

M A G T U D R E D N I N G E N

# POLITISK OFFENTLIGHED OG DEMOKRATI I DANMARK



A A R H U S U N I V E R S I T E T S F O R L A G

J Ø R N L O F T A G E R

POLITISK OFFENTLIGHED  
OG DEMOKRATI I DANMARK

# 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

**Jørn Loftager**

**POLITISK OFFENTLIGHED OG  
DEMOKRATI I DANMARK**



AARHUS UNIVERSITETSFORLAG

*Politisk offentlighed og demokrati i Danmark*

er sat med Bembo

og trykt hos Narayana Press, Gylling

© Magtudredningen, forfatteren og Aarhus Universitetsforlag 2004

Tilrettelægning: Kitte Fennestad

Omslag: Kitte Fennestad med foto af Finn Frandsen

ISBN 87-7934-795-9

Aarhus Universitetsforlag

Langelandsgade 177

8200 Århus N

Fax 89 42 53 80

[www.unipress.dk](http://www.unipress.dk)

# INDHOLD

## KAPITEL 1. Et demokrati i forfald? 9

DEN OFFENTLIGE MENING SOM (TVETYDIG) KILDE TIL  
LEGITIMITET 12 · BORGERLIG OFFENTLIGHED: IDE OG FORFALD  
I HENHOLD TIL HABERMAS 15 · OFFENTLIGHEDEN OG DEN  
POLITISKE PROCES 21 · AFSLUTTENDE BEMÆRKNINGER 26

## KAPITEL 2. Deliberativt demokrati 28

„ØKONOMISK“ DEMOKRATIFORSTÅELSE: AGGREGERING  
AF PRÆFERENCER 30 · DEN DELIBERATIVE TOLKNING AF  
DEMOKRATIET 34 · HINSIDES VÆRDIRELATIVISMENS SKEL  
MELLEM „ER“ OG „BØR“ 35 · DEN TEKNOKRATISKE UDFORDRING  
– INDIVIDER, ARGUMENTER OG POLITISK RATIONALITET 41 ·  
POLITISK LEDELSE OG DELIBERATIVT DEMOKRATI 45 ·  
FÆLLESSKAB OG DEMOKRATI 47 · AFSLUTTENDE 51

## KAPITEL 3. Demokrati og repræsentation i Danmark i historisk perspektiv 54

FØRSTE PERIODE: EMBEDSMANDSSTAT OG OPINIONSSTYRET  
ENEVÆLDE (CA. 1700-1830) 56 · ANDEN PERIODE:  
FOLKESTYRETS FØDSEL (1830-1870) 60 · TREDJE PERIODE:  
DE NYE KLASSE OG KAMPEN OM PARLAMENTARISMEN (1870-  
1920) 64 · FJERDE PERIODE: FASTFRYSNING AF PARTISYSTEMET  
OG JORDSKREDSVALG (1920-1973) 71 · FEMTE PERIODE:  
MULTIPARTISYSTEM OG POLITISK FLERTYDIGHED (1973-) 78 ·  
KONKLUSION 81

## KAPITEL 4. Velfærdsstaten og demokratiets social-økonomiske grundlag 84

LIGE MEDBORGERSKAB OG ORGANISK SOLIDARITET – TEORETISK  
SET 87 · LIGE MEDBORGERSKAB OG ORGANISK SOLIDARITET  
– I PRAKSIS 89 · AKTIVERING SOM NYT PARADIGME 93 ·  
AKTIVERING SOM UDFORDRING TIL LIGE MEDBORGERSKAB OG  
ORGANISK SOLIDARITET 95 · DEN MISKENDETE UNIVERSELLE  
VELFÆRDSMODEL 102

KAPITEL 5. Dannelse og uddannelse  
– skolen og den pædagogiske debat i deliberativt perspektiv 106  
METODE 109 · TO SKOLESYN 110 · KRISE OG OPSPLITNING  
ELLER HELHED OG SAMMENHÆNG? 112 · OPGØR MED DEN  
BOGLIGE SKOLE 114 · SKOLETRÆTHED 116 · TVÆRFAGLIGHED  
OG UDVIKLING – HELHEDSSKOLEN 118 · FÆRDIGHEDER OG  
VIDEN 120 · DE INTERNATIONALE UNDERSØGELSER – KRAV OM  
KUNDSKABER 123 · SAMMENFATNING 124 · DANNELSE TIL  
DEMOKRATI? 128

KAPITEL 6. Repræsentation, partier,  
organiserede interesser mv. 133  
PARTIERNE OG DET DELIBERATIVE DEMOKRATI 135 · DANSKE  
FOLKETINGSMEDLEMMERS REPRÆSENTATIONSIDEAL 139 · PARTIER  
OG REPRÆSENTATION I PRAKSIS 147 · ÆNDRERE REPRÆSENTA-  
TIONS BETINGELSER OG DERES KONSEKVENSER 152 · PARTIER  
VERSUS BORGERE? 157 · BORGER-REPRÆSENTANTFORBINDELSER  
I ØVRIGT: INTERESSEORGANISATIONER, FORENINGER, NETVÆRK  
MV. 159 · KONKLUSION 166

KAPITEL 7. Medierne: mangfoldighed og konformitet 168  
MANGFOLDIGHED MELLEM PARTIPRESSE OG NYHEDS-  
KRITERIER 170 · MANGFOLDIGHED I SYV DANSKE DAGBLADE I  
1967 OG 2001 174 · MEDIALISERET POLITIK MELLEM SPIL OG  
SUBSTANS 186 · KONKLUSION 191

KAPITEL 8. Offentlighed omkring lovgivningsprocessen  
– reformlovgivning gennem finanslovsaftaler 194  
LOVGIVNINGEN OG OFFENTLIGHEDEN 195 · REFORMLOVGIVNING  
GENNEM FINANSLOVSAFTALER 201 · METODE 203 ·  
FINANSLOVSAFTALER 1971-2004 206 · KONKLUSION 215

KAPITEL 9. Alligevel forfald? 217  
DEMOKRATIET HAR DET GODT, MEN ... 217 · DEN GLEMTE  
BORGER 220 · DEMOKRATI ELLER (BLØDT) TEKNOKRATI? 228 ·  
DELIBERATIVT DEMOKRATI I ET FUNKTIONELT DIFFERENTIERET  
SAMFUND? 232 · KONKLUSION 236

BILAG 239

LITTERATUR 252



## FORORD

Hovedsagen for denne bog er at give et begrundet bud på, hvordan det står til med det danske demokrati. Det er naturligvis en opgave, der kan forekomme risikabelt stor inden for en enkelt bogs begrænsede rammer. Når jeg alligevel har valgt at vove forsøget, skyldes det især et længe næret ønske om at gøre opmærksom på nogle væsentlige, men ret upåagtede forhold omkring demokratiet og dets forudsætninger.

De færreste vil benægte, at det danske demokrati i international målestok er relativt velfungerende. Snarere vil det blive betragtet som noget så trivielt, at det ikke er værd at hæfte sig ved. Men på den måde kan demokratiets styrke også blive dets svaghed. Hvis demokratiet i for høj grad tages for givet, kan det medføre en svækkelse af sansen for dets bærende kvaliteter og de betingelser, dets livskraft afhænger af. Betydningen heraf skærpes i en tid, der er domineret af en altgennemtrængende ideologi om videnssamfundets og globaliseringens fortsatte og ubønhørlige krav om forandring og omstilling.

Når den offentlige samtale om demokratiet og dets vilkår ikke har fyldt meget i de seneste par årtiers intense reformvirksomhed, er den gode forklaring *ikke*, at forandringerne utvetydigt kan siges at have været til gavn for demokratiet. Alligevel vil bogen ikke fortælle en forfaldshistorie om det danske demokrati. Især betragtet i det længere tidsperspektiv er der langt mere grund til at hæfte sig ved en overordnet set gunstig udvikling. Men op mod den positive hovedstrøm gør negative modstrømme sig så stærkt gældende, at der er god grund til årvågenhed.

Sagens komplekse karakter har jeg søgt at tage højde for metodisk ved at analysere på forskellige niveauer rækkende fra almen demokratiteori over skitsering af lange historiske linjer til analyser af relativt snævert afgrænsede problemstillinger. Endvidere har fremstillingsstrategien været at kombinere en generelt orienteret analyse byggede på foreliggende undersøgelser og



data med mere konkrete nedslag, hvor jeg præsenterer resultaterne af nye og ikke hidtil offentliggjorte analyser. Som del heraf har det været en fornøjelse at kunne gøre brug af materiale fra ikke publicerede – men tilgængelige – specialeopgaver, skrevet af studerende ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, som jeg har været vejleder for. I den forbindelse vil jeg gerne takke Helle Carlsen og Mette Dige Nielsen, hvis arbejde jeg trækker på i kapitel 6, og Line Horn, hvis speciale indgår med betydelig vægt i kapitel 7.

Dermed kan jeg forhåbentlig være med til at godtgøre, at det ikke blot giver god mening at tale om „forskningsbaseret undervisning“, men også om „undervisningsbaseret forskning“ på universiteterne. Ikke alene de afsluttende specialeopgaver, men også opgaver af mindre dimensioner, indeholder ofte klare forskningskvaliteter, og sammen med de faglige fremlæggelser, diskussioner etc., der foregår i undervisningen, er de i høj grad med til at præge og inspirere forskningen. I det hele taget er det over for aktuelle tendenser i uddannelsessystemet i øvrigt en stor tilfredsstillelse at kunne konstatere, at der fortsat trives studiemiljøer, hvor det afgørende er at blive klog på verden i overensstemmelse med oplysningens principper.

De studerendes forskningskvalifikationer har jeg også draget nytte af på anden vis, idet studentermedhjælpere har bistået med indsamling af materiale til andre af bogens kapitler. Der skal i den forbindelse lyde endnu en tak til Helle Carlsen og Mette Dige Nielsen samt til Simon Calmar Andersen og Jakob Svane.

Endvidere vil jeg gerne rette en tak til gode kolleger for værdifulde kommentarer undervejs i arbejdet med bogen. I den afsluttende fase har Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Lise Togeby, Jørgen Elklit og Mette Loftager med stor omhu påpeget svagheder og mangler i manuskriptet, hvilket de alle skal have en stor tak for.

Sidst, men ikke mindst skal Karen Loftager takkes for stor, tålmodig og uvurderlig støtte i de perioder, hvor arbejdet med bogen har fyldt rigeligt i dagligdagen.

Århus, marts 2004

*Jørn Loftager*

## ET DEMOKRATI I FORFALD?

Forliget om finansloven for 1999 blev efterfulgt af en omfattende og kritisk offentlig debat. Kritikken rettede sig mod forligets indhold og konsekvenser, men drejede sig også om den måde, det var blevet til på. Uanset overholdelse af alle formelle spilleregler og uanset forligspartiernes store flertal i Folketinget blev aftalen kritiseret for at være „udemokratisk“. Der blev dels peget på uoverensstemmelser i forhold til valgløfter om specielt efterlønnen, dels på at forliget med dets mange bestanddele blev indgået bag lukkede døre og dermed forhindrede offentligheden i at komme til orde og øve indflydelse.

Andre store sager fra de senere år er også blevet kritiseret for ikke at tage den offentlige debat alvorligt. Foruden tidligere finanslove af lignende karakter, gælder det blandt andet beslutningen om den faste forbindelse over Øresund. Debatten om finanslovsforliget i december 1998 fik imidlertid meget eksemplarisk skærpet opmærksomheden om offentlighedsprincipets centrale demokratiske betydning. „Ingen over og ingen ved siden af Folketinget“ hedder nok et højt besunget princip; men røret om finanslovsforliget peger på, at dette princip *ikke* kan betyde, at et folketingsflertal er nok til at tilgodese demokratiets fordringer. Et almindeligt krav er også, at den politiske proces skal foregå åbent og under hensyntagen til de synspunkter og argumenter, der fremkommer i den offentlige debat. Eksemplet illustrerer, at valg og afstemninger ikke er de eneste kilder til demokratisk legitimitet. Det er også offentlighed og offentlig debat og diskussion.

Dermed er temaet for denne bog slået an. Hovedsagen vil være at nå frem til en begrundet vurdering af, hvordan det står til med det danske demokrati på grundlag af den såkaldte deliberative demokratiforestilling, hvor idealet netop er, at politikken baseres på deliberation (overvejelse) og et offentligt ræsonnement med adgang for principielt alle borgere (Eriksen, 1995; Eriksen & Weigård, 2003; Loftager, 2001). Nok er valg og afstemninger nødvendige forudsætninger for, at man overhovedet kan tale om et

demokrati, men demokratiets dybere mening skal søges i den fri offentlige diskussion og meningsdannelse.

Der er flere grunde til, at jeg har valgt at indskrive drøftelsen af det danske demokratis tilstand i dette perspektiv. En af dem er, at det har været genstand for en hastigt voksende interesse i det seneste tiårs faglitteratur (jf. Eriksen, 2004). På sin side hænger det sammen med de omfattende forandringer, som ifølge sociologisk teori præger både det sociale og det politiske system i den reflektive modernitets periode (Beck, Giddens & Lash, 1994). Gamle opdelinger, skillelinjer og ideologiske positioner er i opbrud, og der er kommet nye spørgsmål på den politiske dagsorden, som de overleverede læresætninger ikke rummer svar på, hvorfor der groft sagt er blevet mere at snakke om.

En anden vigtig grund til at basere analysen på den deliberative forestilling om demokratiet er, at den er i god overensstemmelse med almindeligt udbredte værdier og idealer. Således er den første forudsætning for fri, offentlig diskussion og meningsdannelse selvfølgelig eksistensen af borgerlige frihedsrettigheder, som de er indskrevet i Grundloven, og som praktisk talt alle støtter op om. Og offentlighed som princip i lovgivning og retspleje er tilsvarende almindeligt hyldede dele af Grundloven. Endvidere kan det specielt i en dansk sammenhæng være nærliggende at gøre samtalen snarere end kampen eller – med Hal Koch – „ordet“ snarere end „sværdet“ til politikens centrale motto (Koch, 1946/1991).

Den deliberative forståelse af demokratiet kan ikke påberåbe sig monopol på betoningen af værdier som ytrings- og pressefrihed; men den synes bedre end andre tolkninger af demokratiets ide at kunne forklare, hvorfor vi værdsætter den slags værdier så stærkt, som vi gør. Noget helt centralt i den forbindelse er en overbevisning om, at det gennem offentlig diskussion er muligt at gøre politikken (mere) fornuftig. Samtidig har vi her en væsentlig grund til, at den deliberative opfattelse af demokratiet er kontroversiel. Netop troen på, at politisk meningsdannelse og beslutningstagen i kraft af saglig argumentation kan forlenes med fornuft, vil af andre og dominerende forestillinger om politik og demokrati blive afvist som en illusion. Der vil man fastholde, at politik grundlæggende drejer sig om interesse- og magtkamp, hvorfor det „fornuftige“ kun kan angives som middel til fremme af givne interesser, holdninger og præferencer. Denne kontrovers mellem opfattelsen af politik som (potentielt) rationel problemløsning over for politik som kamp mellem modstående interesser og/eller værdier vil blive behandlet i næste kapitel, der indeholder en mere indgående teoretisk

belysning af det deliberative demokrati i forhold til andre demokratiforestillinger. Herunder vil det blive diskuteret, om og i hvilken forstand det giver mening at tale om saglig, politisk argumentation.

Bag valget af teoretisk grundlag ligger dermed også et ønske om at bidrage til afklaring af nogle flertydigheder og dilemmaer, som demokrati-idealene ved nærmere eftersyn selv rummer, og som især viser sig, når det kommer til deres virkeliggørelse i praksis. Den almindelige enighed om offentlighedsprincipperne er nemlig ikke ledsaget af tilsvarende enighed om, hvordan de skal virkeliggøres. Først og fremmest er den offentlige mening ikke en veldefineret størrelse, og den fungerer på ingen måde som en utvetydig kilde til politisk legitimitet. Ligeledes er der tvivl om, hvor offentligt tilgængelige de politiske beslutningsprocesser reelt kan være. Grundloven foreskriver offentlig fremsættelse og tre offentlige behandlinger af lovforslag i Folketinget, men i praksis foregår store dele af lovgivningens forberedelse og behandling uden for offentlighedens søgelys.

Dertil kan endelig også iagttages et skisma mellem på den ene side lovprisningen af offentlighedsidealene og på den anden side ofte sete beskrivelser af den politiske offentligheds udvikling som en forfaldsproces. Klassisk formuleret i den tyske sociolog og filosof Jürgen Habermas' bog fra 1962, *Borgerlig Offentlighed* (norsk/dansk udgave 1975), men siden gentaget i varierende politisk-ideologiske iklædninger, har det været udbredt at tegne et pessimistisk billede af offentligheden og dens udvikling, herunder også i den danske debat (Schultz Jørgensen, 1998; jf. Loftager, 1994).

Det er på den baggrund, denne bog vil analysere og diskutere dansk demokrati og offentlighed i lyset af den deliberative demokratiforestilling. Imidlertid er dette lettere sagt end gjort. Ikke blot knytter der sig usikkerheder til idealernes nærmere indhold og deres praktiske virkeliggørelse. Det er også svært at „måle“, hvordan tingene faktisk fungerer. Der eksisterer ikke noget, der bare minder om et termometer, ved hjælp af hvilket temperaturen kan tages på offentligheden som et direkte mål for demokratiets tilstand og funktionsevne. I stedet må man gå indirekte til værks og opstille indikatorer, som bedre lader sig aflæse empirisk. Hvordan jeg har valgt at gribe sagen an, vil fremgå nedenfor. Allerede her skal det imidlertid understreges, at der under alle omstændigheder er tale om et udvalg af indikatorer og dimensioner, som aldrig giver sig selv, og som givetvis vil udelade relevante forhold. Da ambitionen er at sige noget generelt om det danske demokratis situation, har jeg valgt en bred tilgang med analyser på flere forskellige niveauer.

I den resterende del af dette kapitel følger først en lidt nærmere omtale af de antydede dilemmaer og usikkerheder vedrørende den offentlige menings rolle. Derpå tegnes omridset af Habermas' ovennævnte klassiske analyse af den politiske offentlighed og dens forfald, og i sammenhæng hermed vil bogens indhold og teser blive præsenteret. I betragtning af, at Habermas i senere arbejder har revideret sine vurderinger af offentlighedens tilstand i langt mere optimistisk retning (1992; 1992a) kan dette valg af udgangspunkt måske undre. Imidlertid er der også en klar kontinuitet i forfatterskabet (Gregersen, 1996), og især med hensyn til dimensioneringen af aktuelle analyser synes det svært at komme uden om det oprindelige værk og dets problemstillinger.

Det gælder også forfaldsperspektivet. For selv om det vil være en hovedsag for mig at argumentere for, at det længere danske historiske forløb ikke har været præget af forfald, men derimod af bemærkelsesværdige fremskridt, så er hverken udviklingen eller den aktuelle tingenes tilstand entydig. Det er ikke svært at finde poster på debetsiden i regnskabet over demokratiets deliberative tilstand, og der er ingen garanti for en fortsat udvikling i overensstemmelse med offentlighedsidealene. Selv om potentialerne er til stede, vil de ikke blive aktualiseret pr. automatik. Det kræver vedligeholdelse og udvikling af egnede institutionelle rammer og mekanismer, ligesom det kræver aktører, der ikke blot i teorien, men også i praksis tager idealerne alvorligt. Den måde, finanslovsaftalen for 1999 blev til på, viste i det mindste, at sidstnævnte forudsætning ikke altid er opfyldt.

#### **DEN OFFENTLIGE MENING SOM (TVETYDIG) KILDE TIL LEGITIMITET**

Til trods for den udtalte enighed om den offentlige meningsdannelse og påvirkningen heraf som centralt omdrejningspunkt i den demokratiske proces, er det på ingen måde klart, hvad der nærmere udgør grundlaget herfor, og hvad det egentlig vil sige. Ganske vist kan sagen i første omgang tage sig ligetil ud. For demokrati betyder folkestyre og dermed et styre, hvor de politiske beslutninger må hente deres legitimitet i befolkningens vilje. Kender man den offentlige mening, ved man også, hvad der politisk bør gøres. Eller gør man?

At sagen selvfølgelig ikke er så enkel, giver sig selv, straks den overvejes lidt nærmere. Ikke alene fordi den offentlige mening er en ubestemt og mangetydig størrelse, men også fordi det langt fra er givet, at de politiske

beslutningstagere altid bør følge den. Det er en demokratisk dyd at være i overensstemmelse med flertallets opfattelse, men det er også en dyd ikke at lefle for vælgerne. At angle efter popularitet opfattes lige så negativt som at gennemføre en politik i modstrid med befolkningens ønsker. Det kan være udtryk for opportuniste, populisme og ansvarsforflygtigelse. Den „rigtige“ politik er da – måske – „nødvendighedens politik“. Det vil sige den politik, som situationen kræver, og det uanset om den måtte gå på tværs af, hvad et flertal måtte mene. Hvad der er opportuniste, og hvad der ikke er, kan dog være svært at afgøre; blandt andet fordi det undertiden kan synes som om, politikere forsøger at gøre sig populære ved at stå fast på de upopulære, men nødvendige løsninger.

Sådanne flertydigheder er udtryk for, at det demokratiske krav om politikkens overensstemmelse med den offentlige mening kan udmøntes i en række forskellige og eventuelt indbyrdes modstridende fordringer. Én kan indskrænke sig til, at de politiske beslutninger skal tages af folkets valgte repræsentanter. Den offentlige mening er da pr. definition identisk med de demokratisk valgte beslutningstageres mening. Beslutningers legitimitet udspringer direkte af, at de træffes af de folkevalgte. I stedet for – eller i tillæg til – at dreje sig om, hvem der træffer beslutningen, kan en anden fordring gå på den politiske beslutnings indhold, som skal svare til, hvad befolkningen eller dens flertal mener om et givent spørgsmål. Her er repræsentantens mandat altså ikke frit. Opgaven er ikke selvstændigt at tage stilling til, hvad der i den givne situation er rigtigt at gøre, men snarere at fungere som talerør for folkets meninger og holdninger og træffe beslutninger i overensstemmelse hermed.

Hvad de mange meningsmålinger i den forbindelse kan og bør bruges til, er også omstridt. På det principielle plan vil de fleste afvise at begrunde den politiske stillingtagen med henvisning til resultaterne af sådanne undersøgelser – Gallup-politiker er ikke en hædersbetegnelse. I praksis sker det dog ofte og ikke overraskende især i tilfælde, hvor politikerens egen opfattelse viser sig at harmonere med befolkningsflertallets. Anderledes stiller sagen sig i det tilfælde, hvor folkeopinionen er fremgået gennem en folkeafstemning. Således tilkendegivet synes den offentlige mening at have status som definitiv legitimitetsgrund. Selv hvis folkeafstemningen blot har været vejledende, vil reglen være, at ingen vil gøre forsøg på at forhindre, at resultatet bliver vedtaget som lov.

En tredje fordring kan være, at politikerne handler i overensstemmelse med partiernes direktiver og retningslinjer. Bindningen af mandatet sker da

med partiet som formidler mellem de valgte og vælgerne. Partiet udgør altså et led, hvorigennem borgerne kontrollerer de valgte repræsentanter, og partierne tilsammen kan betragtes som manifestation af den offentlige mening. I øvrigt gør der sig her en ekstra tvetydighed gældende svarende til partiets dobbeltrolle som henholdsvis parlaments- og vælgerparti. I det ene tilfælde sker bindingen af den enkelte repræsentants mandat med henvisning til, at vedkommende er valgt i kraft af stemmer på partiet. I det andet tilfælde er det partiorganisationen, der binder mandatet gennem kontrol med folketingsmedlemmerne. Den relevante offentlige mening er da partimedlemmernes snarere end vælgerne mening.

Det er altså vanskeligt at fastslå, hvordan offentligheden og den offentlige mening bør indgå i den politiske proces. At dømme efter almindeligt udbredte idealer synes visse tolkninger dog at kunne udelukkes. På den ene side kan den offentlige mening ikke uden videre identificeres med de demokratisk valgte beslutningstageres mening. Som allerede nævnt er en beslutnings legitimitet ikke automatisk sikret, fordi den støttes af et flertal af de folkevalgte. Det betyder i videre forstand, at demokratiet ikke alene kan forstås som en metode ved hjælp af hvilken, borgerne med mellemrum kan vælge en regerende elite. Borgernes demokratiske rolle er ikke begrænset til at indsætte magten. Den drejer sig også om dens udøvelse. Folkestyre er ikke alene styre *for*, men i en eller anden forstand også styre *ved* folket. På den anden side kan kravet om offentlighedens inddragelse ikke være et krav om, at de folkevalgte skal fungere som blot og bart talerør for folkets umiddelbare meninger og holdninger. Der er intet principielt demokratisk problem i vedtagelse af love, som ikke er i overensstemmelse med præferencerne og holdningerne hos et flertal af vælgerne.

I denne sammenhæng kan det være relevant at overveje Grundlovens paragraf 56, der fastslår, at „folketingsmedlemmerne er ene bundet af deres overbevisning og ikke ved nogen forskrift af deres vælgere“. Det synes klart, at denne bestemmelse er uforenelig med en demokratiforståelse, hvor idealet er den umiddelbare afspejling og gennemslag af vælgerne præferencer i de politiske beslutninger. Derimod kan princippet om det fri mandat bedre passes ind i en eliteopfattelse af demokratiet. Her forudsættes netop, at borgernes opgave alene er at udvælge magthaverne og ikke at blande sig i magtudøvelsen. Imidlertid kan det fri mandat også – og i bedre overensstemmelse med dets oprindelige mening – tolkes i retning af den deliberative demokratiopfattelse. Fraværet af bindinger og vælgerforskrifter skal sikre, at repræsentanterne er frie til at lade sig lede af de i debatten



fremførte argumenter med henblik på fremme af det fælles bedste. Det er i dette lys, det skal ses, at der oprindeligt herskede en udbredt skepsis mod politiske partier. Et slående udtryk herfor er, at Grundloven ikke nævner partierne med ét ord. Som vi skal se, er denne deliberative forståelse af det fri mandats frihed ikke en frihed til hvad som helst, men snarere en frihed til at underlægge sig en bestemt form for tvang, nemlig argumentets såkaldte herredømmefrie tvang. Hermed er vi fremme ved noget aldeles centralt i den liberale ide om en politisk fungerende offentlighed.

## **BORGERLIG OFFENTLIGHED: IDE OG FORFALD I HENHOLD TIL HABERMAS**

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

Historisk refereres til situationen i det sene 1700-tals England. Det er især den politiske offentligheds udvikling her, Habermas analyserer. Vi skal ikke følge beskrivelsen af de historiske processer, som offentligheden er en del af, men blot som noget helt fundamentalt pege på, at det drejer sig om forandringen af den feudale middelalders statussamfund til et borgerligt kapitalistisk markedssamfund. Denne forandring indebar det, Marx kaldte en fordobling af samfundet i stat og samfund. Det vil sige, at der dannedes et autonomt privatområde med såvel en social- som en intimsfære, som ikke var underlagt politisk regulering. Offentligheden – privatfolk samlet til publikum – udgjorde da koblingen mellem det private (civil)samfund og staten som offentlig myndighed.

I henhold til den liberale offentlighedside er et sådant markedssamfund afpolitiseret i den forstand, at organiseringen af produktionen og fordelingen af arbejdskraft og produkter foregår ved hjælp af markedets kontrakter og ikke pr. tradition eller gennem autoritative (politiske) beslutninger. Tvister og interessekonflikter bliver afgjort ved markedsmekanismens anonyme og upolitiske hjælp. Under fuldkommen konkurrence gælder loven om udbud

og efterspørgsel lige for alle. Med Adam Smiths klassiske billede fungerer markedet som en usynlig hånd, der sørger for, at aktørernes bestræbelser på at maksimere deres egne interesser samtidig skaber en både rationel, magtfri og retfærdig social orden.

Nu er det imidlertid en forudsætning for, at markedssamfundet kan fungere, at der eksisterer en myndighed, der kan tilvejebringe de almene betingelser, som den privatiserede produktion og udveksling af varer hviler på, herunder ikke mindst et rets- og straffesystem til sikring af ejendomsretten og overholdelsen af indgåede kontrakter. Historisk er civilsamfundets og den centraliserede nationalstats opkomst da også to sider af samme proces. Men på grund af dette selvregulerede civilsamfund knytter den politiske myndigheds opgaver sig til interesser, der er almene, og den taler derfor ikke længere magtens sprog. Staten står nok over samfundet, men den befinder sig samtidig i hænderne på samfundet selv og altså med offentligheden som formidlende led.

I forlængelse heraf er det centrale i den borgerlige offentligheds ide ikke indførelsen af en ny form for magt og herredømme, men derimod ophævelse af herredømme og magt som sådan: „Sandheden, ikke autoriteten skaber loven“, som Habermas udtrykker det med en omvendning af et diktum af den tidlige liberalismes enevældesfilosof, Hobbes. Lovens grundlag er ikke længere magten, men sandheden. Ikke som noget forhånds- og eventuelt religiøst givet, men sandheden, som den udspringer af det offentlige ræsonnement, når privatfolk samles til publikum. Der er ikke som hos Hobbes tale om, at individerne indgår en kontrakt om at overlade al magt til en enevældig hersker. Nej, „Retsstaten – som en borgerlig retsstat – etablerer den politisk fungerende offentlighed som et statsorgan for institutionelt at sikre sammenhængen mellem lov og offentlig mening“ (Habermas, 1975: 75). Og det er altså denne overensstemmelse med den offentlige mening, forstået som resultatet af den offentlige diskussion, der i henhold til den oprindelige ide om den borgerlige offentlighed skulle sikre lovens rationalitet og dermed legitimitet.

For at dette skulle kunne fungere i praksis, måtte en række betingelser imidlertid være opfyldt. Nævnt er allerede, hvordan forestillingen om den saglige, fornuftssøgende politiske diskussion forudsatte fraværet af uforenelige særinteresser. Derudover måtte der dels være lige adgang til offentligheden for alle, således at intet argument på forhånd kunne udelukkes fra at gøre sig gældende. Dels måtte diskussionens deltagere honorere bestemte kvalifikationskrav. De skulle være i besiddelse af uafhængighed, rationalitet

og dannelse. Med den danske nationalliberale politiker Orla Lehmanns berømte formulering skulle deltagelse være forbeholdt „de begavede, de dannede og de formuende“.

I realiteten betød dette, at den klassiske borgerlige offentlighed blev indskrænket til kun at omfatte dem, der kunne leve af egen ejendom og derfor var økonomisk uafhængige. For at kunne fungere som (stats)borger var det altså nødvendigt at tilhøre borgerskabet – at være bourgeois. Dette var selvfølgelig i åbenlys modstrid med kravet om almen tilgængelighed, og dette krav kunne der ikke dispenseres fra, idet en offentlighed, som ikke er åben („offen“) for alle, pr. definition ikke udgør en offentlighed. Dilemmaet søgtes løst ved en optimistisk tro på, at der ville udvikle sig et samfund af småproducenter, hvor alle efterhånden ville eller kunne blive ejendomsbesiddere. Offentligheden var, mente man, garanteret på den måde, at alle ved flid og arbejdsomhed ville være i stand til at opfylde adgangskriterierne (Habermas, 1975: 79–80).

Fra starten havde ideen om den borgerlige offentlighed derfor en tydelig ideologisk funktion. Den pompøse tale om politisk lighed og frihed dækkede over eksistensen af reel ufrihed og ulighed. Dette fremhæves af Habermas, der dog samtidig understreger, at ideen var mere end blot og bar ideologi. Modellen var så nær virkeligheden, at den offentlige mening kunne fremstå som politikens centrale omdrejningspunkt. Ved overgangen til det 19. århundrede var det offentlige ræsonnement udviklet så vidt, „at det i rollen som permanent kritisk kommentator definitivt havde brudt parlamentarismens eksklusivitet og udviklet sig til delegaternes officielt beskikkede diskussionspartner“ (Habermas, 1975: 61). Hvor parlamentet tidligere havde udgjort et lukket diskussionsforum, måtte det nu åbne sig mod omverdenen. Parlamentsmedlemmerne begyndte udtrykkeligt at tale til publikum udenfor, der repræsenterede den offentlige opinion, og som ikke kunne udelukkes fra forhandlingerne.

Parlamentsabsolutismen må skridt for skridt opgive sin suverænitæt. Der snakkes heller ikke længere om „the sense of the people“ og slet ikke om „vulgar“ eller „common opinion“. „Public opinion“ hedder det nu; den dannes i offentlig diskussion, efter at publikum gennem opdragelse og oplysning er blevet i stand til at danne sig en begrundet mening (Habermas, 1975: 61).

Vekselvirkningen mellem lovgiverne og borgerne til sikring af sammenhængen mellem de politiske beslutninger og det offentlige ræsonnement

eksisterede altså ikke kun på et ideplan; det manifesterede sig også i den politiske virkelighed. Uanset, at den danske politiske udvikling i forhold til den britiske var præget af en stærk enevælde frem for et stærkt parlament, er der klare paralleller, hvad angår offentlighedens rolle og forestillingerne herom. Som det vil fremgå af kapitel 3's historiske rids over den danske demokratis udvikling, kom den danske politiske offentlighed til at fungere på en måde, der har foranlediget en karakteristik af enevælden som „opinionsstyret“.

