



Demokratiske udfordringer

Kort udgave af
Magtudredningens
hovedresultater

Lise Togeby
Jørgen Goul Andersen
Peter Munk Christensen
Torben Beck Jørgensen
Signild Vallgård

Magtudredningen

Demokratiske udfordringer.
Kort udgave af
Magtudredningens hovedresultater

Magtudredningen

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 ledes af en uafhængig forskningsledelse.

Magtudredningens forskningsresultater publiceres i en række bøger, som udgives på Aarhus Universitetsforlag, og i en skriftserie, som udgives af Magtudredningen.

Lise Togeby
(formand)

Jørgen Goul Andersen

Peter Munk Christiansen

Torben Beck Jørgensen

Signild Vallgård

**Lise Togeby,
Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen
Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård**

**Demokratiske udfordringer.
Kort udgave af
Magtudredningens hovedresultater**

Magtudredningen

*Demokratiske udfordringer. Kort udgave af
Magtudredningens hovedresultater*

© Magtudredningen og forfatterne, 2003

ISBN: 87-7934-851-3

Omslag: Svend Siune

Tryk: AKA-PRINT A/S, Århus

Magtudredningen
c/o Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet
Universitetsparken
8000 Århus C
Danmark

Magtudredningen@ps.au.dk
www.magtudredningen.dk

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

Forord

Magtudredningen har publiceret sine sammenfattende analyser i bogen, *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen* (Århus: Aarhus Universitetsforlag, 2003). Skriftet, der foreligger både på dansk og engelsk, indeholder en lettere revideret version af bogens indlednings- og afslutningskapitler. Det indeholder således Magtudredningens afsluttende konklusion.

September 2003
Lise Togeby (formand)

Jørgen Goul Andersen

Peter Munk Christiansen

Torben Beck Jørgensen

Signild Vallgård

Indhold

Kapitel 1. Magtudredningen: rammen for projektet	7
Den stillede opgave.....	7
Magtens fordeling	9
Demokratiske idealer.....	12
Kapitel 2. Magt og demokrati ved overgangen til det	
21. århundrede	16
Hvilke ændringer er der sket i magtfordelingen?	17
Individualiseret politik	17
Ændringer i relationerne mellem folk og elite.....	19
Ændringer i relationerne mellem myndighederne	22
Statsmagtens relationer til organisationer, erhvervsliv og medier	26
Suverænitæt og selvstændighed.....	29
Ændrede beslutningsprocesser.....	31
Ændringer i magtens former	33
Hvordan er det gået med demokratiet?	36
Lige politiske rettigheder	37
Den frie meningsdannelse	39
Omfattende og lige deltagelse	41
Effektiv og ansvarlig styring	43
Har bevidstheden kunnet følge med?.....	45
Magten.....	46
Demokratiet.....	47
Internationaliseringen.....	48
Individualiseringen.....	49
Medierne.....	50
Undervurderer politikerne vælgerne?.....	51
Folkestyrets tilstand	52
Litteratur	58
Om forfatterne	63

Kapitel 1

Magtudredningen: rammen for projektet

I 1970'erne – og først og fremmest efter jordskredsvalget i 1973 – var det en udbredt opfattelse, at det danske demokrati var i krise (Svensson, 1996). Kriseoplevelsen blev klart udtalt af den konservative Erik Haunstrup Clemensen under en debat i Folketinget i december 1974: ”... hvis dette folketing ... fortsætter på samme måde, som vi har set det i størstedelen af den ét års periode, der nu er gået til ende, er jeg overbevist om, at folkestyret i dets nuværende form simpelthen ikke overlever udgangen af dette tiår”.¹ En sådan kriseoplevelse kommer ikke længere til udtryk, hverken i Folketinget eller i den offentlige debat. Som det siges i beretningen fra det folketingsudvalg, der anbefalede gennemførelsen af en dansk magtudredning, forekommer det i dag ikke ”velvalgt at tale om en krise for demokratiet som styreform”.²

Alligevel udtrykkes der i beretningen en betydelig bekymring over de senere års udvikling, der ”opleves som et reelt tab af demokratisk indflydelse og dermed en reduktion af tiltroen til de demokratiske beslutningsprocessers styrke og relevans”.³ De folkevalgte oplevede, at de som følge af internationaliseringen, decentralisering og dannelsen af statslige aktieselskaber var ved at tabe kontrollen med udviklingen. Og samtidig oplevede de befolkningen som vanskeligere at styre, idet folk stillede ”krav om større selvstændig indflydelse på [deres] egen situation og muligheder”.⁴ Alt i alt havde den politiske styring og kontrol fået vanskeligere vilkår. Nok var der ikke tale om en krise for folkestyret, men forestillingen var alligevel, at udviklingen gik i den forkerte retning.

Samtidig gælder det ifølge folketingsudvalget, at såvel vælgere som politikere ”befinder sig i en situation, hvor det næppe fuldt ud er muligt at overskue konsekvenserne af den beskrevne udvikling, hvilket kan give sig udslag i misfornøjelse og frustration”.⁵ På denne baggrund besluttede Folketinget i 1997 at igangsætte en Magtudredning, eller ”En analyse af demokrati og magt i Danmark”, som det officielle navn er.

Den stillede opgave

Arbejdet med Magtudredningen blev overdraget en forskningsledelse bestående af fem uafhængige forskere, der gik i gang i begyndelsen af 1998.

Alt i alt vil der, når projektet er helt færdigt, være udgivet ca. 50 bøger og 30 mindre bøger, de såkaldte skrifter.

Udgangspunktet for arbejdet har været den ovenfor omtalte beretning, der i marts 1997 blev afgivet af Udvalget vedrørende analyse af demokrati og magt i Danmark. Beretningen indeholdt et idékatalog over spørgsmål, som Magtudredningen kunne beskæftige sig med, men beretningen fastslog, at det i sidste instans var forskerne, der skulle fastlægge de konkrete undersøgelsesspørgsmål. Forskningsledelsen har fortolket beretningen således, at vi har været bundet af de overordnede problemstillinger, som diskuteres i beretningen, men ikke af den konkrete liste af emner. Opgaven har derfor været at analysere det danske folkestyres tilstand ved overgangen til det 21. århundrede samt de ændringer, der er foregået i årene forud.

Den danske Magtudredning blev igangsat delvis efter forbillede fra de magtudredninger, der tidligere havde været gennemført i Norge i 1970'erne og i Sverige i 1980'erne. Offentligt finansierede magtudredninger er et særligt skandinavisk fænomen og ligger i Norge og Sverige inden for rammerne af en omfattende udredningstradition, som ikke kendes på samme måde i Danmark. Vi har derfor også ved udformningen af den danske Magtudredning skelet til de nordiske forbilleder. Til forskel fra disse har den danske Magtudredning dog også undersøgt Folketinget og de politiske partier. I Norge iværksatte man i 1998 en ny magtudredning, der har arbejdet parallelt med den danske og inden for nogenlunde samme formelle rammer. Den nye norske Magtudredning afslutter sit arbejde i efteråret 2003.

Den danske Magtudrednings konklusion er fremlagt i bogen *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen* (2003).⁶ Hensigten har været at give et sammenhængende svar på spørgsmålet om folkestyrets tilstand ved overgangen til det 21. århundrede. Bogen bygger i hovedsagen, men ikke udelukkende, på de bøger og skrifter, som Magtudredningen har udsendt. På tværs af publikationer er hovedresultaterne fra de mange undersøgelser blevet sammenfattet. Bogens målgruppe er Folketinget og den interesserede offentlighed i Danmark. Det foreliggende skrift indeholder lettere reviderede versioner af bogens indlednings- og afslutningskapitler.

Vi har valgt at gøre ændringsperspektivet til den røde tråd. Spørgsmålet er, hvorledes de politiske institutioner og befolkningens politiske adfærd har ændret sig gennem sidste halvdel af det 20. århundrede. Det er i god overensstemmelse med folketingsudvalgets beretning, der netop tager udgangspunkt i, at folkestyret i disse år stilles over for nye udfordringer. Som

hovedregel beskriver vi udviklingen siden anden verdenskrig, men nogle gange går vi længere tilbage, og andre gange er tidsperspektivet kortere.

Hovedsigtet med *Magt og demokrati i Danmark* er at sammenfatte den eksisterende viden om folkestyrets udvikling i Danmark i sidste del af det 20. århundrede. Men vi konfronterer også udviklingen med normative forestillinger om en demokratisk styreform. Der er således på samme tid tale om en videnskabsbaseret fremstilling og om en bog, der lægger op til debat. Vi vil med bogen forsøge at besvare to sammenhængende spørgsmål, der hver har både et empirisk og et normativt aspekt:

- Hvordan er folkestyrets tilstand i Danmark ved overgangen til det 21. århundrede, og i hvilket omfang lever det op til vore demokratiske idealer?
- Hvordan har folkestyret udviklet sig i sidste del af det 20. århundrede, og har udviklingen været til det bedre eller til det værre?

Man kan også sige, at den empiriske side af sagen handler om, hvordan magten er fordelt i Danmark, mens den normative handler om, i hvilket omfang denne fordeling af magten er i overensstemmelse med vore demokratiske idealer.

Magtens fordeling

Når vi taler om magtens fordeling, drejer det sig dels om forholdet mellem borgerne og andre politiske aktører, dels om relationen mellem de forskellige politiske institutioner. Set i et udviklingsperspektiv er der således tale om to forskellige problemstillinger. Den *første problemstilling* er, om der er sket ændringer i den enkelte borgers muligheder for at påvirke både samfundets overordnede beslutninger og de konkrete rammer om hans eller hendes eget liv. Den *anden problemstilling* er, om der er sket forskydninger af magten mellem forskellige institutioner: mellem nationale og internationale institutioner, mellem politisk valgte organer og magtfulde interessegrupper, mellem regering og Folketing og mellem domstole og Folketing.

En besvarelse af de stillede spørgsmål forudsætter imidlertid, at vi først gør os klart, hvad vi vil forstå ved magt. Magtbegrebet hører til de mest omdiskuterede begreber inden for samfundsvidenskaberne. Teoriudviklingen er gået i retningen af et stadigt mere omfattende magtbegreb, hvor nye sider af magten er blevet inddraget i analysen. De forskellige forfattere, der har bidraget til Magtudredningen, har arbejdet med det eller de magtbegreber, som de hver for sig har fundet mest hensigtsmæssigt (se i øvrigt Chri-

stiansen & Togeby, 2003a). I dette skrift inddrager vi nogle af de former for magt, som har fundet anvendelse i de mange projekter. Som udgangspunkt kan vi opdele de anvendte magtbegreber i tre hovedtyper:

- magt som besiddelse eller ressource
- magt som en relation mellem aktører
- strukturel magt

Magt som besiddelse eller ressource er nok det magtbegreb, der oftest anvendes i dagligsproget. Det er dette begreb om magt, der ligger bag spørgsmålet om, ”hvem der har magten?”. Her forestiller man sig, at magten er et objekt, som nogen besidder i store mængder, mens andre intet har. Derfor er det også muligt at sætte navne på de magtfulde personer. Men det er også det begreb om magt, der anvendes, når man interesserer sig for magtresourcernes betydning, f.eks. betydningen af økonomisk kapital, organisatorisk styrke eller faglig ekspertise. Her er tankegangen, at personer, der besidder mange penge, som har stærke organisationer i ryggen, eller som besidder en viden, som kun de færreste har del i, har forudsætningerne for at påvirke samfundets vigtige beslutninger. Det er endelig også dette magtbegreb, man anvender, når man interesserer sig for, hvem der er indehavere af samfundets magtpositioner: Hvem er det, der sidder på regeringsmagten, hvem er medlemmer af centrale nævn og udvalg, og hvem sidder i bestyrelsen for de store virksomheder?

Inden for hovedstrømmen af den politologiske forskning har dette magtbegreb i mange år været sat lidt i skammekrogen. Kritikken af ressourcebegrebet har først og fremmest påpeget, at ikke alle aktører nødvendigvis anvender de ressourcer, som de besidder. Spørgsmålet er altså, om ressourcerne rent faktisk bliver anvendt til at udøve magt. Alternativt har man talt om, at magt og indflydelse er begreber om *relationer mellem aktører*. Ifølge Robert A. Dahl⁷ øver A indflydelse over B, i det omfang A kan få B til at handle anderledes, end B ellers ville gøre. De involverede aktører kan være enkeltpersoner eller kollektive aktører som interesseorganisationer, virksomheder eller stater. Også dette begreb om magt knytter sig tæt til almindelig sprogbrug.

Dahls definition af et relationelt magtbegreb er enkelt og entydigt, men vanskelighederne opstår, når man skal anvende det i praksis. Også forskere, der i øvrigt fastholder det relationelle magtbegreb, fremhæver, at magtudøvelsen kan være skjult eller indirekte. Ofte er det slet ikke nødvendigt for den magtfulde, der måske besidder mange ressourcer, at gøre noget for at få

andre til at følge sine ønsker. De andre aktører ved, at det vil få ubehagelige konsekvenser, hvis de ikke lever op til kravene, og de indretter sig derfor på forhånd efter dem. Magtudøvelsen kan også komme til udtryk i evnen til at sætte eller indskrænke den politiske dagsorden. Herved kan man holde sager ude fra den politiske dagsorden og forhindre, at de bliver gjort til genstand for offentlig debat eller formel beslutning.⁸ Samtidig er der andre, der påpeger det relationelle magtbegrebs begrænsninger over for fænomener som *strukturel magt*.

Forestillinger om strukturel magt optræder i flere forskellige versioner i magtforskningen. Man kan således tale om, at der knytter sig magt til *institutionelle strukturer* således at forstå, at forskellige sæt af regler og normer fremkalder forskellige konsekvenser. For eksempel viser det sig, at lande, der som Danmark administrerer arbejdsløshedsunderstøttelsen gennem fagforeningstilknyttede arbejdsløsheds-kasser, har en høj arbejdsløshedsprocent og stærke fagforeninger sammenlignet med andre lande. På samme måde har det afgørende betydning for de enkelte partiers styrke, om man i et land har forholdstalsvalg, som vi har i Danmark, eller man har flertalsvalg i enkeltmandskredse, som man har i USA og England. Der er således indbygget strukturel magt i institutionerne.

Også det, man kalder idémagt, definitionsmagt eller magten over tanken, er en form for strukturel magt. I dette tilfælde har de begreber, vi bruger, og de argumenter, der opleves som legitime, betydning for, hvilke spørgsmål der defineres som politiske problemer, og hvilke politiske løsninger der overhovedet kommer på tale. *Definitions magten* er vigtig i vore dages samfund. Eksempelvis er ligestillingsargumenter vægtige og legitime argumenter i den politiske debat i Sverige, mens de ikke indgår i tilsvarende politiske debatter i Danmark, f.eks. om orlovsordninger.⁹ Problempopfattelsen og debatklimate er forskelligt i de to lande, og dermed også de politiske løsninger, der kommer på tale. Beslægtet med begrebet om diskursiv magt er det begreb om vanernes magt, som optræder hos antropologiske forskere.¹⁰ I begge tilfælde er der tale om magtstrukturer, som den enkelte ikke uden videre kan sætte sig ud over.

De fleste magtanalyser og specielt de klassiske politologiske analyser har beskæftiget sig med den form for magt, man kan kalde ”magt over”, hvor udgangspunktet er en konflikt mellem interesser, hvor nogen eller noget har magt over andre ved at påvirke deres adfærd. I forlængelse af Michel Foucault¹¹ bliver magt imidlertid af mange opfattet som ”magt til”. Magtudøvelsen ansues eksempelvis som en proces, hvor det lykkes at få

den styrede til at gøre den styrendes projekt til sit eget.¹² Interessen knytter sig her til det, der er blevet kaldt ”magtens transformativ kapacitet”.¹³

Skal man foretage en dækkende beskrivelse af magtforholdene og deres udvikling i det danske samfund, forudsætter det inddragelse af alle de forskellige former for magt, der er beskrevet ovenfor. Det er nødvendigt både at se på, hvilke aktører der besidder mange magtressourcer, hvilke aktører der i konkrete situationer er i stand til at påvirke andre aktørers adfærd, hvordan institutionerne sætter rammerne for de politiske aktørers adfærd, og hvorledes problemdefinitioner og politiske værdier sætter grænser for de mulige politiske løsninger.

Demokratiske idealer

For at vurdere demokratiets tilstand og udvikling forudsættes der en vis enighed om, hvad man skal forstå ved demokrati. I den danske debat har man traditionelt stillet to forskellige syn på demokratiet over for hinanden, nemlig opfattelsen af demokrati som en metode, der er knyttet til Alf Ross' navn,¹⁴ og opfattelsen af demokrati som en livsform med samtalen som det centrale element, der er knyttet til Hal Kochs navn.¹⁵ Der har måske nok været en tendens til, at man i debatten har skærpet afstanden mellem de to synspunkter, men herved har man til gengæld demonstreret spændvidden i demokratibegrebet.

