevet mere *differentieret*. Der er ganske vist fortsat mange små foreninger, men der er også blevet flere meget store landsdækkende foreninger. Desuden er antallet af lokalafdelinger faldet en del i de senere årtier. Parallelt med denne udvikling er ledelsen i landsorganisationerne blevet mere professionaliseret. Undersøgelser af en række udvalgte foreninger viser en betydeligt vækst i foreningssekretariaterne fra begyndelsen af 80'erne og frem til midten af 90'erne. I flere tilfælde er antallet af ansatte mangedoblet, selv hvor medlemstallet er gået tilbage (Berndtson, 1995). Stigende *professionalisering* er naturligvis et resultat af de mere komplicerede opgaver, som organisationerne i dag skal løse, men den rummer også en risiko for en spaltning af organisationerne i på den ene side en professionel baseret bureaukratisk (og central) del og på den anden en lægmandsbaseret demokratisk (og lokal) del. Organisationerne kommer i et dilemma mellem på den ene side hensynet til effektiv opgaveløsning, som indebærer, at der opbygges sekretariater med den fornødne ekspertise og administrative bistand, og på den anden side hensynet til foreningens grundlag og identitet. Den professionelle vil ofte have andre mål end den medlemsvalgte. Det kan være, at den professionelle vil ønske en stærkere ekspansion, og der er nok også en tendens til at de ansatte er dårligere socialiseret ind i foreningens mål og værdigrundlag end personer med tillidsposter, der ofte har en lang karriere i foreningen bag sig.

For det andet går tendensen i retning af en ændret *medlemsrolle*. I mere ekstrem udformning – som man f.eks. møder det i Greenpeace – har foreningerne slet ikke medlemmer. Man kan sige, at der heri

for så vidt ikke er noget nyt, idet en hundredeårig organisation som Indre Mission heller aldrig har haft medlemmer, men „kun“ bidragydere. Det nye består imidlertid i, at bidrag i stigende grad erstatter en aktiv medlemsrolle, uanset om der opretholdes et formelt medlemskab eller ej. Nogle af de store landsorganisationer synes mere interesserede i passive bidragydere end i aktive medlemmer. Medlemmerne rekrutteres gennem kampagner og spektakulære aktioner. Det gælder blandt andet Danmarks Naturfredningsforening (Svold, 1989), Greenpeace (Maloney & Jordan, 1997) og flere af de mange foreninger for u-landshjælp og sygdomsbekæmpelse (Christensen & Molin, 1995). I nogle af disse foreninger er aktivitetsfrekvensen så lav, at de i realiteren må betegnes som *checkhæfteforeninger*. En undersøgelse af organisationsmedlemskab og -aktivitet i Danmark viser således, at kun seks procent af medlemmerne i de sygdomsbekæmpende foreninger havde været til møde i foreningen i løbet af det seneste år. I Danmarks Naturfredningsforening er vi nede på fire procent (Andersen et al., 1993).

Selv om denne foreningstype, der i sin organisation minder mere om en privat virksomhed end om en frivillig forening, fylder meget i medierne, er der fortsat et stort foreningslandskab uden for denne type. I dette landskab dominerer den traditionelle foreningskultur. Ledelsen består af frivillige og foreningen er afhængig af frivillig arbejdskraft. Noget tyder dog på, at det er blevet vanskeligere at engagere medlemmerne i foreningerne. Generelt viser det sig, at medlemsaktiviteten er stagnerende eller faldende (Goul Andersen, 1993; Fridberg, 1993). Den samme tendens ses i Sverige (Petersson et al., 1998). Illustrerende er også følgende tal fra den tidligere omtalte undersøgelse af foreningerne i Skanderborg. I gennemsnit deltager under 1/3 af medlemmerne i generalforsamlinger og medlemsmøder. Og i det frivillige arbejde er der udpræget tale om Tordenskjolds soldater. I tre ud af fire foreninger deltager mindre end 25 procent af medlemmerne i frivilligt arbejde. Fire ud af fem foreninger erklærer sig desuden enig i, at det er blevet sværere at engagere medlemmerne i foreningsvirksomhed. Her er dog nok tale om en vedvarende klagesang, som også kunne høres helt tilbage fra omkring århundredeskiftet (Ibsen, 1992).

Selv om nogle af de store foreninger åbenlyst foretrækker at tilgodese ønskerne hos et passivt flertal frem for at risikere at blive styret af et aktivt mindretal, tilstræber de mindre, lokale foreninger fortsat et aktivt medlemskab. Og lykkes det ikke, er det ikke kun foreninger-

nes skyld. Lavere aktivitet kan også være forbundet med en fortravlet hverdag, og at andet – familie, arbejde m.v. – prioriteres højere end foreningerne (Gundelach & Riis, 1993).

Af betydning for en ændret medlemsrolle kan også være, at medlemmerne ikke i samme udtrækning som tidligere identificerer sig med foreningen. Forholdet til foreningen er blevet mere instrumentelt. Man står i foreningen for at dyrke en bestemt interesse eller for at kunne hente bistand i en given situation. Det sidste synes således at være blevet en mere almindelig holdning blandt fagforeningsmedlemmer (Bild et al., 1998).

De interne forandringer i organisationssamfundet synes således alt i alt at betyde, at medlemsrollen bliver af mindre betydning for den enkelte borger, selv om organisationsmedlemskabet fortsat ligger højt og tilmed har været stigende (Goul Andersen, 1993). Tilhørsforholdet til den enkelte forening er blevet mindre aktivt og mere instrumentelt og formentlig også mere flygtigt, ad-hoc-præget og troløst. Tage Skou-Hansen har med et godt udtryk talt om „de midlertidige fællesskaber" (Skou-Hansen, 1972), som er præget af, at vi selv vælger dem for den periode, vi har brug for dem, hvorefter vi forlader dem igen til fordel for nogle nye. Alene som følge af at medlemsrollen fylder mindre i det enkelte individs liv, har foreningen ikke den samme betydning for borgernes offentlige engagement som før.

Ændringer i samspillet mellem foreningerne og de politiske institutioner

Mange nye foreninger er indadvendte i den forstand, at de ikke søger politisk indflydelse eller offentlig debat. Det gælder for eksempel selvhjælpsgrupper, hvis sigte alene er terapeutisk, og som lukker sig om sig selv. En organisation som Anonyme Alkoholikere har endog direkte formuleret i sine vedtægter, at man ikke må deltage i politisk virksomhed. Der er tale om en ny tendens, som muligvis vil brede sig, men som endnu ikke tegner foreningsvirksomheden. De fleste foreninger er stadig politisk aktive i en eller anden forstand, enten i forhold til den lokale eller nationale offentlighed eller i forhold til den lokale, nationale eller internationale politik.

Meget synlige i offentligheden er naturligvis flere af de store organisationer, som med jævne mellemrum lancerer kampagner med henblik på at præge den politiske dagsorden eller at hverve medlemmer/indsamle penge. Her er dog tale om kampagner, som ofte ikke

involverer medlemmerne. De foregår i medierne eller via telefonen og tilrettelægges af mediestrateger og marketingsfolk. De kan som sådan være med til at gøre befolkningen og politikerne opmærksomme på bestemte sager, men de har formentlig ingen betydning for den enkelte borgers politiske engagement.

Samspillet mellem foreningerne og det offentlige er uden tvivl blevet mere intenst op gennem århundredet, både på lokalt og nationalt plan og såvel økonomisk som politisk. Når det drejer sig om det økonomiske samspil har det været diskuteret, om foreningerne er kommet i et økonomisk afhængighedsforhold til det offentlige i en sådan grad, at de mister deres selvstændighed. Det er ikke mindst de stærkt stigende tilskud i 1990'erne gennem tips- og lottomidlerne, der giver næring til en sådan diskussion. At selvstændigheden kan trues viser forskellige politikerudspil, som går ud på, at foreningerne til gengæld for de mange midler, de modtager, bør hjælpe staten med at løse sociale problemer. Hermed pilles der ved et princip, som har været gældende siden århundredeskiftet, og som har været med til at sikre foreningernes uafhængighed, nemlig at offentlige midler stilles til rådighed uden modkrav.

Også hvor der indgås kontrakter mellem det offentlige og de frivillige foreninger om løsning af bestemte opgaver kan foreningernes selvstændighed komme i fare. Det er navnlig inden for det sociale område, at en sådan kontraktindgåelse har fundet sted. De fleste sociale foreninger afviser imidlertid selv, at det skulle føre til tab af selvstændighed (Haberman, 1995). Afhængigheden er dog heller ikke ensidig, snarere gensidig. Men også heri ligger der en risiko for, at foreningerne kan tabe deres potentiale for at udgøre et kritisk og uafhængigt talerør for bestemte grupper og/eller sager i offentligheden (Henriksen, 1996).

Når det drejer sig om det politiske samspil har formerne skiftet undervejs, og i dag er de centrale aktører på det statslige plan i lige så høj grad embedsmænd, som det er politikere, både på foreningssiden og på ministeriesiden. Det betyder, at meget af den politiske meningsdannelse er flyttet fra eksterne mødepladser til interne – fra formelle udvalg og kommissioner til uformelle kontakter og koordinering, og hermed også i nogen grad fra åbne til lukkede rum (Pedersen, 1995). Det er dog ikke kun ministerierne, der er målet for organisationernes indflydelse. Således er kontakten til Folketinget og de politiske partier steget betydeligt siden 1980 (se Peter Munk Christiansens bidrag til denne antologi). I kommunerne ved vi ikke så me-

get om, hvad der er sket, men meget tyder på en stigende kontakt mellem organisationerne og de kommunale forvaltninger på især kultur- og fritidsområdet samt det sociale område (Torpe, 1998).

Det omfattende netværkssamarbejde, der eksisterer mellem foreningerne og det offentlige – ofte uformelt – og den stigende professionalisering på begge sider – accentuerer spørgsmålet, om foreningerne er effektivt kontrolleret af medlemmerne (Pedersen, 1995). Har medlemmerne en jordisk chance for at forholde sig til de forhandlinger, der føres, og de aftaler, der indgås? I mange tilfælde er svaret nej. Det indebærer ikke nødvendigvis et legitimitetsproblem. Legitimiteten kan hvile på en passiv accept. Men en selvstændiggørelse af ledelsen kan være ensbetydende med, at kombinationen af en udadvendt foreningsrolle og en responsiv stat ikke som tidligere stimulerer til et offentligt engagement. Snarere vil den særlige form, som samarbejdet nu har antaget, kunne virke passiverende, idet den kan give almindelige medlemmer en fornemmelse af, at der eksisterer en kløft mellem dem selv og nogle bestemmende elitelag, som deres egen ledelse selv tilhører.

Både de interne forandringer i foreningssamfundet og forandringerne i samspillet mellem foreningerne og det offentlige indikerer, at foreningerne ikke i samme udstrækning som før bidrager til dannelsen af en demokratisk kultur. De udfylder ikke på samme måde rollen som formidlende led mellem den enkelte borger og styret eller udgør „skoler i demokrati". Men de spiller stadig en stor rolle, når det drejer sig om at organisere bestemte aktiviteter og påvirke det offentliges politik på forskellige områder.

Konklusion

Foreningsfriheden er i dag et uantasteligt gode, og Danmark er et af de lande hvor flest benytter sig af sådanne sammenslutninger. Man kan imidlertid ikke sige, at antallet af foreninger eller foreningsaktiviteten i sig selv har betydning for, om borgerne vælger at slutte op bag det politiske demokrati. Dette kapitel har argumenteret for, at det primært er foreningernes karakter og deres relationer til det offentlige, der er afgørende. Det er derfor forandringerne heri, der giver grundlag for konklusionen, at foreningernes rolle som demokratisk-kulturbærende institutioner er blevet mindre med tiden.

Det er måske ikke i sig selv noget problem. Situationen i dag er en

anden end for 150 år siden. Foreningsanalysens fader, Tocqueville (1994) havde som udgangspunkt, at menneskene i de demokratiske nationer er uafhængige og svage. I modsætning til aristokratisk styrede samfund, er der i det liberal demokratiske samfund ingen naturlige forpligtelser. Menneskene bliver derfor magtesløse, hvis de ikke frivilligt lærer at samarbejde. Dette frivillige samarbejde, understreger Tocqueville og alle de forskere, der har været inspireret af ham (senest Putnam), udgør ikke blot samfundets demokratiske kit, men er også vejen til en mere effektiv politisk styring.

Som vi har argumenteret for i denne artikel, er det ikke så meget selve aktiviteten i det civile samfund, som det er forbindelsen mellem det civile samfund og staten, der er vigtig. Desuden er det næppe længere korrekt at betegne det moderne menneske som svagt. Det moderne, refleksive individ behøver ingen krykker for at kunne tage stilling og formulere sig offentligt. I den forstand forekommer den Tocqueville-inspirerede analyse at være noget forældet. Samfundet har ændret sig, og andre institutioner har fået større betydning for dannelsen af individuelle kompetencer – skolen, arbejdet, massemedierne, og nye deltagelsesformer omkring de offentlige velfærdsinstitutioner og i hverdagen.

Men selv om foreningerne ikke længere behøver at spille rollen som demokratisk „støttepædagog", står der et andet spørgsmål tilbage, som Tocqueville også berører, nemlig hvilke forpligtelser, der kan eksistere mellem individer i moderne liberale samfund. Hermed menes ikke de juridiske forpligtelser, der binder borgeren til styret, men de forpligtelser, individet som borger har til andre borgere. Et politisk fællesskab kan nemlig ikke hænge sammen ved hjælp af regler og procedurer alene. Det må også basere sig på en vis gensidig tillid og på at borgerne føler sig forpligtede til at tage hensyn til hinanden. For at en sådan „social kapital" eller demokratisk kultur kan udvikles, vil frivillig virksomhed fortsat kunne være af betydning.

Ud fra den korte sammenligning af Danmark og Tyskland kan man se, at foreningslivets betydning for dannelsen og vedligeholdelsen af en sådan kultur ikke kun ligger i foreningernes uafhængige karakter eller i den interne medlemsaktivitet, men netop i kombinationen af uafhængige, demokratisk organiserede og udadvendte foreninger, der spiller sammen med en åben og responsiv stat. Ser vi på selve staten, kan vi næppe tale om, at den set i forhold til foreningerne er blevet mindre responsiv med tiden – snarere tværtimod. Problemet er, at samspillet mellem foreningerne og det offentlige ikke

har den samme betydning for den almindelige borgers engagement i fælles offentlige anliggender. Foreningerne udgør ikke det samme forbindende eller formidlende led mellem borgeren og styret som tidligere.

Den afstand, vi altid må regne med vil eksistere mellem den almindelige borger og de politiske beslutningstagere i repræsentative demokratier, kan via samspillet mellem aktiv foreningsdeltagelse, der retter sig udad mod offentligheden, og åbne, responsive politiske institutioner gøres mindre. Det så vi i Danmark i perioden fra slutningen af 1800-tallet og frem til 1930'erne. Men den kan også gøres større, hvilket vi så i Tyskland i samme periode. I det første tilfælde var foreningslivet med til at stabilisere demokratiet. I det andet tilfælde var det med til at undergrave det. Nu er der langt fra Tyskland efter 1. verdenskrig til i dag, og vores påstand er naturligvis ikke, at en autoritær politisk udvikling er lige om hjørnet. Påstanden er alene, at hvor foreningerne tidligere bidrog til at slå bro over kløften mellem den almindelige borger og den politiske elite, er dette ikke længere i samme grad tilfældet. Det er vanskeligt at sige noget præcist om de demokratiske konsekvenser heraf. Det afhænger blandt andet af hvilke andre mellemliggende strukturer, der kan skabes mellem borgerne og styret. Heri ligger både dagens demokratiske problem og udfordring.

Noter

1 Hermed er spørgsmålet om foreningernes betydning for det politiske demokrati dog langtfra udtømt. Foreninger kan være vigtige for at et „stort" demokrati på nationalt plan overhovedet er i stand til at fungere (Dahl, 1982), og de kan som aktører i forskellige policy-netværk spille en væsentlig rolle for den demokratiske politikdannelse (Pedersen, 1995; Christiansen, 1998).

2 Undersøgelsen blev gennemført i maj/ juni 1998 ved hjælp af spørgeskemaer sendt til alle foreninger i Skanderborg. Undersøgelsen, der endnu ikke er afrapporteret, indgår i et projekt, der hedder: „Demokrati fra Neden", og som er et delprojekt under forskningsprogrammet: „Demokrati og Institutionel Udvikling", Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

Litteratur

Aarts, K. (1995). Intermediate Organizations and Interest Representation. I: H.-D. Klingemann & D. Fucks (eds.). *Citizens and the state*, s. 227-259. Oxford: Oxford University Press.

Andersen, J., Christensen, A.-D., Langberg, K., Siim, B. & Torpe, L. (1993). *Medborgerskab. Demokrati og politisk deltagelse*. Herning: Systime.

Andersen, L. (1994). *Foreningsliv i Hadsund 1884-1994*. Hadsund: Hadsund Håndværker og Borgerforening.

Berman, S. (1997). Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic. I: *World Politics 49*, 3:401-429.

Berndtson, W. (1995). Her går det godt. I: S. Christensen. & J. Molin (red.). *I den gode sags tjeneste. Frivillige organisationer i Danmark*, s. 27-62. København: Handelshøjskolens Forlag.

Bild, T.; Jørgensen, H.; Lassen, M. & Madsen, M. (1998). Do Trade Unions Have a Future? The Case of Denmark. *Acta Sociologica, 41*, 3:195-208.

Bjørn, C. (1998). *Dengang Danmark blev moderne – eller historien om den virkelige danske utopi*. København: Fremad.

Christensen, S. & Molin, J. (red.) (1995). *I den gode sags tjeneste*. København: Handelshøjskolens Forlag.

Christiansen, N.F. (1990). Klassesamfundet organiseres 1900-1925. I: O. Olsen (red.). *Gyldendals og Politikens Danmarkshistorie*, bd. 12. København: Gyldendal.

Christiansen, P.M. (1998). Interesseorganisationer, centraladministration og udviklingen af nye indflydelsesstrategier. I: K. Ronit (red.). *Interesseorganisationer i Dansk Politik*, s. 119-153. København: Jurist– og Økonomforbundets Forlag.

Clemmensen, N. (1987). *Associationer og foreningsdannelse i Danmark 1780-1880. Periodisering og forskningsoversigt*. København: Akademisk Forlag.

Dahl, R.A. (1982). *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*. New Haven: Yale University Press.

Eriksen, S. (1996). *Stationernes samfund. Folk og foreninger i Grindsted 1880-1940*. Grindsted: Overgaard Bøger.

Fridberg, T. (1994). *Kultur og fritidsaktiviteter 1993*. Rapport 94:6. København: Socialforskningsinstituttet.

Goul Andersen, J. (1993). Politisk deltagelse i 1990 sammenlignet med 1979. I: J. Andersen et al. (1993). *Medborgerskab. Demokrati og politisk deltagelse*, s. 45-74. Herning: Systime.

Gundelach, P. & Riis, O. (1993). *Danskernes Værdier*. København: Forlaget Sociologi.

Gundelach, P. & Torpe, L. (1997). Social reflexivity, Democracy and New Types of Citizen Involvement in Denmark. I: J.W. van Deth (ed.). *Private Groups and Public Life. Social Participation, Voluntary Associations and Political Involvement in Representative Democracies,* s. 47-63. London: Routledge.

Haberman, U. (1995). *Kommuneprofiler*. Odense: Center for Frivilligt Socialt Arbejde.

Habermas, J. (1971). *Borgerlig Offentlighet. Dens framvekst og forfall*. Gjøvik/ København: Fremad.

Hage, Hother (1844). Demokratiet i Amerika, efter Alexis Tocqueville. I: D.G. Monrad (red.) *Gjengangeren indeholdende Bidrag til den nyeste Tids Historie,* s. 141-447. København: Selskabet for Trykkefrihedens rette Brug.

Hansen, P. (1943). Danmarks Ungdom. I: I.K. Olsen (red.). *De danske Folkerørelser*, s. 86-102. København: Nyt Nordisk Forlag.

Hasselbalch, O. (1992). *Foreningsret*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Henriksen, L.S. (1996). *Lokal frivillig organisering i nye omgivelser*. Aalborg Universitet: Forlaget ALFUFF.

Hviid Nielsen, T. (1994). Medborgerskabets dyder og samfundsmoraler. I: J. Andersen & L. Torpe (red.). *Demokrati og Politisk Kultur. Rids af et Demokratisk Medborgerskab*, s. 93-124. Herning: Systime.

Ibsen, B. (1992). *Frivilligt arbejde i idrætsforeninger*. København: DHL/Systime.

Ibsen, B. (1994). *De lokale foreninger i Danmark. En sammenligning af fritids- og kulturforeningerne med de sociale, sygdomsbekæmpende og humanitære foreninger.* Forskningsrapport. Odense: Center for frivilligt socialt arbejde.

Koch, H. (1981). *Hvad er demokrati?* København: Gyldendal.

Ledsager, J.A. (1989) *Foreningsliv: en håndbog for bestyrelser og aktive medlemmer*. Frederikshavn: Dafolo.

Maloney, W.A. & Jordan, G. (1997). The rise of protest business in Britain. I: J.W. van Deth (ed.). *Private Groups and Public Life. Social Participation, Voluntary Associations and Political Involvement in Representative Democracies*, s. 107-124. London: Routledge.

Meyer, P. (1950). *Dansk foreningsret*. København.

Mouffe, C. (1992). Democratic Citizenship and the Political Community. I: C. Mouffe (ed.). *Dimension of Radical Democracy. Pluralism, Citizenship, Community*, s. 225-239. London/New York: Verso.

Pedersen, O.K. (1995). Nye Demokratiske Udfordringer. I: P. Lübke (red.). *Miljøet, Markedet og Velfærdsstaten*, s. 219-237. København: Fremad.

Petersson, O. et al. (1998). *Demokratirådets Rapport 1998. Demokrati och Medborgarskap*. Stockholm: SNS Förlag.

Putnam, R.D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy.* New Jersey: Princeton University Press.

Rasmussen, B. (1981). *Sådan ledes en forening: håndbog i moderne ledelse af store og små foreninger*. København: Schultz.

Skou-Hansen, T. (1972). Det midlertidige fællesskab. I: T. Skou-Hansen. *Det midlertidige fællesskab.* København: Gyldendal.

Skovmand, Roar (1964). Folkestyrets fødsel 1830-1870. *Politikens Danmarkshistorie* Bind 11. København: Politikens Forlag.

Svold, C. (1989). *Danmarks Naturfredningsforening: fra pæn forening til aggressiv miljøorganisation*. Århus: PLS.

Thomsen, N. (1998). *Hovedstrømninger 1870-1914. Idelandskabet under dansk kultur, politik og hverdagsliv.* Odense: Odense Universitetsforlag.

Tocqueville, A. de (1966/94). *Democracy in America*. London/New York: Fontana Press.

Torpe, L. (1998). Lokal organisationsdeltagelse og demokrati. Mellem individ og fællesskab, borger og styre. I: K. Ronit (red.) *Interesseorganisationer i dansk politik*, s. 49-83. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Hverdagsmagerne – en udfordring til demokratiet og samfundsforskningen

HENRIK BANG OG EVA SØRENSEN

I disse år kan der spores en udvikling i det politiske system væk fra den hierarkisk organiserede parlamentariske styringskæde, hvor befolkningen vælger repræsentanter, politikerne fastlægger politikken og forvalterne sørger for at effektuere den. Vi er i dag på vej mod en mere netværksbaseret fleksibel politisk styreform baseret på forhandling mellem politikere, forvaltere, organisationer, virksomheder og brugere på tværs af de etablerede grænser mellem stat og civilsamfund (Bang & Sørensen, 1998; Pedersen, 1994; Rhodes, 1997). Den parlamentariske styringskæde er naturligvis stadig virksom, men den har fået konkurrence, dels gennem decentralisering til lavere niveauer og internationalisering til højere niveauer i det politiske system, og dels gennem etableringen af en række nye netværksbaserede styreformer mellem stat og samfund.

I 1980'erne og 1990'erne har man talt og skrevet meget om den offentlige sektors omstilling set ud fra politikernes, forvaltningens og organisationernes synsvinkler. Diskussionen om, hvordan demokratisk samfundsstyring bedst tilvejebringes, har haft en tendens til at overfokusere på, hvad administratorer og politikere siger og gør for at forbedre det politiske systems styringsevne. Til sammenligning er der ikke blevet talt og skrevet ret meget om, hvilken betydning almindelige mennesker oplever, at ændringerne har for deres magt og indflydelse i samfundet. Det gælder både spørgsmålet om deres magt og indflydelse i den overordnede samfundsstyring og i hverdagslivet – i hjemmet, på arbejdspladsen, i institutionerne og i lokalsamfundet. I den udstrækning befolkningen er blevet inddraget, er det først og fremmest sket i kraft af deres rolle som *vælgere*, der leverer passiv støtte til det politiske lederskab, som *medborgere*, der forholder sig aktivt til samfundets 'store' fælles anliggender, eller som *brugere*, der stiller krav til mængden og kvaliteten af den offentlige sektors produktion.

Det forsøger forskningsprojektet *Demokrati fra neden*[1], som vi er en del af, at råde bod på. Projektet er ved at afslutte en undersøgelse

af sammenhængen mellem ændringerne i den måde, hvorpå det danske politiske system er indrettet og almindelige danskeres politiske magt og indflydelse. Ambitionen har blandt andet været at beskrive, hvordan almindelige mennesker (lægfolk) oplever og håndterer overgangen til en mere netværkspræget form for samfundsstyring. I det følgende præsenteres resultaterne af et pilotstudie på Indre Nørrebro. I 1996-97 gennemførte *Demokrati fra Neden* ca. 25 kvalitative interviews med menige brugere/medlemmer og valgte repræsentanter af en række af lokalsamfundets institutioner, herunder en fagforening, en kirke, en andelsboligforening, en daginstitution, et parti og en græsrodsbevægelse (Bang & Sørensen, 1997). Da der alene er tale om en pilotstudie, skal resultaterne tages med et vist forbehold. Ikke desto mindre peger de på nogle spændende tegn på nybrud i befolkningens politiske identitet, dvs. i deres opfattelse af hvilken rolle de selv og andre spiller og bør spille i det politiske liv.

Venstrefløjsaktivisme på retur på Indre Nørrebro?

Vores forventninger til hvilke politiske identiteter vi ville finde på Indre Nørrebro tog udgangspunkt i, at området historisk set altid har været kendt som et rebelsk kvarter. I gamle dage var det et rigtigt arbejderkvarter, hvor venstrefløjspartierne og arbejderbevægelsen var solidt rodfæstet: Siden 1968 har det først været græsrødderne, siden BZ'erne og endelig de autonome, der har præget billedet. Vi forventede derfor at finde en overvejende socialistisk, holdningspræget og ekstraparlamentarisk modstandskultur imod det bestående, i stil med den, der eksempelvis beskrives af Gundelach i bogen *Græsrødder er seje* (1980).

Gundelach beskriver græsrødderne som en modstandsidentitet i den forstand, at de er fælles om at opfatte myndighederne som deres modstander. Han inddeler græsrodsorganisationerne i to typer: borgergrupperne og de sociale bevægelser (Gundelach, 1980, s. 16, s. 26f). Borgergrupperne er relativt apolitiske pressionsgrupper, der er dannet med det formål at varetage en gruppes særlige interesser i forhold til myndighederne. Det kan være et sogn, et beboerkompleks, en daginstitution eller en gruppe med en bestemt fritidsinteresse (ibid., s. 27). Aktivitetsniveauet i denne type græsrodsorganisation er høj sammenlignet med deltagelsesniveauet blandt partimedlemmer, men en del af aktiviteten varetages af den valgte bestyrelse eller lign.

De sociale bevægelsers aktiviteter er langt mere omfattende, idet de er vendt imod systemet som sådan. De sociale bevægelser angriber såvel statens kapitalistiske styreform som dens samfundsbevarende og autoritære styremåde (ibid., s. 184). Således indgår der i de fleste tilfælde en målsætning om at anspore til udviklingen af en antikapitalistisk og anti-autoritær, samfundsforandrende bevidsthed – dels hos medlemmerne selv og dels i samfundet som helhed (ibid., s. 184-186). Græsrodsdeltagelsen får hermed en betydning, der rækker langt videre end deltagelse i en pressionsgruppe. Den kommer til at fremstå som selve livet – en livsform på heltid, præget af en socialistisk, antiautoritær anskuelse om, at kampen for decentralisering, nærdemokrati og modstand mod pamperi og elitedannelse gennemsyrer og bør gennemsyre hele ens hverdag (ibid., s. 59, s. 80). Forventningerne til medlemmernes aktivitetsniveau er derfor højt (ibid., s. 215, s. 60-61, s. 88-89) og målsætningen om, at aktiviteten skal være samfundsomstyrtende og bevidsthedsforandrende indebærer, at et samarbejde med myndighederne anses for både udelukket og uønsket. Udelukket, fordi man ikke kan forvente at finde forståelse for ønsket om en samfundsomvæltning fra systemets side, og uønsket, fordi et sådant samarbejde meget vel kan føre til en omklamring, der betyder, at ens mål mister deres radikalitet (ibid., s. 165).

Vi havde dette modstandsbillede af social aktivisme som enten apolitisk eller vendt imod systemet med ud på Nørrebro. Vi forventede at støde på en hel del af de politiske identiteter, som Gundelach mødte på Indre Nørrebro i 1970'erne, blandt andet i forbindelse med studier af Nørrebro Beboeraktion (ibid., s. 214-217). Nørrebro Beboeraktion spillede på den tid en fremherskende rolle i det lokale politiske liv. Dens engagement rakte langt ud over det umiddelbare mål med at besætte tomme boliger. Det handlede tillige om at forandre staten og frigøre civilsamfundet fra dens indblanding gennem en ideologisk skoling af organisationens egne medlemmer og medlemmer af andre sociale bevægelser (ibid., s. 215-217). Til dette formål havde man bl.a. *Den kæmpende højskole* – en skole i aktivisme som redskab i kampe mod myndighederne. Kursusdeltagerne blev stillet over for et meget omfattende aktivitetskrav: 14 dage på fuld tid og natten til hjælp. Samtidig var beslutningsstrukturen meget flad. Nørrebro Beboeraktion var således et godt eksempel på den type græsrodsorganisation som Gundelach kalder en social bevægelse.

Blandt vores interviewpersoner fandt vi da også spor af denne frigørelses- og modstandsorienterede identitet med dens ideologisk

funderede fuldtidsengagement og anti-autoritære kamp for en bedre og mere retfærdig verden. Preben, en gammel græsrod, der nu er blevet politiker, har været med lige siden Nørrebro Beboeraktion:

> Det var jo en sådan særlig revolutionær tid, dér hvor jeg gik på RUC, de to første år fra 72-74, og så flyttede jeg til Nørrebro og blev slumstormer, eller boligaktivist, og tog arbejde på B&W ... mmm ... Så det er jo rigtigt revolutionært, jo!

Gitte, en fuldbefaren græsrod, fremhævede, at politik for en græsrod *fylder meget, fordi du støder ind i det hele tiden. Og det er desværre mest negativt*. Det handler nemlig om at udøve modstand imod systemet: *Du kan blokere dem, du kan gå op imod dem, for at få en reaktion. Du kan ikke bruge dem som (ressource, medspillere). Du får ikke noget ud af at henvende dig til Winnie Larsen Jensen* (Socialborgmester i København). Gunnar, en tredje græsrod, lagde til, at det at overvinde sådanne *systemblokeringer* kræver, at man er indstillet på at være meget, meget aktiv: *Man var jo meget meget aktiv. Eller jeg har altid været meget aktiv, og det har været mere undtagelsen end reglen, hvis jeg var hjemme en aften overhovedet*. Gitte forklarede hvorfor: *Jeg kan ikke bare sidde oppe i min lejlighed og brokke mig over, hvordan tingene ser ud og være utilfreds uden at være med.*

I ekstreme tilfælde, blandt andet blandt de græsrødder, der var organiseret i DKP, førte aktivismen og de brede mål om forandring i alle dele af samfundslivet til, at partilivet, bevægelseslivet og privatlivet næsten smeltede helt sammen i én stor social solidaritetsform. Gry beskrev det således:

> I DKP brugte vi jo meget tid på at gå rundt og besøge hinanden og organisere hinanden, og det var på den måde også meget mere et venskab og familieskab, eller broderskab, eller hvad man nu kalder det, ... Og videre: Ja, på begge sider af denne her etage, var der bofællesskab. Og i starten var jeg ikke særlig aktiv herinde, fordi jeg fik barn, men efterhånden, langsomt kom jeg ind i livet. Og det gjorde jeg i forbindelse med mit partiarbejde: jeg var med i DKU på det tidspunkt. Og fulgte med i nogle af de aktioner og var med i nogle af tingene, men ikke ret meget. Det var faktisk først efter at mit barn er blevet forholdsvist stort, at jeg er begyndt at blive aktiv ... Jeg var også med til nogle af de aktioner, der var på det tidspunkt, og prøvede også at lave lidt

> radio, fordi i det kollektiv jeg så flyttede ind i, var der én, der var radioaktiv. På den måde, synes jeg at netværket herinde fungerede ... du bliver trykket med ind her og der og alle vegne.

Gevinsten for deltagerne i dette altopslugende græsrodsengagement var, at man blev en del af et socialt og politisk netværk, der organiserede det meste af ens liv. Det kunne give én en stærk følelse af fællesskab og en grundfæstet tro på, at man foretog sig noget meningsfuldt. Man fremmede det fælles bedste ved at holde et repressivt system væk fra det sociale.

Selv om den venstreorienterede græsrodsbevægelse på Indre Nørrebro blandt andet var drevet af revolutionstænkning og en dyb modstand mod systemet, anså den det for væsentligt at skaffe sig den nødvendige lokale opbakning til sine udenomsparlamentariske aktiviteter, og at sørge for, at disse aktiviteter var rettet imod at forandre systemet med det gode snarere end med vold. Preben, en tidligere græsrod, der nu er blevet lokalpolitiker, fortalte:

> Nørrebros Beboeraktion, ligesom en lang række andre beboeraktioner, var lokalt forankret, og vi sagde, at vi brugte beboerne som vores skjold. Altså det var meget politik og lidt slagsmål, der var stilen ... Boligorganisering og aktivisme, men på en måde, hvor man altså forsøgte at komme tæt på beboerne.

Det var netop denne strategi og taktik som BZ'erne, en anden identitet, der har præget livet på Indre Nørrebro gennem 1980'erne, gjorde oprør imod som alt for partiorienteret og systemvenlig. Birger fortalte om sit liv i BZ-bevægelsen: *den er ikke nær så politisk. Den er slet ikke partipolitisk, som den gamle bevægelse, 68-bevægelsen er. (....) Mindre partipolitisk taktisk og alt sådan noget og mere voldelig. Simpelthen.* Skiftet beskriver han som et resultat af en følelse af afmagt overfor myndighederne:

> Flere og flere BZ'ere begyndte efterhånden at tænke rodfæstet: når vi ikke presser dem, når vi ikke truer dem, eller har en eller anden form for styrke, enten politisk via alliancer, eller simpelthen ved at være militante i gaderne eller barrikadere vores huse, nå men så får vi heller ikke noget ud af det.

BZ'erne blev efterhånden afløst af de Autonome, der kørte en endnu

hårdere linie over for offentlige myndigheder. Det hele kulminerede den 18. maj 1993, hvor politiet for første gang siden krigen skød med skarpt ind i en folkemængde på Indre Nørrebro. Herefter synes det som om, at den kompromisløse modstandsaktivisme har været stærkt på retur. Den er i hvert tilfælde begrænset til en meget lille gruppe uden opbakning, hverken i græsrodskredse eller i den almindelige befolkning på Indre Nørrebro. Græsrødderne ser dem i mindre grad som en del af en politisk kamp end som et udtryk for social afmagt i stil med det, der præger de unge indvandrere: en gruppe unges afmægtige frustration over at være blevet marginaliseret på arbejdsmarkedet. Græsrødderne har det i det hele taget ikke godt med de voldelige kampformer. Gry ser sig nødsaget til at indrømme, at den eskallerende vold på Indre Nørrebro har gjort det mere end svært for hende at opretholde forestillingen om, at civilsamfundet repræsenterer det gode og systemet det onde:

> Og så har jeg været nede og snakke med politiet om ikke de ville gå derover og være dernede (hvor vold mod unge finder sted). Det troede jeg aldrig jeg skulle, gå ned til politiet og bede dem om at hjælpe med at beskytte mig og mine børn og sådan noget.

Men, siger Gitte: *Tingene flytter sig jo også. Sådan som jeg gjorde for tyve år siden.* Det er svært at opretholde ånden fra 68 efter Berlinmurens fald, i en stadig mere globaliseret, europæiseret, decentraliseret, institutionaliseret, fragmenteret og individualiseret virkelighed. Hanne, en ung tilflytter på Indre Nørrebro, har da også sagt farvel til den gamle aktivisme: *Jeg har før lavet lidt forskelligt græsrodsarbejde, men det holdt jeg op med på et tidspunkt. Det interesserer mig ikke så meget. Jeg har for travlt.* Hanne kan ikke længere mobilisere den store modstand imod statsmagten. Hun oplever ikke uoverkommelige barrierer eller mure imellem sin egen livsverden og systemet: *Kun dem jeg egentlig selv sætter op, ved at gøre andre ting, eller ved at vælge anderledes.* Hos næsten alle vore interviewpersoner fandt vi brudstykker af en sådan bevægelse imod en mere personliggjort og mindre venstrefløjsbaseret deltidsaktivisme på Indre Nørrebro, der bryder med Gundelachs græsrodsfigur.

Hos de fleste af interviewpersonerne er fragmenter af den ny identitetsform koblet til andre politiske identiteter, men vi fandt da også et par næsten helt rene eksempler på denne ny identitet: Hanne og Henrik. Vi har valgt at kalde denne politiske identitet *hverdagsma-*

geren, og vi har en formodning om, at den især er udbredt blandt de unge. Deres engagement har nogle klare fællestræk med græsrødder-nes, idet de er fælles med dem om at afvise den passive borgerrolle. De insisterer på at ville have indflydelse på de politiske beslutninger, der vedrører deres dagligdag (Gundelach, 1980, s. 31). Men de er samtidig på en række punkter radikalt forskellige fra græsrodsidentiteterne. I det følgende giver vi en karakteristisk af hverdagsmageren med vægten lagt på, hvorledes denne politiske identitet adskiller sig fra Gundelachs græsrødder. Præsentationen af hverdagsmageren sker primært med henvisning til vores interviews med Hanne og Henrik.

Fra venstrefløjsaktivist til hverdagsmager

Det er, som om den gamle frigørelses- og modstandsorienterede aktivismemodel er under stadig voksende pres på Indre Nørrebro. Græsroden Gitte formulerer det på den måde, at selv det at være græsrod *er nok lidt på retur, efter at alle de der venstrefolk ikke rigtigt fungerer så meget mere*. Grethe, en anden græsrod, har også bidt mærke i, at den gamle venstrefløjsaktivisme er lidt på retur på Indre Nørrebro, og at noget er i gære – især blandt de unge – derinde. Imidlertid føler hun sig stærkt overbevist om, at hvad det end er, så har det ikke ret meget at gøre med, hvad politikere, medier og venstrefløjsaktivister har døbt forbrugerisme, nyliberalisme eller råegoisme:

> Min opfattelse er ikke at unge er mere egoistiske, end man har været førhen. Min oplevelse er, at den måde, man involverer sig på, og den måde som man er solidarisk på, er på en anden måde (...). Jeg oplever meget, at de sidste ti år, der har unge organiseret sig anderledes. De involverer sig anderledes. Faktisk vil jeg sige det sådan, at de faktisk er meget involverede, unge mennesker. De er det bare på en, for ældre generationer, utraditionel måde. Det er ofte noget med, at man går ind i et projekt, og så er man der 100% i en kort periode, og så trækker man sig ud igen. Man er ikke med i det lange forløb. Og det mener jeg ikke, at man har taget højde for, at det er den måde, at unge involverer sig i tingene på i dag. Og derfor tror jeg, at man har et problem i faglige organisationer, for man kan ikke få gjort unge aktive, og det kan man ikke, fordi de ting, som man involverer sig i, er no-

get som strækker sig uendeligt. Og den følelse af, at 'er der aldrig nogen ende på det her?', det får du ikke unge mennesker til at involvere sig i.

Et centralt træk især ved de unges nye måde at engagere sig på er, at de ser deres civile engagement som et udtryk for at individualitet og fællesskab hører sammen og gensidigt betinger hinanden i hverdagen. Hverdagsmagerne kendetegnes bl.a. ved, at de prioriterer deres selv- og samudvikling som ganske almindelige mennesker over deres deltagelse i forhold til det store politiske system, der egentlig ikke interesserer dem særligt meget. Som Hanne fortalte os:

> (...) Jeg har vel nærmest ikke noget forhold til partipolitik. Jeg stemmer på et parti, fordi det er den måde, det er sat op på, når jeg går hen i stemmeboksen, når der er valg. (...) Jeg synes mere, at det ligger til mig at tage fat på tingene på en anden måde. Det er også så igen en personlig ting. Men jeg føler, at jeg er mere engageret og mere aktiv, når det sådan er noget mere konkret.

Selvom hverdagsmagerne foretrækker at engagere sig i politik på det lokale plan, opfatter de ikke den store politik på Christiansborg og i EU som fjenden. De beskriver i højere grad deres forhold til politikerne som en form for arbejdsdeling. *Et eller andet sted skal de der systemer jo understøtte hinanden både opad og nedad.* Hanne tænder ikke på det partipolitiske. Hun går op i andre slags politik: *Ja, der er f.eks. arkitekturpolitik, og der er miljøpolitik, og der er de der forskellige ting som går lidt på tværs af partipolitik som sådan.* Hun går ikke så meget op i *om Socialdemokratiet opfører sig sådan og sådan i forhold til miljø og institutioner ... Jeg er mere engageret og aktiv, når det sådan er noget mere konkret.* Hanne vil hellere tale om *et eller andet mere begrænset emne.* Hun mener, at politikerne skal tage sig af de store linier men kræver så til gengæld at blive respekteret for sin lille politik – det man kan kalde hverdagens politik – i skolen, på arbejdet og i boligområdet.

Hverdagsmagerne afviger betydeligt fra Gundelachs græsrødder. Til forskel fra borgergrupperne opfatter de ikke deres aktivitet, som noget der primært drejer sig om at presse myndighederne og holde dem fast på deres opgaver. Hverdagsmagerne handler ikke for at påvirke myndighederne, for at få dem i tale eller for at tiltrække sig mediernes bevågenhed. De benytter de muligheder, der er for selv at klare deres dagligdagsproblemer. Nogle af disse problemer anser de

for at være særdeles politiske. Det gælder eksempelvis hærværk i gården, manglende eller dårlig gadesanering, hjemløse i nabolaget, og mangel på dialog blandt forældrene i børneinstitutionen. Henrik mener, at

> politik det skal føres, dér hvor man har base, eller dér hvor man synes, man er med. Jeg ville da føle det naturligt, hvis jeg også på én eller anden måde er aktiv i det øjeblik, at mine børn skal starte i skolen. På én eller anden måde.

Politisk engagement er således ikke bare, som antaget af borgergruppegræsrødderne, noget der er rettet imod den slags fuldtidspolitik, der foregår i det etablerede politiske systems institutioner.

Hverdagsmagerne er imidlertid også anderledes end græsrødderne i de sociale bevægelser. Da græsroden Grethe skulle definere sit sociale engagement sagde hun:

> Jeg har nogle gange tænkt på at flytte på landet, og så har jeg som regel altid sagt: 'er kirkerådet den eneste eksisterende organisation, der er der, så melder jeg mig ind i kirkerådet'. Og det ville jeg nok også gøre.

Hanne nærer slet ikke denne brændende interesse for hele tiden at gøre noget. Hun *er ikke én af de dér fuldtidgræsrødder, der altid er i gang, altid skal på weekend med deres venner for at diskutere noget*. Hverdagsmageren opfatter ikke aktivisme som en moralsk pligt og „jo mere jo bedre". Indstillingen til deltagelsen er langt mere afslappet og pragmatisk. Man deltager i det omfang, det giver mening for en selv, og finder det helt o.k., at nogle foretrækker at lade være. Dette har nok især noget at gøre med, at hverdagsmageren ikke bærer rundt på en venstrefløjsideologi om hele tiden at provokere og udøve modstand mod systemet. Som Henrik fortæller: *Jeg er jo ikke medlem af noget politisk parti. Nok også fordi, at jeg ikke har noget* (partipolitisk) *hjemsted*. Hverdagsmagerne kan ikke leve sig ind i græsrøddernes oprindelige venstrefløjstankegang, fordi de ikke ser staten som et redskab for magten eller kapitalen – de onde kræfter – der må bekæmpes og holdes på afstand for enhver pris. Hverdagsmagerne har derfor ingen problemer med at lade sig „inddefinere", som Gundelach kalder det. De arbejder gerne tæt sammen med offentlige myndigheder om lokal problemløsning, hvis de altså finder det hensigtsmæssigt.

Selv om hverdagsmagerne langtfra kan betegnes som aktivister, er de langtfra passive. Politik er noget man helt udramatisk engagerer sig i som en naturlig og integreret del af ens hverdagsliv i øvrigt, når man har lyst til det, og når man finder det nødvendigt. Hanne beskriver sin deltagelse som *sådan lidt op og ned. Da jeg lavede radio, der tror jeg, jeg lavede det en gang om måneden, måske, ...Og da jeg lavede layout, der kom der et blad om måneden. Det tog så to-tre aftener hver måned.* Hverdagsmageri indbefatter altså ikke en altopslugende aktivitet rettet mod at realisere „det gode samfund". Det er mere ad hoc eller på deltid, og man gør det ikke af pligt, men fordi man finder det nødvendigt eller/og sjovt og udviklende for en selv:

> Jeg har jo prøvet at vælge nogle ting, som kombinerede, hvad jeg selv synes var sjovt, og hvad jeg selv synes var nødvendigt. F.eks. valgte jeg at lave layout fordi jeg syntes, at det ville jeg egentlig gerne lære; det synes jeg kunne være spændende, og også relevant i forhold til min uddannelse. Og så valgte jeg så at lave layout, der, hvor jeg gjorde det, fordi jeg synes, at det var et godt blad. En god sag. Så jeg prøvede sådan at kombinere det, ikke. Og det tror jeg er meget godt, så man ikke sådan pudser glorien helt voldsomt, men at man også synes, at man også selv helt personligt får noget ud af det.

Paradoksalt nok giver græsroden Gitte udtryk for noget af det samme. Hvor hun før var fuldtidsaktivist, indrømmer hun nu: *Du kan ikke både gå på arbejde og have børn, og hvad ved jeg, og så lave hundredevis af andre ting. Det er jo så, hvad det er. Ellers er det da op til den enkelte, om de vil* [engagere sig]. Hun antyder hermed, at også hendes eget engagement er ved at miste sin ideologiske og principielle karakter. Venstre-højre skalaens modstilling af solidaritet-egennytteorientering som politisk handleparameter undermineres af mere personlige og lokale overvejelser om, at politisk deltagelse både skal give en selv noget og gøre en umiddelbar forskel i løsningen af dagliglivets problemer. Også på andre måder fremstår højre-venstre skalaen som irrelevant for hverdagsmagerne. Som Henrik siger, er det

> for endimensionalt at tænke politisk højre-venstre. Fordi jeg synes egentlig, at der er da nogle af frihedsidealerne fra højrefløjen, der er udmærkede; frihed for ansvar, det synes jeg er o.k. Men uden solidaritet fra venstrefløjen, så ...i øvrigt ikke noget samfund.

Endelig synes hverdagsmageri langtfra at være præget af afmagt. Det er svært at forestille sig en hverdagsmager uden nogen form for politisk selvtillid, selvom den nok ikke altid vil være så veludviklet som hos Hanne, der går så langt som til at hævde:

> Altså det ansvar jeg tager for mit eget liv, den indflydelse har jeg vel også. Hvis jeg ville noget andet, så kunne jeg jo flytte, eller jeg kunne gøre nogle ting, sådan at min situation blev anderledes. At man så kan føle sig presset af dette og hint, det kan jo (ikke undgås). Sådan er livet jo også.

Sammenfattende kan hverdagsmagerens politiske identitet betegnes som en form for lille amatørpolitik, hvis slagord er:

- gør det selv
- gør det dér, hvor du er
- gør det fordi du synes det er sjovt, men også fordi du finder det nødvendigt
- gør det ad hoc eller på deltid
- gør det med løsningen af et konkret problem for øje
- gør det ansvarligt og med en grundfæstet tillid til din egen beslutnings- og handlekraft
- gør det helst alene, men gå sammen med systemet, hvis du har brug for det

Er hverdagsmageriet noget nyt?

Skal man tage stilling til, om hverdagsmageri er noget nyt eller ej, kan man altså i første omgang konkludere, at der er stor forskel på græsrødderne som Gundelach så dem, og hverdagsmagerne som vi ser dem. Men, kunne man indvende, er det ikke bare et spørgsmål om øjnene, der ser? Er det i virkeligheden ikke bare den synsvinkel, som vi hver især anlægger, der bevirker, at vi ser noget forskelligt. Herom kan man i sagens natur kun gisne. Vi må nøjes med at konstatere, at nogle af de grundforestillinger, der har præget den moderne bevægelsesforskning efter 1945, herunder også Gundelachs studie af græsrødderne, gør det svært at få øje på eventuelle hverdagsmagere (Bang & Sørensen, 1998). Moderne bevægelsesforskning er nemlig bygget op omkring den forestilling, at politik handler om at

konfrontere systemet. Som en autoritativ lærebog fra 1990 udtrykker det, er den overordnede påstand i bevægelsesforskningen „at sociale bevægelser forbliver uden for regeringsmagtens institutionelle ramme og forsøger at øve indflydelse over politikken med ukonventionelle midler“ (Dalton & Kuechler, 1990, s. 18). Denne påstand kan relatere sig til forskellige perspektiver på social protest som drevet af: 1) Mangel på indflydelse og økonomisk marginalisering, 2) rationelle valg, hvor man forsvarer sin egeninteresse mod statslige overgreb 3) ressource-mobilisering, hvor man fokuserer på dannelsen af organisationer til at artikulere politisk utilfredshed og sociale konflikter og 4) ideologi, hvor man udfordrer den velfærdsstatslige konsensus med dens traditionelle form for neo-korporatistisk interessegruppe-aktivitet samt understreger behovet for en ny organisationel struktur til at realisere nye reformidealer.

Det, der binder disse perspektiver sammen, er netop den moderne forestilling om, at politik handler om på en gang at påvirke systemet og holde det på afstand af den magtfri sfære – det sociale, det private, livsverdenen, civilsamfundet. Formålet hermed er at sikre sig, at systemlogikken ikke koloniserer den sociale solidaritet, det frie initiativ, det frivillige engagement eller den kritiske bevidsthed. Det er som græsrodsgraffitien i Gundelachs bog, „Når u-ret bliver ret bliver modstand til pligt“.

I den referenceramme som ligger til grund for *Demokrati fra neden* relaterer civilt engagement sig ikke bare til forestillingen om, at det er en pligt at være aktiv. Hverdagsmageridentiteten gør det muligt for den enkelte at kombinere det lystbaserede og det nødvendige, når man vælger hvordan og hvornår man vil gå ind og ud af en bestemt aktivitet. Nogle har betegnet dette som et skift fra en moderne emancipatorisk politik til en højmoderne livspolitik (Giddens, 1991), hvor det politiske bliver personligt og selv-refleksivt. Det civile engagement indlejrer sig i politiske netværk frem for at positionere sig mod et hierarki; deltagelse kommer til at handle om at vælge, hvornår man vil gå ind i og gå ud af en given sammenhæng; lysten og opfattelsen af nødvendighed driver i fællesskab engagementet, og etik, personlig integritet og gensidig tillid bliver centrale elementer i det demokratiske liv.

Et sådant perspektiv på civilt politisk engagement ligger langt fra 1970'ernes og 1980'ernes aktivismeperspektiver. Det lader sig ikke reducere til Gundelachs moderne tilgang til hverken borgergrupperne eller til de sociale bevægelser. Men hvad så med samfundstænkningen før 1968? Der er oplagt visse fællestræk mellem vores analy-

seapparat fra *Demokrati fra neden* og anarkismen, som vi for eksempel finder den hos den russiske prins Kropotkin, der i slutningen af forrige århundrede undertregede, at politik i „det gode samfund" handler om, at almindelige mennesker tager deres eget liv og samfundets ve og vel i egne hænder. Men hos Kropotkin er denne brede politikopfattelse knyttet til en voldsom skepsis og afstandtagen fra enhver form for autoritet (Kropotkin i Capouya & Tompkins, 1975, s. 65). Nok tager hverdagsmagerne ansvaret for deres eget liv, men de udelukker ikke, som anarkisterne, muligheden for at leve sammen med systemet og føle, at man har gavn af det. Vores hverdagsmageres udtalelser minder os også om *den hjertets rastløshed, der er naturlig for mennesker, når alle betingelser er næsten lige, og når enhver ser de samme chancer for at komme fremad*, som den franske aristokrat Tocqueville faldt over, da han i første del af forrige århundrede kom til Amerika (Tocqueville i Mayer (red.), 1969, s. 310-311). Koblingen mellem frihed og lighed fremstår dog ikke helt så lokal i nutidens danske velfærdssamfund, men er klart knyttet til systemet, på trods af alle dets mangler. Det er i det hele taget svært at forestille sig, at hverdagsmageren skulle have kunnet opstå i en tid, hvor man *ikke* levede sit liv med og i et væld af forskellige offentlige og halv-offentlige institutioner fra vugge til grav. Hverdagsmageri synes at forudsætte eksistensen af et samfund, hvor man prioriterer den enkelte institutions selvstændiggørelse, hvor forandringstakten er ekstremt høj, og hvor lokalisering og globalisering hænger intimt sammen med forskellige ekspertsystemers evne til at transportere sig frit rundt i verden (med eksempelvis CNN og Internet).

Den nye ekspertpolitik

Det forskningsperspektiv, som *Demokrati fra neden* tager afsæt i, gør det imidlertid ikke bare muligt at få øje på hverdagsmagere. Det bliver tillige muligt at få øje på en ny form for politiseret ekspertaktivisme, som nutidens Nørrebrogræsrødder kan ses som eksponenter for. Hovedelementet i denne græsrodselitisme er ikke, som det var tilfældet med Gundelachs fuldtidsaktivister, at gøre modstand imod og holde systemet ude fra det sociale. Som Grethe påpeger, har det at være græsrod nu til dags i høj grad noget at gøre med politisk magtudøvelse. Det handler om at være i stand til at artikulere, hvad der skal gælde som politisk virkelighed for andre i det sociale:

> Jeg har en meget bred definition for, hvad politik er. Nogle mener, at det er alle de samfundsmæssige handlinger, som man enten direkte eller indirekte er involveret i. Ofte, i hvert fald hvis man vælger det, kan det have en politisk drejning. Og det er nok en udgangsvinkel jeg ofte har ... fordi jeg tænker politisk. Jeg taler ofte med mennesker, for hvem tingene måske er uforståelige, men hvis jeg kan give dem en politisk definition på, hvorfor tingene ser ud som de gør, så ser verden også anderledes ud, lige pludselig, på deres vegne.

Grethe introducerer en ny sondring imellem ekspertaktivisme og hverdagsmageri. Ekspertaktivismen udgør en ny slags politisk ekspertise, der indskriver sig i forskellige forhandlingsnetværk med politikere, forvaltere, interessegrupper og medier. Meget illustrativt fortalte Grethe os om sammenhængen mellem sit eget frivillige og offentlige liv som ledende græsrod, pædagog, tillidsrepræsentant, medlem af en brugerbestyrelse, mv:

> Jo mere jeg er involveret i det, jo mere afklaret bliver jeg også omkring, hvad der rent faktisk ligger af kompetence på de forskellige områder. Hvad er overenskomststof? Hvad er bestyrelseskompetence? Hvad er lederkompetence? Og hvad er mine kollegers og min kompetence her? Jeg synes faktisk, at det bliver meget nemmere af det. Jeg er meget mindre diffus omkring, hvordan jeg skal handle i de forskellige situationer.

Grethe synes at have udviklet en form for netværksbevidsthed om, at hun i kontekst A har kompetence X, mens hun i kontekst B har kompetence Y, og at disse koblinger mellem kontekster og kompetencer giver hende et mere differentieret og mere præcist billede af hendes egen rolle. Det er måske den samme netværksbevidsthed, der præger Henriks udsagn om *at politikken er lidt langt fra mennesker, sådan ude i et lokalområde*. Han vil gerne undgå, at *politik det bliver så stort, det bliver så omfavnende*, bl.a. ved at etablere en mere hverdagsnær kontakt med de offentlige myndigheder:

> Jeg synes egentlig, at kommunen godt kunne gøre noget mere. Ja, det synes jeg godt de kunne. I hvert fald over for de unge. Måske også over for skoleområdet, at der sker noget mere. At man prøvede at integrere de fremmede lidt. Jeg bor jo selv et

> sted, hvor der er masser af nationaliteter. Jeg synes også, at man ligesom savner lidt ... Man savner kommunen. En synlig kommune, faktisk, i dette her. De er nok synlige i det øjeblik, at der sker ballade, så skal de nok komme på gaden og demonstrere sammen med os andre, men jeg synes, at til daglig er de der ikke.

Spørgsmålet er så, om ikke det civile engagements kritiske engagement forsvinder, hvis man ikke længere har de samme klare fjendebilleder at forholde sig til. Græsrødderne fik jo frem for alt deres politiske identitet i kraft af deres antagonistiske forhold til myndighederne:

> Deltagerne i græsrodsorganisationerne er vrede. De føler, at de blever trådt på af myndighederne. (...) Det er for mange som om skællene falder fra øjnene. Pludselig ser man, hvordan systemet hænger sammen, og at politikerne i virkeligheden ikke varetager befolkningens interesser. Man er derfor meget engageret i kampen. Skelner skarpt mellem ven og fjende, og ve den, der anfægter organisationens grundlag (Gundelach, 1980, s. 13).

Det kritiske potentiale eksisterer fortsat, men har en anden retning. For svækkelsen af antagonismen mellem det politiske system og samfundet betyder ikke, at antagonismen forsvinder. Der udvikler sig bare nye fjendebilleder. Disse fjendebilleder retter sig i dag i lige så høj grad mod andre aktører i lokalsamfundet, som de retter sig mod det politiske system.

Hverdagsmagerne og den nye ekspertpolitik

Såvel græsrodseliter som hverdagsmagere på Indre Nørrebro kan ses som eksponenter for et nyt mere fladt og uformelt syn på politisk deltagelse og styring. Man sætter ikke længere livet på højkant mod systemet. Men hvor græsrødderne har valgt at gå ind og deltage og styre i ekspertspolitikken, har hverdagsmagerne valgt at engagere sig i deres egen *lille* politik. En ny mindre hierarkisk politisk autoritetsstruktur synes således at være ved at danne sig, hvor modsætningen ikke længere går mellem stat og civilsamfund, men snarere mellem eksperter og lægfolk. Denne ny modsætning lægger op til et væld af forskellige og indbyrdes modstridende opfattelser af, hvordan man

mest hensigtsmæssigt løser sine fælles anliggender, eksempelvis i daginstitutionen, på Blaagaards Plads, på Indre Nørrebro, i København, i Danmark, i EU. Elite-lægfolk-modsætningen er ikke drevet af kamp mellem højre og venstre, mellem borgere, bønder og arbejdere, men af en fortsat strid om, hvad der skal inkluderes i og udelukkes fra det politiske, og hvordan man som henholdsvis lægperson og ekspert kan gøre en forskel fra, få kendskab til og sætte sit præg på det politiske.

Netværkseliternes ekspertpolitik drejer sig tilsyneladende mere om forhandlet end om hierarkisk autoritet. Som græsroden Gitte siger, gælder det om *at være fandens dygtig, hvis du overhovedet skal flytte dem* [organisationsfolkene, politikerne og forvalterne]. *Du skal den onde lynemig være dygtig, og du skal vide, hvad du snakker om, for at de overhovedet gider at tale med dig*. Gitte har ikke længere, som den gamle græsrodsideologi dikterer, bare et negativt syn på det politiske. Hun synes også, at det er *nogle fandens spændende processer*, der *opstår, fordi der er en utilfredshed med tingene. Det er sådan set, hvad det er. Så* (græsrøddernes) *opgave er et eller andet sted at gå ind og arbejde*. Utilfredshed vil der naturligvis altid være blandt mennesker og i samfund; men den behøver jo ikke få en altomfattende karakter af modsætning mellem høj og lav eller Øst og Vest. Det er nok derfor, der altid vil være politik og brug for mennesker, der vil gå ind og arbejde med denne utilfredshed. Spørgsmålet er så om græsroden Grethe, med sin nyerhvervede netværksbevidsthed, har ret når hun hævder, at man i dag kun

> kan lave demokrati for de mennesker, der vil være med i det. Og det er så det, der kommer til at foregå. For dem som kan bruge det, og som gerne vil bruge det, for dem er der de rammer at være under her. Men for de andre er der ikke de muligheder.

Hverdagsmagerne udtrykker for os at se et stille opgør med Grethes opfattelse af demokrati som forbeholdt de få, der kan og vil være med i eliternes spil om magt og indflydelse. Hverdagsmagerne gør det ikke bare muligt at forholde sig kritisk til eliternes forhandlingsspil bag de lukkede døre. De peger også på det nødvendige i, at man insisterer på sin demokratiske ret og kompetence til at gøre en forskel i det lokale netop i kraft af, at man er et ganske almindeligt menneske. Som Henrik siger:

> Jeg tror at det er er vigtigt, at man er aktiv, hvor man nu befinder sig, Og det er meget politisk. Jeg er ikke så meget for de store linier. Det tror jeg i virkeligheden ikke betyder så meget.

Her ser vi så kimen til en ny modsætning, nemlig hverdagsmagernes tendens til at sætte den lille politik over store spørgsmål som beskæftigelsen, betalingsbalancen, europæisk integration, fred og sikkerhed, etc. Det gør de ikke så meget fordi de store spørgsmål opfattes som uvæsentlige eller uvedkommende, men mere fordi de opfattes som brikker i et forhandlingsspil mellem eksperter, der ikke har den store tillid til almindelige menneskers dømmekraft og handleevne, og som forsøger at positionere sig selv og manipulere med omgivelserne. Henrik formulerer det temmeligt skarpt i relation til politikerne: *Generelt synes jeg ikke særligt godt om politikere. Fordi jeg tror det er for meget levebrød. Det er ikke fordi, de har en idé, eller noget. En politik de vil føre ud i livet.* Han henter ikke denne opfattelse ud af den blå luft, men fra sine egne oplevelser som medlem af en lokal partiforening:

> jeg synes selv, de var for snævre i deres tanker. Det var dogmerne man hyldede mere end idéer. Der var ikke nogen debat. Og jeg synes egentlig, at de tilløb, der har været, det var mere af det samme. Sådan har jeg det med politik og politikere.

Selvom denne kritik smager af den gamle modstandsaktivisme, er der en væsentlig forskel i og med, at den kommer inde fra et netværk, der indbefatter såvel eksperter som lægfolk, og som relaterer sig til såvel den store som den lille politik. Derfor bliver Henriks kritik lige så rammende for, hvad der foregår i bevægelserne, som for, hvad der sker i partierne: *Så snart det bliver større foreninger, så tror jeg ikke [at de kan forblive demokratiske]. Foreninger har en tendens til at lave deres egen politik. Og så har vi i det hele taget ikke særlig stor indflydelse på, hvad det er.*

Henrik synes først og fremmest at angribe eksperternes tendens til at nedvurdere eller bagatellisere hans og andre lægfolks engagement i hverdagslivets politik. Som en statsmininister engang kom til at udtrykke det, er der er i høj grad brug for, at „genskabe politikernes tillid til befolkningen". Ellers kommer man nemt til at reducere politik til en ekspertpolitik, hvor det hele handler om at kombinere rationalitet, magt og indflydelse. Pia, der før var græsrod og nu er politiker siger:

> (H)vis man går ud og blander sig (som politiker), så har man mulighed for at få indflydelse. Der er ikke nogen garanti for, at man får det, men der er i hvert tilfælde mulighed for at man får det. Hvis man går ind i en stærk bevægelse – altså stærke bevægelser har meget magt.

Hverdagsmageren Henrik går ikke bare efter at rationalisere sin magt eller indflydelse i sit forhold til de lokale institutioner:

> Jeg synes, at det er vigtigt, at man ligesom holder (fast i, hvad der sker i institutionerne). Ikke for at holde styr på det, men for at føle sig involveret, også i ens børns liv. Det er vigtigt for mig. Og en god måde at komme ind på det, det er også at være engageret i forældrearbejdet i institutionen. De første år, det var dengang det hed forældreråd. Disse var uden formel [indflydelse] men gjorde meget ud af, at der var et forældresamarbejde i institutionen.

Henrik prioriterer til forskel fra eksperten *ikke* evnen til at få styr på tingene over følelsen af at være involveret. Det gør Gitte derimod i sin egenskab af professionel pædagog og kontaktperson til brugerbestyrelsen i en daginstitution. Hun siger:

> Vi har dybest set ikke noget at skulle have sagt. Vi skal tage stilling til nogle budgetter, vi skal godkende nogle budgetter, og budgetterne er stort set stukket konkret ud på kommunalt regi. Det er peanuts [...]. Og så de der peanuts, dem har personalet selvfølgelig gået og tænkt på til daglig. [De har] selvfølgelig deres holdning til, hvordan de skal forvaltes. De har så i deres regi lavet et forslag, som så bliver fremlagt. Så medmindre der er et eller andet helt åbent, rivende galt, så [vil det blive godkendt]. Vi [Pædagogerne] kalder det *lorte den af* i hovedet på forældrene. Det er de ting, der ikke rigtig er andre, der gider tage sig af. Det er, hvis der skal moderniseres eller vedligeholdes i en institution. Det kan forældrene få lov til at ligge og lege med. De kan indhente tilbud, billige tilbud, og finde ud af om det nye køkken skal have grønne eller blå låger. Og det kan man så bruge en helvedes masse tid og energi på.