Tiltroen til den offentlige mening som basis for politikken skulle imidlertid blive ret kortvarig. I løbet af 1800-tallet blev stemmeretten gradvist udvidet, hvilket åbnede adgang til den politiske scene for andre end de ejendomsbesiddende grupper. Og især med arbejderklassens fremkomst som politisk kraft blev det umuligt at opretholde troen på et fremtidigt samfund af ejendomsbesiddende småproducenter.

Dermed fik offentlighedsideen sit første grundskud. Forestillingen om en situation, hvor interessekonflikterne kan løses og afgøres objektivt ved hjælp af den neutrale markedsmekanisme, og hvor politikken med den offentlige diskussion som medium derfor kan nøjes med at tematisere almene interesser, blev afsløret som en illusion. I Habermas' tolkning af den offentlige menings ambivalenser, som de blandet andet kommer til udtryk i Tocquevilles og Stuart Mills bekymringer over den offentlige mening som også en potentielt tyrannisk størrelse, må de netop betragtes som en konsekvens af, at uforligelige interessemodsatninger har indfundet sig i offentligheden. Når blandt andre Stuart Mill ikke kunne anbefale almindelig valgret, blev det netop begrundet med nødvendigheden af både økonomisk uafhængighed og dannelse som forudsætning for meningsfuld politisk deltagelse.

At dette spørgsmål om de almene økonomiske og dannelsesmæssige forudsætninger for demokratisk medvirken også har præget dansk folkestyres udvikling, vil ligeledes blive belyst i kapitel 3, og det vil dernæst blive gjort til genstand for en mere systematisk drøftelse i kapitlerne 4 og 5. Baggrunden herfor er, at der er tale om vigtige problemstillinger af fortsat relevans. Ganske vist er der for længst gennemført almindelig valgret for både mænd og kvinder uden hensyn til økonomiske og (ud)dannelsesmæssige forudsætninger. Og det valgtryk, som økonomiske afhængighedsrelationer på en meget direkte måde kunne afstedkomme i folkestyrets første 50 år på grund af den åbne afstemning, blev i det store og hele overvundet med hemmeliggørelsen af valgbehandlingen fra 1901. Stemmeafgivning udgør imidlertid

kun én form for politisk deltagelse, og i henhold til den deliberative demokratiforståelse er det af afgørende betydning, om der reelt er betingelser til stede for en almen, aktiv medvirken i den offentlige meningsdannelse.

Hvad angår den økonomiske uafhængighed, inddrager jeg i kapitel 4's diskussion den britiske sociolog T.H. Marshall og hans teori om et system af civile, politiske og sociale rettigheder. Hovedspørgsmålet er, om og i hvilken grad velfærdsstatens ordninger og institutioner formår at neutralisere det kapitalistiske markedssamfunds uligheder og danne basis for et lige demokratisk medborgerskab. Er systemet af rettigheder indrettet, så det kan medvirke til at sikre den almene tilgængelighed, offentligheden som offentlighed forudsætter? Kan disse rettigheder med andre ord tjene som erstatning for den ejendomsbesiddelse, der oprindeligt skulle sikre uafhængigheden? Understøtter velfærdssystemerne en status af lighed borgerne imellem, eller gør de dem snarere til klienter?

Habermas antog i *Borgerlig offentlighed*, at det sidste ville være tilfældet, hvorfor konklusionen også blev, at velfærdsstaten ikke kan opløse eller formidle spændingen mellem kapitalismen og demokratiet. Klientgørelsen og i det hele taget den styring og forvaltning af privatsfæren, som velfærdsstaten er eksponent for, er snarere at betragte som et nyt trin i offentlighedens forfaldsproces. Den tenderer mod at opløse selve den kategori – „privatfolk“ – der, samlet til publikum, udgør offentligheden. Heroverfor var Marshalls tiltro til velfærdsstatens muligheder for at imødegå de kapitalistiske klasseuligheders trussel mod demokratiet betydeligt stærkere. Med henvisning hertil skal jeg i kapitel 4 argumentere for, at den danske velfærdsstat i relativt stor udstrækning må siges at have bidraget til udviklingen af et (mere) lige medborgerskab og dermed sikret opfyldelsen af en meget vigtig forudsætning for det deliberative demokrati. Specielt i det længere tidsperspektiv synes det hævet over enhver tvivl, at velfærdsstatens og demokratiets udvikling har været tæt forbundet. Samtidig er der imidlertid grund til at være kritisk opmærksom på de negative udviklingstræk, Habermas forudså. Det gælder ikke mindst i lyset af de principielle ændringer af det danske velfærdssystem, som er gennemført i 1990'erne, og især den aktiveringslinje, der er slået igennem i social- og arbejdsmarkedspolitikken.

Med hensyn til spørgsmålet om social-økonomiske forudsætninger for det danske demokrati i deliberativt perspektiv vil det tegnede billede således være i god overensstemmelse med bogens hovedtese. Mens der i det lange historiske perspektiv ikke kan herske tvivl om, at det social-økonomiske

grundlag for realiseringen af de deliberative demokratiideal er blevet væsentligt styrket, er der samtidig grund til at nære betænkeligheder ved visse aktuelle udviklingstendenser.

Kapitel 5 behandler dernæst spørgsmålet om dannelse som den anden vigtige almene betingelse for, at personer kan træde i karakter som borgere og bidrage til den offentlige meningsdannelse. Med hensyn hertil giver en hovedindikator næsten sig selv, nemlig befolkningens generelle uddannelsesniveau. At dette i det længere tidsperspektiv har været markant stigende, behøver ingen nærmere dokumentation, hvorfor det også med hensyn til denne dimension forekommer helt selvfølgelig at tale om fremskridt snarere end forfald. Ganske vist kan der fortsat konstateres betydelige forskelle i uddannelsesniveau, men dels er disse blevet væsentlig mindre over tid, dels kan man fremhæve det generelt hævede niveau som noget i sig selv vigtigt.

På den baggrund skal jeg også i dette kapitel koncentrere mig om nogle aktuelle udviklingstendenser, som der kan være grund til at hæfte sig ved i lyset af det deliberative demokratiideal. Nærmere bestemt fokuseres på de ændringer, der har præget den danske folkeskole, og som blandt andet er kommet til udtryk i folkeskoleloven af 1994. Ligesom på velfærdspolitikens område har der også her været tale om forandringer af omfattende og principiel karakter. Og uanset at demokrati og opdragelse til demokrati fremgår som højt prioriterede mål i lovens generelle formålsformuleringer, kan der ligeledes her være grund til at rejse kritiske spørgsmål. Blandt andet er det i forhold til et demokratiideal, der vægter rationel diskussion og debat, af selvindlysende grunde problematisk, når det i internationale undersøgelser har vist sig, at danske skoleelevers læsefærdigheder lader meget tilbage at ønske. Når det også har vist sig at knibe med det faglige niveau på andre områder, og når det endvidere er fremgået, at den sociale arvs betydning for præstationerne både synes at være voksende og langt mere udtalt end i lande, vi normalt sammenlignes med, må der sættes spørgsmålstegn ved selve den valgte udviklingsretning og de principper, den bygger på. Som et bidrag til belysningen af disse problemer i den danske skole er de seneste tre årtiers skoledebat blevet analyseret med henblik på at belyse den interesse, der har været tildelt spørgsmål om indlæring af faglige kundskaber og færdigheder. Tesen er, at denne interesse har været ret begrænset, hvilket analysen viser sig at kunne bekræfte.

Samtidig vil analysen af skoleoffentligheden også illustrere, hvordan det deliberative demokratis form for problemløsning er stillet over for en teknokratisk udfordring. Som det lidt nærmere skal begrundes nedenfor og

videre i kapitel 2 hænger den sammen med, at den moderne offentligheds mange deloffentligheder med tilhørende fagligheder risikerer at lukke sig om sig selv med tab af saglighed til følge (jf. Fink, 2003). Arbejdsdeling, specialisering og professionalisering er kommet for at blive, men det kan kræve påvirkning og indblanding udefra for at sikre, at faglighederne udvikler sig sagligt, og det vil sige styret af de hensyn, som varetagelsen af de for samfundet relevante opgaver definerer. Situationen i den danske folkeskole før og efter den påvirkning eller „irritation“, som de internationale evalueringer afstedkom, kan illustrere denne pointe.

#### OFFENTLIGHEDEN OG DEN POLITISKE PROCES

Med fokus på spørgsmålene om økonomisk uafhængighed og dannelse drejer kapitel 4 og 5 sig om nogle vigtige almene betingelser for det deliberative demokrati. Hvordan og i hvilken grad de er opfyldt, behøver imidlertid ikke umiddelbart at sige ret meget om offentlighedens og demokratiets aktuelle tilstand. Mærkbare konsekvenser på dette niveau kan først vise sig på længere sigt, ligesom for eksempel en persons sunde eller usunde levevis og livsbetingelser eventuelt først i det lange løb vil afspejle sig i personens helbredstilstand og funktionsevne. Analyser af disse almene rammebetingelser hører nok med som vigtige dele af en diagnose over demokratiet, men de er ikke tilstrækkelige. Vi må tættere på de politiske processer, og jeg skal derfor i de følgende kapitler behandle det, man kan kalde den politiske offentligheds artikulationsstrukturer. Den politiske proces forløber altid i mere eller mindre faste formelle og uformelle strukturer og under medvirken af en mangfoldighed af aktører. Karakteren af disse strukturer og deres måde at strukturere på er derfor også af selvfølgelig relevans for den politiske offentligheds funktion og rolle i processen og i videre forstand for demokratiets deliberative tilstand.

Også i denne forbindelse tager jeg udgangspunkt i Habermas' *Borgerlig Offentlighed*. Det er ovenfor fremgået, hvordan grundlaget for den oprindelige model baseret på almen ejendomsbesiddelse blev opløst, efterhånden som kapitalismen viste sit sande ansigt; det vil sige med udviklingen af et samfund stærkt præget af økonomisk betingede interesse- og klasse modsætninger og disse modsætnings gennemslag i politikken. Kapitel 3's rids over den danske udvikling vil illustrere dette med henvisning til fremkomsten af det danske partisystem, som meget klart og anskueligt afspejlede samfundets nye sociale strukturer og skillelinjer.



I henhold til Habermas' analyse er klassesamfundets fremkomst og politiske gennemslag ensbetydende med, at forventningerne og forhåbningerne til den politiske offentlighed må ændres og nedskrives. Spørgsmålet om dens tilstand forskydes fra idealet om et offentligt *ræsonnement* til et spørgsmål, om givne interesser og holdninger faktisk får mulighed for at komme til orde og gøre sig gældende i det politiske system på lige fod. Kan den offentlige diskussion ikke længere tjene som grundlag for alment fornuftige politiske beslutninger, kan offentligheden stadig tjene som et forum, hvori givne interesser kan artikuleres. I begrænset omfang kan offentlighedsideen virkeliggøres, såfremt der fortsat vil bestå en mangfoldighed af organiserede interesser, som såvel i deres indre organisationsstruktur som i deres relationer til staten er bundet til offentlighedsprincipperne. Eksistensen af indbyrdes uafhængige og konkurrerende partier og interesseorganisationer, der internt fungerer demokratisk, samt en kritisk og oplysende presse vil stadigvæk kunne garantere et vist minimum af rationalisering af den sociale og politiske magtudøvelse.

Men også i forhold til en sådan nedskrevet forståelse af den politiske offentligheds potentialer repræsenterer Habermas' billede af offentligheden anno 1962 et graverende forfald. Hvor forfaldets første trin altså hænger sammen med, at uforligelige interesser indtager den politiske scene, udgøres det andet trin af en teknokratisk begrænsning af individers og gruppers deltagelsesmuligheder. Tendensen går i retning af, at det politiske system ikke længere fungerer som formidler mellem samfundets forskellige, uafhængige interesser. I stedet har „systemet“ i stigende grad overtaget interessedefineringen selv. Habermas taler i den forbindelse om en „refeudalisering“ af offentligheden. Den feudale offentlighed var karakteriseret ved at være repræsentativ, idet den knyttede sig til fyrstens repræsentation af sig selv over for folket. Som en reminiscens heraf kan henvises til, hvordan den konstitutionelle monark fortsat lejlighedsvis træder frem på balkonen foran folket for at modtage dets hyldest.

Med denne refeudalisering forvandles den offentlige mening til en ikke-offentlig mening. Det vil sige en mening, der snarere end at udgå fra et diskuterende publikum tilskrives dette udefra. Den form for fælles interesse eller værdikonsensus, som det i starten af 1960'erne var almindeligt at betragte som afløser for de overleverede ideologier fra 1800-tallet, er ifølge Habermas' analyse udtryk for den politiske offentligheds sidste krampe-trækninger eller endelige strukturforvandling (Loftager, 1994).

Igen skal det fremhæves, at Habermas i lyset af de følgende årtiers erfa-

ringer kraftigt har revideret dette pessimistiske skræmmebillede. Når det alligevel som udgangspunkt er værd at gå til den oprindelige forfaldsanalyse, skyldes det, at de kræfter og tendenser, som analysen satte fokus på, fortsat kan spores og fortsat er relevante at tage nærmere i øjesyn. Hovedbudskabet vil være, at selv om mange af de tendenser, Habermas bandt sin forfaldshistorie om offentligheden op på, fortsat gør sig gældende, så har andre og modgående tendenser også præget udviklingen.

Jeg skal starte denne del af analysen i kapitel 6 med at behandle relationen mellem borgerne og deres valgte politiske repræsentanter, herunder de politiske partier og deres rolle som formidler af det offentlige ræsonnement. Som allerede antydnet er netop relationen og nærmere bestemt *kommunikationen* mellem de politiske beslutningstagere og borgerne af afgørende betydning i et deliberativt demokratiperspektiv. Ikke fordi de politiske beslutninger skal afspejle flertallets holdninger, men fordi de skal være bedst muligt *begrundet*, hvilket fordrer en levende og virkningsfuld forbindelse mellem politikere og offentlighed.

En vigtig forudsætning i den forbindelse turde være, at politikerne i deres forståelse af repræsentationsrollen er opmærksomme herpå. Men er de det? Til besvarelsen af dette spørgsmål skal jeg præsentere nogle hovedresultater fra en analyse, der har søgt at kortlægge de politiske repræsentanters selvforståelse i forhold til det deliberative demokratiideal. Og det viser sig, at der faktisk er tale om en bemærkelsesværdig god overensstemmelse. Én ting er imidlertid de erklærede ideelle forestillinger; noget andet er, hvordan rollerne som repræsentanter udfyldes i praksis. I princippet kunne man forestille sig dette spørgsmål belyst ved at undersøge omfanget af offentlighed i et stort antal politiske beslutningsprocesser fordelt over tid. En sådan fremgangsmåde vil imidlertid være så omkostningskrævende, at den har ligget uden for mine muligheder. I stedet har jeg valgt først at se på partierne som ramme for udfyldelsen af repræsentationsrollen og altså specielt for realiseringen af de deliberative idealer. Et hovedspørgsmål i den forbindelse er betydningen af de politiske partiers markante tilbagegang med hensyn til medlemmer og medlemsaktivitet. På den ene side har partiernes forfald åbenlyst ikke været ensbetydende med et tilsvarende forfald for demokratiet. På den anden side synes partisystemet, som det i dag fungerer, at virke hæmmende snarere end fremmende for det offentlige politiske ræsonnement.

Videre frem i kapitel 6 vendes blikket imod andre former for politisk deltagelse og specielt imod den, der foregår gennem organisationer og netværk.

Som sagt spillede partiernes bureaukratisering og interesseorganisationernes tiltagende magt i de politiske processer en vigtig rolle for det andet trin i Habermas' pessimistiske historie om den politiske offentligheds udvikling. Frygten var et lukket teknokratisk system, hvor bestemte organisationer havde opnået monopol på interessevaretagelsen og de facto underminerede grundlaget for en offentlighed, der kunne tjene som forum for den fredelige kappestrid mellem en mangfoldighed af interesser. Imidlertid er billedet af dansk politik som styret og kontrolleret af grupper med privilegeret adgang til beslutningscentre for længst blevet dementeret. Også her er der dog grund til at kvalificere den optimistiske vurdering. Det skyldes blandt andet tendenser til udbredelsen af uigennemskuelige og ikke-offentligt fungerende netværk.

Endelig vil jeg i kapitel 6 drøfte de former for deltagelse, der er knyttet til rollen som bruger og forbruger. Her skiftes fokus fra politikens input til dens outputside. Indflydelsen retter sig imod de politiske beslutningers virkninger, som de bestemmes i udførelsesleddet; typisk i form af indflydelse på institutioners drift gennem brugerbestyrelser. Denne form for borgerinddragelse har vundet forholdsvis stærkt frem i de senere år. Det er den ene grund til at tage den alvorligt i denne bogs sammenhæng. Den anden er, at brugerrollen ikke er uproblematisk set i lyset af det deliberative demokratiideal. Umiddelbart er den nemlig snarere knyttet til en „økonomisk“ demokratiopfattelse, hvor der fokuseres på vælgernes præferencer snarere end på argumenter og offentligt ræsonnement. Imidlertid stiller sagen sig ved nærmere eftersyn noget mere kompliceret, og det skal her være intentionen at bidrage til en nuancering og afklaring af forholdet mellem rollen som bruger, forbruger og borger.

Kapitel 7 handler om massemedierne. Sigtet er at belyse nogle væsentlige generelle udviklingstræk, men med særlig fokus på spørgsmålet om mangfoldigheden i den danske nyhedsformidling. De forfaldstræk, Habermas her hæftede sig ved i starten af 1960'erne, tager sig umiddelbart slående aktuelle ud. Når der alligevel igen er grund til at afvise forfalds karakteristikken, skyldes det først og fremmest – og som senere erkendt af Habermas – at massemedierne faktisk har vist sig at kunne fungere som formidlere af et omfattende, kritisk og virksomt offentligt ræsonnement. I den forbindelse vil jeg fremlægge nye undersøgelsesresultater vedrørende nyhedsdækningens indholdsmæssige mangfoldighed i den skrevne presse. Hvor den pessimistiske vurdering af pressens udvikling har hæftet sig ved den stærkt mindskede strukturelle mangfoldighed som resultat af det kraftigt reducerede antal

aviser og afviklingen af partipressen, viser den pågældende undersøgelse noget mere optimistiske resultater.

På det generelle plan er samtidig et alvorligt *aber dabei* atter på sin plads, for det er ikke svært at få øje på tendenser i medieudviklingen, som er lidet befordrende for demokrati og offentlighed. Medieinstitutionen er i stigende grad blevet præget af særlige nyhedskriterier, og i perspektiv af offentlighedsidealene er der især grund til at være opmærksom på et muligt negativt virkende gensidigt samspil mellem logikken i henholdsvis parti- og mediesystem. Afslutningsvis vil også spørgsmålet om internettet og dets rolle i perspektiv af det deliberative demokrati kort blive berørt.

Kapitel 8 drejer sig mere direkte om offentlighedens rolle i lovgivningsprocessen. Først redegøres for den overordnede formelle ramme, som relationen mellem lovgivningen og offentligheden udspiller sig inden for, ligesom nogle vigtige generelle udviklingslinjer trækkes frem. På det grundlag undersøges som en slags kritisk case udviklingen i omfanget af substantiel reformlovgivning gennemført via finanslovsaftaler. Ifølge sin karakter er indgåelse af finanslovsaftaler præget af kompromiser bag lukkede døre. I den udstrækning, det blot drejer sig om at få kredit- og debetsiderne på statens budget til at hænge sammen, kan processens lukkethed ikke siges at udgøre noget stort problem. Hvis disse aftaler derimod benyttes som lejlighed til at gennemføre lovgivning, der indeholder større reformer, er der ud fra det deliberative demokratiideal grund til betænkelighed. Derfor er der gennemført en analyse af udviklingen siden begyndelsen af 1970'erne, og som det vil fremgå, kan der konstateres en markant stigning i omfanget af den form for reformlovgivning.

I det afsluttende kapitel 9 samler jeg trådene med henblik på sammenfattende at karakterisere nogle af de udviklingstræk, der truer med at svække den for det deliberative demokrati afgørende rolle som borger. Formålet hermed er ikke blot akademisk, men også praktisk i den forstand, at jeg gerne vil bidrage til at skærpe opmærksomheden om, hvordan de politiske valg, der træffes inden for områder som for eksempel velfærd og uddannelse, langt fra er uden konsekvenser for demokratiets fremtidige udviklingsmuligheder.

Endvidere skal igen understreges, at andre vinkler og delproblemstillinger kunne have været inddraget. Som et enkelt, vigtigt eksempel skal nævnes de nye rammebetingelser og vilkår for demokratiet, som skyldes internationalisering og globalisering. Når dette fravalg er fundet forsvarligt, skyldes det først og fremmest en opfattelse af, at politikken inden for nationalstatens

rammer fortsat spiller en overordentlig betydningsfuld rolle. Det fremgår alene af alle de åbenlyse og væsentlige politisk betingede forskelle, der kan konstateres landene imellem, og det gælder også inden for EU.

#### A F S L U T T E N D E B E M Æ R K N I N G E R

Relevansen af dette forsøg på at komme frem til underbyggede vurderinger af det danske demokratis tilstand i lyset af en deliberativ demokratiforestilling er relativt enkel at begrunde. Langt sværere end at argumentere for det relevante og interessante i at diagnosticere demokratiets deliberative tilstand er det at finde frem til, hvordan det bedst gøres. Som det er fremgået, er mine metodiske valg truffet med udgangspunkt i den bog, der uden tvivl udgør områdets standardværk, Habermas' *Borgerlig Offentlighed*. I overensstemmelse hermed bevæger analyserne sig på flere niveauer, ligesom der anlægges et historisk perspektiv. Ambitionen er ikke og kan ikke være at nå frem til en konklusion, som indplacerer det danske demokrati på en absolut skala. I stedet drejer det sig om dels at foretage vurderinger af udviklingen over tid, dels at analysere aktuelle tendensers udviklingsretning.

Efterhånden som arbejdet er skredet frem, er betydningen af det historiske perspektiv kommet til at stå stadigt klarere. Ikke alene fordi nutiden kun lader sig begribe som resultat af historiske udviklingsprocesser, men også fordi læsningen af historien delvist bestemmes af den aktuelle forskningsinteresse. Da Habermas i 1987 modtog Sonningprisen, gjorde han i takketalen på interessant vis opmærksom på netop denne sammenhæng. Emnet var den tyske såkaldte historikerstrid om, hvordan man bør forholde sig til Tysklands problematiske fortid. Habermas' pointe var, at det i stedet for at lede efter en ubesmittet autentisk tysk identitet måtte gælde om at lægge vægt på de elementer, som havde undervunget demokrati og retsstat (Habermas, 1987).

Når man beskæftiger sig med det danske demokratis udvikling, forekommer det tilsvarende at være nærliggende at hæfte sig ved de elementer, i kraft af hvilke det „gik godt“. Ikke for at skønne, men dels for selvbevidst at indse, at det relativt stabile og velfungerende danske demokrati ikke er kommet af sig selv, dels for på det grundlag bedre at kunne vurdere fremtidige demokratiske konsekvenser af nutidens valg. En væsentlig vanskelighed ligger netop i, at disse konsekvenser følger af overordentlig komplekse virkningssammenhænge og først viser sig på lang sigt. Selv om det kan lyde som en røst fra graven i disse forandringsparate tider, så burde dette mane til en vis konservativ ydmyghed og respekt over for ting og

institutioner, der synes at have bidraget til demokratiets relativt vellykkede udvikling. Det er også i det lys, jeg har valgt at gøre så forholdsvis meget ud af det deliberative demokratis almene betingelser. Uanset at de vedrører forhold med en lang tidshorizont, er de alligevel vigtige. Den sandhed kan der være grund til at understrege i forhold til en samtidig diskussion og meningsdannelse, der synes tilbøjelig til alene at rette opmærksomheden fremad uden blik for den skrøbelighed, der er et permanent tilbehør til virkelighedens historisk-processuelle beskaffenhed.

## DELIBERATIVT DEMOKRATI

*Det kaldes deliberation, fordi det betyder afslutningen på den frihed, vi havde til at handle eller undlade at handle i henhold til vores begær eller afsky.*

(Hobbes, *Leviathan*, kap. 6)

Efter 1989 er demokrati blevet et entydigt plusord. Det var det for så vidt også forud for dette skelsættende år; men da var der til gengæld strid om ordets betydning i den forstand, at der kunne skelnes mellem et socialistisk folke- eller rådsdemokrati og et borgerligt, liberalt demokrati. I dag er talen om det borgerlige demokrati forstummet. „Demokrati’ betyder den slags liberalt demokrati, som er udviklet i den vestlige kulturkreds, idet der hersker enighed om visse institutionelle elementer såsom ytrings-, presse- og forsamlingsfrihed samt frie og fair valg som nødvendige elementer i demokratiet. Den udstrakte enighed om demokratiets institutionelle bestanddele har imidlertid vist sig at danne grundlag for en omfattende diskussion af demokratiets nærmere ide (Jakobsen & Kelstrup, 1999). Når det kommer til spørgsmålet om den dybere mening med demokratiet, og hvad det i grunden skal gøre godt for, skilles vandene. Til enigheden om visse institutionelle forudsætninger svarer flere forskelligartede demokratiforestillinger. Med David Millers betegnelse er der forskellige opfattelser af demokratiets „regulative ideal“ (Miller, 1993). Den forestilling om demokratiet som deliberativt demokrati, der præsenteres i dette kapitel, udgør et sådant ideal og er altså ét bud på demokratiets videre mening og ide.

Indledningsvis skal tillige anføres, at den følgende redegørelse ikke tilstræber en omfattende endsige fyldestgørende inddragelse af de senere års omfangsrige teoretiske diskussion af det deliberative demokrati (jf. Eriksen, 2004). Det vil føre for vidt i forhold til det primære sigte, som er at skabe et grundlag for den efterfølgende analyse og diskussion af det danske demokrati. Tillige risikerer alt for komplekse teoretiske diskussioner at virke forstyrrende ind på forståelsen af en for mig at se meget væsentlig



side af sagen, nemlig at betegnelsen deliberativt demokrati *ikke* dækker over et eller andet spidsfindigt eller fortænkt, som mere eller mindre verdensfjerne teoretikere vil prakke virkeligheden på. Som påpeget i kapitel 1 er den deliberative forståelse tværtimod allerede til stede som praktisk virksomt ideal i det politiske liv. Det nye er navnet, og det kan altid være en overvejelse værd, om det er frugtbart at introducere nye betegnelser og begreber. Men hvis en sprogbrug eller diskurs er etableret inden for et bestemt problemfelt, må man som udgangspunkt acceptere dette. Dernæst vil jeg mene, at en ny sprogbrug faktisk er på sin plads. Det skyldes, at den hidtil dominerende diskurs kun mangelfuldt og problematisk har behandlet netop de kommunikative sider af demokratiet, som i den deliberative forestilling er helt essentielle. En ny betegnelse kan hjælpe til at synliggøre sider af virkeligheden, som hidtil har været ladet ude af betragtning, eller som ikke har fået opmærksomhed efter fortjeneste.

I litteraturen er det almindeligt at fremstille det deliberative demokrati som en slags tredje vej mellem på den ene side en liberal eller „økonomisk“ demokratiforestilling og på den anden side – og meget bredt sagt – en republikansk-kommunitaristisk eller integrativ opfattelse (Habermas, 1995; Eriksen, 1999; Eriksen & Weigård, 2003; Goul Andersen m.fl., 2000). Den grundfigur danner også udgangspunkt for de følgende overvejelser. Dog vil jeg især og mere selvstændigt profilere det deliberative demokrati over for den liberale eller økonomiske teori om demokratiet. Det skyldes sidstnævntes dominerende stilling, til dels i form af artikuleret teoridannelse, men mindst lige så vigtigt i form af ikke nærmere specificerede forestillinger om demokrati som afspejling, som overensstemmelse mellem borgernes ønsker og holdninger og de politiske beslutninger og deres indhold. Jeg har allerede indledningsvis påpeget, hvordan denne givetvis meget udbredte opfattelse ved nærmere eftersyn lider af nogle alvorlige uklarheder og spændinger. Disse ignoreres ofte, og det sker ikke alene i dagligdags tale om demokrati, men også i den teoretiske litteratur.

Derfor skal det også i dette kapitel være en hovedsag at beskrive, hvordan det er muligt at formulere en deliberativ demokratiforestilling, som fejer færre problemer ind under gulvtæppet og giver et mere stringent bud på forholdet mellem borger og repræsentant, end afspejlingsforestillingen om demokrati gør. Grundlæggende drejer det sig i den forbindelse om et skifte i fokus fra borgernes *præferencer* til deres *argumenter* som det demokratisk afgørende. Og formålet er altså ikke at konstruere et alternativ til det eksisterende demokratis institutioner, men snarere at finde frem til en

tolkning, der er i stand til at forbinde eksisterende demokratiidealer med allerede eksisterende institutioner. Som noget vigtigt vil jeg for eksempel vise, hvordan politisk repræsentation og ledelse i den deliberative demokratiopfattelse *ikke* skal forstås som et – praktisk nødvendigt – demokratisk næstbedste i forhold til et ideal om direkte demokrati.

Først omtales den økonomiske forestilling om demokratiet og nogle af de vanskeligheder, der knytter sig hertil, hvorefter den deliberative forståelse og de centrale udfordringer, den rummer, præsenteres. Kapitlets sidste afsnit diskuterer en afgrænsning i forhold til et republikansk-kommunitaristisk syn på demokratiet.

#### „ ØKONOMISK “ DEMOKRATIFORSTÅELSE : AGGREGERING AF PRÆFERENCER

Selv om det er ret udbredt at anvende betegnelserne „liberal“ og „økonomisk“ i flæng om denne demokratiopfattelse, vil jeg foretrække ikke at gøre det. Det skyldes, at også den deliberative demokratiteori grundlæggende er af liberal karakter. Den pågældende liberalisme er imidlertid politisk snarere end økonomisk, og der er netop grund til at understrege, at økonomisk og politisk liberalisme ikke blot er to sider af samme sag.

Hovedantagelsen i den økonomiske demokratiforestilling – og deraf betegnelsen – er, at det politiske menneske (*political man*) er identisk med det økonomiske menneske (*economic man*) (Schumpeter, 1943/1976; Downs, 1957). Som mennesket menes at agere i den økonomiske verden, vil det også handle i den politiske. Det vil i det hele taget i alle livets forhold være ledet og motiveret af at maksimere egne interesser. Dernæst antages, at individerne er udstyret med en fornuft, som sætter dem i stand til *rationelt* at handle og træffe valg med henblik på den mest effektive interessevaretagelse. I overensstemmelse hermed går denne grundforestilling i politologien under den engelske betegnelse *rational choice*, og når det specielt handler om kollektiv beslutningstagen og dermed demokratispørgsmålet tales om *public* og *social choice* (Kurrild-Klitgaard, 1999; Nannestad, 2004). Det rationelle angår imidlertid alene handlingen og dens konsekvenser for individets grad af præferenceopfyldelse; det rækker ikke videre til også at omfatte de samfundsmæssige konsekvenser.

Tillige forudsættes, at præferencerne er givet på forhånd, og at de derfor er at betragte som en integreret del af individet og dets integritet, hvorfor de har krav på respekt og anerkendelse (Riker, 1982: 117; jf. Miller, 1993:

75). Det skal tilføjes, at der hersker divergerende opfattelser af præferencer-nes nærmere karakter og indhold. Nogle vil i forlængelse af utilitaristiske nytteforestillinger gå i retning af at forstå egeninteressen i økonomisk-materielle termer, mens andre helt vil undlade at specificere præferencerne indholdsmæssigt. Fordelen herved er, at der skabes plads til eksempelvis at forklare adfærd, som synes drevet snarere af næstekærlighed end af udsigt til økonomisk gevinst. Det problematiske ved at tillade altruistiske præferencer og handlingsmotiver er til gengæld, at teorien derved risikerer at komme til at forklare alt og dermed intet. I denne sammenhæng er dette skisma imidlertid af mindre betydning. Det afgørende er præmissen om, at det politiske menneske, borgeren, handler ligesom det økonomiske menneske, forbrugeren eller producenten, med henblik på at få tilgodeset forhåndsgivne præferencer. Konsekvensen heraf er nemlig, at den eneste form for rationalitet, der bliver plads til, er en ren middelrationalitet. Om en politisk beslutning eller institution er rationel, kan kun forstås ud fra den enkeltes synspunkt som et spørgsmål om, i hvilken grad han eller hun får opfyldt sine præferencer. Politik er dermed at forstå som et i bund og grund strategisk fordelingsspil, hvorfor ethvert forsøg på at begrunde med henvisning til, hvad der er rigtigt, retfærdigt eller passende, kan affærdiges som noget uegentligt, der dækker over det egentlige, nemlig bestræbelsen på at optimere egeninteressen.