For Alf Ross er en stat demokratisk i det omfang, magten tilkommer folket gennem almindelig valgret og flertalsafstemninger. Idealet er en statsform, hvor de politiske funktioner med maksimal *intensitet*, *ekstensitet* og *effektivitet* udøves af folket. Intensiteten vedrører omfanget af den personkreds, der har valgret. Ekstensiteten vedrører, hvor mange spørgsmål befolkningen kan øve indflydelse på, og endelig vedrører effektiviteten befolkningens evne til at påvirke de endelige beslutninger.¹⁶ For Ross er det afgørende, hvordan forfatningens regler for fordeling af indflydelse mellem borgere, repræsentanter og bureaukrater er udformet. Det handler således primært om rettigheder og kompetencer.

For Hal Koch er almindelig valgret og flertalsafstemninger ikke tilstrækkeligt til, at en beslutningsproces kan karakteriseres som demokratisk. Tværtimod kan en sådan ordning udvikle sig til et flertalsdiktatur. Han illustrerer det med et eksempel fra et sogneråd, hvor der er valgt repræsentanter for to forskellige partier, hvor det ene parti har fire mandater og det andet tre mandater. Flertalsgruppen kan i denne situation uden nogen hensyntagen til mindretalsgruppen hver gang stemme sine synspunkter igennem. For at fortjene betegnelsen demokrati må der ifølge Koch kræves, at der

forud for afstemningen er foregået en offentlig samtale, hvor synspunkterne er blevet prøvet af mod hinanden, og hvor de bedste argumenter vinder til sidst. Ifølge Koch kan man slå sig til rette eller tale sig til rette, men kun den sidste form for konfliktløsning fortjener betegnelsen demokrati.¹⁷ Hal Kochs synspunkter svarer meget godt til den demokratiforståelse, som i dag kaldes *deliberativt demokrati*, og som understreger nødvendigheden af en fri offentlig diskussion og meningsdannelse.

Andre demokratiteoretikere har lagt større vægt på befolkningens faktiske deltagelse i det politiske liv, dvs. på brugen af de demokratiske rettigheder. Det nytter ikke noget, at hele befolkningen har valget, hvis mange ikke gør brug af denne valgret eller i øvrigt ikke er politisk aktive. Helt galt er det, hvis deltagelsen er meget skævt fordelt i samfundet, så kun de mest ressourcestærke gør brug af deres demokratiske rettigheder. Ud fra dette deltagelsesdemokratiske synspunkt kræves det altså, at deltagelsen er både omfattende og ligeligt fordelt i befolkningen. Og forudsætningen herfor er så igen en nogenlunde ligelig fordeling af økonomiske, sociale og videnskabelige ressourcer.¹⁸

Demokratiteorien har primært beskæftiget sig med de politiske beslutningers tilblivelse eller med de krav, man skal stille til beslutningsprocessen. Der er dog en fare for, at betoningen af disse krav kan blive for ensidig. Resultatet skal også være en effektiv opgaveløsning i overensstemmelse med de demokratisk vedtagne beslutninger. Som formuleret af den tyske politolog Fritz Scharpf er demokratisk legitimitet afhængig af, at de offentlige myndigheder besidder ”kapacitet til at løse problemer, som kræver kollektive løsninger”.¹⁹ Et demokratisk samfund kræver, at der også sker en effektiv opgaveløsning eller styring på grundlag af principper, hvor den endelige kompetence ligger hos folket. Som ovenfor omtalt indgik bekymringen for en aftagende styringsevne som et centralt led i Folketingsudvalgets grundelse for at igangsætte en magtudredning.

Vi kan sammenfatte disse overvejelser om demokratiets indhold i fire idealer for et demokratisk samfund:

- *Lige politiske rettigheder*, baseret på almindelig valgret, flertalsafgørelser og mindretalsbeskyttelse.
- *Fri meningsdannelse*, som bygger på en åben og mangfoldig adgang til information.
- *Omfattende og lige deltagelse*, der igen forudsætter en forholdsvis stor lighed i økonomiske og sociale ressourcer.

- *Effektiv og ansvarlig styring*, dvs. at det offentlige evner at løse kollektive problemer på en acceptabel og effektiv måde i overensstemmelse med de politisk formulerede retningslinjer.

I de senere år er spørgsmålet om demokratiets tilstand ofte blevet formuleret lidt bredere som et spørgsmål om medborgerskab, dvs. om alle borgere indgår som fuldgyldige, ligeværdige og handledygtige medlemmer af samfundet.²⁰ Medborgerskabsbegrebet er hentet fra T.H. Marshall²¹ og har til demokratidiskussionen tilføjet en forstærket interesse for økonomiske og sociale ressourcer, der opfattes som en forudsætning for politisk lighed og autonomi. Derudover indgår der i medborgerskabstilgangen en selvstændig interesse for fællesskabets sammenhængskraft og borgernes værdier, orientering eller identitet. Spørgsmålet er, om borgerne er præget af tolerance og tillid i forhold til det politiske fællesskab og i forhold til andre medlemmer af dette fællesskab.²² I flere af de undersøgelser, der er blevet foretaget inden for Magtudredningens rammer, har det været kvaliteten af medborgerskabet, der har været problemstillingen, ikke blot borgernes rettigheder og deltagelse. Vi vil derfor også formulere et femte ideal, hvorpå vi vil måle det danske samfund:

- Et samfund præget af tillid, tolerance og hensyn til fællesskabet.

Vi stiller i denne bog spørgsmålet om, i hvilket omfang det politiske liv i Danmark lever op til disse fem ideelle krav, og om udviklingen er gået i retning af en større eller mindre opfyldelse af dem. Man kan opstille mange andre og givetvis rimelige idealer for det politiske liv. Eksempelvis er det vanskeligt at forestille sig et velfungerende demokratisk samfund uden en offentlig sektor, der lever op til idealer om retssikkerhed, innovationsevne og integritet.²³ Disse og lignende idealer har vi dog ikke defineret som demokratiske idealer, da vi ønsker at fastholde en enkel og klar opfattelse af demokrati. Alligevel vil en række således supplerende idealer blive inddraget i det følgende.

Noter

1. *Folketingstidende*, 1974-75, 1. samling: sp. 2892).
2. Beretning nr. 6, 1997: 5.

3. Beretning nr. 6, 1997: 5.
4. Beretning nr. 6, 1997: 5.
5. Beretning nr. 6, 1997: 6.
6. Tøgeby m.fl., 2003.
7. Dahl 1957; 1958.
8. Bachrach & Baratz, 1962; Lukes, 1974.
9. Borchorst, 1999; 2003; Dahlerup, 2002.
10. Sjørslev, 2003.
11. Foucault 1979; 1982; 1988.
12. Vallgård, 2003a.
13. Jf. Hoff, 2003.
14. Ross, 1946.
15. Koch, 1960/1945.
16. Ross, 1946: 176ff.
17. Koch, 1960/1945: 14ff.
18. Pateman, 1970; Dahl, 1989.
19. Scharpf, 1999: 11.
20. Goul Andersen, 2002b.
21. Marshall, 1950.
22. Goul Andersen, 2002b.
23. Beck Jørgensen, 2003b.

Kapitel 2

Magt og demokrati ved overgangen til det 21. århundrede

De sidste par år har givet os mange billeder, der på symbolsk vis har anskueliggjort, at vi lever i en globaliseret verden, og at Danmark har en rolle at spille heri: Den danske statsminister, Anders Fogh Rasmussen, der på EU-topmødet i København forhandler EU-udvidelsen på plads. Den samme statsminister, der et halvt år efter bliver modtaget af den amerikanske præsident i det Hvide Hus for at blive takket for Danmarks aktive indsats som USA's allierede i krigen imod Irak. De billeder, vi har i erindringen fra de politiske sejre hundrede år før, er meget anderledes: Det er arbejdere og bønder, der gør deres indtog på Rigsdagen, det er systemskiftet, hvor kongen må acceptere en regering, der udgår af et flertal i Folketinget, og det er "den første bonde i kongens råd". Og endelig er det den danske nationalstat, der konsolideres i 1920, da vi uden i øvrigt at have været krigsførende ved de allieredes hjælp får Sønderjylland tilbage til Danmark. I løbet af de hundrede år har vi bevæget os fra at være optaget af at grundfæste både demokratiet og nationalstaten i vores eget land til at være optaget af at spille en rolle i forbindelse med det overnationale samarbejde i Europa og verden.

I samme periode har Danmark bevæget sig fra et landbrugssamfund over industrisamfundet til en ny type af samfund, som vi i mangel af bedre har kaldt informationsamfundet. Det er endnu vanskeligt at give en præcis skildring af den nye samfundstypes, informationsamfundets egenskaber, men karakteristiske træk ser ud til at være en stor udbredelse af IT-teknologi, mere flade organisationsstrukturer, høje kvalifikationskrav til arbejdskraften, mennesker præget af individualisering og refleksivitet og et politisk liv, der er blevet medialiseret og mindre forudsigeligt.¹ Forud for og sideløbende med denne udvikling er der i Danmark sket en betydelig vækst i den offentlige sektor. En meget stor del af vores daglige liv er i dag struktureret af offentlige institutioner.

Magt og demokrati i Danmark har stillet spørgsmålet, hvordan det i den beskrevne periode og specielt i de seneste årtier er gået med magtfordelingen og demokratiet i det danske samfund. Hvilken betydning har det for den enkelte borger og for spillet mellem de politiske institutioner, at vi nu lever i et globaliseret informationsamfund? Har den høje grad af både politisk og økonomisk lighed, der prægede Danmark i sidste halvdel af det

20. århundrede, kunnet bevares ved overgangen til det 21. århundrede? Og har vores bevidsthed kunnet følge med til disse forholdsvis store omvæltninger?

Hvilke ændringer er der sket i magtfordelingen?

Spørgsmålet om magtens fordeling kan anskues fra flere forskellige sider. I det følgende vil vi først se på ændringerne i den enkelte borgers muligheder for at øve indflydelse og på relationen mellem folket og eliterne. Dernæst beskriver vi de ændringer, der er sket i relationen mellem forskellige politiske aktører, og endelig vil vi forsøge at identificere ændringerne i magtudøvelsens former.

Individualiseret politik

Når man har sammenlignet forholdene i de skandinaviske lande med forholdene i andre lande i verden, har konklusionen altid været, at de skandinaviske lande er karakteriseret ved en meget høj grad af politisk lighed. Dette forhold er blevet forklaret med, at der i de skandinaviske lande findes meget stærke politiske og faglige organisationer, der har styrket de i øvrigt ressourcetsvage grupper i samfundet. Der har altså eksisteret kollektive, organisatoriske ressourcer, der har kunnet konkurrere med individuelle ressourcer som formue, uddannelse og status. Og der har været stærke folkelige organisationer, der har kunnet tage kampen op med kapital og standsprivilegier.

Den kollektive organisering er blevet svækket gennem de seneste årtier. Det klareste tegn herpå er de politiske partiers faldende medlemstal, som først og fremmest er gået ud over de gamle medlemspartier, Socialdemokratiet, Venstre, de konservative og Det radikale Venstre, der samtidig har fået vælgergrupper, hvis sociale sammensætning er langt mere varieret end tidligere. Venstre er ikke længere et parti for bønder, og Socialdemokratiet er ikke længere arbejdernes parti. Ganske vist er ryterne om partiernes snarlige død stærkt overdrevne – der synes at være fundet en ny ligevægt med færre medlemmer – men partiernes evne til kollektiv mobilisering er stort set forsvundet. Mange foretrækker at tage stilling fra sag til sag.² Det samme gælder fagbevægelsen, der ganske vist ikke har mistet så mange medlemmer, men som til gengæld ikke spiller den samfundsforandrende rolle, som karakteriserede opbygningen af industrisamfundet. Også de nye sociale bevægelser, som blomstrede i 1970'erne og 1980'erne, er svækkede og er blevet afløst af mindre ambitiøse enkeltsagsorganiseringer.³

Der er også sket en udvikling fra mere kollektive aktionsformer til mere individualiserede f.eks. til de aktivitetsformer, man med et paradoksalt udtryk har kaldt ”individualiseret kollektiv aktivitet”,⁴ hvortil regnes at skrive under på en underskriftsindsamling, at give økonomisk bidrag til foreninger eller aktioner og politisk forbrug. Man deltager i en fælles kollektiv aktion, men der er ikke nogen personlig kontakt imellem deltagerne. Man bestemmer selv, hvornår og hvor man er aktiv. Aktiviteten er situationsbestemt og varierende, ikke stabil og langsigtet.

I nogle lande har man kunnet iagttage et fald i foreningsaktiviteten, hvor aktivt medlemskab er blevet erstattet af støttemedlemskaber eller af økonomiske bidrag til organisationer, som man ikke engang er medlem af. En sådan udvikling kan endnu ikke spores i Danmark, hvor foreningsaktiviteten, når bortses fra de politiske partier, er uforandret høj. Dog har man også i Danmark kunnet iagttage en faldende deltagelse blandt de unge.⁵

Samtidig er der sket en ændring, hvad angår målsætningerne for aktiviteterne. Der er i nogen grad sket en udvikling fra sager med et kollektivt sigte til sager, der vedrører den enkelte og hans eller hendes familie. Kampen vedrører ikke længere arbejderklassen eller kvindesagen, men forholdene i børnenes skole, et nybyggeri, der ødelægger udsigten, eller nedlæggelsen af et lokalt sygehus. Det handler mindre om politik og mere om brugerindflydelse og indflydelse på arbejdspladsen, og det handler mindre om beslutningernes tilblivelse og mere om deres implementering. Og det ene kan ikke uden videre erstatte det andet. Der er forskel på at have indflydelse på skolelovene og på forholdene i 4A i ens eget barns skole. Det indebærer ikke, at aktiviteten er snævert egoistisk motiveret, men rækkevidden er smallere, end den var tidligere.⁶

Alt i alt kan man konstatere, at de store folkelige bevægelseres tid er forbi. Fagbevægelsen og andelsbevægelsen mobiliserer ikke længere arbejdere og bønder, som de gjorde i begyndelsen af det 20. århundrede. Og de sociale bevægelser mobiliserer ikke længere de veluddannede og kvinderne, som de gjorde i 1970'erne og 1980'erne. Der er sket en udvikling fra kollektiv politisk aktivitet til mere individualiseret politisk aktivitet, og de individuelle ressourcer har fået større betydning end de kollektive. Der er to sider af denne sag. På den ene side ser vi omridset af borgere, der i forhold til tidligere tiders fællesskaber bevæger sig friere. Dette kan på den anden side have sin pris, nemlig en forøgelse af den politiske ulighed.

Ændringer i relationerne mellem folk og elite

Det er et gennemgående tema i den politiske debat, at der er en stigende afstand mellem folk og elite. Det var dette tema, Fogh Rasmussen spillede på i sin første nytårstale som statsminister, hvor han talte om de smagsdommere og eksperter, der uden legitimitet gjorde sig kloge på folkets vegne. Forestillingen om en modsætning mellem folk og elite findes i flere versioner: politikerne over for vælgerne, det offentlige over for den private borger, eksperterne over for almindeligt dødelige og den veluddannede del af befolkningen over for den mindre veluddannede del. At der findes sådanne skel i befolkningen, er der ingen tvivl om. Spørgsmålet er, hvor omfattende de er, og om de er øget gennem de seneste årtier.