Gittes opfattelse af, at hendes brugerbestyrelsesarbejde handler om

at *lorte den af* i hovedet på forældrene, giver et tydeligt billede af, hvorfor hverdagsmagerne ikke synes, at de ekspertpolitiske organiseringsformer har ret meget at tilbyde dem. Dertil er det forhandlingspolitiske arbejde for abstrakt, kynisk, omfattende og langsommeligt. Blandt andet er der i organisationshierarkiet ringe udsigter til, at den enkelte kan opnå direkte og umiddelbar indflydelse på løsningen af konkrete problemer. Som konsekvens heraf synes såvel lægfolk som eksperter i stigende grad at opfatte bevægelserne og de frivillige foreninger som ekspertorganisationer, der håndterer tingene på en måde, der ikke giver plads til almindelig deltagelse men kun passiv støtte (Selle & Strömsnes, 1997; Torpe, 1998). Dermed opstår der en betydelig afstand mellem elite og menige, der så igen smitter af på hverdagsmagernes forhold til de partier, der skulle repræsentere dem. Politikerne og hverdagsmagerne er simpelthen ikke indstillet på at bruge partiorganisationerne til de samme ting. Politikerne orienterer partiet mod den store politiks abstrakte, langsigtede og overordnede problemstillinger, mens hverdagsmagerne efterlyser en organisatorisk platform, der hjælper dem i deres orientering mod konkret problemløsning. For dem må politik og demokrati handle om mere og andet end forhandlet autoritet og konsensus, hvis ikke det skal virke blokerende for folkestyret.

Hverdagsmagerne og demokratiet

Nu ved vi jo ikke noget om, hvor udbredt hverdagsmageridentiteten er. Det må fremtidig forskning afdække. Der kan dog alligevel være god grund til at reflektere over de mulige konsekvenser, som hverdagsmageri kunne tænkes at ville få for demokratiet. Efter vores opfattelse peger hverdagsmageriet på mange måder i en positiv retning. Det er positivt, at det bliver muligt for befolkningen at vælge en tredje vej mellem den passive borgerrolle og den heltidsengagerede politikerrolle. Hverdagsmagerne er aktive medskabere af samfundet uden, at det politiske engagement af den grund er kerneomdrejningspunktet i deres liv. Ligeledes er det positivt, at politisk styring ikke længere udelukkende opfattes som baseret på tvang, hierarki og centralisme. Der er en stigende bevidsthed om, at dialog, forhandling, samarbejde og gensidig autonomi udgør væsentlige elementer i den politiske styring af det sociale.

Men med nedbrydningen af de gamle skel mellem stat og civil-

samfund og mellem offentlig og privat opstår der også en lang række potentielle farer for demokratiet – farer som der er behov for at få diskuteret og analyseret. En potentiel fare for demokratiet er hverdagsmagernes udgrænsning af sig selv fra den store politik, hvor toppolitikere og -forvaltere forhandler og debatterer med sig selv i lukkede rum uden foregående offentlig debat og behandling i Folketinget. En anden potentiel fare er den organisatoriske udvikling i de frivillige bevægelser, der kan medføre at deres interne demokrati sættes over styr, fordi de prioriterer det eksterne samarbejde omkring den nødvendige politik. Endelig er der fare for, at nye forhandlingsalliancer mellem lokale eliter og topfolk fra det formelle politiske system sætter såvel lokalbefolkning som de menige lokale politikere uden for indflydelse. Farerne for demokratiet ligger helt tydeligt i netværksstyringens uformelle, lukkede og uigennemsigtige karakter. Den betyder, at kampen om indflydelsen i elitenetværkene bliver svær at gennemskue og kontrollere for almindelige mennesker. Et nyt spørgsmål presser sig i stigende grad på: hvordan ser demokrati ud i et netværkssamfund? Svaret blæser i vinden, der for sin del bliver kraftigere og kraftigere dag for dag. Skal folkestyret ikke blæse omkuld, må der skabes fornyet debat om, hvordan man udvikler institutionelle former, der kan styrke sammenhængen mellem politisk indflydelse og politisk ansvar i den politiske proces; der kan få lægfolk til at føle sig involverede i den store politik; og som sikrer folkelig kontrol gennem offentlighed omkring netværksstyringen.

Noter

1 *Demokrati fra Neden* er et forskningsrådsfinansieret forskningsprojekt med deltagelse af forskere fra Københavns Universitet, Aalborg Universitet og Roskilde Universitetscenter.),

Litteratur

Bang, H.P. (1998). David Easton's Postmodern Images. *Political Theory, 26,* 3:281-316.

Bang, H.P. et al. (1997). Elite eller folkestyre – demokrati fra oven eller neden. *Grus, 51*: 5-31.

Bang, H.P. & Sørensen, E. (1997). Fra græsrødder til hverdagsmagere. *Demokratiprojektets Arbejdspapirserie, 3*. København: Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

Bang, H.P. & Sørensen, E. (1998). *The Everyday Maker: A new challenge to democratic governance*. COS-rapport nr. 3.

Bogason, P. & Sørensen, E. (1998). Indledning. I: P. Bogason & E. Sørensen: *Samfundsforskning bottom-up. Teori og metode*, s. 7-18. København: Roskilde Universitetsforlag.

Capouya, E. & Tompkins, K. (eds.) (1975). *The Essential Kropotkin*. (New York: Liveright).

Dalton, R.J. & Kuechler, M. (eds.) (1990). *Challenging the Political Order*. Cambridge: Polity Press.

Giddens, A. (1991). *Modernity and Self-Identity*. Cambridge: Polity Press. Da. udg.: *Modernitet og selv-identitet*. København: Hans Reitzels Forlag 1997.

Greve, C. (1998). *Den grå zone – fra offentlig til privat virksomhed*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Gundelach, P. (1980). *Græsrødder er seje*. Århus: Forlaget Politica.

Hansen, A.D. et al. (1997). *Demokrati fra Neden: baggrund, problemformulering, begreber og principper for caseudvælgelse*. Demokratiprojektets Arbejdspapirserie nr. 9. København: Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

Pedersen, O.K. et al. (1994). *Demokratiets lette tilstand*. København: Spektrum.

Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding governance*. London: Open University Press.

Selle, P. & Strømsnes, K. (1997). Medlemskap og demokrati: Må vi ta passivt medlemskap på alvor? *Politica, 29,* 1:31-48.

Sharpf, F.W. (1994). Games Real Actors could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations. *Journal of Theoretical Politics, 6,* 1: 27-52.

Tocqueville, A. de (Mayer, J.P. ed.) (1994). *Democracy in America*. London: Fontana Press.

Torpe, L. (1998). Lokal organisationsdeltagelse og demokrati. I: Ronit, K. (red.), *Interesseorganisationer i dansk politik*, s. 49-80. København: Jurist- og Økonomforbundet.

Den kønnede virkelighed – den kønsløse debat

ANETTE BORCHORST

Dette kapitel tager udgangspunkt i det paradoks, at der gennem 1990'erne er taget politiske beslutninger, som har meget forskellige konsekvenser for mænd og kvinder, uden at køn tilsyneladende har spillet en rolle i politikernes overvejelser. Derved adskiller 1990'erne sig fra 1980'erne og især fra 1970'erne, hvor køn spillede en langt større rolle i de politiske diskussioner. Den sag, som er udvalgt til at illustrere paradokset, består af en række beslutninger om forældre- og børnepasningsorlov fra 1992 og fremefter, som har givet forældre mulighed for at passe deres børn med økonomisk kompensation. Det var tanken bag disse ordninger, at man kunne slå to fluer med et smæk. Man ville nedbringe den høje arbejdsløshed og samtidig give børnefamilierne mere tid. Småbørnsfamiliernes problemer med at kombinere arbejds- og familieliv har været aktualiseret med den store inddragelse af kvinder på arbejdsmarkedet i Danmark siden 1960'erne. Det førte til opløsning af det tidligere familiemønster, hvor kvinderne tog sig af omsorgen og mændene af forsørgelsen. Elementer af den traditionelle arbejdsdeling er imidlertid blevet bevaret i toforsørger-familierne, idet småbørnsfædres og småbørnsmødres tilknytning til arbejdsmarkedet fortsat bærer præg af, at mændene er de primære forsørgere og kvinderne hovedansvarlige for småbørnsomsorg. Således er det ofte kvinderne, som tilpasser sig til behovene i familien.

På denne baggrund kunne man for det første forvente, at forældre- og børnepasningsorlovsordningerne især ville blive benyttet af kvinder. For det andet kunne man forvente, at det indgik i politikernes overvejelser, om man vedtog ordninger til kvinder eller sigtede mod at inddrage flere mænd i ansvaret for småbørn. Mens det første har vist sig rigtigt, i og med at over 90 pct. af orlovsmodtagerne har været kvinder, så har det andet ikke været tilfældet. Politikerne har stort set ikke forholdt sig til køn i beslutningsdebatterne, hverken i starten eller ved de mange senere beslutninger, hvor den markante kvindedominans i ordningerne ellers var blevet synlig. Der argumen-

teres i kapitlet for, at det manglende fokus på køn har ført til, at orlovsordningerne er blevet konstrueret, således at de ikke var attraktive for mænd, samt at deres effekter for kvinder til dels har været stik modsat de oprindelige beskæftigelsesfremmende hensigter.

I kapitlet diskuteres først kønnets placering på den politiske dagsorden fra Junigrundloven og fremefter, hvorefter der fokuseres på situationen i dag og beslutningerne om forældre- og børnepasningsorlov. Derefter ses på de kønnede effekter af ordningerne og på mulige forklaringer på kønnets fravær i de politiske debatter.

Den historiske udvikling i kønnets politiske betydning

Det moderne danske demokrati involverede i starten næsten kun mænd, og køn blev sjældent tematiseret på den politiske dagsorden. Udviklingen er gået mod en stigende inddragelse af kvinder og af køns- og kvindespørgsmål, men der har langtfra været tale om en kontinuerlig udvikling.

På Junigrundlovens tid var demokratiet funderet på et todelt kønssystem, hvor det politiske entydigt var forbundet med det mandlige. Det kvindelige blev sat i relation til det private, som ikke blev betragtet som del af den politiske sfære. Juniforfatningen fra 1849 og gennemførelsen af den „almindelige stemmeret" gjaldt således ikke kvinderne. Den omfattede faktisk langt under halvdelen af befolkningen, idet „fruentimmere, børn, tyende, forbrydere og sindssyge" ikke fik politiske rettigheder. Der kom til at gå 66 år, nemlig til grundlovsændringen i 1915, før danske kvinder fik stemmeret til Rigsdagen. Kampen for kvindernes stemmeret i Danmark stødte mod megen modstand, hvilket blandt andet hang sammen med en opfattelse af, at kvinder hørte til i hjemmet og burde overlade politik og arbejdsliv til mænd. En af modstanderne, et medlem af partiet Højre, formulerede det på følgende måde:

> Kvindernes Emancipation er, forekommer det mig, noget, der har så lidt hjemme her i Danmark som muligt. Vi have – heldigvis siger jeg – haft meget lidt af den Slags herhjemme. Det har været gammel Skik og Brug her, at Kvindfolkene have holdt sig hjemme og ladet Mandfolkene passe de offentlige Anliggender. Det tror jeg baade har været og vil vedblive at være det rigtige ... Jeg har hørt, at i Amerika skal Kvindeemancipationen være

> særlig fremme, men jeg har også hørt, at Mandfolkene derovre skulle have ytret, at de med en vis Misundelse saa hen til de Lande, hvor de putte Kvinderne ind i et Harem, da det var bedre end den Frihed, de havde gjort Bekendtskab med. Jeg tror ikke, at Kvindeemancipationen passer hos os, jeg er overbevist om, at det vil baade saavel Kvinderne som Mændene bedst, naar Kvinderne ville passe deres Køkken og Hus og lade os Mandfolk, saa vidt det gøres skal, passe de offentlige Sager. (C.J.F. Ahlefeldt-Laurvig, 12. Januar 1904 Rigsdagstidende. Landstinget 1903-1904, sp. 469f.)

Citatet fra Landstinget afspejler, at kravet om stemmeret og valgbarhed for kvinder af modstanderne blev betragtet som et fundamentalt brud på den eksisterende samfundsorden og demokratiopfattelse. Efter indførelsen af stemmeret for kvinder skete der imidlertid i første omgang ikke større forandringer. Frem til afslutningen af besættelsen var kvinderepræsentationen under fem procent, og den kom først vedvarende over 10 procent i 1960'erne. Kvindelige ministre var også et særsyn, og kvindernes situation og kønsspørgsmålet kom sjældent på den politiske dagsorden. Dog blev der vedtaget en række ligestillingslove i 1919 og gennem 1920'erne.

I begyndelsen af 1960'erne begyndte kvindernes situation at ændre sig, og dette blev startskuddet til nogle af efterkrigstidens største samfundsændringer. Kvinderne fik del i uddannelseseksplosionen og blev i stort antal integreret på arbejdsmarkedet. Denne udvikling blev understøttet af udbygningen af velfærdsstaten og her især af den offentlige småbørnsomsorg. Startskuddet hertil var vedtagelsen af Lov om Børne- og Ungdomsforsorg i 1964.

> Den stigende industrialisering har bud efter mangen en husmor, som til gengæld venter, at hendes børn, medens hun er på arbejde, kan have betryggende kår i daginstitutionerne. Forhøjede leveomkostninger og stigende krav til levestandarden i øvrigt gør det meget ofte nødvendigt for en husmor at deltage i indtjeningen til stabilisering af hjemmets økonomi. Selv om mange af os kunne ønske, at husmødre som regel kunne hellige sig pasningen af mand og børn, kan hverken kontorer, butikker eller industrien undvære den kvindelige arbejdskraft, og allermindst vores eksportindustri. (Vestergård Poulsen, MF for det Konservative Folkeparti, 25. Maj 1964, Folketingstidende sp. 5488)

Citatet fra det konservative folketingsmedlem stammer fra beslutningsdebatten i 1964 og afspejler, at synspunkterne om kvindens plads i hjemmet blandt andet blev opblødt under indtryk af højkonjunkturen og den stigende arbejdskraftefterspørgsel. Vedtagelsen af, at staten skulle deltage i ansvaret for dagpasningen af småbørn i almindelighed – og ikke kun som tidligere af de dårligst stillede børn – var enstemmig. Politikerne var klare over, at deres vedtagelser ville påvirke kvindernes og familiens situation. De havde dog næppe forestillet sig, at de ville medvirke til så markante ændringer, både i velfærdsstaten og i kvindernes og dermed også børnenes og mændenes situation, som rent faktisk skete.

Ændringerne skal også ses i sammenhæng med den omfattende kollektive politiske mobilisering af kvinderne, som fandt sted i samme periode. Den nye kvindebevægelse, som var dannet i slutningen af 1960'erne, fik ikke og søgte heller ikke direkte indflydelse på den statslige politik, men den fik stor betydning for opgøret med de traditionelle forestillinger om kønnenes placering. Dermed fik den en betydelig indirekte indvirkning på de politiske debatter og lovgivningen. I 1970'erne og 1980'erne kom køns- og kvindespørgsmål for alvor på den politiske dagsorden, og der blev gennemført en række ligestillingslove. Dertil kom institutionalisering af kvinde-kønsspørgsmål i form af permanente ligestillingsorganer. I 1980'erne havde Danmark placeret sig i verdenstoppen med hensyn til kvinders og især småbørnsmødres arbejdsmarkedsdeltagelse og med hensyn til dækningsprocenter for pasning af de yngste børn. Også kvinderepræsentationen i parlamentariske organer og kvindeandelen i regeringerne satte rekorder, selv om Danmark i det meste af perioden har ligget under hovedparten af de øvrige nordiske lande på dette område.

I nutidens Danmark har kønnene formelt set de samme rettigheder, og der er bred enighed om, at ligestillingen mellem mænd og kvinder er nået langt. Imidlertid består der fortsat klare forskelle i mænds og kvinders placering på arbejdsmarkedet, i politik og i familien, især hvad angår ansvaret for børnene. Mænd har det primære ansvar for forsørgelsen og kvinder for omsorgen. Det kommer til udtryk ved, at kvinder har mere deltid og mere fravær fra arbejdsmarkedet i forbindelse med omsorg for småbørn end mænd. Der er også en tendens til, at kvinder er mere marginale i forhold til arbejdsmarkedet, jo flere børn de får. Omvendt befæster børn mænds arbejdsmarkedstilknytning, og de udnytter i meget lille udstrækning de orlovsrettigheder, de har fået i forbindelse med børnefødsler.

Folketingets beslutningsproces omkring forældre- og børnepasningsorlov

Forældre- og børnepasningsorlovsordningerne er nogle af de beslutninger, som har rettet sig mest direkte mod sammenhængen mellem arbejdsliv og familieliv i 1990'erne. Disse beslutninger har haft stor rækkevidde i den forstand, at de har været meget populære. Fra 1994 til 1996 havde omkring en fjerdedel af alle kvinder med børn i 0-2 års alderen således haft børnepasningsorlov (Andersen et. al., 1996). I dette afsnit analyseres debatterne op til alle de beslutninger, der siden 1992 er blevet truffet om disse to ordninger.[1]

Forældreorloven blev vedtaget i juni 1992 under den sidste Schlüter-regering som led i aktiveringsforliget. Den blev afløst af børnepasningsorloven, som blev vedtaget under den første Nyrup Rasmussen-regering i juni 1993 som del af arbejdsmarkedsreformen og gennemført fra 1994. Begge ordninger blev implementeret sammen med uddannelsesorlov og senere også sabbatorlov som midlertidige forsøgsordninger. Målgruppen for ordningerne var forældre til børn fra 0 til 8 år. Forældreorloven var frivillig og aftalebaseret og kunne benyttes af fuldtidsbeskæftigede, fuldtidsforsikrede og dagpengeberettigede lønmodtagere. Deltidsbeskæftigede var under visse betingelser også omfattet af den. I april 1993 blev målgruppen udvidet, i og med at ledige, selvstændige og herunder medhjælpende ægtefæller blev inddraget, og mulighederne for deltidsbeskæftigede forbedret. Børnepasningsorloven havde samme målgruppe og omfattede derudover også kontanthjælpsmodtagere. Beskæftigede lønmodtagere fik ret til at få orlov i en periode, og dermed blev frivilligheds- og aftaleprincippet modereret. Den økonomiske kompensation for orlovsmodtagerne var frem til efteråret 1994 på 80 procent af dagpengemaksimum, hvorefter den blev sat ned til 70 procent og fra april 1997 til 60 procent. I juni 1993 fik kommunerne mulighed for at give supplerende tilskud til orlovsydelsen med op til 35.000 kr. om året. Forudsætningen for at benytte sig af orlovsordningerne var, at man ikke benyttede kommunale pasningstilbud, hvis barnet var 0-2 år. Dog var der mulighed for halvdagsplads for børn mellem 3 og 8 år.

Beslutningen om forældreorlov var præget af konsensus, idet alle partier undtagen Fremskridtspartiet stemte for den, hvorimod det noget længere forløb omkring børnepasningsorloven har været mere konfliktfyldt. SF har stemt for alle beslutningerne (eller har undladt

at stemme) frem til nedsættelsen af den økonomiske kompensation i efteråret 1994, hvor partiet stemte imod sammen med Enhedslisten. De borgerlige partier uden for regeringen stemte ikke for lovgivning om børnepasningsorloven før efteråret 1994, hvor der blev gennemført forskellige stramninger. Fremskridtspartiet har i alt kun stemt for to stramninger af ordningerne i 1994.

Analysen af beslutningsdebatterne, bemærkningerne til lovforslagene og betænkningerne afgivet mellem forhandlingerne viser, at partiernes synspunkter på ordningernes konstruktion i hovedsagen bygger på seks typer begrundelser eller rationaler. Rationalerne kortlægges i det følgende på baggrund af partiernes eller politikernes begrundelser og ud fra, om det har haft konsekvens for deres stillingtagen til beslutningerne. De seks rationaler er:

- et *beskæftigelsesrationale*, hvor der argumenteres ud fra ordningernes betydning for ledighed og beskæftigelse
- et *børne- og familierationale*, hvor forældres mulighed for at tilbringe mere tid sammen med deres børn er af betydning for partiernes holdning
- et *liberalt rationale*, hvor holdningen til orlovsordningerne begrundes ud fra et ønske om at begrænse statslige tilskud til børnefamilier
- et *kommunaløkonomisk rationale*, hvor der lægges vægt på at lette efterspørgslen efter kommunal dagpasning for de mindste børn
- et *samfundsøkonomisk rationale*, hvor det er afgørende for partierne, om beslutningerne har konsekvenser for de offentlige udgifter
- et *kønspolitisk rationale*, hvor partiernes synspunkter på ordningerne influeres af, om de skærper uligheden mellem kønnene.

Forklaringen på, at der er indgået så mange rationaler i beslutningsprocessen, er, at der både var tale om en arbejdsmarkedspolitisk foranstaltning og en velfærdsydelse. Nogle af rationalerne er i det store og hele uforenelige, som for eksempel børne- og familierationalet og det liberale rationale. Andre rationaler kan uden problemer forenes, som for eksempel børne- og familierationalet og det kønspolitiske rationale. Det vil også være muligt at kombinere beskæftigelsesrationalet med både børne- og familierationalet og det kønspolitiske rationale, men næppe også med det samfundsøkonomiske og det kommunaløkonomiske. I det følgende analyseres hvert enkelt rationale i forhold til beslutningsprocesserne.[2]

Beskæftigelsesrationalet var et af de væsentligste rationaler bag forældreorloven. Det var således angivet som et af lovens formål „at sikre jobrotation gennem besættelser af stillinger, der bliver ledige i orlovsperioden" (1991-92 A, sp. 6753), hvorfor den også rummede et genbesættelseskrav. Også børnepasningsorloven havde som formål at „medvirke til at tage toppen af ledigheden og at fordele ledigheden ved at skabe større cirkulation og jobrotation på arbejdsmarkedet" (1992-1993 A, sp. 8861). Nyrup Rasmussen-regeringen nedtonede imidlertid beskæftigelsesrationalet med lempelsen af genbesættelseskravet i april 1993. Arbejdsminister Jytte Andersen begrundede det med et bevidst valg for at få flere til at benytte ordningerne (1992-93, sp. 8818). Det indicerer, at dette rationale blev nedtonet af hensyn til børne- og familierationalet, men det skete også under indtryk af, at den tilsigtede beskæftigelsesmæssige effekt ikke havde vist sig. Regeringspartierne fremhævede atter beskæftigelsesrationalet med nedsættelsen af den økonomiske kompensation i 1994, hvor arbejdsløsheden var faldet. I bemærkningerne blev denne beslutning således begrundet med, at den ville sikre „en konjunkturtilpasning af tilgangen til børnepasningsorloven" (1994-95 A, sp. 820).

Både SF (1992-1993 B, sp. 2024 f.), Venstre og de Konservative (1993-94, sp. 9094; 1994-95, sp. 1326f.; sp. 1328) har lagt vægt på beskæftigelsesrationalet gennem forløbet, og disse tre partier har ønsket at opretholde genbesættelseskravet. For de to sidste partiers vedkommende var dette hensyn afgørende for, at de stemte imod børnepasningsorloven.

Børne- og familierationalet var et andet afgørende rationale, som blev ekspliciteret i bemærkningerne til forældreorloven og i endnu højere grad til børnepasningsorloven. Her blev orloven set i sammenhæng „med regeringens initiativer for at give mere tid og livskvalitet i børnefamiliernes hverdag, således at de efter egne ønsker og behov kan tilrettelægge deres tilværelse, så forældre og børn får mere tid sammen" (1992-93 A, sp. 8861). Dette rationale var Nyrup Rasmussen-regeringens begrundelse for at udvide målgruppen med arbejdsløse og kontanthjælpsmodtagere og ved indførelse af retskravet ved børnepasningsorlov til forældre med børn under et år.

Børne- og familierationalet er især blevet brugt af regeringspartierne, SF, og Enhedslisten. SFs og Enhedslistens modstand mod beslutningen om nedsættelse af den økonomiske kompensation i efteråret 1994 var begrundet i, at det ville svække dette rationale (1994-95, sp. 1323; sp. 1336f.). De Konservative, Venstre og Frem-

skridtspartiet har lagt langt mindre vægt på børne- og familierationalet end de øvrige partier. Venstre og de Konservative var positive over for, at selvstændige også fik mulighed for at tage orlov i april 1993 (1992-93, sp. 6209f.; sp. 6212f.), men fremhævede, at orlovsaftalerne udelukkende skulle bygge på frivillighed og ikke rumme retskrav.

Det *liberale rationale* er især blevet anvendt af Fremskridtspartiet, som ved beslutningen om forældreorlov udtalte, at børnene er forældrenes ansvar, og at ordningen ville medvirke til „at skabe et afhængighedsforhold mellem børnefamilierne og staten" (1991-92 B, sp. 2592). Ved beslutningen fra juni 1993 om, at kommunerne kunne give supplerende tilskud til orlovsydelsen, markerede partiet, at det ikke mente, „at det er en offentlig opgave at subsidiere personer, som frivilligt har valgt at blive forældre, blot fordi de er blevet forældre". Man støttede således hverken direkte eller indirekte tilskud for eksempel i form af orlovsordninger (1992-93 B, sp. 3114). Venstre og de Konservative har også tilkendegivet, at de ønsker at give børnefamilierne flere valgmuligheder mellem privat og offentlig pasning, hvorfor de foretrækker løsninger, hvor pengene følger børnene i stedet for at gå via børneinstitutioner og orlovsordninger. Derfor har de foretrukket, at kommunerne generelt skulle kunne give tilskud til forældre, som passer børn selv, frem for kun at betale til orlovsbrugerne (1993-94, sp. 11808 f.).

Det *kommunaløkonomiske rationale* var det fjerde hovedrationale ved konstruktionen af ordningerne. Rationalet blev nævnt i bemærkningerne til lovforslaget om at åbne mulighed for kommunale tilskud til orlovsmodtagerne, idet der stod, at: „kommunerne får hermed et instrument til at lette presset på de dyre dagtilbud for de mindste børn" (1992-93 A, sp. 10058). Da kommunerne fra juni 1994 fik adgang til at differentiere tilskud efter børnenes alder, blev lovforslaget begrundet med, at kommunalbestyrelsen kan „variere og graduere tilskuddenes størrelse i relation til den dagtilbudsstruktur, der er i den enkelte kommune" (1993-94 A, sp. 8863).

Nyrup Rasmussen-regeringspartierne har lagt vægt på dette rationale, men Socialdemokratiet har markeret, at det var underordnet børne- og familierationalet, som formuleret af Jytte Madsen: „I Socialdemokratiet prioriterer vi fortsat højt, at børnefamilierne får mulighed for under rimelige økonomiske forhold at tage orlov til børnepasning, først og fremmest af hensyn til det enkelte barn og familien som helhed. Sidegevinsten er, at det letter presset på de offentlige

pasningsordninger, hvorved børnepasningsgarantien hurtigere kan opfyldes“ (1994-95, sp. 1274).

Det *samfundsøkonomiske rationale* var blandt andet de socialdemokratisk ledede regeringers begrundelse for, at den økonomiske kompensation i orlovsordningerne skulle være reduceret dagpengemaksimum, og ikke en højere kompensation (1993-94, sp. 3677). De radikale udtalte ved børnepasningsorlovens vedtagelse, at de foretrak en sikring af genbesættelsen af hensyn til samfundsøkonomien, men at de havde givet køb på det af hensyn til de øvrige regeringspartier (1992-1993, sp. 8811), og partiet har desuden fundet, at en øget inddragelse af arbejdsmarkedets parter i forhold til aftalerne om orlov var ønskelig af hensyn til samfundsøkonomien.

Også de Konservative og Venstre har i beslutningsdebatterne lagt stor vægt på dette rationale. Den konservative Per Stig Møller argumenterede således i april 1993 for, at retskravet i børnepasningsorloven vil føre til en betydelig udgiftseksplosion (1992-93, sp. 8775; sp. 8785), og Pia Christmas-Møller mente i december 1994, at børnepasningsorloven havde været en bombe under statsbudgettet (1994-95, sp. 1328). På samme tidspunkt fandt Venstres Ulla Tørnæs, at orlovsordningerne var økonomisk uansvarlige, og at de derfor burde gøres til et overenskomstanliggende (1994-95, sp. 1326). Samfundsøkonomien var hovedbegrundelsen for, at de to partier stemte imod børnepasningsorloven, men for nedsættelsen af den økonomiske kompensation i efteråret 1994[3]. Det samfundsøkonomiske rationale er (sammen med det liberale) det væsentligste argument for, at Fremskridtspartiet har stemt mod alle beslutninger, bortset fra nogle af opstramningerne af børnepasningsorloven.

For SF har dette rationale ikke været styrende for deres stillingtagen, tværtimod har partiet gennem hele forløbet haft den holdning, at den økonomiske kompensation skulle øges, således at det f.eks. kom op på niveauet for uddannelsesorloven, som var dagpengemaksimum (1991-92 B, sp. 2726; 1992-93 B, sp. 2024f.).

SF, Enhedslisten og Venstre er de eneste partier, hvis stemmeafgivning har været influeret af det *kønspolitiske rationale*. SF forklarede blandt andet deres modstand mod ordningernes lave økonomiske kompensation med, at det ville forstærke kvindedominansen i orlovsbenyttelsen. Lilli Gyldenkilde argumenterede i marts og juni 1993 for, at kun kvinderne ville gøre brug af ordningerne, hvis satserne ikke kom op (1992-93, sp. 6215; 1992-93, sp. 11415), og dette synspunkt blev også pointeret af partiet i betænkningen mellem første og

anden behandling af børnepasningsorloven (1992-93 B, sp. 2025). Hanne Thanning Jacobsen pegede i maj 1993 på, at især enlige mødre ville have problemer med den lave økonomiske kompensation (1992-1993, sp. 10097), og endelig henviste Åge Frandsen under debatten om nedsættelsen af den økonomiske kompensation til de uheldige ligestillingsmæssige konsekvenser af denne beslutning (1994-1994, sp. 1325). En tilsvarende men ganske kortfattet argumentation blev brugt af Enhedslistens Jette Gottlieb (1994-1995, sp. 1336). De to partier begrundede desuden i betænkningen til denne beslutning deres modstand mod forslaget med, at der givetvis ville være endnu færre fædre, som ville tage orlov (1994-95 B, sp. 145).

Venstre har en enkelt gang brugt køn som begrundelse for deres stemmeafgivning. Det skete i forbindelse med beslutningen fra maj 1995 om at give orlovsmodtagere mulighed for at hæve deres kapitalpension. Her begrundede Mariann Fischer Boel Venstres modstand mod lovforslaget med, at det ikke var rimeligt, „at det især er de unge og måske specielt kvinderne, der på sigt vil få de største problemer, for det vil vel overvejende være dem, der bliver tilskyndet til at hæve deres pensionsordning til orlov“ (1994-95, sp. 5840).

De politiske partier har stort set været enige om beskæftigelsesrationalet, men har derudover lagt vægt på forskellige rationaler. Partierne på højrefløjen har lagt mest vægt på det samfundsøkonomiske og det liberale rationale, mens venstrefløjspartierne har lagt mere vægt på børne- og familierationalet og det kønspolitiske rationale. Regeringspartierne i Nyrup Rasmussen-regeringerne har ud over beskæftigelsesrationalet lagt vægt på børne- og familierationalet, det kommunaløkonomiske og det samfundsøkonomiske rationale. Modsætningen mellem børne- og familierationalet på den ene side og samfundsrationalet og det liberale rationale har været det dominerende konfliktpunkt mellem partierne i beslutningsprocesserne.

Bortset fra SFs, Enhedslistens og Venstres henvisning til det kønspolitiske rationale, italesættes køn kun meget sjældent i beslutningsdebatterne, og det nævnes ikke i formålsangivelserne ved nogen af beslutningerne. Det er desuden karakteristisk, at forældreskabet er blevet konstrueret som kønsneutralt gennem alle debatter. CDeren Svend Aage Jensens udtalelse om orlovsordningerne som „en imødekommelse af mange forældres ønske om muligheden for at gå hjemme, medens børnene er små“ (1992-93, sp. 8809) er symptomatisk for synspunkterne i de fleste partier.

Socialdemokratiet har henvist til køn én gang i en enkelt debat, da

daværende folketingsmedlem Jytte Andersen ved vedtagelsen af forældreorloven i maj 1992 understregede, at ordningen var kønsneutral og håbede, „at man ville se eksempler på, at fædre i lige så høj grad som mødrene tager del i omsorgsopgaverne" (1991-1992, sp. 10125). Det Radikale Venstre har også henvist til køn i et enkelt tilfælde, da Dorthe Myltoft i maj 1993 udtrykte frygt for, at orlovsmodtagernes store kvindedominans generelt ville stille kvinder ringere på arbejdsmarkedet (1992-1993, sp. 10098). I ingen af disse tilfælde havde det konsekvenser for holdningen til ordningernes udformning.

De to bemærkninger udgør sammen med brugen af det kønspolitiske rationale, som er anført ovenfor, alle de tilfælde, hvor køn har været italesat i beslutningsprocesserne. Bemærkningerne har været enkeltstående og har ikke været kommenteret af andre politikere. Inddragelsen af køn har været personafhængig i og med, at det i alle partier undtagen SF har været gjort af kvindelige politikere, og en enkelt politiker, SFeren Lilli Gyldenkilde, har overvejet de kønnede konsekvenser ved alle de beslutningsdebatter, hun har deltaget i. Hverken de Konservative, CD, Kristeligt Folkeparti, Fremskridtspartiet eller Dansk Folkeparti har på noget tidspunkt refereret til kønsperspektiverne.

De kønnede aspekter af børnepasningsorloven er senere blevet debatteret i andre sammenhænge i Folketinget. Arbejdsministeriet, Socialministeriet og Ligestillingsrådet gennemførte i 1995 – dog uden større succes – en kampagne for at få flere mænd til at benytte sig af orloven (Ligestillingsrådet, 1996). Gennem de seneste år har spørgsmålet om en mere fleksibel orlov været lagt ind i trepartsforhandlingerne, foreløbig uden resultat. Tilbage står, at de politiske beslutninger om ordningernes grundtræk er truffet uden hensyn til de kønnede virkninger.

Den kønnede virkelighed

Kønnets fravær i beslutningsdebatterne står i modsætning til orlovsordningernes effekter, som i det følgende for det første skildres på baggrund af Arbejdsmarkedsstyrelsens og Socialforskningsinstituttets kortlægning af orlovsbrugerne, for det andet ud fra synspunkter og undersøgelser fra fagbevægelsen, og for det tredje ved forskellige forskeres vurdering.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har tilvejebragt kønsopdelt statistik om orlovsbrugerne siden ordningernes start. Siden 1994 har bestanden ligget mellem 30.000 og 39.000 personer årligt, og over 90 procent af disse har været kvinder (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 1997). Socialforskningsinstituttets evaluering af ordningen i 1994 og begyndelsen af 1995 viste, at halvdelen af modtagerne havde taget orlov i forlængelse af barselsorlov, og orlovsperioderne havde været længere, jo lavere indkomst, modtagerne havde. Det fremgik også, at kvinder gennemgående havde taget længere orlovsperioder end mænd. Næsten halvdelen af orlovsmodtagerne kom fra ledighed. Orlov var især blevet benyttet af offentligt ansatte, og især i områder med en høj kvindeandel, som for eksempel pædagoger, lærere og sygeplejersker. Der var endelig relativt få enlige forsørgere blandt orlovsmodtagerne (Andersen et al., 1996).

Nogle af fagforbundene med mange kvindelige medlemmer har jævnligt gjort opmærksom på de kønnede effekter af ordningerne. Både HK og Kvindeligt Arbejderforbund gjorde en del ud af at pointere, at reduktionen af den økonomiske kompensation i 1994 ville forstærke de ligestillingsmæssige problemer med børnepasningsorloven (se for eksempel Politiken 22. November 1994). En undersøgelse af marginalisering af unge kvindelige medlemmer af HK fra 1997 viste desuden, at der var sammenhæng mellem børnepasningsorlov, stigende ledighed og risiko for marginalisering, især for kvinder under 30 år med tilknytning til det private arbejdsmarked (SBK Scandia A/S, 1998).

Orlovsordningernes marginaliserende virkninger er siden deres introduktion også blevet tematiseret af en del forskere og eksperter. Daværende vismand og økonom Nina Smith argumenterede i 1994 for, at de lange orlovsperioder med børnepasningsorlov efter barselsorlov og den meget stærke kvindedominans blandt orlovsmodtagerne havde en negativ effekt for kvinders beskæftigelse. Hun pegede på, at internationale forskningserfaringer havde vist, at effekten af langvarigt fravær er øget ledighed og marginalisering. Ifølge Smith betød den stærke kvindedominans, at det blev nedfældet i arbejdsmarkedets forventninger, at kvinder, uanset om de havde børn eller ej, var en dårligere arbejdskraft at ansætte. Dertil kom den selvforstærkende mekanisme i kønsarbejdsdelingen, som betød, at kvinderne efter barselsorlov og børnepasningsorlov også blev hjemme og passede syge børn (Århus Stifttidende 16. Januar 1994; Weekendavisen 7. Maj 1997).

Ifølge sociologen Marianne Olsen har effekten af børnepasningsorloven været, at den traditionelle kønsopdeling af børneforsørgelse i en økonomisk og en omsorgsorienteret del er blevet mere udtalt. Kvindernes lange orlovsperioder har været udtryk for individuelle løsninger på strukturelle problemer med at kombinere omsorg og forsørgelse. Forældre- og børnepasningsorlovens minimumslængde på 13 uger, samt det faktum, at de kun kan benyttes på fuld tid og ikke kan deles op i perioder, har gjort dem mindre attraktive for fædre. Denne betydning af orlovsordningernes konstruktion har også været fremhævet i tidligere dansk og nordisk forskning om barselsorlov.

Olsen pegede endelig på, at ordningerne har skabt en polarisering mellem beskæftigede og arbejdsløse mødre som følge af deres forskellige placering på arbejdsmarkedet, hvilket igen har skabt forskellige forhandlingspositioner i familien (1997).

Den ekstremt kønnede virkelighed hænger altså sammen med en traditionel kønsarbejdsdeling i familien og på arbejdsmarkedet, men også med ordningernes udformning. Den markante kvindedominans har forstærket opfattelsen af kvinder som mere marginale på arbejdsmarkedet end mænd, men det har formentlig især ramt lavt uddannede kvindegrupper og dem, som i forvejen var marginale i forhold til arbejdsmarkedet. Køn spiller derfor sammen med uddannelse og placering på arbejdsmarkedet. Endelig må man også differentiere mellem forskellige familieformer, således at der skelnes mellem samboende og enlige småbørnsforældre. Det relativt lille antal enlige forsørgere blandt orlovsmodtagerne peger i retning af, at ordningernes udformning og økonomiske kompensation ikke har gjort orlovsmuligheden realistisk for denne gruppe.

De kønnede effekter har altså været dokumenteret og analyseret gennem en længere periode, men af de effekter, som er omtalt her, er det kun de ligestillingsmæssige konsekvenser af niveauet for den økonomiske kompensation, der for alvor har været tematiseret i folketingsdebatterne. Derimod har orlovsordningernes marginaliserende effekter for kvinder ikke været debatteret, selv om de strider mod de ledighedsbekæmpende formål, som var et af de væsentlige afsæt for beslutningerne. Virkningerne for arbejdsdelingen i familien og sammenhængen mellem orlovsordningernes konstruktion og det lille antal mandlige orlovstagere har heller ikke været diskuteret.

Spørgsmålet er så, om denne sag er typisk for beslutningsprocesserne i 1990'erne, og det er der meget der tyder på. Kønsspørgsmål tematiseres sjældent, og især hører det til undtagelsen, at kønnede

konsekvenser inddrages som en del af beslutningsgrundlaget. Man kan med god grund også spørge: Hvis køn ikke er blevet diskuteret inden for dette område, som rammer så direkte ned i kernen af kønsarbejdsdelingen, hvor sker det så?

Forklaringer på paradokset om den kønnede virkelighed og den kønsløse debat?

Hvad er begrundelsen for, at kønnet har haft så begrænset betydning i forældreorlovs- og børnepasningsorlovsbeslutningerne? Der kan være tale om en række forskellige forklaringer, hvoraf nogle knytter sig til træk i beslutningsprocesserne.

Med orlovsordningerne søgte man at kombinere to hovedmål, et arbejdsmarkedspolitisk og et familie- og velfærdspolitisk, og derved satte man sig mellem to stole. Dette var blandt andet medvirkende til, at så mange rationaler kom til at præge partiernes stillingtagen, og i særlig grad regeringspartiernes. Det kønspolitiske rationales beskedne rolle hænger bl.a. sammen med, at det blev betragtet som underordnet eller i modsætning til rationaler, som partierne lagde mere vægt på. Fremskridtspartiet, de Konservative og Venstres markering af, at det statslige ansvar for småbørn skulle nedtones, er udtryk for, at kønsspørgsmålet ikke findes relevant eller står i modsætning til det liberale og samfundsøkonomiske rationale. Omvendt er det plausibelt, at regeringspartierne, der lagde vægt på at bevare ordningerne, har fundet, at børne- og familierationalet var i overensstemmelse med det kønspolitiske rationale, blandt andet fordi ordningerne var så populære.

Det har blokeret for en justering af ordningerne, at en problematisering af deres kønnede effekter langt hen ad vejen er blevet opfattet som et angreb på ordningerne og som en støtte til dem, som helt ville af med dem. Det er ubetvivleligt, at børnepasningsorloven har været opfattet som et velfærdsgode af mange kvinder og som en mulighed for bedre at realisere deres moderskab, men det er også klart, at der i en del kommuner som følge af manglende børnepasningsmuligheder ikke har været reelle valgmuligheder for kvinder, der afsluttede barselsorlov. Den manglende diskussion af kvindedominansen i ordningerne har medført, at man har lukket øjnene for, at deres succes også kan tolkes som kvinders individuelle løsninger på strukturelle problemer med at forene tilknytning til arbejdsmarkedet med ansvaret for børn.

Den manglende tematisering af køn skyldes også et mangelfuldt beslutningsgrundlag, idet der hverken er inddraget kønsopdelte statistikker eller evalueringer af de kønsmæssige effekter i beslutningsprocessen. Det er også karakteristisk, at da Finansministeriet og Det Økonomiske Råd i 1994 problematiserede ordningernes beskæftigelsesmæssige effekter, fremlagde ingen af dem kønsopdelt statistik, selv om tallene forelå. De undlod også helt at inddrage kønsperspektiver i deres problematisering af de beskæftigelsesmæssige perspektiver (Finansministeriet, 1994; Det økonomiske Råd, 1994). Heller ikke tilgængelige forskningserfaringer om kønsfordelingen i barselsorlov og sammenhængen mellem arbejdspladskulturer og kønsbetinget orlovsbrug har været inddraget i beslutningsprocesserne.

Det har også været af betydning, at køns- og kvindeproblematik kun i meget lille udstrækning er integreret i andre politikområder, selv om dette er kernen i den såkaldte mainstreaming-strategi, som Danmark sammen med en række andre lande har forpligtet sig til i FN, EU og Europarådet. Den går blandt andet ud på at integrere overvejelser over effekter for køn i lovgivningens tilblivelsesproces, men strategien har hidtil kun haft meget beskedent gennemslag i Danmark[4], hvor man stort set heller ikke har diskuteret metoder til at implementere den. Det er karakteristisk, at kønsproblematikken tværtimod henvises til at blive varetaget gennem sit eget relativt perifere politikområde, nemlig ligestillingspolitikken. Her drejer det sig først og fremmest om, at kønnene formelt ikke må forskelsbehandles. Indholdsmæssigt er ligestillingspolitikken også relativt snævert afgrænset, således at for eksempel børnepasningspolitik ikke opfattes som en del af den.

Den manglende italesættelse af køn kan endvidere hænge samme med, at der hersker en stærk forestilling i offentligheden om, at ligestilling er opnået, blandt andet som følge af kvinders integration på arbejdsmarkedet og deres voksende tilstedeværelse i det politiske liv. Dertil kommer, at Danmark i en del år først og fremmest er blevet sammenlignet med de øvrige EU-medlemslande og derved har fremstået som meget avanceret på ligestillingsområdet, hvorimod skandinaviske og nordiske sammenligninger af ligestillingen, hvor Danmark ikke har været i front, har fået mindre betydning.

En mere generel og overordnet forklaring kan være, at det unikke samspil i det danske politiske system mellem kræfter „fra neden“ i form af kollektiv kvindemobilisering og kræfter „fra oven“ i form af institutionalisering af kvinde- og kønsspørgsmål har ændret karakter.

Et sådan samspil har kendetegnet alle de skandinaviske lande og har været medvirkende til deres såkaldt kvindevenlige karakteristika. Disse har blandt andet bestået i, at der via velfærdsstatslige ydelser i langt højere grad end i de øvrige vestlige lande er sket en tilpasning til kvindernes integration på arbejdsmarkedet (Hernes, 1987; Siim, 1991). Betydningen af kræfter „fra neden" og bevægelsesorienteringen har været større i Danmark end i Sverige og Norge (Borchorst, Christensen & Raaum, 1999). Det danske politiske systems responsivitet i forhold til levende bevægelser og aktive foreninger har en lang historisk baggrund og det har også været en grundpille ved udviklingen af velfærdsstaten historisk (Kolstrup, 1996). I forhold til kvinde- og kønsproblematikken har det givet sig udslag i kvindeorganisationernes og kvindebevægelsens betydning for institutionalisering af ligestilling i form af lovgivning og institutioner. Den stærke bevægelsesorientering i Danmark skal ses i sammenhæng med, at kvindebevægelsen og andre sociale bevægelser udgjorde den primære ramme for den omfattende politiske mobilisering af kvinder fra slutningen af 1960'erne frem til 1980'erne, hvorimod kvinderne stort set gik uden om de politiske partier (Togeby, 1992; Christensen, 1999).

I dag eksisterer der imidlertid ikke en levende massebevægelse i forhold til køns- og kvindespørgsmål, og køn er kun i begrænset udstrækning basis for kollektiv politisk mobilisering. Derved er presset fra neden mindsket, og muligheden for at fastholde den politiske betydning af køn er svækket. Den danske kønspolitiske model har meget mindre gennemslagskraft i dag end for 20-30 år siden, og den er også meget svagere end i de andre skandinaviske lande. Det medfører også, at kvinders interesser som gruppe tematiseres i meget mindre udstrækning i dagens Danmark, end de blev tidligere, mens det er gået omvendt med mænds og børns interesser. Spørgsmålet om kvinders kollektive interesse i at være økonomisk uafhængige af mænd og af ægteskab er for eksempel stort set forsvundet fra den offentlige debat.

Problemet med at fastholde køn på den politiske dagsorden skal også ses i sammenhæng med, at institutionaliseringen af kvinde- og kønsspørgsmål har været mindre omfattende i Danmark end i de øvrige skandinaviske lande. Det kommer til udtryk ved, at køns- og ligestillingspolitik ikke er så stærkt forankret på regeringsniveau som i Norge og Sverige, hvor der i en årrække er blevet udpeget ligestillingsministre og hvor regeringerne i modsætning til i Danmark udar-

bejder et ligestillingsprogram, som diskuteres i de parlamentariske forsamlinger. I Danmark har ligestillingsapparatet tillige mindre tyngde og gennemslagskraft end i Norge og Sverige, hvor der også løbende er sket justering af det (Borchorst, 1999). Ligestillingsrådet er fritstående i forhold til den statslige administration og har begrænset indflydelse på regeringen og de politiske partier. Det er karakteristisk, at Rådets udtalelser ved gennemførelsen af børnepasningsorloven tilsyneladende ikke spillede nogen rolle i beslutningsprocessen. Rådet (bortset fra DA) var positivt indstillet over for, at tidspresset på børnefamilierne blev mindsket, men pegede på behovet for fleksibel orlov og tilstrækkelig økonomisk kompensation for at gøre ordningerne attraktive for mænd. Derudover pegede Rådet på, at den manglende pensionsopsparing under orlov kunne medføre ligestillingsproblemer (Ligestillingsrådet, 1994, sp. 14f.).

Et andet aspekt af den mere begrænsede institutionalisering i Danmark er, at de politiske partier ikke profilerer sig på kønsspørgsmål i nær samme udstrækning som i de øvrige skandinaviske og nordiske lande, hvor hovedparten af partierne for eksempel markerer sig omkring ligestillingspolitik i deres programmer og i valgkampe. I 1970'erne og 1980'erne var der i de fleste danske partier kvinder, som var fremtrædende medlemmer af kvindeorganisationerne samtidig med, at de var folketingspolitikere. Der har desuden været en række eksempler på tværpolitiske netværk mellem kvindelige politikere, som førte til, at kønsspørgsmål blev sat på dagsordenen (Dahlerup, 1998, sp. 248). I dag har danske politikere imidlertid sjældnere kontakt med kvindeorganisationer end norske og svenske politikere (Wängnerud, 1999). Det kønspolitiske islæt har vist sig at være meget personafhængigt, blandt andet fordi de danske partier til forskel fra en del partier i de andre nordiske lande ikke længere har kvindeforbund. I modsætning til for 20-30 år siden tematiseres kønsperspektiverne stort set ikke i Venstre og de Konservative, og det sker også langt sjældnere end tidligere i det Radikale Venstre og Socialdemokratiet. Selv om venstrefløjspartierne oftest er dem, som inddrager kønsperspektiver, så sker det også meget mindre systematisk end tidligere. Dertil kommer, at nyere partier som Fremskridtspartiet og Dansk Folkeparti systematisk har været imod alle ligestillingstiltag.

Perspektivering

Den danske velfærdsstats relativt generøse og skattefinansierede ydelser har været medvirkende til at skabe større lighed, også mellem kønnene. Eftersom kønnene langtfra er ligestillede i forhold til omsorgsansvaret i familien, og kvinderne dominerer i de lavest placerede og dårligst betalte job på arbejdsmarkedet, er kvinder imidlertid – og herunder især de mest udsatte og dårligst uddannede – på en række områder også mere afhængige af velfærdsstaten end mænd.

Den danske velfærdsstat har som følge af en række indre og ydre påvirkninger været under omstrukturering gennem de senere år, og alt tyder på, at denne udvikling vil fortsætte. De kommende års mest brændende ligestillingsproblemer vil efter alt at dømme ikke knytte sig til åbenlys kønsdiskrimination, men til denne omstrukturering, og man kan forvente, at de netop vil vedrøre de kvindegrupper, som er mest marginaliserede. Tendensen er imidlertid, at kønnets politiske betydning er mindsket i 1990'erne, og at beslutninger træffes, uden at kønnede konsekvenser tages i betragtning. Det er det, som er belyst i dette kapitel med forældre- og børnepasningsordningen som eksempel.

Spørgsmålet er så, hvilke muligheder der er for at ændre denne situation. I forhold til konkrete beslutningsprocesser forudsætter det blandt andet, at køn inddrages mere systematisk i politikområder, hvor kønsforskelle spiller en rolle. En seriøs implementering af mainstreaming-strategien vil kunne understøtte en sådan indsats, men det fordrer tilvejebringelse af kønsopdelte statistikker og grundige vurderinger af lovgivningens kønnede effekter, samt at det faktisk spiller en rolle for beslutningstagerne.

Erfaringerne fra Sverige og Norge peger i retning af, at en stærkere institutionalisering af kønsspørgsmålene kan medvirke til at tematisere dem i den offentlige debat, og at en styrkelse af ligestilling på regeringsniveau, i de politiske partier og en mere central placering af ligestillingsinstitutionerne i Danmark vil kunne sikre en større opmærksomhed om, hvornår ligestillingsproblemerne mellem kønnene skærpes. Det vil herunder være vigtigt, at partierne og de store organisationers top er mere lydhøre over for de forbund og eksperter, som må antages at have fingeren på pulsen og dermed er i stand til at registrere, hvor ligestillingsproblemerne skærpes.

Institutionalisering og styrkelse af kræfterne „fra oven" kan imidlertid ikke gøre det alene, og her er problemet, at en bredere debat „fra neden" er svækket på grund af fraværet af en bred kønspolitisk

organisering og mobilisering. Derfor vil det være en demokratisk udfordring at stimulere en åben dialog om, hvorledes man undgår, at forskelle i de to køns placering i forhold til omsorg og forsørgelse forplanter sig til uligheder i deres samfundsmæssige placering og livsvilkår.

I et videre perspektiv er det afgørende, at mænd og kvinder er ligeligt repræsenteret i samfundets magtelite, hvad der langtfra er tilfældet i dag. Selv om kvinder bestemt ikke er indbyrdes enige om, hvorledes man skal tackle ulighederne mellem kønnene, så er det en historisk erfaring, at kvinders tilstedeværelse i vigtige beslutningsfora og organisationer er en forudsætning for at fastholde de temaer, som retter sig mest direkte mod kønsrelationerne på den offentlige dagsorden.

Noter

1 Analysen er baseret på 11 vedtagne lovforslag i perioden 1992-1998. Ikkevedtagne lovforslag, redegørelses- og forespørgselsdebatter og besvarelse af spørgsmål inddrages ikke i analysen.
2 Henvisningerne i det følgende afsnit er alle til Folketingstidende. Hvor intet er angivet henvises til Folketingets Forhandlinger. A og B henviser til tillæggene til Folketingstidende.
3 Beslutningen blev taget i forbindelse med finanslovsforliget for 1995. Analysen baserer sig på beslutningsprocessen ved ændring af Lov om orlov.
4 Man har nogle få gange, men meget kortfattet, vurderet de ligestillingsmæssige konsekvenser af lovforslag under Arbejdsministeriets ressortområde.

Litteratur

Andersen, D. et al. (1996). *Orlov – en evaluering af orlovsordningerne*, Rapport 96:11. København: Socialforskningsinstituttet.

Arbejdsmarkedsstyrelsen (1997). *Orlovsstatistik*. København.

Borchorst, A. (1999). Ligestillingsinstitutionerne. I: C. Bergqvist et al. (red.). *Likestillte demokratier? Kjønn og politikk i Norden*, kap. 10. Oslo: Universitetsforlaget.

Borchorst, A., et al. (1999). Likestillte demokratier? Opsamling og perspektiver. I: C. Bergqvist et al. (red.). *Likestillte demokratier? Kjønn og politikk i Norden*, kap. 15. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, A.-D. (1999). Kvinder i de politiske partier. I: C. Bergqvist et al. (red.). *Likestillte demokratier? Kjønn og politikk i Norden*, kap. 4. Oslo: Universitetsforlaget.

Dahlerup, D. (1998). *Rødstrømperne. Den danske Rødstrømpebevægelses udvikling, nytænkning og gennemslag*. København: Gyldendal.
Det økonomiske råd (1994). *Dansk økonomi*. København.
Finansministeriet (1994). *Finans94redegørelse*. København.
Folketingstidende diverse år.
Hernes, H.M. (1987). *Welfare State and Women Power. Essays in State Feminism*. Oslo: Norwegian University Press.
Kolstrup, S. (1996). *Velfærdsstatens rødder fra kommunesocialisme til folkepension*. Viborg: SFAH.
Ligestillingsrådet (1994). *Ligestillingsrådets årsberetning 1993*. København.
Ligestillingsrådet (1997). *Far på orlov*. København.
Olsen, B.M. (1997). Orlov til børnepasning – en familiepolitisk revolution. *Kvinder, køn og forskning, 2*, s. 40-55.
Politiken 22. November (1994). Lav sats truer orlovsordning.
Rigsdagstidende 1903-1904.
SBK Scandinavia A/S (1998). *Analyse af marginalisering af unge kvinder på børnepasningsorlov*. Viby J.
Siim, B. (1991). Welfare State, Gender Politics and Equality Policies: Women's Citizenship in the Scandinavian Welfare States. I: E. Meehan. & S. Sevenhuijsen (eds.). *Equality Politics and Gender*, s. 175-192. Surrey: Sage Publications.
Togeby, L. (1992). The Nature of Declining Party Membership in Denmark: Causes and Consequences. *Scandinavian Political Studies 15*, 1:1-19.
Wängnerud, L. (1999). Representing the Interests of Women. I: P. Esaiasson. & K. Heidar (red.). *Beyond Congress and Westminster. Nordic Experiences*, kap. 7. Columbus: Ohio State University Press.
Weekendavisen 7. maj (1997). Ikke nogen privatsag.
Århus Stifttidende 16. januar (1994). Forældreorlov skader kvinder.

Et demokrati, som omfatter alle, der bor i Danmark?

LISE TOGEBY

Man har længe kunnet skildre den politiske udvikling i Danmark og i de andre nordiske lande på den måde, at der skete en stadig større fuldkommengørelse af det politiske demokrati. Dette er kommet til udtryk dels ved de gentagne ændringer af forfatningen, hvorigennem befolkningen har fået stadig større muligheder for at øve indflydelse på beslutningsprocessen (Svensson, 1996, s. 70), og dels ved at stadig større grupper i den danske befolkning rent faktisk er blevet inddraget som aktive deltagere i folkestyret. Her tænkes der ikke blot på de formelle rettigheder, men navnlig på den faktiske deltagelse og medindflydelse. Således blev først bønderne, derpå arbejderne og senest kvinderne inddraget som aktive deltagere. Man kan sige, at folkestyret på denne måde blev stadig mere helt og fuldstændigt, og at der blev skabt en stadig større politisk lighed.

Nu kan der imidlertid være grund til at diskutere, om udviklingen ikke er ved at gå den modsatte vej, således at stadig større grupper bliver sat uden for indflydelse. To udviklingstendenser synes at trække i denne retning: marginaliseringen fra arbejdsmarkedet og indvandringen. Dette kapitel vil handle om den demokratiske udfordring, som den øgede indvandring stiller det danske samfund over for.

Går vi blot 30 år tilbage, levede der i Danmark stort set kun mennesker, der havde dansk statsborgerskab, og som også var født i Danmark. Undtagelserne herfra var få. Dette er imidlertid ved at ændre sig. I dag har små fem procent af landets indbyggere udenlandsk statsborgerskab, og små to procent af de danske statsborgere er født i udlandet af udenlandske forældre. I Københavns Kommune har ikke mindre end 16 procent af indbyggerne enten udenlandsk statsborgerskab eller er født i udlandet (Statistiske Efterretninger, 1998, nr. 5). En lignende eller endnu stærkere udvikling er foregået i andre lande i Europa. For eksempel udgør de udenlandske statsborgere og de udenlandsk fødte i dag tilsammen 12 procent af indbyggerne i Sverige (SOU 1996: 55, s. 50).

Men uanset om der er tale om 7, 12 eller 16 procent, rejser tilste-

deværelsen af et større antal flygtninge og indvandrere spørgsmålet om disse menneskers formelle og reelle muligheder for at øve indflydelse både på samfundets overordnede beslutninger og på deres egen tilværelse. Og det rejser spørgsmålet, om de nordiske lande er i stand til at opretholde en styreform, hvor alle samfundets medlemmer deltager i udformningen af de politiske beslutninger.

I modsætning til i Sverige har disse spørgsmål stort set ikke været diskuteret i Danmark. Der foregår hverken en debat blandt samfundsforskere eller blandt politikere på Christiansborg. Det er et af de få emner vedrørende flygtninge og indvandrere, som medierne endnu ikke har beskæftiget sig med. Men det kommer man formentlig til i de kommende år.

Debatten om indvandrernes rettigheder

I den internationale debat om indvandringens demokratiske aspekter har interessen først og fremmest knyttet sig til indvandrernes rettigheder. Det har drejet sig om mulighederne for at opnå statsborgerskab i det nye land, og det har handlet om de civile, politiske og sociale rettigheder, man tildelte de indvandrere, der uden at have fået statsborgerskab, havde taget permanent ophold i et nyt land (Brubaker, 1989; Layton-Henry, 1990a). I nogle lande er det forholdsvis let at opnå statsborgerskab, mens det i andre lande er yderst vanskeligt. Frankrig er det klassiske eksempel på det første og Tyskland et eksempel på det sidste. I Tyskland, hvor der i øjeblikket er bosat små 2 millioner mennesker af tyrkisk afstamning, er det uhyre vanskeligt at erhverve tysk statsborgerskab, hvis man ikke har tysk blod i årerne (Clarke el al., 1998).

De store vanskeligheder, der er forbundet med at opnå statsborgerskab i et nyt land, har sat to spørgsmål på dagsordenen. Det ene er betingelserne for naturalisering, og det andet er de rettigheder, man tildeler personer, der har permanent ophold i et andet land end det, hvor de har statsborgerskab. Ofte har kun landets egne borgere haft del i de civile, politiske og sociale rettigheder. Demokratisk teori har altid taget udgangspunkt i nationalstaten og i statens borgere. Der kræves medlemskab af staten for at have del i de rettigheder, som tilkommer folket. Dette kan umiddelbart forekomme naturligt, men det bliver i stigende grad problematisk, når der inden for et lands grænser bor mennesker, som gennem flere generationer har

opholdt sig i landet, men som alligevel ikke har ønsket eller har kunnet få statsborgerskab i det pågældende land. Hermed skabes der en stadig større gruppe af mennesker, der permanent er holdt uden for indflydelse på både de beslutninger, der vedrører deres egen tilværelse, og på de beslutninger, som vedrører det samfund, som de er en del af. Og der skabes en gruppe af mennesker, der i en række fundamentale henseender er retsløse; for eksempel har indvandrere og flygtninge i mange lande været nægtet retten til politisk aktivitet og har kunnet udvises, hvis de alligevel var politisk aktive (Hammer, 1990a).

Denne tilstand er i stigende grad er blevet opfattet som urimelig. Konsekvensen har derfor været, at indvandrerne gennem de seneste 25 år har fået tildelt flere og flere rettigheder. De har opnået civile rettigheder i form af talefrihed, religionsfrihed, forsamlingsfrihed osv.; de har opnået sociale rettigheder ved at få del i velfærdsstatens sociale ydelser; og de har endelig i nogle lande fået del i de politiske rettigheder ved at få tildelt valgret til lokale og regionale forsamlinger. Man kan sige, at der hermed er skabt en slags gradueret statsborgerskab (Soysal, 1994). Foruden landets egne borgere og besøgende udlændinge, møder man nu også i de fleste vesteuropæiske lande såkaldte „denizens" (Hammer, 1990a), dvs. personer, der ikke har statsborgerskab, men permanent ophold i et land, og som nyder i hvert fald en del af de rettigheder, som man traditionelt kun har tildelt landets borgere.

I de nordiske lande er det i dag hverken kravene til naturalisation eller de manglende formelle rettigheder, der er det store problem. Som hovedregel gælder, at indvandrerne uanset statsborgerskab besidder nogenlunde de samme civile og sociale rettigheder som landets egne borgere. Den eneste væsentlige begrænsning vedrører de politiske rettigheder, idet f.eks. kun danske statsborgere har valgret til Folketinget. Spørgsmålet er imidlertid, om indvandrerne udnytter de rettigheder og muligheder, der står til rådighed for dem. Dette spørgsmål har den internationale litteratur indtil nu ikke haft så meget at sige om (se dog Miller, 1981; Micheletti, 1996).

Robert A. Dahls krav til et ægte demokrati

Som sagt er de fleste demokratiteorier udviklet med nationalstaten som den naturlige ramme. Den teoretiker, der klarest har set proble-

met om de demokratiske staters udelukkelse af „ikke-borgerne“ i øjnene, er Robert A. Dahl i bogen *Democracy and its Critics* (1989). Her stilles meget præcist spørgsmålet om, hvad det er for et folk, der skal styre i et folkestyre. Dahls overvejelser kan derfor være en hensigtsmæssig ramme for at diskutere netop indvandrernes inddragelse i det demokratiske liv.

Dahl starter med at udvikle de grundlæggende forudsætninger, som må gælde i ethvert samfund eller sammenslutning, hvor der skal tages bindende beslutninger. Blandt de vigtigste af disse forudsætninger er for det første, at kollektivt bindende beslutninger kun bør træffes af sammenslutningens medlemmer, dvs. af de mennesker, der berøres af beslutningerne; for det andet at alle medlemmer har samme krav på, at deres interesser bliver taget ligeligt i betragtning; og for det tredje at det enkelte medlem selv er den bedste til at afgøre, hvad der er i hans eller hendes interesse. Accepterer man disse forudsætninger, må konklusionen nødvendigvis blive, at medlemmerne i fællesskab har ret til selvstyre, og at hver enkelt har ret til at deltage i den politiske proces (Dahl, 1989, s. 105ff, jf. Svensson, 1996, s. 46ff). På denne baggrund udvikler Dahl fem principper, der må være gældende for en demokratisk proces:

1 *Kontrol over dagsordenen:* Samfundets medlemmer må selv fastsætte den politiske dagsorden.
2 *Oplyst forståelse:* Demokratiet bygger på fri meningsdannelse og på eksistensen af en offentlige samtale mellem samfundets medlemmer.
3 *Effektiv deltagelse:* Gennem hele processen må alle borgere have lige muligheder for at give udtryk for deres præferencer og påvirke den endelige beslutning.
4 *Lighed i beslutningssituationen:* Alle samfundsmedlemmers stemme skal veje lige meget, når den endelige og bindende beslutning bliver taget.
5 *Medlemmer af samfundet:* Alle, der er bundet af beslutningerne.

To forhold er særligt vigtige i den foreliggende sammenhæng. Den ene er, at Dahl ikke taler om rettigheder, men om muligheder og inddragelse. Det er altså ikke tilstrækkeligt, at alle indbyggere har ret til at deltage i offentlige valg, hvis de rent faktisk ikke har mulighederne. Det er heller ikke tilstrækkeligt, at der i princippet eksisterer en fri presse, hvis nogle af samfundets medlemmer er udelukket fra at del-

tage i den offentlige samtale, eller hvis de ikke besidder de nødvendige ressourcer for at blive inddraget i den.

Det andet vigtige forhold er det femte princip, nemlig at medlemmer af et samfund er alle de personer, der er bundet af beslutningerne. Undtaget herfra er kun børn, tilfældigt forbirejsende og mentalt syge. Dahl er klar over, at netop dette „principle of inclusion" må forekomme mange provokerende, og han ofrer da også et helt kapitel i bogen på en diskussion af netop dette princip, som implicit eller eksplicit har været afvist af stort set alle de store demokratiteoretikere gennem tiderne. De grupper, der anvendes som eksempler i Dahls diskussion, er primært kvinderne og de sorte i USA, men han omtaler også spørgsmålet om den moderne tids indvandrere. I modsætning til tilfældige turister er indvandrerne lige så bundet af samfundets beslutninger som statens formelle borgere. Det må derfor følge af de overordnede moralske principper, der udgør forudsætningerne for et politisk demokrati, at også indvandrere skal have del i medborgerskabet, uanset om de har statsborgerskab i den ene eller det andet land. Det femte princip i Dahls liste indebærer derfor, at også de øvrige fire demokratiske principper må gælde for indvandrere (Dahl, 1989, s. 119-30).