Nu involverer politik kollektive, autoritative beslutninger med gyldighed for samfundet, og demokratiets hovedproblem er i henhold til denne økonomiske tolkning, hvordan individernes givne præferencer kan kombineres og sættes sammen eller *aggregeres* til en kollektiv beslutning. Hvordan sikres, at borgernes præferencer slår igennem i politikken, ligesom forbrugernes præferencer ved hjælp af markedsmekanismen slår igennem i økonomien og bestemmer, hvad der skal produceres? Det umiddelbare svar er valg og afstemninger. Som forbrugere vurderer vælgerne de „varer“, de forskellige producenter (partier) tilbyder, og afgiver deres stemme for bedst muligt at få tilgodeset deres respektive præferencer. Dermed sikres, at der styres i overensstemmelse med befolkningens ønsker. Folkesuveræniteten i demokratiet svarer til forbrugersuveræniteten på markedet. Og når man kan gå ud fra, at politikerne leverer den ønskede vare, er det fordi, det er den måde, hvorpå de kan varetage deres egeninteresse i at opnå genvalg. Ligesom profitten er det, der driver værket for producenten på det privatkapitalistiske marked, er det primære handlingsmotiv for politikere og partier maksimering af stemmetallet. I den økonomiske demokratiteoris hovedværker er dette

ganske klart formuleret. Således hedder det utvetydigt hos Downs: „Partier formulerer politik for at vinde valg snarere end vinder valg for at formulere politik“ (Downs, 1957: 28). Tilsvarende hos Schumpeter: „... vi må ... begynde ved konkurrencen og kampen om magten og posterne og indse, at den sociale funktion varetages som noget sekundært – på samme måde som produktion er sekundært i forhold til skabelse af profit“ (Schumpeter, 1943/1976: 282).

Hvor langt det er muligt at indrette valg- og afstemningssystemer, så de politiske beslutninger optimalt formår at aggregere vælgernes præferencer, er omdiskuteret (Kurrild-Klitgaard, 1999). Der knytter sig nemlig hertil en række problemer af teknisk art, og de er så alvorlige, at nogle drager den konklusion, at demokratiets mening, når det kommer til stykket, ikke kan være den at sikre en effektiv politisk lighed i form af alle præferencers ligelige gennemslag i de politiske beslutninger. Meningen må i stedet reduceres til det at sikre mod tyranni i kraft af regelmæssige valg (Riker, 1982). Den nærmere beskaffenhed af disse vanskeligheder skal ikke forfølges her, men der er grund til at understrege, at de er der, og også, at de burde tages langt mere alvorligt af alle, som mere eller mindre artikuleret opererer med en økonomisk demokratiopfattelse – også selv om den blot har form af en mere løs forestilling om, at demokrati betyder, at politikernes beslutninger i en eller anden grad skal afspejle befolkningens ønsker.

Der er næppe tvivl om, at en sådan afspejlingsforståelse er uhyre udbredt. Den fremgår blandt andet, når demokratiteoriens *grand old man*, Robert A. Dahl, definerer demokrati med henvisning til „styrets fortsatte responsivitet over for de politisk lige borgeres præferencer“ (Dahl, 1971: 1). Det er *social choice*-teoriens store fortjeneste at have påvist, at idealet om afspejling i praksis kan være svært at realisere. For blot at anføre en enkelt problematisering af forestillingen om en enkel og entydig forbindelse mellem vælgernes valg og den førte politik kan nævnes den kendte og åbenlyse betydning, som valgmodens udformning og teknikker har for, hvem der bliver valgt. For et næsten karikeret eksempel kan henvises til situationen i Florida efter det amerikanske præsidentvalg i 2000, hvor blandt andet stemmemaskinens indretning og funktion blev afgørende for, at Bush og ikke Gore blev USA's præsident.

Et andet centralt problem i den økonomiske demokratiforestilling ligger i, at det tilhørende afspejlingsideal som allerede nævnt ikke blot er udbredt, men også omtvistet. For eksempel regnes det ikke generelt for en dyd, at beslutningstagerne uden videre følger flertallets holdninger. Der vil utvivl-

somt stå mere respekt om den politiker, som står fast på det, han eller hun finder *rigtigt*, i stedet for at indrette sin stillingtagen efter det for tiden mest opportune. Den slags erfaringer er det imidlertid vanskeligt at få plads til inden for den økonomiske demokratiopfattelse. Hvad der er det rigtige for den politiske repræsentant, er der på forhånd givet et og kun et svar på. Det rigtige er det, som kaster flest stemmer af sig. På linje hermed er det utvivlsomt de færreste, der ville foretrække at lade umiddelbare menings-tilkendegivelser – for eksempel gennem elektroniske afstemninger over internettet – erstatte de sædvanlige lovgivningsprocedurer; men hvorfor egentlig ikke, hvis idealet er præferencernes umiddelbare gennemslag?

Et tredje problem vedrører antagelsen om præferencerne som noget forhåndsgivent. For holdninger, meninger og interesser foreligger ikke blot i færdig form, men er hele tiden under forandring og dannelse. Politik kan derfor ikke reduceres til et fordelingsspil mellem aktører, der søger at maksimere egeninteressen, og som fra begyndelsen ikke er i tvivl om, hvad de vil. Før meninger kan gøre sig gældende, må de dannes, og politik handler også som noget meget væsentligt om menings*dannelse*, herunder den meningsdannelse, der foregår igennem den offentlige diskussion og debat. Meninger, holdninger og præferencer udgør ikke derfor blot udgangspunkter for, men også resultater af de politiske processer. Endvidere synes meningsdannelsen ikke at kunne reduceres til et spørgsmål om præferencer og formulering af egeninteresser. Den beror også på argumenter om rigtigt og forkert, rimeligt og urimeligt, passende og upassende, og det er dimensioner, som refererer og må referere til noget alment.

Et fjerde problem er da, at der ikke i denne demokratiforståelse er plads til alvorlig ment, saglig politisk diskussion. Det vil sige diskussion, hvor argumenter tæller som argumenter, man eventuelt kan blive klogere af, og hvor man derfor er indstillet på i givet fald at ændre standpunkt. Uanset dens karakter må enhver politisk ytring til syvende og sidst betragtes som blot endnu et forsøg på at opfylde præferencerne mest effektivt.

Der kan således konstateres en både intrikat og besynderlig modsætning mellem på den ene side nogle i praksis meget udbredte idealer om demokrati centreret om offentlig samtale og diskussion og på den anden side en (økonomisk) forestilling om demokratiet, der synes at opløse grundlaget for den praktiske realisering af disse idealer. Det er en meget væsentlig grund til, at det i stedet er værd at overveje en deliberativ demokratiopfattelse.

Før vi kommer til den, skal dog tilføjes et par bemærkninger om den økonomiske demokratiforståelses gyldighed. Mens denne forståelses store

problem kort sagt er, at den mangler blik for politikken og demokratiets kommunikative indhold og karakter, kan denne mangel siges at have været af mindre praktisk betydning i et samfund, hvor de politiske identiteter hørte sammen med kendte sociale skillelinjer og grupperinger, og hvor politik i stor udstrækning lod sig beskrive som et nulsumsspil om fordelingen af veldefinerede goder (Loftager, 1995). Anderledes i dagens samfund, hvor der er kommet spørgsmål på den politiske dagsorden af kvalitativ ny art, der ikke kan tilordnes den „gamle“ politik og dens sociale og ideologiske opdelinger. Tidens sociologiske samfundsdiagnoser betoner, hvordan samfundets dynamik i stigende grad beror på horisontale afhængighedsforhold mellem forskellige delsystemer og i mindre grad på befolkningens vertikale opdeling i bestemte sociale klasser. Tilsvarende lægges vægt på *individualisering* som en grundtendens, der indebærer, at udvikling af politisk identitet i stadig højere grad er blevet et individuelt projekt (Eriksen, 1999). Når det under sådanne betingelser ikke er så nærliggende at tage udgangspunkt i givne præferencer, skyldes det simpelthen, at de ikke i samme udstrækning kan antages at være til stede. Det vil også sige, at gyldigheden eller frugtbarheden af en bestemt demokratiteori må antages at variere med de gældende historiske omstændigheder snarere end generelt at kunne dømmes sand eller falsk.

Desuden er det naturligvis ikke forkert, at politik og demokrati også drejer sig om interesser og interessevaretagelse. Det vil de færreste benægte, og det er ikke til diskussion. Det væsentlige er, om interesserne udgør det *primære* aspekt af politik, som dermed ansues som først og fremmest et fordelings-  
spil mellem aktører med forhåndsfastlagte præferencer. Et alternativ hertil er at forstå politik som primært en problemløsningsaktivitet rettet mod de fælles problemer, der uundgåeligt opstår ved social interaktion. Nedenfor vil fremgå, hvordan et sådant *pragmatisk* politikbegreb er indeholdt i den deliberative demokratiopfattelse, og det vil ligeledes blive skitseret, hvordan et sådant begreb synes relevant i lyset af den antydede horisontale og funktionelle opdeling af samfundet.

#### DEN DELIBERATIVE TOLKNING AF DEMOKRATIET

Hvor hovedudfordringen i den økonomiske forestilling om demokratiet således angår aggregeringen af enkeltindividernes præferencer og/eller grupperes interesser, drejer den sig i den deliberative opfattelse om at sikre,

at kvaliteten af det offentlige ræsonnement som grundlag for politikken bliver optimal. Det basale er her argumenter, ikke præferencer, og mens det naturligtvis ikke kan udelukkes, at henvisninger til borgernes præferencer i givne situationer kan udgøre tungtvejende argumenter, behøver det ikke være tilfældet. Demokratiets ideal her er altså ikke et afspejlingsideal. Det primære mål er ikke den bedst mulige overensstemmelse med det til enhver tid givne mønster af præferencer og interesser, men derimod, at politikken grunder sig på de bedste argumenter. Fokus er på borgeren som borger og ikke på borgeren som forbruger og/eller bruger.

I det følgende skal der mere udførligt redegøres for den deliberative forestillings beskaffenhed. Først og fremmest forklares, hvordan det er meningsfuldt at operere med rationalitet og saglighed i politisk kommunikation og argumentation. Ikke blot fordi det er en afgørende præmis for denne demokratiforståelse, men også fordi det som sagt er en omstridt præmis. I den forbindelse skal jeg især koncentrere mig om at imødegå den såkaldte „værdirelativisme“, dels fordi den er tæt knyttet til afspejlingsforestillingen om demokrati, dels fordi den repræsenterer en tænkning om og i „værdier“, som i disse år er meget udbredt. Imidlertid er det også nødvendigt at afgrænse i forhold til en *teknokratisk* position. Her er problemet ikke en manglende anerkendelse af muligheden for politisk rationalitet, der rækker ud over den enkeltes egeninteresse. Problemet er i stedet en forestilling om rationalitet, der peger i retning af et ikke-demokratisk ekspertstyre uden plads til den almindelige borgers deltagelse. Med andre ord drejer det sig dermed om at finde frem til et begreb om det offentlige ræsonnement, der rækker ud over både værdirelativisme og en ekspertabsolutisme.

På det grundlag skal endelig drøftes, hvordan det deliberative ideal kan realiseres i praksis, og der skal i den forbindelse fokuseres på den politiske ledelses rolle.

#### H I N S I D E S V È R D I R E L A T I V I S M E N S S K E L M E L L E M „ E R “ O G „ B Ø R “

Den såkaldte videnskabelige værdirelativisme er udviklet som del af politologiens videnskabsteori og har som ambition at definere grænsen mellem politik og videnskab (Rasmussen, 1969), og interessant nok har denne (videnskabelige) bestræbelse været ledet af en klar politisk interesse. Det har nemlig været en hovedsag at gå i rette med forsøg på at legitimere bestemte – totalitære – styreformer med henvisning til autoritativ filosofisk eller



videnskabelig indsigt i samfundets væsen eller historiens udviklingslove. Altså for eksempel den type legitimering af et styre ved filosoffer, som Platons statslære indeholdt, eller af det diktatur ved partiavantgarden, som Lenins samfunds- og revolutionsteori søgte at retfærdiggøre.

Det centrale i værdirelativismen er i den forbindelse en påstand om, at politisk stillingtagen og beslutning uundgåeligt bygger på værdipræmisser, som unddrager sig rationel begrundelse. Værdier er noget, den enkelte beslutter sig for, og derfor kan ingen påstå sig mere politisk indsigtfuld end andre. Det er baggrunden for det demokratiske princip om demokratisk lighed – én mand, én stemme. Over for den deliberative demokratiopfattelse kan der i den forbindelse kritisk henvises til, hvordan forestillinger om politik som deliberation og problemløsning tidligere netop har været forbundet med en begrænsning af de demokratiske rettigheder. Det gjaldt hos den konservative Burke, men også hos en liberal filosof som Stuart Mill, og som vi har set, var der til den oprindelige politiske offentlighed også kun adgang for folk med dannelse. Selv om værdirelativismen umiddelbart drejer sig om at etablere vandtætte skodder mellem videnskab og politik, rummer den således også i selvforståelsen klare politiske dimensioner.

Værdirelativismens forklaring på, at politiske vurderinger og beslutninger i sidste ende unddrager sig saglig argumentation og beror på a-rationelt valgte værdier, hænger sammen med antagelsen af en bestemt model for politisk argumentation. Den har form af en slutningskæde bestående af et sæt kausalpræmisser, der beskriver virkeligheden, plus et sæt værdipræmisser, der angiver individets værdier eller præferencer, hvorfra kan udledes den politiske vurdering eller stillingtagen som konklusion. Som værdiudsagn udtrykker politiske udsagn noget om, hvordan verden bør være, ikke hvordan den er, og da der hævdes at eksistere en logisk kløft mellem „er“ og „bør“, kan der ikke sluttes fra er- til børudsagn. Da det endvidere ikke er beskåret videnskaben at påvise værdiers objektive gyldighed, bliver resultatet, at politiske spørgsmål i sidste instans unddrager sig argumentation med fordring om gyldighed.

Kort fortalt er det denne udfordring, der tages op i det følgende. Det drejer sig om at godtgøre muligheden af saglig politisk argumentation og dermed det offentlige ræsonnements centrale demokratiske rolle, men uden samtidig at støtte den form for videnskabelig legitimering af politik, som værdirelativismen med rette har vendt sig imod. Jeg har andetsteds behandlet disse ikke helt enkle spørgsmål mere udførligt og skal her give en kortere version (Loftager, 1989).

Helt generelt kan værdirelativismen problematiseres med henvisning til de seneste årtiers videnskabsteoretiske diskussion, der groft sagt er gået i retning af en afvisning af enhver form for erkendelsesabsolutisme (jf. Bernstein, 1986). Også når det drejer sig om *beskrivelsen* af virkeligheden, vil det almindelige i dag være at operere med former for relativisme i stedet for en forståelse af videnskabelig viden som absolut sand og sikker i kraft af, at den afspejler virkeligheden, som den er i sig selv. Det vil sige, sådan som den ville beskrive sig selv, hvis den ellers var i stand til det. Men accepteres, at erkendelsen altid er relativ i forhold til de begreber og teorier, den betjener sig af, bliver det vanskeligt at begrunde værdirelativismen med henvisning til, at der ikke på værdiområdet kan opnås absolut sikker viden. For hvorfor forlange noget på „bør“-siden, der for længst er opgivet på „er“-siden? Som en af deltagerne i debatten, Hilary Putnam, har sagt, er „der ikke ... nogen seriøse grunde til støtte for etisk relativisme, som ville få en rationel person til at blive etisk relativist, men ikke total relativist“ (Putnam, 1989: 19).

Og det er netop de færreste, der vil forsvare en total erkendelsesrelativisme, ifølge hvilken det ene synspunkt kan være lige så godt som det andet. Udtrykt en anelse paradoksalt synes vejen frem i stedet at måtte bestå i en relativ relativisme. Derfor kan alternativet til værdirelativismen heller ikke være en værdiabsolutisme, der vil imødegå værdirelativismen ved at hævde, at også værdipræmisserne lader sig begrunde. I stedet må det dreje sig om at problematisere og dekonstruere selve den model for politisk argumentation bestående af adskilte kausal- og værdipræmisses, som begge former for værditænkning opererer med. Det vil sige en afvisning af opdelingen i først en neutral beskrivelse af tingene og problemerne, som de virkelig er, og derpå en politisk vurdering, som vi foretager ved hjælp af vore medbragte værdipræmisses. Og det altså uanset, om man nu mener, værdipræmisserne lader sig begrunde rationelt eller ej.

Snarere end at være udtryk for uenighed om såkaldte værdier vil jeg dermed hævde, at politisk uenighed grundlæggende er udtryk for uenighed om, hvordan den foreliggende situation skal beskrives (Loftager, 1989). Min påstand er således ikke, at det skulle være muligt at udlede et „bør“ fra et „er“. Det har værdirelativismen ret i ikke lader sig gøre. Men det er temmelig uinteressant at fastslå, idet der simpelthen ikke gives sådanne rene „er“ forstået som umiddelbare og uformidlede rapporteringer om virkelighedens beskaffenhed. Virkeligheden er altid virkeligheden sådan og sådan beskrevet, og specificeringen af virkeligheden rummer også indkredsnings af, hvordan det ville være fornuftigt at vurdere og handle politisk. Og jo

nøjere og mere specificeret virkelighedsbeskrivelsen bliver, desto snævrere bestemmer man samtidig rummet for relevante politiske løsninger. Så medmindre man vil benægte muligheden af saglig og rationel diskussion af virkelighedsbeskrivelser, må man også indrømme plads til disse kvaliteter i den politiske diskussion.

En sandsynlig indvending fra værdirelativisten mod dette ræsonnement kunne være, at det dog står temmelig klart, at uanset hvor meget og hvor længe der diskuteres og ræsonneres, så består der politisk uenighed. Og vidner det så ikke netop om, at det politiske standpunkt i sidste ende hviler på nogle præmisser i form af værdier og holdninger, som unddrager sig rationel diskussion, og som man derfor blot – a-rationelt – må beslutte sig for? Til en sådan indvending er der flere ting at sige.

Først og fremmest kan bestrides, at politisk uenighed faktisk lader sig beskrive empirisk som noget, der i sidste ende drejer sig om uenighed om værdier snarere end om faktiske forhold. Er der ikke netop ofte enighed om værdierne, og det specielt jo mere alment, de formuleres? Når det kommer til værdier som demokrati, menneskerettigheder, frihed, lighed og velfærd etc., vil der typisk være udelt konsensus. Det er først, når de generelt formulerede værdier skal konkretiseres, og når konsekvenserne af forskellige måder at applicere dem på skal specificeres, at uenigheden opstår. Derfor kan det med andre ord i stedet være værdirelativisten, der vil få vanskeligheder med at forklare den fortsatte tilstedeværelse af politisk uenighed.

I forlængelse heraf er det nærliggende at pege på den kendsgerning, at uenighed jo ikke blot er noget, der karakteriserer den politiske, men også den videnskabelige verden! Det gælder i almindelighed, men for samfundsvidenskaben gælder det i særdeleshed. Af samme grund synes det problematisk at betragte forskellene mellem videnskab og politik som kategoriforskelle, sådan som det på grundlag af værdirelativismen har været almindeligt i politologien: På den ene side videnskaben som en praksis, der eksemplarisk udtrykker rationaliteten forstået som knyttet til den logisk konsistente, uhildede, objektive og sikre empiriske beskrivelse og forklaring af virkeligheden, som den *er*. På den anden side politikken som en praksis gennemsyret af særinteresser, konflikter, ideologiske hensyn og subjektive, a-rationelt valgte værdier om, hvordan virkeligheden *bør* være.

At politik og videnskab udgør forskellige aktiviteter skal naturligvis ikke benægtes. En umiddelbar forskel er, at videnskab retter sig mod beskrivelse og forklaring, politik mod regulering. En anden forskel er, at politik er

tættere på menneskelige behov, ønsker og interesser, og en tredje handler om deadlines og deres betydning (Sprægens Jr., 1981: 377ff). Men der er også tale om vigtige ligheder, og i takt med, at grunden svækkes under tidligere tiders „videnskabsfundamentalisme“, lader sammenligningen sig sagtens udføre, så disse ligheder fremtræder som det interessante. I begge tilfælde kan aktiviteten beskrives som kollektiv problemløsning, og det er også et fællestræk, at enhver foreslået problemløsning må forstå sig selv som foreløbig – de endelige løsningers tid forekommer i begge tilfælde at være passé. Og at sådan noget som uvedkommende særinteresser og ideologiske hensyn også kan præge videnskaben, behøver ingen nærmere dokumentation. Dertil kommer, at der til begge aktiviteter er knyttet nogle væsentlige, ensartede dyder (Rorty, 1990). Offentlighed er ikke blot et vigtigt element i demokratisk politik, men er det naturligvis også i videnskaben. Åbenhed over for kritik, respekt for andres mening, villighed til at tage ved lære, anerkendelse af modstanderes ret til at komme til orde og at blive lyttet til er andre. Og da det rationelle og det velbegrundede er et og det samme, kan man på den måde fremstille et billede, der fremhæver væsentlige ligheder.

Tilsvarende kan man pege på, at et begreb om saglig politisk argumentation stemmer godt overens med umiddelbare erfaringer af, at der i politiske debatter og diskussioner faktisk anstilles fordringer om gyldighed. I diskussionen forventer vi, at vore ytringer bliver taget alvorligt som argumenter, og det vil sige, at de bliver mødt med modargumenter snarere end med følelsesudbrud og subjektive meningstilkendegivelser. Tilsvarende accepterer vi ikke og kan nødvendigvis ikke acceptere, at diskussionsdeltagere forbeholder sig ret til at dække sig bag skjolde af typen, „uanset hvad du siger, er jeg af den og den opfattelse“. Og det politiske sprog selv rummer betegnelser og distinktioner, hvis mening forudsætter muligheden af saglig politisk argumentation (Loftager, 2003). For eksempel kan det gå ud over sagligheden, såfremt der i en diskussion „politiseres“, hvormed menes, at sagen uvedkommende politisk-taktiske hensyn spiller (for meget) ind, eller hvis der argumenteres „ideologisk“, hvilket vil sige, at man i stedet for at forholde sig til sagen og dens omstændigheder, refererer til generelle ideologiske læresætninger. På linje hermed kunne nævnes fænomenet „politisk korrekthed“, hvor der af hensyn til bestemte værdier argumenteres mod bedre vidende, og i det hele taget alle bornerte forsøg på at beskytte „rigtige meninger“ mod kritik og modsigelse – jf. PH’s berømte og hudflettende „Rend mig i den offentlige mening“.

Men snarere end at forbyde legitimerer værdirelativismen den type udsagn. Ikke fordi den autoriserer bestemte værdier som de rigtige eller gyldige – hvad den jo netop ikke gør! – men fordi den gør værdier til det afgørende for den politiske stillingtagen. Og her er den ironisk nok på linje med „værdiabsolutismer“, der måtte mene sig i stand til at udpege, hvilke værdier der objektivt set er de rette. Det problematiske er selve det at gøre noget ultimativt til et spørgsmål om værdier. Det indebærer nemlig en stor risiko for, at man distancerer sig fra sagen og derved de facto unddrager sig et forpligtende forhold til den. Resultatet er, at konkret pro et contra-argumentation erstattes af proklamation og udstilling af abstrakte værdier, honnørord og rigtige meninger med henblik på at påvirke beslutningen om valg af side. For illustrationens skyld kan henvises til den danske udlændingedebat, som til tider har været præget af en sådan form for tilspidsning – „for eller imod de fremmede“; *som om* det i bund og grund blot handler om at beslutte sig for nogle værdier, hvorefter de rigtige politiske vurderinger og løsninger følger af sig selv. Ud fra den opfattelse jeg her har søgt at formulere, må det i stedet dreje sig om at få en sådan sags mange og komplicerede aspekter belyst så godt som muligt som forudsætning for at finde frem til, hvordan den rigtige politik kunne tage sig ud.

Grundlaget for den politiske stillingtagen skal findes i vores *viden* om den pågældende sag snarere end i værdier, vi som individer måtte være i besiddelse af. Så snart der tales om værdier i substantiv som noget, der eksisterer i en egen sfære ved siden af eller hævet over den erfarede virkelighed, kommer de anførte problemer. Det er, når værdierne optræder selvstændiggjorte, med eget liv så at sige, og ikke blot som begreber, der sammenfatter indvundne erfaringer, at faren for saglighedsforflygtigelse opstår. På linje hermed pegede Jørgen K. Bukdahl på, at det er en misforståelse at tro, at den kritiske selvstændighed, som udgør en dyd i såvel videnskab som demokratisk politik, beror på, om man er parat til at gennemføre nyvurderinger forstået som afprøvning af alternative „værdistandpunkter“ eller „værdipræmisses“. Selvstændighed og kritik

beror ikke på „nyvurdering“. Thi den nyvurderende er fælles med den „værdifrie“, han angriber, om at have sin genstand på afstand og lægge sig den til rette. Nej, selvstændighed beror på, at man har mod på at udfolde, hvad man selv erfarer i det direkte møde med ... [min tilføjelse] ... sagen og problemerne (Bukdahl, 1980: 37).

Men ofte synes det som om, at det at tale om værdier og holdninger og dermed intentioner betragtes som mere interessant og avanceret end mere pragmatisk at interessere sig for politikken faktiske konsekvenser. Polemisk sagt kan det tyde på en mangelfuld erkendelse af den indsigt, der ligger i talemåden om, at vejen til helvede er brolagt med gode intentioner.

Sammenfattende har jeg dermed søgt at tilbagevise værdirelativismens påstand om, at politiske vurderinger og beslutninger i sidste ende beror på subjektivt antagne værdier og derfor unddrager sig egentlig saglig og rationel argumentation. Det er ikke gjort ved at hævde, at det skulle lade sig gøre at påvise værdiers objektive gyldighed, men ved at benægte, at disse værdier spiller den rolle, som værdirelativismens model for politisk stillingtagen forudsætter. Og der er netop tale om, at modellen forudsættes snarere end, at den sandsynliggøres. Ironisk nok indfrier værdirelativismen dermed heller ikke selv de krav om empirisk bevisførelse, som ellers udgør hovedhjørnesteinen i dens videnskabsforståelse.

Imidlertid kan betoningen af værdier og holdninger som nævnt demokratisk set siges at indeholde den umiddelbare fordel, at alle her kan være med på lige fod. Ligesom vi alle er lige for Vorherre, er vi det også, når det gælder valget af værdier; dermed kan samtidig begrundes, hvorfor der bør være politisk lighed forstået som lige stor indflydelse på indholdet af de politiske beslutninger. Spørgsmålet om politisk lighed kan derfor også umiddelbart se ud til at udgøre en langt større udfordring for den deliberative end for den økonomiske demokratiforestilling, idet det ikke i politiske diskussioner – lige så lidt som for eksempel i videnskabelige – giver mening at kræve lige stor indflydelse på diskussionernes udfald. Det afgørende må og kan alene være styrken af de fremførte argumenter. Men betyder det så ikke, at vejen er banet mod et teknokratisk ekspertstyre præget af alt andet end demokratisk lighed?

#### **DEN TEKNOKRATISKE UDFORDRING - INDIVIDER, ARGUMENTER OG POLITISK RATIONALITET**

Den deliberative demokratiforestilling står og falder med, at det i kraft af et offentligt ræsonnement med principiel mulig deltagelse af alle borgere er muligt at nå frem til mere rationelle politiske afgørelser og beslutninger, end det ellers ville have været muligt. Men hvis politik primært er problem-løsning og noget, nogen kan have mere forstand på end andre, hvorfor så

ikke overlade beslutningerne til de mest indsigtsfulde, og det vil i vore dage sige eksperterne? Vil det mest rationelle med andre ord ikke være at lade demokratiet afløse af et teknokrati? I det følgende skal søges forklaret ikke alene, hvorfor det deliberative demokrati ikke er ensbetydende med teknokrati, men også, hvorfor det tværtimod må ses som et værn imod faktisk forekommende teknokratiske tendenser. Og mens det er ret almindeligt at operere med et afvejningsforhold (*trade-off*) mellem hensynet til henholdsvis demokratisk deltagelse og sikring af effektiv og rationel problemløsning, vil argumentet her være det modsatte: at offentlighed og deltagelse netop borger for rationaliteten.

Hvordan kan man både opretholde et ideal om rationelle politiske beslutninger og et ideal om politisk-demokratisk lighed, hvorefter borgerne – eventuelt de berørte borgere – øver ligelig indflydelse på de politiske beslutninger? Det kan man efter min mening heller ikke. Af samme grund er jeg skeptisk over for Habermas' såkaldte diskursprincip, efter hvilket den beslutning er legitim, som alle efter en herredømmefri diskussion kan blive enige om (Habermas, 1996: 86). Sigtet her er ikke at bedrive Habermas-eksegese, men lad mig blot markere, at det efter min opfattelse er uholdbart at gøre opnåelse af konsensus til praktisk mål og ideal. Hvad der må fastholdes, er alene konsensus som *mulighed* og som sådan udtryk for, at der i sprog og kommunikation faktisk er indbygget gyldighedsfordringer. Det væsentlige er ikke opnåelse af konsensus. Det væsentlige er en anerkendelse af og forpligtelse til at lade sig overbevise af det bedre argument og dermed i givet fald at ændre standpunkt. Og i princippet kan man sagtens forestille sig, at det kan betyde en bevægelse fra enighed til uenighed.

Opløsningen af dilemmaet mellem politisk rationalitet og demokratisk lighed knytter sig netop til det at operere med argumenter snarere end individer og deres præferencer og interesser som det primære. Mens det dårligt giver mening at rangordne præferencer efter kvalitet, giver det sig selv, at alles argumenter ikke kan være lige gode. Det gælder generelt, men den praktiske betydning er specielt udtalt i moderne, stærkt komplekse og funktionelt opdelt samfund, hvor det er reglen snarere end undtagelsen, at politiske beslutninger er afhængige af special- og ekspertviden. Mens forbrugeren som (suveræn) forbruger altid og pr. definition har ret – og derfor også har krav på lige indflydelse i demokratiet forstået som interesse- eller præferenceaggregering – så har borgeren som borger ikke altid ret. Det må komme an på en test, nemlig den test, som synspunkterne udsættes for i det offentlige ræsonnement. Af samme grund giver det simpelthen ikke

mening at forlange ligelig indflydelse, når for eksempel konkrete politiske forslag debatteres og vedtages. Til gengæld er uligheden ikke forbundet med den slags krænkelse af individet og dets integritet, som tilfældet er, når der tænkes ud fra præferencer, som er definerende for individets identitet.

Samtidig er det imidlertid muligt at bevare et begreb om politisk lighed, hvorfor heller ikke teknokratiet følger som konsekvens af idealet om politik som rationel problemløsning. Netop det *offentlige* ræsonnement er det afgørende omdrejningspunkt.

Med reference til kritikken af værdirelativismen kan løsningen ikke være den, værditænkningen tilbyder, nemlig en opdeling af sagerne i på den ene side deres teknisk-saglige aspekter, som eksperterne tager sig af, og på den anden side deres etisk-politiske eller værdimæssige side, som borgerne på lige, demokratisk vis afgør. Tilsvarende består teknokratiproblemet ikke i, at det rationelle i politikken kommer til at dominere i forhold til for eksempel etik og såkaldt bløde værdier. Nej, problemet er, at det kan gå ud over rationaliteten, såfremt eksperterne overlades til sig selv. For samtidig med, at ekspertmedvirken ofte er en betingelse for den rationelle politiske problemløsning, er den også til potentiel fare for rationaliteten, og det er præcis i erkendelsen heraf, at det er muligt og nødvendigt at medtænke den demokratiske dimension.

Den teknokratiske fare ligger i en manglende erkendelse af de begrænsninger, som altid vil gælde for enhver specialekspertise, men som det kan være svært at få øje på inde fra ekspertgruppen selv. Risikoen er, at der sker en forveksling af faglighed og saglighed (Fink, 2003). Det sker, hvis eller når en bestemt fagligheds eller professions forståelse af sagen ses som udtømmende eller som den eneste mulige. I praksis kan det ske, når en bestemt (ekspert)diskurs vinder overherredømme og i praksis udelukker konkurrerende diskurser og synsvinkler fra at gøre sig gældende. Derved forveksles en bestemt beskrivelse af virkeligheden med virkeligheden selv. Diskursen kommer til at fungere som fastlåste skyklapper, der forhindrer, at andre og eventuelt væsentlige sider af sagen kan blive belyst, og den bliver i den forstand usaglig. Hvordan noget sådant eventuelt kan vise sig i praksis skal illustreres i to følgende kapitlers drøftelser af henholdsvis velfærds- og skolepolitik.

Løsningen på problemet vedrørende den demokratiske lighed kan som sagt ikke bestå i en neutralisering af eksperternes overgennemsnitlige indflydelse på de politiske beslutninger gennem tilkobling af en værdikomponent, hvor alle er lige. Funderet på den sandhed, at der er grænser for al ekspertise, må løsningen i stedet bestå i at sikre åbenhed og vekselvirkning



mellem ekspertgruppernes deloffentligheder og den almene offentlighed for dermed at sikre, at også afvigende og eventuelt kætterske synspunkter kan gøre sig gældende, herunder som de kan komme fra lægfolk.

På den måde behøver det at gøre argumenterne til det primære ikke at betyde en manglende anerkendelse af politisk lighed. I overskriftsform kan man sige, at alternativet til den teknokratiske rationalisme er en demokratisk rationalisme byggende på offentlighed og på den præmis, at argumenters værdi eller styrke altid er noget provisorisk. Ligesom videnskabelige kan som nævnt heller ikke politiske spørgsmål principielt set nogen sinde siges at være færdigdiskuteret. Det vil altid være muligt at bidrage med flere informationer og nye perspektiver, og det er grunden til, at et sådant „de bedre argumenters demokrati“ ikke er ensbetydende med teknokrati eller ekspertvælde. Afgørende er netop at sikre, at processen er åben, så alle borgere vil have principiel mulighed for at deltage. Selv når det drejer sig om teknisk-komplicerede politiske spørgsmål, kan det aldrig udelukkes, at et relevant og måske afgørende synspunkt kommer fra lægmand.