Hvis vi starter med at se på de beskrivelser af borgerne eller vælgerne, som vi kender fra de store vælger- og medborgerundersøgelser, er konklusionen meget klar. Danske vælgere er generelt politisk interesserede, viden- de og føler sig i stand til at overskue politiske spørgsmål, deres holdninger er ret konsistente, og der er en høj grad af sammenhæng mellem deres holdninger og deres partivalg. Samtidig lægger de vægt på selv at kunne tage stilling fra sag til sag. Alt dette gælder i stigende grad. Dertil kommer, at deres tillid til politikerne snarere er stigende end faldende. Man kan med nogen ret sige, at vælgerne har nærmet sig de klassiske demokratiske idealer for saglig stillingtagen. Til gengæld forventer vælgerne så også en form for dialog og lydhørhed – og reagerer negativt, hvis der i udtalt grad handles hen over hovedet på dem, uanset om det er Folketinget, der gør det som i efterlønsagen, eller partiledelsen, der gør det som ved valget af Mogens Lykketoft til ny partiformand.⁷

Afstanden mellem vælgerne og den politiske elite er nok også på de fleste områder blevet mindre. Politikernes sammensætning med hensyn til køn, alder og uddannelse ligner befolkningens sammensætning mere end nogensinde.⁸ Og holdningsmæssigt er afstanden mellem politikere og befolkning i de fleste tilfælde ikke stor, med EU-samarbejdet som den mest prominente undtagelse.⁹ Men befolkningen oplever fra tid til anden, at der er en stor afstand til politikerne. Tilsvarende giver politikerne ofte udtryk for, at de oplever en stor afstand til befolkningen, eller i hvert fald fornemmer de, at befolkningen oplever en stor afstand til politikerne.¹⁰

At denne oplevelse af afstand er så forholdsvis udbredt, skyldes formodentlig svækkelsen af de kanaler, der traditionelt har forbundet politikere og befolkning. Risikoen for kommunikationssvigt er blevet større. Massemedierne har afløst de store medlemspartier som de vigtigste forbindelsesled mellem borgere og politikere. At være politiker er ikke længere en tillids-

post, man kvalificerer sig til efter mange års forberedelse i partiorganisationens forskellige dele, men en profession næsten på lige fod med andre professioner.¹¹ Politikken er blevet professionaliseret, også gennem ansættelsen af flere partifunktionærer, og det har bidraget til en stærkere oplevelse af afstand.

Generelt må man nemlig konkludere, at magtdistancen i det danske samfund er reduceret. Staten er ikke længere fjern og ophøjet, men er kommet i øjenhøjde med borgerne. Fra at være en myndighedsstat er det blevet en hverdagsstat. Den offentlige sektor er vokset og er kommet til at fylde mere i det enkelte menneskes dagligdag. Samtidig er det offentlige søgt gjort mere brugerorienteret eller serviceorienteret. Borgerne skal eksempelvis mere frit kunne vælge mellem forskellige tilbud eller ydelser.¹² På denne måde søger man at give mere rum for den enkelte borgers autonomi i samspillet med myndighederne. Det gælder dog især for de velfungerende og ansvarlige borgere. Over for de borgere, hvis adfærd ikke vurderes som ansvarlig, eller som ikke foretager de ”rigtige” valg, tages der skrappere styringsmidler i brug.¹³

Den reducerede magtdistance gælder også borgernes forhold til eksperterne. Deres autoritet er blegnet. Ganske vist er der gennem de senere år kommet flere eksperter både i medierne og i offentlige råd og nævn.¹⁴ Ekspertviden er væsentlig, hvis man skal løse det nuværende samfunds komplicerede problemer, men den er aldrig neutral – og slet ikke den samfundsvidenskabelige viden. Eksperternes viden kan desuden være snæver, og den er altid produceret inden for givne faglige paradigmer. Men som statsministerens udtalelse om smagsdommerne illustrerer, har eksperterne ikke længere den samme autoritet eller legitimitet som tidligere. Også eksperterne er kommet i øjenhøjde.

Internettet rummer store muligheder for at nedbryde ekspertmonopoler på viden. Det gælder både borgernes forhold til offentlige myndigheder og brugernes forhold til det offentlige serviceapparat. Den store udbredelse af internetadgang giver borgerne flere ressourcer over for myndighederne og bidrager til at mindske magtdistancen.¹⁵

Meget af diskussionen om folk og elite handler imidlertid slet ikke om den egentlige elite eller om eksperterne, men om skellet i befolkningen mellem de veluddannede og de mindre veluddannede, mellem et over-Danmark og et under-Danmark. Hermed vides elitebegrebet dog meget ud. 20 pct. af befolkningen har en videregående uddannelse, og mere end en fjerdedel har en HF- eller studentereksamen eller noget tilsvarende.¹⁶ Og i de

ynge generationer drejer det sig om tæt på halvdelen. Hvis halvdelen af en årgang tilhører eliten, bliver begrebet meningsløst.

Derimod er det rigtigt, at der findes klare uddannelsesbaserede forskelle i den danske befolkning. De veluddannede er mere politisk aktive og føler sig mere politisk kompetente end andre borgere, og deres holdninger adskiller sig også på en række punkter. Der er ikke stor forskel mellem højtuddannedes og andres syn på økonomisk politik, men de veluddannede har en langt mindre kritisk holdning til indvandringen, til ulandshjælpen og til et forpligtende samarbejde i EU end den øvrige befolkning. Og så stemmer de veluddannede sjældnere på Dansk Folkeparti.¹⁷

Uddannelsesforskellene har fået større betydning i dansk politik, og de højtuddannede kommer som følge af deres større ressourcer og mere omfattende deltagelse til at få større indflydelse, end deres antal skulle berettige dem til. Det er demokratisk set uheldigt. Set ud fra en demokratisk synsvinkel er det imidlertid et nok så stort problem, at der findes grupper i bunden af systemet, hvis deltagelse og indflydelse er væsentlig mindre end det store flertals.

Danmark hører til de lande, hvor der er mindst økonomisk ulighed og færrest fattige, og i modsætning til næsten alle andre vestlige lande ser uligheden ikke ud til at være øget i de seneste årtier. Indtil nu har samfundets øgede uddannelseskraav således ikke skabt større økonomiske forskelle. Forklaringen herpå er blandt andet, at den universelle danske velfærdsstat hører til de mest omfordelende i Europa.¹⁸

Heraf følger imidlertid ikke, at man har løst problemerne med marginalisering på arbejdsmarkedet og med social udstødning. Det er vanskeligt at foretage en præcis opgørelse over antallet af socialt udstødte. I snæver forstand drejer det sig ikke om mange. Men derudover er der en del, der befinder sig på grænsen. Det gælder eksempelvis en hel del kontanthjælpsmodtagere med ”andre problemer end ledighed”, yngre førtidspensionister med misbrugsproblemer og evt. psykiske lidelser mv. Social udstødning relaterer sig som oftest til en dårlig opvækst, tidlige misbrugsproblemer og svigt i behandlingssystemerne. De nytilkomne flygtninge har tilsvarende tunge problemer. Både den langvarige arbejdsløshed og den sociale marginalisering (som dog ikke skal forveksles) rejser det demokratiske problem, at de berørte grupper er væsentligt mindre aktive og ressourcerstærke end befolkningen som helhed. De har et lavere politisk engagement, mindre selvtillid og deltager mindre i politik end andre grupper i befolkningen. Social marginalisering har en tendens til at føre til politisk marginalisering.¹⁹

Alt i alt er konklusionen, at der i Danmark på en række områder kan iagttages modsætninger mellem elite og folk, men at disse modsætninger gennem årene er blevet mindre, og at magtdistancen også er blevet mindre. Det er først og fremmest en følge af, at befolkningen er blevet mere veluddannet, har fået flere politiske ressourcer og større selvtilid og stiller flere krav. Snarere end et skel mellem elite og folk er der tale om et skel mellem det store flertal af befolkningen, som er blevet stærkere, og de svageste grupper i det danske samfund, som er forblevet svage, og som har få politiske ressourcer. Samtidig er de svage grupper genstand for stadig stærkere krav om at indordne sig under fællesskabets krav.

På denne baggrund kan man undre sig over, at spørgsmålet om skellet mellem folk og elite fylder så meget i den offentlige debat. Man kan også undre sig over, at politikerne uden videre accepterer denne beskrivelse af forholdet til vælgerne. Den ene forklaring er formodentlig, at både borgere og politikere oplever, at kommunikationskanalerne mellem folket og dets ledere er sandet til. Massemedierne er en dårlig erstatning for levende sociale bevægelser. En anden forklaring er den paradoksale, at de stærkere og mere handledygtige borgere også stiller større krav og udtrykker større utilfredshed, når de sættes uden for indflydelse. Så uanset at afstanden mellem folk og elite måske er reduceret, er utilfredsheden med den stadigvæk eksisterende afstand blevet større.

Ændringer i relationerne mellem myndighederne

Spørgsmålet om de ændrede relationer mellem de politiske aktører kan opdeles i tre problemstillinger: a) Hvordan har relationerne mellem de egentlige statsorganer og mellem disse og kommunerne ændret sig, b) hvordan har relationerne mellem det offentlige og de øvrige danske aktører som organisationer, virksomheder og medier ændret sig, og c) hvordan har relationerne mellem den danske stat og de internationale omgivelser ændret sig? Dette afsnit vil belyse spørgsmålet om relationerne mellem de tre traditionelle statsmagter, den lovgivende, den udøvende og den dømmende magt og derudover spørgsmålet om forholdet mellem stat og kommuner.

Magtens tredeling er fastlagt i grundlovens § 3, hvor det hedder, at ”Den lovgivende magt er hos kongen og Folketinget i forening. Den udøvende magt er hos kongen. Den dømmende magt er hos domstolene”. Med ”kongen” forstås i dag ”regeringen”. Dette princip om magtens tredeling er imidlertid i praksis blevet modificeret af det parlamentariske princip, som politisk slog igennem i 1901, og som nu er formuleret i grundlovens § 15, ifølge hvilken en regering kun kan fortsætte så længe, et flertal i Folketinget

ikke har udtalt sin mistillid til regeringen. Folketinget er således det centrale led i den demokratiske styringskæde. Man kunne forestille sig, at magtrelationerne mellem de forskellige statsorganer siden grundlovsfæstelsen af det parlamentariske princip i 1953 havde været nogenlunde uforandret. Det er imidlertid ikke tilfældet. Tværtimod har vi i de seneste år oplevet en fornyet diskussion om magtens tredeling.

En af begrundelserne for at iværksætte en magtudredning var Folketingets bekymring for, om magten var ved at glide det af hænde. Hvis man ser på forholdet mellem regering og Folketing, har udviklingen i dag snarere været den modsatte. Først og fremmest har Folketinget styrket sin kontrol med regeringen og hermed centraladministrationen, men også indflydelsen på lovgivningen er øget. Det er regeringen og dens embedsværk, der forbedrer lovgivningen, og den har dermed som udgangspunkt en stærk indflydelse herpå. Sådan er det fortsat. Folketingets muligheder for at øve indflydelse på lovgivningen blev imidlertid øget ved indførelsen af de stående udvalg i 1972. Som følge heraf specialiserer det enkelte folketingsmedlem sig inden for bestemte sagområder og kan oparbejde en betydelig ekspertise inden for netop sit ansvarsområde. Samtidig fik Folketinget gennem udvalgenes såkaldte ”almindelige del”, der ikke er knyttet til lovarbejdet, mulighed for at få en langt mere detaljeret indsigt i arbejdet i ministerierne, end det tidligere havde. I samme periode er sekretariatsbetjeningen blevet forbedret, hvilket har øget Folketingets muligheder for både at øve indflydelse på lovenes indhold og for en tættere kontrol med regering og administration. Den store stigning i antallet af forespørgsler og spørgsmål viser, at folketingsmedlemmerne også har vidst at udnytte disse bedre muligheder for kontrol.²⁰ I modsat retning trækker imidlertid EU-samarbejdets stigende betydning, jf. nedenfor.

Også på regeringssiden er der sket ændringer gennem de seneste 25-30 år. Ministerstyret er intakt i den forstand, at det fortsat er ministeren, der har det politiske og juridiske ansvar for sit ressort, og han eller hun må fortsat stå til ansvar for stort og småt over for Folketinget. I de fleste andre vestlige lande ansætter regeringen et antal politisk udpegede embedsmænd eller viceministre, som dels kan yde ministeren rådgivning, dels aflaste ministeren. Det er ikke tilfældet i Danmark. Eller det var det ikke. Den danske tradition har været, at embedsmænd blev ansat og forfremmet efter kvalifikationer.²¹ Ministrenes øverste embedsmand, departementschefen – indimellem suppleret med andre ledende embedsmænd – ydede ministeren den nødvendige rådgivning. Denne har også – og i stigende omfang – inkluderet politisk rådgivning. Grænserne for den politiske rådgivning er, at embedsværket ik-

ke yder rådgivning, der støtter ministeren under valgkampe, ligesom rådgivning i forhold til ministerens parti ligger uden for, hvad der opfattes som legitimt.²²

Imidlertid har skiftende regeringer gennem de seneste 30 år i stigende omfang ansat rådgivere, som ikke var rekrutteret gennem de sædvanlige kanaler. Spørgsmålet om ministrenes brug af sådanne rådgivere har til staidighed været emne for debat – især den til enhver tid siddende opposition har nøje vogtet på regeringens brug heraf – ligesom spørgsmålet har været behandlet i særlige udvalg.²³

Med den nævnte betænkning blev der skabt politisk opbakning til et sæt af spilleregler, hvoraf de vigtigste er, at de særlige rådgivere kun må ansættes i stabsfunktioner, at de derfor ikke har instruktionsbeføjelser over for embedsværket, og at de kun må ansættes i tidsbegrænsede stillinger. VK-regeringens mange medierådgivere – spindoktorer – blev ganske vist ansat på vilkår, der holdt sig inden for disse rammer, men alligevel opstod der i regeringens første år flere episoder, der førte til, at Folketinget i foråret 2003 mente, at det igen var nødvendigt at få præciseret de særlige rådgiveres rolle. Derfor blev der nedsat endnu et udvalg (Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre). Fra i 1970'erne at være et sporadisk og stort set ureguleret fænomen er ansættelsen af særlige rådgivere for ministrene nu blevet underlagt regler, som nyder den største politiske bevågenhed. Skal Folketinget være i stand til effektivt at kontrollere ministrene, er det nemlig vigtigt, at det kender de præmisser, hvorunder ministeren modtager rådgivning fra sine embedsmænd. Spørgsmålet om medierådgivernes adfærd vedrører derfor også kernespørgsmålet om magtrelationerne mellem regering og Folketing.

Man talte engang om, at Folketinget var reduceret til et gummistempel. Det gør man ikke længere, i hvert fald ikke hvad angår de indenlandske relationer. Folketingets indflydelse varierer imidlertid med regeringens parlamentariske basis. De mange mindretalsregeringer siden 1971 har styrket Folketinget i forhold til regeringen. Det er mere uklart, hvem der er blevet styrket af ændringen af den parlamentariske praksis, der indtil begyndelsen af 1980'erne tilsagde en regering, der kom i mindretal i salen, at drage de parlamentariske konsekvenser heraf, dvs. indgive sin afskedsbegæring eller udskrive nyvalg. Under de borgerlige regeringer i 1980'erne accepterede regeringen et betydeligt antal afstemningsnederlag, uden at man drog de parlamentariske konsekvenser heraf. Tilsvarende er til gengæld ikke sket siden regeringsskiftet i 1993.

Uanset regeringens parlamentariske basis synes Folketinget med årene at have gjort hyppigere brug af de forskellige procedurer for parlamentarisk kontrol. Samtidig har man gennem de seneste 25 år kunnet iagttage en tendens til at gøre det politiske ansvar retligt præget gennem dommerundersøgelser, kommissionsdomstole og Rigsret.²⁴ Alt i alt peger de seneste 30 års udvikling derfor i retning af, at Folketinget har styrket sin position i forhold til regeringen.²⁵

Til gengæld er domstolenes rolle blevet ændret på en måde, så det har svækket Folketinget. Danske domstole har traditionelt ikke spillet nogen særligt fremtrædende politisk rolle, og Højesteret har været meget forsigtig ved prøvelsen af loves overensstemmelse med grundloven. Gennem de seneste år har Højesteret imidlertid vist sig mere åben over for en sådan prøvelse, hvilket har forrykket balancen mellem de tre statsmagter. Den foreløbige kulmination var Højesterets dom i 1999 i den såkaldte Tvind-sag, hvor Højesteret for første gang underkendte en lov som grundlovsstridig. Dommen var begrundet med, at Tvind-loven med sit meget konkrete indhold var i strid med grundlovens § 3 om magtens tredeling.

Allerede fra junigrundloven af 1849 har domstolene haft kompetence til at efterprøve forvaltningens overholdelse af lovgivningen. Udviklingen er gået i retning af en styrkelse af denne kontrollerende funktion. Således konkluderer Jens Peter Christensen, at "[f]ra en position som statsmagt sideordnet med forvaltningen indtager domstolene i dag en position som overordnet og kontrollerende. Og ikke kun når det gælder de egentlige juridiske fortolkningsspørgsmål, men langt på vej også når det gælder forvaltningens skønsmæssige afgørelser".²⁶ Danske domstole er i stigende grad blevet retsskabende. Hermed forrykkes den traditionelle balance mellem de tre statsmagter. Samtidig er det et af flere tegn på, at der gradvist er ved at ske en retliggørelse af samfundslivet i Danmark.