Dahl slutter bogen med at konfrontere dette ideal om en demokratisk styreform med de faktisk forekommende styreformer i de samfund, der kalder sig demokratiske. I denne forbindelse diskuterer han primært to farer eller trusler, som moderne demokratiske samfund står over for. Den ene trussel udspringer af den ulige kontrol over økonomiske ressourcer, der har som konsekvens, at lige rettigheder ikke altid følges af lige muligheder (s. 324ff.). Den anden trussel udspringer af uligheden i vidensressourcer, der har som konsekvens, at enkelte samfundsborgere har mulighed for at dominere den demokratiske samtale og let får en uforholdsmæssig stor indflydelse på beslutningerne (s. 332ff.). Ud fra tilsvarende overvejelser kunne man imidlertid diskutere, om formelt lige rettigheder vil give indvandrerne muligheder for en ligelig deltagelse i den demokratiske beslutningsproces. Det er dette spørgsmål, der vil blive set på i den resterende del af dette kapitel.

Med henblik på indvandrere og flygtninge i Danmark, kan man på baggrund af Dahls overvejelser stille følgende spørgsmål: 1) I hvilket omfang besidder indvandrere de samme rettigheder som danske statsborgere? 2) I hvilket omfang inddrages de faktisk i de formelle beslutningsprocesser i det danske samfund? 3) Og i hvilket

omfang deltager de i organisationslivet og i den udveksling af information, der foregår i det danske samfund?

De formelle rettigheder og de formelle indflydelseskanaler er det forholdsvis let at beskrive, mens det bliver vanskeligere, når vi kommer til den faktiske udnyttelse af rettighederne og til den faktiske inddragelse i det politiske fællesskab. Vor viden på dette område er stadigvæk forholdsvis begrænset, men to nye undersøgelser kan give os en første forestilling herom. For det første er der i forbindelse med kommunalvalget i november 1997 gennemført en analyse af valgdeltagelsen blandt alle valgberettigede i Københavns og Århus' kommuner, der kan fortælle os om de forskellige indvandrergruppers brug af den kommunale valgret[1]. For det andet er der i efteråret 1998 gennemført en undersøgelse af fire etniske gruppers oplevelse af diskrimination, som en del af denne undersøgelse er der også stillet en række spørgsmål, der vedrører indvandrernes medborgerskab i det danske samfund[2]. Endelig vil der i det følgende ofte blive inddraget oplysninger om Sverige. Det skyldes for det første, at man på dette område ved mere om forholdene i Sverige end i Danmark og for det andet at en sammenligning med Sverige giver et godt perspektiv på situationen i Danmark.

Når der i denne sammenhæng tales om indvandrere, tænkes der både på personer med udenlandsk statsborgerskab, og på personer, der er født i udlandet, men som på et senere tidspunkt har fået dansk statsborgerskab. Der tænkes videre på såvel flygtninge som på arbejdskraftsindvandrere og på disses efterkommere.[3]

De formelle rettigheder

Som nævnt er der meget stor forskel på de regler, der gælder for erhvervelse af statsborgerskab i forskellige lande. Danmark placerer sig her i en midtergruppe. Reglerne er ikke så generøse som i Sverige og ikke så restriktive som i Tyskland. Sammenligner man naturalisationsraten, dvs. den andel af de udenlandske statsborgere, der et givet år opnår statsborgerskab, placerer Danmark sig også i en midtergruppe med en årlig rate på omkring 3 procent, mens raten i f.eks. Sverige varierer mellem 5 og 8 procent, og raten i Tyskland ligger under 1 procent (Clarke et al., 1998).

Der findes to overordnede principper for statsborgerskab, nemlig *jus soli*, hvor statsborgerskabet tildeles efter fødestedet, og *jus sangui-*

nis, hvor statsborgerskabet følger forældrenes statsborgerskab. I Danmark følger man i hovedsagen jus sanguinis. Dansk indfødsret kan erhverves enten ved fødsel, ved erklæring eller ved naturalisation. Et barn født af danske forældre får således dansk statsborgerskab ved fødslen. Særlige regler er indrettet med henblik på de unge, der er født i Danmark af udenlandske forældre. De kan, efter de er fyldt 21 år, men før de er fyldt 24 år, opnå dansk statsborgerskab gennem erklæring. Alle andre kan kun opnå statsborgerskab gennem naturalisation. Det er Folketinget, der gennem en lov meddeler ansøgere indfødsret på grundlag af en individuel vurdering af ansøgerens kvalifikationer. De generelle regler er, at man for at opnå dansk statsborgerskab gennem naturalisation for det første skal opgive sit hidtidige statsborgerskab, for det andet skal have opholdt sig lovligt og uafbrudt i Danmark i mindst 7 år, for det tredje skal beherske dansk på et rimeligt niveau og for det fjerde ikke må have gæld til det offentlige (f.eks. skattegæld). Endelig kan ansøgere, der er straffet, ikke naturaliseres før efter en vis karenstid. Danmark accepterer som hovedregel ikke dobbelt statsborgerskab, men fra denne regel findes der efterhånden flere og flere undtagelser (Steffensen, 1991).

Langt de fleste indvandrere, der bor i Danmark, har imidlertid af den ene eller anden grund ikke erhvervet sig dansk statsborgerskab. Det er derfor også vigtigt at se på, hvilke rettigheder udenlandske statsborgere med permanent opholdstilladelse har i Danmark.

Hvis vi tager udgangspunkt i Marshalls (1953) opdeling i tre forskellige former for rettigheder, nemlig de civile, de politiske og de sociale rettigheder, kan man først konstatere, at indvandrere, uanset om de har dansk statsborgerskab eller ej, besidder de samme civile rettigheder som almindelige danskere. De kan således påberåbe sig Grundlovens regler om tale- og forsamlingsfrihed, de kan være medlemmer af fagforeninger og politiske partier, og de kan danne deres egne foreninger, som kan gøre krav gældende i forhold til de danske myndigheder. Således har det antagelig altid forholdt sig i Danmark, men det er ikke nogen selvfølge, idet man i mange lande tidligere opstillede forholdsvis snævre grænser for indvandrernes (og flygtningenes) politiske aktiviteter (Hammer, 1990b; Layton-Henry, 1990).

Også sociale rettigheder nyder indvandrerne i store træk på lige fod med danskere. Det drejer sig blandt andet om arbejdsløshedsunderstøttelse, bistandshjælp og folkepension. Mange mener dog, at der efterhånden er blevet indført ret mange afvigelser fra dette generelle

lighedsprincip, for eksempel den nye integrationslovs regler om en særlig integrationsydelse.

Den største forskel knytter sig til de politiske rettigheder. Det er kun danske statsborgere, der har valgret til Folketinget. Derimod kan udenlandske statsborgere stemme til amts- og kommunalvalg, når de har haft opholdstilladelse i Danmark i mindst tre år. Og personer, der har statsborgerskab i de nordiske lande eller i EU-lande, kan stemme ved kommunalvalgene, lige så snart de har fået fast bopæl i Danmark. Sverige tildelte som det første land udenlandske statsborgere kommunal valgret i 1976, og Danmark fulgte efter i 1981. Ikke alle Folketingets partier støttede dengang ændringen af valgloven. Imod stemte foruden Fremskridtspartiet også Venstre og de Konservative. I Sverige diskuterede man i begyndelsen af 1980'erne også at give udenlandske statsborgere valgret til Rigsdagen, men modstanden mod forslaget var så stor, at forslaget ikke siden har været fremme (Hammer, 1990a).

Uanset de omtalte forskelle i rettigheder er det antagelig rigtigt at konkludere, at det ikke er manglen på rettigheder, der er det store problem i Danmark. Vi kan derfor gå videre og se på den faktiske udnyttelse af de rettigheder, som står til rådighed.

Deltagelse i folketingsvalg og kommunalvalg

Der findes i dag i Danmark lidt over 100.000 personer, som har dansk statsborgerskab, men som enten selv er indvandret fra et andet land, eller hvor begge forældrene er indvandret. Det vil sige, at der antagelig er omkring to procent af de valgberettigede ved et folketingsvalg, der har udenlandsk baggrund. I hvilket omfang denne gruppe anvender sin stemmeret, ved vi ikke noget om. Men vi ved, at der ved folketingsvalget i 1998 var opstillet otte kandidater med indvandrerbaggrund, og at ingen af disse blev valgt, selvom det var forholdsvis tæt på for Naser Khader, der opnåede et stort personligt stemmetal for Det Radikale Venstre i Vestre storkreds.

Ved kommunalvalgene er også udenlandske statsborgere både valgberettigede og opstillingsberettigede, hvis de har haft opholdstilladelse i Danmark i mindst 3 år. Hermed udvides antallet af personer med indvandrerbaggrund ganske betydeligt. Ved valgene i november 1997 havde således 3,4 procent af de valgberettigede udenlandsk statsborgerskab.

Tabel 1. Valgdeltagelse efter statsborgerskab og fødested. Københavns og Århus kommuner, 1997

	Danske statsborgere efter fødested	Udenlanske statsborgere efter statsborgerskab	Efter fødested	Efter statsborgerskab
	Procent	Procent	N	N
København				
Danmark	61		352.546	
Norden, EU	58	32	6.379	14.899
Tredjelande	49	35	12.005	20.615
Århus				
Danmark	72		197.279	
Norden, EU	70	46	2.031	3.712
Tredjelande	56	50	4.576	6.376

Tabel 1 viser valgdeltagelsen i landets to største byer, København og Århus. I Københavns Kommune i 1997 havde 9 procent af de valgberettigede udenlandsk statsborgerskab, og yderligere 5 procent var født i udlandet. En stor del af disse mennesker kom fra Norge og Sverige eller fra EU-landene, men alt i alt kommer 8 procent fra det, man kalder tredjelande, dvs. lande uden for Norden, EU eller Nordamerika. I Århus Kommune er tallene væsentligt lavere. Her havde 5 procent af de stemmeberettigede udenlandsk statsborgerskab, mens yderligere 3 procent var født i udlandet. I Århus kom alt i alt 5 procent fra de såkaldte tredjelande. Tabellen viser valgdeltagelsen blandt henholdsvis udenlandske statsborgere, danske statsborgere født i udlandet og danske statsborgere født i Danmark. Resultaterne er vist for Århus og Københavns Kommune hver for sig på grund af den forholdsvis store forskel i den generelle valgdeltagelse i de to kommuner.

Mønsteret er imidlertid det samme. Valgdeltagelsen blandt udenlandske statsborgere er gennemgående lavere end blandt danske statsborgere, mens valgdeltagelsen blandt danske statsborgere igen varierer med fødestedet. I Københavns Kommune er valgdeltagelsen blandt danske statsborgere født i Danmark 61 procent, valgdeltagelsen blandt danske statsborgere født i tredjelande 49 procent og valgdeltagelsen blandt folk med statsborgerskab i et tredjeland 35 procent. Både fødestedet og statsborgerskabet synes således at udgøre en barriere for valgdeltagelse.

Tabel 2. Andel med indvandrerbaggrund[a)], Københavns og Århus kommuner, 1997

	Århus Kommune	**Københavns Kommune**
Blandt de indvalgte i byrådet	2 ud af 31 = 6½ pct.	6[b)] ud af 55 = 11 pct.
Blandt de opstillede	6 ud af 245 = 2½ pct.	17 ud af 379 = 4½ pct.
Blandt de valgberettigede	8 pct.	14 pct.

a) Har enten udenlandsk statsborgerskab eller har dansk statsborgerskab, men er født i udlandet.
b) 1. januar 1999 er indtrådt en suppleant, der hæver antallet til 7 borgerrepræsentationsmedlemmer eller til 13 pct. af det samlede antal.

Væsentlig bedre går det med indvælgelsen af indvandrere i de to kommuner (tabel 2). Ingen af stederne afviger andelen af indvalgte særlig meget fra andelen af valgberettigede. I Århus er indvalgt to repræsentanter med indvandrerbaggrund, den ene fra Tyrkiet, den anden fra Pakistan, mens det i København drejer sig om seks repræsentanter, to fra Pakistan, to fra Marokko, en fra Tyrkiet og en fra Syrien.

Deltagelse i andre dele af det danske samfundsliv

Deltagelse i valg til Folketing og kommunalbestyrelser er kun en enkelt af de aktiviteter, der hører med til at fungere som ligeberettiget borger i et moderne samfund. Deltagelsen i arbejdet i politiske partier, i fagforeninger og i andre foreninger er en anden side af medborgerskabet. En tredje side er at deltage i den offentlige samtale, at modtage information gennem massemedierne og at give sin mening til kende, hvis man føler sig dårligt behandlet.

Foreninger og organisationer opfylder flere funktioner i et moderne samfund. Dels fungerer de som kanaler, hvorigennem borgerne kan give udtryk for deres krav og ønsker over for de politiske myndigheder, dels foregår der her en politisk opdragelse eller socialisering til deltagelse i samfundslivet. Således hævder Putnam (1992), at det er gennem foreningslivet, at der skabes den „sociale kapital" i form af medmenneskelig tillid, som er nødvendig for, at man effektivt kan indgå i den politiske proces (jf. Gundelach og Torpes bidrag i denne bog).

Det næste spørgsmål er derfor, i hvilket omfang indvandrerne indgår i forenings- og organisationslivet i Danmark, og om de gør det i samme omfang som danskere. Vor viden på dette område kom-

Tabel 3. Medlemskab af foreninger m.m., 18-66 år, 1998. Procent

	Indvandrere	Danskere
Medlem af fagforening blandt lønmodtagere	72	87
Medlem af fagforening (blandt alle)	31	66
Deltager i møder i fagforening (blandt alle)	13	38
Med i sportsklub	16	32
Med i sportsklub med både danskere og indv.	13	
Med i national forening	15	
Med i anden forening for etniske minoriteter	9	
Med i etnisk forening med politiske formål	8	
Har danske venner	80	
Har mange danske venner	29	
N	1132	

Note: Oplysningerne om danskerne er hentet fra Flygtninge- og indvandrerundersøgelsen fra 1993 (Gaasholt og Togeby, 1995) og fra Medborgerundersøgelsen fra 1990 (Andersen m.fl., 1993).

mer først og fremmest fra den tidligere omtalte diskrimineringsundersøgelse, der omfatter indvandrere og flygtninge fra Bosnien, Palæstina, Somalia og Tyrkiet. Der er naturligvis forskelle mellem de fire grupper, men her bringes blot tallene for den samlede gruppe. I tabel 3 vises deltagelsen i fagforeninger og andre foreninger.

Hvad fagforeningerne angår, viser tabellen for det første, at organisationsgraden blandt de indvandrere, der er lønmodtagere, er forholdsvis høj, om end den er lavere end blandt danske lønmodtagere. Men da indvandrernes erhvervsaktivitet er lavere end danskernes, øges forskellen mellem de to grupper, hvis man i stedet ser på, hvor stor en andel af alle undersøgte, der er med i en fagforening, og den øges endnu mere, hvis man ser på, hvor mange der deltager i møder. Det er også en forholdsvis lille andel af indvandrerne, der deltager i sportsklubber og idrætsforeninger, specielt i de foreninger hvor der kommer både danskere og indvandrere. Der er ingen grund til at tro, at det står værre til med sportsklubberne end med andre danske foreninger, tværtimod er det nok i sportsklubberne, at danskere og indvandrere oftest mødes i fritiden. Den forholdsvis begrænsede foreningsdeltagelse vidner om, at relationerne mellem indvandrerne og majoritetsbefolkningen er forholdsvis svage. I modsat retning peger

Tabel 4. Ressourcer for deltagelse i samfundslivet i Danmark. 18-66 år, 1998. Procent

	Indvandrere	Danskere
Læser danske aviser dagligt	26	75
Ser nyhedsudsendelse i dansk TV dagligt	67	
Mener aldrig at have sprogproblemer ved kontakt med danske myndigheder	52	
Har ladet sig interviewe på dansk og ikke på sit modersmål	13	
Vil være i stand til at formulere et brev med en klage, hvis man føler sig fejlagtigt eller uretfærdigt behandlet af en offentlig myndighed	50	77
Eller kender nogen, der ville kunne hjælpe	93	95
Mener, at man kan stole på de fleste mennesker	11	58
Føler en ret stærk eller en meget stærk tilknytning til Danmark	57	89
N	1132	

Note: Oplysningerne om danskerne er hentet fra Medborgerundersøgelsen fra 1990 (Andersen m.fl., 1993), 1993-undersøgelsen af flygtninge og indvandrere (Gaasholt og Togeby, 1995) og fra SFI's undersøgelse af befolkningens kultur- og fritidsvaner fra 1993 (Fridberg, 1994) og fra den undersøgelse af danske statsborgere, der er foretaget i tilknytning til diskrimineringsundersøgelsen.

imidlertid, at forholdsvis mange indvandrere fortæller, at de har danske venner.

Nok så overraskende er det, at tabellen viser, at det kun er et meget begrænset mindretal af indvandrerne, der er medlemmer af enten en national forening eller en anden forening for etniske minoriteter. Politisk mobilisering af sociale grupper har altid været forbundet med foreningsdannelse og organiseret fællesskab. Men indvandrerne i Danmark er hverken organiseret i de ordinære danske foreninger eller i egne foreninger. Hermed savnes de organisatoriske strukturer, som i følge Putnam skaber social kapital, og som også har dannet grundlag for mobiliseringen af arbejdere og bønder i det danske samfund.

Tabel 4 viser dernæst, hvor stor en andel af indvandrerne der besidder de sociale ressourcer, der er nødvendige for at kunne deltage effektivt i beslutningsprocesserne i det danske samfund, og som er nødvendige for at kunne deltage i den offentlige samtale.

Forskellene mellem indvandrere og almindelige danskere træder her tydeligere frem end i den foregående tabel. Kun en lille del af indvandrerne læser dagligt danske aviser, forholdsvis mange har større eller mindre problemer med det danske sprog, op mod halvdelen ville have problemer med at formulere et brev til en offentlig myndighed, og den medmenneskelige tillid er langt mindre end blandt danskere. Disse svage sociale ressourcer betyder, at man også må stille sig skeptisk over for effektiviteten af den deltagelse, som faktisk finder sted.

Vender vi nu tilbage til Dahls krav til et ægte demokrati, kan vi spørge, i hvilket omfang indvandrernes inddragelse i samfundslivet i Danmark lever op til disse fordringer. De to kriterier, der kan være mest grund til at se på, er kriteriet om oplyst forståelse og om effektiv deltagelse. Opfyldes de to kriterier for indvandrernes vedkommende, og hvis ikke, opfyldes de da i mindre grad end for andre befolkningsgrupper? Kriteriet om effektiv deltagelse siger, at alle borgere gennem hele den politiske proces skal have mulighed for at give udtryk for deres præferencer og påvirke den endelig beslutning. Dette indebærer blandt andet deltagelse i arbejdet i foreninger, interesseorganisationer og politiske partier, og det indebærer deltagelse i den formelle politiske proces i forbindelse med valg. På alle disse områder inddrages indvandrerne langt mindre i den politiske proces end den danskfødte befolkning. Kriteriet om oplyst forståelse indebærer, at indvandrerne skal have del i informationsstrømmen i det danske samfund og indgå i den offentlige samtale med andre borgere. Dette sker, som vi har set, kun i begrænset omfang, blandt andet fordi mange indvandrere mangler de nødvendige ressourcer.

Hvad er forklaringen?

På baggrund af denne konstatering af indvandrernes meget begrænsede deltagelse i det danske samfundsliv kan man spørge, hvorfor dette egentlig er et problem for det danske samfund? Først og fremmest må det vel være indvandrernes problem! Svaret er, at det også bliver et demokratisk problem for Danmark, hvis årsagerne til den begrænsede inddragelse skal findes i den måde, det danske samfund er organiseret på. Det kan derfor være på sin plads at spørge til årsagerne til den manglende inddragelse. Jeg vil prøve at give nogle foreløbige svar på dette spørgsmål ved specielt at se på indvandrernes valgdeltagelse.

I Sverige, hvor der lever flere indvandrere end i Danmark, og hvor indvandringen er sket langt tidligere, har man længe diskuteret årsagerne til indvandrernes lave valgdeltagelse, ligesom der er foretaget en række undersøgelser heraf. Vi kan derfor tage udgangspunkt i de svenske overvejelser, når vi vil forklare indvandrernes relativt lave valgdeltagelse i Danmark.

Tomas Hammer pegede i sin analyse af det første svenske indvandrervalg i 1976 på følgende fire forklaringer: For det første havde nogle indvandrere kun opholdt sig kort tid i Sverige, og de manglede derfor både interesse og viden om svensk politik. For det andet handlede svensk kommunalpolitik om emner, der ikke blev oplevet som særligt vedkommende af indvandrerne. For det tredje oplevede mange indvandrere, at de var uvelkomne i Sverige, og at de ikke blev lukket ind i det politiske fællesskab. Og endelig for det fjerde tydede forskellen mellem de forskellige indvandrergruppers valgdeltagelse på, at nogle grupper var blevet mere mobiliseret end andre (Hammer, 1979, s. 107ff.). I en senere analyse har Hammer påvist, at indvandrerne i Danmark stemte mere end i Sverige, og han har forklaret det med, at det danske valgsystems regler om personvalg muliggjorde en mobilisering af de indvandrergrupper, der havde lejlighed til at stemme på deres egen kandidat (Hammer, 1990a, s. 142ff.). Og endelig har Bäck og Soininen (1996; 1998) i en analyse af de seneste valg vist, at lav valgdeltagelse er forbundet med en dårlig økonomisk og social integration i det svenske samfund og med et fatalistisk livssyn.

Hvis man tager udgangspunkt i disse svenske undersøgelser, er det muligt at pege på i hvert fald fire faktorer, man kan formode også har betydning for indvandrernes valgdeltagelse og øvrige deltagelse i det politiske liv i Danmark: 1) graden af social og økonomisk integration i det danske samfund; 2) kulturelle værdier og normer, der kan virke mere eller mindre motiverende for deltagelse i et repræsentativt demokrati; 3) sociale og politiske institutioner, der fremmer eller modvirker mobiliseringen af de etniske mindretal i forbindelse med valg; 4) den danske befolknings større eller mindre vilje til at inddrage indvandrerne i det politiske fællesskab.

Også i Danmark synes den sociale og økonomiske integration at spille en rolle for valgdeltagelsen. Således fremgår det allerede af tabel 1, at dansk statsborgerskab og den dermed forbundne mere langvarige tilknytning til Danmark fremmer valgdeltagelsen. Og den overraskende lave valgdeltagelse blandt udenlandske statsborgere fra de nordiske lande og EU, er antagelig et resultat af, at disse får valg-

Tabel 5. Valgdeltagelse efter udvalgte lande og statsborgerskab. Københavns og Århus kommuner, 1997. Procent

	København		**Århus**	
	Danske statsborgere efter fødested	Udenlandske statsborgere efter statsborgerskab	Danske statsborgere efter fødested	Udenlandske statsborgere efter statsborgerskab
Danmark	**61**		**72**	
Pakistan	62	60	69	–
Tyrkiet	57	45	70	75
Chile	51	34	74	–
Iran	50	34	54	41
Eks–Jugoslavien	49	26	42	39
Polen	48	26	54	33
Marokko	48	33	49	31
Irak	44	39	40	45
Filippinerne	41	31	–	–
Somalia	–	28	59	54
Kina	38	15	55	33
Thailand	37	17	–	29
Libanon	36	21	46	33
Vietnam	29	19	44	43

Note: Landene er opført i rækkefølge efter valgdeltagelsens højde blandt personer med dansk statsborgerskab, der er bosiddende i København. I København består den mindste af de medtagne grupper af 146 personer (personer med chilensk statsborgerskab), mens den mindste af de medtagne grupper i Århus er på 49 personer (pakistansk fødte med dansk statsborgerskab).

ret tidligere end andre, nemlig lige så snart, de har fået fast bopæl i Danmark. Endvidere viser yderligere analyser fra de to omtalte undersøgelser, at valgdeltagelsen stiger med lang tids ophold i den samme kommune, med medlemskab af danske foreninger og med antallet af danske venner.

Betydningen af de kulturelle og institutionelle faktorer kan man få et indtryk af, hvis man i stedet for at se på valgdeltagelsen for den samlede gruppe af indvandrere deler materialet op efter indvandrernes oprindelsesland. Her viser der sig nemlig overraskende store forskelle (tabel 5).

I både Københavns og Århus kommuner er der ganske betydelige forskelle i de forskellige nationaliteters valgdeltagelse. Samtidig er der for flere nationaliteters vedkommende betydelige forskelle i valgdeltagelsen i de to kommuner. Der synes således at være forklaringsfaktorer, der knytter sig både til nationaliteten og til særlige forhold i de to kommuner.

Særlig interessante forekommer i første omgang pakistanerne og tyrkerne at være. I både København og i Århus har begge grupper en meget høj valgdeltagelse. Således har den samlede pakistanske gruppe i Københavns Kommune – uanset statsborgerskab – en valgdeltagelse, der præcis svarer til de danskfødte danskeres. I Århus har tilsvarende den tyrkiske gruppe – uanset statsborgerskab – en valgdeltagelse, der svarer til de danskfødte danskeres. Samtidig er valgdeltagelsen blandt pakistanere og tyrkere i Danmarks to største byer klart højere end de samme gruppers valgdeltagelse i Sverige (Bäck & Soininen, 1996; 1998). Forklaringen er antagelig den samme i Århus og København, nemlig at der ved kommunalvalget i 1997 var opstillet kandidater af henholdsvis tyrkisk og pakistansk oprindelse, som havde realistiske muligheder for at blive valgt. I Danmark har man, i modsætning til hvad der hidtil har været tilfældet i Sverige, mulighed for at stemme personligt og dermed at tilkendegive sin støtte til en bestemt kandidat. Denne mulighed for at placere en stemme på en kandidat fra ens egen etniske gruppe har tilsyneladende øget mulighederne for at mobilisere de pakistanske og tyrkiske grupper i Århus og København. På samme måde er flere godt placerede kandidater af marokkansk afstamning nok forklaringen på, at marokkanerne i København har stemt relativt mere end marokkanerne i Århus. Hvordan de politiske institutioner er indrettet – f.eks. om man kan stemme personligt – synes således at have stor betydning. De kan virke enten fremmende eller hæmmende på den politiske mobilisering af de etniske minoriteter.

Et andet bemærkelsesværdigt resultat i tabellen er den meget lave valgdeltagelse blandt indvandrere fra Sydøst- og Østasien. Det er de tilsyneladende veltilpassede kinesere, thailændere og vietnamesere, der har den laveste deltagelse ved kommunalvalgene. Af de næsten 500 vietnamesere, der bor i København, har kun lige akkurat en fjerdedel brugt deres stemmeret. Her spiller kulturelle faktorer antagelig en rolle (jf. Thunø, 1997).

Deltagelsen blandt de asiatiske grupper er lav både i Århus og København, men passiviteten er mest udpræget i København. Forskellen skal antagelig forklares med, at disse grupper bor mere spredt i København end i Århus, hvor mange bor i Gellerupområdet. Der har derfor været bedre grobund for en kollektiv mobilisering i Århus end i København. På samme måde ser der også ud til at være sket en betydelig stærkere mobilisering af somalierne i Århus end i København. Også disse bor forholdsvis samlet i Århus. Sammenholdes dette med

Tabel 6. Holdninger i den danske befolkning over for indvandrernes rettigheder. 1998. Procent positive over for indvandreres rettigheder af dem, der har besvaret spørgsmålene

	Procent
„Indvandrerne bør have samme ret som almindelige danskere til at protestere mod myndighederne, når de føler sig dårligt behandlet" (helt/delvis enig)	88
„Mener De, at indvandrere, der har fået asyl, skal have samme rettigheder som alle andre med hensyn til at søge arbejde, få uddannelsesplads og få sociale ydelser?" (ja)	87
„Der bør gøres en særlig indsats for at hjælpe flygtninge til et job, så de lettere integreres i det danske samfund" (helt/delvis enig)	81
„Indvandrere må frit kunne forkynde og udøve deres religion i Danmark" (helt/delvis enig)	68
„Hvis der er for få jobs, burde arbejdsgiverne foretrække danskere frem for indvandrere" (helt/delvis uenig)	66
„Indvandrere har i dag stemmeret til kommunalvalget efter 3 års ophold i Danmark. Mener De, dette er det rigtige tidspunkt?" (Ja, det rigtige tidspunkt + nej, det er for sent)	44
„Udlændinge skal kun kunne få dansk statsborgerskab, når de har lært at opføre sig som danske" (helt/delvis uenig)	37

videre analyser fra diskrimineringsundersøgelsen, der viser, at medlemskab af de etniske minoriteters egne organisationer fremmer valgdeltagelsen, kan man antagelig konkludere, at deltagelsen i det danske samfunds politiske institutioner øges med muligheden for selvorganisering. Måske får ghettoen hermed en positiv integrerende effekt.

Endelig blev som den fjerde mulige forklaringsfaktor nævnt holdningerne i den danske befolkning, det vil sige, om der eksisterede en større eller mindre vilje til at inddrage indvandrerne i det politiske fællesskab. Et fuldt medborgerskab forudsætter naturligvis, at man accepteres som ligeberettiget deltager i processen af de andre medlemmer af fællesskabet. Oplever man ikke denne accept, er man antagelig også mindre tilskyndet til at bidrage aktivt til de fælles beslutninger.

Her viser det sig så, at for mange danskere trækkes grænsen netop ved inddragelsen i det politiske fællesskab. Det kan man se af tallene i tabel 6[4]. Tabellen viser, hvor stor en andel af den danske befolkning, der forholder sig positivt til indvandrernes rettigheder. Sådanne resultater fra surveyundersøgelser skal altid læses med forsigtighed,

fordi den konkrete formulering af spørgsmål kan påvirke svarene i positiv eller negativ retning. Man skal derfor ikke hænge sig så meget i det enkelte procenttal, men blot se på den generelle tendens. I dette tilfælde er den generelle tendens til gengæld også meget klar.

Så længe det drejer sig om de civile og sociale rettigheder, er holdningerne forholdsvis positive. De fleste danskere mener, at vi skal behandle flygtninge og indvandrere socialt og økonomisk anstændigt. Indvandrerne skal blot ikke være med til at bestemme. Således kræver de fleste, at indvandrerne skal blive som danskere, før de kan få dansk statsborgerskab, og de fleste er afvisende over for at give indvandrerne valgret til politiske valg i Danmark.

Indvandrernes begrænsede deltagelse i det danske samfundsliv modsvares altså af meget afvisende holdninger i den danske befolkning. Hertil kan man måske føje, at den også modsvares af en udbredt tilbøjelighed hos danske politikere til at diskutere indvandrerproblemerne i et sprog, der opererer med en stærk modstilling af os og dem (Togeby, 1998). Ingen kan være i tvivl om, hvem der bestemmer her i landet. Og ingen kan undre sig over, hvis sådanne holdninger fra den danske befolknings side virker bremsende på indvandrernes politiske deltagelse.

Konklusion

Indvandrerne kommer i dobbelt forstand til at udgøre en demokratisk udfordring for det danske samfund. For det første udnytter de ikke deres demokratiske rettigheder i samme omfang som den danske befolkning, hvilket rejser spørgsmålet, om de også besidder reelle muligheder for at udfylde disse rettigheder. For det andet ønsker den danske befolkning ikke indvandrernes indblanding i de politiske beslutninger.

Den svenske økonom Gunnar Myrdahl udgav i 1944 bogen *The American Dilemma,* hvor titlen refererede til den spænding, der eksisterede i USA mellem de universelle idealer, der prægede den amerikanske forfatning og landets behandling af den sorte befolkning. Nogen har i forlængelse heraf talt om, at der i vore dage eksisterer et europæisk dilemma, der består i misforholdet mellem de universelle demokratiske principper, der ligger til grund for alle europæiske forfatninger, og vores manglende vilje til at inddrage de tidligere fremmedarbejdere og flygtninge i den demokratiske proces (Miller, 1981).

I de nordiske lande er det måske ikke så meget de formelle rettigheder som den faktiske inddragelse, der er problemet. Skal der ske en politisk mobilisering af de etniske minoriteter, må det nødvendigvis blive disses eget værk, men det danske samfunds sociale og politiske institutioner kan være indrettet på en måde, så de fremmer eller bremser en sådan mobilisering. Og politikere og befolkning kan udtrykke et større eller mindre ønske om at inddrage også indvandrerne i det politiske fællesskab. På denne baggrund kan man måske tale om et særligt dansk dilemma, som består i, at vi rejser rundt i verden og advokerer demokratiske institutioner og inddragelse af etniske minoriteter i beslutningsprocesserne f.eks. i Baltikum, mens vi samtidig har så svært ved at finde ud af, hvorledes vi selv skal inddrage vore egne etniske minoriteter i fællesskabet og i udformningen af samfundets beslutninger.

Noter

1 Undersøgelsen er foretaget i et samarbejde mellem Københavns og Århus' kommuner og Institut for Statskundskab ved Aarhus Universitet.

2 Undersøgelsen er gennemført på foranledning af Nævnet for Etnisk Ligestilling, der også har finansieret undersøgelsen. Undersøgelsen omfatter såvel personer med dansk statsborgerskab som personer med udenlandsk statsborgerskab, forudsat at de har opholdt sig i Danmark i mindst tre år. Data er primært indsamlet gennem telefoninterviews, der dog er blevet suppleret med en postenquete. Danmarks Statistik har stået for undersøgelsens praktiske afvikling. Interviewene er foretaget af tosprogede interviewere. Interviewpersonerne har selv kunnet vælge, hvilket sprog interviewet skulle gennemføres på. Dataindsamlingen er foretaget i oktober-november 1998. Den samlede svarprocent har været så lav som 48. Det store frafald skyldes dels problemer med at fremskaffe telefonnumre, dels vanskeligheder med at komme i kontakt med de udtrukne interviewpersoner. Kun 6 pct. har nægtet at deltage i undersøgelsen (jf. Møller & Togeby, 1999).

3 Forskningsmedarbejder, cand.scient.pol. Birgit Møller har bidraget til denne artikel med såvel analyser af de to datasæt som med den øvrige materialeindsamling.

4 Data er hentet fra 1998-undersøgelsen af danskernes holdninger til flygtninge og indvandrere. I undersøgelsen indgik 1196 personer, hvilket giver en svarprocent på 79. Den praktiske gennemførelse af dataindsamlingen, som foregik via telefon, har Socialforskningsinstituttet stået for.

LITTERATUR

Andersen, J. et al. (1993). *Medborgerskab. Demokrati og politisk deltagelse*. Herning: Systime.

Brubaker, W.R. (1989). Citizenship and Naturalization: Policies and Politics. I: W.R. Brubaker (ed). *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America,* s. 99-128. Lanham: University Press of America.

Bäck, H. & Soininen, M. (1996). *Invandrarna, demokratin och samhället. Om invandrarnas politiska deltagande i dagens Sverige*. Göteborg: Förvaltningshögskolans rapporter.

Bäck, H. & Soininen, M. (1998). Immigrants in the Political Process. *Scandinavian Political Studies, 21,* s. 29-50.

Clarke, J. et al. (1998). New Europeans: Nationalisation and Citizenship in Europe. *Citizenship Studies,* 2, s. 43-67.

Dahl, R.A. (1989). *Democracy and its Critics.* New Haven: Yale University Press.

Gaasholt, Ø. & Togeby, L. (1995). *I syv sind. Danskernes holdninger til flygtninge og indvandrere*. Århus: Politica.

Fridberg, T. (1994). *Kultur- og fritidsaktiviteter 1993.* København: Socialforskningsinstituttet.

Hammer, T. (1979). *Det första invandrarvalet.* Stockholm: Liber Förlag.

Hammer, T. (1990a). *Democracy and the Nation State. Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration.* Aldershot: Avebury.

Hammer, T. (1990b). The Civil Rights of Aliens. I: Z. Layton-Henry. *The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe,* s. 74-93. London: SAGE.

Layton-Henry, Z. (1990). *The Challenge of Political Rights.* I: Z. Layton-Henry. *The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe,* s. 1-27. London: SAGE.

Marshall, T.H. (1953). *Class, Citizenship and Social Development*. Chicago: Chicago University Press.

Micheletti, M. (1996). Den mångkulturella demokratin. I: *Vägar in i Sverige,* s. 9-27. SOU 1996: 55, Bilaga.

Miller, M.J. (1981). *Foreign Workers in Western Europe. An Emerging Force*. New York: Praeger.

Myrdahl, Gunnar (1944). *The American Dilemma. The Negro Problem and Modern Democracy,* New York: Harper and Row.

Møller, B. & Togeby, L. (1999). *Oplevet diskrimination. En undersøgelse blandt etniske minoriteter.* Nævnet for etnisk Ligestilling.

Putnam, R. (1992). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton N. J.: Princeton University Press.

SOU 1996: 55. *Sverige, Framtiden och mångfalden: slutbetänkande från Invandrarpolitiska kommittén.* Stockholm: Fritze.

Soysal, Y.N. (1994). *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press.

Statistiske Efterretninger, Befolkning og valg 1998 (1998). Danmarks Statistik.

Steffensen, T. (1991). *Lov om dansk indfødsret med kommentarer.* København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Svensson, P. (1996). *Demokratiets krise. En debat- og systemanalyse af dansk politik i 1970'erne*. Århus: Politica.

Thunø, M. (1997). *Chinese Migration to Denmark: Catering and Ethnicity.* Ph.d.-dissertation, University of Copenhagen.
Togeby, L. (1998). Danskerne og det multikulturelle. *Politica,* 30, s. 184-203.

Miljøet og Grundloven

Ellen Margrethe Basse

Grundlovsbeskyttede rettigheder

I denne artikel vil der bliver argumenteret for, at man bør overveje at modernisere vor nu 150 år gamle Grundlov. Den grundlovssikrede beskyttelse af ejendomsretten, forbudet mod tilbagevirkende kraft og beskyttelsen af forventninger om en uændret rådighedsret over fast ejendom er alle centrale elementer i den retsstatslige tænkning – og samtidig er de udtryk for en fokusering på individuelle interesser, der udgør nogle retlige barrierer for myndigheders anvendelse af miljølovgivning. Miljørettigheder og -pligter falder uden for Grundlovens rammer. Anvendes den norske eller finske grundlovsmodel, der beskrives i det følgende, vil der kunne opnås en større harmoni mellem den samfundsmæssige værdisætning af miljøet og Grundloven. En sådan grundlovsændring kan bidrage til at sikre en anderledes opfattelse af, hvilke interesser der kan og skal beskyttes af domstolene.

Grundloven er udtryk for en traditionel retsstatslig frihedstænkning, der primært begrænser 'statens myndighed' gennem sikring af en demokratisk styreform og rettigheder. Frihedsrettighederne skal sikre de enkelte individer forskellige sfærer, hvor de kan bevæge sig frit uden risiko for at blive underkastet statslig regulering eller tvang – også hvor en sådan regulering og tvang er begrundet i fælles interesser (Ross 1966, s. 580ff.; Zahle, 1995, s. 351). Udgangspunktet er, at der ikke foreligger krænkelser, blot staten forholder sig passiv – dvs. at borgernes ret til at være frie for myndighedernes indblanding er det vigtigste beskyttelsesformål. Grundlovens betydning for samfundsudviklingen er derfor mere konserverende end den er understøttende for de sociale og kulturelle rettigheder. Miljøet er i dag et fælles gode, som myndighederne efter lovgivningen har pligt og ret til at beskytte – men beskyttelsen må ske under respekt af ejendomsrettens ukrænkelighed. Grundlovens „opfattelse" af forholdet mellem borgere og myndigheder afspejler situationen i den førindustrielle tid.

Myndighederne kan udstede generelle regler og afgørelser, men

det er ikke altid den mest hensigtsmæssige måde at påvirke virksomheders og forbrugeres miljøbevidsthed og adfærd. Forhandling og selvforvaltning indgår i dag i et komplekst samspil med myndighedsudøvere – se mere generelt om forandringsprocesserne i den offentlige politik og forvaltning andetsteds i denne bog (Bang og Sørensen). Generelt er kompromisløsninger og aftaler en meget central del af den danske miljøpolitik og -forvaltning. Myndighederne kan også optræde som private – de kan købe og sælge og dermed være markedsaktører. De kan også være ejere af forurenende virksomheder og af større anlæg. Myndighederne er derfor ikke – som forudsat ved Grundloven – nødvendigvis dem, der anvender magt. Borgernes behov for dialog – et fælles ansvar – med miljømyndighederne er lige så relevant som beskyttelsen mod myndighedsindgreb, se nedenfor om den internationale udvikling.

De nationale myndigheder er underlagt EF-Traktaten og EU's retsakter – både når de optræder som myndigheder, og når de optræder som „private". I den sammenhæng vil myndighedernes ageren i forhold til det europæiske marked og iagttagelse af EU's miljøkvalitetsnormer være et mere centralt spørgsmål for borgerne end de individuelle frihedsrettigheder. Grundlovens rammer for myndighedernes forpligtelser over for borgere er i en vis udstrækning blevet „underordnet" EU's tankegang. Den teknologiske udvikling, den globale samhandel og miljøproblemers globale karakter ændrer også de nationale myndighedernes opgaver, roller og forpligtelser.

Frihedsrettigheder og retssikkerhed

Frihedsrettighederne, som blev fastlagt ved den første Grundlov fra 1849, er uændrede. Deres udformning er kernen i den demokratiopfattelse, som er bærende for den retlige tankegang, der i dag er bestemmende bl.a. for varetagelsen af miljøinteresser. Frihedsrettighederne hænger således sammen med respekten for den traditionelle retssikkerhedsidé (Ross, 1966, s. 141). Den traditionelle opfattelse af retssikkerhed har ligesom frihedsrettighederne rødder i den klassiskliberale statsopfattelse (den borgerlige retsstat). Hovedformålet har traditionelt været at styrke den enkelte borgers retsstilling over for det offentlige.

Denne opfattelse af forholdet mellem myndigheder og borgere præger de principper, som er bestemmende for, hvordan miljømyn-

digheder kan agere. Myndighederne kan alene foretage sig det, som en positiv lovbestemmelse har gjort muligt (legalitetsprincippet). Alt, hvad en borger foretager sig (eksempelvis i form af udnyttelse af en rådighed over en ejendom), er lovligt, hvis ikke det udtrykkeligt er gjort ulovligt. Dvs. at det er lovligt, også selv om konsekvenserne af den pågældende aktivitet (eller passivitet) kan være en betydelig forurening af miljøet. Opfattelsen, hvorefter myndigheder kun kan det, de ved lov udtrykkeligt får pålagt som opgaver og kompetencer, medens borgerne kan alt det, der ikke forbydes dem ved lov, præger naturligvis domstolenes grundlovsstøttede vurdering af forholdet mellem forvaltning og borgere (Dalberg-Larsen, 1984). De lovlige forurenende aktiviteter forudsættes positivt understøttet, når miljømyndighedernes afgørelser efterprøves af domstolene.

Borgerne har efter Grundloven ret til at få domstolenes vurdering af myndighedernes afgørelser mv. Efter den praksis, som følges ved domstolene, har borgerne en sådan ret, hvis de bliver berørt på en ganske særlig måde. De skal være berørt direkte (individuelt) på en måde, der er anderledes (mere væsentlig) end borgerne generelt bliver berørt – de skal have „retlig interesse" i sagen. De danske domstoles rolle er med andre ord – i overensstemmelse med Grundlovens beskyttelse af frihedsrettigheder – at sikre individuelle rettigheder. Derfor er det som alt overvejende hovedregel kun dem, der bor meget tæt på det sted, hvor en forurenende virksomhed ligger samt virksomhedernes ejere (forurenerne), der kan gå til domstolene og få efterprøvet beslutninger om miljøforhold. Borgergrupper eller miljøorganisationer kan ikke – de har ikke en „retlig interesse".

Med Østre Landsrets kendelse i sagen mod Trafikministeriet om Øresundsforbindelsen blev der imidlertid skrevet retshistorie i Danmark, idet Greenpeace Danmark – uden at kunne påberåbe sig egne medlemmers økonomiske interesser 'som berørte' – opnåede at blive anerkendt som søgsmålsberettiget, se *Ugeskrift for Retsvæsen* 1994, s.780. Denne dom er et første skridt væk fra en snæver beskyttelse af individuelle rettigheder (se om en international udvikling i denne retning nedenfor).

Beskyttelse af ejendomsret og sundhed

Grundloven har – ligesom tilsvarende bestemmelser i andre vestlige stater – en meget afgørende betydning for beskyttelsen af økologiske

interesser. Den begrænser lovgivernes og forvaltningens adgang til at gennemføre miljøregulering uden erstatning. Én af de centrale friheder er retten til at udnytte sin ejendomsret inden for de generelle begrænsninger, som fastlægges ved lov eller i henhold til lov. Ønsker det offentlige at gribe konkret ind i ejendomsretten med rådighedsindskrænkninger, må det ske ved ekspropriation med støtte i lovgivningen og mod fuldstændig erstatning. Lovgivningens generelle regulering af ejendomsretten, hvor denne regulering ikke har en meget indgribende betydning for rådigheden, og hvor den er begrundet i almene hensyn til miljøet, kan som udgangspunkt gennemføres, uden at der skal betales erstatning. Den praksis, der generelt præger lovgivningen, har betydning for domstolenes fortolkning af Grundlovens ekspropriationsbestemmelse – dvs. at Grundlovens faktiske indhold ændres med udviklingen i lovgivningen. Det betyder i den forbindelse også noget, om lovgivningen typisk yder økonomisk erstatning for indgreb. Gives der erstatning efter en lovbestemmelse, er det udtryk for en opfattelse af, at reguleringen bevæger sig på grænsen af, eller direkte overskrider grænsen for, den erstatningsfrie regulering af ejendomsretten. Den konkrete lovgivnings egnethed til at sikre en opfyldelse af de angivne miljømål har også en vis betydning for domstolenes vurdering af, om der er tale om et ekspropriativt indgreb eller ej (Friis Jensen, 1994, s. 154).

Der kan til belysning af, hvordan man i forbindelse med lovregulering har debatteret beskyttelsen af ejendomsretten henvises til Jens Engbergs nye bog „Det Heles Vel – Forureningsbekæmpelsen i Danmark fra loven om sundhedsvedtægter 1857 til miljøloven 1974“. Engberg giver en række eksempler på den betydning, som ejendomsretten – herunder retten til en fri erhvervsmæssig udnyttelse af ejendomme – har haft siden Grundlovens vedtagelse. Der blev således i 1850'erne udarbejdet udkast til et lovforslag, der byggede på en erkendelse af, at udviklingen (ikke mindst i København) med hensyn til hygiejniske og boligmæssige forhold nødvendiggjorde visse indgreb i ejendomsretten. Lovforslaget blev kritiseret voldsomt i Landsting og i Folketing. Der taltes i den forbindelse om, at forslaget var udtryk for ejendomskrænkende og frihedstruende tendenser. Rigsdagens medlemmer prioriterede klart hensynet til den abstrakte frihed og hensynet til udnyttelsen af ejendomsretten – som én af Grundlovens frihedsrettigheder – højere end hensynet til folkesundheden. Resultatet blev vedtagelsen af en lov om sundhedsvedtægter (der trådte i kraft i 1858), som alene skulle være midlertidig. Om

reglerne skulle gælde var afhængigt af, hvad man besluttede lokalt i den enkelte kommune. Loven blev med nogle ændringer og tilføjelser grundlaget for den danske miljølovgivning helt frem til ikrafttrædelsen af miljøbeskyttelsesloven i 1974.

Beskyttelsen af landbrugets rådighedsret må siges at have været særlig stærk. Opfattelsen omkring Grundlovens vedtagelse var, at 'skadeligt vand' var vand, der skadede landbruget, fordi dets manglende afdræning gjorde jorden uegnet til opdyrkning (Engberg, 1999). Om vandet var forurenet eller ej var uden interesse. I 1880 vedtoges en lov om vands afledning og afbenyttelse, som sikrede landbruget fortrinsret til brug af vandløb, uden at en foreslået bestemmelse om forbud mod udledning af forurenende stoffer i vandløb var med. Man fandt, at en sådan forbudsbestemmelse ville medføre en uacceptabel indgriben i den private ejendomsret. Denne lovgivning blev ændret (lidt) ved vandløbsloven i 1949. Pligt (og ret) til at inddrage miljøhensyn ved stillingtagen til landbrugets anvendelse af vandløb kom først i 1982 ind i vandløbsloven.

Argumentation fra Landbrugsministeriet imod en regulering af landbrugets brug af bekæmpelsesmidler var også i 1949, at man ikke, uden at det ville få konsekvenser for ejendomsretten og føre til erstatningskrav, kunne gøre indgreb i grundejernes ret til at anvende de midler, de fandt mest brugbare på deres egen jord (Engberg, 1999).

Udledning fra industri – men ikke den almindelige diffuse udledning fra landbrug – blev omfattet af miljøbeskyttelsesloven, der trådte i kraft den 1. oktober 1974. At den udledning, som skete som følge af almindelig landbrugsmæssig drift – herunder okkerudledning, der blandt andet kunne ødelægge fiskebestanden i dambrug – ikke var (eller er) omfattet af miljølovgivningens forbud mod udledning, fastslog Højesteret klart ved en dom i 1987 (*Ugeskrift for Retsvæsen*, 1987, s. 118ff.). Indgreb i ejerrådigheden forudsætter en klar stillingtagen i lovgivningen – miljøbeskyttelsesloven og dens forarbejder gav ikke noget bidrag. I mangel af positiv stillingtagen i miljøbeskyttelsesloven støttes dommen på de lovintentioner om uændret rådighedsret, som kom til udtryk ved vedtagelse af tidligere lovgivning (fra 1940'erne).

I relation til landbrugets forurening af drikkevandet, er den lovgivning, der blev vedtaget i juni 1998 – som er resultat af Drikkevandudvalgets arbejde – fortsat båret af en klar prioritering af ejendomsretten. Det kommer til udtryk i forudsætningerne om fuld erstatning til de landmænd, der (som forurenere) må begrænse deres brug af

pesticider og nitrat i følsomme områder. Drikkevandet kan kun beskyttes mod nye forureninger fra landbrugsmæssig drift i den udstrækning, indgrebene i rådighedsretten foretages i overensstemmelse med følgende nye miljøregler: Rådighedsbegrænsninger skal som udgangspunkt ske gennem aftaler om reduceret forbrug af pesticider og kvælstof. Ekspropriation eller påbud kan kun anvendes, hvis det ikke er muligt at opnå en aftale. Landmændene skal kompenseres for indtægtstabet – både når der er tale om aftaler, og når myndighederne må gribe til ekspropriation eller påbud. Erstatningen og andre omkostninger til beskyttelsen af drikkevandet skal dækkes gennem gebyrer, som må betales af vandværkets forbrugere. Miljøet beskyttes – men det sker ikke uden erstatning for de indgreb, der foretages i landmændenes rådighedsret over deres ejendom.

At der i dag er grænser for Grundlovens beskyttelse af landbrugets rådighedsret illustreres af den dom, Højesteret afsagde den 2. september 1998 (*Ugeskrift for Retsvæsen,* 1998, s. 1669 ff.). Sagen vedrørte spørgsmålet, om der skulle betales erstatning for de indtægtstab, landmænd måtte lide som følge af en ny regel i vandløbsloven om dyrkningsfrie bræmmer på to meter langs vandløb og søer. Sagen var rejst af Dansk Familielandbrug og De Danske Landboforeninger, som optrådte på vegne af nogle landmænd. De ønskede, at Miljøministeriet blev pålagt at anerkende, at der var tale om et ekspropriativt indgreb – og at der derfor skulle betales fuld erstatning for indgrebene i ejendomsretten. Højesteret fastslog imidlertid, at der ikke var tale om ekspropriation – bl.a. fordi de økonomiske tab var ret ubetydelige.

Forbud mod lovgivning med tilbagevirkende kraft

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indeholder et forbud mod strafferegler, der har virkning for handlinger, der er foretaget før reglernes ikrafttræden (forbud mod tilbagevirkende kraft). I den svenske Grundlov er der et forbud mod tilbagevirkende kraft for straffe-, skatte- og afgiftsregler. I den finske Grundlov er der et forbud mod tilbagevirkende kraft for strafferegler, og i den norske Grundlov er der et generelt forbud mod love med tilbagevirkende kraft. Danmark har ikke et sådant grundlovsfæstet forbud. Men det synes ikke at være så afgørende – forbudet antages alligevel at gælde.

Det svenske forbud har givet anledning til overvejelser om de be-

tydelige grundlovsmæssige barrierer, som en effektiv miljølovgivning støder på (Michanek, Darpö & Strömberg, 1996). Problemstillingen blev aktuel, da Regeringsrätten ved en dom afsagt den 31. maj 1996 (Klippan-dommen) fastslog, at det ikke var muligt at rette betalingskrav mod den oprindelige forurener (Klippanbolaget), fordi forureneren ophørte med at eksistere ved salg af virksomheden før ikraftrædelsen af den lovbestemmelse, som fastslog et betalingsansvar. Regeringsrätten støttede sin afgørelse dels på grundlovsforbudet mod tilbagevirkende kraft og dels på udviklingen i EU-retten. Det blev fremhævet, at EU-retten er baseret på de fællestræk, der præger medlemsstaternes retstraditioner på erstatningsområdet. I mangel af en klar tilkendegivelse fra lovgiverens side, ville Regeringsrätten ikke anvende reglen om betalingsansvar med tilbagevirkende kraft til skade for den enkelte borger.

En udtrykkelig grundlovsbestemmelse i den norske grundlov – der fastslår, at „Ingen Lov maa gives tilbagevirkende Kraft" – kunne derimod ikke efter den norske Højesterets Kjæremålsudvalgs opfattelse påberåbes som argument imod, at grundejeren var pligtig at fjerne gamle forureninger (Backer, 1991, s. 4f.; Bugge, 1997, s. 706ff.). Udgangspunktet synes at være det modsatte i Danmark. På trods af at der ikke i den danske grundlov er et forbud mod at give regler tilbagevirkende kraft, synes det at være opfattelsen bl.a. i Justitsministeriet, at man skal være meget forsigtig med at gennemføre danske miljøregler med tilbagevirkende kraft. Det har især betydning på jordforureningsområdet (Miljøstyrelsen, 1995, s. 45f. & s. 52f.; Miljøstyrelsen, 1996, s. 103ff.). At vedtage love, der regulerer grundejernes rettigheder og pligter i relation til betalingsansvaret for jordforurening med tilbagevirkende kraft, synes at blive opfattet som udtryk for en fordelingsmæssig uretfærdighed – der måske er beskyttet af en sædvane på grundlovsniveau.

Indgreb i individuelle forventninger

Beskyttelsen af enkeltindividers berettigede forventninger om en fortsat uændret rådighed kan illustreres med Højesterets dom i en råstofsag (se *Ugeskrift for Retsvæsen*, 1997, s. 157ff.). Ved dommen blev der tilkendt en ansøger fuld erstatning (4.000.000 kr.) for det tab, han led ved at modtage et afslag på fortsat råstofindvinding. Afslaget var begrundet i beskyttelsen af sårbare drikkevandsområder.

Ansøgeren havde i 1984 (7 år efter at der ved råstofloven var gennemført generelle indskrænkninger i ejernes ret til råstofindvinding) købt indvindingsrettighederne af et selskab. Sælgeren havde anmeldt rettighederne i forbindelse med 1977-lovens gennemførelse, og den opnåede beskyttelse var overdraget sammen med råstofindvindingsrettighederne.

Højesteret fastslog, at afslaget på trods af den ved afgørelsen gældende råstoflov måtte ligestilles med et forbud mod fortsat indvinding og som et ekspropriativt indgreb. Denne beskyttelse af ansøgerens forventninger var støttet på lovens forudsætninger om, at den ikke tilsigtede at gribe ind i eksisterende rettigheder. Miljømyndighederne måtte bære bevisbyrden for, at der konkret var en saglig og væsentlig miljømæssig grund til at meddele afslaget – dvs. at dokumentere, at de almene interesser i miljøet opvejede ansøgerens beskyttelsesbehov. Myndighederne kunne imidlertid ikke sandsynliggøre, at råstofindvindingen i væsentligt omfang havde medvirket til en konstateret forurening af grundvandet – der var andre vandforsyningsforhold, som var af betydning. De kunne heller ikke sandsynliggøre, at fortsat råstofindvinding i sig selv ville medføre en nærliggende fare for forurening. Dommerne lagde endvidere vægt på, at tilsvarende „indgreb" over for lovlig erhvervsmæssig aktivitet efter miljøbeskyttelseslovens regler alene kunne foretages mod betaling af erstatning (dvs. at lovgivningen var udtryk for, at et sådant indgreb i rådigheden måtte betragtes som ekspropriation, jf. ovenfor om lovgivningens betydning ved fortolkning af Grundlovens ekspropriationsbestemmelse).

Internationale bæredygtighedskrav

I flere internationale beslutningssystemer – herunder i FN og EU – har der gennem længere tid været en debat om, hvorvidt den aktuelle udvikling, hvor menneskers velfærd kobles stadig tydeligere sammen med kvaliteten i det omgivende miljø, bør afstedkomme nye økologiske rettigheder og pligter. Der tales om et behov for revurdering af traditionelle retlige principper og tankegange (Westerlund, 1997).

En ny mere økologisk dagsorden under overskriften bæredygtig udvikling blev blandt andet givet med Brundtland-Kommissionens rapport „Vores fælles fremtid" (1987) og med Rio Deklarationen

(1992). Også EU har siden 1987 valgt et sådant nyt 'koncept' – med vedtagelsen af Amsterdamtraktaten i 1998 blev bæredygtighedstankegangen styrket yderligere. Behovet for en ny retlig tankegang har blandt andet medført nye definitioner af begrebet 'ansvarlighed'. Staternes ansvar og suverænitet forudsættes ændret. Det samme gælder forholdet mellem myndigheder og borgere. Der er behov for mere åbne og helhedsorienterede beslutningsprocesser. Der er behov for dialog mellem myndigheder og borgere – vel at mærke en dialog, hvor myndighederne tager borgernes udtrykte krav og ønsker alvorligt. Udvidelsen af de demokratiske rettigheder består i, at alle involverede interesser sikres en rimelig grad af indflydelse på de politisk-administrative beslutningsprocesser, der har betydning for fastlæggelsen af mål og midler til sikring af miljøet og af levevilkårene i det hele taget. Ledetråden for disse bestræbelser er, at kortsigtede interesser ikke fremmes på bekostning af mere langsigtede hensyn – herunder hensyn til fremtidige generationers sundhed og livsbetingelser.

Bæredygtig udvikling

Begrebet 'bæredygtig udvikling' er et sammenfattende udtryk for den overordnede målsætning for miljøbeskyttelsen på internationalt, EU og nationalt niveau. Indholdsmæssigt indebærer kravet om bæredygtig udvikling, at der er en vis pligt for myndigheder og andre beslutningstagere til at inddrage „bløde" miljøinteresser og til at tillægge sådanne interesser en betydelig vægt.

Ideen bag bæredygtighedstankegangen er, at nutidens mennesker skal finde en måde at leve på, så også de fremtidige generationer har noget at leve af (Backer, 1995, s. 51f.). Bæredygtighedstankegangen forudsætter en vis ligeværdighed i interessevaretagelsen. Der forudsættes et samarbejde mellem myndigheder indbyrdes og i forhold til relevante private beslutningstagere – udgangspunktet er en fælles ansvarlighed. Endelig forudsættes der at være tale om langsigtede beslutninger. Miljøforvaltning baseret på en bæredygtighedstankegang – som den forudsættes bl.a. i kraft af EU's regler – skal med andre ord være præget af myndigheders og borgers fælles ansvar for miljøets kvalitet (Basse, 1999).

De ved en grundlov fastlagte rettigheder er naturligvis af særlig interesse, når der forudsættes en en bæredygtig udvikling. Grundlo-

ven opfattes traditionelt som det vigtigste værn for grundlæggende værdier – værdier som værnes af retssystemet. Retten og pligten til at sikre en bæredygtig udvikling er da også blevet grundlovsfæstet i flere stater, herunder i vore to nabolande – Norge og Finland. Den svenske grundlovsændring følger derimod ikke de internationale anbefalinger (Michanek, 1996 og 1997).

Begrebet 'demokrati' angiver et 'hvorledes', ikke et 'hvad' – demokrati er et udtryk for en fremgangsmåde, der følges ved udformning og udøvelse af den politiske magt (Ross, 1967, s. 118f.). Hvorvidt der er tale om et demokrati er imidlertid også et spørgsmål om sindelag og livsform (Ross, 1967, s. 104). De udviklinger, som præger opfattelsen af individuelle rettigheder og fælles miljøinteresser i de senindustrielle samfund, hvor bæredygtig udvikling ofte er i fokus, må derfor også påvirke de demokratiske rettigheder.

Borgerdeltagelse og „access to justice"

Siden 1992 har flere konventioner understøttet nye krav om borgerdeltagelse og „access to justice". Konventionerne pålægger stater at gennemføre og håndhæve en politik, der beskytter og bevarer miljøkvaliteten for nulevende og fremtidige generationer. Som den nyeste skal fremhæves Århus Konventionen (1998) om „Adgang til miljøinformationer, offentlighedens deltagelse i beslutningstagning og adgang til retssystemet i miljøsager". Målsætningen er at sikre koordination på tværs af landegrænser og på tværs af saglige kompetencer, ligesom offentlighedens aktive deltagelse i beslutningsprocesser skal sikres. Pligten til at inddrage borgerne i beslutningsprocessen ændres i indhold og begrundelse – fra en snæver retsgaranti for den enkelte borger til en bredere garanti for offentligheden. Der skal være tale om en bred afgrænsning af dem, der er berettigede til at deltage i beslutninger af væsentlig betydning for miljøet. Med de internationale tiltag i relation til en bredere offentlighed og større åbenhed får borgerne også en kontrolfunktion i forhold til de nationale myndigheder. Denne bredere afgrænsning skal også præge kredsen, der har adgang til at klage til andre administrative myndigheder, og i relation til kredsen af dem som kan indbringe sager for domstolene. En ændring af den retlige tankegang søges blandt andet sikret gennem,

- deltagelse for en offentlighed, der har adgang til aktuel og tilstrækkelig information om miljøets tilstand,
- rettigheder for offentligheden til direkte deltagelse i forudgående helhedsorienterede miljøkonsekvensvurderinger af projekter, der må forventes at få afgørende betydning for miljøet, og
- ret til administrativ og judiciel efterprøvelse (Cullet, 1995; Prakash, 1995).

Målsætningen er at sikre en effektiv borgerkontrol og aktiv borgerdeltagelse i det internationale samfunds (herunder fremtidige generationers) interesse.

De nævnte demokratiske garantier antages ikke i sig selv at være tilstrækkelige til at sikre en langsigtet, bæredygtig udvikling. Der skal i de senindustrielle (rige) lande føres en miljøpolitik og sikres en miljøforvaltning, der er baseret på solidaritet med fremtidige generationer og med befolkningen i de fattigere samfund. Der er tale om solidariske forpligtelser for borgere, myndigheder og andre beslutningstagere til at sikre miljøets kvalitet og en fornuftig 'husholdning' ved udnyttelsen af de fælles ressourcer. Der er ikke tale om miljørettigheder som en form for traditionelle frihedsrettigheder (Bugge, 1997, s. 39). Der tales om udvikling af et nyt koncept for menneskelig velfærd og nye bredere (menneske)rettigheder – et koncept som også inddrager hensynet til fremtidige generationer (Bosselmann, 1998, s. 246; Fauchald, 1991, s. 14f.). I den forbindelse fremhæves det, at forvaltning af dyreliv, vand, luft og andre fælles ressourcer og reduktion af forurening ikke kan baseres ukritisk på staternes suverænitet eller på en respekt for ejendomsrettens ukrænkelighed (Sly, 1990). Nogle finder, at de økologiske rettigheder må sikres ligeværdighed med den individuelle ejendomsret gennem nye 'økologiske' grundlovsbestemmelser. Derfor har en række stater indføjet sådanne nye bestemmelser. Det gælder som nævnt Norge og Finland.

1990'ernes nordiske grundlovsændringer

Frihedsrettigheders indhold og betydning præges som flere gange antydet af den generelle samfundsudvikling. Retstraditionerne i de nordiske lande er meget ensartede med hensyn til vægtning af demokrati og frihedsrettigheder, reguleringsform mv. Ross beskrev den intime forbindelse mellem frihedsrettigheder og demokrati i de nordi-

ske lande og om grundlovsfæstelsens betydning (1966, s. 584f.). Han fremhævede også, at der ikke er tale om en helt ensartet varetagelse af rettighederne i de skrevne grundlovsbestemmelser.

Norge og Finland har i 1990'erne taget skridt i retning af en grundlovsmæssig beskyttelse af de økologiske interesser. Den seneste grundlovsændring i Sverige – som blev vedtaget i 1994 – styrker derimod beskyttelsen af ejendomsretten. I Danmark har vi ikke endnu for alvor startet en debat om sådanne grundlovsændringer.

Norsk grundlovsbeskyttelse af økologiske interesser

Den norske grundlov – der er fra 1814 – er verden over anerkendt som én af sin tids mest demokratiske. I dag indeholder den som nævnt en bestemmelse, der sigter mod at give de økologiske værdier en grundlovsmæssig beskyttelse. Der er tale om en kompromisløsning mellem en foreslået ren politisk programerklæring og en foreslået grundlovsfæstelse af en positiv ret til et rent miljø (Backer, 1995, s. 53). Bestemmelsen fastslår først de materielle rettigheder og pligter.

> Enhver har Ret til et Milieu som sikrer Sundhed og til en Natur hvis Produktionsævne og Mangfold bevares. Naturens Ressourcer skulle disponeres ud fra en langsigtig og alsidig Betragtning, der ivaretager denne Ret også for Efterslægten.

Dvs., enhver har et sundhedsmæssigt krav på, at der sikres et eksternt miljø af en vis kvalitet og en beskyttelse af mangfoldigheden i dyre- og plantelivet. Der er herefter fastlagt en pligt til at anvende de eksterne ressourcer med den fornødne hensyntagen til de behov, som fremtidige generationer måtte have. Den norske grundlov fastslår hermed princippet om solidaritet med fremtidige generationer (Backer, 1995; Bugge, 1996).