Der kan i den forbindelse være grund til at fremhæve den tidligere nævnte beskrivelse af samfundet som „funktionelt differentieret“. Udtrykket er især knyttet til den tyske sociolog og systemteoretiker Niklas Luhmann, som hermed vil hævde, at det moderne samfunds væsentligste form for opdeling eller differentiering ikke er den vertikale mellem forskellige lag, klasser eller grupper, men den horisontale opdeling mellem forskellige funktionssystemer – økonomi, uddannelse, kunst, ret, religion etc. (Luhmann, 1999). For Luhmann er det en central pointe, at disse systemer er selvregulerende og derfor unddrager sig politisk styring i den forstand, at det ikke lader sig gøre gennem politiske beslutninger direkte at sikre, at systemerne producerer ydelser af bestemt indhold og kvalitet. For eksempel kan det politiske system nok ønske og kræve, at danske skoleelever opnår gode læseevner, men at sikre, at det sker, er naturligvis en pædagogisk og ikke en politisk opgave – og så fremdeles.

En erkendelse af, at dette er vilkårene, kan siges at være indeholdt i for eksempel folkeskolens metodefrihed eller i det såkaldte „armslængde-princip“, som blandt andet betyder, at kunststøtte ikke bevilges af politikere, men af personer med særlig kunstindsigt. Princippet om forskningsfrihed på universiteterne kan nævnes på linje hermed, og netop forskningen er måske det klareste eksempel på, hvordan det først og fremmest er i kraft af offentlighed og gensidig offentlig, kritisk granskning, at kvaliteten af universiteternes ydelse til samfundet sikres.

Den egentlige styring må på den måde overlades til systemerne selv og til den selvkontrol, der udfoldes i de tilknyttede deloffentligheder, og det er præcis derfor, at det er vigtigt at bringe problemstillingen på bane i denne sammenhæng. For mens det kan være svært at se nogen kongruens mellem sådanne funktionssystemer og en aggregeringsforestilling om demokratiet, er det ganske ligetil, når det gælder demokrati som deliberativt demokrati. For det første fordi offentlighed og offentlig afprøvning af argumenter og begrundelser her betragtes som en fundamental kilde til demokratisk legitimitet, og for det andet fordi skabelse af betingelser for offentlighed omkring systemerne og deres funktioner kan betragtes som en nærliggende indirekte måde at udfolde politisk styring på. Der kan her erindres om, at ideen om en politisk fungerende offentlighed fra starten var knyttet sammen med samfundets opdeling (fordobling) i stat og et autonomt fungerende civilsamfund. Statens opgave var at styre indirekte ved at tilvejebringe de almene betingelser, som skulle til, for at civilsamfundet og herunder økonomien kunne fungere autonomt, kun styret af markedsmekanismens „usynlige hånd“.

#### **P O L I T I S K   L E D E L S E   O G   D E L I B E R A T I V T D E M O K R A T I**

Der er imidlertid endnu en væsentlig grund til, at den politiske lighed, i henhold til denne forståelse af det deliberative demokrati, ikke forsvinder ud med badevandet. Den har at gøre med det politiske lederskabs rolle.

Over for almindelige formuleringer af idealet om, at politikken skal grundes på de bedste argumenter, som de fremgår af det offentlige ræsonnement, er det naturligvis på sin plads at spørge, hvordan det skal kunne foregå i praksis. Hvordan finde ud af, hvad der i givne situationer faktisk bør tælle som de bedste argumenter? Svaret er – og kan kun være – at det må afgøres i kraft af de beslutninger, der træffes af det demokratisk valgte politiske lederskab. Der kan ikke – eller kun som et grænsetilfælde – være tale om, at den politiske beslutning logisk, automatisk vokser ud af det offentlige ræsonnement. De politiske ledere og deres dømmekraft vil altid være et selvstændigt element i den politiske beslutningstagning. Idealet er derfor heller ikke, at folket gennem den offentlige meningsdannelse skal overtage og opløse al central politisk magtudøvelse.

Organisatorisk kommer det provisoriske i det bedste arguments herredømme netop til udtryk i en adskillelse af offentlighedens og den politiske

magts funktioner (Habermas, 1992; jf. Gregersen, 1996). Det fælles bedste eller helhedens interesser vil aldrig fremgå direkte af det offentlige ræsonnement. Det udgør ikke en *deduktion*, men en – altid kun provisorisk gyldig – *konstruktion*, indeholdt i de folkevalgtes beslutninger. Svarende hertil kan man sige, at størrelsen „folket“ alene bliver til igennem repræsentationen. På den måde indgår der i denne forståelse af det deliberative demokrati et vist element af ironi: på den ene side en grundlæggende tro på det bedre argument; på den anden side en illusionsløs erkendelse af den altid tilstedeværende mulighed af at tage fejl.

Og dermed har vi den anden begrundelse for, hvorfor det deliberative demokrati kan respektere rationalitetsfordringen uden at resultere i teknokrati og uden at droppe det demokratiske ideal om politisk lighed. Den første drejede sig altså om alle borgere som potentielt betydningsfulde deltagere i det løbende offentlige ræsonnement. Den anden er indeholdt i valginstitutionen – i den selvfølgelige eksistens af almindelige, fri og fair valg af de politiske repræsentanter, der i sidste ende har legitimitet til at træffe de autoritative beslutninger. I bedømmelsen af, om de varetager deres opgave godt nok, eller om de bør skiftes ud, må borgerne betragtes som så lige kompetente, at det forekommer umuligt at finde overbevisende argumenter for at lade stemmerne tælle forskelligt. Således skal demokrati også forstås som en metode til valg og udskiftning af den styrende elite. Dermed indgår altså et schumpetersk element i form af anerkendelse af repræsentation og politisk lederskab (Schumpeter, 1943/1976), og vel at mærke ikke som et uomgængeligt onde forårsaget af store enheder, der forhindrer direkte demokrati, men som en nødvendig og integreret del af demokratiforestillingen.

Når et aktivt og stærkt element af politisk ledelse kan og må være en del af denne demokratiopfattelse, hænger det også sammen med det, Michael Warren har kaldt deliberativ autoritet (Warren, 1996). I det omfang, borgerne har tiltro til, at beslutninger hviler på deliberative processer, hvor beslutningstagerne tænker sig om og i øvrigt honorerer rationalitetens fordringer, forlener det beslutningerne med legitimitet – også selv om beslutningerne de facto er truffet uden for offentlighedens søgelys og umiddelbare påvirkningsmuligheder. På samme måde som man har tillid til ekspertviden, fordi den som sådan er eller burde være udsat for kritisk testning.

Så kunne man spørge, om vi da alt i alt ikke blot er i gang med en – harmløs – omfortolkning af *business as usual*, og et stykke ad vejen må der

svares bekræftende, nemlig så langt som det eksisterende demokrati faktisk fungerer i overensstemmelse med de deliberative idealer. Endvidere er det *business as usual* derved, at det deliberative demokratiideal ikke forudsætter en bestemt og anderledes institutionel opbygning af det demokratiske politiske system. Hvad det kræver, er imidlertid, at relationerne mellem det politiske lederskab og den diskuterende offentlighed bliver så stærke og åbne som muligt. Med reference til repræsentationsteoriens distinktion mellem det fri og det bundne mandat kan man hævde, at det deliberative demokrati forudsætter, at repræsentanterne har frihed til at lade sig binde af de efter deres overbevisning bedste argumenter. Men det forudsætter også, at der i øvrigt er betingelser til stede, som tillader, at offentligheden kan spille den tilsigtede rolle, dvs. sikre, at alle relevante argumenter faktisk indgår i den offentlige diskussion.

Herom skal de næste kapitler handle. Men forinden skal spørgsmålet om fællesskab berøres og dermed det deliberative demokrati i forhold til republikansk-kommunitaristiske demokratiforestillinger.

#### FÆLLESSKAB OG DEMOKRATI

Som det er fremgået, adskiller den økonomiske og den deliberative forståelse af demokratiet sig ved at lægge hovedvægten på to forskellige aspekter af politik som fænomen – henholdsvis politik som fordeling og præferenceaggregering og politik som problemløsning – og med en ledsagende prioritering af rollen som forbruger henholdsvis borger. Til dette kan føjes, at den deliberative forståelse indebærer et begreb om politisk fællesskab, som der ikke er plads til eller brug for i den økonomiske demokratiforestilling. Forbrugeren kan udfylde sin politiske rolle alene og uden dialog ved at konsultere sine præferencer, sammenholde dem med de politiske partiers udbud og foretage sit politiske valg i overensstemmelse hermed. Derimod er det en nødvendig forudsætning for, at borgeren kan tage del i det offentlige ræsonnement, at andre borgere gør det samme. Diskussion forudsætter nogen at diskutere med – borgeren som medborger – og meningen med diskussion og argumentation kan ikke reduceres til det strategiske at sætte sine præferencer og interesser mest effektivt igennem. Og mens præferencerne i den økonomiske demokratiforståelse har krav på ikke at blive antastet, idet det er ensbetydende med krænkelse af individet og dets integritet, er argumenter naturligvis til for at blive udfordret og imødegået. Derfor sker anerkendelsen heller ikke i kraft af

ligelig præferenceopfyldelse, men snarere ved at man bliver lyttet til og eventuelt sagt imod.

Imidlertid er det ikke forbeholdt den deliberative demokratiopfattelse at operere med et politisk fællesskab. Der er en lang såkaldt republikansk tradition for at anse fællesskabet og borgernes dannelse hertil som politikens primære aspekt. Den går tilbage til det antikke Grækenland og rækker med Rousseau som en central mellemfigur frem til en række moderne varianter. Dem skal der ikke her gøres rede for. Sigtet er alene kortfattet at gøre opmærksom på, hvordan denne traditions måde at tænke det politiske fællesskab på som identitets- og værdifællesskab væsentligt adskiller sig fra den form for kommunikationsfællesskab, der knytter sig til det deliberative demokrati. Det gælder ikke mindst i skikkelse af den såkaldte kommunitarisme, som er betegnelsen for en retning i moderne politisk filosofi, der betoner fællesskabet frem for det enkelte individ. Den har i de senere år tiltrukket sig stor opmærksomhed og er også slået igennem i den praktiske politik (Sørensen, 1999). Således har den på markant vis været med til at forme den såkaldte „tredje vej“, som Bill Clinton og Tony Blair lancerede, og som siden i ret stor udstrækning har sat sit præg på især – men langt fra alene – de vesteuropæiske socialdemokratier (Giddens, 1996; Kaspersen, 2002). Det er baggrunden for, at jeg her vælger at referere til denne form for fællesskabstænkning; men det bør dog nævnes, at der findes republikanske positioner, hvis profil er liberal snarere end kommunitaristisk (Mouritsen, 2001).

Karakteristisk for kommunitarismen er betoningen af inklusion og fællesskab og endvidere en forståelse af dette fællesskab som et værdifællesskab. Den offentlige diskussion og debat tjener i overensstemmelse hermed primært til at finde frem til de rette værdier som grundlag for en fælles livsform og kollektiv identitet. Som det hedder hos Habermas, er der ifølge det kommunitaristiske perspektiv en nødvendig forbindelse mellem demokratiet og henvisningen til et konkret, etisk integreret fællesskab.

Argumentet er følgende: Individet kan alene blive bevidst om sit tilhørsforhold til en kollektiv livsform, og dermed bevidst om sine tidligere sociale bånd, gennem en praksis udøvet sammen med andre. Individet kan kun få en klar forståelse af fællestræk og forskelle, og dermed af hvem det er, og hvem det ønsker at være, gennem den offentlige kommunikation med andre som har deres identiteter i kraft af de samme traditioner og de samme dannelsesprocesser (Habermas, 1995: 35).

Hvor den deliberative demokratiforestilling, som den her er blevet præsenteret, betragter deltagelsen som middel til og moment i den samfundsmæssige problemløsning, vil kommunitaristen betragte den politiske deltagelse som et gode i sig selv. At politik også drejer sig om problemløsning vil nok ikke blive benægtet, men ligesom i den økonomiske forestilling om demokratiet vil det ikke blive betragtet som det primære.

Så kunne man spørge, om det gør nogen særlig forskel, om den politiske deltagelse kædes sammen med fællesskabet forstået pragmatisk som et kommunikations- og problemløsningsfællesskab eller forstået kommunitaristisk som et værdifællesskab. Svaret er, at det faktisk gør en forskel. Hvis deltagelse – som i sidstnævnte tilfælde – betragtes som et gode i sig selv, er det ensbetydende med et ideal om maksimal politisk deltagelse og direkte demokrati som den principielt bedste form for demokrati (Barber, 1984; Held, 1987). Heroverfor indgår den politiske repræsentation som anført som en nødvendig bestanddel af det deliberative demokrati, ligesom deltagelsens ideelle omfang her vil være bestemt af dens betydning for løsningen af de konkrete problemer, det nu måtte handle om. Som et simpelt eksempel vil det ikke være et formål i sig selv, at forældre deltager så meget som muligt i styringen af offentlige børneinstitutioner og skoler. Kun i den udstrækning deltagelsen bidrager til den bedre undervisning af skoleeleverne, vil den ud fra den pragmatisk-deliberative forståelse være at anbefale.

Dermed benægtes ikke, at politisk deltagelse er med til at skabe den dannelse og de borgerdyder, som det politiske fællesskab hviler på. Men antagelsen vil være, at deltagelsen bedst fremmer sådanne formål, hvis den netop ikke sker for sin egen skyld, men fordi den har et specifikt, relevant sigte. Med andre ord vil formodningen være, at de pågældende kompetencer i væsentlig grad kun kan realiseres som biprodukter (jf. Elster, 1991). For illustrationens skyld kan jævnføres med det pædagogiske synspunkt, at man kun „lærer at lære“ ved at lære noget, der i sig selv er værd at lære.

I videre teoretisk forstand er problemet, at den kommunitaristiske måde at forstå fællesskabet på ikke forekommer at være på højde med et, som det hedder hos Habermas, komplekst, „decentreret“ samfund (Habermas, 1995: 42), det vil sige et samfund, hvor den sociale integration og orden ikke kan forstås som noget, der hovedsageligt er frembragt i kraft af politisk viljesdannelse og fælles værdier. Ja, hvor det er forkert overhovedet at forstå det politiske system som samfundets konstitutive centrum. Habermas er i den forbindelse tydeligvis kraftigt påvirket af ovenomtalte systemteoretiske

karakteristik af samfundet som funktionelt differentieret i en række relativt autonomt fungerende delsystemer.

Med henblik på at tydeliggøre forskellene mellem de to måder at tænke fællesskabet på, finder jeg det frugtbart at inddrage den klassiske sociolog Émile Durkheim og hans teori om arbejdsdeling og solidaritet (Durkheim, 2000; jf. Loftager, 2001) samt den amerikanske pragmatiske filosof John Deweys teori om offentligheden (Dewey, 1946).

Traditionelle samfund med lav grad af arbejdsdeling, siger Durkheim, er præget af en *mekanisk* solidaritet. Det vil sige en solidaritet, der mekanisk udspringer af et eksisterende værdifællesskab. Man er solidarisk med dem, man deler værdier, normer og – langt hen – identitet med. Sådanne samfund er gennemsyret af en stærk kollektiv bevidsthed, der kun tillader et meget begrænset rum for individualitet, idet ethvert brud med det eksisterende værdisæt vil udgøre en trussel mod fællesskabet. Som det udtrykkes, kan denne solidaritet kun vokse i omvendt forhold til personligheden (Durkheim, 2000: 139). Der kan siges at fungere et nulsumsspil mellem samfund og individ. Styrkes fællesskabet, svækkes individualiteten og vice versa.

I det moderne samfund med fremskreden arbejdsdeling er det anderledes. Her er der tale om et plussumsspil, således at fællesskab og individualitet kan vokse på samme tid. Det hænger sammen med, at solidariteten nu ikke primært er baseret på fælles værdier, men på de forskelle og funktionelle afhængigheder, der følger med en udstrakt arbejdsdeling. Det væsentlige er ikke, om den anden deler ens værdier og livsopfattelse, men om han eller hun udfører en funktion, som er af betydning for, at jeg kan lykkes i min funktion. Vi indser, at vi indgår i et organisk, differentieret hele, hvor den gensidige afhængighed vokser med forskellene. Derfor bruger Durkheim betegnelsen *organisk* om det moderne samfunds form for solidaritet. Snarere end at være baseret på lighed, forudsættes her, at folk som individer er forskellige fra hinanden.

Der er dog en vigtig undtagelse fra den generelle tendens til, at fællesskabet som værdifællesskab bliver stadigt svagere. Og det er med hensyn til individet og dets autonomi og rettigheder. Den generelt voksende tolerance gælder ikke, når det drejer sig om adfærd, der truer eller udviser mangel på respekt for andres individualitet og personlige ukrænkelighed.

Der er rigtignok et sted, hvor den fælles bevidsthed er blevet styrket og præciseret, og det er der, hvor den vedrører individet. I takt med at alle de andre overbevisninger og praksiser antager en mindre og mindre religiøs

karakter, bliver individet genstand for en slags religion. Vi har en kult omkring personens værdighed ... (Durkheim, 2000: 140).

Det interessante er netop, at Durkheims teori samtidig med og i kraft af, at den rodfæster fællesskabet i arbejdsdelingen og de dermed forbundne sociale afhængighedsforhold, skaber grundlag for det individ og den borger, som er hovedaktøren i det deliberative demokrati.

Noget tilsvarende kan ses hos John Dewey, der almindeligvis betragtes som en af det deliberative demokratis vigtigste teoretikere. I bogen *The Public and Its Problems* (1927/1946) bestemmes offentlighedsbegrebet kort således: „Indirekte, omfattende, vedvarende og alvorlige konsekvenser af indbyrdes handlen fremkalder en offentlighed med en fælles interesse i at kontrollere disse konsekvenser“ (Dewey, 1946: 126; jf. Fink, 2004). Og omfanget og kompleksiteten af sådanne direkte og indirekte konsekvenser af indbyrdes handlen ekspanderer hastigt med det moderne industrisamfunds udvikling. Med reference hertil taler Dewey om *the great society*, i hvilket udfordringen bliver skabelsen af det, der kaldes *the great community*, dvs. det fællesskab, som dannes i takt med, at det moderne samfunds vilkår og betingelser erkendes, og der politisk handles i overensstemmelse hermed. Generelt formuleret kan det i sidste ende, siges det, kun dreje sig om „forbedringen af kommunikationens måder og midler således, at de ægte delte interesser i konsekvenserne af indbyrdes aktivitet kan danne grundlag for ønsker og bestræbelser og dermed styre handlingerne“ (Dewey, 1946: 155).

Hos både Habermas, Durkheim og Dewey er der altså tale om, at det politiske fællesskab kædes sammen med samfundets materielle funktions- og handlingssammenhænge. Det er i kraft heraf, at fællesskabet er liberalt snarere end kommunitært forstået på den måde, at det ikke fordrer og baserer sig på en etisk konsensus. Netop derfor kan det være tolerant og give rum for mange forskellige identiteter og livsværdier – bortset fra dem, der ikke respekterer individet og dets autonomi og integritet.

## A F S L U T T E N D E

I dette kapitel er den deliberative demokratiforestilling indkredset og karakteriseret. Det er blandt andet sket gennem en sammenligning med først og fremmest den dominerende økonomiske forståelse af demokrati som afspejling, men også og mere skitseagtigt med den kommunitaristiske model.



Tillige er den tilhørende centrale ide om politikens rationalitet afgrænset over for en teknokratisk position. Afslutningsvis skal peges på, hvordan det med denne forståelse er muligt at slippe uden om nogle af de dilemmaer og tvetydigheder, der knytter sig til modstridende krav og hensyn, som ofte fremføres i demokratiets navn.

Et sådant helt centralt dilemma er indbygget i kravene om, at repræsentanterne i deres beslutninger skal afspejle og lade sig binde af borgernes præferencer, men samtidig skal handle frit i overensstemmelse med deres overbevisning. Mens den økonomiske demokratiforståelse af selvfølgelig grunde kommer til kort over for dette dilemma, opløses det i lyset af den deliberative opfattelse. På den ene side er og skal repræsentanten være fri til at handle i overensstemmelse med, hvad vedkommende finder er det rigtige at gøre, på den anden side kan „det rigtige“ kun være resultatet af – generelt sagt – det offentlige ræsonnement, hvortil alle har principiel mulighed for at deltage. Som sagt: Mandatet skal være frit som forudsætning for, at det bedre argument kan komme til sin ret. Det er nødvendigt med en selvstændigt fungerende politisk ledelse, samtidig med at der stilles krav til samme ledelse om at lade sig lede af og indgå i det offentlige ræsonnement. På den ene side en afvisning af afspejlingsforestillingens krav om, at borgernes holdninger og præferencer som sådan har krav på at blive tilgodeset. På den anden side en fordring til repræsentanten om at lytte til borgerne i erkendelsen af, at der måske er noget at lære.

Et andet centralt dilemma knytter sig til eksperterens medvirken i politikken. Hvordan er det foreneligt med et ideal om politisk lighed, og hvordan kan man modvirke, at folkestyret erstattes af et teknokrati? Den deliberativt demokratiske løsning består her dels i en opløsning af forståelsen af lighed som alle borgeres lige indflydelse på beslutningerne, idet argumenter – modsat præferencer – ikke har forhåndskrav på ligelig indflydelse. Dels består den i en indirekte politisk styring af og kontrol med eksperterne i kraft af offentlighed omkring deres funktion. I den forbindelse elimineres tillige modsætningsforholdet mellem demokratisk deltagelse og effektivitet/rationalitet, idet sidstnævnte betragtes som snævert bundet til princippet om offentlighed.

Endvidere skal som en væsentlig kvalitet ved den deliberative demokratiopfattelse anføres, at den rummer plads til såvel individ som fællesskab. Det hænger sammen med, at rollen som borger er funktionelt bestemt gennem den offentlige kommunikation med andre borgere. Mens man kan agere alene og på egen hånd som forbruger, kan man det ikke som borger. På

den anden side er et sådant borgerfællesskab ikke baseret på, at alle deler og identificerer sig med et bestemt værdisæt, som når fællesskabet tænkes kommunitaristisk som netop et værdifællesskab. Og når et i den forstand tyndt politisk fællesskab, der alene forudsætter enighed om almene rettigheder og pligter og ikke specifikke livsformer, er tilstrækkeligt, hænger det sammen med, at det moderne samfunds sociale orden i øvrigt ligger indbygget i den sociale arbejdsdeling eller – med Luhmanns udtryk – den funktionelle differentiering.

I forlængelse heraf skal endelig som en melding fra den forskningsproces, der ligger bag nærværende fremstilling, nævnes, at det i stigende grad er kommet til at stå klart for mig, hvordan der er en meget tæt forbindelse mellem demokratiforestilling og samfundsbeskrivelse. Fokuseres på samfundets opdeling i lag, klasser eller grupper, følger nærmest pr. automatik forståelsen af politik som primært en fordelingskamp og demokrati som afspejling og aggregering – eller eventuelt fællesskabet hævet over interessekampen. Såfremt der derimod fokuseres på den horisontale opdeling i funktionssystemer, peger det i retning af samfundsmæssig problemløsning som politikens primære aspekt med en deliberativ tænkning af demokratiet som nærliggende mulighed.

Det ligger uden for de her gældende rammer at gå ind i en sociologisk samtidsanalyse. I stedet skal blot meget simpelt henvises til almindelige dagligdags erfaringer af, hvad politik i dagens samfund drejer sig om. Det drejer sig i nok så høj grad om problemløsning som om fordelingskamp. At denne dimension af politikken i øvrigt ikke er noget nyt, vil fremgå af næste kapitels oversigt over det danske demokratis udvikling.

## DEMOKRATI OG REPRÆSENTATION I DANMARK I HISTORISK PERSPEKTIV

Dette kapitel indeholder et historisk rids over demokrati og repræsentation i Danmark med særlig henblik på de kommunikative og deliberative sider af demokratiet. Den teoretiske inspiration er Habermas' fremstilling af offentlighedens fremkomst og forvandling i *Borgerlig Offentlighed* (Habermas, 1975), og sigtet er dermed i skitseform at give en første begrundelse for bogens tese om, at offentlighedens politiske rolle har været præget af fremskridt snarere end forfald. Som del heraf peges både på væsentlige strukturelle og institutionelle forandringer og på nogle af de forestillinger om demokrati og repræsentation, der har påvirket den politiske tænkning og handlen. Det vil i forbindelse hermed fremgå, hvordan elementer af både en deliberativ og en mere økonomisk demokratiopfattelse kan spores i styreformens udvikling og i debatterne herom.

Af indlysende grunde kan der inden for et enkelt kapitels rammer kun blive tale om risikabelt brede penselstrøg og spredte punktvis nedslag. Når forsøget alligevel er gjort, er det primært for at illustrere det demokratiteoretiske perspektiv og dets relevans, snarere end at yde et bidrag til historieforskningen. Det er nu engang sådan, at demokratiets nuværende tilstand og vurderingen heraf afhænger af den historiske arv i form af erfaringer, institutionelle spor og selvfølgelig måder at tænke og gøre tingene på. I den udstrækning deliberativt demokratiske idealer er virksomme i dagens politiske virkelighed, kan det ikke alene tilskrives borgernes aktuelle præferencer for demokrati. Det må hænge sammen med, at idealerne har en forankring i historiske læreprocesser, hvoraf nogle rækker meget langt tilbage.

Hvilket begyndelsestidspunkt skal da vælges for en sådan historisk oversigt? En lignende analyse af udviklingen i Norge foretaget af Jarle Weigård starter i 1814, hvor landet i forbindelse med selvstændiggørelsen fra Danmark fik sin Eidsvoldforfatning (Weigård, 1995). Tilsvarende kunne for Danmark den 5. juni 1849 være det selvfølgelig valg, for på den dato blev landets

første frie forfatning underskrevet efter små 200 års enevælde. Alligevel er det ikke en uproblematisk angivelse af demokratiets fødselsdag. På den ene side kom et egentligt demokrati først senere. Fra begyndelsen omfattede valgretten kun et mindretal af den voksne befolkning. Kvinder, tyende, der boede hos principalen, og personer under fattigforsørgelse talte ikke med som dele af det folk, der nu skulle til at styre sig selv. I det perspektiv kunne overvejes at tidsfæste demokratiets etablering til 1915, hvor kvinderne fik valgret. Fra en anden synsvinkel kunne 1901 overvejes som skelsættende år for det danske demokrati. Da indførtes parlamentarismen i form af en faktisk anerkendelse af princippet om, at ingen regering kan blive siddende imod ønsket fra et flertal i Folketinget. Under alle omstændigheder var det et højt ufuldstændigt demokrati, der så dagens lys i 1849, og ret beset må demokratiets indførelse anskues som en langvarig proces, der strakte sig et godt stykke ind i det 20. århundrede (Svensson, 1996).

På den anden side kan der også være grund til at lade det historiske blik række længere tilbage end 1849. I form af valgte stænderforsamlinger var der i 1834 etableret noget, der i hvert fald lignede demokratisk repræsentation, men dernæst – og inden for det her anlagte perspektiv på demokratiet væsentligere – var der allerede i løbet af 1700-tallet under enevælden skabt grundlag for virkningsfuld politisk diskussion og deliberation. I ikke ringe udstrækning var der taget hul på demokratiets deliberative funktion før etableringen af demokratiske politiske rettigheder. Det er ikke mindst i det lys, det skal ses, når Grundtvig i 1849 som medlem af Den grundlovgivende Rigsforsamling kom til den konklusion, at det frie ord var bedre tjent med et monarki end med folkestyret i Junigrundlovens forstand (jf. Birkelund, 2001).

Derfor skal det første afsnit af den historiske gennemgang omhandle enevælden. I øvrigt er periodiseringen foretaget med inspiration fra Weigårds analyse af den norske udvikling. Her går den første periode fra 1814 til 1880, og den er udtryk for en „embedsmandsstat“, hvor fokus er på problemløsning. Repræsentation drejer sig ikke primært om afspejling af bestemte interesser, men om at indsætte de dygtigste mænd på styrets poster med henblik på at få repræsenteret det fælles bedste. Anden periode frem til uafhængigheden fra Sverige i 1905 benævner Weigård „to-partistaten“, og i denne fase får repræsentationen et substantielt indhold, idet opgaven bliver at repræsentere bestemte politiske holdninger. I tredje periode fra 1905 til 1970 drejer repræsentation sig primært om at varetage sociale interesser, heraf betegnelsen „klassesamfundet“. Endelig identificerer Weigård i den

fjerde periode op til i dag „gruppesamfundet“, hvor tendensen går mod repræsentation af grupperinger knyttet til nye politiske skillelinjer (Weigård, 1995: 80-86).

Weigårds periodeopdeling beskriver indirekte udviklingen fra en overvejende deliberativ forståelse af politik som problemløsning til en mere økonomisk inspireret opfattelse af politik som interessekonflikt og præferenceaggregering. Karakteristikken minder således om Habermas' beskrivelse af den borgerlige offentligheds fremvækst, strukturforvandling og forfald, om end analysen efterlader et knapt så pessimistisk indtryk.

#### FØRSTE PERIODE: EMBEDSMANDSSTAT OG OPINIONSSTYRET ENEVÆLDE (CA. 1700-1830)

I 1755 udstedte den daværende danske „statsminister“, overhofmarskal A.G. Moltke, en offentlig appel til alle retskafne patrioter om at indsende forslag, „som tiener til at vedligeholde Landets Velstand, formindske Udgifterne, formere Indkomsterne“. Og appellen blev i vid udstrækning fulgt, idet borgerne reagerede med indsendelse af et væld af forslag, hvoraf de mest værdifulde blev publiceret i otte bind af *Danmarks og Norges Oeconomiske Magazin* i årene fra 1757 til 1764 (Feldbæk, 1991: 117-118).

Dette eksempel på en politisk offentlighed i funktion afspejler en enevælde af en ganske anden beskaffenhed end den, der var blevet indført i 1660. Ifølge Kongeloven af 14. november 1665 skulle kongen

... af alle undersætter holdes og agtes for det ypperste og højeste hoved her på jorden over alle menneskelige love og ikke kende noget hoved eller nogen dommer over sig enten i gejstlige eller verdslige sager uden Gud alene ... (Frøbert m.fl., 1998: 10).

Der var tale om en enevælde af Guds nåde, altså et styre, der påkaldte sig legitimitet i kraft af at regere på Guds vegne. Små hundrede år senere var der snarere tale om en enevælde af folkets nåde, og det endda ikke kun i den forstand, at man forestillede sig enevælden baseret på en kontrakt, hvor folket havde overdraget kongen magten. Ligeledes var der heller ikke blot tale om en oplyst enevælde i kraft af regentens oplysning. Den danske enevælde var derimod oplyst i betydningen „opinionsstyret“ (Seip, 1958; jf. Damsholt, 2000). Den enevældige konges opgave var at styre landet i overensstemmelse med det fælles bedste, som det kom til udtryk i den offentlige debat og meningsdannelse. Og dette var vel at mærke ikke blot

udtryk for en ideologisk tilsløring af et faktisk diktatur. I praksis medvirkede offentligheden i den meget dynamiske reformlovgivning, der prægede den danske enevælde, og som er blevet betegnet som enestående ikke alene i dansk historie, men også i verdenshistorien – og som sandsynligvis har været med til at skabe en grundlæggende tillid til statens rolle som reformator (Knudsen, 2001: 61).

Kulminationen på reformlovgivningen kom med landboreformerne og stavnsbåndets ophævelse i 1788, og dermed fik Danmark en „revolution“, der fandt sted inden for rammerne af enevælden og med støtte fra kongen. En række førende borgere tog initiativ til en synlig demonstration af reformerne ved at rejse „Bondefriheds-monumentet“. Dette monument skulle symbolisere den oplyste enevældes moralske fornuft, hvor det højere borgerskab gennem oplysning havde til opgave at binde gamle magter (aristokratiet) og kommende klasser (bønderne) sammen til en patriotisk enhed (Jensen m.fl., 1983: 18–20). I Claus Bjørns tankevækkende tolkning markerer reformerne udlægningen af et spor i retning af en særlig dansk utopi om sikring af såvel enkeltindividets frihed som det almene vel, en utopi, som samfundsudviklingen siden i påfaldende grad har fulgt (Bjørn, 1998).

En forudsætning for enevældens reformer var opbygningen af et omfattende bureaukrati, hvis sammensætning og sigte er interessant i et demokratiteoretisk perspektiv. Bureaukratiet bestod af embedsmænd, hvis opgave var at styre landet på saglig vis og varetage fællesskabets bedste. Dette fokus på problemløsning betød, at personlige egenskaber og intellekt samt (juridisk) uddannelse gradvist fik større tyngde i rekrutteringen af embedsmænd end herkomst, og borgerstanden fik efterhånden adgang til embedsposterne på lige vilkår med adelen. Allerede i 1720 var tre fjerdedele af statens højere embedsposter besat af ikke-adelige (Frøbert m.fl., 1998: 12). Alt i alt blev der opbygget et embedsmandsstyre præget af administrative idealer om ensartet og saglig sagsbehandling, der har været fremherskende siden.

Den offentlighed, som Moltke appellerede til i 1755, var først begyndt at udvikle sig omkring 1720 med Holberg som den centrale skikkelse, men

en købedygtig læsende dansk offentlighed var ... definitivt etableret ved midten af 1700-tallet. Den var dybt loyal over for enevælden som statsform og styreform. Men oplysningstiden havde bibragt den en eftertænkende, til dels kritisk holdning, som enevælden fandt det nødvendigt at tage hensyn til (Feldbæk, 1991: 118).