Gennem de seneste årtier er også balancen mellem stat og kommuner blevet ændret. I forlængelse af den kommunale inddelingsreform i 1970 har man hen ad vejen flyttet opgaver fra staten til amter og kommuner. I samme periode har man oplevet en voldsom vækst i den offentlige servicesektor, primært i amter og kommuner. Også en stor del af den offentlige regulerings tilsynsaktiviteter, eksempelvis på miljøområdet, er blevet placeret i kommunerne. Forholdsvis konsekvent har man gennemført det princip, at en opgave skal placeres på det laveste politisk-administrative niveau, som kan drive opgaven forsvarligt. Staten har således frivilligt givet en række opgaver fra sig. Man har til gengæld op gennem 1990'erne kunnet iagttage en recentralisering i form af en stærkere statslig normering af kommuner-

nes aktiviteter. Endelig er der også sket en overflytning af – indtil videre små – opgaver til staten. I forlængelse af den kommunale sektors større vægt har Kommunernes Landsforening (KL), der er en sammenslutning af landets primærkommuner, fået en stærk placering i det politiske system som en organisation, der varetager kommunernes interesser over for staten. Man taler nogle gange om KL som den fjerde statsmagt²⁷ eller om KL som Rigsdagens andetkammer. Uanset at disse beskrivelser af KL's indflydelse er overdrevne, er der ingen tvivl om, at der med den konsekvente decentralisering gennem de seneste 30 år er sket en overførsel af magt fra staten til kommunerne.

Der er således både i kommunernes og i domstolenes styrkede position et vist grundlag for Folketingets bekymring over sin egen svækkede indflydelse. Derimod synes Folketingets position i forhold til regering og administration at være styrket.

Statsmagts relationer til organisationer, erhvervsliv og medier

Folketingets bekymring over sin svækkede position drejer sig ikke kun – og måske ikke først og fremmest – om forholdet til de andre statsorganer og til kommunerne. Det drejer sig langt mere om det eventuelle magttab i forhold til de nationale og internationale omgivelser, dvs. til organisationerne, det private erhvervsliv, EU og andre internationale instanser.

Der er i Danmark en lang tradition for at inddrage interesseorganisationer i et forpligtende samarbejde både i forbindelse med forberedelsen af lovgivningen og i forbindelse med administreringen af den vedtagne lovgivning. Korporatismen blev gradvist opbygget i Danmark i løbet af det 20. århundrede for at kulminere i 1960'erne. Fra midten af 1970'erne er der foregået en gradvis svækkelse af det korporative system. Først og fremmest inddrages organisationerne ikke længere på den samme formelle og forpligtende måde i lovforberedelsen som tidligere. Der nedsættes færre lovforberedende kommissioner og færre beslutningsforberedende udvalg. Det sker også oftere, at selv de store organisationer ikke bliver medlemmer af de udvalg, der nedsættes. Eksempelvis forekommer det i dag oftere end tidligere, at væsentlige arbejdsmarkedspolitiske beslutninger træffes uden tæt inddragelse af LO og DA. Til gengæld ser der ikke ud til at være nogen reduktion i organisationernes deltagelse i administrationen af den gældende lovgivning.

Organisationerne har stadigvæk tætte relationer til myndighederne, og i mange tilfælde har de betydelig indflydelse på lovgivningen. Mens den formelle inddragelse i lovforberedelsen – bortset fra høring lige før frem-

sættelsen for Folketinget – er reduceret, ser de uformelle kontakter til såvel embedsmænd som Folketinget ud til at være blevet mere omfattende. En konsekvens er samtidig blevet en favorisering af de store organisationer på de mindre organisationers bekostning. Uligheden i organisationsdeltagelsen er blevet større. Hvor korporatismen privilegerede de store og stærke organisationer, synes svækkelsen af korporatismen at have forstærket denne fortrinsstilling.²⁸

Embedsmænd og politikere har nok fået større frihedsgrader i forbindelse med organisationernes inddragelse i lovforberedelsen, men organisationerne har i mange tilfælde gode muligheder for at mobilisere til modstand mod forslag, som forringer deres medlemmers vilkår, og i en række tilfælde har de også succes hermed. Næsten alle politikområder skaber afhængigheder mellem myndighederne og berørte interessegrupper. Det kan gøre det vanskeligt for beslutningstagerne at gennemføre forandringer, som går ud over nogen.²⁹ Det kan være en del af forklaringen på, at beslutningstagerne i nogle tilfælde vælger at vedtage reformer i store pakker, hvor man søger at undgå inddragelse af offentligheden, jf. nedenfor.

Det er noget vanskeligere at give et klart svar på, hvordan det private erhvervslivs indflydelse har ændret sig. Der er mange tegn på, at dets styrke er øget. Globaliseringen har givet de store virksomheder muligheder for friere at vælge lokalisering, hvilket må antages at styrke deres position i forhold til de politiske myndigheder. I samme retning trækker de virksomhedsfusioner, vi har oplevet i de senere år bl.a. inden for fødevarerfremstilling og detailhandel. Sammenlignet med andre lande har Danmark tidligere været karakteriseret ved fraværet af store virksomheder. Dette billede har imidlertid ændret sig, og vi har på nogle områder oplevet, at enkelte virksomheder har fået en monopolagtig position.³⁰ Endelig har også de senere års udliciteringer og privatiseringer af de store statslige virksomheder som Københavns Lufthavne, Scandlines AG og Tele Danmark medvirket til at styrke det private erhvervsliv på statens bekostning.

Men har det private erhvervsliv fået mere indflydelse på de politiske beslutninger? I nogle henseender har det utvivlsomt. Nogle af de meget store virksomheder har i dag nogenlunde samme omfang af relationer til de offentlige myndigheder, som organisationerne har. Dertil kommer, at de virksomheder, som har mange kontakter med myndighederne, også er dem, der er aktive i medierne, som koordinerer deres strategier med andre aktører, og som betjener sig af egentlige lobbyister. I de brancher, hvor en enkelt virksomhed er meget dominerende, kan det også være vanskeligt at sondre mellem virksomheden og organisationen. Organisationens politik bliver

hermed udtryk for en enkelt virksomheds.³¹ Er der tegn på stigende politisk indflydelse i nogle brancher, synes relationerne på tværs af elitegrupper til gengæld at være blevet svækket siden midten af 1930'erne og også siden 1960'erne. Der er få overlappende medlemskaber mellem erhvervslivet på den ene side og den politiske og administrative elite på den anden. At der er grænser for de store virksomheders politiske indflydelse illustreres endvidere af de revisioner af konkurrencelovgivningen, der er foretaget i løbet af 1990'erne. Trods betydelig modstand fra det store erhvervsliv er konkurrencelovgivningen blevet skærpet.³²

Til gengæld er der ikke tvivl om, at massemediernes politiske betydning er øget, bl.a. fordi de politiske partier ikke længere magter at fungere som forbindelseskanaal mellem befolkning og politikere. Medierne har indflydelse på befolkningens dagsorden, befolkningens holdninger, den politiske kommunikation og de politiske beslutninger. Det vigtigste er ikke journalisternes bevidste forsøg på at lancere enkeltsager, kampagnejournalistikken, men mediernes påvirkning af den politiske kommunikations struktur og form. Medierne udgør den arena, hvor den politiske kamp udspilles. Det afgørende synes at være massemediernes nyhedskriterier og hurtige tidsrytme, der kan bidrage til at give et forvrænget billede af den politiske virkelighed. Den gode nyhed vedrører noget usædvanligt, og den indeholder en konflikt, gerne mellem navngivne, kendte personer. De lidt mere komplicerede samfundsproblemer bliver derfor ofte ikke behandlet af medierne. Da det er vigtigt at komme i medierne, presses politikerne til at agere på først og fremmest de elektroniske mediers præmisser. Mediernes betydning er på denne måde øget gennem de senere år, men de har ikke taget magten. Politikerne kan heller ikke betragtes som sagesløse ofre for mediernes magtovertagelse, tværtimod er de som oftest villige medspillere på mediernes arena.³³

Vi har gennem de senere år oplevet ændringer i styrken af de aktører, der befinder sig i statens omgivelser. De klareste udviklingstræk har været en relativ svækkelse af organisationerne og en relativ styrkelse af massemediernes. Det er i øvrigt også befolkningens vurdering. Derudover synes globaliseringen at have styrket markedet på statens bekostning, mens det nok er mere tvivlsomt, om der er sket en forøgelse af det private erhvervslivs direkte politiske indflydelse. Udviklingen kan næppe karakteriseres som en generel svækkelse af de politiske myndigheder, men vilkårene for deres aktiviteter har ændret sig.

Suverænitet og selvstændighed

Også globaliseringen har ændret vilkårene for at føre politik i Danmark. Man kan sondre mellem tre former for globalisering: den økonomiske, den politiske og den kulturelle. Mens den økonomiske og kulturelle globalisering påvirker de rammer, hvorindenfor politikken skal føres, vedrører den politiske globalisering, herunder europæiseringen, direkte de politiske beslutningsprocesser.

At sidste halvdel af det 20. århundrede har været præget af en stigende økonomisk globalisering, er der næppe nogen, der benægter, men der er delte meninger om, hvor omfattende og hvor nyt et fænomen, vi står over for. Specielt kan man pege på, at et lille land som Danmark altid har haft en åben økonomi og været afhængig af international konkurrence. Den mest gennemgribende ændring er den voldsomme stigning i de internationale kapitaltransaktioner på de finansielle markeder. Iøjnefaldende er også stigningen i de grænseoverskridende direkte investeringer og opkøb af virksomheder til samling i gigantiske internationale koncerner. Alt andet lige svækker dette nationalstaternes styringspotentiale, herunder muligheden for at gennemtvinge regulering og effektiv beskatning af de store virksomheder.³⁴

Den politiske globalisering omfatter Danmarks deltagelse i internationalt samarbejde inden for EU, FN, NATO osv. Størst betydning for de politiske beslutningsprocesser har EU-medlemskabet, fordi Danmark ved flere lejligheder formelt har afgivet suverænitet til EU, hvorefter beslutninger på nærmere afgrænsede områder bliver truffet af EU's kompetente organer og ikke af det danske Folketing. Der findes to typer af begrænsninger på EU-samarbejdets omfang og dybde. Den ene er et legalitetsprincip, der består i, at EU-samarbejdet er begrænset til de områder, som fremgår af traktatgrundlaget. Den anden begrænsning er subsidiaritetsprincippet, hvorefter beslutninger skal træffes så tæt på borgerne som muligt. EU skal ikke blande sig i forhold, som lige så godt kan besluttes på nationalt niveau. Hvor stærke begrænsninger, der ligger i disse to principper, kan dog diskuteres. Legalitetsprincippet er begrænset af, at Ministerrådet kan træffe beslutninger, der går ud over det gældende traktatgrundlag, når det "viser sig påkrævet" (EF-traktatens § 308). Legalitetsprincippet er derfor i nogen grad en gummiparagraf. Noget tilsvarende kan man sige om subsidiaritetsprincippet, der kan være vanskeligt at anvende stringent.³⁵

Dertil kommer, at Danmark som medlem af EU er underlagt Europadomstolens afgørelser. I det omfang nationalstaterne har afgivet suverænitet til EU, må de også acceptere de afgørelser, som domstolen træffer. På til-

svarende måde kan Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, der er oprettet på grundlag af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, træffe afgørelser, som Danmark traktatmæssigt er forpligtet til at følge. Rent statsretligt kan lovgivningsmagten ganske vist vedtage love i strid med Menneskerettighedskonventionen, men i praksis har man til stadighed bestræbt sig på at tilpasse lovgivningen til konventionskravene. I 1992 blev Den Europæiske Menneskerettighedskonvention således også inkorporeret i dansk ret som lov. Det er endvidere karakteristisk, at de danske domstole ved deres afgørelser af konkrete sager lægger til grund, at lovgivningsmagten har ønsket, at retstilstanden ikke skal komme i modstrid med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis. Domstolenes kontinuerlige retsskabende praksis indebærer således, at politiske beslutninger af væsentlig betydning for det danske samfund kan blive taget af dommere ved internationale domstole.³⁶ Det er antagelig en udvikling, som vi først har set begyndelsen på.

Man kan få et indtryk af EU's påvirkning af Folketingets lovgivning ved at se på, hvor ofte der i lovtæksten direkte henvises til, at der er tale om en efterlevelse af EU-regulering. Omfanget af sådanne henvisninger er steget betragteligt gennem de seneste 20 år. Hvor det i 1981/82 var tre pct. af danske love, der var udtryk for en direkte efterlevelse af EU-direktiver, drejede det sig i 2000/01 om 12 pct., og hvor der i 1981/82 var 14 pct. af love, der indebar en eller anden form for tilpasning til EU-reguleringen, drejede det sig i 2000/01 om 37 pct. Selv om mange af disse love kun har en begrænset rækkevidde, indebærer det, at Folketingets selvbestemmelse i betragtelig grad er svækket.³⁷

Det har på denne baggrund været almindeligt at forestille sig, at globaliseringen og specielt samarbejdet inden for EU gradvist vil bortviske de nationale institutionelle særtræk, og at der altså vil ske en konvergens mellem landene i Europa. Meget tyder imidlertid på, at dette ikke er tilfældet. Politiske institutioner lever videre. Det er således konklusionen, at globaliseringen ikke har og ikke i overskuelig fremtid vil få større betydning for den danske velfærdspolitik.³⁸ Det er også en konklusion, at indvandrernes politiske integration i Europa er helt afhængig af det medborgerskabsregime, man traditionelt har etableret i de forskellige lande.³⁹ Og endelig er det konklusionen, at de tilpasninger til EU-systemet, der har været nødvendige i medlemslandene, varierer fra land til land. Der er ikke tale om nogen institutionel konvergens, men om en tilpasning inden for rammer, der er bestemt af det enkelte lands forvaltningsmæssige hovedarkitektur.⁴⁰ Man skal dog også lægge mærke til den pragmatiske, internationalt orienterede ud-

vikling i den offentlige sektor, som i det stille følger efter de store og mere synlige politiske beslutninger. Forskellige grene af især den statslige forvaltning inddrages i et direkte samarbejde med forvaltninger i andre lande eller med et overnationalt organ som EU. Her skabes en dynamik, som på længere sigt kan virke omformende på den nationale forvaltning, således som vi har set det med reguleringen på infrastruktururområderne (tele, baner, el mv.).⁴¹

I betragtning af EU-reguleringens betydning er det et vigtigt spørgsmål, hvilken indflydelse det danske Folketing har på de beslutninger, der bliver taget i EU. Allerede ved Danmarks tilslutning til EU blev der etableret den løsning at oprette et særligt udvalg – i dag Europaudvalget – som regeringen skulle rådføre sig med i markedspolitiske spørgsmål. I modsætning til Folketingets almindelige fagudvalg har Europaudvalget i praksis kompetencen til at forkaste regeringens oplæg. Den danske europapolitik formuleres altså med et direkte demokratisk mandat og med mulighed for at gøre et politisk ansvar gældende over for ministeren, om denne skulle gå uden for det mandat, han eller hun er udstyret med fra Europaudvalget. Mandateringsprocessen er imidlertid ikke uden problemer. Sagsmængden er meget stor, og tidspresset ofte så betydeligt, at man må spørge, om ikke Europaudvalget i nogen tilfælde blot er et gummistempel for regeringens EU-politik.⁴² Uanset Europaudvalget har afgivelsen af kompetencerne til EU svækket Folketinget.

Der kan ikke være nogen tvivl om, at der gennem de seneste 30 år gradvist er blevet overført kompetencer fra nationale til internationale myndigheder. Der er heller ingen tvivl om, at befolkningens demokratiske indflydelse gennem EU-systemet er mere indirekte og begrænset end indflydelsen gennem Folketinget. Men denne afgivelse af kompetencer har været et resultat af befolkningens eget valg, og det er ikke sikkert, at disse kompetencer ville kunne have bevaret deres fulde værdi uden for EU. Alligevel er der ingen tvivl om, at der er flyttet magt fra de nationale myndigheder til de internationale.

Ændrede beslutningsprocesser

I 1901 vedtog Rigsdagen 55 love, og der blev fra centraladministrationen udsendt 130 bekendtgørelser. I 2002 blev der i Folketinget vedtaget 257 love, og der blev udstedt 728 bekendtgørelser. I 1901 blev der afviklet to forespørgselsdebatter, mens det i 2001 drejede sig om 70. Da man i slutningen af 1950'erne besluttede sig for at gennemføre en kommunalreform, brugte man 12 år på at forberede den. I 2002-03 synes der ikke at være po-

litisk tålmodighed til et tilsvarende grundigt arbejde. De politiske beslutningsprocesser har ændret karakter.