I bestemmelsens andet stykke gives der udtryk for de rettigheder og pligter med hensyn til den beslutningsproces, der går forud (det kaldes også processuelle rettigheder – dvs. rettigheder med hensyn til den sagsbehandlingsform, der skal anvendes). Borgerne har efter denne bestemmelse ret til information om miljøforhold, så det herved bliver muligt for dem at stille retlige krav vedrørende miljøets kvalitet. De har ret til at få alle informationer om status og udvik-

lingstendenser med hensyn til forureningsniveau, om mangfoldigheden i plante- og dyrelivet og om vigtige miljøkriterier (indikatorer).

Det sidste stykke i grundlovsbestemmelsen pålægger de statslige og kommunale myndigheder at tage de nødvendige initiativer til gennemførelse af de nævnte nye grundlovsfæstede garantier. Dvs. at der forudsættes gennemført lovgivning, udviklet planer og anvendt økonomiske instrumenter som led i opfyldelsen af forpligtelsen. Valget af og mellem mulige initiativer forudsættes at være baseret på en vægtning og afvejning af miljøværdier over for andre værdier. Der er ikke tale om absolutte forpligtelser. Bestemmelser indebærer derimod grænser for, hvilken lovgivning Stortinget kan vedtage. Vedtages der love (herunder anlægslove), der fundamentalt krænker de økologiske rettigheder og pligter, vil domstolene kunne underkende en sådan lovgivning.

Det skal fremhæves, at intentionerne bag den nye grundlovsbestemmelse ikke kun er at opstille sådanne krav og grænser over for de statslige myndigheder (Bugge, 1996; Fleischer, 1996). Bestemmelsen er udtryk for en grundlovsfæstelse af fundamentale retningslinjer, som bør iagttages på tværs af sektorer. Alle aktører – også private – bliver ved Grundloven „pålagt" at inddrage hensynet til en forsvarlig udnyttelse af de fælles ressourcer og til at lade beskyttelsen af det eksterne miljø indgå i deres beslutninger. I forhold til administrative myndigheders anvendelse af love og ved udøvelse af skøn må den nye grundlovsbestemmelse få en vis betydning som retningsgivende. Det kan nogle domme – afsagt af den norske Højesteret i 1993 – illustrere.

I den ene dom (offentliggjort i *Norsk Retstidende*, 1993, s. 321) blev staten frifundet for et erstatningskrav, som nogle grundejere havde rejst. De ønskede erstatning for det indgreb, som fulgte af en fredning, der udelukkede opførelse af nye bygninger i området. Den norske Højesteret fortolkede naturbeskyttelsesloven i lyset af den nye grundlovsbestemmelse og den internationale accept af miljøværdier. Retten henviste til, at bestemmelsen stod i den højeste lovgivning (grundloven) som udtryk for, hvilken betydning et godt natur- og livsmiljø tillægges, „noe som neppe kan være uten betydning ved erstatningsvurderingen". Retten fastslog, at det ville være meget vanskeligt at sikre den ved Grundloven forudsatte beskyttelse af særlige naturområder, hvis Grundejerne kunne kræve erstatning i et sådant tilfælde. Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at der ikke var tale om indgreb i en igangværende udnyttelse, men alene et indgreb af betydning for nye projekter.

I den anden højesteretsdom (offentliggjort i *Norsk Retstidende*, 1993, s. 528) blev den norske miljøbeskyttelseslovs anvendelsesområde fortolket udvidende under henvisning til grundlovsbestemmelsen. Trafikstøj forudsattes oprindelig ved vedtagelsen af forurensningsloven reguleret ved anden lovgivning – nemlig (som i Danmark) ved færdselslovgivningen. Højesteret tog stilling til, om andre ulemper end egentlig forurening kunne begrunde afslag på ansøgninger efter forurensningsloven. Retten fastslog, at det forhold, at hensynet til at begrænse trafikforurening er centralt i færdsels- og planlovgivningen, ikke kunne begrænse forureningsmyndighederne i deres adgang til at inddrage sådanne hensyn. Støjen fra de tunge transportmidler, der kørte fra og til virksomheden, måtte antages at være omfattet af forurensningsloven. Dvs. at Højesteret her gjorde op med gamle (sektorfokuserede) forvaltningsretlige principper om, at myndigheder skal holde sig strengt til deres egne sektor-kompetencer. Højesteret fastslog, at det drejede sig om miljøhensyn, som har væsentlig betydning på tværs af forvaltningssektorer, og udtalte:

> I så måte er dette en del av de overordnete miljøhensyn som det er en målsætning å innarbeide i beslutningsprosessene – jf. det principp som nå er nedfelt i grunnlovens § 110b – og som nettopp miljøvernmyndighetene er satt til å ivareta ...

I den norske grundlov er der – som nævnt ovenfor – et udtrykkeligt forbud mod at vedtage love med tilbagevirkende kraft. Bestemmelsens betydning antages dog at blive reduceret ved gennemførelsen af den nye økologiske grundlovsbestemmelse (Backer, 1995, s. 55) – hvilket ikke er uden interesse i en dansk sammenhæng, hvor netop dette spørgsmål giver anledning til problemer ved regulering af jordforureningsområdet.

Der er endvidere i den norske grundlov fastlagt en beskyttelse af ejendomsretten. Også den bestemmelse antages at skulle læses i lyset af den almindelige samfundsudvikling (Fleischer, 1968, s. 9) – herunder den nye økologiske grundlovsbestemmelse. Den nye grundlovsbestemmelse kan også anvendes i en argumentation for, at der er et grundejeransvar (Backer, 1995, s. 58f.; Bugge, 1997, s. 40) – dvs. i en argumentation for, at det at være ejer af en ejendom i sig selv kan begrunde et miljøansvar. Norge vil med den nye grundlovsbestemmelse dermed gå endnu længere, end man allerede er gået med forurensningsloven i retning af at lade den, der ejer en grund, have

ansvaret for forureningsforholdene. Herved vil forskellen mellem dansk ret (se Miljøstyrelsen 1995; 1996) og norsk ret blive ganske betydelig (om norsk grundejeransvar, se Bugge, 1997).

Finsk grundlovsbeskyttelse af økologiske interesser

Den i 1990'erne indføjede finske grundlovsbestemmelse om beskyttelse af økologiske interesser er struktureret på samme måde som den norske. Med bestemmelsen betones det, at løsning af miljøopgaven forudsætter et bredt samarbejde. Ansvaret for miljøet påhviler såvel borgere som myndigheder. Reglen fastslår, at der eksisterer materielle rettigheder for „enhver" til et sundhedsmæssigt forsvarligt miljø og en forpligtelse til at beskytte miljøet i overensstemmelse med den gældende miljølovgivning. Forpligtelsen vedrører såvel forebyggelse af miljøødelæggelse som aktive forbedrende foranstaltninger. Ansvaret gælder i relation til den levende natur (dyr og planter), den livløse natur (vand, atmosfære, jord og undergrund) og kulturmiljøet som et resultat af menneskelig virksomhed (bygninger, konstruktioner og landskab). Først når bestemmelsen er præciseret ved lov, indtræder de retlige forpligtelser for borgerne.

Ved bestemmelsen pålægges myndighederne at beskytte naturen, de naturgivne ressourcer og kulturarven. Der er først og fremmest tale om et pålæg til lovgiveren og forvaltningen om at udstede regler. De skal imidlertid også tage initiativer i form af udarbejdelse af planer og afgørelser, ligesom de skal sikre borgerne rettigheder med hensyn til den sagsbehandlingsform, der skal anvendes, når der træffes beslutninger om nærmiljøet. Grundlovsbestemmelsen kan derfor – som den norske – bidrage til en udvikling, der er præget af en vis forståelse for, at individuelle økonomiske interesser ikke altid er dem, der skal beskyttes bedst, når loven er uklar. De, der lever og bor i et område, hvor der planlægges nye initiativer, og fremtidige generationers interesser, er også beskyttet ved Grundloven.

Beskyttelsen af ejendomsretten mod indgreb uden økonomisk kompensation – der er sikret ved den finske grundlov – svarer efter ordlyden stort set til den danske. Gennem den finske lovgivning er ejendomsretten imidlertid blevet beskyttet særdeles godt (Friis Jensen, 1994, s. 147). Vedtagelsen af den nye økologiske grundlovsbestemmelse forventes at få den betydning, at beskyttelsen af ejendomsretten imod miljømæssigt begrundede indgreb vil blive „dår-

ligere“ i den fremtidige praksis (Eriksson, 1994, s. 104f.). Grundejerens miljøansvar kan også forventes at blive strengere (Eriksson, 1994, s. 107).

Den svenske grundlovsbeskyttelse af ejendomsretten

Den svenske grundlov (Regeringsformen) har ikke en klar regel om beskyttelse af økologiske interesser. Det fastslås blot, at det er myndighedernes opgave at fremme „en god levnadsmiljö“. Grundloven er som nævnt netop blevet revideret. Resultatet blev en styrkelse af ejendomsretten. Svenskerne fik grundlovsfæstet et krav på erstatning ved rådighedsindskrænkninger. Bestemmelsen indebærer blandt andet vidtgående erstatningsforpligtelser for den svenske stat ved en tidlig afvikling af atomkraftanlæg. Et spørgsmål, der jo ikke er uden interesse i Danmark, hvor ønsket om en tidlig lukning af Barsebäck ofte har været fremført – herunder af den danske regering. Sagt på en anden måde: den svenske beskyttelse af ejendomsretten begrænser den danske regerings mulighed for at få overtalt den svenske regering til at lukke Barsebäck – de erstatningskrav, som en sådan lukning vil indebære, bliver ganske betydelige. Det er blandt andet blevet fremhævet af en (nu forhenværende) højesteretsdommer, der må siges at være én af pionererne i den nordiske miljøret, at den nye bestemmelse indebærer en uheldig og væsentlig besværliggørelse af miljømyndigheders virksomhed (Bengtsson, 1994).

En ny dansk grundlovsbestemmelse?

Kvaliteten af det eksterne miljø bestemmes blandt andet af mere eller mindre ukendte tålegrænser og af mange, typisk meget komplicerede, samspil mellem miljøpåvirkende faktorer (naturbestemte såvel som menneskeskabte). Det er ikke muligt at lovgive om miljøforhold på den præcise måde, som en traditionel retsstatslig tankegang forudsætter – og det er sjældent muligt for miljømyndigheder at bære de forudsatte bevisbyrder vedrørende årsagsforbindelser mv. De miljømæssige omkostninger ved en fastholdelse af en meget traditionel opfattelse af forholdet mellem borgere og myndigheder kan blive betydelige. Når samfundsudviklingen internationalt og nationalt antages at skulle baseres på en bæredygtig udvikling, må en grund-

lovsændring kunne anbefales som „middel“ til sikring af en bred ansvarlighed. En ny grundlovsbestemmelse vil være bindende såvel for Folketinget som for andre myndigheder.

Der kan, som i den norske og finske grundlov, indføjes bestemmelser om borgernes adgang til informationer om miljøforhold. Bestemmelsen kan også sikre, at myndighederne får pligt til at koordinere lovgivning og administration på tværs af sektorgrænser. Der er samtidigt – som i vores to nabolande – behov for mere materielle bestemmelser, der fremmer respekten for naturen som en del af det etiske og legale system. Der må efter indføjelsen af en sådan ny grundlovsbestemmelse være forudsat en retsanvendelse, der er baseret på en forståelse for, at ikke-økonomiske interesser i miljøets kvalitet skal prioriteres og vægtes på lige fod med traditionelle frihedsrettigheder og retssikkerhedsprincipper – også i situationer hvor lovgivningen er åben og upræcis. Frem for en fastholdelse af individuelle frihedsrettigheder og retsgarantier som det helt centrale, vil retsanvendelsen kunne forventes baseret på en større forståelse for bæredygtighedstankegangen. En sådan retsanvendelse vil være bedre i overensstemmelse med den aktuelle samfundsmæssige værdisætning af miljøets kvalitet. Bredere interesser må nok også – ikke mindst efter vedtagelsen af Århus Konventionen – kunne forventes inddraget i form af en accept af miljøorganisationers søgsmålsret.

Det er ikke tilstrækkeligt, at en sådan ny grundlovsbestemmelse regulerer forholdet mellem stat og individ – sådan som tilfældet er med den eksisterende Grundlov. Den må også angå forholdet mellem individerne indbyrdes og deres forpligtelser i relation til fremtidige generationer (Zahle, 1995, s. 353). Dvs. der må, som tilfældet er i Norge og Finland, være tale om en grundlovsbestemmelse, som sikrer et fælles ansvar for miljøets kvalitet. Målet må være at bidrage til en holdningsændring. Ved en sådan løsning bliver beskyttelsen af de økologiske interesser baseret på etiske aspekter i relation til ansvarlighed (Eriksson, 1991).

Litteratur

Backer, I.L. (1991). Grunnloven og miljøet. Foredrag på Norges Juristforbunds konferanse, 17. Januar 1991 – Juristen og miljøet – Vår felles framtid, pp. 2-5, *Juristkontakt*.

Backer, I.L. (1995). *Innføring i naturresurs- og miljørett*. Oslo: ad Notam, Gyldendal.

Basse, E.M. (1999). *Miljøret – samspillet mellem lovgivning og aftalte ordninger*. København: Greens§Jura, Børsens Forlag.

Bengtsson, B. (1994). En problematisk grundlagsändring. *Svensk Juristtidning*, s. 920-35.

Bosselmann, K. (1998). *Ökologische Grundrechte. Zum Verhältnis zwischen individueller Freiheit und Natur*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Bugge, H.C. (1996). The New Article on Environmental Protection in Norway's Constitution. I: Stefano Nespor (red.) *Rapporto mondiale sul diritto dell´ambiente*, s. 315-30. Milano.

Bugge, H.C. (1997). *Forurenseren skal betale. De alminnelige regler i norsk rett om kostnadsansvar ved forurensning*. Disputats (stencil). Oslo: Institut for Offentlig Rett.

Cullet, P. (1995). Definition of an Environmental Right in a Human Rights Context. *Netherlands Quarterly of Human Rights, 13*, 1:25-50.

Dalberg-Larsen, J. (1984). *Retsstaten, Velfærdsstaten og hvad så?* København: Akademisk Forlag.

Ebbesson, J. (1996). *Compatibility of International and National Environmental Law*. Uppsala: Iustus/Kluwer Law International.

Engberg, J. (1999). *Det Heles Vel – Forureningsbekæmpelsen i Danmark fra loven om sundhedsvedtægter 1857 til miljøloven 1974*. København: Miljøkontrollen i København.

Eriksson, L.D. (1991). Environmental Rights as a Constitutional Problem. I: M. Sakslin (red.) *The Finnish Constitution in Transition, Finish Contributions to the Third World Congress of the International Association of Constitutional Law*, Warsaw 2-5 September 1991, The Finnish Society of Constitutional Law, Helsingfors: Hermes-Myynti Oy.

Eriksson, L.D. (1994). Environmental Rights as a Constitutional Problem. I: H. Zahle (red.) *Law and Ecology. Retfærd – Special Issue*, s. 98-115.

Fauchald, O.K. (1989). Miljö og menneskerettigheter. *Hefter for Kritisk Jus, 4,* 66-80. Oslo.

Fauchald, O.K. (1991). Retten til miljø som internasjonal menneskerettighet. *Institutt for Offentlig Retts skriftserie*, nr. 3. Oslo.

Fleischer, C.A. (1968). *Grunnlovens grenser*. Oslo: Universitetsforlaget.

Fleischer, C.A. (1996). *Miljø- og ressursforvaltning. Grunnleggende forutsetninger*. Oslo: Universitetsforlaget.

FN's Brundtland Kommission (1987). Rapport om miljø- og udvikling. *Vores fælles fremtid*. København: FN-forbundet og Mellemfolkeligt Samvirke.

Friis Jensen, O. (1994) Grænser for erstatningsfri regulering. I: E.M. Basse (red.). *Miljørettens grundspørgsmål*, s. 145-159. København: GadJura.

Hydén, H. (1997). Rättens samhälliga funktioner – då och nu. I: H. Hydeé (red.) *Rättssociologi – då och nu. En jubileumsskrift med anledning av rättssociologins 25 år som självständigt ämne i Sverige*. Lund, Lund Studies in Sociology of Law, nr. 1.

Michanek, G. (1996). Principer för ersättning vid rådighetsinskränkningar i vissa stater. *Miljörättslig tidskrift*, s. 1-45. Uppsala.

Michanek, G. (1997). Något om 'Access to Justice' inom miljörätten. I: E.M. Basse (red.) *Håndhævelse af miljølovgivning*, s. 277- 297. København: Gad Jura 1997.

Michanek et al. (1996). Miljöförorenarna går fria. Regeringsrättens dom låter företag som förorenat slippa ifrån sitt ansvar. *Dagens Nyheter* den 26. juli 1996.

Miljøstyrelsen (1995). *Lovgivning og praksis – forurenet jord*. Jordforureningsudvalgets betænkninger nr. 1, København: Miljø- og Energiministeriet.

Miljøstyrelsen (1996). *Betænkning om forurenet jord*. Jordforureningsudvalgets betænkning nr. 2. København: Miljø- og Energiministeriet.

Prakash, S. (1995). The Right to the Environment. Emerging Implications in Theory and Praxis. *Netherlands Quarterly of Human Rights, 13*, 403-30.

Ross, A. (1966). *Dansk Statsforfatningsret I og II*. København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.

Ross, A. (1967). *Hvorfor Demokrati*? København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.

Ross, A. (1969). *Statsretlige Studier*. København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.

Sands, P. (1995). *Principles of International Environmental Law.Vol. I Frameworks, Standards and Implementation*. Manchester University Press.

Sly, P.G. (1990). Sustainable Development: The Scientific Dimension. I: Sauders (red.) *The Legal Challenge of Sustainable Development*. Ottawa: Canadian Institute of Resource Law and The Contributors.

Westerlund, S. (1997). *En hållbar Rättsordning – rättsvetenskapliga paradigm och tankevändor*. Stockholm: Iustus Förlag.

Zahle, H. (1995). Naturen ind i grundloven – menneskeret eller naturbeskyttelse? I: O. Christiansen et al. (red.), *Retligt set – synsvinkler på arealanvendelseslovgivningen*, s. 351-362. København: Miljø- og Energiministeriet & Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Er der behov for styrkelse af de borgerlige og politiske frihedsrettigheder?

JØRGEN ALBÆK JENSEN

I den offentlige debat om Grundloven og om et eventuelt behov for en ny Grundlov er det efterhånden slået fast, at beskyttelsen af frihedsrettighederne i den nugældende Grundlov er ret dårlig – *også, og måske især*, i et internationalt perspektiv. Dette er beklageligt, fordi Danmark i udlandet – og vel også i egen selvbevidsthed – betragtes som et foregangsland, hvad angår demokrati og beskyttelse af menneskerettigheder. Artiklen undersøger, hvad der er karakteristisk for den måde, som frihedsrettighederne i den danske Grundlov er udformet på.

De følgende betragtninger vedrører alene den forfatningsretlige vurdering af beskyttelsen af menneskerettighederne, mens beskyttelsen på almindeligt lovniveau og i retspraksis kan være – og utvivlsomt er – betydeligt mere vidtgående end den forfatningsretlige beskyttelse. Den forfatningsretlige situation er imidlertid stadig interessant, fordi Grundlovens regler etablerer de grænser, som et folketingsflertal uanset dets politiske ståsted må respektere, og dermed angiver det mindstemål af beskyttelse, som borgerne er garanteret under det nugældende forfatningssystem.

Frihedsrettighederne i den gældende Grundlov opdeles traditionelt i fire grupper: Religionsfriheden (§§ 67-70), de personlige frihedsrettigheder (§§ 71-73), de økonomisk-sociale rettigheder (§§ 74-76), og de politiske frihedsrettigheder (§ 77-79). Det er bemærkelsesværdigt, at indholdet af Grundlovens frihedsrettigheder i hovedtrækkene har været det samme siden den første Grundlov fra 1849 frem til i dag, om end der naturligvis er sket en sproglig modernisering af de enkelte bestemmelser, ligesom der også for enkelte af rettighedernes vedkommende er sket indholdsmæssige ændringer i form af en bedre sikring af borgernes rettigheder. Endelig er der med Grundloven i 1953 kommet en helt ny bestemmelse i § 75, stk. 1, vedrørende ønskværdigheden af fuld beskæftigelse.

I det følgende afsnit gennemgås kort den historiske udvikling vedrørende de enkelte grupper af frihedsrettigheder. I artiklens hovedaf-

snit vil der derefter blive givet en karakteristik af den beskyttelse, som den danske Grundlov i dag giver gennem frihedsrettighederne, og herunder drøftes det, om den opfattelse af forholdet mellem stat og borger, der lå bag formuleringen af frihedsrettighederne i 1849, også er relevant i dag, eller om frihedsrettighedernes funktion i forfatningssystemet bør anskues ud fra andre synsvinkler under nutidens forhold. Desuden sammenholdes beskyttelsen i den danske Grundlov med den beskyttelse, der er tilsigtet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Frihedsrettighederne fra 1849 til i dag

Baggrunden for at indlede gennemgangen af frihedsrettighedernes stilling i den danske Grundlov i dag med en historisk oversigt er dels at give et overblik over, hvilke rettigheder, der overhovedet er tale om, når man nævner begrebet „frihedsrettigheder", dels at vise, hvor lidt beskyttelsen af disse rettigheder egentlig er ændret indholdsmæssigt siden den første Grundlov blev indført i 1849.

Den første gruppe af frihedsrettigheder udgøres af bestemmelserne om religionsfriheden, hvis hovedindhold er retten til at danne trossamfund uden for folkekirken og til at udøve sin religion, så længe dette ikke strider mod „sædeligheden og den offentlige orden" (jf. grl. § 67). Disse rettigheder understøttes af et forbud mod forskelsbehandling af religiøse årsager (grl. § 70). Bortset fra sproglige moderniseringer er bestemmelserne kun ændret på ét væsentligt punkt siden 1849, idet der i § 70 i 1953 indføjedes et forbud mod forskelsbehandling pga. „afstamning" – en bestemmelse, der var affødt af den skæbne, som jøderne havde haft i tiden før og under 2. verdenskrig.

I den nugældende Grundlovs §§ 71-73 findes dernæst de såkaldte personlige frihedsrettigheder – den personlige frihed (§71), boligens ukrænkelighed (§72), og beskyttelse af ejendomsretten (§73).

Bestemmelser, der svarer til den nuværende Grundlovs § 71, stk. 3-5 (hvis hovedindhold er retten til at blive stillet for en dommer inden 24 timer i forbindelse med anholdelser), har med uændret indhold været en del af samtlige Grundlove siden 1849. Derimod tilføjedes ved grundlovsændringen i 1953 § 71, stk. 1, 2, 6 og 7. Stk. 1 fastslår, at frihedsberøvelse ikke kan finde sted på grund af politisk eller religiøs overbevisning eller på grund af afstamning – igen en be-

stemmelse, som har sin baggrund i begivenhederne omkring 2. verdenskrig og besættelsen (jødeforfølgelserne og kommunistloven). I stk. 2 fastslås det princip, der allerede var fastslået i retspraksis inden 1953, at frihedsberøvelse kun kan finde sted med hjemmel i loven. Især tilføjelsen af stk. 6 og 7 udgjorde imidlertid en væsentlig og reel udvidelse af borgernes beskyttelse mod frihedsberøvelse, idet der indførtes en udvidet adgang til domstolsprøvelse af såkaldt administrative frihedsberøvelser (dvs. især frihedsberøvelse af psykisk syge).

I grl. § 72 beskyttes boligens ukrænkelighed og meddelelseshemmeligheden. Denne bestemmelse har stået uændret siden 1849 bortset fra en tilføjelse i 1953 af telegraf og telefon til de medier, der er omfattet af meddelelseshemmeligheden.

Beskyttelsen af ejendomsretten findes i grl. § 73. Reglen, hvorefter ekspropriation kun kan finde sted, når almenvellet kræver det og mod fuldstændig erstatning, har stået i Grundloven siden 1849. Ved revisionen i 1915 tilføjedes mindretalsbeskyttelsen, således at 1/3 af folketingsmedlemmerne kan kræve stadfæstelsen af et lovforslag om ekspropriation udsat, til efter nyvalg har fundet sted. Endelig tilføjedes i 1953 en bestemmelse, hvormed man tilsigtede en intensivering af domstolenes efterprøvelse af ekspropriationer – især med hensyn til erstatningernes størrelse.

Den tredje gruppe af rettigheder i Grundloven er de økonomisk-sociale rettigheder i §§ 74-76. § 74 indeholder en sikring af erhvervsfriheden, som er gået fuldstændig uændret videre fra den oprindelige Grundlov.

§ 75 indeholder reelt to rettigheder – i stk. 1 retten til arbejde og i stk. 2 retten til forsørgelse af det offentlige, hvis der ikke er andre forsørgelsesmuligheder. Retten til arbejde er først kommet ind i Grundloven ved revisionen i 1953 – formentlig som en følge af massearbejdsløsheden i 1930'erne og de katastrofale følger, denne medførte. Derimod har forsørgelsesretten været et element i Grundloven helt fra 1849, og bortset fra en mindre sproglig modernisering er indholdet helt uændret over 150 år.

I § 76 garanteres retten til gratis undervisning i folkeskolen, samtidig med at undervisnings*pligten* også fastslås – om end denne ikke behøver at blive opfyldt ved at blive undervist i folkeskolen. Også realindholdet i denne bestemmelse har været uændret siden 1849, idet retten til gratis undervisning dog er blevet accentueret ved den formulering af bestemmelsen, der har været gældende siden 1915.

Endelig indeholder §§ 77-79 de politiske frihedsrettigheder – yt-

ringsfriheden i § 77, foreningsfriheden i § 78 og forsamlingsfriheden i § 79 (suppleret med reglerne om opløsning af forsamlinger i § 80).

Ytringsfrihedsbestemmelsen er kun på et enkelt punkt blevet ændret siden 1849, idet der i 1953 blev tilføjet „i skrift og tale" til det område, hvor ytringsfriheden var gældende.

Bestemmelserne i den nuværende § 78, stk. 1 og 3, hvorefter foreningsfriheden garanteres, og det samtidig fastslås, at foreninger ikke kan opløses administrativt, har været en del af Grundloven siden 1849. Derimod tilføjedes stk. 2, 4 og 5 først ved grundlovsrevisionen i 1953. Stk. 2 indeholder et påbud om, at voldelige foreninger skal opløses, i stk. 4 fastslås, at opløsning af politiske foreninger uden videre kan indbringes for Højesteret, og i stk. 5 overlades det til lovgivningsmagten nærmere at fastlægge retsvirkningerne af en foreningsopløsning.

Sikringen af forsamlingsfriheden i § 79 er uændret siden 1849.

Karakteristik af frihedsrettighederne i den danske Grundlov

For det første er det karakteristisk, at en række af bestemmelserne i Grundlovens frihedsrettigheder må betragtes som rene programerklæringer, som ikke har selvstændige retsvirkninger. Dette gælder således de indledende bestemmelser i §§ 71-73, som alle angiver, at en bestemt rettighed er ukrænkelig, hvorefter resten af de pågældende bestemmelser bruges til at angive, under hvilke betingelser det så alligevel er muligt at gøre indgreb i de pågældende rettigheder. Det gælder ligeledes bestemmelsen i § 74 om erhvervsfrihed, idet erhvervsfriheden kun gælder i det omfang, der ikke er hensyn til almenvellet (læs: folketingsflertallets ønsker), der tilsiger, at erhvervsfrihedsprincippet krænkes. Endelig gælder det bestemmelsen i § 75 om fuld beskæftigelse. Man kan ikke forestille sig, at domstolene på noget tidspunkt f.eks. skulle tilsidesætte en lov eller bekendtgørelse med den begrundelse, at den er i strid med denne bestemmelse.

Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at de pågældende bestemmelser er overflødige – de har blot ikke nogen direkte retsvirkninger. Men som *politiske* direktiver til lovgivningsmagten er det formentlig stadig væsentligt, at de er optaget i selve grundlovsteksten, idet de politiske omkostninger ved afgørende at bryde med de omtalte principper må antages at være ganske høje.

For det andet er beskyttelsen af en række af frihedsrettighederne alene knyttet til, at bestemte procedurer skal tages i anvendelse, såfremt der skal gøres indgreb i de pågældende rettigheder. Frihedsberøvelser skal have hjemmel i lov og skal (inden for strafferetsplejen) eller kan (ved administrative frihedsberøvelser) efterprøves af domstolene. Indgreb i boligens ukrænkelighed skal forelægges en dommer, inden de iværksættes, men selv denne beskyttelse udhuler Grundloven ved at give mulighed for, at indgreb uden dommerkendelse kan finde sted, hvis den enkelte lov giver mulighed herfor – en mulighed, som efter de nyeste opgørelser er udnyttet i mere end 100 tilfælde. Ekspropriation kan reelt altid gennemføres, blot der ydes fuldstændig erstatning, idet betingelsen om, at almenvellet skal nødvendiggøre ekspropriationen, i teori og praksis forstås således, at det er de politiske myndigheder, der beslutter ekspropriationen (Folketing og kommunalbestyrelser), der suverænt fastlægger, hvad almenvellet har behov for.

Beskyttelsen er i disse tilfælde således alene indirekte, idet dens effektivitet er afhængig af domstolenes praksis. Domstolenes uafhængighed er ganske vist også garanteret i Grundloven (§§ 61-64), men disse bestemmelser giver ikke i sig selv sikkerhed for, at domstolene også rent faktisk optræder uafhængigt. Den tilbagevendende debat om dommernes rekruttering kan således ses som et udtryk for, at der er en vis usikkerhed omkring dette spørgsmål. Og selv om domstolene både er og optræder uafhængigt, skal de under alle omstændigheder rette sig efter loven (grl. § 64), hvilket indebærer, at det er Folketinget, der alene kan definere betingelserne for indgreb i f.eks. den personlige frihed og boligens ukrænkelighed.

Går man herefter videre til de bestemmelser, hvor beskyttelsen ikke alene er knyttet til anvendelsen af bestemte procedurer i forbindelse med indgreb i de beskyttede rettigheder, kan man konstatere, at beskyttelsen i en række tilfælde alene er af – hvad jurister kalder – *formel* karakter. Hermed menes, at en bestemt rettighed for så vidt garanteres, men at den skal udøves under ansvar over for domstolene. Dette gælder således for alle de politiske frihedsrettigheder. Både med hensyn til ytringsfriheden, foreningsfriheden og forsamlingsfriheden fastslår Grundloven, at de pågældende rettigheder kan udnyttes uden forudgående tilladelse fra offentlige myndigheder. Dette er selvfølgelig i sig selv en væsentlig garanti – tidligere tiders censur er således ikke længere mulig – og hvad angår beskyttelsen af denne formelle frihed, er Grundlovens bestemmelser helt kategoriske. Men med be-

stemmelserne om, at de pågældende rettigheder skal udøves under ansvar over for domstolene, fastslår Grundloven samtidig, at ikke en hvilken som helst udnyttelse af frihederne er berettiget. Lovgivningen kan således fastlægge de indholdsmæssige (*materielle*) grænser for, hvor langt disse frihedsrettigheder kan udstrækkes med den virkning, at hvis disse grænser overskrides, kan det sanktioneres, uden at man derved kommer i strid med Grundlovens frihedsrettigheder.

Det afgørende ved en vurdering af den reelle beskyttelse, som Grundloven giver i disse sammenhænge, er derfor, om Folketinget er undergivet begrænsninger i, hvad man gennem almindelig lovgivning kan gøre strafbart eller erstatningspådragende. Blandt statsretsteoretikere (jf. litteraturlisten) er der enighed om, at nogle af Grundlovens specialregler sikrer en vis grad af materiel ytrings-, forenings- og forsamlingsfrihed. Det gælder således f.eks. bestemmelserne om forholdstalsvalgmåden i grl. § 31, stk. 2, som antages at garantere også den materielle frihed til at ytre sig under valgkampe, til at danne politiske partier og til at afholde vælgermøder. På tilsvarende måde antages reglen i grl. § 67 om religionsfriheden at sikre tilsvarende materielle friheder på det religiøse område. Men derudover har det hidtil været den herskende opfattelse i den statsretlige teori, at lovgivningsmagten er frit stillet til gennem lovgivning at fastlægge de materielle grænser for de politiske frihedsrettigheder. Uden at komme i strid med Grundloven kunne man således vedtage love, der gjorde det strafbart at kommentere en bestemt fodboldklubs præstationer, at oprette lystfiskerforeninger eller at afholde møder om tilrettelæggelsen af næste års julefrokost. I den nyeste teori (og med en vis støtte i domspraksis) er dette kategoriske synspunkt blødt noget op, således at man antager, at lovgivningsmagten er underlagt visse begrænsninger ved fastlæggelsen af grænserne for de politiske frihedsrettigheder, når disse friheder anvendes i – netop – politisk øjemed, idet politik i denne sammenhæng skal forstås bredt som debat mv. om offentlige anliggender i almindelighed uden nødvendigvis at være en del af den „formaliserede" politik på Christiansborg og rådhusene rundt i landet.

Selv med en sådan opblødning er det imidlertid i sig selv problematisk, at dette ikke direkte kan udlæses af bestemmelserne i Grundloven, men skal bygge på mere eller mindre anstrengte fortolkninger af Grundlovens ord. Dels er det hermed ikke tydeligt for borgerne, hvad de pågældende rettigheder indebærer, dels giver det usikkerhed om, hvor langt det overhovedet er muligt at udnytte de pågældende

rettigheder, når der selv blandt teoretikerne på området er uenighed om rækkevidden af disse bestemmelser.

Endelig er der en række af Grundlovens frihedsrettigheder, der både i deres ordlyd og efter praksis garanterer en materiel beskyttelse af borgerne. Ud over de allerede nævnte bestemmelser i grl. § 31, stk. 2 (i sammenhæng med § 77) og i § 67, kan nævnes reglerne om forbud mod diskrimination på grund af trosbekendelse eller afstamning i § 70, i § 71, stk. 1, mod frihedsberøvelse på grund af politisk eller religiøs overbevisning eller afstamning, og ikke mindst retten til fuldstændig erstatning i forbindelse med ekspropriation, således som denne er fastslået i grl. § 73, stk. 1. Denne ret er yderligere sikret gennem understregningen af domstolenes adgang til at efterprøve erstatningernes størrelse.

Det samlede billede af Grundlovens beskyttelse af frihedsrettighederne er derfor, at denne beskyttelse er relativt svag, idet hovedvægten i beskyttelsen ligger på den proceduremæssige og formelle side, mens den materielle beskyttelse kun er gældende på enkelte – men dog betydningsfulde – områder.

Ved vurderingen af den reelle beskyttelse af frihedsrettighederne må endnu et aspekt dog inddrages – nemlig hvorledes domstolene forholder sig til eventuelle indgreb fra statsmagtens side i disse frihedsrettigheder, eller sagt på en anden måde, hvor indgående og kritisk domstolenes prøvelse af især lovgivning på kanten af frihedsrettighederne er. Forholder domstolene sig offensivt og aktivt til Grundlovens ord (som f.eks. den amerikanske Højesteret), kan gældende ret godt give en langt bedre beskyttelse, end der umiddelbart kan udlæses af ordlyden af de enkelte bestemmelser. Er domstolene omvendt tilbageholdende i deres prøvelse af love på kanten af Grundlovens regler, er det reelt overladt til Folketingets flertal at fortolke Grundloven, idet de helt åbenlyse overtrædelser af grundlovsbestemmelser næppe er aktuelle i vore dages Danmark.

Det har i denne sammenhæng stedse været den danske Højesterets opfattelse, at domstolene skal være tilbageholdende med at tilsidesætte love, som et folketingsflertal havde vedtaget, som stridende mod Grundloven. Dette fastslog Højesteret allerede i 1921, og denne linie har været fastholdt siden – senest i forbindelse med afgørelsen i Maastricht-sagen. Dette indebærer, at Højesteret kun vil tilsidesætte en lov som grundlovsstridig, hvis modstriden med Grundloven er klar – en situation, der som nævnt næppe er sandsynlig. Der har ganske vist i de seneste år været antydninger fra blandt andet Højesterets

præsident af, at man ville anlægge en mere intensiv prøvelse af netop lovbestemmelser på kanten af Grundlovens frihedsrettigheder, men som sagt er denne mere intensive prøvelse i hvert fald endnu ikke slået igennem i praksis. Konklusionen bliver derfor, at en udvidet beskyttelse af frihedsrettighederne i forhold til den, der umiddelbart følger af Grundlovens ord, ikke kan sikres gennem domstolenes kontrol af loves grundlovsmæssighed.

Det bør i denne sammenhæng måske bemærkes, at der ikke med ovenstående bemærkninger er taget stilling til det ønskelige i, at den danske Højesteret påtager sig en mere offensiv rolle i beskyttelsen af frihedsrettighederne. Der kan i hvert fald også anføres en række argumenter mod en sådan mere offensiv rolle, heriblandt at domstolene ikke har noget demokratisk mandat, sådan som Folketinget har, og at en mere offensiv rolle ville føre til en politisering af domstolene, hvad der ud fra en række hensyn klart vil være uheldigt.

Sammenholdes den danske beskyttelse af frihedsrettighederne med beskyttelsen internationalt, kan det være naturligt at undersøge, hvorledes beskyttelsen har fundet udtryk i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som siden 1992 har været en del af dansk ret. Denne konventions opregning af frihedsrettighederne ligger ganske tæt på den danske Grundlovs, men beskyttelsen har i konventionen i langt højere grad end i den danske Grundlov fundet udtryk i materielle bestemmelser – enten ved at visse rettigheder garanteres ubetinget eller med få, udtrykkeligt nævnte undtagelser, eller for de politiske frihedsrettigheders vedkommende (art. 9-11) ved, at man i selve konventionsteksten har opregnet de hensyn, der kan føre til, at der gøres indskrænkninger i den pågældende rettighed. I disse sidste tilfælde er der således stadig overladt et ganske stort spillerum til de nationale lovgivninger, men der er dog med konventionen etableret visse materielle grænser for de indgreb, der kan foretages i de politiske frihedsrettigheder. Konventionen yder således en bedre beskyttelse end Grundloven på disse områder, om end det retfærdigvis må siges, at opregningen af de hensyn, der berettiger indgreb i de politiske rettigheder, er ganske bred og dermed åben for fortolkning.

Dertil kommer, at den europæiske menneskerettighedsdomstol, som overvåger, at konventionens bestemmelser overholdes, i modsætning til den danske Højesteret har anlagt en endog særdeles offensiv linie i sin fortolkning af konventionens rettigheder.

Da konventionen som nævnt siden 1992 har været en del af dansk ret, og da også menneskeretsdomstolens afgørelser i realiteten er bin-

dende for de danske domstole, kunne man anføre, at Grundlovens lavere beskyttelsesniveau dermed ikke længere er et problem. En sådan argumentation overser imidlertid, at konventionen kun er indført i dansk ret gennem en almindelig lov, og at den derfor også kan ophæves som en del af dansk ret gennem en almindelig lov. I en sådan situation ville det (igen) alene være den danske Grundlov, der satte grænserne for lovgivningsmagtens kompetence. Hvis man ønsker en bedre sikring af frihedsrettighederne end den, der følger af den gældende Grundlov, bør dette derfor ske gennem en egentlig grundlovsændring.

Frihedsrettighederne i retsstatsligt og socialstatsligt perspektiv

Efter gennemgangen af og diskussionen om indholdet i frihedsrettighederne ses der i dette afsnit nærmere på de overordnede tanker om forholdet mellem borger og stat, der lå og ligger bag Grundlovens frihedsrettigheder.

Som bekendt var baggrunden for den første Grundlov i 1849 afskaffelsen af enevælden, hvor kongen havde haft al magt. Et væsentligt formål med denne første Grundlov var derfor – i overensstemmelse med den liberale ideologi – at fastlægge grænser for statens muligheder for at gribe ind i borgernes liv. Man ønskede at skabe en *retsstat*, hvor statsmagten alene havde de i Grundloven udtrykkeligt opregnede kompetencer, og hvor disse endda var yderligere begrænset gennem netop frihedsrettighederne. Man kunne måske udtrykke det bærende princip for retsstaten således, at borgerne skulle beskyttes *mod* staten.

Dette statssyn, der ofte udtrykkes gennem begrebet „natvægterstaten“, indebar, at frihedsrettighederne var negative rettigheder i den forstand, at de skulle forhindre visse indgreb mod borgerne, mens ideen om, at staten også kunne garantere positive rettigheder i form af sikring af visse basale goder, endnu ikke havde nogen fremtrædende plads. Allerede i den første Grundlov er der dog enkelte spor af en sådan positiv opfattelse af frihedsrettighederne i form af bestemmelserne om statens pligt til at sørge for socialhjælp og til at sikre gratis undervisning i folkeskolen.

I den tid, der er gået siden 1849, har statsopfattelsen ændret sig

radikalt, således at statens opgave i dag i langt højere grad anses for at være at sikre borgerne en „godt“ liv. Staten er blevet til en velfærds- eller socialstat, hvor borgerne ikke længere skal beskyttes *mod* staten, men *af* denne. Denne udvikling i retning af en socialstatslig opfattelse har ikke sat sig ret mange spor i den danske forfatningstekst – det er således alene bestemmelsen om tilstræbelse af fuld beskæftigelse i grl. § 75, stk. 1, der kan opfattes som udtryk for en sådan udvikling.

Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at den socialstatslige udvikling ikke også har forfatningsretlig betydning. Mens selve teksten således ikke er ændret væsentligt som følge af udviklingen i statsopfattelsen, kan fortolkningen af de enkelte bestemmelser være ændret i takt med denne udvikling. Mens rettighederne tidligere alene opfattedes som en beskyttelse mod statslige indgreb, gør den socialstatslige udvikling det nærliggende at overveje, om Grundlovens frihedsrettigheder også kan fortolkes som en beskyttelse for borgerne mod andre samfundsborgeres (eller gruppers) indgreb. I den juridiske teori omtales dette problem som spørgsmålet om, hvorvidt frihedsrrettighederne har „Drittwirkung“ (der er ikke i den juridiske litteratur et tilsvarende udtryk på dansk), dvs. ikke alene i forholdet mellem stat og borger, men også mellem borgerne indbyrdes.

For at illustrere problemstillingen kan man spørge, om f.eks. foreningsfriheden i grl. § 78 alene sikrer retten til at danne fagforeninger uden statens indblanding, eller om staten har en forpligtelse til at sikre, at denne ret ikke udhules gennem arbejdsgiveres negative reaktioner over for fagforeninger, eller endnu mere vidtgående, om staten har en forpligtelse til at sikre en borgers rettighed til at stå uden for en fagforening (negativ foreningsfrihed), selv om der på en arbejdsplads er indgået en eksklusivaftale mellem arbejdsgiveren og fagforeningen. Den overvejende holdning blandt teoretikere på dette område har hidtil været, at Grundlovens frihedsrettigheder ikke havde en sådan „Drittwirkung“. Men netop i forbindelse med spørgsmålet om den negative foreningsfrihed er der ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol foregået en betydelig udvikling, således at bestemmelsen i konventionens art. 11 fra alene at beskytte den positive foreningsfrihed (retten til at danne foreninger uden statens indblanding) i dag også antages at yde beskyttelse af den negative foreningsfrihed. Denne udvikling i fortolkningen af art. 11 er altså i god overensstemmelse med udviklingen i opfattelsen af statens rolle i forhold til borgerne, og det kan ikke udelukkes, at denne udvikling også

på længere sigt vil smitte af på fortolkningen af reglen i grl. § 78. Foreløbig har man i Danmark nøjedes med at følge udviklingen i domspraksis fra menneskeretsdomstolen op ved løbende at tilpasse Foreningsfrihedslovens regler, således at disse er i overensstemmelse med domspraksis. Beskyttelsen af den negative foreningsfrihed er således stadig ikke grundlovssikret, men alene sikret gennem almindelig lovgivning.

Selv om udviklingen fra retsstat til socialstat således gør overvejelser over frihedsrettighedernes nærmere indhold nødvendigt, er det vigtigt at understrege, at der stadig er behov for frihedsrettighedernes beskyttelse *mod* statsmagten. Med de enorme magtressourcer, som en moderne stat har til rådighed, er det væsentligt, at man juridisk sikrer borgerne i forhold til denne stat på en måde, der gør det vanskeligst muligt for et eventuelt senere udemokratisk folketingsflertal at undergrave den beskyttelse, som frihedsrettighederne giver.

Frihedsrettighederne og en kommende grundlovsændring – konkluderende bemærkninger

En kommende grundlovsændring kan næppe bæres igennem på en ændring/styrkelse af frihedsrettighederne – dertil er interessen i den brede befolkning for ringe, hvilket på den ene side hænger sammen med, at beskyttelsen af frihedsrettighederne i praksis ligger på et langt højere niveau end det, der fremgår af Grundlovens bestemmelser. På den anden side er det med de foregående afsnit søgt påvist, at hvis man af andre grunde anser en grundlovsrevision for påkrævet, er der gode grunde til også at overveje en styrkelse af Grundlovens frihedsrettigheder.

En styrkelse bør først og fremmest overvejes i form af en styrkelse af de materielle rettigheder i Grundlovens afsnit om frihedsrettighederne, således at det i mindre omfang end nu overlades til Folketinget at definere det nærmere indhold i disse. En sådan styrkelse af de materielle frihedsrettigheder må derefter følges op af en gennemgang af den almindelige lovgivning, således at denne kommer i overensstemmelse med de ændrede grundlovsrettigheder.

Dernæst bør også problemerne i forbindelse med diskussionen om rettighedernes virkning mellem borgerne indbyrdes afklares. Endelig bør det overvejes, om de såkaldt økonomisk-sociale rettigheder skal have en mere fremtrædende plads i forfatningen – evt. endda

udvidet med en grundlovsmæssig beskyttelse af f.eks. miljøet eller dyrenes rettigheder, som det har været foreslået inden for de senere år. Argumentet for at styrke sådanne rettigheder i forfatningen er netop den angivne ændring af statens rolle i samfundet. Faren ved at give sådanne rettigheder en mere fremtrædende placering er imidlertid, at det er vanskeligt at give sådanne rettigheder et præcist juridisk indhold, således at beskyttelsen får form af programerklæringer snarere end sikring af egentlige rettigheder. Som nævnt i et tidligere afsnit kan sådanne programerklæringer i forfatningen have en betydelig politisk vægt, men risikoen ved at optage flere og flere programerklæringer er, at også de mere håndfaste, direkte juridisk anvendelige bestemmelser efterhånden opfattes som programerklæringer – med en deraf følgende mindre effektiv juridisk beskyttelse.

Efter min opfattelse er hovedfunktionen for Grundlovens frihedsrettigheder stadig at sikre borgerne et værn mod en mere eller mindre almægtig stat, og her er det primært de personlige og politiske frihedsrettigheder, der er vigtige. Mindsker man disses relative vægt i forfatningen ved at optage allehånde bestemmelser om beskyttelse af bredere økonomisk-sociale interesser, kan det frygtes, at hensynet til retsstaten trænges i baggrunden, og en sådan udvikling må anses for yderst beklagelig. De økonomisk-sociale interesser er naturligvis væsentlige, og det er også dem, den daglige politiske kamp i hovedsagen drejer sig om, men de skal ikke sikres af juridisk, men af – netop – politisk vej.

Litteratur

Der findes i øjeblikket følgende samlede juridiske fremstillinger om den nugældende Grundlov:

Andersen, P. (1954). *Dansk Statsforfatningsret*. København: Gyldendal.

Germer, P. (1995). *Statsforfatningsret*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag (2. udg.).

Ross, A. (1980). *Dansk Statsforfatningsret*. København: Nyt Nordisk Forlag – Arnold Busck (3. udg. ved O. Espersen).

Sørensen, M. (1973). *Statsforfatningsret*. København: Juristforbundets Forlag (2. udg. ved P. Germer).

Zahle, H. (1995-1998). *Dansk Forfatningsret 1-3*. København: Christian Ejlers' Forlag (2. udg).

Speciallitteratur om enkelte statsretlige emner findes lettest gennem litteraturhenvisningerne i de nævnte generelle fremstillinger.

Det tidløse ministerstyre

Jørgen Grønnegård Christensen

> In einem modernen Staat liegt die wirkliche *Herrschaft*, welche sich ja weder in parlamentarischen Reden noch in Enunziationen von Monarchen, sondern in der *Handhabung der Verwaltung* im Alltagsleben auswirkt, notwendig und unvermeidlich in den Händen des *Beamtentums*.
>
> (Max Weber, 1918).

Den tavse grundlov

Forholdet mellem danske ministre og ministeriernes embedsmænd ligger i stabile rammer. Der er ikke rokket ved de grundlæggende principper siden midten af 1800-tallet. Det betyder, at ministrene er politiske forvaltningschefer. De udgør toppen af et som udgangspunkt ubrudt hierarki, hvor de er det eneste politiske element. Inden for de rammer, som lovgivningen sætter, kan de bestemme, hvordan ministeriets forretninger skal drives. Det vil sige, at de i sidste ende kan bestemme, hvordan lovgivningen skal administreres, hvordan ministeriet skal indrettes og bemandes, og hvordan de bevillinger, som ministeriet er tildelt på den årlige finanslov, skal forvaltes. Det vil også sige, at det i sidste ende er ministeren, der tager stilling til, hvilke politiske initiativer (lov- og bevillingsforslag), der skal tages, og hvordan de skal udformes.

Rammernes stabilitet er ikke ensbetydende med, at de er meget detaljerede. Grundloven er på det punkt stort set tavs. Den indskrænker sig for det første til at fastslå, at kongen (statsministeren) udnævner og afskediger ministrene samt fordeler forretningerne mellem dem; for det andet til at stadfæste det parlamentariske princip. Ingen minister kan derfor blive siddende, dersom Folketinget har udtalt sin mistillid til ham. Ministrene er imidlertid ikke alene politisk (parlamentarisk) ansvarlige for ministeriets virksomhed; der gælder også et retligt ansvar, men igen gælder, at rammerne er vide.

Det er væsentlige bestemmelser af stor rækkevidde for regeringens

og ministrenes adfærd. Men det er ikke meget oplysende om ministrenes ledelse af deres ministerier og dermed funktionen som politisk forvaltningschef. Grundloven giver samtidig ingen direkte vejledning for reguleringen af samspillet mellem ministrene og ministeriernes embedsmænd. Ganske vist fastslog allerede Junigrundloven af 1849, at ministres „ansvarlighed bestemmes ved lov", men ministeransvarlighedsloven blev først vedtaget i 1964 efter en heftig og intens diskussion, hvor politisk pragmatisme vejede tungt over for forfatningspolitiske overvejelser om det betimelige i en præcisering af de politiske forvaltningschefers retlige ansvar (Betænkning 312, 1962, s. 72-83). I andre henseender er lovgivningen tavs om centraladministrationens forhold. Der er selvfølgelig tjenestemandsloven, som regulerer ansættelses- og pensionsforholdene for tjenestemændene, og som også fastsætter regler og procedurer for deres ansvar. De regler har også konsekvenser for forholdet mellem dem og deres ministre (J.P. Christensen, 1998). Dertil kommer, at speciallovgivningen sommetider griber ind i ministeriernes organisation. Enten er reglerne dog meget brede (se for eksempel lov om udenrigstjenesten) eller særdeles specifikke (se for eksempel lov om telestyrelsen). Man kommer derfor ikke langt i analysen af samspillet mellem ministrene og deres embedsmænd ved at rette opmærksomheden mod de forfatnings- og lovgivningsmæssige rammer, inden for hvilke de virker.

Ikke desto mindre er netop samspillet mellem ministre og embedsmænd i et demokratisk perspektiv overordentligt centralt. Ministrene er det demokratiske indslag i det ministerialsystem, som blev befæstet et halvt års tid før Junigrundlovens ikrafttræden. De giver retning – eller har muligheden for det – til den professionelle administration. Det er gennem dem, at Folketinget kan holde administrationen fast på et politisk-parlamentarisk ansvar. Og det er i høj grad på deres gerninger, at den til enhver tid siddende regering må fremstille sig selv for vælgerne. Men de kan i denne politiske rolle som forvaltningschefer ikke sætte sig ud over de retlige rammer, som lovgivningen fastsætter for hver enkelt del af deres forretningsområde. Ligeledes kan de ikke sætte sig ud over de bevillingsretlige rammer, som følger af Grundloven, den årlige finanslov og Finansministeriets Budgetvejledning.

Ministrene agerer med andre ord inden for en forfatningsretlig ramme, som nok er bred, men som ikke desto mindre forankrer centraladministrationen i en demokratisk og retsstatslig ramme (Zahle, 1995, s. 199-205 & 323-329). Ministrene må af kapacitets- og tek-

nisk-juridiske grunde i betydeligt omfang forlade sig på bistand fra embedsmændene. Det er i alle tilfælde ganske store organisationer med mange medarbejdere og med mange opgaver; forhold der giver ministerierne en betydelig kompleksitet. Det er i samspillet mellem disse organisatoriske vilkår og ministrenes demokratiske rolle såvel som deres politisk-parlamentariske og retlige forpligtelser, at dette kapitel tager sit udgangspunkt. Udgangspunktet er Max Webers klassiske og kritiske analyse af samspillet mellem den politiske ledelse og embedsmændene. Han formulerede problemer, som den dag i dag er aktuelle. Det var for det første spørgsmålet om på hvilke præmisser, man kan forvente, at embedsmændene rådgiver deres ministre. Det var for det andet spørgsmålet om, hvordan samspillet mellem politisk ledelse og embedsmænd påvirker forvaltningen af lovgivningen. Det er også spørgsmålene her. Men de flettes sammen med den historiske udvikling, hvor en iøjnefaldende forskel mellem den danske og nabolandenes centraladministration er, at de i langt højere grad er gået over til et system med politiske udnævnelser. Så spørgsmålet er altså også, hvorfor Danmark har fastholdt det klassiske meritbureaukrati, og om det går ud over ministrenes muligheder for at få en rådgivning på egne politiske præmisser.

Webers håb, Webers frygt

Den tyske sociolog Max Weber har indgående beskæftiget sig med den offentlige forvaltnings organisation. Det skete i en række skrifter, der blev offentliggjort under og efter den 1. verdenskrig. Det vil sige i en overgangsperiode, hvor spørgsmålet om forvaltningens placering i den demokratiske retsstat var et påtrængende problem, og hvor spørgsmålet om forholdet mellem politik og administration og mellem politikere og embedsmænd var blevet nyformuleret (Silberman, 1993). Der var tale om et generelt fænomen, som fandt forskellige udtryk i forskellige lande, og som viste sig på ganske forskellige tidspunkter. Således havde Preussens (og Tysklands) konge- og fyrstedømmer tidligt opbygget en form for professionelt bureaukrati, hvis embedsmænd blev rekrutteret efter kvalifikationer; men det var først i kølvandet på Bismarck-tiden og sammenbruddet efter verdenskrigen, at spørgsmålet om administrationens og embedsapparatets placering og virke i et demokrati blev stillet (Ertman, 1997, s. 242-263; Knudsen, 1995).

Trods den særlige tyske historisk-politiske sammenhæng formulerede Weber en teori om bureaukratiets organisation, styring og kontrol, som har fået generel og blivende betydning. Den er ikke alene forblevet udgangspunktet for forvaltningsanalysen. Den præsenterer også et ræsonnement, som genfindes i politikeres og embedsmænds overvejelser om, hvordan man skal indrette forvaltningen. Der er fire elementer i det weberske ræsonnement (Weber, 1918/1988; Weber, 1919/1988; Weber, 1921/1980, s. 551-579).

1. Forvaltningens embedsmænd rekrutteres på grundlag af deres uddannelsesmæssige kvalifikationer, forfremmes på grundlag deres kvalifikationer og erfaring, og ansættes som tjenestemænd i livstidsstillinger.
2. Forvaltningens organisation bygger på hierarki og specialisering, hvor hver embedsmand er tildelt en præcist defineret rolle, der regulerer hans relationer til såvel overordnede som side- og underordnede embedsmænd.
3. Forvaltningen ledes af ministre, som er rekrutteret på grundlag af deres politisk-parlamentariske erfaringer og kvalifikationer. Som politiske forvaltningschefer har de krav på embedsmændenes lydighed, hvorfor ministrene har det sidste ord over for dem, om end det er embedsmændenes pligt at gøre ministrene opmærksomme på fejl af retlig eller faktisk karakter.
4. Ministrene og gennem dem forvaltningen er underkastet en stærk parlamentarisk kontrol, som ikke kun er baseret på det parlamentariske princip, men også på et udvalgssystem, som bygger på stærke kontrolprocedurer og offentlighed. Samtidig kan en decentralisering af den politisk-administrative magt, for eksempel gennem føderale institutioner, forebygge en magtkoncentration i samfundet.

Max Weber nærede et stærkt håb til den politisk ledede, men professionelle forvaltning. Han priste dens effektivitet, fordi han anså den for større end alternativernes, ligesom han havde stærke argumenter for, at en forvaltning, der var opbygget efter hans bureaukratiske principper, ville handle forudsigeligt i forhold til borgerne. Hans bureaukrati ville afgøre deres sager *„uden vrede og forudindtagethed“* og således udgøre en grundsten i den moderne retsstat. Han anså den endelig for bedst muligt tilpasset folkestyret, idet kombinationen af politisk-demokratisk ledelse og et meritrekrutteret tjenstemands-

korps, der var organiseret efter hierarkiske principper, ideelt forenede politisk lydhørhed med principfasthed. Webers tankegang er blevet stærkt kritiseret. Hans forvaltningsteori er blevet anset for snæver og maskinel i sit syn på samspillet mellem organisation og mennesker, og hans beskrivelse af samspillet mellem politikere og embedsmænd er set som udtryk for en relativisme, hvis farlighed blev demonstreret få år senere, da det spæde tyske demokrati blev væltet omkuld af Hitlers totalitære regime.

I forhold til Weber var kritikken malplaceret (Larsen, 1979). Den stillede en stråmand op, som andre kunne bekæmpe, men skød ham samtidig synspunkter i skoene, som han ikke havde givet udtryk for. For Webers frygt var, at forvaltningen kunne og ville tage magten fra ministrene og således undergrave det demokrati, som både skulle give dens virksomhed retning og sikre, at den blev holdt i ave gennem parlamentarisk og offentlig kontrol. Hans frygt hvilede for det første på en antagelse om „de ledende instansers magtinteresse i et rent embedsmandsstyre", der til stadighed havde en tilbøjelighed til at stræbe efter den mest muligt ukontrollerede frihed[1]. Den hvilede for det andet på en erkendelse af en skæv fordeling af informationerne, som karakteriserer bureaukratisk forvaltning, og som begunstiger embedsmændene på bekostning af deres ministre. Embedsmændene var nemlig ikke bare bærere af en neutral faglig viden, de monopoliserede også en „tjenstlig viden" (Weber, 1918, s. 352). De havde således ifølge Weber både motiv og redskab til at undergrave det politiske demokrati, hvoraf fulgte hans stærke interesse for en stærk institutionalisering af den politisk-parlamentariske kontrol og for en decentralisering af den politisk-administrative magt.

Den indbyggede modsætning mellem forhåbningen til og frygten for bureaukratiet, som Webers teori formulerede, udgør også kernen i moderne bureaukratiteori. Nutidens bureaukratiforskning er dog nået væsentligt videre. Det er derfor muligt med rimelig præcision at indkredse de situationer, hvor ikke alene samspillet mellem minister og embedsmænd fungerer gnidningsfrit, men også de situationer, hvor embedsmændene udnytter deres privilegerede position til selv at drive politik, samt de situationer, hvor embedsmændene ikke bremser ministeren i at handle, selv om deres rolle som ministerens retlige rådgivere burde tilsige dem det. Hvordan samspillet folder sig ud, afhænger i betydeligt omfang af, hvordan man har indrettet karrieresystemet. Det er nemlig ikke nogen urealistisk antagelse, at embedsmændene i deres samspil med ministeren i ganske høj grad skeler til

deres egen placering i hierarkiet og deres muligheder for at opnå forfremmelse inden for det. Så spørgsmålet er altså, hvornår man kan forvente, at det går godt, og hvornår man kan forvente, at samspillet kører af sporet.

Embedsmændenes politiske rådgivning

Det er i princippet ministrene, der formulerer kravene til embedsmændenes rådgivning. Disse kan derfor variere, ligesom de givet har varieret over tid. Der stilles dog nu som før store krav til embedsmændenes rådgivning, dvs. rådgivningen fra departementscheferne og de i hovedsagen departementale embedsmænd, som forbereder og i varierende omfang deltager i den skriftlige og mundtlige rådgivning af ministrene. Der er også grundlag for at hævde, at forestillingen om en rådgivning, som sondrer skarpt mellem det politiske og det administrative aldrig har været praktiseret, og at den slet ikke praktiseres nu om dage. Ministrene forventer af deres embedsmænd en blanding af saglig information og analyse, strategisk planlægning, politisk-taktisk rådgivning samt aktiv bistand til den politiske markedsføring. De forventer samtidig en mere omfattende og mere aktiv bistand i alle disse henseender, end de gjorde tidligere (Christensen, 1980, s. 87-112; Betænkning 1354, 1998, s. 109-146).

Deres forventninger skal tilfredsstilles af departementer, der for alle praktiske formål er opbygget efter principper, der modsvarer kriterierne i det idealtypiske weberske bureaukrati. Embedsmændene er rekrutteret efter formelle kvalifikationskriterier; de er trådt i centraladministrationens tjeneste umiddelbart efter afslutningen af en universitetsuddannelse, og den interne organisation er indrettet som et specialiseret hierarki med en rimeligt fast arbejdsdeling og med faste procedurer for kommunikationen inden for organisationen såvel som i forhold til omverdenen. Der har selvfølgelig været en række afvigelser fra standardmodellen. Ikke mindst har en række sager om såkaldte politiske udnævnelser gennem årene vakt betydelig opmærksomhed i både offentligheden og Folketinget. Det er dog marginale og i praksis lejlighedsvise afvigelser, som på ingen måde har ændret centraladministrationens karakter af et klassisk meritbureaukrati.

Kan ministeren forvente en rådgivning fra disse embedsmænd, som imødekommer hans ønsker? Et bekræftende svar forudsætter

for det første, at embedsmændene har relevante færdigheder. Det gælder også for den politiske del af rådgivningen. Det er næppe noget stort problem. De oplæres og færdes karrieren igennem i et stærkt politiseret miljø. Samtidig er der grænser for, hvor specifikke de enkelte partiers politisk-ideologiske programmer er, så det er ingen uoverkommelig, endsige vanskelig opgave for embedsmændene at indleve sig i ministrenes partipolitiske verden. For det andet forudsætter det, at embedsmændene har en tilskyndelse til at imødekomme kravene fra deres ministre.

Selv i et meritsystem med embedsmænd, der indgår i livslange tjenestemandskarrierer, er der en stærk tilskyndelse til, at embedsmændene imødekommer ministerens krav om rådgivning. Kun i to tilfælde svækkes denne tilskyndelse. Det gælder, hvis embedsmændene forfremmes på grundlag af deres anciennitet; det gælder også, hvis beslutninger om forfremmelse bliver truffet af en administrativ instans, der er uafhængig af såvel de enkelte ministre som af regeringen (Horn, 1995, s. 96-97). Der er eksempler på, at anciennitet har været et vigtigt avancementskriterium (Lavesen m.fl., 1970), men der er især en del, der tyder på, at forfremmelser i betydeligt omfang er blevet besluttet på administrativt niveau. Det gælder ved avancement fra sagsbehandler- til kontorchefniveau, og det gælder sandsynligvis også en del stillinger på afdelingschefniveau. Ved forfremmelse til stillinger på departementschef- og direktørniveau har beslutningen altid været en regeringssag, som blev forberedt i ministeriet i et samspil mellem ministeren og den afgående departementschef. Proceduren resulterede ofte i indstillinger med én kandidat, som hidtil havde beklædt en chefstilling i det pågældende departement. I systemer med centraliseret rekrutterings- og forfremmelsespolitik er de træk stærkere[2]. Men selv under et så rent meritsystem vil der være tilskyndelser for embedsmændene til at rette sig ind efter ministrenes krav. Der vil, medmindre avancementerne er anciennitetsbestemte, være konkurrence om chefstillingerne (Horn, 1995, s. 113-131) Da et forfremmelseskriterium vil være erfaringer fra den politiske rådgivning, foregår der imidlertid også en kamp mellem sagsbehandlere og kontorchefer såvel som andre mellemledere om aktiv og synlig deltagelse i rådgivningen. Ministerens positive påskønnelse af indsatsen er væsentlig også for departementschefen. Da det er ham, der bærer byrden med at servicere ministeren, vil han ikke alene belaste sin samarbejdsrelation til ministeren. Han vil også, selv i et rent meritsystem med uafsættelige departementschefer, risi-

kere en omlægning af arbejdsgangene, hvor sager drøftes og afgøres i et samspil mellem ministeren og departementschefens egne underordnede. Den slags er set. Konklusionen er derfor, at selv i det rene meritsystem, hvor forfremmelser afgøres uden stærk minister- og regeringsinddragelse, vil embedsmændene have en tilskyndelse til at imødekomme ministrene.

Det danske system har altid afveget fra den rene meritmodel. For det første er ansættelses- og forfremmelsespolitikken decentraliseret. Alle beslutninger træffes i det enkelte ministerium, og hvordan praksis end er, så er ministeren ikke afskåret fra at blande sig i for eksempel chefudnævnelser og udvælgelse af ministersekretærer. For det andet giver tjenestemandsstatus ikke garanti for, at man bevarer sin position. Der er diskretionær afskedigelsesret, som ikke engang behøver at føre til ventepenge og pension, men som bare kan indebære overgang til en stilling som ambassadør, konsulent, kommitteret eller amtmand. Det er så vist ingen social deroute. Men risikoen for ufrivillig overførsel til en anden stilling giver negativ opmærksomhed og fører til et tab i prestige og arbejdsmæssige udfordringer. I dansk centraladministration har departementernes embedsmænd og især deres chefer derfor haft stærkere tilskyndelser end embedsmændene i den rene meritmodel til at imødekomme ministerens krav. Det falder i tråd med, at man sjældent har hørt aktuelle og, mere afgørende, tidligere ministre give udtryk for generel kritik af departementernes rådgivning og betjening. De er ikke alene blevet imødekommet, men har også haft mulighed for at bruge særdeles kontante sanktioner over for rådgivere, som ikke honorerede deres krav.