I forbindelse hermed voksede en salonkultur frem, der svarer til Habermas' beskrivelse af udviklingen i udlandet, hvor en spirende borgerlig offentlighed antog fysisk form i Londons kaffehuse, de tyske selskaber og franske saloner. En lignende kultur udvikledes i Danmark om end med en vis forsinkelse. Tilsvarende parallelt med udviklingen i udlandet udbredtes en klubkultur i byerne, hvor borgerligt orienterede intellektuelle fandt sammen i klubber og organiserede sig ud fra en bevidst afstandtagen fra de aristokratiske selskaber. Klubmiljøet koncentrerede sig i første omgang om indtagelse af mad og drikke, men også adgangen til litteratur og musik havde en central plads. Diskussion af nyere skønlitteratur, aktuel videnskabelig og samfundsdebatrende litteratur samt aviser og tidsskrifter udgjorde således essensen af klubbernes åndelige aktiviteter. En udpræget demokratisk tankegang herskede i klubberne, og bag de lukkede døre var den enkeltes ytringsfrihed sikret, så medlemmerne trygt kunne udtrykke kontroversielle og oppositionelle holdninger (Jensen m.fl., 1983: 493).

Ytringsfriheden uden for klubberne fik også bedre vilkår i overensstemmelse med oplysningstidens tanker, og den 14. september 1770 udsendtes en forordning, der indførte en fuldstændig uindskrænket ret til fri meningsdannelse. Allerede året efter indskærpedes det dog, at den bevilgede trykkefrihed ikke måtte misbruges (Feldbæk, 1982: 49). Det blev forbudt at offentliggøre noget, der åbenlyst kritiserede staten og regeringen, og af „Forordning, som nærmere forklarer og bestemmer Trykkefrihedens Grændser“ fra 1799 fremgik, at man blev straffet med landsforvisning og „arbejde i Jern sin Livs Tid“, såfremt man forhånede eller udtrykte had imod riget, kongen eller regeringen. Dog blev det tilladt redelige og oplyste mænd at kritisere landets love, anordninger og offentlige indretninger, hvis det skete med beskedenhed (Jensen m.fl., 1983: 15).

Netop sidstnævnte ret fremhævedes af den liberale embedsmand og jurist Anders Sandøe Ørsted i skriftet „Forsøg til en rigtig Fortolkning og Bedømmelse over Forordningen om Trykkefrihedens Grændser“ af 1801. Heri betoner Ørsted, at ytringsfriheden er:

et middel til at gjøre saavel den høieste Regjering som dens Raadgivere opmærksomme på mange Misbrug og mulige Forbedringer, der ellers vilde have undgaaet dens Opmærksomhed. Den giver Regjeringen Leilighed til at faa mangan vigtig Sag drøftet nøiere og fra flere Sider end det ellers vilde skee. Den gjør Regjeringen bekjendt med den almindelige Stemme, som den til alle Tider bør ønske at kjende, skjøndt den ikke blindt bør følge den. Den gjør det muligt, at udrydde de Tvivl og Indven-

dinge, som alligevel vilde opstaae mod Regjeringens Foranstaltninger, men som det blev umuligt at udrydde, naar de bleve holdte hemmelige (efter Jensen m.fl., 1983: 15).

Ørsted udtrykker her klart en deliberativ tankegang, hvor fokus på saglig, oplyst og offentlig problemløsning er at foretrække, og hvor de styrende (som jo dog ikke er demokratisk valgte repræsentanter) på en og samme tid bør udøve lederskab og lytte til „den almindelig stemme“. Denne tankegang, som prægede den offentlige debat i århundredets afslutning, hvilede som nævnt på den opfattelse, at opinionen skulle informere styret, før det traf sine beslutninger, og efterfølgende udøve kritisk kontrol.

Om end der på enevældens tid hverken eksisterede demokrati eller politisk repræsentation, foregik der således en debat om styreformen, som er interessant i et demokratiteoretisk perspektiv. Endvidere var kongen nok enevældig, og nok forsøgte adelen at bibeholde sine privilegier og fremme egne interesser, men den faktiske bureaukratiske styring af landet bærer præg af en politisk rationalitet, der forsøgte at tilsidesætte partielle interesser til fordel for saglighed og grundighed. Under medvirken af en politisk fungerende offentlighed gennemførtes reformlovgivning, der klart peger frem mod demokratiet. Og selv om offentligheden kun omfattede et lille mindretal af befolkningen, så måtte den som offentlighed formulere sig i termer af universalitet, der overskred dens egne snævre begrænsninger. Et sprogligt udtryk herfor var, at ordet borger forstået som med- og statsborger begyndte at dukke op omkring 1760 for i løbet af tre årtier at blive den almindelige betegnelse for alle uanset erhverv og social status (Knudsen, 2001: 64). Man var ikke længere blot undersåt, men borger og patriot udstyret med rettigheder og pligter (jf. Damsholt, 2000). Det afspejler en ombrydning, der er blevet karakteriseret som

... det måske største skred i den danske bevidsthedshistorie. I det omskabes borgeren bevidsthedsmæssigt fra at leve og fungere i et stændersamfund med en til stænderne hørende rollepsykologi til at fungere i forhold til en standsoverskridende borgerlig almenhed (Jensen m.fl., 1983: 28).

Nedenfor vil fremgå, hvordan den politiske offentlighed også spillede en vigtig rolle i opgøret med enevælden. Men forinden kan der være grund til at pege på, at arven fra den opinionsstyrede danske enevælde i forhold til demokratiet og dets deliberative funktion ikke alene er positiv. Således har Tim Knudsen fremhævet enevældens uklare magtdeling inklusive et



ankesystem trodsende „ethvert krav om gennemsigtighed“. Men især har han dokumenteret, hvordan enevældens skygge viser sig ved, at et egentligt offentlighedsprincip aldrig er blevet gennemført i dansk forvaltning. Modsat situationen i blandt andet Norge og Sverige er det fortsat sådan, at hemmelighed snarere end offentlighed er udgangspunktet (Knudsen, 2001: 90; jf. Knudsen, 2003).

## ANDEN PERIODE: FOLKESTYRETS FØDSEL (1830 - 1870)

En retsstat med uafhængige domstole og udstrakte og lige friheds- og borgerrettigheder betragtes almindeligvis som en nødvendig betingelse for demokrati, men en retsstat kan godt eksistere uden demokrati. Det er den danske enevælde et eksempel på, idet en retsstat i væsentlige henseender blev udviklet, før folkets ret til at styre sig selv blev anerkendt med Juni-grundloven af 1849. På den anden side rummer retsstatens anerkendelse af borgeren og dennes ukrænkelige rettigheder givetvis sin egen dynamik i retning af folkestyre. Hvorfor skulle borgere, der er lige for loven, og som også tilsammen som folk i princippet og angiveligt er tildelt suveræniteten, ikke også have ret til politisk at styre sig selv og dermed selv tolke det fælles bedste?

At en fri forfatning med politiske rettigheder udgjorde et så at sige logisk næste skridt efter etableringen af de civile rettigheder, blev i de sidste par årtier frem mod 1848/49 fremhævet af danske liberale. Men uanset den rolle, logisk argumentation og deliberation måtte have spillet for enevældens afvikling, er der ingen tvivl om, at processen i vid udstrækning foregik inden for de rammer for politisk aktivitet, der var udstukket med retsstaten. Der var fortsat begrænsninger i såvel ytrings- som forsamlingsfrihed, og et hovedkrav gjaldt netop en fri og uindskrænket politisk offentlighed. Alligevel udgjorde diskussionen og meningsdannelsen i den faktisk fungerende offentlighed et centralt omdrejningspunkt for forandringerne; ikke mindst efter at også bønderne – det store flertal af landets befolkning – begyndte at lade deres stemme høre.

Den spæde kritik af enevælden, der opstod i byernes klubber, var helt og holdent forbeholdt en lille gruppe af borgere, som især tilhørte det intellektuelle borgerskab. Juristen Orla Lehmann etablerede sig i løbet af 1830'erne og 1840'erne som ledende talsmand for den liberale opposition, og han argumenterede for pressens ytringsfrihed og behovet for at lade

statsformen udvikle sig i takt med befolkningens retsbevidsthed. Lehmanns argumentation mindede om Ørsteds, men hvor Ørsted var repræsentant for det siddende styre, ønskede Lehmann, at ytringsfriheden og etableringen af den offentlige mening skulle føre til enevældens afskaffelse og indførelse af en fri forfatning (Friisberg, 1998: 42; 1999: 22).

Forholdene på landet adskilte sig markant fra klubmiljøet i byerne, og der var i de første par årtier af 1800-tallet ingen reaktioner fra bondestanden mod kongen eller enevælden. Bønderne var således stadig præget af den feudale samfundsstruktur, de havde været underlagt indtil landboreformerne og stavnsbåndets ophævelse, og deres verdensbillede begrænsede sig til det primære landsbymiljø. Ikke desto mindre er det i en demokratiteoretisk optik interessant at notere sig bøndernes udvikling fra en løs social kategori til en egentlig klasse, idet deres mobilisering og organisering dels markerede overgangen til det moderne samfund, dels satte sit tydelige præg på eftertidens politiske og demokratiske ideer. Det er bemærkelsesværdigt, at det i Danmark var bønderne, der blev den udfarende kraft i forhold til at ændre samfundsstrukturen, hvor det i resten af Europa var arbejderne, der førte an i kampen (Østergård, 1988: 337). Og det blev givetvis af vidtrækkende betydning for det danske folkestyres specifikke udvikling, at bønderne i betydelig udstrækning blev vundet for de liberale ideer.

Bøndernes politiske mobilisering foregik ikke mindst med baggrund i oprettelsen af stænderforsamlingerne i 1834, som de selv valgte repræsentanter til. Forsamlingerne var kun rådgivende, men i praksis blev de fremsatte ønsker i stor udstrækning imødekommet af regeringen, som også måtte begrunde sine standpunkter (Svensson, 1996: 64; Frøbert m.fl., 1998: 17), og der var i vid udstrækning tale om en konsensusøgende og argumenterende debat mellem de to institutioner. Forhandlingerne omtales i *Stændertidende*, men de var ikke offentlige, og et af de liberales politiske krav var netop en åbning for offentligheden, så den almindelige opinion derved, med Lehmanns ord, kunne få „en indflydelse, der støtter sig på sandheds højere magt“; det, man savnede i Danmark, var „den store regulator i enhver statsmaskine, den offentlige mening udtalt igennem og atter uddannet ved pressen“ (citeret efter Friisberg, 1998: 62).

Til trods for at oprettelsen af stænderforsamlingerne ikke skyldtes et folkeligt pres nedefra, og at de med nutidens øjne havde en lidet demokratisk karakter, institutionaliserede de dog en form for indflydelse til den almindelige befolkning, som havde stor symbolsk betydning. Frem for alt kom altså bønderne nu for alvor med på den politiske scene, og de fik

deres eget talerør i offentligheden, da bladet *Almuevennen* startede i 1842 med det formål at bidrage til, at bønderne, med redaktør J.A. Hansens ord, ikke „alene kan kaldes en masse af indbyggere, men også en forening af borgere“ (Friisberg, 1998: 135). Samme J.A. Hansen fremsatte interessante, principielle synspunkter på den offentlige debat og dens rolle, der i mangt og meget svarer til den deliberative demokratiforestilling. Allerede i 1837 havde Hansen fremhævet, at når talen er

om indretninger i borgersamfundet... da må det ... være ønskeligt, at mænd af forskellig stand og dannelse ytrer sig, at mænd, som lever i snævrere forhold, men som måske har erhvervet sig nøjagtigere kendskab til det, der kommer i berøring med deres virkekreds, også deltager i sådanne offentlige forhandlinger gennem pressen. Ingen stand i samfundet må anses for udelukket eller uværdig til deltagelse i pressens forhandlinger om det, der er statsborgeren vigtigt, men den, der fremsætter sin mening med sømelighed og understøtter den med grunde, har krav på at høres og enten bifaldes eller vises at have fejlet... (efter Friisberg, 1998: 139-140).

Endvidere er det interessant, dels at Hansen så sent som i 1841 fortsat var tilhænger af enevælden med den samme hovedbegrundelse som Grundtvigs, nemlig at kongemagten kunne hæve sig over særinteresserne og gennemføre det i henhold til opinionen rigtige, dels at han, da han så kort efter accepterede det liberale krav om en fri forfatning, gjorde det med den begrundelse, at alene folkets selvbestemmelse ville være i stand til at sikre, at offentligheden kunne fungere og få sit fulde gennemslag (Friisberg, 1998: 143).

Med hensyn til bøndernes politiske mobilisering skal også nævnes skole-systemet, som ikke kun sikrede de fleste børn forholdsvis solide kundskaber, men også var med til at give dem følelsen af at udgøre en del af samfundet (Friisberg, 1998: 130).

De begivenheder og processer, der ledte frem til underskrivelsen af Junigrundloven i 1849, skal ikke skildres her, men en væsentlig faktor var dannelsen af Bondevennernes Selskab i 1846 som en klassealliance mellem bønderne og de liberale i byerne. Gennem foreningsdannelser og debat i pressen prægede alliancen således den politiske offentlighed og var herved med til at lægge et stigende pres på den danske enevælde.

Det ligger ligeledes uden for sigtet med nærværende kapitel at beskrive indholdet af Junigrundloven og efterfølgende grundlovsændringer. Imidlertid skal det understreges, hvordan også den resterende del af perioden kan siges at være præget af kampen om offentligheden som borgerlig offentlig-

hed. Ifølge den centrale ide om det offentlige ræsonnement som politikkenes fundament skal offentligheden være tilgængelig for alle. I den forstand indeholder udtrykket borgerlig offentlighed et krav om borgerlighed, om en lige status som borger for alle uanset placering i samfundets hierarkier. Men borgerlig offentlighed kan også forstås som den offentlighed, hvortil adgangskravet er at være borger forstået som del af det ejendomsbesiddende og dannede borgerskab. Og mens Junigrundlovens sikring af centrale civile borgerrettigheder som ytrings-, forsamlings- og foreningsfrihed var udtryk for lighed mellem borgerne, så var der med hensyn til de politiske rettigheder tale om markante uligheder i borgerskabets favør. Alle kunne nok få lov at ytre sig, men når det kom til den politiske magt, var nogle mere lige end andre.

Det gjaldt for Junigrundloven, men endnu mere udtalt for den såkaldte „gennemsete“ grundlov af 1866, der fulgte efter tabet af Holstein. Netop spørgsmålet om valgretten udgjorde omdrejningspunktet i den forudgående forfatningsdiskussion og førte til en splittelse af alliancen mellem bondebevægelsen og det liberale borgerskab og lagde grunden til den videre forfatningskamp mellem Venstre og Højre. Når denne grundlov betød en stærk favorisering af de besiddende klasser, skyldtes det først og fremmest Landstingets sammensætning ved en kombination af kongevalgte, almindelig valgret og via indirekte valg privilegeret valgret. Dermed kan den siges bedre end Junigrundloven at stemme overens med den virkelige magtfordeling i landet, men den muliggjorde dog alligevel, at de følgende årtiers forfatningskamp mellem Venstre og Højre kunne udspille sig i en politisk offentlighed, som denne kamp utvivlsomt samtidig var med til at styrke.

Endelig skal nævnes, at etableringen af et folkestyre med valgte repræsentanter var ledsaget af en omfattende debat om repræsentationens indhold samt grundlaget for rekruttering og valgret. Debatten giver indtryk af en generel tilslutning til den linje, der blev udstukket af det såkaldte Martsministerium i 1848 i forbindelse med valget til den grundlovgivende forsamling, hvor hovedprincippet var, at hele folket og ikke bestemte klasser eller interesser skulle være genstand for repræsentation. Nok var bønderne blevet mobiliseret som bønder, men det var med henblik på ligeværdigt at kunne træde ind i rollen som samfundsborger. En illustration heraf var, at *Almuevennen* i 1853 skiftede navn til *Folkebladet*, og det skete angiveligt som udtryk for et ønske om at anlægge et samfundsborger- snarere end et bondeperspektiv (Friisberg, 1998: 135).

I den forbindelse er det også værd at minde om, at Junigrundloven – som alle senere danske grundlove – ikke refererer til politiske partier overhovedet. Og at repræsentation snarere end at dreje sig om varetægelse af særinteresser skulle rette sig imod fremme af det almene vel indikeres også af valgmoden, som var flertalsvalg i enkeltmandskredse. Alt i alt er der altså fokus på almen og ikke partiel problemløsning, og elementer af en deliberativ tankegang kan klart spores. Samtidig herskede der imidlertid betydelig uenighed om, hvilke samfundslag der bedst sikrede repræsentation af almene hensyn. Indskrænkningen af valgretten med grundlovsændringerne demonstrerede dog elitens enighed om, at status, formue og ejendom udgjorde væsentlige kriterier for politisk repræsentation. I lighed med Habermas' fremstilling forudsattes alene disse grupper at kunne deltage frit og uafhængigt i den politiske offentlighed (Habermas, 1975: 103). Perioden er således præget af en elitistisk demokratiopfattelse, der dog mødes af stadig kraftigere artikulerede krav om alle borgeres ret til at komme til orde. Sprængningen af samarbejdet mellem de nationalliberale og bønderne markerer, hvordan den politiske scene er ved at blive præget af specifikke (klasse)interesser.

### **TREDJE PERIODE: DE NYE KLASSER OG KAMPEN OM PARLAMENTARISMEN (1870-1920)**

Opkomsten af nye klasser i denne periode dannede baggrund for etableringen af det klassiske partisystem, hvor repræsentation bliver lig repræsentation gennem de politiske partier. Perioden var præget af kampen om parlamentarismen op mod Systemskiftet i 1901, hvor på én gang godsejere og bønder og land og by stod over for hinanden. Ved Systemskiftet indføres parlamentarismen. Året før var vedtaget en lov, der gjorde den hidtidige åbne afstemning hemmelig, og med Grundloven af 1915 opnåede kvinderne stemmeret, og der indførtes forholdstalsvalg.

Forfatningskampen var Venstres kamp mod Højre om indførelse af det parlamentariske princip om, at ingen regering kan dannes eller blive siddende med et folketingsflertal imod sig. Det var en kamp for et mere demokratisk styre, der varede i 20 år, og som medførte et lovmæssigt dødvande i perioden. Venstre førte således „visnepolitik“ i 1881-1885, hvor de konsekvent stemte imod næsten alle regeringens forslag for at svække Højre. Som modtræk sendte Estrup flere gange Folketinget hjem og regerede på grundlag af provisoriske finanslove. Efter 1885 skærpede Venstre kampen

ved bl.a. at mobilisere riffelforeninger, agitere i aviser og ved at nægte at betale skat. Regeringen svarede igen ved at begrænse ytringsfriheden, anlægge injuriersager mod oppositionens politikere, indsætte gendarmerikorps samt ved at forbyde riffelforeningerne (Friisberg, 1977: 19-20).

En forligskurs indledtes i 1894 af Højre og Det Moderate Venstre, men Systemskiftet blev altså først endelig en realitet i 1901. På systemskiftedagen udtalte den nye og første venstrestatsminister (konseilspræsident) Deuntzer ved en folkefest i Kongens Have:

Ministerskiftet dannede Afslutningen paa et Afsnit af vor politiske Udvikling, af en Kamp om Grundlovens sande Aand og Betydning. I denne Kamp stod Venstre som Sejrherr. Der var ført et praktisk og afgørende bevis for, at Folkets Selvstyre ved dets valgte Mænd nu burde indtræde (citeret efter Thorsøe, 1919: 174).

Under forfatningskampen blev den politiske scene i stigende grad domineret af politiske partier. De udsprang af forskellige klasseformationer, der voksede frem i perioden som følge af den gradvise industrialisering og den tiltagende urbanisering. Skillelinjerne gik primært mellem land og by og (senere) mellem arbejdere og arbejdsgivere, og partierne koncentrerede sig i højere grad om deres egen klasses interesser (Elklit, 1988: 27-29; 1986). Højrefløjen i dansk politik samlede sig således i 1870 i en regering af nationalliberale og godsejere, og partiet Højre blev dannet i 1882-1883 som en forening af godsejere, nationalliberale og konservative embedsmænd (Friisberg, 1977: 13). Det var et parti af og for arbejdsgivere på landet og i byen samt borgerskabseliten i byerne.

Samlingen til højre medvirkede til, at også Venstre samlede de forskellige eksisterende Venstregrupperinger (herunder Bondevennerne) i „Det Forenede Venstre“ i 1870. Partiet, som blev splittet mange gange i forfatningskampen, bestod både af grupper, der betonedede snævre bondeinteresser, og Det Nationale Venstre, der repræsenterede mere almene, nationale og folkelige grundtvigianske holdninger. På trods af uenighederne enedes grupperne om et partiprogram i 1872, der både rummede krav om bøndernes økonomiske interesser og krav om et udvidet demokratisk system. Partiprogrammet indeholdt således krav om indførelse af rettigheder fra Junigrundloven i 1849 i form af lige rettigheder uanset formue og stand, lige muligheder for undervisning og uddannelse, en mere demokratisk folkekirke samt afskaffelse af fæstegårdsvæsenet (Friisberg, 1977: 36-38). Vigtigheden af at være et parti med brede interesser kan Hørups tilbageblik belyse:

Demokratiet er sin egen Dom og sit eget Maal og sin egen Vægt, og lad dem nu lære, at vi har et Maal også for dem... Hvad jeg tænkte på var en hel Omdannelse af Bondepartiet til et almindeligt rationelt demokrati... Politikken i snævrere Forstand, hele Rummelen med Ministre, Love, Reformere og sådan noget interesserede mig kun i anden Række. Jeg lagde al Vægten på den sociale Revolution, jeg vilde en anden Rangordning af folket... Inden der med Nytte kunne dannes et nyt Ministerium, måtte der skabes en offentlig Mening, der kunne bære det“. ... „De [Ministerpolitikere] brød sig Pokker om, hvordan de blev Ministre, naar de blot blev det. Den letteste Vej var den bedste... (citeret efter Friisberg, 1977: 42).

Passagerne fra Hørups tilbageblik illustrerer flere aspekter af repræsentationsopfattelsen i perioden. For det første var der kræfter i Venstre, som havde et bredere sigte, men derudover var der internt i partiet politikere, der kun gik efter ministerposterne. Endelig var der politikere som Hørup, der betonedede vigtigheden af, at offentlighedens forudsætninger for at deltage skulle være på plads. Hørup sagde i forlængelse heraf eksplicit til bønderne: „I er den offentlige Mening“ (citeret efter Friisberg, 1977: 42), og han var meget optaget af at udvide den politiske offentlighed, så den ikke kun omfattede de højest placerede i samfundet.

Socialdemokratiet dannedes ligeledes under forfatningskampen, om end på en anden måde end Højre og Venstre. Partiet havde ingen repræsentanter i Rigsdagen og opstod i stedet på baggrund af allerede eksisterende fagforeninger. Internationale med Louis Pio i spidsen blomstrede, men efter slaget på Fælleden i 1872 led bevægelsen et tilbageslag, hvor de fremmeste ledere blev fængslet. I 1878 dannedes Socialdemokratisk Forbund, og fagforening og parti blev adskilt, selv om de to bevægelser stadig var gensidigt afhængige af hinanden (Dybdahl, 1965: 63-68; 222-223, Bille, 1997: 55). Partiet fik for alvor fat i vælgerne i løbet af 1890'erne, og efter indførelse af hemmelig afstemning i 1901 udviklede partiet en strategi for landarbejderne (Østergaard, 1988: 345-346). Partiet delte mange af Venstres synspunkter vedrørende nødvendigheden af at udvikle en demokratisk styreform med parlamentarisme og udvidet valgret (Elklit, 1988: 32; Elvander, 1980: 37).

Det særlige ved Socialdemokratiet var, at baglandet fra starten havde stor betydning for folketingsgruppen via fast konsultation og høj partidisciplin (Bille, 1997: 56). Venstres og Højres parlamentsgrupper var derimod til at begynde med mere samlinger af uafhængige rigsdagsrepræsentanter, og først senere udvikledes vælgerforeninger og organisatorisk bagland. Grundstenen til egentlige medlemspartier var således dannet i perioden, og repræsentanterne blev mere og mere bundet af vælgerpartiet, dog mindre for Højre end for de andre.

I 1905 dannedes Det Radikale Venstre som det sidste af de fire partier, der skulle blive bærende indtil 1960'erne. Partiet blev grundlagt af en gruppe vælgere som en udkrystallisering fra Venstre, og først senere sluttede rigsdagsrepræsentanter sig til partiet. Dermed etableredes en afhængighed mellem rigsdagspartiet og baglandet, som blev yderligere manifesteret med opbygningen af vælgerforeninger (Bille, 1997: 57). Grundlæggende varetog partiet de nederste lags interesser (Elklit, 1988: 36), og kravene fra Det Radikale Venstre var vidtrækkende, både hvad angår valgrettigheder og økonomiske reformer (Dybdahl, 1965: 457). Partiet var et ideparti, men det appellerede dog både til husmænd og byernes liberale akademikere, hvilket gjorde moderpartiet til et endnu mere udpræget gårdmandsparti (Elklit, 1988: 36).

Det klassiske firepartisystem var således udviklet i 1910 omkring periodens afgørende konflikt- og interesselinjer: land-by og arbejdsgiver-arbejdstager (Elklit, 1988: 27-29, 44). Repræsentanternes fastere forankring i partierne, et forstærket partisammenhold og partiernes medlemsorganisationer etablerede grundlaget for massepartierne dannelsen i begyndelsen og de første årtier af det 20. århundrede.

Navnlig i et deliberations- og problemløsningsperspektiv på demokratiet er det for denne periode tillige ganske væsentligt at være opmærksom på den gennemorganisering af samfundet, der finder sted. Der var allerede i forbindelse med landboreformerne i slutningen af 1700-tallet udviklet en tradition for, at staten i betydelig udstrækning overlod det til sociale parter – især godsejere og bønder – selv at ordne og regulere deres mellemværender. I Claus Bjørns skildring af „den danske model“ er dette et bærende træk (Bjørn, 1998). Og en sådan form for indirekte politisk problemløsning – i betydningen ikke lovgivningsbaseret statsligt styret og kontrolleret – foregik i de sidste årtier af 1800-tallet i et omfang og med en dynamik, der savner sidestykke i noget land (Knudsen, 2001: 108). Brugsforeninger, sparekasser, kreditforeninger, sygekasser, andelsmejerier (det første i 1882 – i 1890 var der 679) skød op overalt, og en del af baggrunden herfor var provisorietidens blokering af den parlamentariske kanal. For eksempel elektrificeredes Danmark på en både decentral og ret så anarkisk måde gennem dannelse af lokale forsyningsselskaber, og en egentlig lov om elforsyning ser først dagens lys i 1976 i forbindelse med oliekrisen. Tilsvarende har hele andelsbevægelsen udviklet sig, uden at den har været politisk styret af en særlig andelslovgivning (Bjørn, 1998).

I den forbindelse må også nævnes det såkaldte Septemberforlig, der blev



indgået mellem arbejdsmarkedets parter i 1899. Forliget blev til efter en langvarig og hård arbejdskamp, og det blev det, snarere end lovgivning vedtaget i Folketinget, der kom til at danne grundlaget for reguleringen af arbejdsmarkedet op gennem det 20. århundrede. Samtidig blev det en hovedhjørnesteen i den stærke tradition for dialog, kompromis og billigt hensyn til de svageste, som er fremhævet som væsenslementer i den danske model (Knudsen, 2001; Bjørn, 1998).

Hele denne udvikling af et „Foreningsdanmark“ kan ikke blot siges at udgøre et alternativ til direkte statslig politisk styring, men kan også betragtes som et gigantisk opdragelsesprojekt i demokrati. Gårdmændene førte an med andelsforeningerne i 1880'erne, hvor det særegne var, at de byggede på demokratiske principper med én mand, én stemme, åben adgang og overskudsdeling reguleret efter økonomisk indsats (Bjørn, 1986: 5, 10-11). Og på sin side hvilede andelsbevægelsen på den kulturelle frigørelse og dannelse, der fulgte med højskolebevægelsernes udbredelse efter 1860. Højskolebevægelsen knyttede sig især til Grundtvig og var præget af en optimisme med hensyn til menneskets egne muligheder. Bevægelsen stillede krav om økonomisk og idemæssig frihed og en bred folkelig (ud)dannelse (Østergaard, 1988: 340). Målet var at uddanne bønderne bogligt og opdrage dem til at blive modne borgere. Der blev således skabt et fundament i befolkningen af generelt engagement og oplysning, og dette fundament har øjensynlig haft stor betydning for forankringen af den offentlige mening, som Hørup talte for. At højskolerne havde uddannende og mobiliserende effekt og udviklede bondestanden til en betydende klasse, man måtte regne med, fremgår af følgende citat fra landstingsmedlem og indædt Højremand, Matzen i 1885:

Det er naturligt, at hvor der er nogen galskab oppe, dér er der en højskolelærer med, og da riffelringene [riffelforeningerne] blev dannede, var højskolelærerne naturligvis de første til at tage den ting op og være med til at gennemføre det. Jeg siger derved ikke noget om de højskoler, der virker godt og gavnligt på befolkningen; men jeg vil sige, at der er højskoler, der opdrager den i en ond ånd, er med til at demoralisere den, og den klasse bør man være opmærksom på (efter Friisberg, 1977: 70).

Hal Koch har beskrevet de kulturelle sammenslutninger i perioden i mere positive vendinger:

... Disse foretagender blev en praktisk skoling i demokrati; her lærte man, hvad det vil sige at forhandle sig til rette; her lærte man at forstå og affinde sig med andres standpunkter, her lærte man frem for alt samarbejdets kunst, man lærte i nogen grad at se på helhedens interesse, og ikke snæversynet at følge sin egen vej... (Koch, 1946/1991: 42).

En anden væsentlig begivenhed for det danske demokrati var indførelsen af hemmelig afstemning fra og med folketingsvalget i 1901. I modsætning til kampen om folketingsparlamentarisme var der blandt de tre partier på det tidspunkt enighed om, at hemmelig afstemning var at foretrække (Elklit, 1988: 299). Elklit forklarer enigheden med, at man – uanset hvordan det havde været tidligere – ikke længere kunne tale om, at „vælgeren frit og uafhængigt af diverse påvirkningsforsøg – men naturligvis under ansvar over for sine medborgere – traf den afgørelse ved de politiske valg, som han mente var bedst for almenvellet“. Problemet var, at forudsætningerne for åben afstemning ikke var til stede, da vælgerne dels ikke stemte ud fra almene interesser længere, dels samtidig blev udsat for pres på grund af diverse afhængighedsforhold (Elklit, 1988: 301). Disse mere principielle overvejelser kan dog også fortolkes som strategisk handlen fra partiernes side, da de formentlig alle regnede med, at de ville få flere stemmer, såfremt hemmelig afstemning indførtes. Uanset hvad drivkraften har været, er det dog interessant, at debatten har taget udgangspunkt i en deliberativ tankegang om uafhængige og almene hensyn. Samtidig kan beslutningen ses som en generel støtte til demokratiets legitimitet, da flere *var* kommet i et afhængighedsforhold, enten gennem ansættelsesforhold, lejeforhold eller andet (Elklit, 1988: 302).

På den anden side er selve „nødvendigheden“ af at overgå til hemmelig afstemning ikke uproblematisk set ud fra en deliberativ demokratiforestilling. Det skyldes især, at de pågældende afhængighedsforhold naturligvis ikke kun kan udløse „tryk“ i forbindelse med stemmeafgivningen, men også i forbindelse med den almindelige deltagelse i den offentlige politiske diskussion og meningsdannelse. Eventuelt kunne man endda sige, at det ideelle ville være, at også valgbehandlingen kunne foregå i fuld offentlighed.

I øvrigt må det fremhæves, at valgtryk ikke var den alvorligste måde, hvorpå demokratisk politisk lighed blev forstyrret af de sociale og økonomiske forhold. Det store problem var naturligvis udelukkelsen af store grupper af „uselvstændige“ – kvinder, tyende uden egen bopæl og modtagere af fattighjælp. Kvindernes valgret kom med grundlovsændringen i 1915, men

dernæst skete der i perioden også fremskridt i kraft af reformer, der gradvist indsnævrede den gruppe, der blev frataget borgerrettigheder som følge af modtagelse af fattighjælp. Som i andre lande var det ikke mindst „socialistforskrækkelsen“ fra omkring 1870, der satte gang i reformlovgivningen, og i 1891 indgås et forlig om en revision af fattigloven, der udskiller en række grupper af „værdigt trængende“, så de kan modtage hjælp uden fattigdomsvirkninger. Endvidere indføres tilsvarende en alderdomsforsorg, der skiller gamle ubemidlede over 60 år ud fra de ikke-værdigt trængende.

I perspektiv af den videre socialpolitiske udvikling og den danske velfærdsstats indretning, er det vigtigt at notere, at ordningen for de ældre ikke blev en forsikringsordning, men en skattefinansieret ordning rettet mod alle borgere, der opfyldte de opstillede kriterier (Petersen, 1996). Ulykkes-, sygdoms- og arbejdsløshedssikring kommer til fra 1898 til 1907 og har form af forsikringsordninger, men med statslige tilskud, og alt i alt går etableringen af en dansk „social sikringsstat“ med skattefinansierede og indkomstafhængige *flat rate*-ydelse tilbage til denne periode (Nørgaard, 1999: 18).