En første forudsætning herfor er, at det politiske rum har udvidet sig. Mange flere emner er genstand for politisk regulering end tidligere, og reguleringen går tættere på det enkelte menneske end tidligere. Politikere og myndigheder prøver i stigende grad at forme borgernes adfærd og holdninger.⁴³ Styringsambitionerne er steget, og det er også mængden af spørgsmål, der skal træffes beslutninger om. Kun fantasien synes at sætte grænser for, hvad der i dag kan laves politik om. Nedbrydningen af det traditionelle skel mellem indenrigspolitik og udenrigspolitik, hvor det sidste var regeringens eneansvar, medvirker også til at øge Folketingets ansvarsområde. Det er svært i dag at definere et område, som, fordi det vedrører udenrigspolitikken, ligger uden for Folketingets kompetenceområde.

Også de politiske aktører har ændret karakter, der er blevet flere af dem, og de er blevet mindre forudsigelige. De folkevalgte politikere har fået konkurrence fra mange sider. Enkeltsagsorganisationerne har taget over efter de store sociale bevægelser. Massemediernes har afløst partierne som de vigtigste bindeled mellem borgere og politikere, samtidig med at medierne er blevet selvstændiggjort i forhold til partierne. Og medialiseringen af politikken indebærer, at den politiske kommunikation i stigende grad styres af mediernes nyhedskriterier og tidsrytme. Også de almindelige borgere har på forskellige måder fået større indflydelse på de politiske beslutninger.

Danmark har aldrig haft en stærk tradition for at basere politiske beslutninger på den tilgængelige viden – i modsætning til eksempelvis Sverige. Det videnskabeligt/analytiske niveau i danske betænkninger har gennemgående været lavt. Betænkninger har ofte haft et præg af forhandlede frem for analytiske fremstillinger af politiske problemer. Meget tyder på, at de senere års udvikling er gået i retning af en yderligere svækkelse af beslutningernes vidensgrundlag. En stadig mindre andel af lovforslagene er forberedt i kommissioner, og når de nedsættes, er deres tidsramme ofte kortere end tidligere. Det synes næsten at være et overordnet princip, at man prøver sig frem og så omgør beslutningen, hvis konsekvenserne var uforudsete og uheldige.

Tilsammen betyder disse ændrede vilkår for de politiske beslutninger, at beslutningsprocessen har ændret karakter. Antallet af sager, som ministre og folketingsmedlemmer skal tage sig af, er vokset. Politikernes kapacitet er nok betydelig, men den er også begrænset, og antallet af mulige emner er vokset væsentligt hurtigere end beslutningstagernes kapacitet til at tage sig af dem. Der optræder flere enkeltsager, som uden varsel breder sig på dags-

ordenen, og politikerne har behov for hurtige resultater. Her spiller medialiseringen af politikken en betydelig rolle, fordi den skaber et pres på politikere, der føler, de må vise handlekraft over for vælgere, der ikke længere stemmer mekanisk på samme parti valg efter valg.

I andre tilfælde træffes beslutningerne til gengæld på en måde, der sigter mod i størst mulig udstrækning at undgå stor medieopmærksomhed. Ofte end før vedtages lovrevisjoner – indimellem endog egentlige reformer – som et led i større forlig, herunder finanslovsforlig. Her er logikken at undgå, at medier og offentlighed kan mobilisere til modstand mod upopulære beslutninger.⁴⁴

Alt i alt betyder det, at den politiske puls slår langt hurtigere end tidligere, og at der er mindre tid til at forberede store reformer. Lovgivningstempoet er blevet øget, og det samme er reformtempoet alle steder i den offentlige sektor. Udvikling og fornyelse er blandt de hyppigst nævnte værdier i offentlige institutioner.⁴⁵ Beslutningsprocesserne er blevet mere kaotiske og vanskeligere at overskue. Denne mindre gennemskuelighed gør det vanskeligere for borgerne at øve indflydelse på de politiske beslutninger og at kontrollere magthaverne.

Ændringer i magtens former

I den faglige litteratur findes der omfattende diskussioner af magtbegrebet.⁴⁶ En væsentlig pointe er, at der ud over den direkte iagttagelige magt, hvor én politisk aktør aktivt og åbent øver indflydelse på en anden politisk aktør, også findes en mere skjult form for magtudøvelse. Den kan bestå i at påvirke den politiske dagsorden eller at påvirke andre menneskers forestillinger eller bevidsthed og dermed også øve indflydelse på deres beslutninger og handlinger. Påstanden har været, at hvis man kun interesserer sig for den direkte, iagttagelige magtudøvelse, opdager man ikke en stor del af den faktiske magtudøvelse. Mange af Magtudredningens analyser handler da også om disse andre former for magt. På nogle områder er der utvivlsomt sket en vækst i brugen af sådanne mere indirekte magtformer. Men vi er nok også blevet mere opmærksomme på disse andre indirekte magtformer og er blevet bedre til at beskrive dem.

Som eksempel kan nævnes, at Nils Mortensen og Jens Peter Frølund Thomsen⁴⁷ taler om, at magtudøvelsen over for sociale klienter i dag har karakter af en jernnæve i en fløjlshandske. Den blide magtudøvelse er sat i stedet for straf og sanktioner. Den centrale målsætning er at påvirke klienternes adfærd, holdninger og selvopfattelse i retning af at mestre og tage ansvaret for deres eget liv, medvirke til at forbedre deres livskvalitet og

gennemgå en udvikling. Magten udøves ved hjælp af en række tilsyneladende "blide" sociale teknikker som støttende klientsamtaler, tilbud om pædagogisk hjælp og muligheder for at betro sig om personlige problemer. Et centralt træk ved disse indgreb er, at de forsøger at undgå at være direkte disciplinerende eller kontrollerende. Sigtet er med en formulering fra Foucault⁴⁸ at styre individer ved at lade dem styre sig selv. Når der alligevel tales om en jernnæve i fløjlshandsken, skyldes det, at der som regel bag disse blide teknikker vil stå en trussel om tvang i form af tilbageholdelse af kon-tanthjælp eller tvangsfjernelse af børn. Ofte vil disse blide magtformer også være forbundet med manipulation, fordi klienterne ikke oplyses tilstrækkeligt om vurderingen af deres situation eller om hensigten med foranstaltningen.

Det er imidlertid ikke kun de svageste sociale klienter, der udsættes for denne form for magtudøvelse. I social- og sundhedspolitikken lægges der i disse år stigende vægt på respekt for den enkeltes autonomi og integritet og på den enkeltes ret til selv at vælge. Men for at borgerne kan leve op til forventningerne om selvstændighed, må man ofte forbedre deres evner til at foretage valg. Der tales om at give borgerne handlekompetencer, støtte deres valg og at skabe støttende miljøer. Samtidig med at man understreger borgernes autonomi og ret til selv at vælge, søger man at forme borgerne og at påvirke deres adfærd, holdninger og egenskaber for at hjælpe dem med at tilrettelægge deres liv på den måde, som man finder hensigtsmæssigt. I Danmark har man længe strittet imod sådanne tiltag, fordi de blev oplevet som en overskridelse af individets grænser. I stigende grad er det imidlertid blevet oplevet som legitimt, at staten blander sig i borgernes "uhensigtsmæssige" adfærd – når de ryger og drikker for meget, når de spiser for fedt.⁴⁹ Denne udvikling rejser imidlertid spørgsmålet om, hvor langt staten skal gå for at gøre det rigtige for folk eller for at få dem til at gøre det rigtige for sig selv.

I dag handler mange magtkampe om, hvorledes de politiske problemer defineres. Det drejer sig ikke så meget om at bestemme, hvad folk skal mene, men om at forme den forestillingsverden, som de tænker inden for, dvs. at definere de begreber og perspektiver, som virkeligheden ses med. Det sker ved at tale om *problemer*, om hvad der er *hensigtsmæssigt* eller *nødvendigt*, hvilket kan skjule, at der også er nogen, der har *interesser* involveret. Når definitionsmagten er så vigtig, skyldes det, at den efterfølgende politik vil være afhængig af, hvorledes problemerne er blevet defineret.

Som eksempel kan nævnes, at det, der en gang hed fattigloven – en lov der hovedsagelig skulle løse et problem for samfundet – i 1933 blev til en

sociallov, i 1973 til en bistandslov og i 1998 til *Lov om social service*. Med denne sidste formulering signaleres, at myndighederne er til for at yde service til borgerne, som om de var kunder i en butik. Et andet eksempel er arbejdsmarkedspolitikken, som næsten med ét slag blev omdefineret til at handle om strukturproblemer på arbejdsmarkedet. Hvad der i 1970'erne var et spørgsmål om at stimulere beskæftigelsen og i 1980'erne et spørgsmål om at forbedre konkurrenceevnen og øge eksporten, blev fra 1988-89 til et spørgsmål om at sikre større fleksibilitet på arbejdsmarkedet, herunder blandt andet stærkere incitament. Som et tredje eksempel kan nævnes den diskussion, der i 2001 foregik om en længere barselsorlov, herunder specielt spørgsmålet om mændenes andel heraf. Af nogen blev fædreperioden defineret som et spørgsmål om ligestilling mellem kønnene, mens den af andre blev defineret som et udtryk for tvang, formynderi og begrænsning af den enkeltes frie valg. Det var den sidste tolkning af fædreperioden, der vandt kampen om problemdefinitionen, og også den, der satte sit præg på den endelige lovgivning.⁵⁰

Nogle gange bruges forsøgene på at føre politik ved at ændre sprogbrugen til at sløre, hvad debatten egentlig drejer sig om. Det var f.eks. tilfældet, da man i foråret 2003 begrundede en ændring af nyhedsformidlingens organisering i Danmarks Radio med, at man herved vil "sikre mangfoldigheden" i nyhedsformidlingen, men hvor anledningen var utilfredshed med bestemte journalisters reportager. Det samme er tilfældet, når krav om effektivitet i den offentlige sektor af de ansatte afvises med henvisning til hensynet til klienterne og kvaliteten af det udførte arbejde, når det i stedet handler om at beskytte de ansattes privilegier.

Definitions magten bestemmer, hvilke typer af argumenter, der opfattes som legitime i den politiske debat. Nogle argumenter er mere privilegerede end andre. Eksemplet om fædrenes barselsorlov viser, at valgfrihedsargumentet tæller stærkere i den danske debat end ligestillingsargumentet. Sådanne behøver det imidlertid ikke være. En sammenligning med Sverige viser, at der i den politiske debat i Danmark langt sjældnere indgår hensyn til ligestilling mellem kønnene. Spørgsmålet om ligestillingen bliver ofte slet ikke berørt, selv i forbindelse med reformforslag, som vil påvirke de to køn forskelligt.⁵¹ Et andet eksempel er, at der i den politiske argumentation på sundhedsområdet i dag i modsætning til tidligere sjældent indgår hensynet til fællesskabet eller samfundet, hvorimod der langt oftere argumenteres med henvisning til nytten for den enkelte.⁵² Endelig kan nævnes, at det nogle gange er et argument i den politiske debat, at noget kan karakteriseres som dansk, uanset dets kvaliteter i øvrigt. Omvendt kan det være et argu-

ment imod en bestemt foranstaltning, hvis den kan beskrives som udansk. Til sammenligning indgår det ikke som et element i den politiske debat i Sverige, om noget kan betegnes som specielt svensk.⁵³ Nogle interesser bliver på denne måde langt vanskeligere at varetage end andre. Og hermed gøres den politiske offentlighed fattigere på argumenter.

Nogle gange sker denne kamp om begreber og problemdefinitioner meget direkte og åbent som et led i den politiske kamp. Det er f.eks. tilfældet, når eksperter betegnes som smagsdommere og modstanderne af den borgerlige regerings politik over for flygtninge og indvandrere som "godhedsindustrien", eller da Poul Nyrup Rasmussen stemplede Dansk Folkeparti som et ikke "stuerent" parti.

Andre gange foregår det mere indirekte og med eksperternes hjælp, som når arbejdsløshedsproblemet bliver omfortolket fra at være et resultat af for lav efterspørgsel efter arbejdskraft (f.eks. på grund af for lavt forbrug eller for lav eksport) til at være et resultat af manglende fleksibilitet på arbejdsmarkedet eller manglende uddannelsesmæssige kvalifikationer. Som et andet eksempel kan nævnes, at det længe var den dominerende opfattelse i pædagogiske kredse, at traditionelle kundskaber og færdigheder mister betydning i "videnssamfundet".⁵⁴ Sådanne teoretiske tankemodeller kan nogle gange få en næsten hegemonisk karakter og gøre det meget vanskeligt for alternative forestillinger at vinde fodfæste i debatten.

Men uanset om processen foregår på den ene eller den anden måde, indebærer det forhold, at nogle problemdefinitioner vinder kampen og bliver dominerende, at den politiske debat begrænses, og valgmulighederne snævres ind. At det forholder sig sådan, er præcist formuleret af Marianne Jelved. "Man siger om mig, at jeg hører til 'godhedsindustrien'. Derfor behøver man ikke at diskutere med mig. På den måde bliver debatten lukket, og det er meget ubehageligt for demokratiet".⁵⁵

Hvordan er det gået med demokratiet?

Der blev indledningsvis formuleret fire kriterier for et demokratisk samfund: 1) lige politiske rettigheder, baseret på almindelig valgret, flertalsafgørelser og mindretalsbeskyttelse, 2) fri meningsdannelse, som bygger på et åbent og forholdsvis mangfoldigt kommunikationssystem, 3) omfattende og lige deltagelse, der igen forudsætter en forholdsvis stor lighed i ressourcer, og 4) effektiv styring, dvs. at det offentlige evner at løse kollektive problemer på en acceptabel og effektiv måde i overensstemmelse med de politisk formulerede retningslinjer. Vi vil i det følgende stille spørgsmålet, om udviklingen i Danmark er gået i retningen af en styrkelse eller svækkelse af

demokratiet målt med de nævnte fire kriterier. Det hermed sammenhængende spørgsmål om borgernes orienteringer, værdier og identitet vil først blive belyst i næste hovedafsnit.

Lige politiske rettigheder

Ved lige politiske rettigheder forstås, at alle landets borgere har lige muligheder for effektivt at øve indflydelse på de politiske beslutninger, og at der er en effektiv beskyttelse af mindretallets rettigheder i forhold til flertallet. I praksis er befolkningens indflydelse dog indirekte, idet borgerne vælger repræsentanter til Folketinget eller kommunalbestyrelserne, som derefter har den besluttende myndighed. I Danmark er dette repræsentative demokrati dog i et vist omfang suppleret af elementer af direkte demokrati i form af folkeafstemninger.⁵⁶ De grundlæggende regler om borgernes politiske rettigheder findes i grundloven, der ikke er ændret siden 1953. Alligevel er der også på dette område sket forskellige ændringer i sidste halvdel af det 20. århundrede.

Valgret til Folketinget har ifølge grundloven alle danske statsborgere, der har opnået den ved en folkeafstemning fastsatte valgetsalder og er bosat i Danmark. I 1953 blev valgetsalderen fastsat til 23 år. Efter flere folkeafstemninger blev valgetsalderen i 1978 nedsat til de nu gældende 18 år. Valgretten til kommunalvalg fastsættes i valgloven og var som udgangspunkt også forbeholdt danske statsborgere. Den kommunale valgret er imidlertid blevet udvidet flere gange, først i 1977 til nordiske borgere efter tre års ophold, derefter i 1981 til alle udenlandske statsborgere efter tre års opholdstilladelse og endelig i 1995 til alle borgere fra EU-landene og Norden med fast bopæl i Danmark. Disse udvidelser skal dog ses i sammenhæng med, at antallet af udenlandske statsborgere er vokset i den samme periode, og at der således er et stigende antal borgere, der ikke har valgret til Folketinget.⁵⁷

Valglovens regler om opstilling og fordeling af mandater er kun blevet ændret på mindre punkter siden grundlovsændringen i 1953. Den væsentligste ændring er, at det er blevet vanskeligere for nye partier at opstille. Til Folketinget fordeles mandater fortsat forholdsæssigt inden for amts- og storkredse, og en lav spærregrense og et stort antal tillægsmandater sikrer en høj grad af overensstemmelse mellem vælgernes stemmeafgivning og mandatfordelingen i Folketinget. Til gengæld er der sket ændringer i de partiinterne regler, som knytter sig til opstilling og fordeling. Mens langt de fleste partier tidligere anvendte kredsvis opstilling af kandidaterne, ofte kombineret med partiliste, er det blevet mere almindeligt at opstille kandi-

daterne sideordnet. Herved får de personlige stemmer større indflydelse på, hvilke kandidater det enkelte parti får valgt. Derfor øges vælgernes indflydelse på partiernes bekostning.⁵⁸

Spørgsmålet om den lige valgret kompliceres imidlertid af Danmarks tilslutning til EU og den gradvise overførelse af kompetencer hertil. Også til Europaparlamentet gælder den almindelige valgret for alle i Danmark boende danske statsborgere, der er fyldt 18 år, ligesom andre EU-borgere har valgret, men det kan være et problem, at der ikke er frie direkte valg til den forsamling i EU-systemet, Ministerrådet, som spiller den afgørende rolle i lovgivningsprocessen. Rådet er sammensat af ministre fra medlemslandene og har sin demokratiske legitimitet fra de nationale regeringer, der igen henter sin legitimitet fra parlamenterne. Der er på denne måde indføjet mange led mellem vælgerne og den forsamling, der har den største beslutende myndighed.⁵⁹

De væsentlige mindretalsbeskyttelser findes i grundlovens opregning af frihedsrettigheder: ytringsfrihed, forsamlingsfrihed, foreningsfrihed og religionsfrihed. Mindretalsbeskyttelsen blev udvidet ved Danmarks tilslutning til FN's Menneskerettighedserklæring og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, hvoraf den sidste blev inkorporeret i dansk ret i 1992. Danmark har også tilsluttet sig FN's racediskriminationskonvention, der blev implementeret i Danmark i 1971 gennem et tillæg til straffeloven og gennem *Lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race mv.* I 1996 blev der vedtaget en *Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet* og endelig i foråret 2003 en *Lov om etnisk ligebehandling*. Alt i alt er der således gennem de seneste år sket en udbygning af mindretalsbeskyttelsen.