I adskillige vestlige lande med administrative traditioner, der er beslægtet med de danske, har man set en bevægelse væk fra meritsystemet hen imod et system, som kombinerer det traditionelle system med politiske udnævnelser til specielt rådgiverstillinger. Det gælder bl.a. Australien, England, Frankrig, Norge, Sverige og Tyskland, men som nævnt ikke Danmark (Barker & Wilson, 1997; Betænkning, 1354, 1998; Derlien, 1990; Derlien, 1996; Dunn, 1997; Dupuy & Thoenig, 1983; Walter, 1986; Wilson & Barker, 1995). Der er en række særegne træk ved det danske system, som kan forklare, hvorfor Danmark afviger fra det generelle mønster. Siden 1970'erne har der været mulighed for at ansætte chefer på åremål. I starten blev ordningen næsten ikke brugt, men åremålsansættelse er nu normen for de fleste chefer i centraladministrationen. Det giver dem et løntillæg, men den tidsbegrænsede ansættelse kobler samtidig deres for-

bliven i stillingen sammen med deres forhold til ministeren. For de yngre embedsmænd signalerer det en rotation på chefniveau, som i konkurrencen med jævnaldrende kolleger tilskynder dem til at opføre sig på en måde, som tiltrækker ministerens korttidsopmærksomhed. Tilskyndelsen forstærkes af ganske hyppige udskiftninger på topchefniveau. Det giver ministeriernes embedsmænd det indtryk, at de øverste chefer løber en større risiko for politisk forsættelse til andre mindre attraktive poster end tidligere. Med opstramningen af proceduren for topchefudnævnelser i 1977 er der endelig skabt bedre muligheder for, at det også reelt er regeringen, der beslutter, hvem der skal udnævnes til de øverste stillinger. Der er to konsekvenser heraf. Den ene er, at tilskyndelsen for embedsmændene til at imødekomme ministrenes krav til rådgivningen er skærpet. Den anden er, at dansk centraladministration gennem de sidste 20 år har nærmet sig situationen i Tyskland, hvor embedsmænd over et vist niveau kan overføres til, men ikke nødvendigvis bliver overført til 'Ruhestand', når en ny minister tiltræder eller har haft mulighed for at se dem an (Derlien, 1990; *Die Zeit*, 8.10.98; *Süddeutsche Zeitung*, 9.10.1998).

Det er en rimelig forudsætning, at ministeriernes og specielt departementernes embedsmænd ønsker at fremme, henholdsvis konsolidere deres karriere. Når der tages hensyn til karrieresystemets indretning, er den foreløbige konklusion, at danske ministre kan forvente imødekommenhed fra embedsmændene, når de beder om deres assistance. Der er umiddelbart ringe risiko for, at de vil afvise opgaver som upassende for en embedsmand. Ligeledes er der ringe risiko for, at embedsmændene skulle være uvillige til at hjælpe ministeren med at finde løsninger, som kan løse eller i det mindste lette de politiske problemer, som ministeren konfronteres med på posten. Samtidig er konklusionen, at der er sket tilpasninger af karrieresystemet, som i endnu højere grad tilskynder embedsmændene til lydhørhed over for ministrene. Ministrene har på denne baggrund kun noget at vinde ved politiske udnævnelser, hvis de på denne måde kan få løst opgaver, som embedsmændene ikke kan løse, eller hvis ministeren gennem patronage kan belønne støtter i partiets bagland[3]. Samtidig kan politiske udnævnelser påføre ministrene mærkbare politiske omkostninger. Partierne uden for regeringen vogter nidkært over meritsystemets renhed, og det er siden 1970'erne gang på gang blevet konstateret, at deres tolerance over for væsentlige afvigelser er begrænset (Christensen, 1980, s. 110-112; Finansudvalgets aktstykker nr. 144, 1992-93).

En blanding af politiske begrænsninger på ministerens handlefrihed og en tilpasning af tilskyndelserne i centraladministrationens merit-baserede karrieresystem sikrer således ministrene en betydelig grad af lydhørhed fra deres embedsmænd. Med et udtryk lånt fra den moderne litteratur om bureaukratisk politik har man gennem tilpasningen af karrieresystemet rigget centraladministrationens incitamentsstruktur til, så den gør embedsmændene ganske lydhøre over for ministeren (Bendor et al., 1987). Det er dog ikke ensbetydende med, at ministrene kan være sikre på fuldt ud at kunne retnings-, endsige indholdsbestemme ministeriets politik. De kan ikke engang være sikre på, at den rådgivning, som embedsmændene giver dem, er uden bias.

Det burde være et ukontroversielt synspunkt. De programmer, ministrene medbringer til deres ministerium, er ganske indholdsløse. De rummer slet ikke svar på de mange specifikke problemer, som opstår i et ministerium. Dertil kommer, at ministrene af adskillige grunde (en naturligt begrænset intellektuel og arbejdsmæssig kapacitet, informationsasymmetri, som kan bunde i simpel uvidenhed, mangel på interesse) slet ikke giver embedsmændene den politiske retningsangivelse, som er forudsætningen for, at de kan løse de opgaver, som de er stillet. De må så at sige selv fylde det politiske tomrum ud. Politikformuleringens indhold kan under disse omstændigheder blive bestemt af administrative rutiner (Bruun, 1976). Men hvad enten det er rutiner eller situationsbestemte valg, der bestemmer indholdet af rådgivningen, forbliver spørgsmålet, hvordan embedsmændene afvejer deres egen tolkning af ministerens politiske holdninger og hans politiske situation over for de tilskyndelser, som embedsmændene har til selv at påvirke politikkens indhold i en retning, som tilfredsstiller krav, som de selv stiller til den.

Embedsmændene har tre stærke tilskyndelser til selv at få indflydelse på indholdet af ministerens politik gennem den rådgivning og vejledning, som de giver ham (Christensen, 1983; Geckler & Christensen, 1987). De kan alle føres tilbage til deres egen karriere. For det første erkender embedsmændene, at ministerens forbliven på posten er usikker på bare lidt længere sigt. En minister fra oppositionen kan overtage ministeriet, før man ved af det. Det er for embedsmændene afgørende at opnå også den nye ministers tillid. Omstillingsberedt lydhørhed er bestemt en af forudsætningerne for at kunne leve op til en ny ministers tillid og dermed for at kunne bevare eller forbedre sin karriereposition under den nye politiske chef. Men

alt for snarrådig omstilling til nye politiske forhold kan dels give et ry som politisk vendekåbe, dels lettes omstillingen, hvis den ikke bliver alt for radikal. Embedsmændene har derfor en betydelig tilskyndelse til at sikre kontinuiteten i ministeriets politik (Horn, 1995). Det er en indstilling til tilværelsen, som er sikker på sympati hos den afgående regering, men selv den tiltrædende regering kan ikke være fremmed for dens fordele.

For det andet er ministerstyret ikke så rent, som man umiddelbart kunne tro. Ministerierne tjener ofte mere end én herre, og det er embedsmændene stærkt bevidste om. De lever da under vilkår, hvor positive og negative sanktioner ikke bare uddeles af ministeren, men også fordeles gennem alternative kommandokanaler. Bureaukratiets rene ministerstyre er erstattet af et system med flere politiske „overordnede", såkaldte multiple principaler (Hammond, 1996, s. 139-140). I dansk centraladministration optræder de formelt i form af kollegiale organer. De spænder fra rådgivende organer til bestyrelser med større eller mindre kompetence. Selv når de alternative politiske „chefer" ikke er integreret i ministeriets formelle struktur, vil et tæt og rutinebundet samspil mellem ministeriets embedsmænd og bestemte interesseorganisationer kunne føre til, at der mellem embedsmændene og organisationerne knyttes bånd, der splitter embedsmændenes loyalitet. Det er en oplevelse, som er slående gengivet af en embedsmand i arbejdsministeriet, der om sin og kollegernes noget lunkne indsats i firkløver-regeringens regelforenklingskampagne bl.a. sagde: „Problemet var blot, at der ikke var forståelse for, hvordan embedsmændene i Arbejdsministeriet havde en dobbeltloyalitet. Den var på den ene side selvfølgelig rettet mod den nye regering. På den anden side var den lige så selvfølgeligt rettet mod det system, som Arbejdsministeriet er en del af" (Christensen, 1987, s. 193; se også Christensen, 1991, s. 136-160). Dobbeltloyaliteter af denne art præger naturligt indholdet af de råd, som embedsmændene giver til deres ministre.

For det tredje har ministeriets organisation og budget betydelige konsekvenser for embedsmændenes beskæftigelse og karrieremuligheder. Derigennem bestemmes, hvor mange medarbejdere, der kan og skal være i ministeriet, og forholdet mellem sagsbehandler og de attraktive avancementsstillinger fastlægges. Som forvaltningschef er ministeren også politisk driftsleder. I den egenskab skal han tage stilling til interne organisatoriske og prioriteringsmæssige spørgsmål; som i andre sager rådgives han af ministeriets embedsmænd. Samti-

dig vil sager, der vedrører indholdet af ministeriets politik, for eksempel lovforslag, også rejse bevillings-, normerings- og organisationsproblemer. Igen er det embedsmændene, der tager stilling til, hvordan disse konsekvenser skal indgå i ministerrådgivningen. At de indgår, er der ingen tvivl om, og der er heller ikke tvivl om, at departementscheferne, som koordinerer rådgivningen, som daglige personaleledere har en stærk tilskyndelse til at skele til deres medarbejderes interesser. Det er et vigtigt koordinations- og motivationsinstrument, og chefernes mulighed for at tilgodese medarbejdernes ambitioner og drømme bestemmes af organisationens indretning, normeringssituationen og dermed af ministeriets budget.

Den harmoni mellem minister og embedsmænd, der blev beskrevet først, ødelægges ikke nødvendigvis af, at embedsmændene har en tilskyndelse til en ministerrådgivning, der er farvet af deres egne interesser. Det er ganske tænkeligt, at det trækker dem i en retning, som ikke er fremmed for ministeren. Han kan som embedsmændene have en interesse i at skele til den tidligere ministers politik og praksis, for et brud med den ville kunne lede ham ud i konflikter, som han ikke ønsker at tage. Han kan som embedsmændene have en interesse i et samarbejde med organisationerne, selv om det begrænser hans råderum som politisk forvaltningschef, og han har i samme egenskab ringe tilskyndelser til at gennemføre organisatoriske og budgetmæssige omlægninger, som skaber intern uro i organisationen og bringer ham på kollisionskurs med de medarbejdere, hvis samarbejde han er helt afhængig af (Miller, 1992).

Tilskyndelserne til farvet rådgivning af ministeren udelukker altså ikke, at ministeren får det, som han vil have det, for hans tilskyndelser trækker i samme retning. Den konklusion er ikke forkert, men den kan trækkes for langt. For embedsmændene kan i betydeligt omfang blande kortene på en måde, som indskrænker ministerens valgmuligheder, og som forstærker hans tilskyndelse til indholdsmæssigt at orientere sig i samme retning som de selv. Den mekanisme er naturligvis helt ukontroversiel, hvis ministerens egne forestillinger om politikkens indhold er få og vage. Gennem embedsmændenes kontrol over rådgivningen, hvor informationsasymmetrien vil handicappe ministeren, kan de pædagogisk præsentere ham for en kalkule, som entydigt tilsiger et bestemt valg frem for at oplyse ham om de alternativer, som også kunne være til stede, men som blandt andet på grund af tids- og informationspres sjældent rutinemæssigt indgår i, hvad der opfattes som en professionel ministerrådgivning. Samtidig

giver forekomsten af en alternativ politisk ledelse (de multiple principaler) embedsmændene gode vilkår for strategisk manøvrering forud for præsentationen af en politisk option for ministeren.

Forvaltningens administration af lovgivningen

I mange forestillinger om forholdet mellem ministre og embedsmænd er rådgivningen og forvaltningsfunktionen adskilt fra hinanden. Den første er en fremadrettet opgave, hvor embedsmændene som ministerens rådgivere formulerer grundlaget for ministerens og regeringens politik, mens den anden er en rutineopgave, hvor embedsmændene gennem fortolkning af loven og i overensstemmelse med de i loven fastlagte rutiner træffer afgørelser på ministerens vegne. Selv om sondringen fanger en væsentlig forskel, tenderer den også til at overbetone forskellen mellem de to opgaver.

Ikke nok med at ministeren som politisk forvaltningschef i et ministerstyre retligt og parlamentarisk bærer ansvaret for den løbende administration; han kan også intervenere. Simple informationsasymmetrier og mangel på kapacitet gør imidlertid, at der er grænser for, hvor ofte det kan ske. En sammenligning af Danmark og Norge, som har ministerstyre, med Sverige, som ikke har det, afslører da også, at det hører til undtagelsen, at norske og danske ministre inddrages i behandlingen af løbende sager (Lindbom, 1997, s. 36-40). Det betyder i praksis, at ministerens forvaltningskompetence på ingen måde indebærer hans dybe involvering i sagsbehandlingen og dens tilrettelæggelse.

Det er præcis her spørgsmålet om samspillet mellem politisk ledelse og styring, administrativ lydhørhed og bureaukratisk magt igen aktualiseres. Det gælder specielt i tre situationer. Den ene opstår, fordi loven ikke er præcis. Den rummer bemyndigelser til ministeren, og først når de er udfyldt gennem en bekendtgørelse, er retsgrundlaget fastlagt for den politik, som skal gennemføres. I den sammenhæng gælder de forhold, som er analyseret ovenfor. Det samme sker, når loven er retsgrundlaget for forvaltningens afgørelser, men hvor lovens ordlyd er vag og elastisk og derfor må gøres til genstand for fortolkning. Princippet om lovmæssig forvaltning indebærer således ingenlunde, at alle spørgsmål er afklaret, så den administrative aktivitet blot bliver et spørgsmål om mekanisk regelanvendelse og retlig fortolkning.

Den anden situation opstår, selv om loven er ganske præcis i sin formulering. Problemet er nu, at ministeren af politiske grunde er tilbøjelig til enten at træffe en afgørelse, som strider mod loven, eller til at undlade at handle, selv om loven i situationen forudsætter en administrativ handling. Det er den situation, som Weber forudså kunne indtræffe. Det er også en situation, som retsvidenskaben og tjenestemandsloven har beskæftiget sig med. Det er samtidig en situation, der lejlighedsvis opstår i praksis. Den var et kernepunkt i tamil-sagen, men indgik også i andre af 1980'ernes og 1990'ernes danske sager. Endelig er det en situation, hvor der gælder rimeligt klare retlige krav til embedsmændene. De skal, som det er blevet udtrykt, slå i bordet og i sidste instans sige fra, når ministeren fremturer på et grundlag, der vil resultere i en „klart ulovlig afgørelse" (J.P. Christensen, 1997, s. 389-401).

Den tredje situation opstår i forbindelse med forvaltningens driftsopgaver. Den har ikke fået stor opmærksomhed i den klassiske bureaukratiteori, der koncentrerede sig om samspillet mellem ministre og embedsmænd i forbindelse med forvaltningens administrative gennemførelse af lovgivningen. Genstanden for den klassiske bureaukratiteoris analyser var myndighedsudøvelsen af den simple grund, at det offentlige kun i begrænset omfang leverede serviceydelser til borgerne. Det betød også, at analyserne ikke interesserede sig for forvaltningens driftsopgaver og dermed heller ikke for den bevillingsadministration og økonomistyring, som er en central del heraf. Som i de to første situationer gælder også her, at ministeren som politisk forvaltningschef både har kompetencen til at disponere og det politiske og retlige ansvar for de økonomiske dispositioner, der træffes på hans vegne. Men igen er spillerummet stort. Det ligger til dels i bevillingssystemets rammestyringsprincip, men det følger også af, at bevillingsrettens regler først og fremmest har form af administrative forskrifter, og at de ofte administreres med stor følsomhed over for de øjeblikkelige politiske og andre omstændigheder.[4]

Spørgsmålet er nu, hvordan man kan forvente, at samspillet mellem ministre og embedsmænd forløber i disse typiske forvaltningssituationer. I alle situationer gælder, at de i højere grad end policyrådgivningen er omgærdet af retlige forskrifter, som sætter rammer for, hvad ministre og embedsmænd må og skal gøre. I alle situationer gælder også, at den skæve fordeling af informationerne, som generelt gør sig gældende i så store organisationer, som ministerierne er, og i organisationer, som yderligere beskæftiger sig med mange og ofte

indviklede sager, vil træde endnu stærkere frem her. Sagsmængden er uendelig stor, og ministerens inddragelse i sagsbehandlingen vil derfor enten bero på hans egen selektive indgriben eller på interne procedurer, som indgår i den hierarkiske forberedelse af sagerne, og som, når det af den sidste administrative sagsbehandler – departementschefen – skønnes hensigtsmæssigt, udløser en forelæggelse for ministeren. Hvor lydhøre vil embedsmændene være over for den siddende minister? Og hvor håndfaste og principfaste vil de være i deres påberåbelse af loven, hvis ministeren bevæger sig ud i det område, hvor en afgørelse ville være klart ulovlig?

Også for de embedsmænd, der beskæftiger sig med sagsbehandling og forvaltning, er det rimeligt at antage, at overvejelser vedrørende deres egen fremtidige arbejds- og karrieresituation vil indgå, når de løser konkrete arbejdsopgaver. For embedsmændene i departementerne, der løser forvaltningsmæssige opgaver, betyder det to ting. For det første vil deres forventninger om positive eller negative reaktioner fra de overordnede, der træffer beslutninger om deres videre karriere, bestemme, hvordan de reagerer på ministerens ønsker. På grund af sagernes antal og informationsasymmetrien er disse ønsker næppe nogen særlig aktiv faktor. For det andet vil de i situationer, hvor ministerens position som politisk chef udfordres af andre organer, også vurdere de ønsker, krav og tilskyndelser, som formidles til dem fra anden side; sagernes tal sammen med den skæve fordeling af informationerne gør igen, at overvågningen ikke kan være særlig tæt. Det har to konsekvenser for den politiske styring af departementernes løsning af forvaltningsopgaver: For det første *kan* den ikke være underkastet nogen tæt ministerstyring og overvågning. Ministeren må forlade sig på embedsmændenes rutiner, herunder både deres fortolkningspraksis og deres procedurer for samarbejde med interesseorganisationer og andre, der indgår i et mere eller mindre fast samspil med ministeriet. De forhold, der i forbindelse med embedsmændenes politiske rådgivning trækker i retning af kontinuitet, imødekommenhed over for alternative „ledelsesorganer" og skelen til beslutningernes konsekvenser for karriereudsigterne vil også gøre sig gældende her. Ministerens styring, som kan være et politisk bidrag til en legitim udfyldning af en vag rammelovgivning, beror således på ministerens evne til at udvælge konkrete sager, som signalerer hans politiske intentioner til embedsmændene. Begrænsningerne på ministerens kapacitet spiller givet ind igen; men intet udelukker, at ministeren i sin udvælgelse af signalsager også støtter sig til informationer

fra partiet, medierne og interesseorganisationerne. Embedsmændene er ikke ene om at spille sammen med sådanne organisationer, og ministeren har mulighed for på selektiv basis at inddrage informationer fra organisationer, som ikke indgår i administrationens net af samarbejdsrutiner (Banks & Weingast, 1992).

De mange ministerielle sager, som i de sidste tyve år har været gjort til genstand for juridisk udredning, har bl.a. vist, at ministrene nogle gange bevæger sig ind i et område, hvor der lægges op til klart ulovlige afgørelser. Spørgsmålet er, hvordan departementernes embedsmænd håndterer den slags sager. Det empiriske grundlag for at sige noget om det er svagt. Det består for en stor del af de oplysninger og udsagn, som kom frem i forbindelse med oprulningen af tamil-sagen. Den afslørede, hvor svært embedsmændene kan have ved at håndtere situationen. De mødes i den konkrete sag med klare forventninger; de fungerer i det daglige under vilkår, hvor politisk kreativitet og opfindsomhed påskønnes; de er vant til at give en rådgivning, der kombinerer sådan politisk opfindsomhed med kritiske situationsanalyser, der kan advare ministeren om, hvad der kan gå galt; men denne varslingstjeneste er primært politisk. I det perspektiv oplever embedsmændene tæt på ministeren et stærkt dilemma, hvor tilskyndelsen til af hensyn til den fremtidige karriere at adlyde brydes med frygten for at medvirke til et retsbrud, der kan blive opdaget, og som under alle omstændigheder strider mod retssamfundets normer.[5]

Ministeriernes organisation varierer. En række ministerier er opbygget som departements-styrelsesorganisationer. Det indebærer, at en stor del af forvaltningsvirksomheden er delegeret til styrelser under ministeriet, og selv om det ikke udelukker indblanding i sagsbehandlingen fra hverken departementet eller ministeren, er den mindre sandsynlig. Samtidig er den hierarkiske afstand mellem minister, departementschef og sagsbehandlere stærkt forøget. Det udvider igen informationsasymmetrien. Samtidig er en væsentlig del af de drifts- og personaleledelsesmæssige opgaver delegeret til direktørerne på styrelsesniveau. Spørgsmålet er nu, om disse organisatoriske forskelle påvirker sagsbehandlernes lydhørhed over for ministeren og herunder deres tilskyndelse til at gå på et politisk begrundet kompromis med lovens somme tider klare retlige forskrifter. Også det spørgsmål skal besvares under den rimelige antagelse, at embedsmændene, når de løser deres arbejdsopgaver, har deres egen fremtidige arbejdssituation for øje.

Svaret afhænger af forfremmelsespolitikken. Er den delegeret til styrelseschefen? Er det interne kvalifikationskriterier, som er bestemmende? Ofte vil mellemlederstillingerne som kontorchefer, chefkonsulenter, konsulenter og specialkonsulenter imidlertid blive besat med ansøgere, der er oplært i departementerne, og så er spørgsmålet om, hvordan det påvirker sagsbehandlingen på styrelsesniveau, straks mere åbent. Hvis det yderligere antages, at sagsbehandlere, som opnår en mellemlederstilling i styrelserne, ofte vil have nået deres slutstilling, så er det også rimeligt at forvente, at politiske tilkendegivelser fra ministeren blot er et blandt adskillige input til sagsbehandlingen. Den logik kan imidlertid ikke uden videre overføres på direktørerne. Det er ikke givet, at deres karriere er overstået. De kan avancere til mere prestigefyldte stillinger. Der er således forskel mellem på den ene side stillingerne som told- og skattedirektør eller som direktør for udlændingestyrelsen og på den anden side stillinger som direktør for Statens Tipstjeneste eller Beredskabsstyrelsen. Og lige så vel som stillingerne kan være et springbræt for avancementer til stillinger med højere status, kan de også være placeret på toppen af en karriereslige, ad hvilken de risikerer at glide ned. Samtidig besættes direktørstillingerne efter topchefproceduren (se ovenfor), hvad der giver direktører og direktøraspiranter en stærk tilskyndelse til at interessere sig for de signaler, som deres politisk foresatte udsender.

Det betyder ikke, at styrelsescheferne uden videre fungerer som forlængede arme for den politiske forvaltningschef, for alle begrænsningerne med hensyn til informationsasymmetri, svag styringskapacitet og multiple principalforhold gælder med endnu større styrke her. Men det betyder, som nogle af „skandalesagerne“ har vist, at også forvaltningsopgaver, som er delegeret til styrelser, der er placeret på afstand af Slotsholmen og Christiansborg, kan reagere med stor politisk følsomhed, når de udsættes for pres. Det gælder så meget mere som grænsedragningen mellem styrelser og departementer ikke altid er skarp. Ministeren kan forlange sager forelagt, og styrelscheferne er ikke afskåret fra selv at sondere stemningen hos ministeren. Så det er først i den situation, hvor loven endeligt henlægger forvaltningskompetencen til en styrelse, at vilkårene for den politiske styring skifter.

Konklusion

I en demokratisk-retsstat må man ud fra et normativt synspunkt stille to krav til samspillet mellem ministrene og ministeriernes embedsmænd. Det ene er, at embedsmændene viser politisk lydhørhed over for ministrene. Det andet er, at embedsmændene både når de selv træffer afgørelser, og når de rådgiver ministeren politisk, respekterer de retlige rammer for forvaltningens virksomhed; det gælder også, når disse retlige rammer lægger restriktioner på ministerens handlefrihed.

Ingen anfægter de to krav. De rejser imidlertid nogle spørgsmål. Et er, om ministrene i almindelighed kan forvente at få bistand på deres egne præmisser. Svaret er som udgangspunkt bekræftende. For det første hører man kun sjældent klager fra nuværende og tidligere ministre i så henseende. Embedsmændenes karrieresystem er da også indrettet på en sådan måde, at såvel departementscheferne som departementernes mellemledere og sagsbehandlere har en stærk tilskyndelse til at imødekomme ministeren. De væsentligste begrænsninger på embedsmændenes villighed til at imødekomme ministerens politiske krav ligger dels i muligheden for splittet loyalitet, dels i embedsmændenes tilskyndelse til at tænke på fremtidens politiske vilkår. Det vil sige frem til det tidspunkt, hvor den nuværende minister er gået af og blevet afløst af en anden minister, som måske endog tilhører en anden regering. Ministrene kan altså ikke fuldstændigt udelukke, at embedsmændene i deres rådgivning har andre hensyn for øje end imødekommelsen af ministerens ønsker og bestræbelsen på at fylde hullerne i hans tanker ud. Det er selvfølgelig et problem, om end situationen kan være vanskelig at skelne fra den situation, hvor ministerens loyale rådgivere også bestræber sig på at advare ministeren om de politiske risici, som knytter sig til det ene eller andet politiske initiativ.

Et andet spørgsmål er, om ministrene i højere grad ville få en rådgivning, som imødekommer deres krav, hvis de til sig havde knyttet stabe, hvis medarbejdere var udvalgt af dem selv, blandt andet efter politiske kriterier. Svaret er umiddelbart nej, idet det danske meritbaserede rekrutteringssystem gennem tiden er tilpasset ganske smidigt. Det har forstærket embedsmændenes tilskyndelse til at orientere sig stærkt mod ministeren. Det forbliver dog et åbent spørgsmål, om man gennem en ændret rekruttering kunne forbedre kreativiteten og den analytiske kapacitet omkring ministrene.

Et tredje spørgsmål er, om embedsmændene i tilstrækkeligt omfang gør ministeren opmærksom på de retlige rammer for deres virksomhed. Det er af mange grunde en vanskelig opgave. Så meget kan dog fastslås, at et meritbaseret rekrutteringssystem som det danske ikke fuldt ud løser problemet. Igen bliver spørgsmålet, om der er alternative løsninger. En kunne være en tilbagevenden til det traditionelle tjenestemandssystem, men det ville næppe være nogen effektiv løsning. En anden og mere tiltrækkende løsning ville være en mere konsekvent organisatorisk og retlig adskillelse af på den ene side den politiske rådgivning vedrørende ny lovgivning og arbejdet i Folketinget og på den anden side ministeriernes retsanvendelse i forbindelse med den løbende administration.

Noter

1 Karrieremotivet er fremtrædende i Webers argumentation. Han forventer, at embedsmændene vil søge at monopolisere ministerposterne for at sikre deres eget avancement. Synspunktet er selvfølgelig præget af den historiske sammenhæng, hvori Webers forfatterskab indgår. Det er samtidig teoretisk interessant, fordi det kan lukke et af hullerne i Webers teori om den merit- og tjenestemandsbaserede forvaltning.

2 Det gælder de traditionelle Westminster-systemer, hvor rekrutterings- og forfremmelsespolitikken i højere grad var uafhængig af regering og ministre. Dermed kom man meget tæt på et rent meritbureaukrati (Dunn, 1997). Den franske elitære korpsadministration har lignende træk (Dupuy & Thoenig, 1983, s. 49-52).

3 De moderne socialdemokratiske spin-doktorer kan være et eksempel på både det ene og det andet.

4 Det er en følsomhed, som nogle kommissionsdomstole også har udvist, se for eksempel Beretning, 1985 samt J.P. Christensen, 1997, s. 374-375.

5 På basis af interviews med engelske embedsmænd har Barker & Wilson (1997) analyseret problemet. Analysen afslører primært, at det er et dilemma, for selv i en interviewsituation afslører embedsmændene deres indgroede uvilje mod at lade adfærden styre af en tilsyneladende klar retsstatlig norm.

Litteratur

Banks, J.S. & Weingast, B.R. (1992). Political Control of Bureaucracies under Asymmetric Information. *American Journal of Political Science, 36,* 509-524.

Barker, A. & Wilson, G.K. (1997). Whitehall's Disobedient Servants? Senior Officials' Potential Resistance to Ministers in British Government Departments. *British Journal of Political Science, 27,* 223-246.

Bendor, J., Taylor, S. & Van Gaalen, R. (1987). Stacking the Deck: Bureaucratic Missions and Policy Design. *American Political Science Review, 81,* 873-896.

Beretning (1985). *Beretning om undersøgelse af visse forhold vedr. post- og telegrafvæsenet*: København.

Betænkning 312 (1962). *Betænkning om ministeransvar.* København: Statens Trykningskontor.

Betænkning 1354 (1998). *Forholdet mellem minister og embedsmænd.* København: Schultz.

Bruun, H.H. (1976). Miraculous Mandarins? Investigating the Functions and Influence of Bureaucracy in Foreign Policy. *Scandinavian Political Studies, II,* 113-129.

Christensen, J.P. (1997). *Ministeransvar.* København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Christensen, J.P. (1998). *Offentligt ansatte chefers ansvar – en udredning om visse forhold af betydning for offentligt ansatte chefers retsstilling.* København: Finansministeriet/Schultz.

Christensen, J.G. (1980). *Centraladministrationen: Organisation og politisk placering.* København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.

Christensen, J.G. (1983). Mandariner og ministre. *Politica,* 284-304.

Christensen, J.G. (1987). Det skulle være lettere at være dansker. I: Geckler & Christensen (red.). *På ministerens vegne.* København: Gyldendal.

Christensen, J.G. (1991). *Den usynlige stat.* København: Gyldendal.

Derlien, H.-U. (1990). Keeping the Balance between Political Appointments and Administrative Careers in the Federal Republic of Germany. *Verwaltungswissenschaftliche Informationen, 18,* 36-44.

Derlien, H.-U. (1996). Politicization of Bureaucracies in Historical and comparative Perspective. I: G. Peters & B.A. Rockman (eds.). *Agenda for Excellence 2: Administering the State*, s. 149-162. Chatham N.J.: Chatham House.

Dunn, D.D. (1997). *Politics and Administration at the Top. Lessons from Down Under.* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Dupuy, F. & Thoenig, J.-C. (1983). *Sociologie de l'administration française.* Paris: Armand Colin.

Ertman, T. (1997). *Birth of Leviathan. Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe.* New York: Cambridge University Press.

Finansudvalgets aktstykker nr.144, folketingsåret 1992-93: Finansministeriets ansøgning om omdisponeringer i forbindelse med regeringsdannelsen den 25.1. 1993.

Geckler, R. & Christensen, J.G. (1987). På vej mod en ny embedsmandsstat?, i R. Geckler & J.G. Christensen (red.). *På ministerens vegne.* København: Gyldendal.

Hammond, T.H. (1996). Formal Theory and the Institutions of Governance. *Governance, 9,* 107-185.

Horn, M.J. (1995). *The Political Economy of Public Administration.* New York: Cambridge University Press.

Knudsen, T. (1995). *Dansk statsbygning.* København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

Larsen, B. (1979). Max Webers bureaukratianalyse. Misforståelser og muligheder. *Økonomi og politik, 53*, 36-64.

Lavesen, H. et al. (1970). Undersøgelse af departementernes og Udenrigsministeriets personaleopbygning inden for jurist- og økonomområdet. *Juristen, 28*, F286-F307.

Lindbom, A. (1997). *Ministern och makten. Hur fungerar ministerstyre i praktiken?* Stockholm: Fritzes.

Miller, G.J. (1992). *Managerial Dilemmas*. New York: Cambridge University Press.

Silberman, B.S. (1993). *Cages of Reason. The Rise of the Rational State in France, Japan, The United States, and Great Britain*. Chicago: The University of Chicago Press.

Walter, J. (1986). *The Ministers' Minders. Personal Advisers in Government*. Melbourne: Oxford University Press.

Weber, M. (1918/1988). Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. I: *Gesammelte Politische Schriften*. Tübingen: J.C.B. Mohr.

Weber, M. (1919/1988). Politik als Beruf. I: *Gesammelte Politische Schriften*. Tübingen: J.C.B. Mohr.

Weber, M. (1921/1980). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: J.C.B. Mohr.

Wilson, G. K. & Barker, A. (1995). The End of the Whitehall Model?. *West European Politics, 18*, 130-149.

Zahle, H. (1995). *Dansk statsforfatningsret I. Institutioner og regulering*. København: Christian Ejlers' Forlag.

Den offentlige sektor: tro tjener med mange herrer

Torben Beck Jørgensen

En institutionsforvirret tid

Den offentlige sektor er den udøvende del af folkestyret. Heraf følger to krav. Den offentlige sektor skal rette sig efter de valgte politikeres ønsker, og den skal udføre disse på en effektiv måde. Hovedvirkemidlet er en hierarkisk opbygget forvaltning for at sikre klare kommandoveje og muligheden for at gøre et politisk ansvar gældende. Det er en enkel og tiltalende model. Interesser, ønsker og problemer kommer ind fra oven; løsninger, resultater og produktion flyder ud til borgere og samfund forneden. Går noget galt: klag til din politiker. Enkelt og ligetil på papiret. Svært i praksis.

For den offentlige sektor har gennem mange år udviklet sig på flere dimensioner. Tag dens størrelse: hvis alle offentligt ansatte i dag bar uniform, ville gadebilledet og pendlertogene tage sig ganske anderledes ud. Tænk på dens opgaver: en bred vifte af serviceydelser fra produktion af rent drikkevand til pleje af psykisk handicappede; og en lang række regulerende opgaver fra håndhævelse af en retsorden til bevarelse af kulturarven. Alt dette er vokset og har medført en stigende institutionel differentiering, alene fordi disse mange opgaver ikke alle kan varetages effektivt inden for et hierarkisk system.

Det er sket inden for den samme grundlæggende model. Selvom mange offentlige organisationer har en betydelig autonomi, lever de „i hierarkiets skygge". I sidste instans er der et overordnet politisk ansvar. Så oven på den offentlige sektors umådelige maskineri, sammensat af hospitaler, direktorater, skoler, museer, ministerier og rensningsanlæg finder vi – undskyld udtrykket – små klatter af folkevalgte – mange på deltid – som *forventes* at have et realistisk ansvar for, hvad der egentlig foregår.

Levner den offentlige sektor egentlig plads til folkestyret? Er det ikke snarere således, at interesser, ønsker og problemer trænger ind i den offentlige sektor gennem tusindvis af små og store kanaler, formidlet af brugere, professioner, interesseorganisationer og medier?

Det er et centralt spørgsmål ved et grundlovsjubilæum. Men det er ikke det eneste. Af to grunde.

For det første er politisk loyalitet langtfra den eneste værdi, som den offentlige sektor skal leve op til. Mange andre og konkurrerende værdier må tages i agt. Når vi indlægges på et hospital, forventer vi en faglig-professionel vurdering og ikke en økonomisk eller politisk. I visse tilfælde accepterer vi lodtrækning, f.eks. ved udvælgelse til militærtjeneste, mens vi ville være ret forbløffede, hvis et lotteriprincip blev anvendt i forbindelse med udstedelse af byggetilladelser. Her forventer vi nemlig regelefterlevelse og retssikkerhed. Samtidig hermed forventer vi også, at der bliver taget hensyn til vores egen personlige situation. Og hele systemet har siden den fiskale krise i 1970'erne været gennemsyret af et stigende krav om effektivitet.

For det andet er vi i disse år vidner til forandringstendenser, der prøvende, muligvis med stor styrke, rokker ved væsentlige træk i den offentlige sektor. Store dele af den offentlige sektor påvirkes dybt af internationalisering. Andre dele får arbejdsprocesserne reformeret til uigenkendelighed af ny teknologi og bliver i stand til at skabe nye ydelser. Borgerne kræver forklaringer. Oven i dette eksperimenteres der i stigende omfang med for den klassiske offentlige sektor artsfremmede (men ikke nødvendigvis forkerte) organisations- og styringsformer som f.eks. markedsmodeller. Disse forandringstendenser påvirker forholdet mellem forskellige værdier. Offentlighed og retssikkerhed kommer f.eks. til at stå over for forretningsmæssig drift. Og de påvirker forholdet mellem, hvad der er „naturlige" oplande for offentlige organisationers produktion, og hvad der er givne politiske territorier.

Herved nærmer vi os det andet og større spørgsmål: Er den danske statsbygning ved at blive udfordret? Hvor bevæger den sig hen? Lever vi – som den norske samfundsforsker Johan P. Olsen udtrykker det – i en institutionsforvirret tid (Olsen, 1998)? Disse spørgsmål skal belyses i det efterfølgende.

Billede 1: Fra undersåt til ...?

Den offentlige sektor har mange rødder[1]. Nederst ligger arven fra enevælden: *magtstaten*. Det er en konstruktion, hvor nogle (få) mennesker har magt, mens de andre er undersåtter. Ovenover ligger 1800-tallets projekt: *retsstaten*, hvor magten i vidt omfang er blevet til

myndighedsudøvelse gennem hierarkisk ordnede forvaltninger, reguleret af almene og kendte principper.

Som det foreløbig sidste lag har vi 1900-tallets projekt: *velfærdsstaten*. Dette projekt omformede den offentlige sektor til at bestå af et antal professionelle arenaer, hver med sine værdier, sin organisering og sin måde at arbejde og tænke på: sundhedsvæsenet, socialområdet, folkebiblioteker, uddannelse, trafik, planlægning etc. De „professionelle" med hver deres specifikke faglighed myldrede frem: læger, sygeplejersker, socialrådgivere, psykologer, bibliotekarer og lærere. Undersåtten blev klient.

Den moderne stat bygger på viden, ikke på overtro eller personlige meninger. Den vil skabe rigtige løsninger ud fra almene principper. Idealborgeren i den moderne stat har respekt over for autoriteterne og passer sig ind i deres kategorier. Det er der god grund til, for autoriteterne ved bedre og vil det godt. Det er næppe bedre beskrevet end af Martha Christensen i romanen: „En fridag til fru Larsen".

Men den moderne stat med sine sikkerhedsnet og tilbud – sammen med økonomisk vækst og mobilitet – gør også borgeren fri. Lokalsamfundet, familien og industrisamfundets klasser har løsnet grebet. Den ny borger – lad os kalde hende den aktive borger (Korremann, 1996) – reagerer mod den moderne stat. Mod centralisering. Mod enshed og standardløsninger, mod professionel „besserwissen". Den aktive borger går til healing og zoneterapi, hvis det giver bedre mening end centralsygehuse og medicinalindustriens lykkepiller. Den aktive borger vil have lov til at låne bras på biblioteket, hvis han eller hun mener, at bras er godt. Og hvem skal i øvrigt bestemme, hvad der er bras?

Den aktive borger er et individ, der kan indgå i mange forskellige fællesskaber. Disse fællesskaber har ofte en anden karakter end lokalsamfundet, familien eller klassen. Det kan være *meningsfællesskaber* baseret på fælles værdier og livsholdninger, som f.eks. byøkologiske grupperinger, religiøse samfund eller livsstilsudflugter; det kan være *midlertidige interessefællesskaber*, f.eks. som forældre til børn i daginstitution eller skole; eller det kan være *forestillede fællesskaber*, som når man tænker og handler samtidigt eller parallelt med andre. Et eksempel er det politiske forbrug (grønt forbrug, boykot af fransk vin, Shell og engelsk oksekød), som flere gange har sendt chockbølger gennem den politiske verden.

Undertiden mødes de nye borgere og snakker sammen. Eller træffer hinanden på nettet. Foreninger on-line. Der er ikke nogle af disse

tilhørsforhold, der nødvendigvis varer livet igennem. De repræsenterer fællesskaber, der er mere frie, løse, uforpligtende, sted-ubundne, ustabile og sårbare.

Denne udvikling stiller den offentlige sektor og det politiske system over for flere udfordringer og muligheder. For det første bliver mange borgere mere aktive med- eller modspillere, de bliver mere uforudsigbare, de bliver mere afvisende over for ensretning og ekspertviden. De vil ikke kategoriseres. De vil selv. Og her ligger muligheden, for borgere, der vil selv, kan blive en stor ressource for den offentlige forvaltning.

Men den offentlige sektor må også forholde sig til de mere problematiske sider ved udviklingen: det flygtige og det individuelle. De aktive borgere kan være tilbøjelige til at blive mindre aktive, når de lavthængende frugter først er plukket. Og individualiseringen kan føre til selvcentrerede løsninger. Spørgsmålet er, om det offentlige over for aktive borgere skal kræve forpligtethed, dvs. være autoritativ uden at være autoritær. Og om forvaltningen som en anden Michelangelo skal se den aktive borger inde i marmorblokken og hjælpe ham eller hende frem.

Endelig har den aktive borger et tvivlsomt forhold til det etablerede politiske system (se også Henrik Bangs og Eva Sørensens kapitel). Det er i mindre grad gamle klasseskel, der skaber en skillelinie mellem de aktive og passive. Det er snarere værdiorientering og livsstil. Den aktive borger arbejder ud fra, hvor han eller hun aktuelt står. Ikke ud fra en stabil social kategori af traditionel karakter. Den aktive borgers solidaritet er ofte knyttet til det direkte meningsgivende, til en bestemt sag. Den aktive borger er ikke samfundsarkitekt. Interessen for partipolitisk arbejde og engagement er derfor ikke højt prioriteret.

Er forestillingen om den aktive borger nu et eksotisk skvulp i strandkanten, eller er der modsat tale om en vækkelse af omfang som bøndernes i 1800-tallet og arbejdernes i vort århundrede? *Det* ved vi ikke. Men beskrivelsen af den aktive borger passer godt ind i det generelle billede af det sen-industrielle, post-moderne samfund, præget af fragmentering gennem internationalisering, individualisering og decentralisering (Bogason, 1996). Og ganske mange borgere går i dag ind for frit-valg-ordninger i den offentlige sektor (Finansministeriet, 1998).

Billede 2: De sprængte grænser

Den offentlige sektor er i dag ikke det stivnede system, mange betragter det som. Der sker så mange forandringer, at det kan være svært at overskue. Men uanset store forskelligheder synes forandringerne i den offentlige sektor at have ét til fælles: de bryder alle med et eller flere fundamenter for den offentlige sektor. Disse fundamenter udgøres af tre grænser, nemlig grænsen mellem politik og administration, mellem offentlig og privat og mellem dansk og udenlandsk. Disse grænser er vigtige: kan der ikke skelnes forholdsvis klart mellem, hvad der er politik og hvad der er administration, mellem offentligt og privat og mellem dansk og udenlandsk, er det svært at placere et politisk ansvar.

Politik/administration

Det er ikke nyt, at det kan være svært at skelne mellem politik og administration (Aberbach et al., 1981; Campbell & Peters, 1988). Herhjemme har Folketingets stående udvalg således længe været kritiseret for at udgøre en platform for politikernes blanden sig i administrative detaljer og dermed udhule ministerens ansvar. I de senere år er der sket en udvikling, der tilfører diskussionen nye facetter. Vanskelige politiske vilkår i Folketinget, mindretalsregeringer bestående af flere partier og øget medieinteresse har stillet ministre over for truslen om at blive gjort ansvarlig for hvad som helst uden noget varsel. Og en række år med en voksende offentlig sektor at være ansvarlig for har ikke gjort det nemmere at være ansvarlig – og ikke blot have et formelt ansvar.

„Systemet" har reageret på forskellige måder. Der er blevet peget på, at de ministerielle departementer har fået en øget politisk rolle (Knudsen, 1997). Også i centraladministrationens struktur er der sket ændringer. To modsatrettede tendenser kan ses. I en del tilfælde er der sket centraliseringer, f.eks. ved oprettelse af ministersekretariater og sammenlægninger af institutioner, direktorater mv. Hensigten har her været at styrke den overordnede indseende og kontrol, at øge ministerens gennemslagskraft. I andre tilfælde er der sket en decentralisering, hvorved samme type organisationer er gjort mere uafhængige eller autonome i forhold til ministeren og departementet. Hensigten har her været at indsnævre det felt, som ministeren kan gøres ansvarlig for. Der er med andre ord tale om to forskellige

løsninger på det samme problem (Beck Jørgensen & Hansen, 1995).

Den sidste trend – autonomiseringen – er i udpræget grad i samklang med en global og stærk reformmodebølge: New Public Management og synes at være i vækst, kraftigt tilskyndet af internationale organer som OECD. I den senere tid er der eksperimenteret flittigt med nye styrings- og organisationsformer. Der er oprettet kontraktstyrelser i staten, brugerbestyrelser findes nu overalt på daginstitutions- og skoleområdet, og „private" bestyrelseskonstruktioner er hæftet på mange organisationer som f.eks. Post Danmark, Det Kongelige Teater, Hovedstadens Sygehusfællesskab og Socialforskningsinstituttet. De udgør alle former, som forrykker forholdet mellem politik og administration. Ofte således, at tidligere politiske beslutninger rykker længere ned i systemet. Tag kontraktstyrelser som eksempel.

Efter en spæd start i begyndelsen af 90'erne er der etableret omkring 60 kontraktstyrelser i staten (Smith, 1998). Etablering af kontraktstyrelserne ser ud til at have to virkninger. Der opnås større fokus på opgaver og resultater og en effektivitetsgevinst i det mindste på kort sigt (Thaarup, 1995). Men det ser ikke ud til, at politik og administration (drift) er blevet klarere adskilt, hvilket ellers var et af formålene. Snarere ser det ud til, at styrelserne har fået opbygget en politik-udformende kapacitet, mens det departementale niveau er mere tavst. Set på den måde er politik og administration blevet blandet mere sammen – men på et lavere administrativt niveau (Christensen et al., 1999).

Offentlig/privat

Historisk set har det offentlige overtaget en række opgaver, som har været varetaget af private. I dag ser det ud til at gå den anden vej. Det interessante er bl.a., at det ser ud til at ske på en sådan måde, at grænsen mellem offentligt og privat i stigende grad sløres, at der dannes en slags zone mellem de to rene former: den grå zone (Greve, 1998; Musolf & Seidman, 1980; Seidman, 1980, se også Carsten Greves kapitel).

Eksempler på organisationer i den grå zone er offentligt ejede aktieselskaber, private foreninger og frivillige organisationer med offentlig støtte, direkte inddragelse af frivillige organisationer i offentlig problemløsning, private virksomheder med store kontrakter med det offentlige og offentlige organisationer i konkurrence med private. Den grå zone omfatter derfor typisk hybrider mellem stat, marked

og civilsamfund. I nogle tilfælde trækkes private organisationer tæt på det offentlige, i andre tilfælde lempes offentlig opgaveløsning over i den private sektor.

Den grå zone har forskellige potentialer. For det første kan man se den som den endelige „holdeplads" for nogle organisationer. Argumentet kan her være, at bestemte opgaver bedst løses mellem offentligt og privat. Et karakteristisk og særdeles veletableret eksempel er den danske privatskoletradition. Disse skoler er privat organiserede men offentligt støttede. Dette har givet plads til skoler med religiøse eller pædagogiske profiler. Det er også blevet moderne at fremhæve privatskoleområdet som et markedsstyret system.

For det andet kan den grå zone bruges som en transformator. Mange organisationer indtræder i den grå zone for derefter at forlade den igen efter få år. Et eksempel er postgiroen, der vandrede hele vejen fra traditionel statsinstitution, via statsvirksomhed og statsligt aktieselskab til fusion med Bikuben. Her blev den grå zone brugt som et sted, hvor postgiroen kunne vænne sig til kultur og normer i det private erhvervsliv.

Det er svært at sætte tal på den grå zone. Der findes endnu ingen ordentlige autoritative statistikker, hvilket i sig selv er karakteristisk. Og kært barn har mange navne. Der tales om den grå zone, tusmørkezonen, para-statslige organisationer, halvoffentlige organisationer, halvprivate organisationer osv. Det er alle navne, der siger noget om, hvad dette fænomen *ikke* er, nemlig hverken rent offentligt eller rent privat. Interessant nok siger disse navne ikke noget om, hvad fænomenet egentlig er.

Dansk/udenlandsk

Danske politikere og offentlige organisationer skal i stigende grad handle i en verden med mange specialiserede og nogle gange konkurrerende internationale beslutningscentre, og grænserne mellem danske og udenlandske myndigheder bliver mere uklare (Thaarup et al., 1996).

Internationalisering sker gennem tre forskellige slags processer (Thore Jensen, 1995). Den *samfundsmæssige* internationalisering består af den frie udveksling af ideer, information, kapital, varer og tjenesteydelser på tværs af grænserne. Den offentlige sektor præges heraf. Et karakteristisk eksempel er udviklingen inden for de nationale vejrtjenester. Udviklingen af informationsteknologien har medført en mas-

siv og hurtig udveksling af vejrdata, og nye computermodeller har gjort det muligt at nyttiggøre den øgede datamængde. I dag er en hvilken som helst godt arbejdende vejrtjeneste i stand til at lave vejrprognoser for et hvilket som helst sted på kloden. Dette betyder i anden omgang, at de nationale vejrtjenester kommer i et konkurrenceforhold til hinanden, hvilket belaster de klassiske samarbejdsrelationer.

*Problem*internationalisering kan være en direkte konsekvens af samfundsinternationalisering, f.eks. ukontrollable kapitalmarkeder, international kriminalitet og skiftende flygtningestrømme. Og probleminternationalisering er selvfølgelig forårsaget af fænomener, som ikke respekterer kunstige menneskeskabte territorier, f.eks. forurening (og vejret). Her er der tale om en internationalisering, som ofte på en direkte måde skaber udfordringer for den offentlige sektor.

*Beslutnings*internationalisering finder sted, når der træffes et stigende antal beslutninger i internationale organer, f.eks. FN, NATO, WTO, OECD og EU. Denne internationaliseringstype kan være et direkte resultat af probleminternationaliseringen, men kan samtidig have samfundsinternationalisering som sit formål.

Internationaliseringen organiseres endvidere på mange forskellige måder. De klassiske EU-områder – landbrug og fiskeri – er hovedsageligt hierarkisk organiserede med en regeltung EU-top og med de nationale myndigheder som en slags lokale inspektorater. Opgaven er her regulering, blandt andet for at undgå overproduktion og overfiskning. På områder som transport, telekommunikation og uddannelse etableres der derimod effektive, åbne markeder gennem harmonisering. Det medfører, at nationale offentlige organisationer skal konkurrere med lignende organisationer i andre lande. Og endelig er nogle kommunale institutioner, f.eks. skoler og biblioteker, involveret i en tredje slags international organisering, nemlig opbygning af transnationale netværk. Her er sigtet ikke at skabe internationale markeder, men at etablere et samarbejde for at fremme serviceudvikling.

Det måske mest interessante ved internationaliseringen er, at den kan igangsætte yderligere dynamiske processer. „Anden-generationsprocesser" består af den dynamik, der skabes inden for enkelte sektorområder. På reguleringsområdet er der en konflikt mellem almene interesser og nationale interesser, som kan gøre det naturligt at udvikle regionale myndigheder som f.eks. en Nordsø-fiskeriinspektion eller en Østersø-miljøkontrol. På serviceområdet er det mere sandsynligt, at der udvikler sig en indenlandsk differentiering: nogle kan klare en europæisk konkurrence, andre ikke.

„Tredje-generationsprocesser“ består i en almindeliggørelse af internationaliseringen. Så længe internationaliseringen er ny eller kun vedrører ganske få forhold, er den en „specialistopgave“, noget særlige ildsjæle eller internationale kontorer tager sig af. Og på nationalt plan en opgave for Udenrigsministeriet. Men efterhånden som internationaliseringen bliver mere og mere udbredt, integreres den i det almindelige arbejde. Sat på spidsen: internationalisering skifter karakter fra udenrigspolitik og diplomati til internationalt netværksarbejde, i høj grad byggende på direkte forvaltningssamarbejde.

Forskydningerne mellem politik/administration; offentlig/privat; dansk/udenlandsk spiller sammen. Jo mere offentlig produktion autonomiseres i forhold til det politiske niveau og jo mere produktionen glider væk fra den offentlige sektor, jo mere løsrives produktionen fra de nationale politiske institutioner. Det betyder videre, at internationaliseringen kan slå igennem hurtigere og dybere (Dunleavy, 1997). Det mest dramatiske eksempel er udviklingen i organiseringen af kommunikation. Det er ikke mange år siden, at post, tele, radio og tv blev betragtet som centrale nationale institutioner. Institutioner, som det gjaldt om at bemægtige sig (eller forsvare) i tilfælde af invasion af fremmede magter. Med salget af TeleDanmark til Ameritech har forandringerne i de senere år ligget hinsides, hvad man tidligere ville have anset for muligt.

Billede 3: Territorial dynamik

Territoriet er en af de allervigtigste byggeklodser i statsdannelsen. Forestillingen om nationalstatens suverænitet er territorialt baseret. Alle stater er opdelt i mangeartede geografiske distrikter, det være sig kommuner, statslige kredsinddelinger, skoledistrikter osv., og det repræsentative demokrati er typisk baseret på territorial repræsentation. Skal man forstå en stat, dens konflikter, muligheder og ambitioner er det ikke nogen dårlig idé at se nærmere på dens geografiske opdelinger. Den ældste kendte opdeling af Danmark – herredsopdelingen – stammer tilbage fra vikingetiden, og denne opdeling havde formentlig primært sømilitær betydning. Alle herreder havde adgang til vand, der kunne besejles af vikingeskibe. Skal vi forstå lidt af nutidens problemer, kan vi f.eks. studere debatten om hovedstadsreformer.

Der er en række af de tidligere nævnte udviklingslinier – og flere

skal lægges til – der synes at udfordre eksisterende territorier på en bestemt måde: ved at skabe spændinger mellem et territoriums forskellige funktioner. Et territorium har nemlig typisk flere funktioner. Det kan udgøre et politisk rum for repræsentation af interesser og bindende kollektive beslutninger og et produktionsrum for offentlig service og regulering. Og det kan udgøre et økonomisk og socialt rum (f.eks. en sammenhængende økonomisk enhed med nogenlunde ensartet kultur). Hvert rum har sin egen indre problematik og dynamik. Det kan føre til, at hvert rum fordrer territorier af vidt forskellig størrelse. Så opstår der spændinger. Nogle eksempler.

Markedsordninger/frit-valg-ordninger kan betyde, at brugeren kan vælge serviceydelser uden for egen politiske enhed. Frit sygehusvalg tillader patienten i et vist omfang at vælge sygehuse i andre amtskommuner. Ophævelse af skoledistrikter inden for en kommune betyder frit skolevalg men dog inden for egen politiske enhed. Overnationale eksempler er dannelsen af europæiske markeder for universiteter, telekommunikation og banetrafik. I hvert enkelt tilfælde er der tale om, at den pågældende organisations „opland" ikke er sammenfaldende med en politisk enhed.

Der dannes *funktionelle demokratier* i form af brugerbestyrelser, ældreråd m.v. i tilknytning til bestemte organisationer (skoler, daginstitutioner) og sagsområder (ældrepleje). Funktionelle demokratier på andre områder kan komme på tale (f.eks. biblioteker). Selvom disse organer typisk ligger inden for et politisk territorium, er de ikke sammenfaldende med et sådant, og basis for repræsentation er ikke geografi men en rolle eller funktion.

Lokalråd er demokratiske organer, der er knyttet til et område inden for et politisk territorium (kommune). Selvom lokalråd er et eksempel på territorialt demokrati, kan de ikke destomindre udgøre en udfordring for det etablerede territoriale demokrati.

I England og USA er der dannet en del *indenlandske, højt-specialiserede myndigheder og serviceorganisationer* („non-elected local authorities"; „special purpose bodies"). Særkendet ved disse offentlige organisationer er, at de ofte har en bestemt, nogle gange relativt snæver opgave, at de har fået et „opland" (administrativt distrikt), som kan været dimensioneret efter overvejelser vedrørende „optimal" eller „naturlig" størrelse i forhold til opgaven, og at de ikke har en kobling til lokale politiske territorier. I Danmark, der i modsætning til både USA og England har stærke kommuner, har tendensen i mange år været at knytte langt de fleste opgaver til territoriale politiske syste-

mer (stat, amter, kommuner). Men der er også tendenser til bevægelser i modsat retning, jf. debatten om sygehusvæsenet og holdningerne til frit-valg-ordninger.

Selvom en overstatslig regionalisering lader vente på sig, kan man forestille sig, at der i en ikke fjern fremtid dannes *regionale forvaltningsenheder*. Overalt hvor vi har været vidne til en internationalisering af problemer (f.eks. forurening generelt, økonomisk kriminalitet, skatteunddragelse, rovdrift på knappe ressourcer) er der et argument for dannelsen af regionale forvaltninger, bl.a. for at undgå „gratispassagerer".

I nogle tilfælde eksperimenteres der med *grænseoverskridende samarbejde* i „gamle" grænselande som Alsace-Lorraine, Slesvig-Sønderjylland, Østsjælland-Skåne, den norsk/svenske grænse mv. med støtte fra EU (INTERREG-midler). Også her er der tale om, at etablerede territoriale demokratier udfordres, netop fordi nationalstaternes grænser overskrides. Et springende punkt bliver etableringen af *direkte* folkevalgte forsamlinger, hvor repræsentationen er baseret på et territorium, der krydser nationalstaten.

Disse eksempler har en territorial dynamik tilfælles. Men repræsenterer til dels forskellige former. Markeds- og frit-valg-ordninger samt internationalisering tenderer til at løsrive produktionsrum fra politiske rum. Det grænseoverskridende samarbejde sigter bl.a. mod at skabe nye politiske rum, der modsvarer økonomiske og sociale rum. Brugerbestyrelser skaber et nyt slags politisk rum. Samlet skaber denne dynamik spændinger i forhold til de etablerede og hævdvundne politiske territorier. Og dermed en demokratisk udfordring.

Den offentlige sektors nye gestalt

De to billeder af den offentlige sektors udvikling lægger betoningen forskellige steder. Det første billede understreger udviskningen af vigtige konturer i statens og den offentlige sektors opbygning. Det andet billede giver et signalement af spændingsforhold mellem etablerede territorier på den ene side og opgavevaretagelse og meningsdannelse på den anden.

Kan der så peges på nogle konturer af en ny offentlig sektor? Kan den tegnes lidt mere præcist? Peters og Wright (1996) har opsummeret en række karakteristiske interne forandringer i den offentlige sektor, der bringer os lidt tættere på de organisatoriske ændringer.

Deres opsummering er baseret på en lang række studier fra forskellige lande. Da deres konklusioner i det store og hele er konsistente med de danske iagttagelser, får vi samtidig et fingerpeg om, at den danske udvikling ikke er enestående.

Peters & Wright identificerer seks bevægelser væk fra den klassiske offentlige sektor, jf. også Aucoin (1990) og Dunleavy (1997):

1. Fra produktion ved egne institutioner til udlæggelse af opgaver til andre organisationer ved kontrakter, udlicitering og privatisering.
2. Fra direkte hierarkisk top-down kontrol til aktiv inddragelse af front-personale og brugerne, f.eks. gennem kvalitetsstyring og servicedeklarationer.
3. Fra nationale standardløsninger („one size fits all") til accept af behovet for skræddersyede løsninger, f.eks. praktiseret ved øget decentralisering, dekoncentration og kommunalisering af forvaltningen.
4. Fra vertikal loyalitet op mod den politiske ledelse til skabelsen af semi-autonome offentlige organisationer, der styres mere direkte af brugerne.
5. Fra alment gældende og standardiserede personalepolitiske regelsystemer til individuelle og lokale løsninger præget af praksis fra den private sektor, frem for alt løn og forfremmelser efter præstationer i stedet for anciennitet.
6. Fra en politisk neutral forvaltning til opbygning af „rum" for engagerede offentlige ledere og udvikling af organisatoriske „mission statements" og mangeartede ansvarlighedsforhold.

Det essentielle i disse seks bevægelser er „at skabe organisationer" (Brunsson & Sahlin-Andersson, 1998), dvs. at omforme den offentlige sektor så den kommer til at bestå af selvstændige organisatoriske enheder med a) identitet og klare grænser i forhold til omverdenen, b) intern styrings- og ledelseskapacitet og c) en rationalitet, der fokuserer på organisationens mål, dens resultater og bygger på resultatorienterede informations- og kontrolsystemer. Med andre ord at skabe organisationer med beslutnings- og handlekraft. Det er et enkelt og træffende billede. Det bygger på, at den offentlige sektor sædvanligvis *ikke* består af organisationer som defineret ovenfor. Den består derimod typisk af to slags „ufuldstændige" organisationer.

For det første „forvaltninger", dvs. organisationer, der hverken har nogen egenværdi og klar identitet, men blot er redskaber for an-

dre. De er led i større hierarkiske systemer med typiske institutionelle levn fra magtstaten og retsstaten. Hvis et kredskontor inden for arbejdstilsynet eller en politistation ikke selv kan besætte chefposter, beslutte arbejdsplaner og allokere ressourcer, så er de „forvaltninger". Akkurart som den lokale McDonald restaurant, der er gennemreguleret af et „hovedkontor".

For det andet „arenaer", dvs. organisationer, der er skueplads for professionelle interesser og gennemsyret af professionelle normer og værdier, der ikke er knyttet til nogen enkelt organisation, men skabes og vedligeholdes andre steder. Det er bl.a. velfærdsstatens institutionelle arv, vi ser her. Hvis hospitaler, skoler og sociale institutioner i realiteten styres af læger, lærere og socialpædagoger, og lederstillingerne besættes af de „professionelle", så er disse organisationer „arenaer".

Begge disse typer er i meget reformarbejde blevet betragtet netop som „ufuldstændige". Derfor skal der skabes „rigtige" og handlekraftige organisationer. Udviklingen af kontraktstyrelser, „djøfisering" af hospitaler og etablering af bestyrelser (med forbillede i det private erhvervsliv) er alle gode eksempler. Og denne tankegang fører til at opfatte territoriet primært som et produktionsrum.

Men det er ikke blot den offentlige sektors indre forandringer, der påkalder interesse. Billederne fører også frem til at overveje, om statsbygningen som sådan udfordres. Stat kan defineres på følgende måde (Dunleavy, 1997):

> Staten har hidtil været hovedaktør i både politik og i det kollektive samfundsliv og haft en entydig og veldefineret rolle. Staten kan kort defineres som et sæt institutioner med fælles mål, der træffer kollektive og bindende beslutninger, som medvirker til at skabe en særlig „offentlig" sfære, har monopol på magtanvendelse inden for et givet territorium, definerer medlemmer og ikke-medlemmer af samfundet, påberåber sig stærke ideologiske/etniske identiteter, råder over et bureaukrati finansieret via skatter, og fungerer på basis af et juridisk system og en grundlov.

Det er dette system, der synes at være i opbrud. Man kan tage hvert enkelt element i definitionen og holde op mod de fremhævede udviklingstendenser, og man vil finde, at de alle i større eller mindre grad er berørt. Der sættes derved spørgsmålstegn ved statens rolle som

den primære aktør i politik og kollektive beslutninger. En række andre forskere er nået frem til samme generelle konklusion (Kettl, 1996; Milward, 1996; Raadschelders & Toonen, 1995; Rhodes, 1994, 1997).

Den tvetydige fremtid

Men går det nu som postuleret i det foregående? Måske. Måske ikke. Udviklingen i den offentlige sektor kan følge mange forskellige spor. Der er mange faktorer, der må tages i betragtning.

Det uflyttelige

Det ville være alt for overfladisk at tro, at alt forandres hurtigt, dybtgående og radikalt. Den synlige forandring danner en optisk illusion. Ofte lægger nye tider og skikke sig blot som geologiske lag oven på det gamle, som kører mere eller mindre uantastet videre. Nye krav og nye styringsformer kan introduceres, uden at de gamle afvikles. Det er heller ikke alt nyt, der er nyt. Bag nye fremtrædelsesformer gemmer sig stabile træk. Sammenligner man ældre skønlitterære beskrivelser af forvaltningen og dens embedsmænd med nyere litteratur, får man ofte et indtryk af dramatiske ændringer. Der er næsten mere end en verden til forskel mellem Scherfigs beskrivelse af Krigsministeriets 14. afdeling i „Den forsvundne fuldmægtig" fra 30'erne og Göran Häggs beskrivelse af svensk miljøforvaltning fra 70'erne. Men ser man bort fra de iøjnespringende forskelle, er der et karakteristisk stabilt element, der træder frem i stedet: om end formen kan have mange udtryk, forbliver formen dog vigtigere end indholdet i forvaltningens arbejde. Strengt taget er 90'ernes hofnummer: kontraktstyring for så vidt heller ikke helt nyt. Hvad var kongernes håndfæstning før enevælden andet end en kontrakt?

Det er også oplagt, at der er dele af den offentlige sektor, som er inde i dramatiske forandringer, mens andre dele er præget af betydelig stabilitet. Der er stille områder som f.eks. Kirkeministeriet, og så er der mere drøn på i Miljøministeriet. Rundt om i systemet kan man finde en betydelig institutionel inerti. Nogle gange er der tale om arvegods tilbage fra enevældens dage. Det direkte ministerstyre er et træk tilbage fra enevældens direkte styre og kan måske delvis forklare de centrale politiske institutioners tilsyneladende indædte mod-

stand mod viceministre/statssekretærer. Og i en undersøgelse af Justitsministeriets lovafdelings historiske rødder kan Eilschou Holm (1998, s. 470) konkludere, at lovafdelingens funktion er en videreførelse af den funktion, „der blev varetaget af den sene enevældes store generalprokurører".

Man kan også spørge, hvor den tunge, uflyttelige magt ligger i den offentlige sektor, den magt, som ikke lader sig påvirke af tidens letfærdige tendenser? Den kan ligge i ureflekterede sædvaner som antydet ovenfor. Og den kan være placeret i magtcentre. Sidder Kommunernes Landsforening tungt på den kommunale verdens udvikling og beskytter lokalmagten mod centralmagtens vilkårligheder som før-enevældens rigsråd? Kan det lade sig gøre at flytte noget for alvor i den offentlige sektor uden først at flytte på personaleorganisationerne? Går vejen til at forme centraladministrationen i dag gennem Finansministeriet?

Og det rejser to spørgsmål, som begge repræsenterer en demokratisk udfordring: Hvem skal have ret – og ikke kun magt – til at forme fremtidens offentlige sektor? Og hvorledes kan der træffes beslutninger om den offentlige sektors fremtid, når vi kun har meget usikker viden om, hvor den rent faktisk bevæger sig hen, og hvorledes man kan påvirke udviklingen. Denne beslutningsusikkerhed forstærkes af de aktuelle udviklingstendenser. Man kan argumentere for, at de i stigende grad gør den offentlige sektors fremtid ubestemt. På to måder.