Med grundlovsændringen i 1915 kom den lige og almindelige valgret til at gælde for begge ting, og den blev udstrakt til også at omfatte kvinder og tyende. Valgretsaldere til Landstinget blev samtidig sat op fra 30 til 35 år og var stadig baseret på indirekte valg. Der blev således givet indrømmelser til Højre, men Landstinget mistede dog delvis sin aristokratiske karakter. Derudover blev partiernes status manifesteret med indførelse af forholdstalsvalg, som dog først fik sin blivende udformning i 1920. Af Grundloven fremgik det således, at „forskellige anskuelser blandt vælgerne skulle sikres gennem en ligelig repræsentation“.

I perioden fra 1870 til 1920 udvikles de grundlæggende partistrukturer som en afspejling af opdelingerne mellem land og by og arbejdere og borgerskab. Politik er blevet til interessepolitik, og klasseinteresserne varetages af de politiske partier. Rekruttering af politiske repræsentanter tager ikke længere udgangspunkt i kandidaternes egenskaber og formue, men i deres på forhånd annoncerede synspunkter, og repræsentanterne bindes dermed af hensyn til parti og bagland.

Partierne og deres politik kan dog ikke alene fortolkes i et interessekonfliktperspektiv. Der blev også kæmpet for andet og mere end særinteresser såsom almen uddannelse, lige valgrettigheder og lige økonomiske rettigheder. Samtidig blev den politiske offentlighed styrket i perioden, hvor især højskole- og andelsbevægelsens demokratisk-deliberative organisationsform

har spillet en væsentlig rolle. Avisernes udbredelse gav ligeledes offentligheden mulighed for at følge med og deltage i den politiske debat. Og med hensyn til offentlighedens iboende krav om almen adgang og alles anerkendelse som borgere rummer perioden også åbenlyse fremskridt. Kvindernes valgret er naturligvis en milepæl, men også den gradvise indrømmelse af borgerstatus til personer, der modtager hjælp fra det offentlige, er værd at nævne. Og det er det også, at disse sejre for demokratiet blev til under kraftig medvirken af en politisk fungerende offentlighed.

#### FJERDE PERIODE: FASTFRYSNING AF PARTISYSTEMET OG JORDSKREDSVALG (1920-1973)

Partisystemet og dermed vælgerstrukturerne blev, hvad politologerne Lipset og Rokkan kalder „fastfrosset“, i denne fjerde periode (Lipset & Rokkan, 1967). De fire gamle partier (S, RV, V og KF) dominerede scenen, og 1960'ernes partisystem afspejlede således de samfundsmæssige konfliktstrukturer, der var dannet omkring århundredets begyndelse (Elklit, 1986: 38; Pedersen, 1987: 4). I løbet af 1960'erne opbrydes dette system med blandt andet Socialistisk Folkepartis indtræden i Folketinget i 1960, og opbrudstendensen blev manifesteret markant med jordskredsvalget i 1973.

Klasse- og/eller massepartier er betegnelsen for de partier, der dukkede op i slutningen af 1800-tallet, og som i Danmark især blomstrede i perioden 1920-1960 (Pedersen, 1989: 270; Bille, 1997). Navnet klasseparti taler for sig selv, og med begrebet masseparti menes et parti, der har en permanent organisation med registrerede medlemmer i vælgerforeninger, og hvis vigtigste opgave er at mobilisere til aktiv politisk deltagelse (Bille, 1997: 27). Massepartierne var på deres højeste i denne periode. Socialdemokratiets aktiviteter kunne varetage de fleste af deres medlemmers behov „fra vugge til grav“ og var nok det stærkeste eksempel på denne partitype. De tre andre gamle partier var dog ikke meget anderledes (Pedersen, 1989: 271-272). Venstre lignede Socialdemokratiet mest med hensyn til bredden i den folkelige basis. De radikale havde også „radikale højborgere“, hvor de var dominerende, om end nok i knap så stort omfang som Socialdemokratiet gjorde i de „røde“ bykredse. Det Konservative Folkeparti fik ret sent etableret en egentlig landsorganisation, men udviklede sig ligeledes som et masseparti. De fire gamle partiers idealbillede af et parti var endvidere det samme: Et parti skulle vedligeholde og opdyrke loyalitet i den del af

befolkningen, der udgjorde partiets vælgerskare (Pedersen, 1989: 272, Bille, 1997: 53-58).

Svend Thorsen, der var radikal debattør, historiker samt protokolsekretær i Folketinget (Pedersen, 1989: 272), skrev i 1947 om de politiske partier, at:

De politiske Partier er i Danmark omtrent af samme Konstans som vore Landskaber ude i Naturen. Deres Størrelse kan variere, Kærnen synes uudryddelig. Denne Kærne er vel oftest en økonomisk Grundinteresse, men herom lejrer sig et Fællesskab i Ideer, Livsanskuelse og socialt Syn, ligesom Troskab over for en historisk Tradition hyppigt virker samlende (Thorsen, 1947: 37).

Partierne var således yderst stabile, men selv om de gerne kaldes klassepartier, varetog de som sagt også andre end snævre og egoistiske klasseinteresser. De formulerede også politik ud fra et folkeligt grundsyn og idefællesskab (Pedersen, 1989: 271).

Pressen knyttede sig til de gamle partier, og „fire-bladssystemet“ blomstrede i perioden (Thomsen, 1972). Partipressen formidlede de politiske budskaber loyalt, og aviserne bekrigede hinanden på baggrund af en ensidig udvælgelse og formidling af nyhederne. Dagspressen led imidlertid et alvorligt knæk i 1940'erne, og i løbet af de følgende par årtier sygnede fire-bladssystemet hen og forsvandt. Der blev herved åbnet op for en mere uafhængig journalistik i sidste del af perioden med blandt andet omnibusaviser, og medierne påtog sig i stigende omfang rollen som borgernes vagthund og opfattede sig selv som „den 4. statsmagt“ (Lund, 1999: 135-139). Ved siden af kom radio og fjernsyn til at fylde stadigt mere i medie billedet, og som fælles referencepunkt for størstedelen af befolkningen har såvel radio- som tv-avis utvivlsomt spillet en integrerende rolle for den offentlige politiske diskussion (Hjarvard, 1995; 1999).

Massepartierne udgjorde en stabil faktor i perioden, der ellers var præget af de internationale omvæltninger i almindelighed og Anden Verdenskrigs ødelæggelser og forandringer. I særdeleshed krigens afslutning gav anledning til principielle diskussioner om demokratiets indretning og funktion, og om hvorfor demokrati var at foretrække frem for andre statsformer. Her bør det bemærkes, at der i mellemkrigstiden også hørtes stemmer, der velovervejede vendte sig imod det parlamentariske demokrati. Til højre flirtede navnlig dele af Konservativ Ungdom med fascistiske ideer og optræden, og – i denne sammenhæng mere interessant – argumenterede professor, dr. jur.

Vinding Kruse for folkestyrets erstatning af et ekspertstyre med henvisning til de sociale opløsningstendenser og den ringe kvalitet i lovgivningsarbejdet, som han mente demokratiet havde resulteret i (jf. Knudsen, 2001: 141f). Til venstre tilsluttede Danmarks Kommunistiske Parti sig den form for styre og samfundsindretning, som under Stalin praktiseredes i Sovjetunionen. På intet tidspunkt blev der dog for alvor sået tvivl om den brede opbakning til de demokratiske institutioner.

Efterkrigstidens diskussion blev ført an af Alf Ross med *Hvorfor Demokrati?* (1946) og Hal Koch med *Hvad er demokrati?* (1946/1991). Debatten mellem de to fortjener her en lidt nærmere omtale. Dels fordi den har fyldt meget i den danske demokratidebat, dels fordi den i høj grad er relevant for den deliberative demokratiopfattelse.

Demokrati var for juristen Alf Ross primært et retligt og formelt begreb; en fremgangsmåde til at fastlægge den politiske vilje på, ikke den politiske viljes „Genstand, Maal eller Midler“ (Ross, 1946: 163-165). For Hal Koch var demokrati derimod en livsform, et bestemt sindelag, som ikke kunne nedkoges til en simpel definition (Koch, 1946/1991: 12). Koch opererede altså med et bredere demokratibegreb end Ross, som tog udgangspunkt i en snæver definition af demokrati:

Demokratiet er i sin Kerne en Statsform, dvs. en Form for Statens Organisation, en politisk Metode. Det betegner en Fremgangsmaade, der følges ved Udformningen og Udøvelsen af den politiske Magt, der regulerer det menneskelige Samliv i Staten. Derimod ligger umiddelbart i Begrebet noget om det reelle Indhold i den Politik, der udøves efter denne Metode. Demokratiet angiver et Hvorledes, ikke et Hvad (Ross, 1946: 179).

Hvorvidt en statsform var demokratisk eller ej, afhang ifølge Ross af dens intensitet (hvor stor en personkreds, der kan stemme ved valg og afstemninger), dens effektivitet (styrken af folkets kontrol med repræsentanterne) og endelig statsformens ekstensitet (omfanget af den folkelige indflydelse og kontrol med statsmagtens forskellige forgreninger) (Ross, 1946: 177). Den demokratiske statsform var således som idealtype „den Statsform, i hvilken de politiske Funktioner med maksimal Intensitet, Effektivitet og Ekstensitet udøves af Folket ad parlamentarisk Vej“ (Ross, 1946: 178).

Koch definerer heroverfor demokrati som:

en livsform, som man først tilegner sig derved, at man lever den igennem i det allersnævrreste private liv, i forhold til familie og naboer, derefter

i forholdet udadtil i større kredse i forhold til landsmænd, og endelig i forhold til andre nationer (Koch, 1946/1991: 13).

Demokrati kunne for Koch ikke sikres som sådan, da det for ham ikke var en styreform, der skulle indføres, men en livsform, der skulle tilegnes. Det var et sindelag, der skulle „bibringes hvert nyt slægtled“, og derfor var oplysnings- og opdragelsesarbejdet det afgørende for Koch (1946/1991: 13). Demokrati handlede således om dialog og samtale byggende på „ordet, ikke sværdet“ (1946/1991: 16). Demokratiets væsen var for Koch:

at man mødes og tales ved, at man gennem samtalen når til en bedre og rimeligere forståelse og derudfra formår at træffe en afgørelse, som ikke alene tjener en enkelt person eller klasse, men som tager billigt hensyn til helheden (Koch, 1946/1991: 20).

Flertalsprincippet var for Ross det formelle retlige kriterium for demokrati, men dette måtte vel at mærke knyttes sammen med „Diskussionssiden eller Parlamentarismen“ (Ross, 1946: 199). De to forfattere står så alligevel ikke så fjernt fra hinanden på dette punkt. Diskussion og fri ytrings- og organisationsfrihed ansås som en nødvendig forudsætning for at realisere flertalsprincippet, og afstemningen, hvor flertallet gennemfører sin vilje overfor mindretallet, var for Ross kun en nødhjælp (Ross, 1946: 198-199).

Maalet er i første Række at forhandle sig til rette, mødes og tale om Tingene for derigennem at naa frem til en fælles Forstaaelse. Det forudsættes herved, at hver enkelt Part er villig til ikke blot at tolerere andres Synspunkter, men ogsaa til at forstaa dem, og lade sig påvirke af dem, saaledes at deres egen endelige Opfattelse er baseret paa et billigt Hensyn til ogsaa hvad andre mener og ønsker (Ross, 1946: 199-200).

Koch tog endnu tydeligere afstand fra afstemningers entydige legitimitet.

Ofte har man – til stor skade for demokratiets anseelse – betragtet selve afstemningen som det væsentlige. Var en ting blot vedtaget ved afstemning, var der ingen tvivl om dens berettigelse. Så var demokratisk set alt i orden ... [Derudover har man] ... bidraget til at bringe demokratiet i vanry, nemlig [ved] den påstand, at det altid er flertallet, der har ret (Koch, 1946/1991: 20-21).

Afstemninger var dog også for Koch et nødvendigt redskab i den demokratiske arbejdsform:

Når sagen er uddebatteret, og når afgørelsen skal træffes, er det afstemningen, der viser, hvor langt man er nået. Man skulle nemlig have nået noget ved debatten. Det udemokratiske er den ufrugtbare debat, hvor ingen har øret og sindet åbent for modpartens indvendinger. Hvis afgørelsen er truffet på forhånd, og modpartens synspunkter aldrig bliver én et problem, så er forhandlingen virkelig blevet til tom ordskvalder og „parlamentarisk kævl“, som demokratiets strenge kritikere plejer at udtrykke sig (Koch, 1946/1991: 24).

Debat og argumentation var således det bærende for demokratiet for begge parter. Derudover var begge debattører optaget af oplysning, ytringsfrihed og folkeligt engagement – Koch dog mere udtalt end Ross. Med afsæt i Grundtvigs tanker om „menneskelig vækkelse, oplysning og opdragelse“, fandt han således opdragelse og oplysning vigtigere end Folketingets arbejde (Koch, 1946/1991: 42-47). En sådan vurdering ville ligge Ross fjernt, og i den forstand skal de principielle uenigheder mellem dem ikke sløres, men der er samtidig grund til at understrege, hvordan de begge pointerer, at deltagelse, oplysning, lydørhed samt saglige argumenters vægt er de afgørende forudsætninger for, at demokrati kan leves ud i praksis. Så sideløbende med partisystemets stabile og „fastfrosne“ karakter i perioden blev demokratiets indretning og funktion diskuteret ud fra mere principielle forestillinger.

En væsentlig ændring af den gældende demokratiske styreform fandt dog også sted, da den nye Grundlov af 1953 afskaffede Landstinget og dermed styrets aristokratiske forbindelse fuldstændigt. Samtidig blev antallet af politiske borgere udvidet i kraft af en nedsættelse af valgretsaldern til 23 år ved en folkeafstemning.

Under overfladen af det stabile partisystem sker i sidste del af perioden store ændringer blandt vælgerne. Ekspansionen af den offentlige sektor og herunder en kraftig stigning i antallet af unge under (videregående) uddannelse i 1960'erne førte til fremvæksten af de såkaldte nye mellemlag (Goul Andersen, 1979: 104), som blev en væsentlig del af grundlaget for „det nye venstre“ og dets kritik af det såkaldte „en-dimensionelle“ industrielle forbrugersamfund (Marcuse, 1964). Og generelt medførte social-økonomiske forandringer opbrud i de gamle skillelinjer. Andelen af arbejdere i befolkningen faldt således med 20 pct. fra 1950 til 1975, og andelen af landmænd faldt i samme periode med 60 pct. (Worre, 1979: 73-74).

Vælgernes stemmeadfærd ændrede sig ligeledes markant. For eksempel faldt andelen af arbejderne, der stemte på socialistiske partier fra 81 pct. i 1966 til 66 pct. i 1979, og i 2001 var den faldet yderligere til kun 42 pct.



(Andersen & Goul Andersen, 2003: 208). Den mere bevægelige vælger-skare udviste samtidig dalende interesse for at være medlem af de politiske partier, hvilket afspejlede sig i en markant tilbagegang i medlemsantallet. Fra 1960 til 2000 faldt antallet af medlemmer fra knap 600.000 til omkring 185.000 svarende til en tilbagegang på 70 pct. (Bille, 2003). Samlet set var massepartierne vælgerbasis under afvikling, og vælgerne var ikke længere tro partisoldater. Worre beskrev det ændrede partisystem og den nye type vælger således:

Den uafhængige vælger, som betragter sit partivalg som problemløsning, og som afvejer mulighederne og træffer sit valg fra gang til gang, lever sikkert op til den almindelige opfattelse af den demokratiske borgers opgave. Men konsekvensen er blevet et ustabil og konturløst partisystem, som gør det uhyre vanskeligt at få det parlamentariske system til at fungere og skabe helhed og fremsyn i landets ledelse (Worre, 1979: 81).

I lyset af denne bogs perspektiv på demokratiet er dette naturligvis en interessant vurdering, idet der tegnes en modsætning mellem på den ene side en adfærd blandt borgerne i overensstemmelse med den deliberative demokratiforestilling og på den anden side et parlamentarisk system, der fungerer på en sådan måde, at denne adfærd kommer til at forstyrre muligheden for at „skabe helhed og fremsyn i landets ledelse“.

Paradokset har givetvis noget på sig, og vi skal i senere kapitler belyse det nøjere. Det bunder dog utvivlsomt også i blandt andet mediernes ændrede rolle. Tv-mediets fremkomst og udbredelse i 1960'erne svækkede partiernes uforstyrrede udfoldelses- og kontaktmuligheder, og samtidig blev medierne i højere grad en selvstændig deltager i det politiske spil. Den voksende offentlige sektor og den tiltagende statsintervention i den private sfære blev således formidlet som kriser mellem repræsentanterne og de repræsenterede, og derved blev opbrudstendenserne forstærket yderligere. Nye medieformer vandt desuden ind, og sensationsavisernes oplag steg markant. Kriser og sensationer afløste partipressens loyale formidling i den politiske debat (Lund, 1999: 139-140). Og det ændrede mediebillede blev effektivt udnyttet til mobilisering af de forskellige nye sociale protest- og græsrodsbevægelser, der brød frem i periodens sidste del (Gundelach, 1988; Nielsen, 1991).

Sammenfattende er perioden fra 1920 til 1960 præget af partisystemets fastfrysning i socialt forankrede skillelinjer og er som følge heraf kendetegnet ved partiernes interessekamp og repræsentanternes forankring i partiprogrammer. Repræsentation fremstår i høj grad som et spørgsmål

om at varetage og aggregere sociale interesser, og periodens politik kan derfor tjene som bekræftelse af den grundopfattelse, at politik og demokrati grundlæggende drejer sig om kamp og formidling mellem divergerende interesser. Tilsvarende synes den deliberative demokratiopfattelse med dens fokusering på løsning af fælles problemer på grundlag af et alment tilgængeligt offentligt ræsonnement her at komme til kort. I Habermas' forfaldshistorie ses tiden da også som perioden, hvor udviklingen for alvor sætter spørgsmålstegn ved det deliberative demokratis muligheder i virkelighedens verden.

Men som det også er fremgået, er dette en forhastet konklusion. Hvad angår de principielle forestillinger om demokrati, er Ross og Koch i overensstemmelse med traditionen gjort til periodens fyrtårne. Og begges synspunkter er i god overensstemmelse med en deliberativ demokratiopfattelse. Nok er deres korte definitioner af demokrati forskellige, men de er enige om, at politiske beslutninger bør være baseret på debat, lydhørhed og gode argumenter. Hvad angår den praktiske politiks udvikling, kan den også et godt stykke ad vejen tolkes i overensstemmelse med de deliberative idealer. Således vil det være nærliggende at indlæse vigtige elementer af læring og læreprocesser medieret af den politiske offentlighed, når der skal gøres rede for de længere udviklingsstræk. Det hører uden tvivl med til karakteristikken af også denne periode, at de politiske aktører tager ved lære og ændrer opfattelser under indtryk af indvundne erfaringer – og ikke blot fordi de tvinges dertil. Ikke alene er der indgået vigtige forlig hen over midten som for eksempel Kanslergadeforliget i 1933 eller vedtagelsen af den universelle folkepension i 1956. Reformerne har også fået lov at blive stående i den udstrækning, de har vist sig at have – måske utilsigtede – konsekvenser, hvis formålstjenlighed ingen har kunnet benægte. Nok var det ved periodens slutning som ved dens begyndelse muligt at identificere en interessedefineret venstre-højreakse i klassisk forstand, men indholdsmæssigt ændrede aksens positioner sig i betydelig grad. På tværs af de gamle ideologier opstod der en grundkonsensus om det, der blev kaldt „velfærdsdemokratiet“ baseret på en almen accept af såvel en (reguleret) markedsøkonomi som en udbygget velfærdsstat (Rasmussen, 1969) – i god tråd med den danske utopis vision om en situation, hvor „få har for meget og færre for lidt“. For fuldstændighedens skyld skal tilføjes, at også en mere pessimistisk tolkning er mulig. Det fremgår blandt andet af Henning Fonsmarks version af historien om den danske utopi (Fonsmark, 1990).

Periodens sidste del er også præget af en ny og radikal samfundskritik fra

„det nye venstre“, i hvis optik enigheden om velfærdsdemokratiet ses som en teknokratisk underminering af demokratiet i almindelighed og en politisk fungerende offentlighed i særdeleshed (jf. Habermas' forfaldsbeskrivelse). Uden at afvise berettigelsen af den form for kritisk diagnose, forekommer den dog at være alt for kategorisk. I det længere tilbageblik synes det i hvert fald klart for mig, at udviklingen også må betragtes som en læreproces og med offentligheden som en helt central institution. I øvrigt knyttede der sig til den radikale kritik af den borgerlige offentlighed den ironi, at den dementerede sig selv, for så vidt som den så at sige levede af at gøre sig gældende i selv samme offentlighed.

#### FEMTE PERIODE: MULTIPARTISYSTEM OG POLITISK FLERTYDIGHED (1973 - )

Jo tættere man kommer på sin egen tid, jo vanskeligere bliver det at udskille det væsentlige fra det uvæsentlige og det for perioden særligt karakteristiske. Derfor vil også billedet af denne sidste periode med hensyn til udviklingstendenser, der har med demokrati, repræsentation og offentlighed at gøre, næsten automatisk tegne sig både komplekst og tvetydigt. Selv med dette in mente forekommer det dog nærliggende at hæfte sig ved netop det komplekse og flertydige som noget særligt ved denne periode. Samtidig skal dog straks modificerende tilføjes, at der bag om al virvaret også kan fremdrages væsentlige elementer af kontinuitet og stabilitet. Det er tillige et karakteristisk træk, at interessen for demokratiet og dets måde at fungere på er så stor som nogensinde. Ikke mindst i forskningsverdenen, hvor en mangfoldighed af undersøgelser og analyser af relevans for spørgsmålet om demokratiet og dets udviklingstendenser har set dagens lys (jf. Togeby m.fl., 2003).

Som to hovedeksempler på kontinuitet af indlysende betydning for demokratiets (deliberative) funktionsmuligheder kan nævnes den bedre sikring af den enkelte borgers økonomiske uafhængighed i kraft af fortsat udbyggede velfærdsordninger samt det generelt højnede uddannelsesniveau. Ganske vist udgjorde en radikal kritik af den store offentlige sektor og det dermed forbundne høje skattetryk en vigtig del af baggrunden for den protestbevægelse, som Fremskridtspartiets indtog i Folketinget i 1973 med 28 mandater var udtryk for. Men som bekendt blev den revolte ikke startskuddet til en tilbagerulning af den danske velfærdsstat. I stedet fortsatte ekspansionen, og ingen betydende politiske kræfter anbefaler i dag en kraftigt reduceret

offentlig sektor. At der så også i 1990'erne kan konstateres principielle ændringer i velfærdspolitikken, som synes i mindre god overensstemmelse med det deliberative demokratiideal, skal påpeges i næste kapitel. Men generelt og i det lange historiske perspektiv er det kontinuiteten, der springer i øjnene. Den udviklingslinje, der i perioden fra 1880 til 1960 i henhold til historikeren Søren Mørchs sigende karakteristik ændrede Danmark fra et ulands- til et velfærdssamfund (Mørch, 1982), er også fulgt i denne sidste periode. En tilsvarende konklusion må drages med hensyn til befolkningens uddannelse.

Opbrudstendenser er imidlertid også lette at få øje på. Hvad angår de politiske partier, er faldet i antallet af medlemmer fortsat, og der er således færre til at udgøre den demokratiske forbindelse mellem repræsentant og vælger (Bille & Elklit, 2003). Mens partierne derfor har mistet betydning som fora for folkelig politisk diskussion og debat, er et andet spørgsmål, om deres rolle som *deltagere* i den almindelige offentlige politiske debat også er blevet svækket. Det spørgsmål skal drøftes i kapitel 6. Her skal foreløbig konstateres, at opbrudstendenserne fra 1960'erne og 1970'erne med svækkede klassestrukturer samt mere rodløse vælgere har betydet ændrede politiske skillelinjer. I forskningen har den traditionelle venstre-højreskala måttet udvides med en „ny-politisk“ dimension, der omhandler flygtninge-, miljø-, ulandsbistands-, rets- og straffespørgsmål, og med tolerance over for autoritet som hovedskillelinje (Borre, 1999: 152-153; Goul Andersen & Borre, 2003).

Kombinationen af rodløse partier og troløse vælgere ser umiddelbart ud til med fordel at kunne tolkes inden for den „økonomiske“ forestilling om demokratiet. I mangel af en fast forankret politisk identitet orienterer vælgeren sig efter, hvad der her og nu skønnes at være til ens eget (kortsigtede) bedste. Modsvarende vil partierne, løsgjort fra ideologiske bindinger og under stadig påvirkning af strømmen af meningsmålinger, lade interessen for stemmemaksimering blive afgørende. Vælgere og politikere, der egenyttemaksimerer, har da også præget en gren af forskningen inden for statskundskaben (Paldam & Schneider, 1980; Nannestad, 1989; Andersen m.fl., 1999; Kurrild-Klitgaard, 1999; m.fl.). Man kan heraf få det indtryk, at kynisk instrumentalitet er det eneste, der driver såvel politikere som vælgere.

Resultater af andre undersøgelser med andre teoretiske udgangspunkter peger dog andre steder hen. For eksempel har der været omfattende analyser af medborgerskabets vilkår i Danmark med henblik på at undersøge borgernes ressourcer for at deltage (Andersen & Torpe, 1994; Andersen m.fl.,

1999). Og det er sandsynliggjort, at troløse vælgere – i god overensstemmelse med deliberative demokratidealer – også kan agere som „vælgere med omtanke“ (Andersen m.fl., 1999). Parallelt hertil har en undersøgelse om parlamentarikeres adfærd konkluderet, at denne i høj grad er normbaseret, forhandlingssøgende samt drevet af saglige hensyn (Jensen, 1993).

Om noget tilsvarende kan siges om de politiske partier som sådan er dog nok mere tvivlsomt. Selv om konteksten med afsvækkede bindinger til bestemte interesser og ideologiske læresætninger i princippet skulle give partierne bedre mulighed for at gå i offentlig dialog med hinanden og vælgerne, tyder en del på, at tilskyndelserne til en strategisk stemmemaksimerende adfærd er nok så kraftige. Et udtryk herfor er den åbenlyst stigende rolle som politisk PR, mediestrategi, „spin“ og marketing spiller for partierne og også det forhold, at de som overlevelsessøgende organisationer er blevet stedse mere afhængige af den offentlige økonomiske støtte, der følger stemmetallet (Bille, 1997: 135-142; 2003: 22).

Af betydning for politikeres og partiers medvirken i den offentlige debat er endvidere et stigende arbejdspress i Folketinget, hvilket har medført en stærk og klar arbejdsdeling inden for partierne. På den ene side må det antages at have givet den enkelte repræsentant bedre mulighed for at opnå indsigt i de sagsområder, vedkommende beskæftiger sig med, hvilket må vurderes som noget positivt i lyset af det deliberative demokratiideal om rationel politisk problemløsning. Samtidig kan det dog indebære en teknokratisk fare for sektorisering og segmentering med øget afhængighed af bestemte og snævre ekspertkulturer, der kun har ringe kontakt til den bredere politiske offentlighed.

Alt i alt kan der anes tendenser til en modsætning mellem på den ene side borgerne som borgere, der både synes at have forudsætninger og interesser for et deliberativt fungerende demokrati, og på den anden side et partisystem, hvis konkurrencedynamik i stedet for at styrke kan svække det saglige arguments rolle i politikken.

Imidlertid har denne periode også klargjort, at de politiske partier ikke har monopol på at bestemme den politiske dagsordens sager og deres behandling. Et væld af sociale bevægelser og borgerinitiativer har både landspolitisk og på det lokale plan formået at gøre sig gældende og påvirket den ramme, partierne som fortsat helt centrale politiske aktører opererer inden for. Det er stadigvæk partigrupperne, der træffer beslutninger i næsten alle folketings- og regeringsanliggender, „om end de ikke gør det alene“ (Jensen, 1999: 105; 2002).

På det teoretiske plan blev periodens omfattende politiske aktivitet uden om den partipolitiske parlamentariske kanal ofte kædet sammen med forestillinger om et „deltagelsesdemokrati“ som supplement eller nogle gange som kritisk alternativ til det repræsentative, liberale demokrati (Pateman, 1970; Held, 1987). Efter Berlin-murens fald i 1989 og mere generelt de borgerlige revolutioner i den tidligere Østblok synes kritikken af det borgerlige demokrati dog næsten helt at være forstummet, i hvert fald når det gælder dets centrale institutioner. I god overensstemmelse hermed er der gjort op med talen – i periodens første del – om samme demokratis „krise“ (Svensson, 1996). Som det er omtalt i de første kapitler, har tiden efter 1989 til gengæld været rig på diskussioner af, hvad dette liberale demokrati så nærmere kan og skal gå ud på, og hvordan der inden for dets institutionelle rammer kan demokratiseres (Jakobsen & Kelstrup, 1999).

Almindelig enighed er der i den forbindelse om mediernes store betydning for demokratiets tilstand og funktionsmuligheder. Ovennævnte „ekstraparlamentariske“ politiske virksomhed – som dog ofte har været rettet mod det politiske system med krav om lovgivning og indgreb – har i vid udstrækning udspillet sig i kraft af medier og offentlighed, og det er blevet anført som et meget væsentligt udtryk for, at offentligheden faktisk har vist sig at fungere (Loftager, 1994). Samtidig er det blevet påpeget, hvordan medierne i dag i stigende grad er blevet en selvstændig forhandler af det offentlige samtykke omkring politiske beslutninger (Hjarvard, 1999). Mindretalsregeringer samt fraværet af partier med absolut flertal har øget betydningen af et mediebaseret samtykke i og med, at der fortløbende skal forhandles med med- og modparter og samtidig skabes offentlig billigelse gennem medierne. Mediernes rolle som formidler (og/eller forhandler) mellem repræsentanter og de repræsenterede må dog ikke alene udlægges negativt, da parlamentarisk afhængighed af vælgerne og samtykke også er et udtryk for en ny parlamentarisk situation, hvor debatten er blevet mere frigjort fra ideologiske rygmarvsreaktioner, og hvor vælgere nødvendigvis må inddrages på en ny måde (fx gennem medierne).

## K O N K L U S I O N

Som det fremgår af det historiske tilbageblik, har kriterierne for udvælgelse af politiske repræsentanter samt opfattelsen af deres opgaver varieret over tid i sammenhæng med ændrede forestillinger om politik og demokrati. Endvidere har forudsætningerne for og udformningen af den politiske

offentlighed ændret sig i løbet af perioderne med afgørende betydning for forholdet mellem vælgere og repræsentanter.

At rekruttering til den (faktiske) politiske ledelse i den første periode (1700-1830) tager udgangspunkt i personlig dygtighed og saglighed hænger sammen med den opinionsstyrede enevældes rationalistiske politikopfattelse. Politik drejer sig i overensstemmelse med oplysningstidens idealer om at finde de objektivt bedste løsninger på samfundets problemer, og dette overlades bedst til en begrænset kreds af indsigtfulde mennesker. De kompetente udvalgte har til opgave at levere fornuftige løsninger, som antages at være forenelige med en fælles vilje.

I anden periode (1830-1870) lægges økonomisk uafhængighed til grund for udvælgelsen af de politiske repræsentanter, hvilket afspejler elitens bekymring for pøbelvælde og uansvarlighed. Politik er stadig et spørgsmål om almen problemløsning, om end nye klasseinteresser også begynder at gøre sig gældende. Der er i vid udstrækning tale om formalistisk repræsentation, da vælgernes primære funktion er at vælge repræsentanterne, der herefter har til opgave at styre landet til fælles bedste.

Med udviklingen af en decideret klassebevidsthed i tredje periode (1870-1920) og dannelsen af politiske partier ændres forventningerne til de politiske repræsentanter. Udvalgelse afhænger nu af evnen til at formulere politiske synspunkter, der er i overensstemmelse med partiernes programmer. Selv om partierne har et alment sigte, er de tidligere perioders ide om en fælles vilje mindre fremtrædende. Løsningen af samfundets problemer kan ikke adskilles fra de eksisterende interessekonflikter.

I fjerde periode (1920-1973) er politikens binding til særlige interessegrupperinger karakteristisk. Politikken afspejler den sociale situation med forholdsvis enkle og skarpe skillelinjer, og ideen om et fælles bedste er afløst af en opfattelse af politik som interessekonfliktløsning. Dog rejser Anden Verdenskrig nogle principielle diskussioner om demokrati, som knytter sig til en deliberativ tankegang, hvor dialog, lydhørhed og offentlighed betones. Tilsvarende praktiseres der på centrale områder et „samarbejdende folkestyre“, som i tilbageblikket vidner om, at udviklingen også har karakter af læreproces og med offentligheden som central politisk arena.

Slutningen af fjerde periode samt femte periode (1973-2000) er kendetegnet ved en svækkelse af de traditionelle skillelinjer og klasse modsætninger og ved partiernes mindskede rolle for artikulering og mobilisering af et nyt og mere komplekst sæt af interesser. Som følge af svækkede partitilhørsforhold er repræsentanterne i højere grad tilskyndet til at orientere sig efter det for

tiden populære og/eller at gå i dialog med vælgerne. Politikken har i sidste periode desuden i stigende grad antaget et teknokratisk præg. Øget kompleksitet har ført til stigende professionalisering blandt repræsentanterne, og eksperter spiller en mere fremtrædende og udfarende rolle.