Grundloven indeholder i § 3 en regel om magtens tredeling og i § 15 en regel om det parlamentariske princip. Den første regel lægger vægt på magtdeling mellem den lovgivende, den udøvende og den dømmende magt, mens den anden regel giver Folketinget og dermed folkesuveræniteten fortrinsstilling. Hidtil har Højesterets prøvelse af lovgivningens overensstemmelse med grundloven været præget af betydelig tilbageholdenhed. Domstolene har imidlertid i de seneste år fået en mere fremskudt rolle, som rokker ved Folketingets primat. Det samme er resultatet af de domme, der bliver afsagt af Europadomstolen og Menneskerettighedsdomstolen, og som den danske stat har bundet sig til at følge.⁶⁰ Den øgede domstolskontrol med lovgivningen kan ses som en styrkelse af retssikkerheden, men samtidig som en svækkelse af det politiske demokrati.

Udviklingen på dette område har været modsætningsfyldt. På flere områder er der sket en styrkelse af befolkningens demokratiske rettigheder: Valgretten er blevet udvidet, vælgernes indflydelse på valget af folketingsmedlemmer er øget, og der er skabt en stærkere beskyttelse af menneskerettighederne. Men der er også udviklingstræk, der går i den modsatte retning. Først og fremmest har tilslutningen til EU betydet, at en række vigtige beslutninger bliver taget i et beslutningssystem, hvor borgernes indflydelse er meget indirekte. Man må også bemærke, at uanset udvidelsen af valgretten, er der en stigende andel af landets voksne indbyggere, der ikke har valget til Folketinget. Dertil kommer styrkelsen af den dømmende magt på den lovgivende magts bekostning, hvilket måske kan svække folkesuveræniteten, men styrker retssikkerheden.

Den frie meningsdannelse

Kravet om fri meningsdannelse indebærer, at der forud for de formelle beslutninger skal være gået en offentlig diskussion, og der skal have været mulighed for en kvalificeret meningsdannelse. Det er derfor vigtigt, at der er offentlighed omkring alle politiske spørgsmål, og at alle synspunkter har mulighed for at blive hørt i debatten.

Med Junigrundloven af 1849 blev der indført offentlighed i både Rigsdagen og ved domstolene. Imidlertid er udvalgsforhandlingerne lukkede, og det gælder også for Europaudvalget. Almindeligvis vil det arbejde, der foregår i udvalgene, efterfølgende blive konfirmeret i folketingssalen. Men da Europaudvalget har en faktisk kompetence til at give regeringen instrukser vedrørende forhandlingerne i EU, indebærer Europaudvalgets meget stærke placering i Folketinget, at der er skabt en begrænsning af offentlighedsprincippet. Dette er naturligvis sket af hensyn til den danske regerings forhandlingsposition i EU, men det ændrer ikke ved, at man herved har svækket befolkningens muligheder for indsigt i beslutningsprocessen. Overhovedet betyder den meget komplicerede EU-beslutningsproces, at det er blevet vanskeligere for befolkningen at holde sig informeret om politiske spørgsmål.⁶¹ Offentlighedsprincippet svækkes også af, at der i stigende grad vedtages store reformpakker f.eks. i forbindelse med forligene om finansloven, hvor alle forhandlinger i endnu højere grad end vanligt er foregået uden offentlighedens bevågenhed.⁶²

Skal det være muligt at gennemføre en kvalificeret offentlig debat om en kommende lovgivning, kræver det ikke blot offentlighed i lovgivningsprocessen, det kræver også, at der forud for Folketingets behandling er

gennemført tilstrækkeligt grundige analyser af de mulige konsekvenser af foreslåede indgreb. Og det kræves, at disse oplysninger er offentligt kendte.

Mens der er offentlighed i retsplejen og i Folketingets møder, er det samme ikke tilfældet for forvaltningen. Tværtimod har princippet længe været et fravær af offentlighed. Med offentlighedsloven fra 1970 blev der indført offentlighed i forvaltningen i form af aktindsigt. Retten til aktindsigt omfatter dog ikke interne arbejdsdokumenter, lovforberedende materiale før fremsættelsen af lovforslag for Folketinget, oplysninger om enkeltpersoners private forhold eller dokumenter, der kan skade statens sikkerhed eller opklaring af forbrydelser. Og så skal en person, der ønsker aktindsigt, kunne identificere den pågældende sag. Formålet med aktindsigt har været hensynet til den enkelte borgers retssikkerhed, ikke hensynet til den offentlige meningsdannelse eller den demokratiske proces. Som Tim Knudsen⁶³ gør opmærksom på, er man i Danmark stadigvæk ret afvisende over for at udvide offentlighedens mulighed for indsigt med forvaltningen, hvorimod Sverige har et grundlovssikret offentlighedsprincip, som rækker betydeligt videre end det danske. Således indeholder den danske grundlov heller ikke nogen ret til information, men blot et forbud mod forhåndscensur. Med den udvikling i offentlighedsprincipperne, der igennem de senere år er foregået i mange vestlige lande, er det stadigvæk vanskeligere at opretholde forestillingen om, at Danmark er et foregangsland, hvad angår åbenhed i forvaltningen.⁶⁴

En fri meningsdannelse forudsætter ikke blot en omfattende offentlighed om fælles anliggender, den kræver også, at massemedieinstitutionen er præget af pluralisme, så forskellige politiske aktører og den almindelige befolkning har muligheder for at viderebringe deres synspunkter. De dominerende udviklingstræk i mediebilledet trækker her i hver sin retning. Antallet af aviser og dermed variationen er faldet støt gennem hele det 20. århundrede, men til gengæld er Danmarks Radios monopol på elektronisk nyhedsformidling blevet ophævet, og der er blevet flere konkurrerende radio- og tv-kanaler. Samtidig har udviklingen dog betydet, at de forskellige nyhedsmedier er blevet mere ens.⁶⁵

Dette indebærer dog ikke, at alle politiske aktører og alle synspunkter har lige muligheder for at komme til orde. De nyhedskriterier, som anvendes af både de skrevne og de elektroniske medier, prioriterer magtfulde politiske aktører på de mindre magtfuldes bekostning, de prioriterer sager, hvor skarpe standpunkter står over for hinanden, de retter opmærksomheden mod personkonflikter i stedet for mod sagernes indhold, og de favoriserer skråsikre, enkle og utvetydige standpunkter over for de søgende og

kompromisprægede. Det største problem er formodentlig alle de sager og synspunkter, der filtreres væk, fordi de ikke finder nåde for de rutinemæssigt anvendte nyhedskriterier. Faren er, at medierne kommer til at skabe en virkelighedsskildring, der harmonerer dårligt med den politiske verdens realiteter. Det er medieforskeres vurdering, at disse træk ved nyhedsformidling er blevet accentueret gennem de senere år.⁶⁶

Også på dette område har udviklingen været modsætningsfyldt. Der er skabt lidt større åbenhed i forvaltningen, men samtidig er lovgivningsprocessen blevet mindre åben og vanskeligere at overskue. Med ophævelsen af radio- og tv-monopolet er der skabt større konkurrence mellem kanalerne og mellem de trykte og elektroniske medier, men konkurrencen synes at have gjort medierne mere ens.

Omfattende og lige deltagelse

Når man ser på befolkningens politiske deltagelse, er der to ting, der interesserer. For det første deltagelsens omfang – hvor mange deltager, og er der sket ændringer heri? – og for det andet deltagelsens fordeling – deltager alle grupper i samfundet nogenlunde lige meget, og er der sket ændringer heri? Ved politisk deltagelse forstås dels deltagelsen i det formelle demokrati som valgdeltagelse og partiarbejde, og dels de uformelle former for aktivitet som deltagelse i demonstrationer, at skrive under på protester eller politisk forbrug. Derudover drejer det sig både om det store demokrati, der vedrører de fælles beslutninger, som tages centralt eller lokalt, og om det såkaldte ”lille demokrati”, som vedrører den enkeltes indflydelse på sin arbejdsplads eller i de offentlige institutioner.

De fleste lande har oplevet et fald i valgdeltagelsen gennem de seneste år. Det gælder ikke Danmark. Efter et midlertidigt dyk omkring 1990 var valgdeltagelsen til folketingsvalget i 2001 på 87 pct., hvilket er nogenlunde det samme niveau som i de foregående mange årtier. Sammenlignet med andre lande er valgdeltagelsen til folketingsvalgene også høj. Til gengæld er det lige som i andre lande vanskeligt at få befolkningen til at deltage i valgene til EU-parlamentet. Her har valgdeltagelsen forholdsvis stabilt svinget omkring 50 pct.⁶⁷

I modsætning til valgdeltagelsen er som nævnt aktiviteten i partierne faldet. Partiernes medlemstal kulminerede i begyndelsen af 1950'erne, og siden er det faldet først hurtigt og siden mere moderat, således at det i dag er i underkanten af fem pct. af vælgerne, der er medlem af et politisk parti. Og af disse er omkring halvdelen aktive i partiarbejdet.⁶⁸

De uformelle aktivitetsformer, som på den ene eller den anden måde altid har eksisteret, blomstrede op i 1970 i forbindelse med de nye sociale bevægelser og er siden da blevet kaldt græsrodsaktiviteter. Trods den senere svækkelse af de nye sociale bevægelser fortsatte græsrodsaktiviteterne med at vokse i omfang, nu blot i forbindelse med mere ad hoc prægede enkelt-sager. Omfanget er mindsket gennem det seneste årti, men endnu i 2001 kunne man måle en større aktivitet end i 1979. Tilsvarende er der også en øget deltagelse i det, der er blevet kaldt "det lille demokrati" dvs. aktiviteterne omkring den enkeltes arbejdsplads og i forhold til de offentlige institutioner.⁶⁹

Med undtagelse af det aktive partimedlemskab er den politiske deltagelse ikke faldet, hverken hvis vi ser på det seneste årti, eller hvis vi går endnu længere tilbage. Og sammenlignet med partiernes storhedstid er til gengæld græsrodsaktiviteterne vokset. Så hvis man adderer alle aktivitetsformerne, er aktiviteten formodentlig så omfattende som nogensinde. Dette indebærer ikke, at alle eller de fleste er politisk aktive. For mange indskrænker den politiske aktivitet sig til at stemme til et folketingsvalg.⁷⁰ Men aktiviteten er ikke mindsket gennem årene. Det gælder imidlertid kun deltagelsen i forhold til de lokale og nationale politiske institutioner. I forhold til EU-systemet er deltagelsen så at sige ikke eksisterende. Her er der nok skabt demokratiske institutioner, men der er ingen liv i dem.

Graden af lighed varierer fra deltagelsesform til deltagelsesform. Der har aldrig været store sociale forskelle i valgdeltagelsen, og det er der heller ikke i dag. Man møder de samme aldersbetingede forskelle, som man altid har kendt, og er der en ændring, stemmer de unge relativt oftere, end de gjorde for 50 år siden. Den laveste valgdeltagelse finder man i dag blandt de etniske minoriteter og blandt personer, der ikke er erhvervs-mæssigt beskæftiget, mens tidligere tiders kønsforskelle helt er forsvundet.⁷¹

I forbindelse med partimedlemskab stødte man tidligere på en omvendt social skævhed, idet det var arbejderne og de lavtuddannede, der var mest aktive. Det har ændret sig i takt med det faldende medlemstal. Uddannelsesforskellene er forsvundet, og det er i dag arbejderne, der deltager mindst. Samtidig er kønsforskellene snarere blevet større end mindre.

Da græsrodsaktiviteterne blomstrede i 1970'erne, var det først og fremmest de unge og de veluddannede, der deltog. Sådan er det ikke længere. Aktiviteterne er i dag langt mere ligeligt fordelt på både aldersgrupper, uddannelsesgrupper, erhvervsgrupper og politiske sympatier, end de var tidligere, selv om der stadigvæk er forskelle. De tidligere "ukonventionelle" aktiviteter er blevet helt almindelige.⁷²

Den politiske deltagelse i Danmark og de øvrige skandinaviske lande er forholdsvis høj sammenlignet med andre lande. Det er en arv fra de store klassebaserede sociale bevægelser, der i slutningen af det 19. og i begyndelsen af det 20. århundrede opbyggede rammerne for det politiske system, vi kender i dag. Det er også disse bevægelseres fortjeneste, at vi i dag har et samfund, der er karakteriseret ved en betydelig lighed i individuelle ressourcer. Dertil kommer, at når bortses fra partiaktiviteten, er ligheden i deltagelsen snarere øget end mindsket gennem de senere år. Når summen af aktiviteter måske alligevel viser en tendens til større ulighed, skyldes det, at græsrodsaktiviteterne med forholdsvis mange højtuddannede har afløst partiaktiviteterne, der var domineret af arbejdere og bønder.

Effektiv og ansvarlig styring

Også da man for snart 25 år siden undersøgte samspillet mellem de politiske institutioner, var der en omfattende bekymring blandt politikere og forskere for manglende styring. Dengang frygtede man først og fremmest, at den øgede politiske deltagelse ville føre til en reduceret styringskapacitet. Det var foruden interesseorganisationerne de mange ukonventionelle og kaotiske græsrodsaktiviteter, der bekymrede.⁷³ Bekymringen forstærkedes antagelig af, at det omfattende system af perspektivplaner, sektorplaner osv., som blev iværksat i 1970'ernes begyndelse, mødte en virkelighed, som bestod af arbejdsløshed, store økonomiske strukturproblemer og hastigt voksende offentlige udgifter. Afstanden mellem ambitioner og kapacitet var blevet stor.

Det er ikke disse styringsproblemer, man er optaget af i dag. I dag bekymrer Folketinget sig mere for, om den omfattende afgivelse af kompetencer til EU, til kommunerne og til private virksomheder kan vanskeliggøre en overordnet styring. Dertil kommer de øvrige konsekvenser af globaliseringen.

Som tidligere omtalt er der på en række områder afgivet suverænitet fra den danske stat og til EU, herunder til Europa-domstolen. Det ligger i selve suverænitetsafgivelsen, at det er blevet vanskeligere for de nationale danske myndigheder at styre disse områder – også selv om Folketing og regering har fået større indflydelse på EU's beslutninger. Med initiativet til EU-lovgivning i hænderne på Kommissionen er det vanskeligt for regering og Folketing at kontrollere beslutningsdagsordenen. Til gengæld kan man få løst andre styringsproblemer. Erfaringer viser, at det er uhyre vanskeligt at indgå eksempelvis forpligtende miljøaftaler inden for ikke-bindende internationale samarbejder. Kyoto-aftalen er et eksempel. Her tilbyder EU-sam-

arbejdet en institutionel ramme, som kan tvinge genstridige medlemmer til at bidrage til løsningen af transnationale problemer. EU-samarbejdet indebærer på nogle områder et styrestab, mens det på andre forbedrer styringen væsentligt.