Rolleubestemthed

De fleste om ikke alle nye udviklingstendenser lægger ikke bestemte spor ud i fremtiden. Det er en gammel observation, at nye organisationsformer er mere sårbare end gamle og gennemprøvede (Stinchcombe, 1965). På den anden side skaber nye organisationsformer ofte nye situationer, roller og ansvarsformer. I nogle tilfælde, f.eks. ved brugerbestyrelser, introduceres også nye aktører. Få af disse nye muligheder er færdigstøbte. Hvilken rolle har ministerudpegede embedsmænd egentlig i statslige aktieselskabsbestyrelser? De nye muligheder er åbne over for fortolkning, eksperimenter – og fiaskoer. Enhver ny udviklingstendens skaber derved en øget grad af rolleubestemthed i den offentlige sektor.

Kontraktstyrelser er et godt eksempel. En kontraktstyrelse bygger ikke på en juridisk bindende kontrakt. Kontrakten udtrykker en afta-

le mellem den pågældende styrelse og ministeren og kan tilsidesættes af denne når som helst. Kontraktstyrelsesformen indeholder med andre ord kimen til mange fremtider. På den ene side eksisterer kontrakten kun så længe de involverede parter opfatter den som bindende. At tilsidesætte kontrakten kan derfor være en fristende mulighed i samme øjeblik, det er til fordel for ministeriet eller ministeren. Det første brev fra ministeriet, der forklarer „at der er sket noget, som egentlig ikke er forudset i kontrakten, og vi er desværre nødt til ...“ kan være ødelæggende for konceptets troværdighed. I dette scenario kollapser kontraktstyrelserne én efter én i tilfældig rækkefølge.

På den anden side kan kontrakten skabe et nyt slags „spil“, hvor essensen er, at man lader som om kontrakten er juridisk bindende. Der kan være gode grunde til dette. Der kan være investeret tid og prestige i kontraktformuleringen, og det kan være forbundet med store omkostninger at forlade „spillet“. Hvis parterne derfor fortsætter med at lade, som om kontrakten er juridisk bindende, er der ikke langt til, at kontrakten bliver en sædvane. Derefter er der ikke langt til, at kontraktformen bliver opfattet som en normativ forpligtelse, hvilket er tæt på en quasi-legal eksistens. I dette scenario er der skabt et nyt strukturelt element i centraladministrationen.

Interaktionsubestemthed

Mange af udviklingstrækkene kan reagere på hinanden som kemikalier: forstærke eller neutralisere hinanden eller skabe nyt stof. Brugerbestyrelser kan kombineres med frit skolevalg, dvs. en demokratisk styreform kombineres med et marked. Hvad vil det sandsynlige resultat blive? Det er ikke til at vide på forhånd. Det er muligt, at forældresynspunkter vil blive taget mere alvorligt, når man som forældre kan true med at flytte barnet over i en anden skole. Markedet forstærker hermed demokratiet. Men det er også muligt, at forældre vil finde det nemmere at flytte barnet, i stedet for at involvere sig i en muligvis langvarig demokratisk proces, som man ikke aner hvor lander. I så tilfælde bliver demokratiet neutraliseret af markedet.

Man kan også forestille sig, at kontraktstyrelser kombineres med udpegede „professionelle“ bestyrelser. Resultatet kan blive en stigende sandsynlighed for, at kontraktstyrelser overlever, fordi bestyrelsen formentlig vil have en interesse i at forsvare kontrakten mod ministeriel indblanding. Skulle sådanne kombinationer blive udbredte i centraladministrationen, er det muligt, at styrelserne kommer til at ligne

de selvstændige svenske „verk“. Her vil der så være skabt ny substans.

Der er også den mulighed, at velmenende og gennemtænkte administrative reformer støder sammen. De fleste reformidéer kan rubriceres efter hvilket træk ved den klassiske offentlige sektor, der angribes: monopol, hierarki, permanens eller regler (Peters, 1996). Hvis man er ude efter offentlige organisationers monopolstatus, anbefaler man markedsløsninger. Hvis man er ude efter hierarkiet, anbefaler man flade organisationer, internt demokrati og borgerdeltagelse. Altså noget væsensforskelligt fra markedsløsningerne. Og så fremdeles. Den virkelig ihærdige reformator vil lancere et totalangreb, og resultatet bliver en række modeller med mange ukendte men sikkert morsomme samspilseffekter. Vi er tilbage til det lille skoleeksempel ovenfor men i meget større målestok.

Statstransformationer

I det lange tidsperspektiv har de europæiske nationalstatsdannelser ført til, at staten som socialt system har optaget mere og mere plads i samfundet. Statsbygning har været et nøgleord. Et af de store spørgsmål er, hvilken form for statsbygning, de tidligere nævnte udviklingstendenser kan føre til, herunder om den nationale statsbygningsperiode er ved at klinge ud til fordel for noget andet. Der er flere muligheder.

Den radikale mulighed er dannelse af en slags kontrakt-stat, der har fået skrællet al egenproduktion af. Trykning af sedler, drift af fængsler, social service, uddannelse og offentlige registre osv. er gennem kontrakter lagt ud til autonome offentlige organisationer (f.eks. offentlige aktieselskaber) eller til private operatører. Det nærliggende eksempel er New Zealand, som er kendetegnet ved relativt systematiske og principielle afskalninger af den offentlige sektor (Boston et al., 1996).

Den for en dansker tiltalende mulighed er, at den danske statsbygning og statskultur indeholder særegne træk, der ikke alene er resistente over for påvirkninger, men som set i forhold til andre lande også rummer gode alternativer til aktuelle internationale reformmodebølger. Eller sagt på en anden måde: den danske statsform kan være konkurrencedygtig på et internationalt „statsmarked“, jf. overvejelserne i World Bank (1997).

Den sandsynlige mulighed er selvsagt en meget differentieret statsudvikling, hvor forskellige sektorer følger hver deres spor. Årsa-

gerne kan være flere, f.eks. internationaliseringen. Og selvom administrative reformer ofte lanceres som en generel medicin, alle bør sluge, vil sektorielle og organisatoriske forskelligheder betyde, at den samme reform virker forskelligt forskellige steder. Det er i hvert fald oplagt, at forskellige lande reagerer ganske differentieret på såkaldte globale administrative reformer (Olsen & Peters, 1996). F.eks. ser det ud til, at de angelsaksiske lande (England, New Zealand, Australien, i mindre omfang USA) er stærkt prægede af den såkaldte New Public Management-modebølge, hvorimod lande som Tyskland, Italien og ikke mindst Japan har vist sig relativt immune (Dunleavy, 1997).

Og hvad så? Nye demokratiformer og offentlige værdier

Hvad kan vi så – med al den usikkerhed – stille op med de forskellige billeder af den offentlige sektors udvikling? Der er én ting, som forekommer relativt sandsynlig. Det traditionelle politiske ansvar taber realistisk betydning. De skitserede udviklingstendenser har alle konsekvenser for dette centrale element i det repræsentative demokratiske system. Hvis det er svært at skelne mellem, hvad der er politik og administration, offentlig og privat, samt dansk og udenlandsk, bliver det tilsvarende svært at placere et politisk ansvar entydigt. Det samme gælder naturligvis også, hvis territoriet som basal enhed udviskes.

Konklusionen må derfor være, at omkostningerne ved at placere et klassisk politisk ansvar er stigende. Vi har da også set en øget anvendelse af forskellige quasi-judicielle undersøgelsesformer i en række sager (Christensen, 1997), en opblomstrende debat om embedsmandsetik både i Danmark og internationalt (OECD, 1996), en betydelig interesse for samspillet mellem politikere og embedsmænd, herunder spørgsmålet om politiske rådgivere (Udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd, 1998), en stigende anvendelse af avancerede evalueringsmetodiker i den offentlige sektor (Rieper, 1996), og i det hele taget en øget interesse for udvikling af nye kontrol- og revisionssystemer (Olsen, 1998).

En del af ansvarsproblematikken vedrører endvidere dagligdagen i et utal af offentlige organisationer. Offentlige organisationer har ansvar over for andet end politiske myndigheder, f.eks. et professionelt ansvar (Beck Jørgensen et al., 1998; Day & Klein, 1987). Og ten-

densen til at skabe „fuldstændige“ organisationer forstærker dette forhold og kan føre til forskydninger mellem ansvarsformer. Brugere og decentrale styringsformer er på vej ind og kan f.eks. kollidere med klassiske former for ansvar (bevillingskontrol, legalitetskontrol).

Det formelle politiske system – som det er udmøntet i Grundloven og dens praksis – modtager impulser fra omverdenen ved valg af repræsentanter til toppen af systemet: Folketinget og de kommunale råd. Det er det politiske systems input-side. Og fra toppen styres den offentlige sektor, der producerer ydelser til borgerne. Det er det politiske systems output-side. Her mødes embedsmænd, læger og bibliotekarer med borgerne.

De billeder, der er skitseret af de aktive borgere og den offentlige sektors udvikling, peger egentlig klart på denne konklusion: Den offentlige sektor får en stigende del af sit input i sin output-side. Hvis man skal undgå en sagte afvikling af demokratiet, bør man derfor overveje hvilke demokratiske former, der kan udvikles her.

En anden sag er, hvorledes statsbygningen som sådan udvikler sig og bør udvikle sig. Hvorhen det måtte gå er usikkert. Hvem der egentlig bestemmer er uklart. Selvom etablerede magtcentre har et ord at skulle have sagt, er det indlysende, at fremtiden også bestemmes af tusindvis af beslutningstagere i folkestyrets og den offentlige sektors mange forgreninger. Og i udlandet. De gør sig mange værdifulde erfaringer. Men disse er ofte bundne til det konkrete problem, til det konkrete sted og til den konkrete organisation.

Det man kan håbe på, er skabelsen af et sprog med begreber, der muliggør erfaringsudveksling og afklaring af uenigheder på tværs. Disse begreber kunne være det, der også kan siges at udgøre de mindste byggeklodser i statsbygningen: værdierne. Hvad er det vi ønsker at realisere? Er offentlighed vigtigt? Er retssikkerhed vigtigt? Er faglighed vigtigt? Er forretningsmæssig drift vigtig? Svarene på disse og andre tilsvarende spørgsmål fører os frem til meget forskellige designløsninger. Ingen af disse løsninger kan undgå organisatoriske dilemmaer. Der vil altid bestå konflikter mellem forskellige værdier. Hvorledes disse konflikter skal håndteres, er en del af kunsten.

Noter

1 I dette og det efterfølgende afsnit tages der udgangspunkt i Beck Jørgensen, Gjelstrup, Olsen, Sehested & Thaarup (1996).

Litteratur

Aberbach, J.D. et al. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Aucoin, P. (1990). Administrative reform in public management: Principles, paradigms, paradoxes and pendulums. *Governance, 3*, 2:115-137.

Beck Jørgensen, T., Foss Hansen, H., Antonsen, M. & Melander, P. (1998). Public Organizations, Multiple Constituencies, and Governance. *Public Administration, 76*, 3:499-518.

Beck Jørgensen, T., Gjelstrup, G, Olsen, H.P., Sehested, K. & Thaarup, B. (1996). *Den offentlige sektor: Fra nutidens vilkår til fremtidens muligheder.* København: Projekt „Offentlig Sektor – Vilkår og Fremtid".

Beck Jørgensen, T. & Hansen, C.-A. (1995). Agencification and de-agencification in Danish central government: contradictory developments – or is there an underlying logic? *International Review of Administrative Sciences, 61*, 4:549-563.

Bogason, P, (1996). *Nye organisationsformer i indbyrdes splid.* København: Projekt „Offentlig Sektor – Vilkår og Fremtid".

Boston, J. et al. (1996). *Public management. The New Zealand model.* New Zealand: Oxford University Press.

Brunsson, N. & Sahlin-Andersson, K. (1998). Att skapa organisationer. I: G. Ahrne (ed.). *Stater som organisationer*, s. 61-98. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.

Campbell, C. & Peters, B.G. (1988). The Politics-Administration Dichotomy: Death or Merely Change? *Governance, 1*, 1:79-99.

Christensen, J.P. (1997). *Ministeransvar.* København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Christensen, P., Ytting, M. & Nexø Jensen, H. (1999). Kontraktstyringsreformer i Danmark. I: P. Lægreid & O.K. Pedersen (eds.). *Fra opbygning til ombygning i staten. Organisatoriske forandringer i tre nordiske stater*, s. 245-277. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Day, P. & Klein, R. (1987). *Accountabilities. Five public services.* London: Tavistock Publications.

Dunleavy, P. (1997). The Globalization of Public Services Production: Can Government be „Best in World"? I: A. Massey (ed.). *Globalization and Marketization of Government Services. Comparing Contemporary Public Sector Developments*, s. 16-46. London: MacMillan Press.

Eilschou Holm, N. (1998). Fra generalprokurør til lovafdeling. *Ugeskrift for Retsvæsen*: 465-470.

Finansministeriet (1998). *Borgerne og den offentlige sektor.* København: Finansministeriet.

Greve, C. (1998). *Den grå zone – fra offentlig til privat virksomhed.* København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Kettl, D.F. (1996). Governing at the Millenium. I: J.L. Perry (ed.). *Handbook of Public Administration*, s. 5-18. San Francisco: Jossey-Bass.

Knudsen, T. (1997). *Politiseres/policieres centraladministrationen?* København: Arbejdspapir 8, Demokratiprojektet.

Korremann, G. (1996). *Borgerne og det offentlige – nye samarbejdsformer.* København: Projekt „Offentlig Sektor – Vilkår og Fremtid".

Milward, H.B. (1996). The Changing Character of the Public Sector. I: J.L. Perry (ed.). *Handbook of Public Administration.* San Francisco: Jossey-Bass.

Musolf, L.D. & Seidman, H. (1980). The Blurred Boundaries of Public Administration. *Public Administration Review, 40*, 2:124-130.

OECD (1996). *Ethics in the Public Service.* Paris: OECD.

Olsen, J.P. & Peters, B.G. (eds.). (1996). *Lessons from Experience. Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies.* Oslo: Scandinavian University Press.

Olsen, J.P. (1998). Offentlig styring i en institutionsforvirret tid. *Nytt Norsk Tidsskrift, 15*, 1:7-20.

Peters, B.G. & Wright, V. (1996). Public Policy and Administration, Old and New. I: R.E. Goodin & H.-D. Klingemann (eds.). *A New Handbook of Political Science*, s. 628-641. Oxford: Oxford University Press.

Peters, B.G. (1996). *The Future of Governing: Four Emergent Models.* Lawrence: University of Kansas.

Raadschelders, J.C.N. & Toonen, T.A.J. (1995). Governance and government in the 19th and 20th centuries. I: W.J.M. Kickert & F.A. van Vught (eds.). *Public Policy and Administration Sciences in the Netherlands*, s. 27-43. London: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.

Rhodes, R.A.W. (1994). The Hollowing Out of the State: The Changing Nature of Public Service in Britain. *Political Studies Quarterly, 65*, 2:138-151.

Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability.* Buckingham: Open University Press.

Rieper, O. (1996). *Bør Danmark have en evalueringspolitik?* København: Projekt „Offentlig Sektor – Vilkår og Fremtid".

Seidman, H. (1980). *Politics, Position and Power.* Oxford: Oxford University Press.

Smith, B. (1998). Styringsformer i 1990'erne – hvor langt er vi nået? I: Økonomistyrelsen (ed.). *Er vi på rette spor? Fremtidsperspektiver for den statslige styring*, s. 8-18. København: Finansministeriet, Økonomistyrelsen.

Stinchcombe, A.L. (1965). Social Structure and Organizations. I: J.G. March (ed.). *Handbook of Organizations*, s. 142-193. Chicago: Rand McNally.

Thaarup, B. (1995). *Kontraktstyrelser i staten.* København: Projekt „Offentlig Sektor – Vilkår og Fremtid".

Thaarup, B., Sehested, K., Olsen, H.P., Bentzon, C.V. & Gjelstrup, G. (1996). *Internationalisering i det offentlige.* København: Projekt „Offentlig Sektor – Vilkår og Fremtid".

Thore Jensen, L. (1995). *Internationalisering og de danske amter.* Odense: Odense Universitet.

Udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd (1998). *Forholdet mellem minister og embedsmænd. Betænkning nr. 1354.* København: Statens Information.

World Bank, The (1997). *The State in a Changing World.* Oxford: Oxford University Press.

Ekspertvælde?

Erik Albæk

Samfundsforskere er et heroisk folkefærd. Skønt intet er vanskeligere at spå om end fremtiden, gør de præcist det. Det har de gjort helt siden samfundsvidenskabernes fødsel i begyndelsen af forrige århundrede. Man var på det tidspunkt levende optaget af de vestlige samfunds udvikling fra en traditionel, statisk feudal organisering til en, som det blev kaldt, „moderne," dynamisk kapitalistisk organisering. Netop denne oplevede dynamik har siden hen givet anledning til de mange spådomme om fremtidens samfund. De har undertiden haft form af storslåede utopiske visioner. Som oftest udtrykkes de dog som mere jordnære fremskrivninger af „udviklingstendenser".

Opfattelsen af de grundlæggende karakteristika ved det moderne samfund har været bemærkelsesværdig konstante over tid – fra forestillingen om det industrielle samfund, som den blev udtrykt i begyndelsen af forrige århundrede, til de sidste 30 års diskussioner af det post-industrielle/-moderne samfund (Kumar, 1978). Moderniseringsteoretikere har ment, at især den videnskabelige og tekniske viden vil få stadig større betydning for moderne samfunds måde at fungere på – så meget, at der ligefrem opereres med begreber som 'videnssamfund' og 'informationssamfund'.

Principielt menes denne type viden at få skelsættende indvirkning på alle sider af samfundslivet. Særskilt fokus har imidlertid været rettet på den videnskabelige fagkundskabs stigende betydning for styringen af økonomien og politikken, hvor man har ment, at vi bevæger os i retning af et ekspertstyre – et teknokrati. Hermed menes en styreform, i hvilken videnskabeligt/teknisk uddannede og trænede videnseliter erstatter eller begrænser demokratiske beslutningsprocesser. Hvor de demokratiske beslutningsprocesser har deres udgangspunkt i interessekonflikter, baserer ekspertstyret sig på teknokratiske beslutningsprocedurer og videnskabelig fagkundskab.

Det har været og er fortsat en udbredt opfattelse, at antallet af eksperter er steget betydeligt, og at de har fået større indflydelse i politisk-administrativ beslutningstagen. Derimod har meningerne om, hvorvidt dette er godt eller skidt, været meget delte. Mere kendte end

de videnskabelige vurderinger heraf er nok de skønlitterære. Allerede i 1622 besang den engelske filosof og statsmand Francis Bacon i *Det nye Atlantis* teknokratiets velsignelser. I kølvandet på to verdenskrige fremmanede George Orwell i 1948 den diametralt modsatte skrækvision i fremtidsromanen *1984*.

De færreste vurderinger af ekspertindflydelse bevæger sig ud i disse yderpositioner. Ikke desto mindre genfinder vi såvel den positive som den negative version i samfundsdebatten. Således støder man ofte på synspunktet: „Hvorfor overlader man ikke blot det til eksperterne?" Det sker som regel, når det politiske konflikt-og-forhandlingsspil ikke fører til det resultat, man selv finder, er det objektivt rigtige. På den anden side støder man lige så ofte på det modsatte synspunkt: „Det er for vigtigt et spørgsmål til, at man kan overlade det til eksperterne." Det fremføres til gengæld typisk, når man ikke er enige i eksperternes bedømmelse af et givet sagsforhold.

Men hvordan forholder det sig egentlig med de eksperter i dagens Danmark? Hensigten med denne artikel er at undersøge og drøfte holdbarheden af forestillingen om ekspertvælde i dansk sammenhæng. Eksperternes rolle i dansk politik og forvaltning har imidlertid kun været gjort til genstand for meget sparsomme empiriske undersøgelser. Drøftelsen vil derfor basere sig på et spredt og undertiden impressionistisk empirisk grundlag.

Hvilke eksperter?

Det er indlysende, at der i dag kræves viden og færdigheder på et højere niveau end tidligere for at varetage langt de fleste samfundsfunktioner, og at uddannelsesniveauet parallelt hermed er steget eksplosivt i de (post-)industrialiserede lande. Den konstante udvidelse af arbejdsdelingen kræver fortsat mere specialiseret viden og på et højere niveau. Vi er på sæt og vis alle blevet eksperter på vore respektive felter i arbejdslivet, og man kunne på denne baggrund uden videre besvare spørgsmålet, om vi har fået ekspertvælde, bekræftende.

Det er dog tydeligvis ikke, hvad der menes med ekspertvælde. I forestillingen om ekspertvælde ligger tværtimod, at befolkningen generelt, uanset hvor vidende den måtte være, har begrænset indflydelse på den offentlige beslutningstagen. Den samfundsmæssige arbejdsdeling har ført til, at politisk-administrative beslutninger træffes

af en snævrere personkreds – en elite – med særlig indsigt i offentlige anliggender.

Eksperter defineres traditionelt som sagkyndige, hvis virke baserer sig på deres faglige viden og kunnen, og hvis referencepunkt er deres fags videnskabelige og tekniske standarder og den nyudvikling og nytænkning, der finder sted her indenfor. Deres sagkundskab er opnået gennem langvarig teoretisk uddannelse og træning, og deres virke kan som regel kun bedømmes sagligt korrekt af fagfæller.

I nogle tilfælde er det lykkedes eksperter at opnå et egentligt sagsmonopol, således at andre effektivt er afskåret fra at træffe afgørelser på det pågældende felt, eksempelvis via krav om autorisation. I sådanne tilfælde danner eksperter en profession, med læger som det nok mest kendte eksempel. I andre tilfælde er udelukkelsen af andre end fagfæller fra sagsområdet ikke helt så effektivt. Alligevel kan en faggruppe opnå sådanne rettigheder gennem overenskomster eller andre faglige normer og regler, at de får status af semi-professioner.

Når man skal forsøge nærmere at afgrænse kredsen af eksperter, er et af problemerne, at også politikernes, embedsmændenes og interesserepræsentanternes uddannelsesniveau er steget eksplosivt. Landets nuværende finansminister, Mogens Lykketoft, er uddannet fagøkonom. Før han blev indvalgt i Folketinget arbejdede han som økonom i Arbejderbevægelsens Erhvervsråd. Der er ingen tvivl om, at Lykketoft i dagligdagen trækker på sin fagekspertise. Men er han af den grund ekspert i sit virke som finansminister? Eller er han politiker? Hvad med økonomiminister Marianne Jelved? Hun er uddannet folkeskolelærer, men har tilegnet sig stor fagøkonomisk viden. Gør det hende til økonomisk ekspert, når hun bider skeer med EUs øvrige økonomiministre? Eller er hun politiker? Og hvad med Lykketofts medarbejdere i Finansministeriet? De er ligesom deres politiske chef uddannet som fagøkonomer og benytter deres faglige ekspertise i forbindelse med økonomiske modelberegninger. Men ingen er vel i tvivl om, at modellernes forudsætninger ikke er objektivt givet, men nok så meget politisk bestemt. Hvad betyder det for vor kategorisering af de finansministerielle medarbejdere: Er de eksperter eller embedsmænd?

De fleste vil uden tvivl klassificere Lykketoft som politiker. Alligevel er spørgsmålet om hans faglige ekspertise ikke irrelevant, når vi diskuterer ekspertvælde. For er det ikke muligt, at fagøkonomer som Mogens Lykketoft, Poul Nyrup Rasmussen og Knud Heinesen i højere grad *også* orienterer sig mod den økonomiske fagkundskab,

end eksempelvis Anker Jørgensen med sin faglige baggrund gjorde det? En væsentlig del af diskussionen om ekspertvælde synes således at gå på, at der hos alle politiske aktører er sket en stærk faglig specialisering, der er bestemmende for deres adfærd. Det forekommer yderligere, at denne specialisering har ført til, at den politiske debat foregår inden for stadig mere specialiserede aktørkredse, der kommunikerer i et lukket sprog, som kun specialisterne selv forstår. Dermed bliver debatten elitær, og andre aktører holdes ude. Til trods for, at befolkningens uddannelsesniveau generelt er steget, så har specialiseringen ifølge denne optik ført til, at afstanden mellem specialister/eksperter og folk i almindelighed er øget.

Specialiseringen i politik og forvaltning er en spændende og relevant problemstilling, når man ønsker at undersøge betydningen af ekspertviden. Samtidig er den uhyre vanskelig at undersøge empirisk. På samme måde som det er vanskeligt at adskille det kolde og det varme vand, når det først er løbet sammen og er blevet lunkent, er det vanskeligt i forbindelse med en konkret politisk-administrativ beslutning at afgøre, i hvilken grad det var politikeren eller fagøkonomen Mogens Lykketoft, der traf beslutningen. Der findes for nærværende ingen empiriske undersøgelser af de politisk-administrative aktørers faglige baggrund og denne baggrunds betydning for det danske politisk-administrative system.

Der vil derfor her blive benyttet en mere traditionel, lettere håndterbar, men samtidig betydelig mere restriktiv ekspertopfattelse. I denne forståelse er eksperter én blandt flere andre aktørgrupper i det politisk-administrative system. Det, der kendetegner eksperter, er – foruden deres orientering mod deres saglighed – institutionel uafhængighed. De skal i modsætning til politikere ikke genvælges. De kan i modsætning til embedsmænd ikke få direktiver fra (politisk) overordnede om at indtage et bestemt standpunkt. Og de skal i modsætning til interesseorganisationernes repræsentanter ikke repræsentere andet end deres faglighed. De er med andre ord personligt og funktionelt frie til at følge deres faglige overbevisning.

Der benyttes eksperter i denne traditionelle forstand i den offentlige politiks tilblivelse såvel som i dens udførelse. I politiktilblivelsen inddrages eksperter i forbindelse med eksempelvis analysearbejde og egentlig politikformulering. I udførelsen – eller med en faglig term: implementeringen – af offentlig politik findes der eksempler på, at forvaltningsafgørelser eksklusivt træffes af særligt sagkyndige snarere end embedsmænd. Og offentlig service ydes i vid udstrækning af

professionsbaseret personale. Eksperter kan være ansatte i egentlige ekspertstillinger i det politisk-administrative system, eller de kan inddrages på ad hoc vis efter ønske og behov.

Selv om eksperter er kendetegnet ved i deres virke primært at orientere sig mod deres fagfæller, så fungerer de imidlertid aldrig absolut, kun relativt autonomt. De opererer altid i en politisk-administrativ kontekst, der sætter rammer. Eksempelvis er den faglige vurdering af, hvornår og hvordan en patient skal behandles overladt til lægeprofessionen, men samtidig er der politisk-administrativt fastsat såvel regler som økonomiske rammer for lægernes virke. Eksperter vil derfor altid handle i et samspil med andre aktører, først og fremmest folkevalgte politikere, embedsmænd og interesserepræsentanter. Det normative grundlag for disse aktørers tilstedeværelse i det politisk-administrative beslutnings- og implementeringssystem er et andet end eksperternes: For politikernes vedkommende drejer det sig om det demokratiske repræsentationsprincip; for embedsmændenes om det hierarkiske styringssystems principper om underordnelse og loyalitet over for minister og politisk fastsatte regler; og for interesserepræsentanternes vedkommende drejer det sig om princippet om inddragelse af og lydhørhed over for berørte, organiserede interesser (Rothstein, 1994; Nørgaard, 1997).

Hvorfor eksperter?

I modsætning til den normative begrundelse for folkevalgte politikere og embedsmænds funktioner i det politisk-administrative system, har eksperters inddragelse i politiktilblivelse og -udførelse kun været genstand for begrænset opmærksomhed. Det er imidlertid ikke det samme, som at der ikke findes begrundelser. De er blot mestendels implicitte.

De normative begrundelser for eksperters inddragelse i politik og forvaltning kan spores tilbage til en dobbelthed, der ligger i hele vores demokratiopfattelse. Som et produkt af oplysningstiden er demokrati på den ene side blevet fortolket som en bestræbelse på at bringe mere fornuft ind i den politiske beslutningsproces. Med fremvæksten af den borgerlige offentlighed blev der skabt et rum, hvor det gennem offentlig meningsudveksling og -brydning – hvad der i nutidig politisk teoretisk sprogbrug kaldes deliberation – er muligt at afveje, hvilke politiske argumenter der er de mest fornuftige i dette

begrebs egentlige betydning. Derfor finder man i demokratiet meningsbrydning og argumentation institutionaliseret som ideal. Kun set i lyset af dette ideal giver de borgerlige frihedsrettigheder og Folketingets talerstol mening. Det er også derfor, vi har et *parla*ment – et sted, hvor man taler.

Men demokratiet erkender på den anden side, at ingen enkeltgruppe i samfundet kan have patent på at afgøre argumenters gyldighed og dermed sidde inde med den rette viden om, hvad der tjener samfundets interesser bedst. I stedet er det den offentlige debats funktion at lade alle borgere eller de politikere, de vælger til at repræsentere deres synspunkter, komme til orde, så de hver især kan være med til at forme forståelsen af og løsningen på de opgaver, det offentlige har påtaget sig. Med tiden er kredsen af aktører blevet udvidet til at omfatte organiserede interesser, medarbejdere, klienter, brugere, m.fl.

Demokrati udgør med andre ord et skisma mellem bestræbelserne på at finde de substantielt bedste løsninger på den offentlige opgavevaretagelse og erkendelsen af, at løsninger ikke træder frem på objektiv vis, men må findes gennem argumentation, der *også* baserer sig på interessekonflikter. Ikke alle har det godt med skismaer. I ren form er teknokratiteori drømmen om at ophæve skismaet ved at fornægte dets ene side, nemlig interessekonflikten, og alene overlade opgavevaretagelsen til fagkundskaben. Det diametralt modsatte standpunkt findes i den for tiden inden for statskundskaben populære teori om individets egennyttemaksimerende, rationelle valg (rational choice-teori), der afviser, at den offentlige meningsbrydning kan have en selvstændig funktion og i stedet reducerer den til ren interessevaretagelse.

I praktisk politik og forvaltning går man mere pragmatisk til værks. Her lever man med, at den offentlige sektor normativt reguleres af et sammensurium af værdimæssige normer, der ofte stritter i forskellig retning og ikke kan bringes på samme formel. Det er præcist det, der gør, at eksperter kan og rent faktisk bliver inddraget i den offentlige beslutnings- og implementeringsproces som fagkyndige, der kan yde ét blandt mange andre bidrag til løsningen af offentlige opgaver – og det uagtet, at holdbarheden af fagkyndig viden ikke afgøres gennem demokratiske procedurer.

Men hvorfor behovet for at inddrage eksperter? Der er flere grunde. En væsentlig grund er et konstant *vidensbehov* i det politisk-administrative system. Den offentlige sektor er rent faktisk sat til at løse

problemer: Ungdomskriminalitet, salmonella, arbejdsløshed, alkoholisme, læsevanskeligheder, trafikregulering, incest – opgaverne er legio. Men et politisk-bureaukratisk system er ikke nødvendigvis gearet til at generere viden om, hvordan alle disse problemer ser ud, hvor omfattende og alvorlige de er, og hvordan de kan løses. Derfor er der et konstant behov for at få input fra udefrakommende, herunder fra teoretisk og fagligt sagkyndige. For uanset hvor store forskelle der er i opfattelsen af, hvordan man løser disse problemer, er der også et behov for og et krav om at få dem løst.

Ingen ved det bedre end politikerne, for hvem uløste problemer kan blive en hårdtslående boomerang ved næste valg. Og behovet synes stigende. Det offentlige påtager sig stadig flere opgaver. Flere og flere af disse opgaver forekommer endvidere at være såkaldt „ondartede" problemer, dvs. problemer, for hvilke der ikke findes nogen enkel løsning, men hvor årsagssammenhængene er yderst komplekse. Derfor er behovet for nytænkning og teoretisk og empirisk testet viden stort, ikke mindst fordi arbejdsgangene i et politisk-administrativt system med løbende og tæt inddragelse af berørte interesser hurtigt rutiniseres, og problem- og løsningsopfattelser let fastlåses. Skal man videre, kan der være behov for et udefrakommende input, der ikke er dikteret af allerede indtagne positioner, men som bunder i faglig-teoretisk nytænkning og udvikling.

Som oftest vil problemopfattelse og -løsning være forbundet med uenigheder. Selv på områder, hvor der tilsyneladende hersker konsensus, er konsensus noget, der skal opbygges. I forbindelse hermed kan ekspertviden fungere som *interessemediator* ved at bidrage til ophævelsen af nogle af disse uenigheder. Eksempelvis overlades det helt uproblematisk til eksperter at afgøre, hvilken beton der skal benyttes ved et motorvejsbyggeri, mens spørgsmålet, om vejen skal gå gennem Ådalen, påkalder sig stor uenighed. Men her kan ekspertvurderinger af de økonomiske, miljømæssige og trafiksikkerhedsmæssige konsekvenser af en alternativ linieføring være med til at mediere mellem interesserne. Ekspertviden kan også være med til at definere det rum, inden for hvilket et problem diskuteres, eksempelvis om problemet fortrinsvis skal diskuteres i økonomiske eller miljømæssige termer. Og ved fagligt at bestyrke nogle synspunkter frem for andre, kan ekspertviden øge et synspunkts vægt og dermed sikre opslutning fra andre aktører.

I forlængelse heraf kan ekspertviden få en *legitimerende* funktion. I et politisk spil er det en ressource at kunne understøtte sin argumen-

tation med henvisning til viden produceret af en tilsyneladende neutral instans uden for den politiske arena. Eksperternes funktion er i dette tilfælde ikke at bibringe de politiske aktører ny viden, men at understøtte deres allerede indtagne positioner. Det kan ske ved at tolke allerede foreliggende ekspertviden, så den passer til egne forudindtagne standpunkter. Men det kan også ske ved direkte at rekvirere ekspertviden, der understøtter sådanne standpunkter. I sidstnævnte tilfælde er der en oplagt risiko for, at eksperternes faglige integritet bliver anfægtet – at de med andre ord kommer til at levere partsforskning. Men det er ikke nødvendigvis tilfældet. Eksempelvis kan fyringen af en ledende medarbejder i en offentlig organisation være forbundet med store politiske omkostninger for såvel ledelse som faglige organisationer. Disse omkostninger kan minimeres betydeligt ved at lade et konsulentfirma udfærdige en rapport om det, alle på forhånd ved er problem og løsning.

Ekspertviden kan imidlertid også have en anden type legitimerende funktion, der ikke vedrører problemløsning, men i stedet den *symbolværdi,* der knytter sig til det at benytte ekspertviden. Alle organisationer har et behov for at legitimere sig ikke alene gennem effektiv opgavevaretagelse, men også ved at varetage opgaverne på en måde, der opfattes som korrekt og passende af medarbejdere og især omgivelser. Derfor bruger organisationer umådelig megen energi på at producere symboler, der signalerer politisk og organisatorisk korrekt opgavevaretagelse. Når myten om vore dages moderne, toptunede organisation siger, at den benytter ekspertviden, så vil alle organisationer tilpasse sig myten og benytte eksperter, uanset om der er et konkret vidensbehov eller ej. Inddragelse af ekspertviden bliver et ritual, man gennemgår på grund af ritualets signaleffekt. Det måske mest kendte eksempel i dag på en sådan rituel ekspertanvendelse er den omsiggribende tendens til at gennemføre evalueringer, uden at det kan spores, at evalueringerne har nogen som helst indholdsmæssig effekt på de aktiviteter, der evalueres (Albæk, 1996; Dahler-Larsen, 1998).

Især når eksperter inddrages i politikudførelsen, sker det ofte som følge af, at det betragtes som *hensigtsmæssigt* i forhold til opgavevaretagelsens karakter. Udpegning af eksperter til offentlige udvalg, der træffer domstolslignende afgørelser eller tager stilling til anker over afgørelser truffet af almindelige forvaltningsmyndigheder, kan således skyldes et behov for juridisk og teknisk ekspertise til at sikre en efter gældende regler sagligt korrekt sagsafgørelse. På samme måde

skyldes overdragelsen til professioner af det faglige skøn i forbindelse med serviceydelser ofte, at ydelserne ikke hensigtsmæssigt kan leveres efter alternative organisationsprincipper. Eksempelvis kræver behandlingsafgørelse ved et lægebesøg eller en hospitalsindlæggelse et så komplekst og situationsbestemt skøn, at der ikke kan fastsættes detaljerede regler herfor. I stedet styres opgavevaretagelsen gennem de normer for god adfærd, der er udviklet i den lægelige profession, og adfærdskontrollen varetages gennem kollegial bedømmelse. Ligeledes sikrer professionsstyringen, at ydelserne løbende og fleksibelt bliver tilpasset den videnskabelige og faglige udvikling på feltet. Dog er opgavens karakter ikke nødvendigvis eneste determinerende faktor for valg af organisationsform. Vægtige politiske aktører kan mene, at deres langsigtede interesser bedre varetages gennem en professionsbaseret end alternative former for opgavevaretagelse (Nørgaard, 1997).

Eksperter i politiktilblivelsen

Selv om den politologiske forskning har vist, at adskillelsen mellem beslutning og implementering og den hermed beslægtede sondring mellem politik og forvaltning/teknik er uholdbar, vil der her af fremstillingsmæssige grunde blive skelnet mellem eksperters inddragelse i politiktilblivelsen og politikudførelsen. I politiktilblivelse er der to hovedformer for ekspertinddragelse: De kan bidrage med analysearbejde i bred forstand, og de kan specifikt sidde i beslutningsforberedende udvalg.

Offentlige beslutningstagere benytter resultater fra ekspertanalyser, når som helst de bliver opmærksomme på dem, og hvorsomhelst de offentliggøres. Ingen avisnotits kan blive for kortfattet til, at der ikke vil kunne reageres på den med politiske initiativer, for eksempel i form af spørgsmål til den ansvarlige minister. Ej heller udgør analysens nationale oprindelse per se nogen begrænsning for danske politiske reaktioner. Imidlertid nøjes politisk-administrative aktører ikke med at re-agere på ekspertviden, der på mere eller mindre tilfældig vis dukker op i den offentlige debat. Over en lang årrække er der etableret en tradition for at rekvirere analyser med intenderet, direkte relevans for belysning eller løsning af opgaver, som den offentlige sektor er ansvarlig for.

Det gælder først og fremmest den anvendelsesorienterede forsk-

ning, der udføres på sektorforskningsinstitutterne. Disse institutter er som hovedregel oprettet af og har nære relationer til sektorministerier. Det første var Danmarks Meteorologiske Institut, som blev oprettet under Marineministeriet i 1872. Siden er der kontinuerligt kommet nye institutter til, senest Analyseinstitut for Forskning, der er oprettet så sent som i 1997. Institutternes organisationsform har varieret. Nogle har fra start været etableret med selvstændig bestyrelse, mens andre har været underlagt det ministerielle hierarki. Siden midten af 1980'erne har der imidlertid været en klar tendens til at skille sektorforskningsinstitutter ud fra ministerierne og tildele dem større selvstændighed. Også på universiteterne og de højere læreanstalter udføres rekvireret forskning. Ændrede regler i 1993 og 1998 har givet universiteterne større fleksibilitet og frihed til at indgå forskningskontrakter med eksterne rekvirenter. Fra midten af 1980'erne til midten af 1990'erne er der i Danmark sket en fordobling af bevillingerne til forskning og udredning i den offentlige sektor målt i faste priser. Cirka 40 procent af de samlede forsknings- og udredningsbevillinger er i perioden gået til anvendt forskning (Forskningsministeriet, 1997).

Selv om sektorforskningsinstitutterne har fået større organisatorisk selvstændighed, er den anvendelsesorienterede forskning, uanset om den udføres på sektorforskningsinstitutter eller universiteter, fortsat underlagt betydelig styring, idet de finansierende rekvirenter bestemmer emne og vælger forskermiljøer og ofte også øver indflydelse på valg af tilgang og metode (Hansen, 1992; Holten-Andersen, 1998). Det er imidlertid ikke alene den anvendte forskning, der er underlagt stærk styring. Der kan observeres en stigende tendens til politisk, undertiden endog yderst detaljeret, øremærkning af bevillinger til grundforskning, en øremærkning der nok så meget bunder i politiske profileringshensyn som i, at politikere finder sig kvalificerede til at definere forskningsbehov.

Ekspertanalyse består imidlertid af meget andet end forskning i traditionel forstand. Der kan være tale om udredning, udvikling, evaluering, forundersøgelse, beregning, organisationsanalyse mv. Selv om der ingen systematiske opgørelser findes over disse analyseformers omfang, er der ingen tvivl om, at de har været i stærk stigning, og at der er tale om analyser, der rekvireres på alle niveauer i den statslige såvel som den kommunale sektor (jf. Albæk & Rieper, 1999). Analyserne leveres af et bredt spektrum af instanser. Foruden forskningsinstitutionerne leveres der ekspertanalyser af en række

uafhængige analyseinstitutter, for eksempel Center for Alternativ Samfundsanalyse, og private fonde, for eksempel Rockwoolfonden. Det offentlige har selv oprettet særlige analyseinstanser, eksempelvis evalueringscentre og kvalitetsanalyseinstitutter. Ligeledes bidrager offentligt udpegede ekspertråd med løbende belysning af afgrænsede problemstillinger, for eksempel Det økonomiske Råd. En ganske særlig kraftig vækst har kunnet observeres i det offentliges brug af konsulentanalyser. Og endelig skal nævnes tænketankslignende instanser som Ugebrevet Mandag Morgen, der bidrager med analyser til den almindelige offentlige debat.

Selv om alt tyder på, at omfanget af ekspertanalyser med relevans for den offentlige sektor i Danmark er steget endog markant, er det ikke ensbetydende med, at eksperter også har fået større indflydelse på indholdet af den førte politik. Eksperter er *ikke* beslutningstagere. Skal de øve indflydelse på den offentlige politik, må deres ekspertviden påvirke de politiske beslutningstageres tankegang. Udenlandske undersøgelser peger imidlertid på, at der ikke eksisterer nogen direkte forbindelse mellem ekspertviden og beslutning. Således har det ikke kunnet spores, at en voldsom vækst i den amerikanske samfundsforskning har haft en direkte effekt på indholdet af den konkret førte politik. Det betyder ikke, at forskningen ikke anvendes. For det første er den legitimerende og symbolske anvendelse vel dokumenteret. For det andet er det blevet påvist, at forskningen kan have en mere diffus og indirekte 'begrebsmæssig' eller 'oplysende' funktion. Det er tilfældet, når samfundsforskningens idéer, metaforer, begreber, (del)teorier og generalisationer går hen og bliver almindeligt tankegods hos de politisk-administrative aktører efter at være sivet gennem artikler i akademiske eller andre fagtidsskrifter, reportager i medierne, vejledning fra konsulenter, samtaler med kolleger, deltagelse i konferencer, videreuddannelse m.v. (Albæk, 1988)

Selv om ekspertanalyser udmærket kan indeholde rekommendationer og ofte også gør det, er det undtagelsen snarere end reglen, at eksperter er direkte involverede i selve politikformuleringen. Men der findes en væsentlig undtagelse. Der er i Danmark en lang tradition for formaliseret inddragelse af berørte interesser i råd, nævn og udvalg, hvis funktion er at udrede grundlaget for eller at formulere ny lovgivning. Hertil udpeges foruden repræsentanter fra organiserede interesser, også politikere, embedsmænd *og* eksperter.

Tabel 1. Beslutningsforberedende udvalg, 1980-1995

	1975	1980	1985	1990	1995
Antal	303	281	201	101	93
Pct. med eksperter[1]	–	19	26	30	46.[2]
Pct. med ekspertformænd		8	15	26	13

1) Der foreligger ikke oplysninger om ekspertandel i 1975. Ekspertkategorien er afgrænset restriktivt. Kun hvor embedsmandsrollen og interesserepræsentationsrollen er udelukket, er ekspertrollen benyttet som basis for kodningen. Kategorien omfatter personer, hvis rolle i udvalget alene er den „neutrale" eksperts. Den talmæssigt største gruppe udgøres af forskere fra de højere læreanstalter og andre uafhængige forskningsinstitutioner. En anden talmæssigt stor kategori er dommere. En universitetsforsker, der er medlem af et udvalg som repræsentant for sit universitet, eller en dommer, der repræsenterer Dommerforeningen, er kodet som interesserepræsentanter.
2) Større andel uoplyste enheder i 1995 end i tidligere år kan have øget andelen af udvalg med ekspertrepræsentation.

Kilde: Data er stillet til rådighed af Peter Munk Christiansen. For en nærmere dokumentation se Christiansen (1998, s. 151).

I 1975 blev der nedsat ikke færre end 303 sådanne beslutningsforberedende udvalg. Som det fremgår af Tabel 1 er antallet af beslutningsforberedende udvalg faldet betydeligt. Forklaringer herpå skal givetvis ikke findes i eksperternes rolle i beslutningssystemet. De skal snarere findes i ændrede magtrelationer mellem de øvrige aktører i lovforberedelsesfasen, dvs. Folketinget, ministre, embedsmænd og interesseorganisationer, og i delvis forlængelse heraf i en forkortelse af den politiske cyklus, der nødvendiggør hurtigere politiske reaktioner, end hvad formaliserede korporative beslutningsstrukturer tillader (Christiansen, 1998).

Samtidig med, at antallet af beslutningsforberedende udvalg er faldet, fremgår det også af tabellen, at andelen af udvalg med ekspertdeltagelse er steget markant. En mulig forklaring kan være et erkendt behov for større saglig ekspertise per se i lovforberedelsen. En nok så nærliggende forklaring ligger i den stigende politisering, som faldet i antallet af udvalg er udtryk for. Hvis der udvikler sig en opfattelse af, at interesserepræsentanter primært benytter korporative organer til at fastholde én gang tilkæmpede rettigheder og til at blokere for nytænkning og udvikling, så vil udpegningen af eksperter til sådanne organer for det første kunne være med til at legitimere beslutningsgrundlaget de gange, der rent faktisk nedsættes udvalg; for det andet kan man med ekspertudpegningen ønske at sikre, at der i udvalgene sidder medlemmer, der ikke på forhånd er forlovet med

allerede fastlagte positioner, men som institutionelt har friheden til at tænke på tværs af disse.

En tolkning af den stigende andel udvalg med ekspertdeltagelse kunne være, at eksperterne har fået større mulighed for at øve direkte indflydelse på politikformuleringen. Tolkningen er dog tvivlsom. For det første må man have in mente, at de øvrige udvalgsmedlemmer, sådan som det altid har været tilfældet, repræsenterer tunge interesser og ikke kun saglighed, for det andet at det samlede antal udvalg er faldet.

Eksperter i politikudførelsen

Selv om en skarp sondring mellem politik og (teknisk) forvaltning fra en politologisk synsvinkel er uholdbar, er det ikke vanskeligt at forstå, hvordan sondringen er opstået. For i implementering af politik kræves ofte så højt specialiserede fagkundskaber for at bedømme et konkret sagsindholds forhold til de generelt fastsatte regler, at sagsbehandlingen let kommer til at fremstå som en rent teknisk afgørelse. Der har da også i forvaltningsforskningen været tradition for at skelne mellem embedsmænd med en uddannelsesmæssig baggrund, der tillader vedkommende at dække administrative opgaver bredt og på tværs af sagsområder, de såkaldte generalister, og specialister med en specialiseret faglig baggrund som ingeniører, dyrlæger, læger, biologer mv. I et vist omfang forholder det sig desuden sådan, at den politiske betjening af ministeren fortrinsvis forestås af generalister, mens forvaltningsafgørelser fortrinsvis foretages af specialister.

Især når det drejer sig om specialisterne kan grænsedragningen til eksperterne blive flydende, idet specialister i deres forvaltningsafgørelser *også* orienterer sig mod deres faglige baggrund. Som tidligere drøftet anvendes der imidlertid i nærværende sammenhæng en restriktiv afgræsning af eksperter. Det gør, at specialisterne i den offentlige forvaltning her vil blive betragtet som embedsmænd, idet de er underlagt det ministerielle eller kommunale hierarki og dermed i sidste instans politisk styring. Det gælder uanset, om juristen benytter sin fagkundskab til at vurdere enkeltpersoners retskrav, eller om kemikeren benytter sin til at vurdere grænseværdiers størrelse. For i begge tilfælde kan skønnet *også* være påvirket af deres embedsmandsrolle, sådan som det ganske tydeligt blev demonstreret i Tamilsagen.

Eksperter er kun sjældent involverede i forvaltningsafgørelser. Men der findes undtagelser, især i en række tilfælde, hvor beslutningskompetencen er fjernet fra det politisk-administrative hierarki og henlagt til kollegialt sammensatte udvalg, råd, nævn, m.v. Det kan dreje sig om rene ekspertorganer som forskningsråd og bevillingsgivende organer på det kulturelle område. Ofte drejer det sig om korporative organer, hvor der foruden interesserepræsentanter også kan være udpeget eksperter.

Tabel 2. Ikke-beslutningsforberedende udvalg, 1980-1995

	1975	1980	1985	1990	1995
Antal	313	434	315	273	258
Pct. med eksperter[1]	–	34	33	39	54
Pct. med ekspertformænd	–	17	15	21	35

1) Se note til Tabel 1

Kilde: *Se Tabel 1*

I 1975 fandtes i alt 313 sådanne udvalg mv. med forvaltningskompetence. Af Tabel 2 fremgår, at udvalg med forvaltningskompetence har gennemgået en udvikling, der svarer til, om end den ikke er fuldstændig parallel med, den udvikling, de lovforberedende udvalg har gennemgået. I perioden 1975 til 1980 fortsatte den stigning i antallet af udvalg med forvaltningskompetence, der havde kendetegnet hele efterkrigsperioden, således at der i 1980 registreredes det største samlede antal offentlige udvalg, lovforberedende og forvaltningskompetente, i Danmark nogensinde (Christiansen, 1998). Herefter faldt antallet af udvalg med forvaltningskompetence frem til 1995, om end ikke i samme dramatiske takt som tilfældet var for de beslutningsforberedende udvalg. Samtidig steg andelen af udvalg med ekspertdeltagelse såvel som andelen af udvalg med en ekspert som udvalgsformand. Også for de forvaltningskompetente udvalg forekommer en nærliggende forklaring på den stigende ekspertdeltagelse at være, at øget politisk opmærksomhed på de negative sider ved organisationsrepræsentation kan have øget behovet for ekspertinddragelse, af indholdsmæssige såvel som legitimerende årsager. Det samme gør sig gældende for formandskabet, hvor øget politisering ydermere kan gøre en 'neutral' ekspert mere spiselig for organisationerne end

en formand, der kommer fra en konkurrerende organisation.

Også i den offentlige serviceproduktion kræves højt specialiseret fagkundskab. I modsætning til myndighedsudøvelse har man i stedet for hierarkisk styring i vid udstrækning valgt at lade det faglige skøn i serviceproduktionen være professionsstyret. Det vil sige, at der ikke inden for de generelt fastsatte regler om eksempelvis lægebehandling kan gives politiske instrukser om at anvende én bestemt behandling frem for en anden i konkrete behandlingsforløb. Afgørelsen skal derimod træffes i overensstemmelse med de professionelle standarder. Imidlertid er den professionelle ekspertise i serviceproduktionen som regel ikke i fokus, når der diskuteres ekspertvælde i den offentlige debat, måske fordi serviceproduktion opfattes som en forholdsvis upolitisk, teknisk betonet implementering af offentlig politik. Ikke desto mindre er professionernes rolle i serviceproduktionen nok det aspekt ved eksperternes rolle i den offentlige sektor, der er mest vel beskrevet i den samfundsvidenskabelige litteratur. Professions-sociologien har som en selvstændig bindestregs-sociologi analyseret eksempelvis professionernes historiske fremvækst og kamp for at opnå vidensmonopol. I politologien har fokus været rettet på, hvorledes en asymmetri mellem beslutningstagere og serviceproducenter, hvad angår adgang til information og muligheder for at mobilisere støtte, har givet især professionerne gunstige vilkår for at høste egne fordele i form af øgede bevillinger og forbedrede løn- og arbejdsvilkår (Kristensen, 1980).

Der er i den samfundsvidenskabelige litteratur udbredt enighed om, at det er lykkedes professionerne at opnå ganske betydelig indflydelse på deres sagsområder – så meget, at det måske netop er i den offentlige serviceproduktion, det giver mest mening at tale om ekspertvælde. Alligevel skal man have in mente, at professionernes indflydelse ikke er uindskrænket, men derimod begrænses af andre aktører. Således viser den udgiftspolitiske forskning, at den offentlige serviceproduktion modsat forventningerne er vokset i langsommere takt end overførselsindkomsterne (Andersen & Christiansen, 1991). Det er også tilfældet for sundhedsområdets vedkommende, der ellers domineres af den klassisk stærkeste profession blandt serviceproducenterne, nemlig lægerne (Pallesen & Pedersen, under udgivelse). Og trods lægestandens traditionelt stærke stilling har netop sundhedsområdet gennem de sidste 20 år oplevet en række begrænsninger i lægernes frihed til at udføre deres hverv alene i overensstemmelse med de af lægeprofessionen selv udviklede normer og standarder.

I 1987 blev den lægedominerede sundhedsstyrelse lagt direkte ind under sundhedsministeren, idet skiftende ministre ikke havde følt sig sikre på, om den sundhedsfaglige rådgivning, de modtog fra styrelsen, var dikteret af rent faglige hensyn eller af professionshensyn. Der er i alle amter blevet nedsat videnskabsetiske komiteer med blandt andet lægmandsrepræsentation til at godkende lægevidenskabelige forsøg; der er blevet oprettet et patientklagenævn ligeledes med lægmandsrepræsentation; patienter har fået stadig større adgang til at gennemlæse akter med helbredsoplysninger om dem selv; princippet om informeret samtykke indføres fortsat mere konsekvent og på stadig flere områder; i 1998 vedtog Folketinget en lov om patienters rettigheder; der er nedsat et Etisk Råd til at rådgive Folketinget ikke mindst i spørgsmål af sundhedsetisk karakter; der er indført frit sygehusvalg; der gennemføres fortsat flere analyser af produktivitet, effektivitetet og kvalitet, og i august 1998 oprettedes et evalueringscenter på sundhedsområdet.

Der er alt i alt tale om en række lovgivningsmæssige tiltag, som var utænkelige med den autoritet, den lægelige profession havde for blot 30 år siden. Disse tiltag er uden tvivl i overensstemmelse med kravene fra en fortsat bedre uddannet befolkning, der ikke længere accepterer den paternalisme, som traditionelt har kendetegnet professionsudøvelsen, men som i dag forholder sig betydelig mere kritisk til autoriteter end tidligere og kræver retten til selv at tage stilling til beslutninger, der vedrører eget liv. Eksperter skal med andre ord forklare sig i en tidligere ukendt udstrækning. Samme udvikling har også været kendetegnende for andre (semi-)professioner, hvor den stigende tendens til at oprette brugerbestyrelser og indføre frit valg mellem institutionsydelser kan tjene som illustrative eksempler på initiativer til begrænsninger i den eksklusive professionsudøvelse.

Diskussion

Der tegner sig ikke noget helt entydigt billede, når man samlet skal vurdere eksperters indflydelse i den offentlige sektor i Danmark. Den – desværre sparsomme – empiriske information, vi har om eksperter, tyder ikke på, at eksperter har erstattet andre aktører som beslutningstagere. Det er fortsat i meget begrænset omfang, eksperter sidder i en position, hvor de formelt har kompetencen til at træffe politiske beslutninger. Til gengæld har de især som (semi-)professio-

ner stor indflydelse på implementeringen af den offentlige politik. De har vokset sig stærke og tilkæmpet sig såvel formel som uformel indflydelse. Men også her er deres handlerum begrænset, og fra mange sider sættes deres traditionelle autoritet og autonomi under pres. Også i den beslutningsforberedende fase har vi oplevet en stærk vækst i brugen af eksperter i form af analysearbejde mv.

I én forstand må vi konkludere, at vi ikke har ekspertvælde: Det er ikke eksperterne, der træffer de politiske beslutninger. Men meget tyder på, at vi ikke kan indfange eksperters indflydelse, hvis vi alene ser på beslutningstagen i traditionel forstand. Det er ganske sandsynligt, at billedet af eksperters indflydelse i politik og forvaltning vil se ganske anderledes ud, hvis man systematisk begyndte at undersøge deres rolle i andre faser end selve beslutningsfasen. Ovenfor har vi drøftet eksperternes stærke indflydelse i politikimplementeringen, især når det drejer sig om serviceproduktion. Når det drejer sig om de beslutningsforberedende faser, ved vi ikke meget om eksperternes indflydelse i dansk sammenhæng. Udenlandske undersøgelser tyder imidlertid på, at eksperter kan have et betydeligt indflydelsespotentiale i disse faser, om end indflydelsen sjældent afspejler sig i konkrete, ekspertdrevne beslutningsforløb. Indflydelsen finder derimod sted gennem en væsentlig mere diffus, indirekte, langsigtet og sprogligt struktureret proces (e.g. Majone, 1989; Fischer & Forrester, 1993), sådan som det ovenfor blev indiceret med ekspertvidens 'oplysende' eller 'begrebsmæssige' funktion.

I de senere år har en række studier kortlagt, hvorledes ekspertviden kan bidrage til at fostre endog radikale brud med hele det tankesæt, der omgiver bestemte politiske sagsområder. Samtidig påviser disse studier, at bruddene ikke frembringes af eksperterne alene. Derimod opnår eksperter stor indflydelse, når de indgår i formelle og uformelle netværk – såkaldte epistemiske eller policy fællesskaber – med andre politiske aktører, som tilsammen arbejder for at ændre det tankesæt – eller paradigme – der er styrende for konkrete politiske initiativer. Blandt eksemplerne på sådanne politiske paradigmeskift kan nævnes (de)regulering af flytrafik (Derthick & Quirk, 1985), økonomisk politik (Hall, 1990) og miljøpolitik, nationalt (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993) og internationalt (Haas, 1992). Endvidere har en række studier fokuseret på, hvorledes tænketanke på strategisk vis kan bidrage til politiske paradigmeskift (Ricci, 1993; Stone, 1996).

Fra en demokratisk synsvinkel er eksistensen af sådanne policy

fællesskaber ingenlunde problemfri. For det første vidner de lige nævnte eksempler ganske vist om en vis åbenhed i det politisk-administrative system, der tillader dannelsen af nye sagsforståelser. Men de viser samtidig, at et policy fællesskab kan sætte sig tungt på politikdannelsen og lukke sig så meget om sig selv, at der kan være en sej og lang kamp for alternative forståelser at komme til. Ofte kommunikeres der i disse fællesskaber så lukket, indforstået og teknisk kompliceret, at andre politiske aktører såvel som pressen og offentligheden kobles af.

For det andet indebærer involveringen i policy fællesskaber en risiko for, at eksperterne koopteres af andre af netværkets interessenter, og at de dermed i virkeligheden ophører med at være (uafhængige) eksperter og i stedet leverer politisk tonet ammunition. Hensynet til fremtidige bevillinger og kontrakter med netværksaktører kan virke motiverende for, at ekspertanalyser formes af andre hensyn end de faglige. Det samme kan personlige gevinster i form af tæt omgang med magteliter eller synlighed i offentligheden.

Så meget desto vigtigere er det at sikre forekomsten af *uafhængige* eksperter, der med basis i deres fags teorier og metoder kan afprøve argumenterne for offentlig politik. Og så meget desto vigtigere er det at sikre åbenhed om de præmisser, på hvilke der træffes politiske afgørelser. Snarere end at være en trussel mod demokratiet, kan uafhængige eksperter ses som en nødvendig kontrolinstans i forhold til offentlig politik, som det ofte kræver specialviden for at kunne vurdere. Man skal derfor ikke forvente, at politik diskuteres i én offentlighed, sådan som myten om den gyldne alder for den borgerlige offentlighed ved demokratiets opståen lægger op til. Derimod er det vigtigt gennem åbenhed om præmisserne for den offentlige politik at sikre debat og kontrol i de deloffentligheder, der danner sig omkring enkelte politikområder. Netop i disse deloffentligheder kan eksperter være en afgørende faktor for eksistensen af kritisk debat.

Spørgsmålet om eksperters rolle i politik og forvaltning er uhyre centralt og spændende i en diskussion om viden, demokrati og magt. Det er et spørgsmål, der ofte diskuteres i den offentlige debat, og det er et spørgsmål, om hvilket der findes mange meninger – og dermed mange myter. Det er samtidig forbavsende, hvor lidt spørgsmålet er blevet undersøgt systematisk i dansk sammenhæng, teoretisk såvel som empirisk. Problemstillingen nærmest skriger på systematisk undersøgelse.

LITTERATUR

Albæk, E. (1988). Fra sandhed til information: Evalueringsforskning i USA – før og nu. København: Akademisk Forlag.

Albæk, E. (1996). Why All This Evaluation? Theoretical Notes and Empirical Observations on the Functions and Growth of Evaluation, with Denmark as an Illustrative Case. *Canadian Journal of Program Evaluation, 11*, 2:1-34.

Albæk, E. & Rieper, O. (1999). *Evaluation in Danish Governance*. Aalborg: Department of Economics, Politics and Public Administration, University of Aalborg.

Andersen, J.G. & Christiansen, P.M. (1991). *Skatter uden velfærd*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Christiansen, P.M. (1998). Interesseorganisationer, centraladministration og udviklingen af nye indflydelsesstrategier. I: K. Ronit (red.). *Interesseorganisationer i dansk politik*, s. 119-154. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Dahler-Larsen, P. (1998). *Den rituelle refleksion – om evaluering i organisationer*. Odense: Odense Universitetsforlag.

Derthick, M. & Quirk, P. (1985). *The Politics of Deregulation*. Washington, D.C.: Brookings Institute.

Fischer, F. & Forester, J. (eds.) (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham: Duke University Press.

Forskningsministeriet (1997). *Forskning og udviklingsarbejde i den offentlige sektor*. København: Forskningsministeriet.

Haas, P.M. (1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization, 46,* 1:1-35.

Hall, P. (1990). Policy Paradigms, Experts, and the State: The Case of Macro-Economic Policy-Making in Britain. I: S. Brooks & A.-G. Gagnon (eds.). *Social Scientists, Policy, and the State,* s. 53-78. New York: Praeger.

Hansen, E.J. (1992). Kampen om forskningen – elementer til forståelse af sektorforskningens elendighed. *Dansk sociologi*, 3, 3,:4-17.

Holten-Andersen, J. (1998). Forskning nær magten. *Politiken*, 19. oktober 1998.

Kristensen, O.P. (1980). Den politisk-bureaukratiske beslutningsproces som medvirkende årsag til væksten i den offentlige sektor. *Nordisk administrativt tidsskrift, 61*, 1:80-102.

Kumar, K. (1978). *Prophecy and Progress: The Sociology of Industrial and Post-Industrial Society*. Harmondsworth: Penguin.

Lindquist, E.A. (1989). *Behind the Myth of Think Tanks: The Organisation and Relevance of Canadian Policy Institutes*. Berkeley: University of California Press.

Majone, G. (1989). *Evidence, Argument, and Persuation in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.

Mansbridge, J. (1992). A Deliberative Theory of Interest Representation. I: M.P. Petracca (ed.). *The Politics of Interests: Interest Groups Transformed*, s. 32-57. Boulder: Westview Press.

Nørgaard, A.S. (1997). *The Politics of Institutional Control*. Århus: Politica.

Pallesen, T. & Pedersen, L.D. (under udgivelse). Health care in Denmark: Adapting to cost containments in the 1980s. I: E. Albæk et al. (eds.). *Negotiated Adaptation: The Survival of the Danish Welfare State*.

Ricci, D. (1993). *The Transformation of American Politics: The New Washington and the Rise of Think Tanks*. New Haven: Yale University Press.

Rothstein, B. (1994). *Vad bör staten göra?* Stockholm: SNS Förlag.

Sabatier, P. & Jenkins-Smith, H.C. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coaltion Approach*. Boulder: Westview Press.

Stone, D.A. (1997). *Policy Paradox and Political Reason*. New York: W. W. Norton & Co.

Stone, D. (1996). *Capturing the Political Imagination: Think Tanks and the Political Process*. UK: Frank Cass & Co.

Det fælles bedste? Interesseorganisationer, folkestyre og korporatisme

PETER MUNK CHRISTIANSEN

Det klassiske ideal for folkestyret indebærer såvel forestillingen om den direkte forbindelse mellem folk og folkevalgt som forestillingen om en folkevalgt forsamling, der diskuterer og beslutter for at fremme samfundets „fælles bedste". Interesseorganisationerne laver imidlertid ridser i lakken på begge forestillinger: Det er organisationerne snarere end borgerne, der er i stand til at opbygge og vedligeholde jævnlige kontakter med politikere og embedsmænd, og de er dygtige til at formidle præcise ønsker og krav til beslutningstagerne. Og organisationerne er repræsentanter for særinteresser, ikke for almene interesser.

Det er da også en udbredt forestilling, at interesseorganisationerne har stor indflydelse på de politiske beslutninger. I hvert fald erklærede 60 pct. af respondenterne i en surveyundersøgelse sig helt eller delvist enig i påstanden, at det er „organisationerne, der styrer landet" (Buksti, 1984, s. 10). Der er heller ikke grund til at tvivle på, at interesseorganisationerne spiller en betydelig rolle, når politikere og embedsmænd træffer beslutninger. Spørgsmålene er *hvor* stor, eller om indflydelsen er *for* stor: Sættes folkestyrets officielle institutioner skak eller ligefrem skakmat, når beslutninger træffes bag de lukkede døre? Eller bidrager organisationerne i virkeligheden til at løse problemer, som ikke eller kun vanskeligt kan løses via folkestyrets vælgerkanal, og er de dermed en nødvendig betingelse for, at folkestyret kan fungere? Artiklen diskuterer i forlængelse heraf to spørgsmål: Hvordan harmonerer, for det første, den betydelige rolle, som interesseorganisationerne spiller i det danske politiske system med det repræsentative demokrati? Og, for det andet, hvordan har udviklingen været i organisationernes placering i den politiske proces de seneste 20 år vurderet ud fra et demokratisk perspektiv?