Opfattelsen af repræsentation og politik har ændret sig over tid i takt med ændrede social-strukturelle betingelser. Hvor embedsstanden under enevælden var i besiddelse af et helt frit mandat, er det groft sagt muligt at observere en udvikling i retning af et stadig mere bundet mandat, som dog afslutningsvis atter bliver mere frit. Det frie mandat i de to første perioder hænger sammen med en elitistisk opfattelse af politik, hvor de kloge og de rige formodedes at kunne styre til fællesskabets bedste. Med udviklingen af de klassiske skillelinjer og en stigende social og politisk mobilisering i tredje og fjerde periode følger et mere bundet mandat for repræsentanterne. Repræsentation af sociale interesser afløser personlig dømmekraft, og partiprogrammer definerer repræsentanternes politik. I sidste periode forsvinder partiernes markante sociale forankring, og de politiske repræsentanternes mandat bliver i den forstand mere frit. Repræsentanterne er dog fortsat bundet af deres parti, men den løsere forbindelse til bestemte sociale grupper stiller dem i princippet mere frit i forhold til vælgerne. Om denne frihed udnyttes til en alvorlig ment dialog med borgerne i den politiske offentlighed, eller den snarere tager form af jagt efter stemmer på grundlag af de mange meningsmålinger, er imidlertid ikke dermed afgjort. Repræsentanterne har i princippet mulighed for enten at aggregere bestemte vælgeres interesser i overensstemmelse med en økonomisk demokratiopfattelse eller at gå i dialog med vælgerne for få informationer og argumenter, der kan inddrages i overvejelser over den førte politik i overensstemmelse med en deliberativ demokratiopfattelse.

På baggrund af tilbageblikket må det konkluderes, at historien om vilkårene for den politiske offentlighed samlet set betegnes som en succeshistorie. Fra en spirende offentlighed og begrænset kritik under enevælden udvides mulighederne for deltagelse i den politiske debat over tid med enkelte tilbagelag. Den politiske offentlighed omfatter stadig flere samfundsgrupper, og både formelle og reelle begrænsninger for fri deliberation er løbende blevet fjernet. Samtidig kan der iagttages udviklingstræk, som gør det relevant at sætte fokus på den måde, hvorpå den demokratiske arv forvaltes i nutiden. Det kan ikke på forhånd udelukkes, at fremtidens historieskrivning må ty til karakteristikken forfald snarere end fremskridt, når disse årtiers periode skal beskrives.



## VELFÆRDSSTATEN OG DEMOKRATIETS SOCIAL-ØKONOMISKE GRUNDLAG

Historisk har spørgsmålet om demokratiets social-økonomiske grundlag spillet en central rolle såvel på det teoretiske plan som i den praktiske politik. Det gælder ikke mindst i forbindelse med deliberative forestillinger om demokratiet på grund af den afgørende vægt, der her lægges på muligheden for lige deltagelse i den offentlige politiske diskussion og debat. Som beskrevet hos Habermas var den oprindelige offentlighed borgerlig også i den forstand, at den alene var beregnet for borgerskabet. Rollen som politisk stats- og medborger var forbeholdt den ejendomsbesiddende klasse, fordi alene denne klasses medlemmer havde den fornødne personlige uafhængighed til på fornuftig vis at kunne medvirke i det offentlige ræsonnement om de fælles anliggender. Sådanne forestillinger var også dominerende i Danmark, og i overensstemmelse hermed omfattede demokratiet til at begynde med kun et mindretal af den voksne befolkning. Flertallet var ikke i besiddelse af den krævede uafhængighed, og Grundloven rummer den dag i dag mulighed for lovgivning, der vil kunne fratage personer på offentlig (fattig)hjælp deres stemmeret.

Den danske demokratiseringsproces svarer også til Habermas' historieskrivning på den måde, at de politiske rettigheders udbredelse sker parallelt med, at politik og repræsentation bliver mere og mere domineret af interesser, der er fast forankrede i samfundets social-økonomiske struktur. Derimod kan det danske tilfælde ikke bekræfte Habermas' antagelser om, at klasseinteressernes indtog på den politiske scene ville umuliggøre et deliberativt fungerende demokrati. En hovedkonklusion i det foregående var netop, at den danske demokratitradition i både teori og praksis er klart præget af deliberative elementer. Teoretisk blev det politiske højres forestilling om et styre alene ved de „begavede, dannede og rige“ på et tidligt tidspunkt problematiseret af bøndernes politiske talsmænd. Og i praksis har udviklingen ikke blot været præget af interessekamp, men også af læreprocesser med den offentlige politiske diskussion som centralt omdrejningspunkt.

Det betyder imidlertid ikke, at der kan ses bort fra spørgsmålet om demokratiets social-økonomiske forudsætninger. Som ikke mindst betonet i marxistisk teori, er der spændinger og modsætninger mellem det kapitalistiske markedssamfunds magt- og ressourcemæssige uligheder og de demokratiske lighedsideal. Lever man i dyb fattigdom, eller er man kritisk afhængig på brødet af andres vilje og beslutninger, udgør det et svagt grundlag for deltagelse i de politiske processer på lige fod. Og det gælder som sagt navnlig, såfremt deltagelsen ikke forudsættes begrænset til i hemmelighed at afgive sin stemme på valgdagen, men også omfatter medvirken i den offentlige meningsdannelse. Kort og groft sagt er hovedspørgsmålet derfor, om og hvordan det kan eller – rettere – har kunnet lade sig gøre at virkeliggøre demokratiet på kapitalistiske vilkår.

Ser man på, hvordan den kapitalistiske udfordring er taget op i det danske tilfælde, springer to forhold i øjnene. For det første organiseringen af arbejdsmarkedet i almindelighed og arbejderbevægelsens indsats i den forbindelse i særdeleshed. Og for det andet og helt grundlæggende udviklingen af den danske velfærdsstat. Dette kapitel er koncentreret om velfærdsstaten, men det skal understreges, at de to momenter hænger nøje sammen. Selv om de kollektive overenskomster med basis tilbage i Septemberforliget af 1899 ikke har fjernet tvangen til salg af arbejdskraften på markedsvilkår, så har de gjort disse vilkår til forhandlede vilkår. Desuden har der været et tæt samvirke mellem arbejdsmarkedets parter og det politiske system om den lovgivning, der har formet velfærdsstatens udvikling.

Når det da gælder forholdet mellem deliberativt demokrati og velfærdsstat i Danmark, synes hovedkonklusionen givet på forhånd. Navnlig i det længere historiske perspektiv forekommer der at være sket uomtvistelige demokratiske fremskridt i tilknytning til velfærdspolitikens udvikling. Mindre trivielt er imidlertid, hvad succesen nærmere beror på. Det er nemlig ikke selvfølgelig, at velfærdsstaten vil fungere som garant for et deliberativt fungerende demokrati. I Habermas' forfaldshistorie om den politiske offentlighed er der således kun ringe tiltro til den mulighed. Hovedbegrundelsen er, at selv om velfærdsstaten nok kan modvirke individernes afhængighed af markedet, så skaber den selv nye og belastende afhængighedsrelationer. Klientgørelse, stigmatisering og umyndiggørelse vil ligesom markedsafhængigheden kunne virke hæmmende for udfyldelsen af rollen som selvstændig borger. Desuden kan det betvivles, om det vil være muligt at sikre stabil opbakning til finansieringen af velfærdsordninger,

der er så udbyggede og af en sådan karakter, at de effektivt kan modvirke markedets uligheder og asymmetriske magtrelationer.

Imidlertid forekommer den danske velfærdsmodel kun i relativt begrænset udstrækning at være forbundet med den type demokratisk set negative effekter. Tværtimod synes den i kraft af nogle særlige socialliberale kvaliteter ganske godt at understøtte den gensidige anerkendelse som ligeværdige borgere, et deliberativt fungerende demokrati forudsætter (Rothstein, 1994). Hvad det nærmere drejer sig om, skal i det følgende belyses gennem inddragelse af klassiske sociologiske teorier om medborgerskab og solidaritet. Der er to grunde til at gå denne teoretiske omvej. I første omgang kan det forhåbentlig medvirke til at klargøre den danske velfærdsstats demokratiske hemmelighed. Og i anden omgang kan det tjene som baggrund for en påpegning af, hvordan disse særlige demokratifremmende kvaliteter ved velfærdsmodellen er blevet udfordret af nogle markante ændringer i velfærdspolitikken siden begyndelsen af 1990'erne. Med fokus specielt på det princip om aktivering, der er blevet grundprincippet i social- og arbejdsmarkedspolitikken, vil kapitlet søge at begrunde, hvordan den nye velfærdspolitik rummer elementer, som snarere end at bekræfte og styrke risikerer at svække den for det deliberative demokrati så centrale rolle som borger.

Vi har derfor her at gøre med et klart eksempel på bogens hovedtese. Mens der på den ene side kan iagttages en historisk hovedstrøm i retning af en styrket basis for det deliberative demokrati, kan der på den anden side også spores modstrømme i form af aktuelle udviklingstendenser af mindre gunstig art. På et andet og mere konkret plan vil kapitlet imidlertid også bidrage til belysningen af det aktuelle demokratis til tider problematiske måde at fungere på. Det vil nemlig fremgå, at selv om de præmisser, den nye velfærdspolitik hviler på, i høj grad er diskutabile, har de kun i begrænset omfang været underlagt grundig offentlig diskussion. Reformerne har ikke indgået i forudgående valgkampe, og blandt andet har de her rejste spørgsmål om deres konsekvenser for demokratiet stort set ikke været debatteret. Anvendes derfor kvaliteten af den velfærdspolitiske debat og dens rolle i den politiske proces som målestok for den politiske offentligheds tilstand og funktionsniveau, er det ikke svært at komme frem til temmelig pessimistiske konklusioner.

LIGE MEDBORGERSKAB OG ORGANISK  
SOLIDARITET – TEORETISK SET

Ovenfor er kort nævnt, hvordan Habermas i sin analyse af offentlighedens udvikling ikke kunne fæste lid til velfærdsstatens muligheder for at formidle spændingerne mellem bredt sagt kapitalisme og demokrati. Helt anderledes er konklusionen i den britiske sociolog T.H. Marshalls klassiske essay fra 1950, *Medborgerskab og social klasse* (Marshall, 1950/2003; jf. Loftager, 2003a). Det centrale budskab er her, at klassesystemets uligheder kan være acceptable, såfremt et lige medborgerskab anerkendes (Marshall, 2003: 50). Et sådant medborgerskab er ifølge Marshall funderet på tre sæt universelle rettigheder: civile, politiske og sociale, hvis udvikling kan henføres til henholdsvis det 18., det 19. og det 20. århundrede. Endvidere er det en vigtig pointe, at de forskellige rettigheder tilsammen udgør et system af rettigheder, hvilket vil sige, at de for deres fulde virkeliggørelse gensidigt forudsætter hinanden. Specielt understreges, hvordan den lige realisering af civile og politiske rettigheder er betinget af etableringen af universelle sociale rettigheder. Mens offentlig forsørgelse i henhold til 1800-tallets fattiglov resulterede i *fratagelse* af civile og politiske rettigheder, er det fundamentalt nye i det 20. århundrede, at en sådan forsørgelse gives *som* rettigheder. Det vil sige rettigheder, der „betyder en ukrænkelig ret til et vist civilisationsniveau, som kun er betinget af, at man efterlever medborgerskabets almene forpligtelser. Deres indhold er ikke afhængig af den enkeltes økonomiske værdi“. Og tilsvarende, at der etableres „ret til en realindkomst, som ikke er afpasset efter indkomstmottagerens markedsværdi“ (2003: 98, 103).

Dermed introduceres et nyt ideal om ikke blot at hæve niveauet for de nederste lag, men, som det metaforisk siges, at lave hele bygningen om – fra en skyskraber til en bungalow. Der er tale om et skifte fra et defensivt syn på velfærdsstaten som sikkerhedsnet til et offensivt ideal om sikring af et reelt lige medborgerskab for alle. Den universelle karakter (universalisme), der pr. definition gælder for staten som retsstat, skal også gælde for staten som velfærdsstat. Og det er netop i kraft af, at sociale rettigheder gives som universelle borgerrettigheder, at problemer med stigmatisering og klientgørelse kan minimeres eller helt undgås. „Udligningen sker ikke så meget mellem klasserne som mellem individer i en befolkning, der nu i den henseende bliver behandlet som om den udgjorde én klasse“ (2003: 114–115).

Selv om Marshall koncentrerer opmærksomheden om rettighederne,

indgår også pligter i form af blandt andet skattepligt, værnepligt og undervisningspligt, ligesom også pligten til at arbejde siges at være af største vigtighed. Forestillingen er imidlertid ikke den, at pligterne tegner fællesskabet, mens rettighederne tegner individet. Rettighederne skaber nemlig selv i kraft af deres universelle karakter samfundsmæssig integration og solidaritet, og det er derved, at fællesskabsforestillingen kan betegnes som distinkt liberal. De universelle rettigheder er udtryk for ligeværdige borgeres gensidige anerkendelse i det politiske fællesskab, som medborgerskabet (*citizenship*) betegner, og som både adskiller sig fra før-moderne fællesskaber baseret på slægtskab og fra national-patriotiske, følelsesbetonede fællesskaber (Marshall, 2003: 102). Marshalls teori er imidlertid også liberal i den forstand, at det anerkendes, at økonomiske incitament og ulighed er nødvendige som drivkræfter i markedsøkonomien, ligesom han på interessant vis påpeger, hvordan for eksempel lige rettigheder til uddannelse i sig selv vil resultere i nye former for ulighed.

Nedenfor skal vises, hvordan den danske velfærdsmodel kan ses som en virkeliggørelse af denne liberale forestilling om statuslighed i form af et lige medborgerskab. Forinden skal kort peges på den klare familielighed, der er mellem Marshalls teori om medborgerskab og den teori om en organisk solidaritet, der blev formuleret af den franske sociolog Émile Durkheim. Teorien blev skitseret i kapitel 2, og jeg skal her nøjes med nogle få bemærkninger.

Det helt fundamentale er, at solidariteten på samfundsplan forankres i noget objektivt, materielt nemlig i samfundets arbejdsdeling, snarere end i den enkeltes subjektive medfølelse. Ganske vist kommer denne solidaritet til udtryk på det kollektive bevidsthedsplan, „men den (vil) mere og mere bestå i måder at tænke og føle på, der er meget generelle og ubestemte, og som lader pladsen stå åben for en stigende mangfoldighed af individuelle meningsforskelle“ (Durkheim, 2000: 173). Parallellen til Marshalls lige status som borger på tværs af alle mulige andre forskelle er slående. Og de universelle sociale rettigheder kan følgelig ses som den politiske realisering af den organiske solidaritet.

Det særlige ved den organiske form for solidaritet kan måske tydeliggøres ved at kontrastere to principielt forskellige svar på spørgsmålet om, hvordan et solidarisk samfund skal karakteriseres. På den ene side kan svares, at det er et samfund, hvor der blandt de stærke borgere hersker og udvises stor villighed til at yde hjælp og assistance til samfundets svage grupper. På den anden side kan svares, at det er et samfund, hvor der kun er få, hvis

nogen, som har brug for sådan en hjælp. Sammenlignes for illustrationens skyld USA og Danmark, vil USA i henhold til det første svar fremstå som det mest solidariske samfund i betragtning af den store rolle, privat velgørenhed der spiller. Og Danmark vil på grund af det relativt ringe omfang af fattigdom og social udstødning tilsvarende klart fremstå som det mest solidariske samfund ud fra sidstnævnte svar.

Under alle omstændigheder synes begrebet om den organiske solidaritet ligesom Marshalls begreb om medborgerskab velegnet til at indfange nogle væsentlige og altså liberale træk ved den danske velfærdsmodel. Det skal sandsynliggøres nedenfor, hvor der endvidere vil blive gjort opmærksom på, hvordan de senere års danske velfærdsreformer ikke blot synes at ignorere, men også at udfordre disse træk.

#### LIGE MEDBORGERSKAB OG ORGANISK SOLIDARITET – I PRAKSIS

Først skal for en ordens skyld slås fast, at den danske velfærdsmodel naturligvis ikke er konstrueret efter en på forhånd lagt plan i overensstemmelse med de skitserede tanker om medborgerskab og solidaritet. En ting er imidlertid oprindelsehistorie, noget andet er senere funktion, gyldighed og legitimitet, og det er med henblik herpå, at det skal hævdes, at modellen lader sig rekonstruere med henvisning til såvel Marshalls som Durkheims pointer, som derved kan give et bud på den demokratiske funktionalitet i velfærdssystemet, som det – ofte politisk-pragmatisk begrundet – er vokset frem.

Allerede ud fra det i kapitel 3 tegnede historiske rids, synes Marshalls teori om rettighedernes historisk fremadskridende udvikling at passe glimrende med det danske tilfælde. Det gælder for de civile og de politiske rettigheders vedkommende, og det gælder ligeledes den afgørende ændring fra slutningen af 1800-tallet, hvor modtagelse af fattighjælp betød tab af borgerrettigheder, til midten af 1900-tallet, hvor offentlig forsørgelse efterhånden fik status som universel borgerrettighed. Og sådan som velfærdssystemet udviklede sig i efterkrigstiden, kan det på væsentlige punkter anskueliggøre de anførte forestillinger om et lige medborgerskab. Endvidere: Selv om der kun kan gisnes om årsagsforbindelserne, så ligner det mere end en tilfældighed, at velfærdspolitikens udformning så let lader sig indføje i det generelle historiske udviklingsmønster, der som tidligere nævnt af historikeren Claus Bjørn er betegnet som „den virkelige danske utopi“ (Bjørn, 1998).

Tilsvarende stemmer den danske samfundsudvikling for en umiddelbar betragtning fint overens med Durkheims teori om organisk solidaritet, for grundlæggende har det jo vist sig, at samfundet *ikke* er faldet fra hinanden i takt med, at det i stigende grad er blevet præget af arbejdsdeling og individualisering. Traditionelle gruppe- og klassetilhørsforhold og dermed forbundne normer og identiteter er blevet svækket, men samtidig er respekten for og solidariteten med enkeltindividet styrket.

I litteraturen betragtes den danske velfærdsstat ofte som eksempel på den nordiske, universelle og socialdemokratiske type. Den er universel, fordi dens ydelser typisk tildeles som borgerrettigheder finansieret gennem det almindelige skattesystem, men den er også universel i den forstand, at mange er omfattet af ydelserne. Derved adskiller den sig på den ene side fra den kontinentaleuropæiske forsikringsmodel, hvor rettigheder i langt højere grad beror på deltagelse i særskilte forsikringsordninger. På den anden side er den også forskellig fra den britisk-amerikanske såkaldt residuale model, hvor ydelserne nok er (borger)retsbestemte og skattefinansierede, men hvor de samtidig er mindre generøse og overvejende er rettet mod de svageste. I den forstand er disse velfærdssystemer selektive snarere end universelle. Betegnelsen „socialdemokratisk“ refererer dels til det forhold, at Socialdemokratiet bærer et hovedansvar for de reformer, som historisk har udviklet velfærdsstaten; dels til, at velfærdsordningerne virker „de-kommodificerende“, hvilket vil sige, at de mindsker lønmodtagernes afhængighed af markedet (Esping-Andersen, 1990). Et udbygget system af rettighedsbaserede ordninger og ydelser betyder, at den enkelte borgers chancer og muligheder i mindre grad kommer til at bero på vedkommendes markedsressourcer.

Når det alligevel forekommer rimeligere at karakterisere den danske velfærdsmodel som „social-liberal“, skyldes det, at den rummer flere udpræget liberale træk. Først og fremmest må det understreges, at selv om universelle ydelser nok svækker den enkeltes afhængighed af markedet, så sker det i overensstemmelse med markedets logik, som selv er universalistisk, idet den principielt behandler alle lige. Således er „de-kommodificeringen“ i Danmark i høj grad foregået under respekt for markedsmekanismen, idet staten i det store og hele har undladt at skabe markedsforvridninger ved direkte at intervenere som part i det økonomiske liv. Og som allerede omtalt har også arbejdsmarkedet været præget af en sådan tilbagetrukket rolle, idet reguleringen i vidt omfang er foregået ved aftaler og overenskomster parterne imellem snarere end gennem lovgivning.

Et tydeligt liberalt træk er også, at virksomhederne med hensyn til ansættelse og afskedigelse af arbejdskraft er underlagt langt færre bindinger end i de fleste andre lande. Den tilhørende store fleksibilitet er blevet modsvaret af en forholdsvis let adgang til ret generøse og retsbestemte offentlige indkomstoverførsler. Betragtes systemet af disse indkomstoverførsler mere generelt, udgør vedtagelsen af folkepensionen i 1956 en milepæl. Den betød nemlig indførelse af en aldersydelse, der ikke blot var universel på den måde, at den var en skattefinansieret borgerret, men også derved, at den i bogstavelig forstand blev for alle (ældre) borgere, da fradrag ved anden indkomst blev fjernet. Og et centralt mål med at gøre ordningen universel var netop at afskaffe den stigmatisering, der knyttede sig til den daværende aldersrente, og som bevirkede, at forholdsvis mange undlod at søge den, selv om de var berettigede dertil (Petersen, 1985; Christensen, 1998).

Til forskel herfra er dagpengesystemet for arbejdsløse i princippet et forsikringssystem, men på grund af den høje erhvervsfrekvens, de gunstige adgangsbetingelser, den store statslige finansieringsandel og den ringe betydning af tidligere indtjening for dagpengebeløbets størrelse, har det siden begyndelsen af 1970'erne i praksis udgjort et stærkt universelt rettig-hedssystem ligesom folkepensionens grundbeløb og efterlønnen indtil 1999. Det sociale kontanthjælpssystem fungerer mindre liberalt i den forstand, at det ikke refererer til den enkelte borger, men til familien, idet hjælpen beregnes på grundlag af familieindkomsten. Ydelserne er dog retsbestemte, og tildelingen foregår efter faste regler. Endelig kan også nævnes børnecheck og statens uddannelsesstøtte som udtryk for høj grad af universalisme.

Den universelle karakter gælder også for velfærdsstatens serviceydelser, hvor blandt andet tidligere tiders forskelle inden for skolesystemet mellem land- og byskoler og inden for sygesikringen mellem mere og mindre bemidlede for længst er forsvundet. Jeg skal dog i det følgende koncentrere opmærksomheden om overførselsindkomsterne. Spørgsmålet om den offentlige serviceproduktion og den rolle som bruger og forbruger, borgeren der indtræder i, vil senere blive drøftet, men det siger sig selv, at de mange skattefinansierede serviceydelser, der „gratis“ stilles til rådighed for alle, er stærkt medvirkende til at mindske den enkeltes afhængighed af markedet og dets skiftende vilkår. Desuden er borgernes fælles benyttelse af de samme institutioner givetvis med til at sikre de offentlige serviceydelsers kvalitet sammenlignet med et system, hvor de ressourcestærke har egne private ordninger. Og selve det møde, der i disse sammenhænge finder sted på tværs af sociale skel, er utvivlsomt også med til at styrke det lige medborgerskab.



Siden begyndelsen af 1970'erne har det danske velfærdssystem bidraget til en praktisk „universalisering“ i den forstand, at stort set hele den voksne befolkning har fået status som individuelle indkomstmodtagere (Loftager, 1996). Dels medvirkede udbygningen af den offentlige servicesektor til, at erhvervsfrekvensen for kvinder voksede hurtigt og kom på niveau med mændenes. Dels bidrog udvidelsen af systemet af rettighedsbestemte indkomstoverførsler antageligt også til den udvidede arbejdsstyrke, og i hvert fald betød den, at stort set alle uden egen erhvervsindtægt blev garanteret en offentlig overførselsindkomst. Fra 1960 til 1994 øgedes antallet af modtagere af offentlig overførselsindkomst således dramatisk fra 189.000 til 932.000 (Kommissionen, 1995: 269). I den forbindelse er det vigtigt at hæfte sig ved, at forskellige uddannelses- og jobtilbudsordninger muliggjorde en i praksis tidsbegrænset forbliven i dagpengesystemet. Det såkaldte indkomsterstatningsprincip i det sociale system trak i samme retning, og det gjorde også efterlønnen, som med udvidelsen af arbejdsstyrken hurtigt blev en universel rettighed ikke blot i kraft af dens skattefinansiering, men også i kraft af dens udstrækning til flere og flere. Helt på linje hermed kan nævnes såvel overgangsydelsen, der for en tid muliggjorde en de facto pensionering for ledige personer over 50 år, samt de forskellige orlovsordninger (Kongshøj Madsen & Loftager, 1998). I den anden ende af aldersskalaen blev såvel børnecheck som SU gjort uafhængige af forældreindtægten, og alt i alt tegnede denne udvikling en kurs i retning af det ultimativt universelle velfærdssystem, nemlig en borgerindkomst, som alle har en ubetinget ret til qua det at være borger (Goul Andersen, 1996; Loftager, 1996).

I demokratihistorisk perspektiv er det nærliggende at jævnføre den dermed sikrede økonomiske uafhængighed for den enkelte borger med den ejendomsbesiddelse, der tidligere udgjorde betingelsen for realiseringen af de politiske og til dels også de civile rettigheder – og dermed den lige status som borger. Således kan den danske udvikling siges at svare til Marshalls historieskrivning i almindelighed og i særdeleshed til visionen om skabelsen af et lige medborgerskab gennem, specielt, sociale rettigheder givet som universelle borgerrettigheder. Ganske vist havde Marshall næppe forestillet sig en udvikling som den danske med hensyn til hverken arbejdsstyrkens størrelse (inklusive den kønsmæssige ligestilling) eller til den store andel på omkring 20 pct. af befolkningen i den erhvervsdygtige alder med indkomst i form af offentlig overførsel. Men ingen af delene bryder med det centrale i visionen. Hvad angår etableringen af et selvstændigt forsørgelsesgrundlag for kvinder, behøver det ingen nærmere argumentation, og man kan for

øvrigt anføre det som en væsentlig mangel hos Marshall, at han ikke i sin bestræbelse på at analysere det lige medborgerskabs forudsætninger inddrager spørgsmålet om kvinders forsørgelsesmæssige afhængighed af manden (Pateman, 2000).

Det kan være sværere at se, hvordan en situation med en stor del af befolkningen på offentlig forsørgelse kan harmonere med idealet om et lige medborgerskab. Principielt er det imidlertid uproblematisk, idet det afgørende er, at det ikke skal være en persons markedsværdi, der skal bestemme vedkommendes status som borger. Noget andet er så, om offentlig forsørgelse i praksis betyder marginalisering og eksklusion. At det er tilfældet har været et hovedsynspunkt i den danske velfærdsdiskussion og specielt i begrundelserne for aktiveringslinjen, men som det nedenfor skal fremgå, er det en opfattelse af tvivlsom gyldighed. I den forbindelse skal også peges på, hvordan den sammenhængskraft, der øjensynligt har præget det danske samfund, lader sig forstå i henhold til Durkheims begreb om organisk solidaritet.

#### AKTIVERING SOM NYT PARADIGME

Med 1990'ernes aktiveringslinje bliver den slags universelle ydelser, som tidligere udgjorde en velfærdspolitisk hovedløsning, i stedet betragtet som en væsentlig del af problemet, og alene denne kopernikanske vending gør det rimeligt at tale om et paradigmeskifte. I al sin enkelhed går princippet om aktivering ud på, at der som betingelse for udbetaling af offentlige ydelser skal ydes noget til gengæld i form af arbejde, jobtræning eller uddannelse. Inspirationen til nyorienteringen stammer tydeligvis fra den forestilling om *workfare* frem for *welfare*, som har udgjort et hovedelement i den såkaldte tredje vejs politik (Jordan, 1998; Rose, 1999; jf. Loftager, 2002). I den forbindelse er det vigtigt at mærke sig, at *workfare* ikke er ensbetydende med en neo-liberalistisk minimalstats-strategi, der vil lade de frie markeds kræfter råde og lade fanden tage den sidste. Den er tværtimod primært knyttet til en kommunitaristisk bekymring for fællesskabets beståen (Mead, 1986; 1997; Etzioni, 1993) og en tilhørende tro på, at det ikke blot er statens ret, men også dens pligt at påtage sig et direkte ansvar for fællesskab og inklusion. Sekundært indeholder aktiveringsdiskursen dog også økonomisk-liberalistiske ideer om noget for noget (Jespersen & Rasmussen, 1998; Nørskov Toke, 2002), og netop kombinationen af neo-liberal udbudsøkonomisk tænkning og kommunitaristisk fællesskabsfilosofi synes karakteristisk for

den nye kurs. Et umiddelbart udtryk herfor er en karakteristisk dobbelthed i den bekymring for solidaritet og fællesskab, som har udgjort et væsentligt udgangspunkt for reformerne (jf. Jespersen, 1999). Bekymringen angår nemlig ikke kun velfærdsydelsernes – påståede – ekskluderende virkninger på modtagersiden. Bekymringen drejer sig også om ydelsernes legitimitet på betalersiden, hvor problemet ligger i svækkelsen af skatteydernes fortsatte villighed til at betale for at underholde personer, der ikke yder noget til gengæld. Udtrykt af daværende socialminister Karen Jespersen kan „den solidariske holdning hurtigt skrumpes ind, hvis borgerne oplever, at deres surt tjente skattekroner går til nogle, der egentlig ikke har brug for dem, og som ikke selv gider at bidrage til fællesskabet“ (Jespersen, 1999: 73).

Aktiveringsstrategiens basale antagelse er, at den hidtidige velfærdspolitik passive forsørgelse virker såvel dequalificerende som demotiverende. Den svækker både evnen og tilskyndelsen til at søge og påtage sig arbejde og resulterer dermed i marginalisering fra arbejdsmarkedet, hvilket så dernæst antages at rumme stor risiko for videregående social marginalisering og i sidste ende eksklusion fra fællesskabet samt social polarisering. Men svaret herpå er altså ikke at lade de frie markeds kræfter råde, men at formulere en ny politik med henblik på at realisere det, sociologen Anthony Giddens har kaldt positiv velfærd (Giddens, 1996). Synspunktet er, at hvor den gamle velfærdsstat passiviserede og klientgjorde borgerne og svækkede det civile samfund, der skal den nye velfærdsstat sikre, at den enkelte bliver i stand til at klare sig selv og dermed bidrage til fællesskabet.

Aktiveringsindsatsen skal i forlængelse heraf tilgodese flere formål. Økonomisk skal den sikre øget beskæftigelse ved at skabe bedre overensstemmelse mellem udbud og efterspørgsel på arbejdsmarkedet, dels ved at opkvalificere de ledige, dels ved at øge deres motivation til at søge og påtage sig arbejde. Med hensyn til fællesskabet skal politikken på den ene side forhindre marginalisering og eksklusion gennem pligten til deltagelse, og på den anden side skal pligten til at yde sikre en fortsat accept af høje skatter til finansiering af overførslerne og dermed forebygge social polarisering.

Foruden en række stramninger af rådighedsreglerne med hensyn til arbejdets art, transporttid mv. er aktiveringspolitikken udmøntet i flere principielle ændringer. En nyskabelse med arbejdsmarkedsreformen af 1994 var således et krav om individuelle handlingsplaner, dvs. juridisk bindende aftaler mellem den ledige og Arbejdsformidlingen om fremtidige beskæftigelses- og aktiveringsplaner. Hensigten har været at skabe overensstemmelse

mellem den enkeltes ønsker og arbejdsmarkedets behov, og det blev i 1996 præciseret, at den lediges ønsker ikke må stå i vejen for virksomhedernes behov. En anden væsentlig nydannelse er, at der ikke gennem aktivering – som ved tidligere job- og uddannelses tilbud – optjenes fornyet ret til dagpenge. Og en tredje er, at dagpengeperioden gradvis er blevet afkortet til fire år, hvor den tidligere nærmede sig det ubegrænsede, såfremt pligten til rådighed blev overholdt, og der blev taget imod uddannelses- og/eller jobtilbud.

Den aktive arbejdsmarkedspolitik er generelt fremstået som en stor succes. Den har udgjort en hovedhjørnestein i bestræbelserne på at gøre Danmark til såkaldt foregangsland blandt partnerne i EU og OECD, hvorfra reaktionerne da også har været positive. Danmark har fået høje karakterer for sin aktive arbejdsmarkedspolitik, og på linje hermed har forskere hæftet sig ved „Det danske mirakel“ (Kongshøj Madsen, 1999; Torfing, 1999). Ikke blot er det lykkedes at reducere arbejdsløsheden væsentligt, uden at det har medført hverken inflation eller betalingsbalanceproblemer; en vigtig del af mirakel-historien er også, at den generelle økonomiske fremgang ikke er blevet betalt i form af øget ulighed og social disintegration. Således er det fremhævet, hvordan det er lykkedes „at løsrive workfare fra dens neo-liberale oprindelse og at reformulere dens indhold i overensstemmelse med den social-politiske arv i Danmark“ (Torfing, 1999: 17). Som grundlag for denne vurdering lægges vægt på, at den danske succes med at bekæmpe arbejdsløsheden ikke reflekterer et stigende antal *working poor*, ligesom det understreges, at de individuelle handlingsplaner gør det muligt at målrette aktiviteter og krav, så de bliver meningsfulde for den enkelte, og det påpeges, at „aktivering i form af deltagelse i intetsigende arbejde-for-at-arbejde projekter er af begrænset omfang, idet loven ikke har som mål at kue eller straffe den arbejdsløse“ (Torfing, 1999: 18).

#### AKTIVERING SOM UDFORDRING TIL LIGE MEDBORGERSKAB OG ORGANISK SOLIDARITET

På trods af såvel dens intentioner om at forebygge marginalisering som dens erklærede succes, vil jeg alligevel argumentere for, at aktiveringspolitikken udfordrer det lige medborgerskab og den form for solidaritet, der kendetegnede den tidligere velfærdsmodel.