Som et lille land med en åben økonomi har Danmark aldrig selv kunnet styre den økonomiske udvikling. Den øgede økonomiske globalisering herunder liberaliseringen af de internationale kapitalmarkeder har forstærket dette problem. Eksempelvis betyder kurssvingninger på Danmarks beholdning af udenlandske værdipapirer mere end betalingsbalancen for, hvordan det går med at afvikle udenlandsgælden. På den anden side synes globaliseringen ikke afgørende at have begrænset eller at ville begrænse handlefriheden på det mest nærliggende område, nemlig velfærdspolitikken.⁷⁴

Siden den kommunale inddelingsreform skabte større kommunale enheder, har staten uddelegeret en række områder til kommunerne, først og fremmest vedrørende service over for borgerne. Formålet med decentralisering har været, at serviceydelse skulle kunne tilpasses lokale behov. Konsekvensen har været, at staten har mistet styringsredskaber. Budgetsamarbejdet med kommunerne, den tiltagende rammestyring af deres økonomi og den stigende retlige normering af en del af den kommunale virksomhed har imidlertid reduceret de problemer med styring af de kommunale aktiviteter, som prægede de første årtier efter kommunalreformen. Rammestyring har i det hele taget været et af de mest anvendte offentlige styringsmidler, navnlig efter den statslige budgetreform i 1984. Den har sikret et stærkere greb om de offentlige udgifter, og den er nu relativt konsekvent ført helt ud til den enkelte offentlige organisation i såvel stat som amter og kommuner. Også andre styringsmidler – incitamenter, aftaler, resultatkontrakter mv. – har langsomt bredt sig til de offentlige serviceområder. Mens man i kraft af den udbredte rammestyring har løst de fleste af de problemer, der knytter sig til styringen af de samlede offentlige udgifter, er det imidlertid tvivlsomt, hvor meget man har forbedret evnen til at styre effektivitet, produktivitet og kvalitet i den offentlige serviceproduktion.⁷⁵

Endelig har omdannelsen af de gamle statslige virksomheder til aktieselskaber og de efterfølgende aktiesalg reduceret myndighedernes direkte muligheder for at styre så vitale områder som postvæsenet, teledriften, togdriften, færgefarten og lufthavnene. Men måske var de gamle styringsmidler heller ikke særlig effektive – der er et gammelt ord, der siger, at næst efter kønsdriften er jernbanedriften den vanskeligste at styre. Privatiseringerne er blevet fulgt op af en øget statslig regulering og et tæt offentligt tilsyn,

ligesom konkurrencen antages at have en disciplinerende virkning på selskaberne.

Alt i alt er det således tvivlsomt, om Folketingets styringsmuligheder er blevet svækket afgørende gennem de seneste årtier. Derimod er der ingen tvivl om, at Folketingets styringsønsker er steget, og det har fremkaldt et stigende misforhold mellem styringsambitionerne og kapaciteten til at løse opgaverne. Ofte er der tale om problemer, hvorpå der ikke findes klare løsninger: forurening, utilpassede børn og integration af indvandrere. Ikke alle livets problemer kan løses gennem politiske indgreb og slet ikke gennem en detailstyring fra de offentlige myndigheders side. Fordi styringsambitionerne er vokset, vokser også følelsen af afmagt.

Alligevel kan det opleves som besynderligt, at man i Danmark ved overgangen til det 21. århundrede møder denne store bekymring for styringssvigt. I mange henseender er det danske samfunds udvikling i de seneste årtier et eksempel på, at politisk styring er mulig. Da Knud Heinesen i 1979 gik af som finansminister, gav han udtryk for, at Danmark var ”på vej mod afgrunden ... på første klasse”, fordi der ikke var vilje til at gennemføre de nødvendige indgreb i økonomien. I 2003 hører Danmark til i de europæiske økonomiers superliga. I årene lige efter kommunalreformen var det danske sundhedsvæsen præget af en galopperende vækst i udgifterne, men allerede omkring midten af 1970'erne blev væksten stoppet og sundhedsudgifterne har siden været holdt i en forholdsvis stram snor.⁷⁶ Til trods for både globaliseringens og informationssamfundets trusler mod den økonomiske lighed og mod de lavtuddannede gruppers beskæftigelse, er det som følge af den stærkt omfordelende velfærdsstat lykkedes for Danmark at bevare en meget høj grad af økonomisk lighed og en forholdsvis god beskæftigelse også blandt de ufaglærte grupper.⁷⁷

Faktisk har de seneste 25 års udvikling i dansk politik været en god demonstration af, at styring i hvert fald på det overordnede plan er mulig, og af, at politisk vilje gør en forskel. Og der er ingen tegn på, at dette grundlæggende vil ændre sig i de kommende år.

Har bevidstheden kunnet følge med?

Globaliseringen, overgangen fra industrisamfund til informationssamfund og væksten i det offentliges ansvarsområde har alt sammen påvirket magtrelationerne i det danske samfund. Danmark er såvel socialt som politisk et andet samfund her ved overgangen til det 21. århundrede, end det var ved afslutningen af anden verdenskrig. Og udviklingen er gået forholdsvis hurtigt. Der er derfor grund til at spørge, om vores bevidsthed er fulgt med.

Har vi også mentalt været i stand til at indrette os på at leve i et globaliseret informationssamfund? I denne forbindelse stilles også spørgsmålet om den holdningsmæssige side af medborgerskabet: Har det har været muligt at bevare den forholdsvis høje grad af tillid til politikerne og til andre borgere, som traditionelt har karakteriseret Danmark, og har det trods globalisering og individualisering været muligt at bevare en høj grad af solidaritet med samfundets svage?

Spørgsmålet er ikke, om folk har positive eller negative holdninger over for det ene eller andet fænomen, f.eks. over for EU, men om de oplever, at de kan finde ud af at leve i et globaliseret informationssamfund, om de føler sig hjemme i et sådant samfund, og om de føler sig kompetente og handle-dygtige, eller de føler sig magtesløse. Spørgsmålet er endvidere, om udviklingen er gået i retningen af større tillid, kompetence og handlekraft, eller om den er gået den modsatte vej. Udviklingen i bevidstheden eller identiteten vil blive belyst ved at se på befolkningens syn på og adfærd i forhold til fem forskellige sider af det moderne samfund, nemlig relationerne til magten, demokratiet, internationaliseringen, informationssamfundet og medieudviklingen.

Magten

I bogen om *Billeder af magten* beskriver Niels Nørgaard Kristensen, hvordan der kan skelnes mellem tre samfundsperioder, hvor befolkningen har hvert sit syn på magtrelationerne. For det første det traditionelle industri- og klassesamfunds storhedstid, hvor det afgørende er relationen mellem arbejdsgiver og arbejdstager, og hvor magtforståelsen er dikotom: Det drejer sig om *os* mod *dem*. Den anden periode er korporatismens periode, hvor det afgørende er relationen mellem det politisk-administrative system og arbejdsmarkedets parter. I denne periode dominerer en opfattelse af organisationernes magt. Den tredje periode er endelig informationssamfundets periode. Magtforståelsen er måske nok ret ”diffus”, men ikke desto mindre domineret af en opfattelse af, at ”magten har jeg selv”.⁷⁸

Ifølge Nørgaard Kristensens interviews er det karakteristisk for nutidens mennesker, at de ikke er bange for magten og ikke føler sig på afstand af den. Man støder sjældent på oplevelser af magtesløshed. Magtdistancen er lille, og magten er altid tilgængelig. Borgerne tror på egne evner og på egne muligheder for at få gennemslag. De klager til myndighederne, hvis de er utilfredse og har ikke noget imod at blive opfattet som brokhoveder. De forholder sig kritiske over for magtens forvaltere, men føler sig ikke skræmte af dem. Man møder måske ikke dette syn på magten blandt alle

samfundets medlemmer, men det er den dominerende opfattelse – uanset social baggrund.⁷⁹

Meget parallelt hermed har Palle Svensson⁸⁰ ved at sammenligne to surveyundersøgelser kunnet vise, at der fra 1979 til 2002 er sket en betydelig nedgang i den andel af befolkningen, der mener, at de afgørende politiske beslutninger i Danmark bliver taget af en lille magtelite eller af storkapitalen. Omvendt er der flere, der mener, at beslutninger bliver taget i et samspil mellem mange forskellige interesser, og at alle borgere gennem valget har en betydelig indflydelse. Den danske befolkning oplever således i dag i større omfang end for 25 år siden, at den faktiske magtudøvelse i det danske samfund er i overensstemmelse med de demokratiske idealer. Samtidig er der skabt en meget stor enighed i befolkningen om, hvordan man skal opfatte magtrelationerne. Opfattelsen af, at magten er spredt, er almindeligt accepteret.

Konklusionen er altså, at magtdistancen er blevet mindre. Den enkelte borger oplever sig som mere handledygtig og mindre magtesløs end tidligere tiders borgere. Man forholder sig stadigvæk kritisk over for magthaverne, men man har ikke det samme modsætningsfyldte forhold til dem som tidligere. Man kan måske sige, at der er en stor tillid til pluralismen i det samlede magtsystem, men en ikke ubetydelig skepsis over for de konkrete magthavere.

Demokratiet

Det er almindelig kendt, at Danmark er det land i EU, hvor der gives udtryk for den største tilfredshed, når der spørges til, hvordan man vurderer ”den måde, demokratiet fungerer på”. Imidlertid kan det være vanskeligt at sammenligne svarene på spørgsmål, der er oversat til mange forskellige sprog. Derfor er det måske også mere bemærkelsesværdigt, at den danske befolknings svar på dette spørgsmål er blevet gradvist mere positive gennem i hvert fald de seneste 25 år⁸¹ – modsat i mange andre lande. Ved den undersøgelse, der blev foretaget i forbindelse med folketingsvalget i 2001, svarede ikke mindre end 93 pct., at de enten var meget tilfredse eller ganske tilfredse med den måde, demokratiet fungerede på. Tilsvarende er også tilliden til de danske politikere steget gennem i hvert fald de seneste ti år og er i dag på sit højeste niveau, siden man første gang målte den politiske tillid i 1971.⁸²

I den samme periode har befolkningens opfattelse af, hvad der skal forstås ved et demokrati, ændret sig i retning af at lægge mere vægt på folkesuveræniteten og på den enkelte borgers lige rettigheder. Sammenligner man

igen 1979 og 2002, er der lidt flere, der forbinder demokrati med, ”at det er folket, der bestemmer”, og ”at alle har lige mulighed for at blive til noget”. Overhovedet er der i den danske befolkning en overvældende tilslutning til, at demokrati indebærer lige og almindelig stemmeret, flertalsstyre, ytringsfrihed og lige muligheder. Lidt mindre tilslutning er der til, at demokrati indebærer mindretalsbeskyttelse, faktisk lighed i deltagelsen eller ejendomsrettens ukrænkelighed. Det er tydeligvis folkesuverænitetetsforestillingen, der står i centrum.⁸³

Hermed kan man antagelig også forklare, at den danske befolkning til trods for sin store tilfredshed med den måde, demokratiet fungerer på i Danmark, har et mere ambivalent forhold til det repræsentative styre. Gennem de seneste 25 år har det til stadighed været lige ved halvdelen, der gav udtryk for, at de ønskede flere folkeafstemninger. I denne forbindelse er det værd at bemærke, at ønsket om flere folkeafstemninger ikke er ligeligt fordelt i den danske befolkning, men er særlig udbredt blandt de borgere, der føler sig mest marginaliserede i forhold til de etablerede politiske institutioner. Folkeafstemninger bliver så at sige et defensivt våben, som de politisk marginaliserede kan bruge mod de politiske magthavere. Begejstringen for folkeafstemninger svinger i øvrigt i takt med de faktisk afholdte folkeafstemninger, således at ønsket reduceres umiddelbart efter en folkeafstemning for derefter langsomt at stige igen.⁸⁴

Skal man dryppe lidt mere malurt i bægeret, er det også lige ved halvdelen af den danske befolkning, der mener, at vi i EU har ”mistet vores selvbestemmelse”, og at ”de vigtigste ting bestemmes nu fra Bruxelles”.⁸⁵ Tilfredsheden med beslutningsstrukturen i Danmark modsvares altså af en demokratisk bekymring for afgivelsen af suverænitet til EU.

Internationaliseringen

Skal EU fungere ikke blot som en beslutningsmaskine, men også som en levende politisk institution, forudsætter det et vist mål af politisk fællesskab, solidaritet og identitet. Sammenlignet med andre landes befolkninger er danskernes tilknytning til Europa stor. Kun i Luxembourg, Sverige og Spanien møder man en stærkere europæisk identitet. Nok så vigtigt i denne sammenhæng er det imidlertid, at identifikationen med Europa er øget igennem 1990'erne. Den nationale identitet er stadigvæk den stærkeste, men et stigende antal danskere – i 2003 endda et flertal blandt dem, der tager stilling – føler sig som europæere. For ti år siden var det kun 15-20 pct. Fokus på de økonomiske fordele er mindre end i de fleste andre EU-lande, og villigheden til at betale til at støtte østeuropæerne er større. Derimod fø-

ler den danske befolkning fortsat stor afmagt over for EU's beslutningssystem. Folk føler det langt vanskeligere at følge med i EU-politikken end i den nationale og lokale politik, og de føler langt større afmagt over for at påvirke beslutninger i EU end beslutninger på nationalt og lokalt niveau. Denne afstand er større i Danmark end i noget andet EU-land. Og endelig er der ikke på dette område sket nogen udvikling i positiv retning.⁸⁶

Det viser sig, at en stigende europæisk identitet har kunnet gå hånd i hånd med en styrket national identitet og en forøget national selvbevidsthed. Således spiller det danske en større rolle, end det gjorde tidligere. En stigende del af befolkningen udtaler, at de er meget stolte af at være danskere, og en stigende andel mener, at Danmark bør blande sig i væbnede konflikter i udlandet.⁸⁷ Og at noget kan karakteriseres som dansk, er et legitimt argument i den politiske debat.⁸⁸ Denne øgede opmærksomhed omkring det danske betyder både, at vi lukker os om os selv i selvtilstrækkelighed, og at vi ønsker at spille en større rolle i verden.

Overhovedet har indvandringen til Danmark lige som tilslutningen til EU lagt et pres på vores nationale selvforståelse og skabt nye konflikter i befolkningen. Udviklingen er på samme tid gået i retning af, at der er flere, der er bekymrede for, om indvandringen truer vores nationale egenart, og at der er flere, der mener, at indvandrene med deres skikke og vaner har gjort vores kultur rigere. Tolerancen over for de indvandrede grupper ser til gengæld ud til være nogenlunde stabil. I det omfang, man kan iagttage en udvikling, er tolerante holdninger blevet svagt mere udbredte gennem de seneste 20 år.⁸⁹

Individualiseringen

Der er mange tegn på, at vores bevidsthed i takt med udviklingen fra industrisamfund til informationssamfund er præget af større individualisering end tidligere. Der synes at være en aftagende lyst til at indgå i store, forpligtende, kollektive organisationer og et stigende ønske om at bevare så mange valgmuligheder så muligt. I Niels Nørgaard Kristensens⁹⁰ undersøgelser fremgår det, at mange uanset social baggrund værner om deres autonomi. De vil selv bestemme og tror på, at de også er i stand til det. De er derfor heller ikke umiddelbart tiltrukket af at melde sig ind i et politisk parti. Ligesom de unge kvinder, der er interviewet af Ann-Dorte Christensen,⁹¹ ønsker de færreste at binde sig til den pakke af standpunkter, som et politisk parti repræsenterer, men ønsker at kunne tage stilling fra sag til sag. På samme måde ønsker mange selv at vurdere, om en lov er rimelig, og mener de ikke

det, føler de sig heller ikke forpligtet til at overholde den. Autoriteter accepteres ikke længere, blot fordi de er autoriteter.⁹²

Konsekvensen har da også været, at medlemstallet i de politiske partier er faldet drastisk, også selv om det nu synes delvis stabiliseret. Fagforeningernes organisationsprocent er presset, og der er relativt set sket en stigning i de individualiserede former for politisk aktivitet. Politiske fællesskaber vælges til og fra, og tilknytningen forventes ikke at vare hele livet.⁹³ På nogle områder begrundes politiske beslutninger i dag oftere med henvisning til den enkelte borgers egeninteresse end med henvisning til fællesskabet eller samfundets bedste.⁹⁴

Heraf følger imidlertid ikke, at borgerne orienterer sig snævert efter egne interesser. Det er et gennemgående mønster i danske vælgerundersøgelser, at danskerne generelt er ”gode samfundsborgere”, der også orienterer sig mod fællesskabets interesser. De er villige til at bære byrder, når det er økonomisk ”nødvendigt”, og når det vel at mærke kan ske på solidarisk vis.⁹⁵ Individualisering kan godt samleve med solidaritet.