Interesseorganisationerne og den politiske og administrative beslutningsproces

I alle demokratiske lande spiller organiserede interesser en betydelig rolle i den politiske og administrative beslutningsproces. De påvirker opfattelsen af, hvad der er samfundsmæssige, politiske og administrative problemer; de påvirker opfattelserne af, hvordan disse problemer kan løses; og de påvirker den politiske dagsorden, de politiske og administrative beslutninger samt disses gennemførelse. Der er betydelig variation mellem landene, og inden for disse mellem de forskellige sektorer, med hensyn til, hvordan organisationerne er placeret i de politiske beslutningsprocesser (Lijphart & Crepaz, 1991). I nogle lande er organisationerne inden for relevante sektorer integreret i den politiske og administrative beslutningsstruktur. Organisationerne er en del af det politiske og administrative beslutningsapparat gennem formel eller uformel og intens inddragelse i beslutningsprocesserne. Vi taler i dette tilfælde om korporative træk ved den politiske og administrative beslutningsproces eller slet og ret om korporatisme. I andre lande er traditionen for integration af organisationerne i de politiske beslutningsprocesser ikke slet så intens og regelmæssig. Her inddrages organisationerne i højere grad på ad hoc basis og efter mindre veldefinerede normer. Denne form for inddragelse af organisationerne benævnes i det følgende pluralisme.

Danmark må som udgangspunkt placeres i den gruppe af lande, hvor der er en forholdsvis stærk tradition for at integrere interesseorganisationerne i den politiske og administrative beslutningsproces. I internationale sammenligninger optræder Danmark i de fleste tilfælde som et land med stærke korporative træk, om end en række andre lande traditionelt angives at have stærkere korporative strukturer (Lijphart & Crepaz, 1991; Lewin, 1992).

På basis af de forskellige danske studier kan man på kort formel angive følgende hovedtræk ved *den danske model*: Inden for de politiske sagområder, hvor der eksisterer organiserede interesser, inddrages disse i beslutningsforberedelse og politikgennemførelse, når organisationerne har specifikke interesser i det pågældende spørgsmål. Der eksisterer således en generel norm, der tilsiger inddragelse af organisationerne i små og store sager (Christensen, 1980). Formerne for inddragelse er mange. En væsentlig og meget udbredt institutionel ramme har været oprettelse af råd, nævn, kommissioner, udvalg mv., hvori organisationerne har haft sæde (Kristensen, 1979). Herudover

har især de store og ressourcestærke organisationer ofte tætte og hyppige, uformelle kontakter med politikere og især embedsmænd. Den tætte integration af organisationerne har især kendetegnet arbejdsmarkedspolitikken, erhvervsministerierne og de ministerier, der har ansvar for eller som fører tilsyn med offentlig serviceproduktion, men kendes i varierende omfang også fra andre politikområder (Christensen & Christiansen, 1992, s. 66-80).

Det har ikke altid været sådan, og der er en del, der kan tyde på, at de meget stærke korporative træk gennem de senere år har været under pres. De korporative traditioner i det danske politiske system er et barn af dette århundrede. Især bibragte reguleringen af arbejdsmarkedet allerede fra århundredets start (Nørgaard, 1997) og reguleringen af erhvervslivet i forbindelse med de to verdenskrige og den mellemliggende økonomiske krise (Sidenius, 1999) beslutningstagerne væsentlige erfaringer med en stærk integration af interesseorganisationerne i den politiske og administrative beslutningsproces. Ved 2. verdenskrigs afslutning synes de væsentlige træk ved den korporative tradition så etablerede, at årtierne efter krigen var en konsoliderings- og udbygningsperiode (Johansen & Kristensen, 1982). Erfaringerne med stærk inddragelse af interesseorganisationerne synes således også anvendt, når politikere og embedsmænd stod over for nye problemer, eksempelvis i forbindelse med den kraftige udbygning af den offentlige serviceproduktion efter 1960.

Efterkrigstidens Danmark er således karakteriseret ved, at organisationerne er med i eller i hvert fald meget tæt på en stor del af de beslutninger, der træffes i de politiske og administrative beslutningsmiljøer ikke blot på Slotsholmen og omegn, men også på amtsgårdene, på rådhusene, ja selv på den offentlige sektors mange driftsorganisationer. At der kan spores ændringer i organisationernes stærke placering i den politiske beslutningsproces, behandles neden for. I første omgang skal det diskuteres, om og i hvilket omfang de her kort beskrevne træk ved det danske politiske system overhovedet er forenelige med de officielle demokratiske strukturer og idealer.

Folkestyre og korporatisme

Den parlamentariske styringskæde er inden for den nordiske statskundskab en af de mest hyppigt anvendte normative modeller for folkestyret (Olsen, 1978). Styringskæden afbilder forholdet mellem

det suveræne folk, parlamentet, regeringen og forvaltningen, som det liberale demokrati ideelt tager sig ud. Al politisk magt udgår fra folket, og gennem folkestyrets kerneinstitutioner, valg, parlamentarisme, ministerstyret, den politisk styrede forvaltning mv. sikres beslutningernes demokratisk legitimitet. Styringskædens *checks and balances* sikrer også mod monopoliseringen af magten hos en eller flere aktører. Organisationerne har ingen plads i den parlamentariske styringskæde, der slet ikke medtager den del af virkelighedens politiske og administrative beslutningssystem, som den korporative deltagelseskanal udgør. Herfra kan man dog ikke slutte ret meget; hverken, at en tæt integration af organisationerne er et demokratisk problem, eller at det ikke er det. I det følgende ser vi på nogle demokratiske argumenter for og imod en stærk og velinstitutionaliseret korporativ deltagelseskanal. Først argumenterne for:

Demokratiets intensitetsproblem, deliberativt demokrati og beslutningseffektivitet

Der er ikke nogen stor og veludviklet litteratur om forholdet mellem demokrati og korporatisme, men der er et par bidrag, som argumenterer for, at korporative institutioner kan bidrage til at løse demokratiske problemer.

Lewin (1992) argumenterer for, at korporative institutioner bidrager til en hensigtsmæssig løsning af *demokratiets intensitetsproblem*: I et repræsentativt demokrati træffes beslutninger ved flertalsafgørelser. De fleste af samfundets politiske problemer er problemer for mindretal. De har ikke nogen sikkerhed for, at flertallet, som på et givet område vil have forholdsvist lidet intense interesser, vil løse problemerne for minoriteterne, der i modsætning til flertallet har en meget intens interesse i det pågældende område. Korporative institutioner, hvor de berørte mindretal sikres repræsentation, er et middel til at sikre sig, at beslutninger faktisk træffes på områder, hvor de intense mindretal har betydelige interesser på spil. Korporatisme sikrer derfor stabile og fredelige relationer mellem forskellige befolkningsgrupper, også selv om de på bestemte områder tildeler nogle samfundsmedlemmer mere indflydelse end andre. Korporative institutioner bidrager til realiseringen af „det gode samfund". Lewins argument svækkes i det omfang velorganiserede interesseorganisationer, gennem integration i den politiske og administrative beslutningsproces, er i stand til at skaffe sig særlige fordele på fællesskabets vegne.

Han anfører selv, at de svenske korporative institutioner i 1980'erne forvandles til „en repressiv struktur av stelhet och förändringsfientlighet" (1992, s. 124).

Mansbridge (1992) argumenterer også for, at interesseorganisationer, der integreres i den politiske og administrative beslutningsproces, kan have positive demokratiske konsekvenser. Hendes udgangspunkt er en deliberativ demokratiopfattelse, dvs., at hun lægger vægt på, at demokratiet ikke blot kan reduceres til et spørgsmål om demokratiske spilleregler, men forudsætter åben diskussion og meningsudveksling om politiske emner. Interesseorganisationer tilvejebringer informationer, som påvirker politikernes, medlemmernes og offentlighedens opfattelser af politiske problemer og løsninger. Samtidig er de institutionaliserede og stabile kanaler, gennem hvilke organisationseliter udveksler synspunkter og ideer om såvel deres medlemmers som om hele samfundets interesser. Endelig tilvejebringer organisationerne institutionaliserede kanaler for medlemmernes udvekslinger af synspunkter, interesser og ideer, om end Mansbridge finder, at sidstnævnte funktion varetages i mindre end ønskeligt omfang. Også Mansbridges argument må være afhængigt af, hvordan organisationernes aktiviteter udfoldes: jo mere organisationernes deltagelse i den samfundsmæssige og politiske debat er henvist til lukkede forsamlinger, jo mindre kan de fremme debat og gensidig søgen efter fælles identiteter og interesser.

Man kan også anlægge en effektivitetsmæssig betragtning på interesseorganisationernes integration i den politiske og administrative beslutningsproces: Aktiv inddragelse af organisationerne er en forudsætning for, at det politiske system kan fungere. Uden en institutionaliseret inddragelse af organisationerne i såvel beslutningsforberedelse som implementering ville den traditionelle parlamentariske kanal bryde sammen. Folketinget er bebyrdet nok af de beslutninger, det i forvejen træffer. Endnu bredere bemyndigelser, end dem vi kender i dag, ville blot tippe balancen i forholdet mellem Folketing og regering endnu mere i sidstnævntes favør. Organisationerne tilvejebringer beslutningsprocessen væsentlige informationer, og de er et godt check på regeringens og centraladministrationens arbejde. Organisationerne vil utvivlsomt lade offentligheden i almindelighed og de relevante politikere og embedsmænd i særdeleshed det vide, hvis regeringen, ministrene og embedsmændene ikke tager behørigt hensyn til organisationernes berettigede ønsker. Dertil kommer endnu en væsentlig kvalitet ved beslutninger, som organisationerne har del

i: Med magt følger ansvar. Organisationerne får ikke kun indflydelse, de må også betale for den, idet de må påtage sig aktivt at bakke beslutningerne op (Schmitter, 1981, s. 295; Lewin, 1992, s. 32). Chancen for succesrig implementering af offentlig politik stiger derfor, når beslutningerne er truffet med organisationerne som deltagere, og når organisationerne direkte er involveret i beslutningernes gennemførelse. Da folkestyret også må vurderes på dets evne til at træffe effektive beslutninger (Demokratirådet, 1995, s. 101ff.), er organisationernes integration i den politiske og administrative beslutningsproces medvirkende til at øge den demokratiske effektivitet.

Eksistensen af stærke interesseorganisationer, der er integreret i den politiske og administrative beslutningsstruktur, er ikke på det begrebslige plan eller i sig selv et særligt demokratisk problem. Tværtimod kan institutionaliseret inddragelse af organisationerne i det politiske beslutningssystem forsvares ud fra såvel teoretiske som mere praktiske overvejelser. Men helt så enkelt kan spørgsmålet ikke afgøres: Selv om deltagelse gennem den korporative kanal er legitim, har den parlamentariske kanals legitimitet forrang frem for den korporative og andre deltagelseskanaler. Alt andet ville være at benægte det repræsentative demokratis fundamentale placering i folkestyret. Vi er derfor nødt til også at spørge, om der kan være demokratiske indvendinger mod eksistensen af stærke korporative institutioner.

Når folkestyrets institutioner svækkes

Demokratiske indvendinger mod interesseorganisationernes integration i det politiske og administrative beslutningssystem kan være af to slags: Den ene, at eksistensen af alternative deltagelseskanaler i sig selv er en demokratisk uskik, den anden, at alternative kanaler skaber problemer for folkestyrets kerneinstitutioner.

Hvad den første type argument angår, er svaret ret kort: Man skal have en særdeles puritansk demokratiopfatttelse, hvis man uden videre vil hævde, at eksistensen og integrationen af interesseorganisationerne i den politiske beslutningsproces i sig selv fjerner folkestyrets grundlag. Med Dahl (1971, s. 72ff.) kan vi vel sige, at folkestyre ikke er uforeneligt med eksistensen af ikke-demokratiske strukturer. Det administrative hierarki er heller ikke en demokratisk struktur, men dets eksistens må accepteres, så snart vi accepterer, at folkestyret også må indebære delegation af autoritet. Der er ikke i sig selv noget

udemokratisk i, at der findes andre kanaler for politisk indflydelse end den parlamentariske kanal.

Det andet argument, at de faktisk eksisterende korporative strukturer skaber problemer for den måde folkestyret faktisk udøves på, lader sig ikke afklare så let: En diskussion af det spørgsmål må tage sit udgangspunkt i, at stærke korporative institutioner lader sig forene med Folketingets varetagelse af de opgaver, der tilkommer den lovgivende magt. Det står til enhver tid Folketinget frit for at gennemføre lovgivning, der strider mod stærke organisationers udtrykte interesser. Fordi ministeren har forhandlet et lovforslag med organisationerne før fremsættelse i Folketinget, står det Folketinget helt frit for at stemme imod forslagets vedtagelse, ligesom medlemmerne kan fremsætte og Folketinget kan vedtage de alternativer, der kan finde 90 mandaters tilslutning. Folketinget kan også genindføre ministerstyre på områder, hvor det ved lov har begrænset dette, eksempelvis ved at kollegiale organer er tillagt forvaltningskompetence. Stærke organisationers tætte samarbejde med regeringens embedsmænd og ministre sætter ikke Grundlovens krav til lovgivningsprocessen ud af kraft. Folketingets medlemmer kan gennem spørgsmål til ministeren eller i forbindelse med udvalgsbehandling afæske ministeren svar på små og store spørgsmål.

Ud fra disse formelle betragtninger er problemerne om ikke til at overse, så dog til at overkomme. Alligevel er sagen ikke helt klar: Den demokratiske proces kan ikke reduceres til et spørgsmål om at overholde reglerne i Grundloven og Folketingets forretningsorden om behandling i plenum og udvalg. Den kan heller ikke reduceres til, at Folketinget gennem udvalgsmødernes „almindelige del“ og „specielle del“, samråd, spørgsmål og forespørgsler, stats- og rigsrevisorernes virke, ombudsmand, ministeransvarlighedslov, domstolene, pressen og andre kontrolinstitutioner kan kontrollere regeringens og ministrenes embedsførelse.

For det første – og som den helt overordnede problemstilling – er det spørgsmålet, om der i de korporative strukturer samles så megen magt, at Folketinget reelt har få eller dårlige muligheder for at matche regering, ministre, embedsmænd og interesseorganisationer i forbindelse med såvel lovgivningsprocessen som med kontrollen af regeringens og ministrenes embedsførelse. Aktørerne i de korporative institutioner er først og fremmest embedsmænd og organisationsrepræsentanter. De har langtfra altid sammenfaldende interesser og er langtfra altid i stand til at koordinere deres strategier, så de over

for Folketinget er i stand til at forfølge fælles interesser. Men i en række tilfælde kan man sagtens forestille sig, at minister, embedsmænd og organisationer netop over for Folketinget deler interesser, således at de er i stand til at forfølge en koordineret strategi. Embedsmændene og organisationerne har viden og ekspertise, og skulle den forhåndenværende ikke være nok, har de ressourcer til at fremskaffe den; organisationerne har mulighed for at mobilisere medlemmer eller pressen – nogle gange også den bredere offentlighed – til fordel for bestemte synspunkter, eller de har mulighed for at mobilisere modstand mod forslag, som de ikke finder er i deres interesse. Heroverfor står Folketingets 179 medlemmer, der skal dække et utal af sagområder og små og store spørgsmål.

Rokkan (1966, s. 105) beskrev med det fyndige „votes count, but resources decide" sin opfattelse af balancen mellem det *numeriske demokrati* og den *korporative pluralisme*. Rokkan skrev i en periode, hvor balancen mellem den numeriske og den korporative kanal blev mere direkte, men dermed ikke nødvendigvis mere præcist, udtrykt ved en anden frase, *the decline of legislature*. Uanset berettigelsen af denne karakteristik for 30 år siden er der ikke nogen tvivl om, at Folketingets institutionelle kapacitet til at matche regeringen er steget gennem de seneste 30 år. Etableringen af de stående udvalg, introduktionen af udvalgenes „almindelige del", forøgelserne af folketingsmedlemmernes ressourcer og de institutionelle ændringer i Folketingets kontrol af regeringen, har styrket medlemmernes og partigruppernes muligheder for at følge regeringens arbejde. Spørgsmålet om Folketingets kapacitet og ressourcer skal i øvrigt ikke forfølges nærmere i dette bidrag.

For det andet – og i direkte forlængelse af ovennævnte – kan der opstå særlige problemer med kontrollen af den del af forvaltningen, der er henlagt til korporative organer eller direkte til organisationerne. Som nævnt ovenfor indebærer oprettelsen af formelle kollegiale forvaltningsorganer en begrænsning af ministerstyret, dvs. en formel uafhængighed af ministerens instruktionsbeføjelser. Kollegiale forvaltningsorganer og andre organer uden for ministerstyret er ganske vist, i varierende grad, underlagt en vis retlig normering af såvel indhold som procedurer, men de byder alligevel ofte på særlige kontrolproblemer. Typisk er der betydelig fare for, at sådanne organer foretager forskydning af de officielle formål, at retlige normer svækkes til fordel for politiske og organisatoriske mål, og at den parlamentariske kontrol svækkes. Det er på den baggrund næppe tilfældigt, at en pæn

del af de „skandalesager“, som har præget det politiske liv de seneste snart 20 år, blandt andet er karakteriseret ved korporative strukturer eller andre tilsvarende former for organisatorisk autonomi, hvor forvaltningskompetencen er delegeret til privatretlige organisationer (Christensen, 1993). Som eksempler kan nævnes dagpengesagen, Dansk Ungdoms Fællesråds fordeling af midler til de politiske ungdomsorganisationer, landbrugets fonde, Feriefonden, skibskreditfinansieringen og Ungbo. At organisationerne i en del tilfælde har nydt godt af forskellige former for politisk beskyttelse fra partier i Folketinget, gør ikke det parlamentariske kontrolproblem mindre.

Et væsentligt træk ved problemerne med den parlamentariske kontrol af den forvaltning, der udspiller sig inden for stærke og veletablerede korporative institutioner er, at skellet mellem beslutningsforberedelse og implementering viskes ud (Cawson, 1986, s. 135): Det er de samme aktører, der optræder i forbindelse med love og andre reglers fastsættelse, som optræder i forbindelse med gennemførelsen. Implementeringsstrukturerne medtænkes i beslutningsforberedelsen, og organisationerne søger, naturligt nok, at skabe sig gode positioner i forbindelse med implementeringen. Når eksisterende regler skal fornyes, er organisationerne i kraft af deres stærke positioner på implementeringssiden sammen med embedsmændene bedre klædt på end alle andre politiske og administrative aktører. Implementeringen bliver en løbende beslutningsproces, hvor reglerne bruges og tilpasses efter aktørernes aktuelle ønsker og behov. Politikformulering blandes godt og grundigt sammen med forvaltning og implementering. Det bliver svært for udenforstående at gennemskue såvel regelformulering som -anvendelse.

Sagen om skibskreditfinansieringen er forhåbentlig ekstrem, men den kan illustrere nogle af mekanismerne. Revisionsundersøgelsen af Danmarks Skibskreditfonds forvaltning af de materielle regler for skibsfinansiering fremhæver en række træk, som har medvirket til at skabe de ganske betydelige administrative problemer på området. Regelgrundlaget vedrørende skibsfinansiering har overvejende været aktstykker, og undersøgelsen fremhæver, at dette har medvirket til at skabe mindre gennemskuelige og gennemsigtige regler. Lovgivningen har mest bestået af bemyndigelser til ministeren. Reglerne på området har således været rummelige og fleksible, hvilket man må gå ud fra har imødekommet såvel erhvervets som embedsmændenes og ministrenes ønsker. I hvert fald hedder det i vurderingen af administrationen af støtteordningerne, at man på grund af bred politisk vel-

vilje og stærk lobbyvirksomhed har „valgt at sætte kikkerten for det blinde øje". Det hedder i umiddelbar forlængelse heraf, i et sprog der normalt ikke kendetegner revisionsrapporter, at „dette gælder navnlig de offentlige myndigheder, hvis largesse over for skibsindustrien knap har kendt grænser" (Coopers & Lybrand, 1996, s. 284). I tillæg til den svært gennemskuelige materielle regulering af området føjer sig, hvad man roligt kan kalde en meget liberal omgang med de forvaltningsretlige regler for sagsbehandling (Coopers & Lybrand, 1996, s. 271-283). Indtrykket af et næsten selvreproducerende politikområde forekommer ret klart.

Drejes vinklen over mod forholdet mellem offentligheden og den politisk-administrative beslutningsproces, er det – for det tredje – karakteristisk for korporative institutioner, at samspillet mellem organisationer og myndigheder i vidt omfang foregår bag lukkede døre. Det gælder, hvad enten fokus er på de kollegiale forvaltningsorganer, som traditionelt betragtes som kernen i de korporative institutioner, eller på de mere uformelle kontakter mellem organisationer og embedsmænd, som også er karakteristiske for integrationen af organiserede interesser i den politiske og administrative beslutningsproces. Samspillet kan indimellem have en mere åben karakter, som for eksempel høringsrunder i forbindelse med lovforslag eller i forbindelse med fastsættelse af administrative regelsæt, eller når organisationerne deltager i den politiske debat gennem pressen. Der er dog næppe tvivl om, at den væsentligste del af samspillet er unddraget den almindelige offentlighed. Den politiske og administrative beslutningsproces bliver hermed mindre gennemskuelig.

Man kan anlægge en parallel betragtning på Folketingets arbejde. Love vedtages og debatteres i plenum, men beslutningerne bliver reelt truffet i forsamlinger, der er unddraget offentligheden, eksempelvis i partigrupperne, i udvalgene og i lukkede drøftelser på tværs af partierne. Ikke desto mindre giver plenumbehandlingen nogle muligheder for at få indblik i de overvejelser og hensyn, der ligger bag beslutningerne. Og nok så væsentligt: folketingsbehandlingen giver, når der ikke er tale om krise- eller finanslovsforlig, tid til og mulighed for, at organisationer og grupper, der mener sig berørt af beslutningerne, kan blive hørt, enten direkte i forbindelse med udvalgsbehandlingen eller ved at deltage i debatten i dagspressen. Alle organisationer er i princippet lige godt eller lige dårligt stillet i forbindelse med folketingsbehandlingen. Dette er ikke tilfældet i forbindelse med beslutninger, der træffes i korporative fora. Nogle organisationer har

en privilegeret adgang, mens andre er lukket ude. Taler vi om beslutningsforberedelse, har sidstnævnte ganske vist muligheden for at gøre sin indflydelse gældende i forbindelse med ministerens eller Folketingets formelle beslutning, men typisk vil hovedtrækkene ved beslutningerne være formet i lukkede forsamlinger. Taler vi om korporative organer med beslutningskompetence, er løbet stort set kørt for ikke-privilegerede organisationer, når beslutningerne træffes. Endnu mindre gennemskuelige kan beslutningsprocesser fremstå, når der ikke er tale om beslutningsforberedelse i korporative organer men blot uformel inddragelse af nogle frem for andre organisationer.

Alt i alt er den demokratiske udfordring i forholdet mellem organiserede interesser og statsmagten ikke så meget spørgsmålet *om* organisationerne skal inddrages i de politiske og administrative beslutningsprocesser, men *hvordan og med hvilke konsekvenser*. Interessen må altså koncentrere sig om den faktiske måde, hvorpå organisationerne inddrages i beslutningsprocesserne, og om de konsekvenser for folkestyrets institutioner, det kan antages at have. Den resterende del af artiklen er viet undersøgelsen af nogle centrale træk herved.

Interesseorganisationer, embedsmænd og politikere efter 1980: Venner for altid?

De centrale institutionelle træk ved inddragelsen af interesseorganisationerne i det politiske system er som nævnt skabt i den første halvdel af dette århundrede og konsolideret i de første årtier efter 2. verdenskrig. Spørgsmålet er nu, hvad der er sket gennem de senere år, og hvordan vi skal fortolke udviklingen i et demokratisk perspektiv. Det er ikke muligt at besvare spørgsmålene fyldestgørende her. Det ville kræve en noget mere omfattende analyse samt data, som ikke er tilgængelige i dag. De følgende sider er derfor begrænset til at undersøge for det første forholdet mellem organisationerne og de politiske og administrative myndigheder for så vidt angår anvendelsen af kollegiale organer i beslutningsforberedelse, forvaltning, og for det andet udviklingen i organisationernes andre former for samspil med og integration i det politiske system.

De kollegiale forvaltningsorganer har traditionelt været anset for at være kerneinstitutionerne i de korporative beslutningsstrukturer (Johansen & Kristensen, 1979). De udgør den mest institutionaliserede form for integration i den politiske og administrative beslut-

ningsproces. Når organisationerne er medlemmer, *er* de slet og ret en del af den offentlige forvaltning. I efterkrigstiden synes de kollegiale forvaltningsorganer at være blevet en stadig mere brugt struktur for afvejning af forskellige interesser, og en organisationsform, der kunne bruges, når også nye problemer skulle løses. I hvert fald blev den mere og mere brugt i de første tre årtier efter krigen. Af tabel 1 fremgår det, at der alt i alt er et jævnt voksende antal kollegiale forvaltningsorganer frem til 1980. Halvdelen eller lidt over halvdelen af udvalgene havde organisationsrepræsentanter som medlemmer frem til 1975, hvorefter andelen i 1980 stiger til 73 pct. (Christensen & Christiansen, 1992, s. 74).

Tabel 1. Sammensætningen af råd, nævn, kommissioner mv., udvalgte år 1946-1995, antal og pct. udvalg

	1946	**1955**	**1965**	**1975**	**1980**	**1985**	**1990**	**1995**
Antal udvalg i alt	413	547	673	667	732	515	387	369
Beslutningsforberedende, antal og pct. af alle i parentes	147 (36)	213 (39)	285 (42)	303 (45)	266 (36)	178 (35)	090 (23)	093 (25)
Udvalg med andre kompetencer, antal og pct. af alle i parentes	266 (64)	334 (61)	388 (58)	364 (55)	466 (64)	337 (65)	297 (77)	276 (75)
I alt, pct.	100	100	100	100	100	100	100	100

Kilder: Kristensen (1979), udvalgsdatabaser (1991 og 1997)(Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet). Der findes ingen officielle fortegnelser over alle de kollegiale forvaltningsorganer. Kilderne til de nævnte undersøgelser har derfor været en lang række dokumenter, herunder ministeriernes indberetninger til Statsministeriet, *Hof- og Statskalenderen*, årsberetninger fra interesseorganisationerne, forespørgsler til nogle ministerier mv. Der er gennem arbejdet med kilderne tilstræbt højst mulig sammenlignelighed over tid, men det kan næppe undgås, at der forekommer problemer med sammenligneligheden. Disse problemer må alt i alt vurderes til at være forholdsvis beskedne. EU-specialudvalgene indgår ikke i undersøgelserne, selvom de det seneste tiår i stigende omfang har haft interesseorganisationer som medlemmer.

Udviklingen efter 1980 er næsten dramatisk. Antallet af kollegiale forvaltningsorganer halveres omtrent, og selv om andelen af udvalg med repræsentanter stiger (Christiansen, 1998b), er der klart tale om en markant forandring, når der sammenlignes med den tidligere efterkrigstid. Endnu mere markant er udviklingen, når man ser på udvalgenes hovedfunktioner. Hvor der i hvert af de registrerede år i 1960'erne og 1970'erne var op mod 300 udvalg, som havde beslut-

ningsforberedelse som hovedopgave – det vil her sige egentlige lovforberedende og udredende udvalg – er der i 1990 og 1995 mindre end 100 sådanne udvalg tilbage. Det betyder omvendt, at nedgangen i antallet af udvalg med rådgivende og forvaltende opgaver er betydeligt mindre. Den stærkt institutionaliserede form for integration af organisationerne i den politiske og administrative beslutningsproces er således overvejende ændret, hvad angår det politiske og administrative systems input-side.

At den institutionaliserede integration af organisationerne i den beslutningsforberedende og i et vist omfang også andre dele af den politiske og administrative beslutningsproces er reduceret, betyder langtfra, at organisationerne er uden indflydelse på formulering og gennemførelse af offentlig politik. Der er mange muligheder for at opnå indflydelse, og det er karakteristisk, at de forskellige måder kan substituere hinanden. Har de ikke været involveret på den ene måde, søger de at blive det på en anden. Af og til ser man også, at når organisationerne har haft begrænset indflydelse på beslutningsforberedelsen, bliver de desto stærkere involveret i implementeringsfasen.

Hvis udviklingen i 1980'erne afspejler en mindre institutionaliseret integration gennem råd, nævn og udvalg, vil vi ud fra disse betragtninger forvente en stigende anvendelse af andre påvirkningsstrategier. Det er præcist, hvad tabel 2 viser, har været tilfældet i perioden mellem 1981 og 1993. Tabellen dækker over alle typer af kontakter mellem organisationer og myndigheder bortset fra kontakter, som sker i forbindelse med organisationernes arbejde i råd og nævn.

Tabellen viser flere markante udviklingstræk. For det første er kontakterne med centraladministrationens departementer og styrelser steget. For organisationerne under ét er stigningen ganske vist beskeden, og den gælder kun de mindst hyppige kontakter. Faldet i antallet af udvalg er altså ikke et led i en generel svækkelse af kontakterne mellem organisationer og forvaltning; der er snarere sket en substitution væk fra udvalgene og over mod de mindre institutionaliserede kontaktformer. Bemærkelsesværdigt er det også, og det støtter tolkningen, at det især er lønmodtager- og erhvervsorganisationerne, de økonomiske organisationer, der har forøget kontakterne, mens gruppen af øvrige organisationer ikke udviser nogen ændring i perioden. At to tredjedele af alle de økonomiske organisationer har årlige eller hyppigere kontakter med centraladministrationen, kan vel ikke undre, men samtidig har næsten halvdelen af alle organisationerne månedlige eller hyppigere kontakter.

For det andet – og det er klart den mest markante udvikling – er der sket en meget betydelig vækst i organisationernes politiske kontakter. Ret få organisationer havde kontakter med Folketingets udvalg, partigrupper og medlemmer i begyndelsen af 1980'erne. I runde tal er der sket tæt ved en fordobling af andelen af organisationer med sådanne politiske kontakter, og det gælder såvel de hyppige som de mindre hyppige kontakter. Igen tegner lønmodtager- og erhvervsorganisationerne sig for langt den største vækst. Halvdelen af dem

		1981	1993	Forskel	1981	1993
Folketing, folketingsudvalg	Kontakt 1[1]	15	40	14	32	+18
		+10		+25	15	25
	Kontakt 2[1]	3	9	3	7	+4
		+3		+6	3	6
MF'er og partigrupper	Kontakt 1[1]	20	45	21	39	+18
		+12		+25	23	35
	Kontakt 2[1]	9	20	10	16	+6
		+2		+11	11	13
Folketinget i alt	Kontakt 1	23	50	24	43	+19
		12		+ 27	25	37
	Kontakt 2	9	21	10	17	+7
		+3		+ 12	11	14
Regeringen	Kontakt 1[1]	12	24	24	43	+19
		+5		+12	11	16
	Kontakt 2[1]	3	7	10	17	+7
		+2		+4	3	5
Ministerier og styrelser	Kontakt 1[1]	52	67	50	57	+7
		+1		+15	49	50
	Kontakt 2[1]	38	45	33	32	-1
		-3		+7	26	23

har årlige eller hyppigere kontakter med Folketingets politikere, og næsten en fjerdedel af dem har månedlige eller hyppigere kontakter, hvilket i begge tilfælde er lidt mere end en fordobling i forhold til 1981. Undersøgelser på samme datamateriale viser, at organisationerne vurderer betydningen af de politiske kontakter langt højere end i 1980'ernes begyndelse, hvor man må tolke den meget begrænsede betydning, der tillagdes kontakter med politikerne som et udtryk for, at organisationerne nok plejede en vis kontakt med politi-

kerne, men at det vel nærmest var for „en sikkerheds skyld“ (Christiansen, 1998b).

Det sker, at det er Folketingets politikere, der kontakter organisationerne. Andelen af organisationer, der opgiver, at politiske kontakter af og til sker på politikernes initiativ stiger da også fra 17 til 24 pct. Til gengæld stiger andelen af organisationer, der angiver, at de politiske kontakter sker på organisationernes initiativ fra 38 til 68 pct. fra 1981 til 1993. Også de administrative kontakter sker langt hyppigere på organisationernes initiativ i dag sammenlignet med begyndelsen af 1980'erne.

Alt i alt har samspillet mellem organisationer og myndigheder fået stærkere træk af *pluralisme* end tidligere. De stærkt institutionaliserede samspilsformer spiller en mindre rolle i dag end tidligere, samtidig med at de mindre institutionaliserede kontaktformers anvendelse stiger. Folketinget er i langt højere grad end tidligere genstand for kontakt- og påvirkningsforsøg. Man skal naturligvis ikke overdrive udviklingen. Navnlig de stærke arbejdsmarkeds- og erhvervsorganisationer har kontakter med forvaltningen, som uagtet, at de i mindre grad end tidligere sker i forbindelse med arbejdet i råd og nævn, stadigvæk er relativt stærkt institutionaliseret. De korporative strukturer er der stadigvæk, men de suppleres hyppigere af mindre institutionaliserede samspilsformer.

Det er langtfra klart, hvad årsagerne er til den viste udvikling. Forskellige forklaringer har været overvejet, herunder den reducerede regeringsstabilitet og de mange svage mindretalsregeringer efter valget i 1973, decentraliseringen af mange opgaver til kommuner og amter, decentraliseringen af mange driftsbeslutninger til de statslige driftsorganisationer, Folketingets stigende institutionelle kapacitet og en ændret politisk „stil“, hvor politiske markeringer og signaler om evnen til hurtigt at løse små og store problemer vægtes over det langsomme og tålmodige lovforberedelsesarbejde med organisationerne (Christiansen, 1998b). Selv om disse elementer hver for sig kan have spillet en rolle, synes en dækkende forklaring ikke rigtigt givet endnu. I den forbindelse er det værd at hefte sig ved, at udviklingen langtfra er et rent dansk fænomen. En parallel udvikling har fundet sted nogenlunde samtidig i lande med i

	Alle	Kontakt 1[1]	Kontakt 2[1]
1990	54	69	47
	+3	+15	+8
1316	39	50	34
	-2	60	35
(N=)		51	28
		+10	+1
		54	26

øvrigt forskellige regeringer ved magten. Det gælder i hvert fald Norge, Sverige og Østrig (Christiansen & Rommetvedt, 1999; SOU 1990; Crepaz, 1994).

Mens spørgsmålet om en forklaring på den stedfundne udvikling indtil videre må stå ubesvaret, skal et andet spørgsmål kort diskuteres: Gør det overhovedet en forskel, om organisationerne har indflydelse på den ene eller anden måde? Har de alligevel ikke så megen magt, at de institutionelle træk ved deres påvirkning af den politiske og administrative beslutningsproces spiller en begrænset rolle? Spiller formen for inddragelse overhovedet nogen rolle, når så stærke interesser står på spil? Spørgsmålet lader sig ikke uden videre besvare, men det er muligt at antyde den retning, udviklingen synes at tage.

Først spørgsmålet om reduktionen i antallet af beslutningsforberedende kollegiale organer. Når man tager i betragtning, hvor stor betydning organisationerne – i hvert fald i offentligheden – tillægger deltagelsen i råd, nævn, udvalg mv., og hvor stor indignation de kan fremvise, hvis de er blevet ladt ude af den politiske og administrative beslutningsproces, er det svært at forstå, at den institutionelle form for samspil skulle være helt uden betydning. Hvad betyder det for eksempel, at beslutningsforberedelsen oftere nu end tidligere foregår under en mindre institutionaliseret form for inddragelse af organisationerne? Frigjort for organisationernes meget tætte inddragelse i beslutningsforberedelsen står embedsmænd og ministre lidt friere i udformningen af problemer og i valget mellem forskellige løsninger på givne problemer. Der er naturligvis masser af bindinger på deres valg, også bindinger som sættes af organisationerne. Embedsmænd og ministre må derfor foruddiskontere organisationernes reaktioner og tage dem med i betragtning, når de lægger strategier. Ikke desto mindre må det være klart, at den mindre institutionaliserede form for inddragelse af organisationerne faktisk giver embedsmænd og ministre et lidt større handlingsrum. Hvor meget det flytter på beslutningerne er et empirisk spørgsmål, om end et af de sværere at svare på.

Den anden institutionelle ændring er Folketingets medlemmers, udvalgs og partigruppers betydeligt flere kontakter med organisationerne i perioden efter 1980. Har det nogen betydning? Hvis vi antager, at organisationerne økonomiserer med sine påvirkningsforsøg, må fortolkningen være, at organisationerne interesserer sig mere for Folketinget, fordi de antager, at der kommer noget ud af det og mere end tidligere. Organisationerne tillægger Folketinget større betydning, større magt, om man vil, i forbindelse med den politiske beslut-

ningsproces. Folketingsmedlemmer giver af og til udtryk for, at organisationerne er meget mere aktive end tidligere. De synes nogen gange heraf at slutte, at organisationerne så har fået større indflydelse. Det behøver langtfra at være tilfældet. Sagen kan være, at det er Folketinget, der har fået større indflydelse på beslutningsforberedelsen. Hvis det er tilfældet, er det en ganske betydelig ændring af den politiske og administrative beslutningsproces. Igen er det langtfra klart, hvilke konsekvenser det har for de politiske beslutningers indhold, men det må under alle omstændigheder være klart, at det giver den politiske beslutningsforberedelse en anden og mere åben karakter, når flere aktører deltager under forskellige institutionelle rammer, og man må vel også sige, at det styrker en af folkestyrets væsentligste institutioners placering i den politiske beslutningsproces.

Konklusion

Det er ikke en myte, at organisationerne spiller en væsentlig rolle for de politiske og administrative beslutninger, som træffes på Slotsholmen og omegn. Det er næppe heller en myte, at organisationerne ofte får deres ønsker igennem over for politikere og embedsmænd, hvad enten indflydelsen går ad institutionaliserede kanaler eller uden om disse.

Det er ikke i sig selv et demokratisk problem. Tværtimod kan man argumentere for, at den indflydelseskanal, der går via interesseorganisationerne er med til at løse problemer, som folkestyret ellers ville have svært ved at løse. Små og store grupper kan gennem organisationssystemet og adgangen til den politiske magts centre blive hørt på en langt bedre måde, end hvis de hver gang skulle overbevise 90 mandater i Folketinget om deres berettigede ønsker. Organisationerne og deres kanaler til de politiske beslutningstagere udgør også et stabilt led i vort politiske system. De er derfor steder for diskussioner om fælles problemer og deres løsninger. Den korporative deltagelseskanal er derfor med til at øge det politiske og administrative systems evne til at løse små og store problemer.

Set fra et demokratisk perspektiv er den korporative deltagelseskanal dog heller ikke uden problemer. Der kan samles så megen magt hos ministre, embedsmænd og organisationer, at Folketinget, dets kontrolinstitutioner og offentligheden let kan blive løbet over ende. Meget stærke bånd mellem organisationerne og centraladmini-

strationen kan gøre det svært at kontrollere, hvad der sker. Jo stærkere og jo mere rutiniserede båndene er, desto større er risikoen for, at embedsmænd og organisationer forfølger andre mål end de politisk fastsatte, at retlige normer tilsidesættes til fordel for politiske og organisatoriske mål, og at ekstern kontrol bliver vanskeligere.

Disse bånd er utvivlsomt stærke mange steder. Men det er en myte, at det politiske og administrative beslutningssystem langsomt og monotont fjernes fra det repræsentative demokratis kerneinstitutioner over mod de lukkede forsamlinger, hvori organisationerne spiller en stadig større rolle (Pedersen et al., 1994, s. 166ff.). Hvis der de seneste 20 år er nogen, der er løbet med magten, er det næppe organisationerne, der er tyvene. Det ser tværtimod ud, som om Folketinget har fået en mere central placering i organisationernes opfattelse af, hvor indflydelsen findes, når løsningerne på små og store problemer skal udformes. Det ser også ud, som om de politiske og administrative beslutningstagere har fået eller skabt sig et lidt større spillerum end tidligere. Organisationernes integration i det politiske og administrative beslutningsapparat er blevet mere institutionelt differentieret end tidligere, og der er flere pluralistiske elementer i organisationernes integration i den politiske og administrative beslutningsproces end tidligere. Man kan heraf ikke slutte, om organisationerne har fået mere eller mindre indflydelse på de politiske og administrative beslutninger, men den institutionelle balance mellem de forskellige aktører synes i mindre grad end tidligere at favorisere en meget stærk alliance mellem organisationer, embedsmænd og minister.

Litteratur

Buksti, J. (1984). *Organisationernes folk*. Århus: Forlaget Politica.

Cawson, A. (1986). *Corporatism and Political Theory*. Oxford og New York: Basil Blackwell.

Christensen, J.G. (1980). *Centraladministrationen: Organisation og politisk placering*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Christensen, J.G. (1993). Corporatism, Administrative Regimes and the Mis-Management of Public Funds. *Scandinavian Political Studies, 16,* 3:201-225.

Christensen, J.G. & Christiansen, P.M. (1992). *Forvaltning og omgivelser*. Herning: Systime.

Christiansen, P.M. & Rommetvedt, H. (1999). From Corporatism to Lobbyism? Parliaments, Executives, and Organized Interests in Denmark and Norway. *Scandinavian Political Studies* (under udgivelse).

Christiansen, P.M. (1998a). A Prescription Rejected: Market Solutions to Problems of Public Sector Governance. *Governance, 11*, 3:273-297.

Christiansen, P.M. (1998b). Interesseorganisationer, centraladministration og udviklingen af nye indflydelsesstrategier. I: K. Ronit (red.). *Interesseorganisationer i dansk politik*, s. 119-154. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Coopers & Lybrand (1996). *Revisionsundersøgelse af skibsfinansieringsområdet 1986-1995 iværksat af Erhvervsministeriet.* København: Erhvervsministeriet.

Crepaz, M. (1994). From Semisovereignty to Sovereignty. The Decline of Corporatism and Rise of Parliament in Austria. *Comparative Politics, 27*, 1:45-66.

Dahl, R.A. (1971). *After the Revolution.* New Haven & London: Yale University Press.

Demokratirådet (1995). *Demokrati som dialog.* Stockholm: SNS Förlag

Johansen, L.N. & Kristensen O.P.(1982). Corporatist Traits in Denmark, 1946-1976. I: G. Lehmbruch & P. Schmitter (eds.). *Patterns of Corporatist Policy-Making*, s. 189-218. Beverly Hills: Sage.

Kristensen, O. P. (1979). Centraladministrationen og de særlige forvaltningsorganer i Danmark efter 1945. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 1:69-98.

Lewin, L. (1992). *Samhället och de organiserade intressena.* Stockholm: Norstedts.

Lijphart, A. & Crepaz, M.M.L. (1991). Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries: Conceptual and Empirical Linkages. *British Journal of Political Science, 21,* 2:235-256.

Mansbridge, J. (1992). A Deliberative Theory of Interest Representation. I: M.P. Petracca (ed.). *The Politics of Interests. Interest Groups Transformed,* s. 32-57. Boulder: Westview Press.

Nørgaard, A. (1997). *The Politics of Institutional Control: Corporatism in Danish Occupational Safety and Health Regulation & Unemployment Insurance, 1870-1995.* Århus: Politica.

Olsen, J.P. (1978). Folkestyre, byråkrati og korporativisme. I: J.P. Olsen (red.) *Politisk organisering.* Oslo: Universitetsforlaget

Pedersen, O.K. et al. (1994). *Demokratiets lette tilstand. Syv beslutningstagere om Danmark og fremtid.* København: Spektrum.

Rokkan, S. (1966). Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism. I: R.A. Dahl (red.). *Political Oppositions in Western Democracies.* New Haven: Yale University Press.

Schmitter, P.C. (1981). Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America. I: Suzanne D. Berger (red.). *Organizing Interests in Western Europe. Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*, s. 287-331. Cambridge: Cambridge University Press.

Sidenius, N.C. (1999). Industripolitik – „business as usual?". I: Jens Blom-Hansen & Carsten Daugbjerg (red.). *Magtens organisering: Stat og interesseorganisationer i Danmark.* Århus: Systime (under udgivelse).

SOU (1990). *Statens offentliga utredningar. Demokrati och makt i Sverige.* Maktutredningens huvudrapport. Stockholm.

Thomsen, B.N. (1987). Studier i samspillet mellem interesseorganisationer, centraladministration og rigsdag. En oversigt. B.N. Thomsen et al. *Samspillet mellem organisationer og stat*, s. 13-34. København: Rigsarkivet/G. E.C. Gad.

Demokratiske udfordringer i den grå zone mellem offentligt og privat

Carsten Greve

Problemet med den grå zone

Der er ved at blive vendt op og ned på vore forestillinger om offentlige og private organisationer. Børnene skal til at passes af private virksomheder, der ellers er mest kendt for rengøring af kontorer. De gamle, offentlige postkontorer er blevet til Post Danmarks salgssteder for puslespil, kalendere, T-shirts og billetter til koncerter og fodboldkampe. De frivillige organisationer bliver trukket ud af deres plads i velfærdsstatens skygge og bliver til en del af det offentliges tilbud til borgere med behov for hjælp. Der er virkelyst, men også problemer.

I 1990'erne blev problemerne i den grå zone mellem den offentlige og den private sektor åbenbare for enhver[1]. Skraldet blev ikke afhentet i Århus, fordi kommunen ragede uklar med en halvoffentlig virksomhed. Busserne kørte ikke i Esbjerg, fordi ruterne blev udliciteret til et privat selskab, hvis overenskomst med buschaufførerne svarede til den, private chauffører havde, men overenskomsten kunne ikke accepteres af de tidligere offentligt ansatte chauffører. Kvaliteten af maden til de ældre på plejehjemmene i Lyngby-Taarbæk var ikke god nok, efter et privat firma overtog enterprisen. Statens over 200 år gamle konfektionsfabrik måtte dreje nøglen om, mens politikerne og bestyrelsen gensidigt beskyldte hinanden for at have svigtet. Samtidig oplevede vi en ny, selvsikker og til tider aggressiv markedsføring fra de tidligere offentlige virksomheders side. Tv-reklamer fik alle danskere til at komme på fornavn med 'Kaj og Bøje' fra det gamle DSB rederi, der blev omdannet til det statslige aktieselskab Scandlines. De tidligere regionale telefonselskaber sluttede sig sammen i Tele Danmark, som førte sig frem med store annoncekampagner for at få danskerne til at tale i mobiltelefon, surfe på internettet og i det hele taget kommunikere oftere via andre metoder end gennem en telefon med ledning i stuen.

I statskundskaben har der været en del diskussion om de begre-

ber, der skal anvendes for at indkredse den grå zones organisationer. Hogwood (1995) erklærede i midten af 1990'erne, at han, efter et langt liv med studier af den grå zone, var på nippet til at opgive at finde nogen universel fællesnævner for den grå zones organisationer på tværs af tid og rum. Man kan imidlertid opfatte den grå zone som en samlebetegnelse for en række organisationer, der ikke kan henregnes til hverken den offentlige eller den private sektor. Den grå zone betegner de organisationsformer, der går på tværs af de 'rene' systemer, stat, marked og civilsamfund. Disse sammensatte organisationsformer giver anledning til konflikter mellem styringsprincipperne. For at karakterisere organisationer som tilhørende den grå zone, skal sammenblandingen af styringsprincipper være *kontinuerlig* og *intens*. Med kontinuerlig menes, at eksempelvis markedsstyring og politisk styring blandes sammen over en længere periode, og ikke kun i form af enkeltstående aktiviteter. Med 'intens' menes, at blandingen af styringsprincipper er reel og påvirker organisationens daglige drift.[2]

Eksempler på organisationer i den grå zone i Danmark er særlige forvaltningssubjekter som Københavns Havn; offentlige selskaber som Københavns Lufthavn, Hovedstadens Sygehusfællesskab, Post Danmark, DONG, Tarco, Kommunedata, og Danish Water Supply; private organisationer, der ikke er integreret i den offentlige forvaltning, men autoriseres eller finansieres af det offentlige, som de sociale kasser, a-kasserne og diverse fonde; frivillige organisationer, der udfører opgaver for den offentlige sektor, som Kirkens Korshær, Mødrehjælpen og Røde Kors; samt private virksomheder, der har langtidskontrakt med det offentlige om levering af varer- eller tjenesteydelser som Falck.[3]

I 1998 kom den første samlede statistik over de offentligt ejede virksomheder 1992-1996 (Danmarks Statistik, 1998). Statistikken viser, at mens lønningerne til ansatte i offentlig forvaltning og service var på 183,3 mia. kr. i 1996, var aflønningen til ansatte i de offentlige virksomheder samme år på 35,5 mia. kr. Af bruttoinvesteringerne i den offentlige sektor tegner de offentlige virksomheder sig for 33,3 mia. kr. mod 20, 6 mia. kr. i offentlig forvaltning og service. Bruttoinvesteringerne i de offentlige virksomheder voksede med 45 pct. i 1996 i forhold til 1995. Alene de offentlige virksomheder tegner sig altså for meget store økonomiske aktiviteter i det danske samfund.

Når politikerne skal tage stilling til, hvor en opgave organisatorisk skal placeres, er der flere hensyn at tage. Kan det offentlige selv stå

for løsningen af en opgave i offentligt regi, skal opgaven lægges ud til en privat organisation eller skal offentlige og private arbejde sammen i nye organisationsformer? Hvilke administrative konsekvenser for kontrol og opfølgning har beslutningerne? Hvordan samordnes politisk prioritering på nationalt plan og decentralisering af beslutningsansvar til halvoffentlige organisationer? Hvordan kan borgerne gøre indsigelse, hvis servicen ikke lever op til den forventede standard? Hvordan er markedet skruet sammen? Er der organisationer i den private sektor, der kan løfte de opgaver, regering eller kommunalbestyrelse ønsker løst? Det er disse spørgsmål, som kapitlet vil kaste lys over. I det følgende afsnit illustreres den grå zones problematik med udviklingen i DSB.

Udviklingen i den grå zone belyst ved DSB's historie

DSB er et godt eksempel på, hvordan den grå zone har udviklet sig. En tur med 'offentlige' transportmidler illustrerer den grå zones organisatoriske vildnis. Hvis jeg vil til Sverige for at besøge nogle venner i Helsingborg, tager jeg først bussen fra den bydel i Roskilde, hvor jeg bor, til stationen i Roskilde. Bussen kan være fra *Bus Danmark* eller det svensk-ejede *Linjebus*. Begge er privatretlige selskaber, der kører på kontrakt for Hovedstadens Trafikselskab. Herefter tager jeg toget, et regionaltog fra den selvstændige virksomhed DSB. I København stiger jeg af toget for at gøre et ærinde i Charlottenlund. Derfor snupper jeg en tur med S-toget. *DSB S-tog* er 1.1.1999 blevet et 100% ejet statsligt aktieselskab. Herefter tager jeg en hurtigbus til Helsingør. Selskabet *Combus* står for transporten. Det er et 100 pct. statsligt ejet aktieselskab. Fra Helsingør tager jeg færgen til Helsingborg med *Scandlines*, der er et statsligt aktieselskab. På turen er jeg samlet blevet transporteret af fem forskellige selskaber, som med forskellige organisationsformer alle befinder sig i den grå zone.

Historisk er jernbanerne i Danmark blevet drevet af private organisationer. Den første jernbane i Danmark blev åbnet i 1847 mellem København og Roskilde. Den blev drevet af Det Sjællandske Jernbaneselskab, der var et privat foretagende med koncession fra staten (Thestrup, 1997). I jernbanernes første årtier blev driften tilrettelagt i et tæt samarbejde mellem regeringen og de mange jernbaneselskaber og udenlandske entreprenører, der stod bag opførelsen af jernbanenettet. Efterhånden voksede ønsket om større koordination og om

statens mulige overtagelse af selskaberne. Forhandlingerne om statens overtagelse af selskaberne var ganske komplicerede. Ikke mindst det økonomiske aspekt var vigtigt, for investorerne ville gerne have deres penge hjem, og staten ville ikke bruge for mange skattekroner på projektet, hvorfor man forsøgte at få private investorer til at påtage sig en del af risikoen ved anlægsprojekterne. Faktisk var risikoen til at overse for mange private investorer. Staten garanterede et vist minimumsafkast af investeringerne. De jyske baner blev opkøbt af staten i 1867. Senere fulgte det sjællandske selskab i 1880. Herefter kunne der dannes en samlet statslig virksomhed, som hed Danske Stats Baner. En del sidebaner forblev privatretlige selskaber. Staten valgte således først en fleksibel løsning med mange jernbaneselskaber, men foretrak alligevel efter nogen tid at samle aktiviteterne i et samlet statsligt selskab.

I begyndelsen af det 20. århundrede blev DSB's position konsolideret. Virksomhedens selvstændige status blev understreget, da der i 1915 blev oprettet et generaldirektorat for jernbanerne. Siden kom der nye udfordringer på transportsiden. Også privatbilismen udfordrede DSB. I 1930'erne kastede DSB sig over nye forretningsområder som busdrift og S-tog i hovedstadsområdet. Endelig styrkede DSB i 1970'erne sin planlægningskapacitet, og blev udfarende og initiativrig over for politikerne på Christiansborg.

Som antydet ovenfor begyndte staten i begyndelsen af 1990'erne at splitte DSB op i en række mindre virksomheder, hvoraf nogle blev sat på aktier. I slutningen af 1990'erne har Trafikministeriet dermed fået en række meget forskellige organisationsformer under sig (Trafikministeriet, 1998). Færgedriften i DSB Rederi blev i 1995 omdannet til det statslige aktieselskab, der siden tog navnet Scandlines. I 1998 fusionerede de med det tyske rederi Deutcshe Fährgesellschaft Ostsee GMBH. Resultatet er et nyt fælles holdingselskab *Scandlines AG*, hvori Trafikministeriet og Deustche Bahn ejer hver 50% af aktierne. Busdriften blev skilt ud fra DSB i DSB Busser A/S i 1995. Selskabet hedder nu Combus. Aktierne i Combus er i 1999 sat til salg af staten. DSB S-tog er blevet skilt fra som et 100% statsligt ejet aktieselskab pr. 1.1. 1999. Det var også meningen, at DSB Intercity og DSB Gods skulle omdannes til aktieselskaber, men af forskellige årsager er dette ikke sket i første omgang. Resten af DSB er opdelt i en Banestyrelse, der skal købe togdrift af det selvstændige *DSB* selskab, og de tilbageværende funktioner er samlet i et slags 'moder-DSB', som er en selvstændig offentlig virksomhed efter Post Danmark-mo-

dellen, der hverken er et traditionelt generaldirektorat eller et (børsnoteret) aktieselskab. I sandhed en revolutionerende udvikling i det tidligere enhedsselskab inden for blot et lille årti.

Udviklingen påvirkes af samfundets internationalisering og politikken i den Europæiske Union. Kravet er, at ejerskab og regulering skal være organisatorisk adskilt. EU pålægger landene at undgå at lade deres offentligt ejede selskaber forvride konkurrencen. Men udviklingen er også en følge af Folketingets beslutninger. DSB var ikke den eneste offentlige virksomhed, der blev omdannet til statslige aktieselskaber i 1990'erne. Andre eksempler er Københavns Lufthavn, Klasselotteriet og Datacentralen. Postvæsenet blev til en 'selvstændig offentlig virksomhed', hvis opbygning ligner et aktieselskab.

En række selskaber er fusioneret eller solgt til private investorer, hvoraf nogle er udenlandske. I 1990 valgte den daværende borgerlige regering et af de 'tunge' selskaber – forsikringsselskabet Statsanstalten for Livsforsikring – som genstand for den første større privatisering (Østergård, 1998, s. 327-328). Siden blev Postgiro først til det statslige aktieselskab GiroBank, og senere fusionerede det med Bikuben i BG-bank. Datacentralen blev opkøbt af den amerikanske computergigant Computer Science Corporation. Tele Danmark er det mest spektakulære eksempel på privatisering. Tele Danmarks kontrollerende aktiepost blev solgt til den amerikanske telegigant Ameritech, som senere blev opkøbt af et endnu større amerikansk teleskab. De socialdemokratisk ledede regeringer blev i 1990'erne mere pragmatiske i forhold til aktiesalg. En del af de større privatiseringer er gennemført i deres regeringsperiode.

Også på kommunalt plan er der skabt en tradition for dannelse af offentlige selskaber. Eksemplerne er asfaltfirmaet Tarco og datavirksomheden Kommunedata. Hovedstadens Sygehusfællesskab bør nævnes som et nyere eksempel på en selskabsdannelse, som dog ikke har aktier til salg. Begrundelsen for at oprette selskaber i kommunalt regi er typisk, at opgaverne ikke kan løftes af en enkelt kommune, men kræver samarbejde imellem kommunerne. Hertil kommer planlægningsselskaber som Ørestadsselskabet, der er ejet i fællesskab af Københavns Kommune og staten.

Hvordan kan nu denne udvikling tolkes i et demokratisk perspektiv?

Demokratiske udfordringer

Ud fra et demokratiperspektiv med udgangspunkt i en parlamentarisk styreform, retsstat, ministeransvarlighed og aktiv folkelig deltagelse i beslutningsprocesserne, kan udviklingen mod en grå zone give anledning til bekymring. Lad os fortsætte med at diskutere eksemplet om DSB fra det foregående afsnit. De fem selskaber jeg 'rejste med' i eksemplet, var alle selvstændige i forhold til den politiske ledelse. Ministeren (eller kommunalbestyrelserne for HT's vedkommende) har ikke noget at skulle have sagt angående den daglige drift. Hvis jeg med lov om offentlighed i forvaltningen ville bede om tilladelse til at undersøge forholdene nærmere, ville jeg blive afvist i tre ud af fem selskaber. Kun i DSB S-tog, der har fået indføjet en særlig passus om offentlighed, og for DSB regionaltog, ville jeg få held med min anmodning. Hvis jeg ønskede at beklage mig over en eller anden forseelse, ville jeg ikke få noget ud af at gå til trafikministeren. Ministeren måtte meddele mig, at der er tale om *privatretlige selskaber*, som har indgået en kontrakt med ministeriet eller HT om levering af en transportydelse, og min klage må de privatretlige selskaber derfor selv tage sig af. Det nytter heller ikke at gå til Folketingets Ombudsmand, der ikke har beføjelser over for selskaberne. Hvis jeg som bruger ønskede repræsentation, ville jeg også blive skuffet. Eftersom selskaberne er privatretligt organiseret, har de ingen pligt til at inddrage brugerne i opgavernes tilrettelæggelse. Brugerne er 'kunder' hos selskaberne.

I den grå zone overlades indflydelse på politiske beslutningsprocesser til organisationer i lukkede fora (Lowi, 1979)[4]. Når organisationer er organiseret uden for den offentlige forvaltnings hierarki, finder offentlighedsloven og forvaltningsloven ikke anvendelse, og dette kan være et demokratisk problem. Offentlighedslovens manglende anvendelse over for organisationer i den grå zone er et eksempel på, hvordan traditionelle regelsæt kommer til kort i forhold til udviklingen. Da offentlighedsloven blev vedtaget i 1985, var problemet med halvoffentlige organisationer ikke af samme art som i dag. Først i 1990'erne, da staten begyndte at danne aktieselskaber, blev man opmærksom på, at så snart en organisation overgik fra status som statsvirksomhed til statsligt aktieselskab, gjaldt offentlighedsloven ikke længere pr. automatik. Hvorvidt der er tale om et biprodukt af en politik, som først og fremmest var rettet mod økonomisk effektivitet, eller om der er tale om en mere bevidst ændring fra en række politiske partiers side, er uklart.

Man kan dernæst spørge, hvordan befolkningen forholder sig til

den beskrevne udvikling. Befolkningen synes at være blevet mere krævende, både hvad angår kvaliteten og udbuddet af offentlig service, jf. undersøgelse af borgernes holdning til den offentlige sektor (Finansministeriet, 1998). Men er det sådan, at borgerne kun ønsker flere og forskelligartede 'offentlige varer' på hylderne? En anden mulighed er, at borgerne ønsker at blive taget med på råd. Borgerne vil måske ikke nøjes med at være passive borgere og forbrugere; de kan også ønske medindflydelse og at være aktive som brugere. Det fører til følgende centrale spørgsmål: Kan demokratiske beslutningsprocesser indbygges i den grå zone? En af mulighederne for at 'leve med' halvoffentlige organisationer er en demokratisering af den grå zone (Flinders et al., 1997). For en række af de meget markedsstyrede statslige og kommunale aktieselskaber er diskussionen måske mindre relevant. Men for andre organisationer i den grå zone, som f.eks. selvstændige offentlige virksomheder, kommunale selskaber, offentlige planlægningsselskaber, en række frivillige organisationer samt private virksomheder, der indgår i en tæt dialog med det offentlige, er der bestemt muligheder for en demokratisering.

Demokratisering af den grå zone kan finde sted på forskellige måder. Enten kan en del af den eksisterende lovgivning anvendes på den grå zones organisationer, eller der kan dannes nye demokratiske rum til forhandling og dialog. På udliciterings-området er der eksempelvis etableret samarbejdsfora mellem kommuner og private virksomheder. Kan sådanne fora komme til at inkludere borgere, brugere og interesseorganisationer?

Problemstillingen kendes også fra diskussionen om udlicitering af velfærdsydelser med direkte konsekvens for borgere og brugere i hverdagen. Eksempelvis forsøger private, profitdrevne virksomheder at komme ind på det offentlige velfærdsmarked. Det drejer sig om velfærdsydelser som pasning af børn og pleje af ældre. Selv om der næppe udliciteres mere i dag end for ti år siden, kan den grå zone, set ud fra et brugerperspektiv, virke problematisk. For virksomheder i den grå zone er brugerne først og fremmest kunder, og sådanne bliver behandlet efter deres betalingsevne. I den traditionelle offentlige sektor kan brugerne øve indflydelse på andre måder end ved at vælge en anden institution (selv om det også kan være en mulighed). Indflydelse kan opnås ved at stille op til brugerråd, forældreråd eller ældreråd. Brugen af markedet giver ofte brugeren mulighed for at vælge mellem forskellige leverandører. Ikke alle magter dog at gøre brug af disse valg.

Afslutningsvis skal det bemærkes, at *intentionen* om markedsstyring af den offentlige sektor ikke nødvendigvis er det samme som *praksis*. Det kan være vanskeligt at skabe et marked, hvor der før intet har været. I DSB's tilfælde er der f.eks. ikke noget marked for S-togs driften, og der er ikke udsigt til konkurrence i en overskuelig fremtid. På færgefart og buskørsel er der mere konkurrence, men det er langtfra den perfekte konkurrence, som er idealet i økonomisk teori. I andre af Trafikministeriets selskaber har der aldrig været tale om konkurrence på trods af, at der er tale om statslige aktieselskaber. Det gælder f.eks. broselskaberne Øresund og Storebælt, der nu er samlet i Sund & Bælt Holding. Dunleavy (1997) har påpeget risikoen for, at store internationale koncerner hurtigt vil gå i gang med at tilbyde 'pakkeløsninger' til staten, kommuner og amter, hvorefter den ønskede 'hårde' markedskonkurrence vil forsvinde lidt efter lidt. Karteldannelse, monopol og korruption kan være et lige så realistisk scenario for fremtiden i den grå zone som fremvækst af uafhængige private leverandører, fuld af konkurrence og etisk adfærd.

Eksistensen af den grå zone rejser således en række spørgsmål vedrørende mulighederne for en demokratisk styring. Ud fra et demokratiperspektiv er det vigtigste spørgsmål, hvordan selvstændige organisationer i den grå zone relaterer sig til det politiske niveau. Spørgsmålet er, om det er muligt at udvikle et styringssystem, hvor organisationerne bevarer en „praktisk autonomi" i forhold til den politiske ledelse, men hvor der samtidig bevares elementer af en demokratisk kontrol. Diskussionen i dette afsnit har primært taget udgangspunkt i de organisationer, der er placeret på grænsen mellem stat og marked. Men de samme spørgsmål kan også stilles for andre typer af organisationer i den grå zone. Og disse spørgsmål er vigtige, fordi det er vanskeligt at forestille sig en afvikling af den grå zone.

Er sammenblanding af offentligt og privat en nødvendighed i et moderne samfund?

Den ovenfor beskrevne udvikling i DSB har vist, at opsplitning snarere end koordination og samling har været kodeordet i 1990'erne. Tidligere offentlige organisationer har fået selvstændighed og har fået egen bestyrelse og direktion med frihed til at ansætte medarbejdere med de rette kvalifikationer til den pris, markedet kræver. Barker (1997) har gjort sig overvejelser om den økonomiske globalise-

rings betydning for den grå zone og hefter sig ved, at den grå zone er en del af en større transformation af den industrialiserede verden. De ændrede økonomiske og politiske forhold skal derfor tænkes med ind i fremtidige analyser af den grå zone. På tærsklen til det ny årtusinde er det afgørende, at vi også anskuer de organisationer der ligger på grænsen mellem den offentlige sektor og den private sektor som et frugtbart område for samarbejde og initiativrigdom (Greve, 1998, kap. 8; Flinders & Smith (red.), 1999).

I Danmark har vi set, hvordan regeringen ønsker at gøre de offentlige virksomheder parate til at møde konkurrencen og danne partnerskaber med andre virksomheder for at overleve på markedet. Det er ikke længere nok at lade DSB konkurrere om de hjemlige passagerer. Man skal også have øje for udenlandske samarbejdspartnere. Scandlines er et konkret eksempel på et selskab der, for at overleve, har måttet indgå partnerskab med et tysk selskab. De amerikanske virksomheder Computer Science Corporation og Ameritechs overtagelse af hhv. Datacentralen og Tele Danmark kan være andre eksempler.

Det offentlige og det private har forskellige styrkesider, og de kan derfor berige hinanden. Den offentlige sektor har været god til at give tryghed, sikre lighed og den har haft en vis robusthed i levering af offentlige ydelser. Til gengæld har der til tider manglet nytænkning og økonomisk effektivitet. Det er argumenterne, når f.eks. Erhvervsministeriet i sine Erhvervsredegørelser forudser et tættere offentligt-privat samspil. Gennem 1990'erne har vi i Danmark set en institutionel opbakning til øget offentligt-privat samspil. Der er således oprettet et Kvalitetsinstitut for Servicesektoren. Konferencer har været organiseret i offentligt og privat regi og blandt fagbevægelsens organisationer. Socialministeriet tog således initiativ til et center for partnerskab, efter at der havde været afholdt en international konference om emnet. En række problemstillinger om offentligt-privat samspil og den grå zones problematik har dermed fundet vej til ministerielle redegørelser.