Der er heller ingen tendenser i retning af, at den høje tilslutning til velfærdsstaten er skrumpet gennem årene. Generelt er der en næsten undtagelsesløs opbakning bag udgifterne til velfærdsstatens universelle ydelser: sundhedsvæsenet, uddannelsessystemet, børneinstitutionerne, folkepensionen og hjemmehjælpen. Og der er fortsat stor opbakning bag udgifterne til dagpenge og kontanthjælp.⁹⁶ Der er således kun få tegn på, at hverken den øgede velstand eller ønskerne om større autonomi har eroderet solidariteten med de svage. Hvilket dog ikke udelukker faren for, at de kan blive ”glemt” i den politiske proces.

Medierne

Som ovenfor omtalt er der gennem de senere år sket en medialisering af det politiske liv, hvorved forstås, at den politiske kommunikation i stigende grad foregår på først og fremmest de elektroniske mediers betingelser. Der kunne derfor også være grund til at frygte, at befolkningen ville være lette ofre for mediernes manipulationer. Louise Phillips og Kim Schrøder⁹⁷ har imidlertid vist, at dette ikke er tilfældet. Selv om der er forskel på den måde, hvorpå den veluddannede og den mindre veluddannede del af befolkningen bruger medierne, er begge grupper generelt velorienterede om, hvad der foregår politisk og kulturelt i samfundet, og de formår at forholde sig kritisk til den medieskabte virkelighed. De besidder en omfattende viden, som de kan trække på, når de skal tilegne sig mediernes informationer, og

de har en veludviklet forståelse for de æstetiske og retoriske virkemidler, som medierne tager i anvendelse.

I takt med, at specielt nyhedsformidlingen i tv er blevet mere selvstændiggjort i forhold til kilder og ejere, mere fortolkende og meningsskabende, er også befolkningens evne til at indgå i en kritisk dialog med medierne blevet øget. Man tror ikke på hvad som helst, man får fortalt, og man er vidende om, at medierne har foretaget deres egen vinkling af historierne.

Undervurderer politikerne vælgerne?

I det store hele kan man konkludere, at bevidstheden har kunnet følge med til de forholdsvis store ændringer, der er sket i det danske samfund i de seneste årtier. Hverken globaliseringen eller udviklingen fra industrisamfund til informationssamfund har efterladt en magtesløs befolkning. De danske borgere har fået flere ressourcer, de er mere handledygtige og har større selvtilid end tidligere. De er politisk interesserede, de har forholdsvis stor politisk tillid, men de er samtidig uden større respekt for autoriteterne og kritiske over for de konkrete myndighedsindehavere. Magtdistancen er blevet mindre.

Her skal man dog erindre, at denne positive beskrivelse gælder befolkningen som helhed. Der findes stadigvæk borgere i Danmark, der er politisk marginaliserede, som mangler politisk selvtilid, og som har en dyb mistillid til politikere og andre myndigheder. Der findes også grupper, der ikke besidder de nødvendige ressourcer til at kunne handle politisk, hvis deres interesser bliver trådt for nær.

De største identitetsmæssige spændinger eller modsætninger knytter sig til udviklingen i EU og til indvandringen. Den danske befolkning oplever sig i stigende grad som en del af Europa, men oplever samtidig magtesløshed over for EU's institutioner. Der er større åbenhed over for, at Danmark skal blande sig i konflikter i den store verden, men samtidig er der også frygt for selv at blive løbet over ende af fremmede kulturer. Frygten for globaliseringen er nok det mest foruroligende træk i beskrivelsen. Her er der dog i betydeligt omfang tale om et generationsproblem. Afvisningen og bekymringerne er mere omfattende i den ældre generation end i den yngre.

Hovedindtrykket er en befolkning med stor politisk kompetence og forholdsvis ringe respekt for autoriteter. Det er en befolkning, der kan selv og vil selv. Måske er problemet snarere, at politikernes bevidsthed halter bagefter i forhold til vælgerne. Antropologer fortæller os, hvordan der blandt mange af folketingsmedlemmerne er en forestilling om, at de fleste almindelige mennesker ikke interesserer sig for politik, "at de vil gå hjem, hvis

de skal vente mere end ti minutter for at afgive deres demokratiske stemme”.⁹⁸ Mange folketingsmedlemmer er af den opfattelse, at vælgerne ikke kan overskue de overordnede perspektiver, at de ikke har tillid til politikere, at de primært tænker på at varetage deres egne interesser, og at de har svært ved at acceptere nedskæringer og forandringer. Det ser ud til, at der i Christiansborg-kulturen ligger en tendens til at undervurdere vælgerne. Derfor tales der i valgkampene også ofte ned til vælgerne, komplicerede problemstillinger bliver reduceret til slagord, og politisk uenighed til personspørgsmål.

Folkestyrets tilstand

De konklusioner, der er blevet draget i denne gennemgang af magtforholdene og demokratiet i Danmark ved overgangen til det 21. århundrede og af de ændringer, der er sket i den forudgående periode, har været forholdsvis positive. Det er faktisk gået forbavsende godt. Der er fortsat demokratisk livskraft i den danske befolkning og en betydelig demokratisk robusthed i de politiske institutioner. Først og fremmest fremstår den danske befolkning som både ressourcestærk og handlelydig.

Vi har undervejs punkteret en række af de forfaldsmyter, som flourer i den offentlige debat. Befolkningens politiske deltagelse er ikke mindsket, og deltagelsesdemokratiet er ikke blevet afløst af et passivt tilskuerdemokrati. Derimod er der sket et skift fra kollektive til mere individualiserede deltagelsesformer. Afstanden mellem folket og eliten ser ikke ud til at være blevet større end tidligere, snarere tværtimod. Det har stort set været muligt at bevare den komparativt set høje grad af økonomisk og social lighed, der længe har karakteriseret Danmark. De politiske partier er svækkede og dermed også deres evne til at fungere som bindeled mellem befolkning og magthavere, men de synes at have fundet en ny stabilitet med færre medlemmer. Medierne har fået en større betydning for det politiske liv og sætter i stigende grad betingelserne for den politiske kommunikation, men medierne har ikke taget magten fra hverken folket eller de folkevalgte. Folketinget er sammenlignet med de andre nationale politiske institutioner styrket snarere end svækket. Det gælder dog ikke i forhold til EU, hvor en stadig stigende del af Folketingets lovgivning sker i form af tilpasning til EU's bestemmelser.

Det er også en myte, at den økonomiske globalisering har øget den økonomiske ulighed eller fjernet grundlaget for den danske variant af velfærdsstaten. Til gengæld har de voldsomt stigende transnationale kapitalbevægelser vanskelig- eller umuliggjort kontrollen over udlandsgælden, ligesom

det kan være vanskeligt nationalt at kontrollere de store – herunder også danske – virksomheder, der i stigende grad opererer på tværs af landegrænser.

Samfundet har været igennem store ændringer, og meget og meget er anderledes – i nogle henseender meget anderledes – end før. Men ikke alle ændringer kan opfattes som demokratiske tilbageskridt, snarere tværtimod. Hvis vi anlægger en historisk og komparativ vinkel, må vi sige, at det er gået langt bedre, end man kunne frygte.

I slutningen af 1970'erne var det både indenlandsk og udenlandsk opfattelsen, at Danmark havde store uløste politiske og økonomiske problemer: Det klassiske partisystem var i opløsning, partiernes medlemstal faldt, græsrodsaktiviteterne blomstrede og bragte anarki og uforudsigelighed til det politiske liv, de mange nye partier gjorde folketingsarbejdet kaotisk og uforudsigeligt, og organisationerne havde reduceret Folketinget til et gummistempel for beslutninger taget i det korporative system. Dertil kom, at økonomien var ude af kontrol, udlandsgælden voksede, og vi forbrugte mere, end vi producerede. Den offentlige sektor voksede ukontrolleret med et tilsvarende stigende skattetryk som resultat. Politikerne havde helt mistet styringen med udviklingen. I dag synes vi i mange henseender at have nærmet os en ny ligevægt: Partierne og partisystemet er stabiliseret, økonomien er i balance, og velfærdsstatens vækst under kontrol, styringen er genoprettet, og det viste sig, at man godt kunne få det politiske liv til at fungere med en mere aktivistisk befolkning. Med den stigende økonomiske globalisering har der imidlertid vist sig nye udfordringer, som kun vanskeligt kan løses nationalt.

Til gengæld er politikernes styringsambitioner steget med årene, og hermed er der også skabt en stigende afstand mellem politikernes styringsambitioner og deres styringsmuligheder. Det bidrager til en oplevelse af styringssvigt og af ”et reelt tab af demokratisk indflydelse”.

At det i mange henseender er gået godt og i mange henseender bedre end forventet er ikke nogen selvfølge. Det er et resultat af de politiske valg, der er foretaget gennem de seneste 20-25 år, og de kan omgøres igen gennem nye politiske valg. Den høje grad af økonomisk og social lighed er et resultat af den danske velfærdsstats stærkt omfordelende karakter, som ikke synes at skulle komme under økonomisk pres, men kan komme under politisk pres, f.eks. hvis der opstår et stærkt sammenfald mellem etniske og sociale skel – eller på grund af mere eller mindre tilsligtede effekter af politiske beslutninger. Den betydelige lighed i politisk deltagelse er et resultat af de store klassebaserede bevægelsers aktivitet i det 20. århundrede og kan

sættes over styr som følge af den stigende individualisering og de stigende uddannelseskra. Overførsel af kompetence til EU indeholder truslen om et demokratisk underskud, hvis det ikke lykkes at øge opmærksomheden, deltagelsen og oplevelsen af indflydelse blandt almindelige borgere.

At udviklingen overvejende har været af positiv art, indebærer heller ikke, at alting er gået godt eller godt nok. Hvis vi holder beskrivelsen af forholdene op imod de demokratiske idealforestillinger, er konklusionen knap så flatterende. Der findes fortsat betydelige sociale skel i det danske samfund, uanset om de i nogen grad har ændret karakter. De klareste skel går i dag mellem de velbærgede og de socialt marginaliserede og mellem majoritetsbefolkningen og de etniske minoriteter. Hvor stigende valgfrihed og respekt for den enkeltes autonomi er det dominerende princip i statens relationer til de første grupper, indgår der langt mere tvang og disciplinering i relationen til de sidste. På en række områder består der også fortsat klare skel mellem mænd og kvinder, mest udpræget når vi nærmer os de mere magtfulde positioner i det danske samfund. Den politiske deltagelse i Danmark er omfattende, men ikke på alle områder, og der er tegn på, at vi i stigende grad kommer til at opleve en uddannelsesbaseret skævhed i deltagelsen. Det politiske livs retliggørelse og den større vægt på individuelle rettigheder medvirker til at øge retssikkerheden og kan være et nyttigt redskab i undertrykte gruppers kamp for ligestilling, men det medfører også en bekymrende forskydning af magtudøvelse fra politik til jura.

Målt i forhold til et ideal om en oplyst offentlig debat er der store mangler i reglerne om offentlighed og åbenhed i både lovgivningsprocessen og forvaltningen, og udviklingen ser ikke ud til at gå den rigtige vej. Massemediernes adgangs- og indholds krav er blevet styrende for den politiske kommunikation, hvilket udgør en trussel for kvaliteten af den politiske proces. Beslutningsprocesserne er blevet mere kaotiske: Mange politiske beslutninger præges af, at politikerne reagerer som lemminger på enkeltsager, og indimellem er det medierne, der agerer lemminger. Andre politiske beslutninger er præget af, at de meget store og stærke interesseorganisationer – og indimellem også virksomheder – har en uigennemskuelig indflydelse på de politiske beslutninger. At vi har fået en mere mediekritisk befolkning forhindrer ikke, at det billede af de politiske processer, som formidles til befolkningen, ofte er forvrænget og mangelfuldt og derfor er et dårligt udgangspunkt for politisk stillingtagen. Pluralismen er ikke så omfattende, som vi nogle gange vil gøre den til.

I lyset heraf er det vigtigt at erindre sig, at vi i betydeligt omfang selv bestemmer. De politiske handlemuligheder er omfattende. Både de kvalite-

ter og mangler, der er beskrevet ovenfor, er altovervejende et resultat af politiske valg.

Noter

1. Togeby m.fl., 2003: kap. 3.
2. Bille & Elklit, 2003.
3. Goul Andersen, 2003a.
4. Micheletti, 2003.
5. Goul Andersen, 2003a.
6. Goul Andersen, 2003a.
7. Goul Andersen & Borre, 2003; Goul Andersen, 2003a.
8. Christiansen, Møller & Togeby, 2001: kap. 3.
9. Goul Andersen, 1999; Holmberg, 2000.
10. Fadel, 2002.
11. Christiansen, Møller & Togeby, 2001: kap. 3.
12. Togeby m.fl., 2003: kap. 8.
13. Vallgård, 2003b.
14. Albæk, Christiansen & Togeby, 2002; Christiansen & Nørgaard, 2003a: 100.
15. Hoff, 2003.
16. Nyt fra Danmarks Statistisk, 2003: 21, 168.
17. Goul Andersen & Borre, 2003.
18. Goul Andersen, 2003b.
19. Goul Andersen, 2003b.
20. Damgaard, 2003.
21. Christiansen, Møller & Togeby, 2001: 73-83.
22. Betænkning 1354, 1998.
23. Jf. Betænkning 1354, 1998.
24. J.P. Christensen, 2003.
25. Damgaard, 2003.
26. J.P. Christensen, 2003: 44.
27. Blom-Hansen, 2002.
28. Christiansen & Nørgaard, 2003a.
29. Christiansen & Nørgaard, 2003a.
30. Christiansen & Nørgaard, 2003b.
31. Christiansen & Nørgaard, 2003b.
32. Boje & Kallestrup, 2003.
33. Hjarvard, 1999; Lund, 2002.
34. Rasmussen & Andersen, 2002; Togeby m.fl., 2003: kap. 16.
35. Togeby m.fl., 2003: kap. 17.

36. Nielsen, 2001.
37. Togeby m.fl., 2003: kap. 7.
38. Togeby m.fl., 2003: kap. 16.
39. Togeby, 2003a.
40. Marcussen & Ronit, 2003.
41. Beck Jørgensen, 2003a.
42. Jensen, 2003; Mouritzen, 2003a.
43. Rüdiger, 2003; Vallgård, 2003b.
44. Togeby m.fl., 2003: kap. 15.
45. Vrangbæk, 2003; Riis-Hansen & Simonsen, 2003.
46. Jf. Christiansen & Togeby, 2003a.
47. Mortensen & Thomsen, 2003.
48. Foucault, 1988.
49. Vallgård, 2003b.
50. Borchorst, 2002.
51. Borchorst, 1999; Dahlerup, 2002.
52. Togeby m.fl., 2003: kap. 14.
53. (Togeby m.fl., 2003: kap. 20.
54. Loftager, 2004.
55. *B.T.*, 29.6.2003.
56. Svensson, 2003a.
57. Elklit m.fl., 2000.
58. Elklit, 2003a.
59. Togeby m.fl., 2003: kap. 17.
60. Nielsen, 2001; J.P. Christensen, 2003.
61. Togeby m.fl., 2003: kap. 17.
62. Loftager, 2004.
63. Knudsen, 2003.
64. Knudsen, 2003: 16-25.
65. Hjarvard, 1999; Lund, 2002.
66. Hjarvard, 1999; Lund, 2002.
67. Elklit m.fl., 2000.
68. Bille & Elklit, 2003.
69. Goul Andersen, 2003a.
70. Andersen & Borre, 2003.
71. Elklit m.fl., 2000.
72. Goul Andersen, 2003a.
73. Damgaard, 1982.
74. Togeby m.fl., 2003: kap. 16.

75. Christiansen, 2004.
76. Pallesen, 1990; Vallgård, 1992.
77. Togeby m.fl., 2003: kap. 16.
78. Kristensen, 2003: 227.
79. Kristensen, 2003: kap. 13.
80. Svensson, 2003b.
81. Jf. Svensson, 1996.
82. Andersen & Borre, 2003.
83. Svensson, 2003b.
84. Svensson, 2003a.
85. Svensson, 2003b.
86. Goul Andersen, 2002a.
87. Togeby, 2003b.
88. Togeby m.fl., 2003: kap. 20.
89. Togeby, 2003b.
90. Kristensen, 2003.
91. A.D. Christensen, 2003.
92. Goul Andersen, 1998.
93. Goul Andersen, 2003a.
94. Togeby m.fl., 2003: kap. 14.
95. Goul Andersen, 1994; 2000.
96. Goul Andersen, 1998.
97. Phillips & Schrøder, 2004.
98. Fadel, 2002: 89.