Det er væsentligt at huske på, at samarbejde mellem den offentlige og den private sektor ikke er af ny dato. Da Grundloven blev givet i 1849, var den offentlige sektor ikke ret stor. En række af de offentlige opgaver, som regeringen ønskede løst, var den villig til at samarbejde med private organisationer om. Mange organisationer, der udførte politisk vedtagne opgaver, eksisterede på privatretligt grundlag i årene omkring og efter Grundlovens vedtagelse. Sociale ydelser blev til-

vejebragt af privat velgørenhed og af kirken. Brandslukning og ambulancekørsel blev fra århundredeskiftets begyndelse en sag for det private selskab, Falck. Uddannelse i offentligt regi har i Danmark altid været suppleret af mange uddannelsesmuligheder i privat regi, for eksempel af privat- og friskoler. Internationale organisationer som Røde Kors fik danske afdelinger, og blev på et tidspunkt en vigtig brik i den gryende velfærdspolitik (Christensen & Molin,1995).

I begyndelsen af 1900-tallet blev mange opgaver, der havde været nødtørftigt varetaget i den private sfære, overtaget af staten og kommunerne. Organisationerne i den grå zone kom til at leve en skyggetilværelse. Der blev ikke oprettet mange nye særlige offentlige forvaltningssubjekter. De offentlige selskaber forblev inden for den offentlige forvaltnings rammer, mens aktieselskabsformen var forbeholdt undtagelser som Tipstjenesten, DONG og teleselskaberne. Private virksomheder fik ikke længere del i offentlige opgaver i samme omfang som Falck, der havde erobret en god del af markedet for ambulancekørsel og brandslukning. De frivillige organisationer blev til aflastningsorganisationer, og var dermed ikke længere nøgleorganisationer i velfærdsstaten. Sociale hjælpeorganisationer har altid været et alternativ, når maskerne i det offentlige sikkerhedsnet blev for store. Men organisationerne i den grå zone indgik ikke i de store planlægningsperspektiver, som især kendetegnede perioden fra 1950'erne og frem til slutningen af 1970'erne.

Til sidst er det værd at minde om, at tendensen i retning af et øget offentligt-privat samarbejde i det ny årtusinde har fået både sproglige og symbolske udtryk. Sproget og symbolikken bruges bevidst af både fortalere og modstandere i den demokratiske diskussion om den grå zone. Det er for nylig hævdet, at diskussionen om privatisering og udlicitering er nået til et stadium, hvor det mere drejer sig om ord end om synlige eksempler og erfaringer med konkret privatiseringspraksis (Miller & Simmons, 1998). Fortalere og modstandere kan blive ved med at komme med 'beviser' på, at for eksempel udlicitering giver besparelser eller det modsatte, eller at det politiske beslutningsgrundlag forbedres eller svækkes. Den flertydige brug af begreberne 'privatisering' eller 'udlicitering' siger derfor mere om personerne eller organisationerne selv og deres egen verdenssyn, end det bidrager til en større samlet forståelse af den grå zone.

Har den grå zone en fremtid i den offentlige opgaveløsning?

150 år efter Junigrundlovens indførelse er det et politisk ønske, at den offentlige sektor skal være mere fleksibel. Fleksibiliteten gælder politikernes mulighed for at placere opgaver i forskellige organisationer og borgernes mulighed for frit forbrugsvalg. Her drejer det sig om at finjustere den offentlige sektor, så den kan tilfredsstille borgernes forskelligartede behov og samtidig ikke koste for mange penge at drive. En måde at gribe justeringen an på, er at lade den offentlige sektors kerne omgive af en række mere løst tilknyttede organisationer i den grå zone. Valget mellem forskellige organisationer i denne zone er dog kun tilsyneladende frit. Det begrænses af mange politiske og institutionelle restriktioner. Det store spørgsmål i de kommende år er: Kan den grå zones fleksibilitet forenes med demokratiske principper om styring, åbenhed og deltagelse?

Noter

1 Der er også en international diskussion om den grå zone. Det gælder eksempelvis Storbritanien, New Zealand, Sverige og Holland (Flinders & Smith (red.), 1999). Det er især på det lokale og nationale niveau, at halvoffentlige organisationer studeres, men også de mange internationale organisationer, der kun indirekte kontrolleres demokratisk, er genstand for stigende opmærksomhed.

2 For forskere har det været et spørgsmål om, hvorvidt den grå zone skal defineres ud fra forvaltningsmæssige kriterier (har regering eller kommunalbestyrelse instruktionsbeføjelse eller opereres der under ikke-markedsmæssige vilkår?), juridiske kriterier (offentlig eller privat ret?), økonomiske kriterier (er goder produceret på et marked?) eller ejendomsretligt (har staten eller private aktører ejerskabet?). Jeg har diskuteret afgrænsningsproblemet mere indgående andre steder (Greve, 1998a, 1998b; Greve, Flinders & van Thiel, 1999).

3 Det kunne også være en mulighed at inddrage kollegiale organer som råd og nævn i opgørelsen over organisationer i den grå zone, som man for eksempel gør i Storbritannien (Weir & Hall, 1995). I Danmark regnes råd og nævn dog typisk som tilhørende den offentlige forvaltning, hvorfor de ikke vil blive overvejet mere i dette kapitel. En sammenligning af forskellig praksis med opgørelser organisationer og lande imellem kunne være interessant at lave, men det ligger uden for nærværende fremstillings rækkevidde.

4 Tesen om 'politikkens eksplosion' er i Danmark fremført af Pedersen (1994) i bogen om 'Demokratiets lette tilstand', men kendes også fra den internationale diskussion om 'udhulningen af den offentlige sektor' (Peters, 1993).

Litteratur

Barker, A. (1997). Other Peoples Quangos: Quasi-Government in Seven Countries. I: Flinders et al. (eds.). *How To Make Quangos Democratic*, s. 62-70. London: Charter 88.

Christensen, S. & Molin, J. (1995). Origin and Transformation of Organizations: Institutional Analysis of the Danish Red Cross. I: Scott, W. Richard & S. Christensen (eds.). *The Institutional Construction of Organzations*,s. 67-90. London: Sage.

Danmarks Statistik (1998). Statistik for offentligt ejede virksomheder 1992-1996. *Nationalregnskab, offentlige finanser og betalingsbalance 1998:10.*

Dunleavy, P. (1997). The Globalization of Public Services. Can Governments be 'Best in the World?'. I: A. Massey (ed.). *Globalization, Marketization of Government Services*, s. 16-46. London: MacMillan.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (1998). *Redegørelse til Folketingets Erhvervsudvalg om kommuner og amtskommuners deltagelse i erhvervsdrivende selskaber m.v.* København: Erhvervsministeriet.

Greve, C. (1998a). *Den grå zone – fra offentlig til privat virksomhed.* 2. udgave. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Greve, C. (1998b). Den grå zones fremtid. *GRUS, 54,* 23-40.

Greve, C. (1999). Quangos in Denmark and Scandinavia. Trends, Problems and Perspectives. I: Flinders et al. (eds.). *Quangos, Accountability and Reform: The Politics of Quasi-Government*, s. 93-119. London: MacMillan.

Greve, C. et al. (1999). Quangos – What's in a Name? Defining Quangos from a Comparative Perspective. *Governance. An International Journal of Policy and Administration, 12,* 1:129-146.

Finansministeriet (1998). *Borgerne og den offentlige sektor.* København: Schultz Forlag.

Flinders, M. et al. (eds.) (1997). *How to Make Quangos Democratic.* London: Charter 88.

Flinders, M. & Smith, M. (eds.) (1999). *Quangos, Accountability and Reform. The Politics of Quasi-Government.* London: MacMillan.

Hogwood, B. (1995). The 'Growth' of Quangos. Evidence and Explanations. I: F.F. Ridley & D. Wilson, D. (eds.). *The Quango Debate,* s. 93-119. Oxford: Oxford University Press.

Lowi, T. (1979). *The End of Liberalism?* New York: W.W. Norton.

Miller, H. T. & Simmons, J. R. (1998). The Irony of Privatization. *Administration & Society, 30,* 5:513-532.

Pedersen, O.K. (1994): *Demokratiets lette tilstand.* København: Spektrum.

Peters, B.G. (1993). Managing the Hollow State. I: K. Eliassen & J. Kooiman (eds.). *Managing Public Organizations*, s. 46-57. 2. udg. London: Sage.

Thestrup, P. (1997). *På sporet 1847-1997. Jernbanerne, DSB og samfundet. Bind 1: til 1914: Dampen binder Danmark sammen*. Odense: Jernbanemuseet.
Trafikministeriet (1998). *Trafikredegørelse*. København: Trafikministeriet.
Weir, S. & Hall, W. (1995). *Behind Closed Doors. Advisory Quangos in the Corridors of Power*. London: Channel Four Television in association with Democratic Audit, University of Essex.
Østergaard, H.H.H. (1998). *At tjene og forme den nye tid. Finansministeriet 1848-1998*. København: Finansministeriet.

EU og demokrati – den dobbelte nødvendighed

LYKKE FRIIS

Efter sølvbryllupsfesten

I 1998 fejrede Danmark og EU sølvbryllup. Som i et stormfuldt ægteskab har de 25 år ikke været i stand til at slibe alle kanter af. For mange danskere er EU stadig en gådefuld størrelse, som oven i købet kræver et specielt ordforråd. Søjlespring, konstruktiv afståelse og suspensionsklausul var blot nogle af de begreber, som mødte danskerne i morgenaviserne, radio og tv op til EU-folkeafstemningen i maj 1998. Selvom det måske er en ringe trøst, er danskerne langtfra alene. Selv professorer med speciale i EU kæmper stadig en ihærdig kamp for at få hold på EU-fænomenet. For hvad er EU egentlig, når det kommer til stykket? En international organisation, en stat eller måske noget helt tredje?

Ikke overraskende skaber forvirringen om, hvad EU egentlig er, vanskelige vilkår for den offentlige debat. Mange står af, før startskuddet til debatten overhovedet har lydt, mens andre ser forvirrede til, når ja- og nej-sigere op til folkeafstemninger opererer med vidt forskellige forståelser af EU-samarbejdet. At der her ikke kun er tale om ordkløveri, er hovedtemaet for dette kapitel et glimrende eksempel på. Afhængigt af ens EU-definition kan man nemlig komme frem til vidt forskellige diagnoser af EU's demokratiske sundhedstilstand. 'Where you stand, depends on where you sit', som amerikanerne siger.

Opfattes EU som et traditionelt internationalt samarbejde, er sundhedstilstanden i top. EU har ikke ondt i demokratiet, for i modsætning til andre internationale organisationer, såsom NATO og FN, er EU udstyret med exceptionelt demokratiske og åbne institutioner. Ja, på mange måder er EU faktisk et alternativ til international politiks junglelov.

Hvis man derimod opfatter EU som en vordende stat og dermed sammenligner EU med nationale demokratier, ser diagnosen straks anderledes ud. EU-demokratiet skal rulles ind på operationsgangen, da for eksempel alt for mange beslutninger tages bag lukkede døre,

uden at den enkelte borger har nogen chance for at påvirke beslutningerne.

Lader man den danske EU-debat passere revy på den indre nethinde, vil man hurtigt bemærke, at disse grundsynspunkter i høj grad har præget den danske debat. Den foreløbige kulmination var grundlovssagen i 1996-1998. Ti bekymrede danskere anførte her, at Poul Nyrup Rasmussen havde brudt Grundloven med Maastricht-traktatens ikrafttræden. Ifølge de ti tillader Grundloven blandt andet ikke, at 'den reelle magt til at regulere de samfundsvilkår, hvorunder befolkningerne lever' flyttes 'fra et folkestyre til et teknokrati' (Højesteretsdom, 1998, s. 136). Regeringen påpegede derimod, at EU er et internationalt samarbejde, hvor de nationale regeringer i Ministerrådet har hånd i hanke med de afgørende beslutninger. Da de nationale regeringer vælges på demokratisk vis og kontrolleres af deres respektive parlamenter, kunne EU-samarbejdet ikke betegnes som udemokratisk, endsige som værende i modstrid med Grundloven.

Selvom Højesteret i sin dom erklærede, at Maastricht-traktaten ikke brød Grundloven[1], var dommen næppe det sidste ord i debatten om EU og demokrati. I den nærmeste fremtid venter en række begivenheder, som givetvis vil hælde ny benzin på bålet. Allerede i juni 1999 skal EU-landene afstikke en køreplan for en ny regeringskonference, der skal indhente det forsømte fra Amsterdam-regeringskonferencen: Medlemsstaterne skal tilpasse EU's institutioner og spilleregler til optagelsen af de central- og østeuropæiske lande. Dybest set er der her tale om en af de største 'forfatningskampe' i EU's historie. Hvordan kan institutioner, som oprindeligt blev oprettet til seks lande, fungere med op til 27? Skal samtlige lande for eksempel stadig have en kommissær, skal Europa-Parlamentet styrkes, og skal enstemmighedsprincippet i Ministerrådet kastes endeligt på porten til fordel for flertalsafgørelser?

Den anden begivenhed, der vil holde debatten i gang, er den Økonomiske og Monetære Union (ØMU). Allerede i starten af 1999 er banen ved at blive kridtet op. Tilhængerne af ØMU'en fastslår, at Danmarks ståen uden for ØMU'en svækker det danske demokrati. Danske politikere og bankfolk tilpasser sig blot ØMU-landenes kurs uden overhovedet at sidde med ved bordet. Modstanderne af ØMU-projektet, derimod, ser ØMU'en som en trussel mod det danske demokrati, da endnu flere økonomiske politikområder rykkes over til Bryssel.

Hovedformålet med dette kapitel er at komme med nogle ind-

spark til den kommende debat om EU og demokrati. Kapitlet er delt op i to dele. Første del ser på, hvad det overhovedet er for en størrelse, Danmark blev medlem af i 1973, og hvordan samarbejdet har påvirket Danmark. Hovedpointen er her, at EU er et unikt politisk system, som hverken kan betegnes som en stat eller en international organisation. Præcis fordi dette er tilfældet, giver det næppe mening blot at bruge disse to styringsformers implicitte målestokke for demokrati. Eller for at sætte pointen på spidsen: En unik styreform kræver en unik målestok for demokrati.

Det afgørende spørgsmål er naturligvis, hvordan en sådan målestok skal se ud og ikke mindst om EU-samarbejdet – på baggrund af denne målestok – bør og kan demokratiseres. Denne problemstilling tages der fat på i kapitlets anden del. Det centrale budskab er, at vi i de kommende år for alvor må tage den grundholdning eller målestok op til revision, som har gennemsyret den danske EU-debat: Kun nationalstater, med ét folk og ét sprog, kan danne rammen om demokrati.

Danmark og Unionen – fra 'nationalstat' til 'medlemsstat'

I 1973 blev Danmark medlem af et politisk fællesskab, som hverken er fugl eller fisk. I forhold til andre internationale organisationer er EU's institutioner, såsom Europa-Kommissionen, Europa-Domstolen og Europa-Parlamentet udstyret med betydelige selvstændige beføjelser. For eksempel har Europa-Kommissionen monopol på at komme med lovgivningsinitiativer. Europa-Domstolen har tilsvarende monopol på at overvåge, om regeringerne overholder de fælles EU-regler i praksis. Allerede inden Danmark blev medlem, havde Domstolen egenhændigt fastslået, at EU-retten overtrumfer den nationale ret, og at den enkelte borger direkte kan påberåbe sig Romtraktatens bestemmelser om for eksempel ligeløn og retten til at søge arbejde i et andet EU-land.

Hvor EU har for megen magt til at være en international organisation, har EU for lidt magt til at fortjene betegnelsen en stat. EU-institutionerne har stadig vanskeligt ved at træffe beslutninger, uden at medlemsstaterne først har givet deres samtykke i Ministerrådet. Derudover mangler EU en række af de kendetegn, man normalt forbinder med en stat, såsom en egentlig forfatning og et forsvar.

På mange måder er det nærmeste, man kan komme på en indkredsning af EU, at der er tale om en krydsning mellem et traditionelt internationalt samarbejde og en stat. Denne unikke organisationsform er i stort omfang udtryk for staternes afbalancering af forskellige hensyn. Da seks lande i 1950'erne tog initiativ til det daværende EF-samarbejde, var de på den ene side interesserede i at søsætte et stærkere og mere forpligtende samarbejde end tidligere; kun på den måde kunne samarbejdet blive tilstrækkeligt effektivt til at løse landenes problemer – lige fra indbinding af det nye Tyskland til en genopretning af landenes økonomier efter 2. verdenskrig. På den anden side ønskede landene imidlertid også at beskytte deres nationale suverænitet.

At en sådan ny konstruktion var vanskelig at videreformidle til den europæiske offentlighed, var ikke noget, der optog de seks stats- og regeringschefer synderligt. Ikke alene gik regeringscheferne ud fra, at befolkningernes støtte til EU-projektet ville følge automatisk, når EU først begyndte at levere varen: fred og økonomisk velstand. Mindst lige så afgørende var det, at 'de seks' var mere optaget af at toptune deres forhandlingssystem, så der kunne skabes de bedst mulige forudsætninger for regeringernes forhandlinger. Demokratiske idealer, såsom åbne forhandlingslokaler og parlamentariske vagthunde, virkede her direkte mod hensigten.

25 år efter at Danmark for første gang satte sig ved forhandlingsbordet i Bryssel, er EU stadig en krydsning i international politik. Det betyder dog ikke, at EU-samarbejdet har stået i stampe. Tværtimod. På mange måder har EU-samarbejdet gennemgået en rivende udvikling.

Første variabel, der kan indfange udviklingen, er den eksplosive stigning, der er sket i den *mængde af lovgivning*, som EU-systemet producerer. Mens de nationale parlamenter i 1973 stadig var hovedproducenter af lovgivning, er situationen en anden i dag. Regelproduktionen i EU er i dag på niveau med eller sågar over medlemsstaternes (Wessels, 1997, s. 276). I 1996-1997 var den årlige regelproduktion i EU-regi således oppe på 3500 – et tal, som skal sammenlignes med ca. 20 i 1960 og ca. 1500 i 1975 (ibid., s. 276; Info-note, 1999, s. 4). Hele 75 pct. af denne regelproduktion er knyttet til landbrug og fiskeri. Interessant er det dog, at regelproduktionen har været jævnt faldende siden 1987-1989, hvor mængden af vedtagne regler lå på omkring 5000 om året. Hovedforklaringen synes her at være en omlægning af EU's landbrugspolitik. Derudover er det værd

at bemærke, at EU i stigende grad er gået over til rammelovgivning. Konkret betyder dette, at Europa-Kommissionen i dag er hovedproducent af EU-regler. Ministerrådet udstikker nogle brede rammer, som Kommissionen fylder ud i samarbejde med nationale embedsmænd i de såkaldte implementeringskomiteer, hvilket også kaldes komitologi. Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter deltager derimod ikke denne afgørende 'udfyldningsproces'.[2]

Hvor mange implementeringskomitéer der i dag findes, er et af de uafklarede EU-spørgsmål. Et bud er dog, at tallet er oppe på 300 (van Schendelen, 1996, s. 27). Selvom en stor del af komiteernes arbejde må betegnes som ren teknik, kommer man ikke uden om, at komiteerne også har fat i den lange ende i mange afgørende spørgsmål. Faktisk viser nye beregninger, at komiteerne står bag hele 80 pct. af EU's regelmængde (Info-note, 1999, s. 4-5).

Én ting er imidlertid, at EU i de sidste 25 år for alvor har brudt Folketingets og de andre parlamenters lovgivningsmonopol; noget ganske andet er, på hvilke *politikområder* dette er sket. Også her er udviklingen markant. Fra primært at have været et økonomisk samarbejde, der nedbrød handelsskranker, er EU i dag tæt på at regulere lige så mange politikområder som staterne. Udviklingen er her foregået i tre ryk.

Første ryk kom i midten af 1980'erne med relanceringen af ideen om, at varer, kapital, serviceydelser og arbejdskraft frit skulle kunne bevæge sig på tværs af EU's landegrænser. Da et sådant 'indre marked' hurtigt kunne føre til ulige konkurrencevilkår, hvor nogle landes virksomheder kunne udkonkurrere andres ved at tillade lave miljømæssige- og sociale standarder, udvidede EU sit arbejdsområde. Også områder som miljø, arbejdsmarkedsforhold og forbrugerbeskyttelse måtte nu reguleres. I realiteten var der tale om, at EU for alvor brød igennem den mur, der hidtil havde omgivet medlemsstaternes indenrigspolitik. Så længe EU primært beskæftigede sig med toldliberalisering, landbrugspriser og fiskekvoter, var EU-samarbejdet ikke noget, som kunne engagere den brede befolkning synderligt. EU var en klub for handels- og bankfolk, landmænd og fiskere. Mængden af sminke i maden, kakao i chokoladen, PVC i emballagen samt længden af barselsorlov gav pludselig piben en anden lyd.

Det næste ryk var ligeledes fundamentalt. På regeringskonferencen i Maastricht (1990-1991) brød EU igennem den mur, der hidtil havde beskyttet de politikområder, som størstedelen af befolkningerne opfattede som uløseligt knyttet til deres nationale identitet – valu-

ta, udenrigspolitik, politi og statsborgerskab. Effekten lod ikke vente længe på sig. I stort set alle medlemslande begyndte befolkningerne at sætte spørgsmålstegn ved integrationsprocessen: Hvorfor skulle det hele gå så stærkt, og hvad ville der ikke mindst ske med demokratiet? Som bekendt forkastede danskerne Maastricht-traktaten ved folkeafstemningen i juni 1992 – et resultat, der var uhyre tæt på at blive fulgt op af et fransk nej ved en tilsvarende folkeafstemning.

Netop ønsket om at (gen)vinde befolkningernes støtte til EU-projektet var en af drivkræfterne bag det foreløbigt sidste ryk, Amsterdam-traktaten i 1997. EU-dokument efter dokument understregede således, at EU kun kunne vinde befolkningernes støtte, hvis Unionen rent faktisk gjorde noget ved de problemer, som stod øverst på befolkningernes dagsorden (Friis & Murphy, 1998, s. 12). Konkret betød dette, at EU med Amsterdam-traktaten – i hvert fald på papiret – også har gjort grænsekontrol og dermed kriminalitetsbekæmpelse og flygtningepolitik samt arbejdsløshedsspørgsmål til sit arbejdsområde.

Konsekvensen af det tredobbelte ryk er faktisk, at der i 1999 kun findes få lovgivningsområder i Danmark og de øvrige medlemsstater, som ikke på den ene eller anden måde berøres af Bryssel. Konkret viser beregninger fra Frankrig, at hele 75-80 pct. af den franske lovgivning allerede i 1994 var påvirket af EU-systemet (Wind, 1998, s. 280). Præcis fordi lovgivningen er blevet så omfattende, er det i dag kun kirke- og forsvarsministrene, som ikke jævnligt mødes i Bryssel. Ikke overraskende kræver den store lovmængde ligeledes, at mange embedsmænd ligger i pendulfart til EU's hovedkvarter.

Det kvarte århundrede, som Danmark har været medlem, er naturligvis heller ikke gået sporløst hen over EU's forskellige institutioner og beslutningsprocedurer. Af de mange ændringer er de vigtigste knyttet til Ministerrådet og Europa-Parlamentet. Ministerrådet er således i stort omfang blevet et organ, hvor der stemmes. Mens det før var et krav, at alle lande rundt om bordet var enige, oplever man nu, at lande bliver stemt ned. Europa-Parlamentets forandring er endnu mere radikal: Det har udviklet sig fra at være en diskussionsklub uden indflydelse til et direkte valgt parlament med betydelige beføjelser. Faktisk kan man med Amsterdam-traktaten skimte et slags tokammersystem, hvor Ministerrådet og Europa-Parlamentet i fællesskab vedtager love og udpeger Europa-Kommissionen. Ifølge den nye EU-traktat er hovedreglen den, at Parlamentet har indflydelse på den lovgivning, som går igennem Ministerrådet. Afgørende undtagelser er dog betydelige dele af den fælles asyl- og flygtningepolitik,

landbrugs- og fiskeripolitikken, den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, samt harmonisering af indirekte skatter. Parlamentet har heller ikke indflydelse på traktatændringer og den betydelige regelmængde, der udspringer af de forskellige implementeringskomiteer. Alt i alt er konklusionen dog den, at forskellen mellem de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet er blevet indsnævret. Indsnævringen skyldes også, at for eksempel Folketinget sjældent benytter sig af retten til at stille lovforslag uden om regeringen. Dermed bliver forskellen til Europa-Parlamentet, der ikke har en sådan ret i EU-systemet, på dette punkt begrænset.

Endeligt er der også sket et markant skift i antallet af aktører, som retter deres opmærksomhed mod Bryssel. I 1973 var EU-politikken groft set kun for regeringsembedsmænd og EU-ansatte; i dag er Bryssel blevet en arena, som mange andre aktører retter deres opmærksomhed imod. I forbindelse med det indre marked, og her især overgangen til flertalsafgørelser i Ministerrådet, drog mange interessegrupper og virksomheder til Bryssel. Da de nationale regeringer pludselig kunne blive nedstemt i Ministerrådet, var det ikke længere tilstrækkeligt kun at udøve sin lobbyvirksomhed i den nationale hovedstad. Interessegrupper og virksomheder måtte skyde der, hvor ænderne var – for at bruge et udtryk, der går igen i EU-lobbylitteraturen. I realiteten er tilstedeværelsen i Bryssel og den direkte kontakt til Europa-Kommissionen også en måde at lægge pres på de nationale regeringer. Europæiseringsgraden varierer dog stærkt fra sektor til sektor. For eksempel er en undersøgelse kommet frem til, at kun omkring to pct. af lobbyistkorpset repræsenterer ikke-kommercielle interesser (Schmidt, 1997, s. 135).

I 1980'erne vendte yderligere to aktører blikket mod Bryssel. Først var her kommuner og amter – især i håbet om, at kontorer i Bryssel kunne lette adgangen til EU's regionalfonde. Den anden aktør var de nationale parlamenter. Ikke overraskende var motivationen her en ganske anden. Da EU med det indre marked var brudt igennem indenrigspolitikmuren, kunne de nationale parlamenter ikke fortsætte deres generelle passive kurs, hvor EU-politikken blev overladt til regeringskontorerne. Samtlige parlamenter fulgte derfor i fodsporene på pionerlandene Danmark og Storbritannien og etablerede Europaudvalg, som skulle kontrollere og påvirke regeringernes EU-politik. Oversigter viser dog, at kun Tyskland, Østrig, Sverige og Finland har etableret udvalg, som fungerer stort set på samme måde som det danske: Regeringen forhandler i Ministerrådet på baggrund

af et 'mandat' udstukket af Europaudvalget og skal efterfølgende stå til ansvar for, at mandatet er blevet overholdt. I de øvrige ni medlemsstater nøjes parlamenterne blot med at lade sig orientere om slagets gang i Bryssel (Bergmann, 1997).

Siden 1988 er Europaudvalgene så småt begyndt at knytte bånd imellem sig. Selvom disse bånd næppe fortjener betegnelsen transnationalt demokrati, ser man også her en nedbrydning af de nationale grænser. Konkret mødes udvalgene to gange om året i et let formaliseret samarbejde. Derudover er der også fælles møder med kollegerne i Europa-Parlamentet. Endeligt skal det også nævnes, at udvalgenes arbejdsvilkår er blevet noget forbedret med Amsterdam-traktaten. I en protokol til Traktaten fastslås det således, at regeringerne skal sørge for, at deres parlamenter får lovforslag i god tid inden de tages op i Rådet (Petersen & Laursen, 1998, s. 48).

25 år efter, at Danmark blev medlem, er der dog stadig nogle aktører, som ikke er blevet synderligt europæiserede. De politiske partier samarbejder ganske vist i Europa-Parlamentet, men der findes ikke nogle egentlige europæiske partier. Valget til Europa-Parlamentet er da også et rent nationalt anliggende. Ud over at være nationale midtvejsvalg er valgene også generelt karakteriseret ved en lavere stemmedeltagelse end ved de nationale parlamentsvalg. Ved sidste valg i 1994 var den gennemsnitlige stemmedeltagelse i EU således 58,5 pct. – en stemmeprocent, som er faldet stødt siden det første direkte valg til Europa-Parlamentet i 1979. Lige meget hvordan man vender og drejer det, vidner dette om, at der også er en anden aktør, som endnu ikke for alvor har vendt opmærksomheden mod Bryssel, nemlig den almene borger. Ikke alene betragtes EU-politikken ofte som noget fjernt, man kun vanskeligt kan få indflydelse på – og ikke mindst forstå. Lige så afgørende er det, at mange borgere stadig ser deres nationale parlamenter som den egentlige, afgørende politiske arena.[3]

Opsummering – Ingen vej tilbage til de gode gamle dage

Børnelærdomme er som bekendt vanskelige at kaste på porten. 25 år efter at Danmark for første gang drog til Bryssel, er der imidlertid ingen vej udenom: Børnelærdommen om, at ingen er over eller ved siden af Folketinget, holder ganske enkelt ikke mere. Fra at være en

nationalstat i traditionel forstand er Danmark i dag vævet ind i et EU-system, hvor en stor del af de love, som påvirker den danske borger, ikke udspringer fra Folketinget. Idemændene bag disse love er ikke danske parlamentarikere (eller embedsmænd), men Kommissionen, Ministerrådet og Parlamentet. Lovgivningsarbejdet er ikke foregået ved de gængse tre behandlinger i Folketinget, men i et komplekst samspil mellem 15 medlemslande og Europa-Parlamentet, påvirket af europæiske interessegrupper (for Europaudvalgets rolle, se nedenfor). Og når en lov endeligt er trådt i kraft, er det Europa-Domstolen, der overvåger, om alt nu også går rigtigt til – også i Danmark. På ny savner vi en terminologi, der kan indfange denne nye situation. Nærmest kommer nok Alberta Sbragia: Danmark og de øvrige nationalstater er ikke længere klassiske nationalstater. De er blevet 'medlemsstater', som regulerer mange politikområder i fællesskab inden for EU-regi (Sbragia, 1994, s. 87).

Det afgørende spørgsmål, der hurtigt kommer på ens læber, er naturligvis 'og hvad så med demokratiet'? Kan EU-samarbejdet overhovedet betegnes som demokratisk? Som påpeget i indledningen skal man være omhyggelig med at vælge den målestok, man vurderer EU-demokratiets 'sundhedstilstand' ud fra. På den ene side kan man ikke bare hævde, at EU-demokratiet er 100 pct. sundt og rask, fordi EU-samarbejdet er mere demokratisk og åbent end andre internationale organisationer, såsom NATO. For EU er jo netop ikke nogen international organisation. I modsætning til NATO griber EU massivt ind i den enkelte borgers hverdag. Og præcis derfor bør man kunne stille krav om, at den enkelte borger som minimum har mulighed for – på den ene eller anden måde – at påvirke de beslutninger, som sætter rammen for hans hverdag og i sidste instans også være i stand til at sætte beslutningstagerne på porten, hvis de ikke lever op til forventningerne[4]. På den anden side ville det være lige så malplaceret at hævde, at EU-patienten er døden nær, blot fordi EU-demokratiet ikke lever op til for eksempel de danske standarder. For EU er jo heller ikke nogen stat. Og derudover må man heller ikke glemme, at der efterhånden er stor forskel på vor idealopfattelse af det nationale demokrati og så den faktiske tilstand (Pedersen, 1994; Kelstrup, 1998).

Selv hvis man anlægger en speciel målestok for demokrati, hvor man tager højde for, at EU hverken er fugl eller fisk, kommer man ikke uden om, at der er problemer med (EU)demokratiet. Som beskrevet ovenfor vedtager EU i dag love, som griber massivt ind i borgernes hverdag – uden at borgerne for alvor er begyndt at rette op-

mærksomheden mod Bryssel. Lige så kritisabelt er det, at EU-politikken, på trods af Europa-Parlamentets styrkede beføjelser, stadig er en tumleplads for regeringer og embedsmænd. Dette styrkes blot af, at de nationale parlamenter først i løbet af de sidste år for alvor har vendt opmærksomheden mod Bryssel. Konsekvensen er en svag kontrol af beslutningstagerne. For det første har de nationale parlamenter vanskeligt ved for alvor at få hånd i hanke med regeringerne og embedsmændene (se nedenfor). For det andet kan man vanskeligt hævde, at borgerne kan give deres besyv med om EU-politikken ved de nationale parlamentsvalg, da EU-spørgsmål kun dukker op meget langt nede på temalisten. På mange måder er der derfor et stort gran sandhed i Peter Vesterdorfs kritik fra 1994: 'De, der har magten [Ministerrådet], kan ikke stilles til ansvar, og de der kan stilles til ansvar [Europa-Parlamentet] har ikke magten' (Vesterdorf, 1994, s. 7).

I realiteten kan denne kritik også sammenfattes på følgende måde: EU-politikken har i stort omfang trukket emner, der før blev behandlet som indenrigspolitik, over i et udenrigspolitisk rum, som i langt større grad er karakteriseret ved lukkethed. Her er det diplomaterne, der kommer på banen, samtidigt med at kortene skal holdes tæt til kroppen for at skabe den bedst mulige forhandlingsposition over for de andre regeringer. For en god ordens skyld skal det dog nævnes, at udviklingen ikke er helt entydig: Emner, der før udelukkende blev behandlet i det lukkede udenrigspolitiske rum, såsom sikkerhedspolitik, er med EU-politikken trukket over i den indenrigspolitiske debat. For eksempel var et af hovedtemaerne op til Amsterdam-folkeafstemningen, hvordan Central- og Østeuropa kunne stabiliseres.

Når nu der er så åbenlyse demokratiproblemer med EU, kunne det naturligvis være fristende blot at plædere for en dansk udtræden af samarbejdet. På mange måder er en sådan 'løsning' imidlertid endnu mere problematisk. Pointen er, at Danmark med tiden er blevet så afhængig af EU, at EU-love stadig ville gælde på dansk territorium, *selv* hvis vi melder os ud. Den stærkt eksportafhængige danske økonomi vil jo stadig skulle sælge sine varer til EU og dermed forpligte sig til at spille efter EU's regler, lige fra madsminkedirektivet til kravet om at tillade dåseøl i Danmark. Hvorfor skulle de andre lande ellers lukke Danmark ind i varmen?

Et kort kig nordpå er her illustrativt: Selvom Norge ikke er medlem af EU, men har valgt en løsere tilknytning (EØS), gælder store dele af EU's lovgivning også i Norge. Som påpeget af Jacob Andersen kan man derfor godt konkludere, at den tid er forbi, hvor Dan-

mark blot kunne melde sig ud af EU. 'Det eneste vi kan melde ud er den danske stat – og dermed de offentlige kanaler til beslutninger i EU om forhold, der også er danskernes forhold' (Andersen, 1998, s. 221). At en sådan udmeldelse absolut ikke kan ses som en sejr for det nationale demokrati, er norske forskere begyndt at gøre opmærksom på. Et udvalg i Stortinget godkender store dele af EU's lovproduktion, uden at norske folkevalgte politikere overhovedet har haft mulighed for at påvirke lovene i Bryssel, og uden at lovene på nogen som helst måde kommer til offentlig debat. Ifølge juristen Fredrik Sejersted er det demokratiske underskud derfor 'mindst lige så stort i EØS som EU, og antagelig større. Det er bare ikke så synligt' (Sejersted, 1998, s. 78).[5]

Den kendsgerning, at Danmark ikke bare kan vende Bryssel ryggen, rejser imidlertid demokratiproblemstillingen med fornyet kraft. For hvis integrationen er kommet for at blive, ja, direkte er blevet en nødvendighed, er der ingen vej udenom: Vi må diskutere, hvordan EU's demokratiske sundhedstilstand kan forbedres.

EU og demokratiet – Mission Impossible?

EU-litteraturen er alt andet end tavs omkring demokratiproblemstillingen. Ikke overraskende er der imidlertid langtfra nogen enighed. Maler vi med en bred pensel, kan litteraturen deles op i to konkurrerende skoler. For en nemheds skyld kan vi kalde den ene for den statscentrerede og den anden for den føderale skole. Den statscentrerede skole er af den opfattelse, at demokratiproblemet skal løses ved at styrke de nationale parlamenters indflydelse i EU-samarbejdet (se Lübbe, 1994; European Constitutional Group, 1993). Demokratisering på EU-plan, for eksempel igennem Europa-Parlamentet, kan man derimod godt skyde en hvid pind efter. Ifølge denne skole er demokrati på EU-plan nemlig en illusion. Folkestyre forudsætter ganske enkelt et folk, men hvor er folket i Europa? Svaret er kort og kontant – ingen steder. Der findes ikke ét europæisk folk; men et tysk, dansk, fransk folk osv. Den logiske konsekvens er derfor, at integrationsprocessen må legitimeres ved hjælp af de eneste legitime aktører i Europa – de nationale parlamenter.

Et kort tilbageblik på den seneste regeringskonference i 1997 afslører hurtigt, at denne skole er stærkt repræsenteret i den danske debat; vel at mærke på såvel ja- som nej-fløjen. På regeringskonferen-

cen slog den danske regering således endnu en gang på tromme for, at de nationale parlamenters rolle skulle styrkes. For eksempel skulle parlamenterne samarbejde mere indbyrdes. At Europa-Parlamentet også skulle udstyres med flere muskler, var derimod ikke et klart dansk ønske. På den anden fløj brugte politikere som Drude Dahlerup en del af folkeafstemningskampagnen til på ny at understrege, at det ikke nytter meget at give Europa-Parlamentet mere magt, da det 'ikke er muligt at lave et fungerende demokrati for 340 millioner mennesker eller flere, der ikke taler samme sprog, ikke læser de samme aviser' (Dahlerup, 1998, s. 63). At skolen imidlertid langtfra kun har danske 'disciple', vidner EU-historiebogen om. I 1960'erne harcelerede Frankrigs Præsident, de Gaulle således gang på gang over det teknokratiske, uansvarlige og fædreløse EF. Så sent som i 1993 udtalte den tyske forfatningsdomstol, at der i hvert fald ikke i dag findes et europæisk folk, og at demokrati på EU-plan derfor p.t. er en umulighed (Weiler et. al, 1995, s. 13).

Den føderale skole, som indtil Maastricht-afstemningerne i 1992 faktisk var den altdominerende i forskningsverdenen, er derimod af en helt anden opfattelse. Løsningsmodellen er her ikke knyttet til de nationale parlamenter, men til Europa-Parlamentet (Spinelli, 1983; Duff, 1995). I stedet for regeringernes eller parlamenternes Europa skal vi have et 'parlamentarisk Europa', hvor Europa-Parlamentet spiller den altafgørende rolle. I modsætning til den statscentrerede skole er denne skole nemlig ikke af den opfattelse, at EU kun kan legitimeres igennem nationalstaterne og dermed de nationale parlamenter. Legitimeringen kan også ske ved, at de europæiske borgere direkte deltager i den europæiske integrationsproces, for eksempel i forbindelse med Europa-Parlamentsvalgene. At kun få vælgere i dag finder det besværligheden værd at møde op på valgdagen, ses ikke som noget argument. Tværtimod. Så længe parlamentet ikke har nogen synderlig magt, er det kun naturligt, at vælgerne bliver hjemme på sofaen. Når først parlamentet for alvor bliver styrket, vil piben hurtigt få en anden lyd. I det hele taget er denne skole præget af en overbevisning om, at der godt kan skabes en europæisk fællesskabsfølelse, som ikke er knyttet til nationer, men til politiske rettigheder (for denne tankegang se Jürgen Habermas, citeret i Wind, 1992, s. 35).

Som allerede antydet står denne skole ikke synderligt stærkt i Danmark. Efter 1992-folkeafstemningen udgav den danske Føderalistklub dog en bog 'Tag Europa alvorligt', som accepterede en stor

del af skolens tankegods. Ikke overraskende står skolen langt stærkere i Europa-Parlamentet og i Tyskland.

Hvis vi stiller skarpt på de to konkurrerende skoler, kommer man hurtigt (og måske ikke så overraskende) frem til, at de begge langtfra er ideelle, endsige skræddersyede løsningsmodeller for Europas demokratiproblemer. Den statscentrerede skole lider først og fremmest af den svaghed, at den bygger på en idealforestilling om parlamenters rolle i moderne politik. Med den tidligere formand for Folketinget, Erling Olsens ord er pointen, at parlamenter 'længe har været på tilbagetog ... Eksperterne i regeringskontorerne og interessegrupperne har taget det meste af lovgivningsinitiativet fra os, og det kniber for os at vedligeholde kontakten til befolkningen'. Som forklaring på dette tilbagetog peger Erling Olsen først og fremmest på, at de samfundsmæssige sammenhænge er blevet mere og mere uoverskuelige og ikke mindst internationale (Olsen, 1996). I litteraturen indfanges Olsens beskrivelse med begreber som 'demokratiets lette tilstand' og 'post-parlamentarisme' (Pedersen, 1994; Andersen & Burns, 1996, s. 250). Ja, syv danske beslutningstagere bruger endog begrebet 'konfetti-demokrati' til at anskueliggøre, at der i dag findes mange andre beslutningscentre end Folketinget (Pedersen, 1994). Selvom man naturligvis kan diskutere, hvor meget det er gået ned ad bakke for parlamenterne, sætter udviklingen under alle omstændigheder et stort spørgsmålstegn bag den statscentrerede skoles løsningsforslag: Hvorfor skulle noget lykkes på EU-plan, som ikke engang længere lykkes på nationalt plan? Hvordan skulle parlamenter, som i forvejen har mere end rigeligt at se til, kunne afsætte tid til også at tage sig af EU-politikken? (Andersen & Burns, 1996, s. 250).

Faktum er da også, at selv det danske Europaudvalg har vanskeligheder med at kontrollere regeringens EU-politik, endsige udøve indflydelse på processen. Selv om udvalget konstant har skærpet sine procedurer og oprustet i form af sekretær- og konsulentbistand, er der ikke tid til at behandle og kontrollere alle sager indgående (Christensen et al., 1994, s. 18; Politiken, 29.2.1996). Som beskrevet ovenfor er regelmængden i slutningen af 1990'erne oppe på 3500 regler om året – regler, som vel at mærke ofte vedtages i de såkaldte implementeringskomiteer, hvor Europaudvalget alt andet lige har vanskeligere ved at følge med. Europaudvalgets kontrol- og indflydelsesmuligheder er tilmed blevet svækket af, at EU siden 1980'erne i stigende grad er gået over til flertalsafstemninger. Altafgørende er det her, at Europaudvalget ikke længere kan pålægge regeringen at blokere

for et EU-forslag. På ny synes grænserne for den statscentrerede løsningsmodel her at være nået: for hvordan legitimerer man en EU-lov, som får retskraft i Danmark, på trods af at den eneste legitime aktør, nemlig Folketinget, er imod beslutningen?

Den mest fundamentale kritik af den statscentrerede skole knytter sig imidlertid til skolens demokratiopfattelse: demokrati kan kun skabes inden for en nationalstatslig ramme – med én nation og ét sprog. Som påpeget af en hel vifte af demokratiteoretikere er der her først og fremmest tale om en efterrationalisering eller med et finere ord en historisk konstruktion. Fordi Europas liberale demokratier fra deres fødsel blev knyttet til nationalstater, antages det, at det altid har været sådan, og ikke mindst, at det kun *kan* være sådan. Nationalstaten er den eneste mulige ramme for et demokrati. En nøjere granskning af historien viser imidlertid, at demokratier oprindeligt var knyttet til bystaterne i Grækenland og Rom, og at man på det tidspunkt opfattede bysamfundet som den eneste mulige ramme for demokrati (Dahl, 1989, s. 318). Med andre ord: målestokken for et demokratis optimale størrelse, og især også kravet til deltagelse for den enkelte borger, har ændret sig betydeligt med tiden.

Som påpeget af især Robert Dahl og David Held udfordrer europæiseringen og globaliseringen i slutningen af det 20. århundrede på ny vor opfattelse af demokratiets optimale størrelse (Dahl, 1989; Held, 1991). I en europæiseret og global verden er det således vanskeligt at fastholde princippet om, at nationalstaten og dermed folket er den eneste legitime myndighed. For hvem er dette folk, når globale og regionale emner, såsom atomkraft, finanskriser og kogalskab er på dagsordenen? Og hvem er de politikere, som 'folket' skal holde ansvarlig? For Dahl og Held ligger svarene ligefor: vi må løsne vor forståelse af demokrati fra den nationalstatslige ramme. Ja, hvis ikke vi gør det, men insisterer på den nationalstatslige ramme, vil det ikke alene gå ud over vor evne til at løse grænseoverskridende problemer, men faktisk også over de nationale demokratier. Det nytter jo ikke meget, at et nationalt demokrati er et mønsterdemokrati på papiret, hvis mange afgørende beslutninger er rykket væk fra dets beslutningsorganer.

Når nu den statscentrerede skole ikke er i stand til at løse vort demokratiproblem, kunne det naturligvis være fristende at gå over i den anden grøft og støtte den føderale skoles hovedtanke: demokrati i den nationalstatslige ramme skal afløses af demokrati i en transnational europæisk ramme med Europa-Parlamentet som den centrale in-

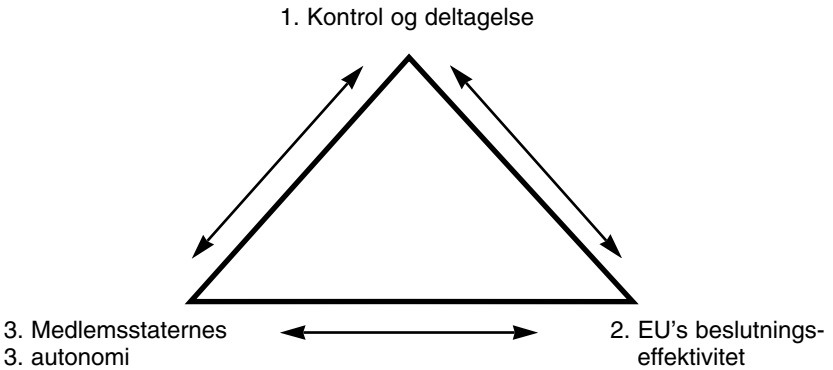
stitution. Som allerede antydet er en sådan løsning dog heller ikke ønskværdig. Et af de afgørende problemer er, at der p.t. ikke findes nogen betydelig fællesskabsfølelse på europæisk plan – en fælles identifikation, der var en vigtig brik i udviklingen af demokrati på det nationalstatslige plan (Dahl, 1989, s. 320). Selvom man nok så mange gange kan fastslå, at nationalstater ikke kan opfylde befolkningernes ønsker om for eksempel velstand og et rent miljø, og at den optimale størrelse af demokratier har ændret sig gennem tiderne, kommer man derfor ikke uden om, at nationalstaten stadig opfattes som den naturlige og ikke mindst legitime ramme for magtudøvelse. Og præcis derfor vil en 'al magt til Europa-Parlamentet-strategi' – i hvert fald inden for den nærmeste fremtid – af mange opfattes som decideret udemokratisk. Den amerikanske EU-specialist Joseph Weiler har anskueliggjort denne pointe ved hjælp af en noget brutal sammenligning. Hvis befolkningen opfatter demokrati som uløseligt forbundet med nationen – og dermed kun kan acceptere at blive stemt ned af landsmænd – er der dybest set ikke den store forskel på, om Danmark har 16 parlamentarikere i Europa-Parlamentet, eller om Danmark tvangssammenlægges med Tyskland. I begge tilfælde vil danskerne være dømt til at leve i permanent mindretal! (Weiler et al., 1995, s. 13-3).

– Hvad udad tabes må indad vindes ...

Ingen af de to skolers bud på en demokratisering fremstår således som demokratiets kongevej. Hverken en rekonstruktion af det parlamentariske demokrati på det overstatslige plan eller en Union af stater er modeller for fremtiden. Også det nye EU vil træde i forgængerens fodspor og hverken være fugl eller fisk – dvs. hverken ligne en stat eller en traditionel international organisation. Som en logisk konsekvens vil en demokratisering til syvende og sidst derfor kræve en ny, fantasifuld blanding af forskellige styre- og legitimitetsformer.

Hvordan blandingen sammensættes, er det helt store spørgsmål i de kommende år. Som påpeget af Jacob Andersen kan man faktisk gå så vidt som til at betegne spørgsmålet som 'vor tids store kulturkamp' (Andersen, 1998, s. 230). Vi skal ganske enkelt til at definere, hvad vi forstår ved demokrati på nydansk og på fremtidseuropæisk. Uden tvivl vil denne diskussion udgøre et af de centrale omdrejningspunkter i den kommende EU-debat. Som det fremgår af figu-

Figur 1. EU og demokrati – en trefoldig balanceakt



ren ovenfor, er dette kapitels 'udgangsbøn', at der fremover skal kæmpes inden for en trekant, hvor der skal balanceres mellem tre værdier (se også Christiansen, 1997).

Første værdi i trekanten kan næppe skabe den store debat – også i det 21. århundrede må det være en målsætning, at borgere kan kontrollere beslutningstagerne og udøve indflydelse på den lovgivning, der påvirker deres hverdag. Da EU i dag vedtager en hel strøm af kontroversiel lovgivning ved hjælp af flertalsafgørelser, er det imidlertid ikke tilstrækkeligt at insistere på, at deltagelsen og kontrollen udelukkende skal foregå igennem de nationale parlamenter. For det første vil de nationale parlamenter ikke have fysisk mulighed for at følge med i hele lovgivningstrømmen. For det andet vil man hurtigt komme i situationer, hvor den indirekte legitimering igennem de nationale parlamenter ikke er tilstrækkelig. Hvordan skal man for eksempel legitimere en beslutning, som får retskraft i Danmark, men som Folketinget har pålagt regeringen at stemme imod? I stedet for udelukkende at insistere på en indirekte legitimering, bør man derfor slå på, at den indirekte legitimering skal suppleres med en direkte legitimering igennem Europa-Parlamentet.

I modsætning til den holdning, der ofte har præget den danske EU-debat, behøver en sådan dobbelt legitimering ikke at gå ud over de nationale parlamenter. Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter er ikke modstandere i et nulsumsspil, hvor mere magt til Europa-Parlamentet automatisk betyder mindre magt til de nationale parlamenter. Ikke alene er EU-politikken i dag alt for omfangsrig til, at de nationale parlamenter (eller Europa-Parlamentet for den

sags skyld) kan påtage sig rollen som troværdig kontrollant på egen hånd. Lige så afgørende er det, at der i dag findes en betydelig lovmængde, som de nationale parlamenter har vanskeligt ved at kontrollere. Nøgleeksempler er her lovgivning, der vedtages i implementeringskomiteerne eller med flertalsafgørelser i Ministerrådet. På sigt kunne man derfor sagtens forestille sig, at demokratiet styrkes ved, at såvel Europa-Parlamentet som de nationale parlamenter får flere beføjelser. Europa-Parlamentet kunne for eksempel få indflydelse i implementeringskomiteerne – komiteer, som de nationale parlamenter aldrig vil have en fysisk chance for at følge detaljeret med i.

De nationale parlamenter kunne derimod slå ind på en kurs, som kan sammenfattes under overskriften 'hvad udad tabes, det må indad vindes'. For eksempel kunne det demokratiske input styrkes ved i højere grad at 'normalisere' EU-politikken, dvs. flytte den fra det relativt lukkede udenrigspolitiske til det mere åbne indenrigspolitiske rum. Blandt andet Niels Ersbøll, Danmarks EU-topembedsmand igennem mange år, har gjort sig til talsmand for en sådan kurs. 'EU er blevet indenrigspolitik. Hvorfor ikke gøre det normale for indenrigspolitikken? Ingen ønsker jo, at Udenrigsministeriet koordinerer, hvad Landbrugsministeriet laver herhjemme' (Politiken, 2.2.1996). Tilsvarende er der ikke et Europaudvalg, som koordinerer de andre folketingsudvalgs synspunkter. 'Normaliseringen', hvor fagministerierne og Folketingets fagudvalg kommer mere på banen, vil kræve en hjemlig afvejning af demokrati og effektivitet. Alt andet lige vil en mindre stramt koordineret og åben beslutningsproces således kunne svække Danmarks forhandlingsmagt i Bryssel.[6]

Mere kontroversiel er nok den anden værdi i trekanten, som ligeledes berører effektivitetsproblemstillingen, blot på EU-niveau: Da mange problemer i dag kun kan løses inden for en transnational ramme, er EU-systemets effektivitet i sig selv også en værdi. Uden en effektiv løsning af for eksempel vækst- og miljøproblemer vil både EU-systemet og medlemsstaterne på sigt miste legitimitet. Med andre ord: frem for en endimensional diskussion, der kun drejer sig om demokrati, bør vi også fokusere på, hvordan der kan opnås en balance mellem den nødvendige integration og det nødvendige demokrati. Da store dele af befolkningerne opfatter nationalstaten som den naturlige politikramme, vil denne balanceakt dog også kræve, at der inden for en overskuelig fremtid tages hensyn til det sidste og tredje hjørne i trekanten, nemlig nationalstaternes autonomi.

At det vil være vanskeligt at balancere mellem de tre målsætnin-

ger, behøver vist ingen uddybning. På mange måder er der nemlig tale om, at trekantens forskellige hjørner står i et modsætningsforhold til hinanden. Styrker man demokratiet, for eksempel ved at give Europa-Parlamentet flere tænder, kan dette blive opfattet som en svækkelse af den nationale autonomi. Og insisterer man på, at de nationale parlamenter skal være den dominerende vagthund, kan dette gå ud over effektiviteten, da tempoet i beslutningsprocessen vil falde betydeligt. På mange måder ville det derfor være mere fristende at kaste håndklædet i ringen og vende tilbage til de gode gamle dage. Som understreget adskillige gange er pointen imidlertid bare den, at der ikke er noget at vende tilbage til! Har man brug for trøst, må man søge den i, at EU-integrationen også indebærer en demokratisering af mange internationale forhold, som ikke hidtil har været demokratiseret. Et nøgleeksempel er her visse dele af stormagternes udenrigspolitik, som nu vedtages i EU's Ministerråd med Danmark ved bordet. Som nævnt er der også mange udenrigspolitiske emner, som er blevet indenrigspolitiseret, dvs. trukket ind i den offentlige debat. Ja, måske vil vi om mange år, når vurderingen af et demokratis optimale størrelse på ny er undergået en forandring, se tilbage på EU på følgende måde: hvad der blev tabt indad, kunne udad vindes. Og hvad der blev tabt udad, kunne indad vindes – blandt andet ved at 'normalisere' EU-politikken.[7]

Noter

1 Konkret fastslog Højesteret: 'For så vidt angår EF-traktaten, er lovgivningskompentence i første række overført til Rådet, i hvilket den danske regering – under ansvar over for Folketinget – kan gøre sin indflydelse gældende. Det må anses for overladt til Folketinget at tage stilling til, om regeringens deltagelse i EF-samarbejdet bør være betinget af yderligere demokratisk kontrol' (Højesteretsdommen, 1998, s. 153).

2 Som det eneste parlament har det danske Folketing og nærmere bestemt Europaudvalget dog siden 1996 været involveret i 'udfyldningsprocessen' (Samling af beretninger, 1973-1998, s. 82).

3 Det skal dog nævnes, at mange borgere med tiden har forstået at bruge EU-systemet. For eksempel fik to stewardesser i midten af 1970'erne medhold fra Europa-Domstolen i en sag om ligeløn. I 1990'erne skabte en belgisk fodboldspiller furore ved at få Domstolens ord for, at klubber ikke kunne forlange overgangssummer, når en spillers kontrakt var udløbet.

4 I opfattelsen af demokrati indgår dog også, at befolkningen føler sig som en del af det (se også side 294-95).

5 En tilbagevenden til et rent mellemstatsligt samarbejde, hvor blandt andet enstemmighedsprincippet holdes i hævd, er heller ikke nogen løsning på demokratiproblemet. For det første vil et rent mellemstatsligt samarbejde ikke være beslutningsdygtigt nok, når over 15 lande sidder med omkring bordet. Derudover kommer man ikke uden om, at en ren mellemstatslig regulering i endnu større grad vil indkapsle EU-politikken i det lukkede udenrigspolitiske rum. For eksempel vil lovforslag ikke længere komme til offentlig debat i Europa-Parlamentet.
6 Det skal også nævnes, at Europa-udvalget faktisk i årevis forgæves har forsøgt at overbevise fagudvalgene om at deltage mere i EU-politikken.
7 Tak til Jørgen Goul Andersen, Niels Hoffmeyer, Torben Beck Jørgensen, Niels-Jørgen Nehring, Lars Poulsen-Hansen og Marlene Wind for nyttige kommentarer. Tak til Trine Strøbech og Peter Arnt Nielsen for forskningsassistance).

LITTERATUR

Andersen, J. (1998). *Fra folkestyre til fællesstyre – strategi for en demokratisk magtovertagelse*. København: Gyldendal.

Andersen, S.S. & Burns, T. (1996). The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-parliamentary Governance. I: S.S. Andersen & K.A. Eliassen (eds.). *The European Union: How Democratic Is It?*, s. 227-251. London: SAGE.

Bergman, T. (1997). National Parliaments and EU Affairs Committees. *Journal of European Public Policy, 4,* 3:373-387.

Christensen, J.G. et al. (1994). Åbenhed, offentlighed og deltagelse i den danske EU-beslutningsproces. *Rådet for Europæisk Politik*.

Christiansen, T. (1997). Legitimacy Dilemmas of Supranational Governance. *EUI Working Paper RSC Nr. 97/74*. Firenze: European University Institute.

Dahl, R.A. (1989). *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.

Dahlerup, D. (1998). *Hvad er meningen!? et kontant svar om EU*. København: Vindrose.

Duff, A. (1995). Building a Parliamentary Europe. I: M. Teló (ed.). *Démocratie et Construction Européenne, s.* 227-251. Bruxelles: Edition de l'Université de Bruxelles.

European Constitutional Group (1993). *A Proposal for a European Constitution*. London.

Friis, L. & Murphy, A. (1998). *Amsterdam-Luxembourg. Express or Slow Train to Meeting Enlargement and Legitimacy?*, København: DUPI Working Paper Nr. 5.

Føderalistklubben (1993). *Tag Europa alvorligt*. København: Tiderne Skifter.

Held, D. (ed.) (1991). *Political Theory Today*, Cambridge: Polity Press.

Højesteretsdom (1998). *Højesteretsdom af 6. april 1998, I 361/1997*.

Info-note I 74 (1999). *Regelproduktionen i EU. Tal for perioden 1987-97*. Christiansborg: Folketingets Europaudvalg.

Kelstrup, M. (1998). Om det danske demokrati og den europæiske integration. I: *Et Demokratisk EU?,* s. 9-43. Rådet for Europæisk Politik: Systime.
Lübbe, H. (1994). *Abschied vom Superstaat*. Berlin: Siedler.
Olsen, E. (1996). Magten tilbage til Folketinget. *Politiken*, 4.1.1998.
Pedersen, O.K. et al. (1994). *Demokratiets lette tilstand*. København, Spektrum.
Petersen, N. & Laursen, F. (1998). *Amsterdam-Traktaten: Baggrund, Kommentarer & Perspektiver*. Hjørring: Den danske Europabevægelse.
Samling af beretninger (1998). *Samling af beretninger afgivet af Markedsudvalget og Europaudvalget i perioden 1973-1998*. Christiansborg.
Sbragia, A. (1994). From 'Nation-State' to 'Member State': The Evolution of the European Community. I: P.M. Lützeler (ed.). *Europe after Maastricht: American and European Perspectives*, s. 69-89. Oxford: Berghahn Books.
Schmidt, V.A. (1997). European integration and democracy: the difference among member states. I: *Journal of European Public Policy, 4,* 1:128-145.
Sejersted, F. (1998). *EØS og folkestyret*. Reprint 1998/2. København: DUPI Working Paper.
Spinelli, A. (1983). Battling for the Union. I: T. Salmon & W. Nicoll (eds.). (1997): *Building European Union*, s. 173-181. Manchester: Manchester University Press.
Van Schendelen, M. P. C. M. (1996). EC Committees: Influence Counts More Than Legal Powers. I: R.H. Pedler & G. F. Schaefer (eds.). *Shaping European Law and Policy: The Role of Committees and Comitology in the Political Process*, s. 25-37. Maastricht: EIPA.
Vesterdorf, P.L. (1994). *Demokrati uden grænser – en bog om demokrati og Den Europæiske Union*. København: Fremad.
Weiler, J.H.H. et al. (1995). European Democracy and its Critique. I: J. Hayward (ed.). *The Crisis of Representation in Europe*, s. 4-39. London: Frank Cass.
Wessels, W. (1997). An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes. *Journal of Common Market Studies, 35*, 2:267-299.
Wind, M. (1992). Eksisterer Europa? I: C. Sørensen (red.): *Europa-Nation-Union*, s. 23-82. København: Fremad.
Wind, M. (1998). *IR Theory Meets European Union Law*. Ph.d.-afhandling. Firenze: European University Institute.

Om forfatterne

Erik Albæk
Professor ved Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet. Har gennem en årrække beskæftiget sig med anvendelsen af samfundsvidenskabelig viden og evaluering i offentlige beslutningsprocesser. Har for nylig foretaget en analyse af den danske „bløderskandale" og er for tiden i færd med at sammenligne med den svenske reaktion på hiv-smitte i blod og blodprodukter.

Jørgen Goul Andersen
Professor ved Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet. Medlem af Magtudredningens forskningsledelse. Forfatter til bøger og artikler om velfærdsstaten, valg og partier, demokrati og politisk deltagelse mv., bl.a. *Voting and Political Attitudes in Denmark,* 1997 (med Ole Borre), *Borgerne og lovene,* 1998, *Politik og Samfund i forandring 1-2,* 1998. Leder af Center for komparative velfærdsstatsstudier.

Henrik Bang
Lektor ved Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet. Centerleder på Center for Offentlig Organisation og Styring ved Handelshøjskolen i København. Har foruden demokratiforskning arbejdet mere bredt med politisk systemteori, governanceanalyse og demokratiteori eksempelvis: *The Everyday Maker: A new challenge to democratic governance,* 1998 (med Eva Sørensen) og artiklen *David Easton's Postmodern Images,* 1998.

Ellen Margrethe Basse
Professor i miljøret ved Juridisk Institut, Aarhus Universitet. Siden 1992 leder af Center for Samfundsvidenskabelig Miljøforskning (CeSaM), Aarhus Universitet. Har skrevet en række bøger og artikler på dansk eller engelsk inden for miljøret, retsteori og forvaltningsret. Er medlem af Danmarks Forskningsråd – tidligere medlem af Det Samfundsvidenskabelige Forskningsråd.

Anette Borchorst
Lektor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Tilknyttet forskningsprogrammet GEP (Gender, Empowerment and Politics). Har bl.a. udgivet artiklen *Feminist Thinking about the Welfare State,* 1998 og kap. 9-11 og 15 i *Likestillte demokratier? Kjønn og politikk i Norden*, 1999.

Jørgen Grønnegård Christensen
Professor i offentlig forvaltning, Institut for Statskundskab. Forfatter til bl.a. *Den usynlige stat,* 1991 og medforfatter til *Offentligt og effektivt? Institutionelle valg i den offentlige sektor,* 1998.

Peter Munk Christiansen
Forskningsprofessor ved Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet. Medlem af Magtudredningens forskningsledelse. Forfatter til bøger og artikler om offentlig politik, reformer i den offentlige sektor og interesseorganisationer, herunder *Skatter uden velfærd*, 1991 (med Jørgen Goul Andersen), *Det frie marked – den forhandlede økonomi*, 1993. Medforfatter til *Interesseorganisationer i dansk politik*, 1998.

Lykke Friis
Forsker ved Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI). Ph.d-afhandlingen fra 1997 fokuserede på EU's udvidelse mod Øst. Nyere artikler er *EU's Østudvidelse efter Amsterdam,* 1997 og *EU and Central and Eastern Europe – Governance and Boundaries*, 1999 (med Anna Murphy).

Carsten Greve
Adjunkt i offentlig forvaltning på Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Hovedredaktør af Nordisk Administrativt Tidsskrift. Forsker i privatisering, udlicitering og offentlige selskaber. Forfatter til artikler og bøger om den grå zone, senest et bidrag om Skandinavien i bogen *Quangos, Accountability & Reform*, 1999.

Peter Gundelach
Professor ved Sociologisk Institut, København Universitet. Har bl.a. forsket i sociale bevægelser, værdier og frivillige organisationer. Blandt publikationer kan nævnes *Sociale bevægelser og samfundsændringer,* 1988, *Danskernes værdier,* 1993 (med Ole Riis). Dertil kom-

mer forskellige artikler bl.a. vedrørende frivillige organisationer.

Stig Hjarvard
Lektor ved Institut for Film- og Medievidenskab, Københavns Universitet. Leder af forskningsprogrammet „Global Media Cultures", finansieret af Statens Humanistiske Forskningsråd i perioden 1999-2001. Nyere bøger er *Internationale tv-nyheder*, 1995, *Nyhedsmedierne rolle i det politiske demokrati*, 1995, *Grænseløse medier – nye sociale fællesskaber?*, 1996, *Tv-nyheder i konkurrence,* 1999.

Jørgen Albæk Jensen
Lektor ved Juridisk Institut, Aarhus Universitet. Har blandt andet udgivet *Parlamentarismens statsretlige betydning,* 1997, *Politiske partier i amerikansk forfatningsret,* 1991, og er medforfatter til *Forvaltningsret – Almindelige Emner,* 1997, der anvendes som lærebog i forvaltningsret ved Juridisk Institut.

Torben Beck Jørgensen
Professor i forvaltning og organisation ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Medlem af Magtudredningens forskningsledelse. Har bl.a. skrevet *Når staten skal spare* og *Magtens spejl: Myndighed og borger i skønlitteraturen*. Medredaktør og bidragyder til *Livet i offentlige organisationer*.

Jørn Loftager
Lektor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Er medredaktør og bidragsyder til *The Rationality of the Welfare State*, 1996 og har bl.a. skrevet artiklen *Den politiske offentlighed i teori og i praksis*, 1994.

Eva Sørensen
Lektor ved Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, Roskilde Universitetscenter. Har bl.a. publiceret artiklerne: *Democracy and Empowerment,* 1997, *Brugeren og demokratiet,* 1997 og *New forms of democratic empowerment: Introducing user influence in the primary school system in Denmark,* 1998.

Lise Togeby
Professor i politisk sociologi ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Formand for Magtudredningens forskningsledelse. Har i

de seneste år først og fremmest publiceret vedrørende den danske befolknings holdninger over for indvandrere og flygtninge, heriblandt bogen *I syv sind,* 1995 (med Øystein Gaasholt).

Lars Torpe
Lektor ved Institut for Økonomi, Politik, Forvaltning, Aalborg Universitet. Har bl.a. publiceret artiklerne: *Social Reflexivity, Democracy and New Types of Citizen Involvement in Denmark,* 1997 (med Peter Gundelach) og *Lokal organisationsdeltagelse og demokrati. Mellem individ og fællesskab, borger og styre,* 1998.