Tages udgangspunkt i den netop anførte positive vurdering af den danske udgave af *workfare*, er det korrekt, at strategien ikke har været at tvinge

danske ledige i arbejde ved hjælp af drastisk lavere indkomster – om end der dog har været tale om en ikke ubetydelig reduktion af dagpengenes værdi i forhold til det almindelige lønniveau. Ligeledes er det utvivlsomt rigtigt, at de individuelle handlingsplaner i nogle tilfælde kan muliggøre større hensyntagen til den enkeltes ønsker. Men dels er det primære som nævnt hensynet til arbejdsmarkedets behov, dels – og i en medborgerskabs-sammenhæng væsentligst – er det til syvende og sidst ikke den ledige, men sagsbehandleren og dennes skøn, som er afgørende for de konkrete forpligtelser, den ledige må acceptere.

Med handlingsplanen er der etableret en uigennemskuelig afhængighedsrelation mellem klienten og systemet. Når det er betænkeligt i perspektiv af den deliberative demokratiforestilling, skyldes det helt generelt og overordnet den dermed forbundne svækkelse af de pågældendes autonomi og integritet. Der sker en problematisering af de pågældende som privatfolk, der jo – samlet til publikum – er selve definitionen på offentligheden. Selve den ide, at det er opgaven og forpligtelsen for staten at indgå kontrakter med enkeltpersoner om noget, der så centralt angår deres hele tilværelse, repræsenterer en paternalisme, som synes fremmed for den danske liberale velfærdstradition (Rothstein, 1994; Nørskov Toke, 2002). Ganske vist kan paternalisme også nogle gange forsvares på liberalt grundlag, nemlig i situationer, hvor det drejer sig om personer, der for eksempel på grund af alder, sygdom eller stofafhængighed ikke er i besiddelse af autonomi. Men det kan der naturligvis kun helt undtagelsesvis være tale om, når det drejer sig om gruppen af ledige. Som påvist af Nørskov Toke er der derfor også i dansk socialpolitik tale om en bemærkelsesværdig diskrepans mellem på den ene side et område som (tvangs)behandling af narkomaner, hvor lovgivningen har været meget tilbageholdende og stærkt præget af en angivelig frygt for paternalistiske indgreb, og på den anden side aktiveringslovgivningen, hvor en sådan frygt har været nærmest fraværende (Nørskov Toke, 2002).

I forlængelse heraf er der i den nye velfærdspolitik indbygget klare risici for stigmatisering. Aktiverede er svage personer, der har brug for særlig indsats, ikke blot til erhvervelse af bestemte erhvervs kvalifikationer, men også til gennem „personlig udvikling“ at frembringe den rette fremtoning, brugbare personlige egenskaber samt acceptable holdninger og motiver (Carstens, 1998; Mik-Meyer, 2002; 2003). Desuden rummer aktivering som alle selektive, behovsprøvede ordninger den mulige perversitet, at der tilskyndes til at fremstille en selv og ens situation i så dårligt et lys som muligt, idet det kan udløse ekstra fordele og

goder, en mekanisme, der ikke er ukendt i danske aktiveringsprojekter (Mik-Meyer, 1999).

Nu kunne eventuelt indvendes, at det ikke er noget nyt, at retten til at modtage dagpenge og kontanthjælp er modsvaret af pligter, og sammenlignet med, hvad modtagere af understøttelse tidligere kunne komme ud for, kan dagens aktiveringskrav tage sig ret så uskyldige ud (Nørsgaard, 1999). Dette skal selvfølgelig ikke benægtes, men i forhold til den skitserede udvikling i overførselssystemet forekommer det alligevel velbegrundet at tale ikke alene om kraftige stramninger (jf. Abrahamsson & Oorshoot, 2002: 16), men også om et markant brud (Cox, 1998: 397). Ganske vist har der hele vejen igennem været tale om eksistensen af en pligt, nemlig rådighedspligten – altså pligten til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet som forudsætning for at kunne modtage dagpenge og kontanthjælp. Men det afgørende er, at denne pligt til forskel fra aktiveringspligten er en *generel* pligt, som af den grund er fuldstændig uproblematisk i perspektiv af idealet om et lige medborgerskab. Det er en pligt til i givet fald at tage et job på samme forhandlede og kendte markedsvilkår, som er gældende for andre. Svarende til andre generelle pligter såsom skatte-, undervisnings- og værnepligt udtrykker og understøtter rådighedspligten dermed en *lighed* i status (jf. Marshall), hvor den enkelte er forpligtet, som andre er forpligtet. I modsætning hertil medfører og institutionaliserer aktiveringen en *forskel* i status, hvor os bliver til dem og os. Pligten er en pligt til som modydelse for understøttelsen at arbejde, uddanne sig eller jobtræne og opdrages på betingelser, der i sidste ende autoritativt bestemmes af den offentlige myndighed. Det vil generelt sagt sige på dårligere og altså ulige løn- og arbejdsvilkår og tillige med åbenlys risiko for krænkelse af den private autonomi og personlige integritet.

Endelig betyder den manglende mulighed for at optjene ret til dagpenge gennem aktivering, at der ikke længere eksisterer nogen garanti for, at den enkelte ved egen indsats kan opretholde en selvstændig indkomst og dermed eget forsørgelsesgrundlag. Falder man ud af dagpengesystemet efter de fire år, og er det ikke muligt at få et job, står bistandssystemets kontanthjælp ganske vist tilbage som en mulighed, såfremt man underlægger sig de der gældende aktiveringsforpligtelser. Men beregningsgrundlaget er familiens indkomst, og kontanthjælpen falder væk, såfremt ægtefællen oppebærer en løn over minimalsatsen. Det vil med andre ord sige, at systemet atter legitimerer en situation, hvor voksne personer med ønske om at være en aktiv del af arbejdsstyrken og dermed selvforsørgede kan henvises til privat

forsørgelse. Det kan man ud fra kommunitaristiske idealer om stærke afhængighedsforhold i familien måske se som et fremskridt, men det er vanskeligt at bringe i harmoni med et liberalt ideal om individuel uafhængighed og lige medborgerskab.

Mere generelt kan forskellen mellem den gamle og den nye velfærdsmodel siges at bestå i to kvalitativt forskellige begreber om fællesskab. Mens Marshalls medborgerskab er at forstå som et liberalt politisk-socialt fællesskab af borgere med lige rettigheder og pligter, er det fællesskab, aktiveringspolitikken skal sikre, identisk med arbejdsfællesskabet. Det antages at fremgå mekanisk ved, at alle anerkender og opfylder normen om at arbejde. Aktivering betragtes netop ikke alene som et middel til at få flere i ordinært arbejde, men også som et selvstændigt mål, fordi den sørger for,

at mennesker kommer til at indgå i meningsfulde (arbejds)fællesskaber ...  
Det vil sige, at deltagelse i fællesskaber i denne sammenhæng er et mål i sig selv, fordi det anses at være godt for den enkelte – også selv om det ikke fører til selvforsørgelse (Socialministeriet, 2000: 50-51).

Som påpeget i flere analyser er en sådan kommunitaristisk betragtningsmåde udbredt i aktiveringsdiskursen (Jespersen & Rasmussen, 1998; Nørskov Toke, 2002). Med reference til Durkheim tyder det på, at der opereres med en mekanisk forestilling om solidaritet, hvor inklusion antages at bero på anerkendelse af fælles værdier og normer og med det at arbejde som topnorm par excellence. Og altså arbejde forstået *inklusive* aktivering – uanset at det naturligvis er højst problematisk at forudsætte, at aktivering er forbundet med samme inkluderende kvaliteter, som almindeligt arbejde måtte have (Plant, 1993). Defineres det samfundsmæssige fællesskab på det grundlag som arbejdsfællesskab, da defineres ikke-arbejdende tilsvarende som ekskluderede, og kravet om aktivering bliver til en kategorisk fordring, dvs. en fordring, som ikke behøver begrundelse med henvisning til dens konsekvenser.

Den danske velfærdsdebat og -politik er således blevet domineret af en forestilling om solidaritet med stærke mindelser om Durkheims mekaniske solidaritet. Derimod er den mulige og sandsynlige eksistens af en organisk solidaritet samtidig blevet ignoreret eller miskrediteret. Det fremgår også af den måde, hvorpå oplysninger om ledigheden og dens konsekvenser er blevet modtaget, og kan bidrage til at forklare et grundlæggende paradoks i diskussionen om ledigheden. Paradokset består i, at mens de problemer, arbejdsløsheden fører med sig, nok bekymrer, så bekymrer det tilsyneladende

dende mindst lige så meget, hvis eller når arbejdsløsheden *ikke* resulterer i problemer. Således vakte det stærk furore, da en undersøgelse af arbejdsløses villighed til at påtage sig job kunne dokumentere, at omkring halvdelen ikke opfattede deres ledighedssituation som videre problematisk – ja, en del gav ligefrem udtryk for at nyde den (Goul Andersen, 1996: 182f). Nogle var ikke interesseret i et job „lige nu“ og gjorde meget lidt for at få et. Andre ønskede i princippet et job, men heller ikke lige nu, og atter andre søgte kun job, fordi de var nødt til det.

Hvis det antages, at solidariteten står og falder med fællesskab om værdier og normer i almindelighed og arbejdsnormen i særdeleshed, er dette alarmerende oplysninger. Reaktionen herpå fra opinionsdannere og beslutningstagere var da også stærke og præget af et tydeligt følelsesmæssigt engagement, og selve det faktum, at sådanne resultater kan virke så provokerende, tyder klart på en familielighed med den mekaniske solidaritet (jf. Loftager, 2001). Reaktionen skyldes nemlig ikke primært dokumenteret viden om de pågældende holdninger som funktionelt problematiske – som vi straks skal se, har interessen for empirisk dokumenterede kendsgerninger i det hele taget været relativt begrænset. I stedet afspejler reaktionen, at dybtliggende og identitetsgivende værdier er blevet krænket. Derfor kan man i Durkheims sprog sige, at aktiveringens primære funktion ikke er at genoprette en forstyrret tilstand. I stedet skal den sørge for, at den arbejdsløse soner den „forbrydelse“, der består i at bryde normen om at arbejde og derved true (værdi)fællesskabets opretholdelse.

Et yderligere tegn på, at Durkheims begreber kan virke oplysende, fremgår, når den dominerende aktiveringsdiskurs fremstiller den solidaritet, der består i økonomiske overførsler, som en andenrangs solidaritet. Med et par ofte sete, selvkritisk mente formuleringer vil det sige en solidaritet, hvor man klarer sine forpligtelser „over skattebilletten“ ved at „lange checks over disken“. Altså, for at solidaritet kan være ægte, må den indebære et moralsk og emotionelt præget engagement og personlig forpligtelse og offer (jf. Juul, 2002). Man skal opleve sig selv som den gode giver, der tager hånd om de svage, som så til gengæld må afkræves den rette indstilling.

Tages i stedet udgangspunkt i den organiske solidaritet tegner billedet sig helt anderledes. Da er det afgørende ikke omfanget af beredvilligheden til at yde barmhjertighedsgerninger over for de (værdigt) trængende som personlige ofre. Det afgørende er som anført ovenfor i stedet samfundets faktiske evne til at forebygge social udstødning og fattigdom. Med et sådant udgangspunkt må derfor først og fremmest som noget positivt noteres, at



den mangeårige massearbejdsløshed ikke har fremkaldt nævneværdige tegn på kriser af økonomisk eller legitimitetsmæssig art og heller ikke har ført til omfattende marginalisering og social opløsning (Goul Andersen, 2003). Tilsvarende må det betragtes som et gode snarere end et problem, at ledige kan udvise differentierede holdninger og tilskyndelser til det at søge og påtage sig job, når det samtidig viser sig, at arbejdsmarkedet generelt er velfungerende. Det må vurderes positivt, når universelle, passive (men tilsyneladende ikke passiviserende) ordninger viser sig at give plads til individualitet og valgfrihed (jf. Rothstein, 1994). På den måde respekteres det moderne samfunds specifikke værdifællesskab og hertil hørende organiske solidaritet. Det vil sige en samfundsmæssig solidaritet, der får samfundet til at hænge sammen og fungere, men som ikke forudsætter andet værdifællesskab end det, borgerrollen bygger på og realiserer.

Men, kunne det indvendes, er det ikke at vende tingene på hovedet? Når det er gået relativt godt i Danmark op gennem 1990'erne såvel økonomisk som socialt, skyldes det så ikke netop de gennemførte reformer? Er det ikke på grund af den aktive arbejdsmarkedspolitik, at der på samme tid er sikret en fordelagtig økonomisk udvikling med stærkt faldende ledighed og en gunstig social udvikling uden den marginalisering og polarisering, som man frygtede ved årtiets begyndelse? At dømme efter den offentlige debats hovedstrøm er der ingen tvivl om, at det forholder sig sådan, men ved lidt nærmere eftersyn viser den officielle offentlige mening sig på dette område at være temmelig løst funderet. Således dokumenterer den foreliggende forskningsbaserede viden inden for feltet, at der i høj grad er grund til at betvivle de tilgrundliggende antagelser, som aktiveringsstrategien har bygget på (Goul Andersen, 2003). Og når denne viden ikke har formået at trænge igennem i debatten, siger det utvivlsomt mere om denne debat og dens begrænsninger end om den pågældende forskning og dens kvaliteter.

Det falder uden for de fremstillingsmæssige rammer her at give et fyldestgørende indblik i denne forskning og dens resultater. Men som noget meget vigtigt er der sat et kraftigt spørgsmålstejn ved den basale præmis om passiv forsørgelse som årsag til marginalisering. Nok er det rigtigt og klart påvist, at ledighed generelt og langtidsledighed specielt er forbundet med en række sociale dårligheder som misbrugsproblemer, øget risiko for familieopløsning, sygdom og tidlig død etc. (Nygaard Christoffersen, 1996). Men hvad der mangler, er overbevisende dokumentation for, at det typiske er, at ledigheden udgør årsagen og ikke virkningen. At for eksempel

langvarig sygdom kan forårsage ledighed forekommer naturligvis mindst lige så plausibelt som det omvendte.

Alligevel er ledigheden i den offentlige debat temmelig trivielt fremstået som roden til alt det onde. Og måske af den grund har der kun været begrænset opmærksomhed om de undersøgelser, som klart tyder på, at passiv forsørgelse *ikke* behøver at resultere i marginalisering (Goul Andersen, 1996; 2002a; 2003; Goul Andersen & Lund Clement, 1999). Det overraskende synes snarere at være, i hvor høj grad også langvarigt ledige faktisk formår at opretholde den normale tilværelse og dagligdag med hensyn til blandt andet boform, kontakt med familie- og omgangskreds og deltagelse i diverse aktiviteter. Selv blandt førtidspensionister, der pr. definition har flere problemer end ledighed, viser det sig, at trivselen er høj. Tillige er det veldokumenteret, at ledighedens største marginaliseringseffekter ikke ligger i ledigheden selv, men i de økonomiske problemer, den fører med sig (Goul Andersen, 2003). Ligeledes synes der ikke at være grundlag for omtalte frygt for en svindende solidaritet på samfundets a-hold. I alle grupper har der været solid opbakning bag de økonomiske overførsler til de ledige (Goul Andersen, 1996; 1999a).

Med hensyn til nedbringelsen af arbejdsløsheden op gennem 1990'erne er det som sagt almindeligt at tilskrive aktiveringspolitikken en væsentlig betydning. Det gøres ikke overraskende af de politisk ansvarlige for dens gennemførelse, men vurderingen finder også støtte fra forskerside. For eksempel hedder det i en overvismands statusopgørelse, at udviklingen i 1990'erne er „svær at tolke uden at tillægge aktiveringspolitikken en væsentlig rolle“ (Andersen, 2002: 11). Hvad denne vurdering nærmere bygger på fremgår ikke, men mig bekendt bekræftes den ikke af de foreliggende effektmålinger. En oversigt over hidtidige undersøgelser for både Holland og Danmark viser, at effekten af aktiveringsforanstaltninger har vist sig ret begrænset, og i nogle tilfælde endda negativ (Abrahamsson & Oorshot, 2002).

Den store metodiske vanskelighed i at måle effekterne af aktiveringsindsatsen ligger naturligvis i, at man aldrig kan vide, hvor mange der var kommet i arbejde uden en sådan indsats. I stedet kan man forsøge at undersøge holdbarheden af de antagelser om ledighedens *strukturelle* karakter, som aktiveringspolitikken bygger på. Og det vil først og fremmest sige en forestilling om, at ledigheden ikke primært er forårsaget af manglende efterspørgsel efter arbejdskraft (manglende jobs), men derimod af et for svagt udbud af arbejdskraft på grund af for ringe kvalifikationer, mistet erhvervs-

evne som følge af ledighed og mangelfuld motivation for at søge og påtage sig arbejde. En sådan undersøgelse er foretaget i form af et panelstudie, der fulgte en gruppe ledige over en fireårig periode i slutningen af 1990'erne, og det interessante er, at antagelserne om den strukturelle ledighed kun i meget ringe udstrækning synes at holde stik. Således viste det sig, at de pågældende ledige personers chance for fornyet integration på arbejdsmarkedet kun marginalt, om overhovedet, hang sammen med varigheden af forudgående ledighed, uddannelsesniveau og jobmotivation (Albrekt Larsen, 2003). Langvarigt lediges chance for at blive genintegreret på arbejdsmarkedet var stort set den samme som kortvarigt lediges, arbejdsløse personer med lavt uddannelsesniveau klarede sig lige så godt som højtuddannede, og de ledige, som i begyndelsen af perioden havde udvist forholdsvis ringe motivation til et job „her og nu“, vendte tilbage til arbejdsmarkedet i samme omfang som dem med høj tilkendegivet motivation (jf. Bach, 1999).

#### DEN MISKENDTE UNIVERSELLE VELFÆRDSMODEL

Den oprindelige forestilling om et demokrati med en politisk fungerende offentlighed som omdrejningspunkt forudsatte et samfund af privatejere, idet kun besiddelse af ejendom kunne garantere den uafhængighed, som deltagelse i offentligheden måtte forudsætte. Den antagelse er blevet dementeret af den historiske udvikling selv, men samtidig er det fremgået, at problemet med sikring af uafhængigheden er reelt nok, og i den forbindelse har et hovedspørgsmål drejet sig om velfærdsstatens rolle. Vil denne stat og dens sociale rettigheder kunne tjene til sikring af demokratiets social-økonomiske fundament, eller vil den blot resultere i nye former for afhængighed og umyndiggørelse?

I dette kapitel er der med henvisning til teorier om medborgerskab og solidaritet argumenteret for, at den danske velfærdsmodel i kraft af sin universelle og liberale karakter effektivt har medvirket til udvikling af et relativt lige medborgerskab og dermed opfyldt en væsentlig forudsætning for et deliberativt fungerende demokrati. I store træk og i det lange tidsperspektiv er det en konklusion, der forekommer ret trivial. Bevægelsen fra en situation, hvor modtagelse af offentlig forsørgelse i form af fattighjælp medførte tab af rettigheder, til en situation, hvor et basalt velfærdsniveau gives som universelle rettigheder, taler for sig selv. For de seneste årtiers vedkommende må fremhæves udviklingen af det danske samfund som

et samfund af individuelle indkomstmodtagere. Hvis ikke i form af en erhvervsindtægt, så i form af en overførselsindkomst er alle arbejdsdygtige med ønske derom blevet garanteret et selvstændigt forsørgelsesgrundlag på betingelse af opfyldelse af den generelle pligt om at stå til rådighed for arbejdsmarkedet.

Siden begyndelsen af 1990'erne har velfærdspolitikken imidlertid taget en drejning, så den snarere end at støtte på væsentlige punkter udfordrer idealet om en lige medborgerstatus for alle. Hvor det tidligere gjaldt om gennem universelle sociale rettigheder at garantere alle en sådan lige status uafhængigt af markedsressourcerne, forstås nu fællesskab og inklusion i forhold til arbejdsmarkedet som det *ikke* at modtage penge uden at levere en specifik modydelse til gengæld. I stedet for at opfatte arbejdsløse som personer, der blandt andet i kraft af retten til dagpenge kan opretholde deres status som medborgere, insisteres nu på at definere ledige som ekskluderede, der skal kontrolleres og ansvarliggøres gennem deltagelse i aktivering. Problemet er, at en sådan forestilling om og fremstilling af de ledige på længere sigt som en selvopfyldende profeti kan fremme et mere ulige medborgerskab med forskellige grader af værdighed. I sammenhæng hermed er staten blevet tildelt en meget stærkere og mere indgribende rolle i forhold til individet og dets privatsfære, hvilket repræsenterer en ny paternalisme i modstrid med den tidligere velfærdsmodels liberale karakter.

Hvordan må betydningen af disse velfærdspolitiske forandringer vurderes i forhold til demokratiets deliberative tilstand? Svaret må blive dobbelt. På den ene side kan man sige, at det drejer sig om demokratiets fundament, snarere end dets aktuelle funktion, hvorfor negative effekter i forhold til demokratiets generelle funktion først og eventuelt slår igennem på længere sigt. På den anden side kan man også sige, at uanset antallet af eksempler på, at enkeltindivider får antastet deres personlige frihedszoner og integritet gennem statspaternalistiske indgreb, er det udtryk for, at grundlæggende deliberativt demokratiske principper ignoreres, hvorfor det også må betragtes som aktuelle svagheds- eller sygdomstegn.

Bedømt i forhold til den aktuelle politiske offentligheds tilstand må hertil lægges billedet af en problematisk fungerende velfærdspolitisk debat. Selv om hensigten med dette kapitel har været at drøfte indholdet af den nye politiske linje i relation til spørgsmålet om det deliberative demokratis social-økonomiske forudsætninger snarere end at gennemføre en debatanalyse, kan der afslutningsvis være grund til at trække spørgsmålet om debattens karakter og rolle frem.

For det første kan peges på, at der er sket et hurtigt og markant skifte fra en overvejende liberal til en kommunitaristisk præget velfærdsdiskurs (Jespersen & Rasmussen, 1998; Cox, 1998), hvor navnlig de rettighedssikrede økonomiske overførsler, som tidligere blev betragtet som løsningen, i stedet er blevet til problemet. Den angivelige nødvendighed af dette kursskifte er blevet påpeget i et væld af publikationer og debatindlæg, men ser man på arten og omfanget af begrundelser, synes skiftet mere at minde mere om en religiøs konvertering end om resultatet af grundige forudgående overvejelser for og imod. At bestemte ideer på den måde pludseligt kan brede sig og opnå hegemoni er ikke noget særsyn (Marcussen, 2002), og når det specielt gælder ideen om *workfare* frem for *welfare*, viser en amerikansk studie, at udbredelsen af denne ide ud over det amerikanske kontinent i stor udstrækning var ideologisk begrundet snarere end baseret på forudgående grundige problemanalyser (Norris & Thompson, 1995).

Dernæst kan man konstatere, at den form for problematisering af aktiveringspolitikken med henvisning til medborgerskab og demokrati, som her er lagt frem, stort set ikke er indgået i den politiske debat. En god forklaring herpå kunne naturligvis være, at politikken har vist sig velfungerende på sine egne præmisser. Men som angivet foreligger der forskningsresultater, som ikke alene har betvivlet aktiveringslinjens beskæftigelsesmæssige effekter, men som tillige har sat ganske alvorlige spørgsmålstegn ved gyldigheden af de antagelser, den bygger på. Heller ikke disse resultater har i særlig stor udstrækning kunnet finde vej til den offentlige velfærdspolitiske debat. Der har med mellemrum været blæst til politisk kamp mod såkaldt meningsløs aktivering, men aktivering som princip har ikke for alvor stået til diskussion.

Endvidere er den konkrete reformlovgivning forløbet på måder, der har besværliggjort en virkningsfuld offentlig debat. Således havde de afgørende nydannelser med arbejdsmarkedsreformen af 1993 ikke været bragt frem til debat af Socialdemokratiet i den forudgående valgkamp, hvilket næppe var tilfældigt, idet reformen på flere punkter betød et brud med partiets hidtidige politik (Ho & Stockholm, 1999; Green-Pedersen, 2002). Helt i overensstemmelse hermed konkluderer en undersøgelse af skiftet i velfærdspolitikken, at det kun i ringe grad kan tilskrives folkevalgte politikere (Torfing, 2004). Og som det vil fremgå i kapitel 8, er væsentlige dele af den senere reformlovgivning blevet til som led i finanslovsaftaler og dermed i praksis vedtaget uden for offentlighedens søgelys og indflydelsesmuligheder.

Det samme gjaldt som tidligere anført ændringen af efterlønnen i 1998

og de dermed forbundne ændringer på pensionsområdet. Og når der i dette kapitel kan være grund til perspektiverende at pege herpå, skyldes det, at heller ikke de i realiteten meget omfattende ændringer, som det danske pensionssystem er undergået i de seneste par årtier, har været genstand for en samlet offentlig politisk debat (Albrekt Larsen & Goul Andersen, 2004). Mens *indførelsen* af folkepensionen i 1956 var omgærdet af grundige og principielle offentlige overvejelser (Christensen, 1998), er den igangværende *afvikling* af samme folkepension som bærende element i det danske pensionssystem foregået, uden at der på noget tidspunkt er truffet offentligt begrundede beslutninger herom. Og i betragtning af i hvor høj grad netop folkepensionen har tegnet den danske velfærdsmodel og dens ideal om et lige medborgerskab for alle, må det i perspektiv af denne bogs overordnede problemstilling naturligvis vække til eftertanke.

## DANNELSE OG UDDANNELSE – SKOLEN OG DEN PÆDAGOGISKE DEBAT I DELIBERATIVT PERSPEKTIV

Foruden økonomisk uafhængighed har også dannelse og uddannelse traditionelt været betragtet som væsentlige forudsætninger for, at borgerne kan udfylde rollen som deltagere i det deliberative demokrati. På dette punkt er der stolte danske skole- og oplysningstraditioner at fremhæve, og i det længere historiske perspektiv kan der næppe herske tvivl om, at uddannelsesindsatsen i bredeste forstand har bidraget betydeligt til udviklingen af det relativt lige demokratiske medborgerskab. Som påpeget i kapitel 3 udgjorde folkeoplysningen, og især som den udspandt sig i højskolerne, et vigtigt element i periodens politiske vækkelse af den brede befolkning, og både forud herfor og efterfølgende har forskellige former for voksenoplysning spillet væsentligt med i samfundsudviklingen (Korsgaard, 1997).

Skolen og det øvrige uddannelsessystem har selvfølgelig også haft den sorterende funktion at medvirke til fordelingen af befolkningen i job- og statushierarkier; men effekterne i retning af social udjævning og mobilitet forekommer at være så indlysende, at de ikke behøver nærmere dokumentation. Nok kan ulighederne siges at være skubbet opad, men den absolutte højnelse af niveauet er i denne sammenhæng nok så vigtig; for eksempel som den viser sig ved en kraftig stigning i den andel af befolkningen, der får en studentereksamen eller tilsvarende eksamen. I år 2000 var den for aldersgruppen 20–29 år på 51 pct., mens den for de 80–93-årige kun var på fire pct. (Andersen, 2003: 105). I den forbindelse kan peges på veldokumenterede sammenhænge mellem uddannelsesniveau og politisk interesse, kompetence og deltagelse. Det er fremgået af en del surveyundersøgelser gennem de senere år, som efterlader et generelt indtryk af en befolkning med relativt veludviklede „borgerdyder“ i form af politisk interesse, omtanke, engagement og kompetence (Andersen m.fl., 1999; Goul Andersen & Borre, 2003). Også i Niels Nørgaard Kristensens kvalitative studie *Billeder af magten* fremgår et højt handlingsberedskab blandt danske borgere, og ingen steder kan man konstatere tidligere tiders

underdanighed, ydmyghed og fremmedgjorthed i forhold til det politiske system (Kristensen, 2003: 222).

Med hensyn til danskernes demokratiske dannelsesniveau synes en optimistisk konklusion om fremskridt snarere end forfald derfor også svær at komme uden om. Samtidig kan der imidlertid spores udviklingstendenser, som gør det positive billede mindre entydigt. Det gælder ikke mindst de seneste par årtiers omfattende ændringer inden for folkeskolen, som dette kapitel vil koncentrere sig om. Ganske vist har et angiveligt mål med de mange forandringer været at forberede eleverne til „medbestemmelse, medansvar, rettigheder og pligter i samfund med frihed og folkestyre“, som det hedder i paragraf 1 i den gældende folkeskolelov fra 1993. Spørgsmålet er imidlertid, hvor god den „ny“ skole vil være til at realisere denne målsætning om at forberede eleverne til demokrati. Og det gælder navnlig, såfremt demokratiet forstås som deliberativt demokrati. I så fald stilles skolen over for flere krav. Først og fremmest må den bidrage til at sikre alle et så højt videns- og færdighedsniveau som muligt, dels som forudsætning for produktivt at indgå i samfundets arbejdsdeling i almindelighed, dels for at kunne tage del i de offentlige, demokratiske processer i særdeleshed. Skolen må i forbindelse hermed medvirke til at udvikle en anti-autoritær mentalitet som borger snarere end undersåt. Der må ske en opøvelse af det mod til „offentligt at gøre brug af sin egen forstand“, som ifølge filosofen Kant er oplysningens devise. Derfor må skolen også bidrage til at udvikle evnen til refleksion og deliberation, til at lægge distance til egne umiddelbare interesser og præferencer, til at sætte fordomme på spil og generelt til at udvise respekt og ydmyghed for det bedre argument (jf. Kristensen, 1998).

Formodningen om, at skoleudviklingen i et sådant perspektiv tager sig problematisk ud, bygger jeg i første omgang på et almindeligt indtryk af mange års debat og fra indholdet af de gennemførte skolereformer. På den ene side synes der at være sket en nedprioritering af indlæring af bestemte kundskaber og færdigheder. På den anden side er hovedbestræbelsen i stedet gået ud på at hjælpe eleven til at finde sit personlige selv som „helt menneske“ gennem udvikling af forskellige såkaldte kompetencer (Pallesen, 1998; Hermann, 1999; 2002; 2003). Begge dele peger i retning af en dannelse markant forskellig fra den, det deliberative demokrati forudsætter. I anden omgang bygger formodningen på resultaterne af en række internationale undersøgelser, som har afsløret et relativt ringe fagligt kundskabs- og færdighedsniveau blandt danske skoleelever. Senest har OECD's såkaldte PISA-undersøgelse dokumenteret, at danske elever ligger i bunden blandt



de undersøgte 30 lande med hensyn til kundskaber og færdigheder i naturfag. Umiddelbart nok så vigtigt i denne sammenhæng er dog, at det for en relativt stor andel af de unge også kniber alvorligt med læsefærdighederne. Ifølge læseforsker Jan Meiding, Danmarks Pædagogiske Universitet, er der „således mindst 18 pct. af de danske 15-årige, som vil have vanskeligt ved at anvende deres læsning som redskab i deres fortsatte uddannelse og i deres fremtidige arbejde“ (Meiding, 2001).

I forhold til et ideal om alle borgeres mulighed for deltagelse i det offentlige ræsonnement, er det et uhyre alvorligt problem, og man foranlediges til at spørge, hvordan det er kommet så vidt. Forklaringerne er givetvis mange og komplicerede, men en væsentlig forklaring kunne være den simple, at indlæring af faglige kundskaber og færdigheder i mange år faktisk har haft en forholdsvis lav prioritet i den danske folkeskole. For at få dette afkræftet eller bekræftet har jeg analyseret den skolepædagogiske debat, som den har udspillet sig i den danske skoleoffentlighed i de seneste 25 år. Formodningen er, at debatten har været domineret af en bestemt pædagogisk diskurs, hvor netop andre ting end bestemte faglige kundskaber og færdigheder har stået i centrum af interessen. Selv om den pædagogiske debat naturligvis ikke direkte siger noget om undervisningens indhold og karakter, må man formode, at den afspejler tendenser og prioriteringer, som i det længere tidsforløb også viser sig i praksis.

Undersøgelsens overordnede tese er altså, at indlæring og tilegnelse af faglig viden og færdigheder har været prioriteret relativt lavt i den danske skoleoffentlighed i hvert fald frem til midten af 1990'erne. Som en anden tese forventes, at der herefter som følge af offentliggørelsen af de noget dystre danske resultater fra internationale undersøgelser af det faglige niveau sker ændringer i debatten i retning af større interesse for indlæring af viden og færdigheder.

Den teoretiske baggrund for denne anden tese er overvejelserne i kapitel 2 om forholdet mellem offentlighed og rationalitet. På den ene side blev der i det pågældende kapitel peget på, hvordan det kan gå ud over rationalitet og saglighed, såfremt deloffentligheder på teknokratisk vis lukker sig om sig selv. På den anden side blev det anført, hvordan intervention fra den større offentlighed kan skabe nybrud til gunst for sagligheden. På linje hermed har Peter Hall fremsat den hypotese, at det ofte er et vigtigt moment i større politikændringer (paradigmeskift), at nye aktører kommer med som deltagere i den offentlige debat (Hall, 1993). Halls begreb om „policy-paradigmer“ refererer videnskabsteoretikeren Thomas Kuhn (Kuhn, 1973), og

et lille indskud om hans teori kan yderligere illustrere tankegangen. Kuhn taler om såkaldte normalvidenskabelige perioder, hvor et bestemt paradigme dominerer, således at væsentlige præmisser aldrig bliver problematiseret. Først i det øjeblik paradigmet bliver udfordret af alvorlige anomalier, dvs. tilfælde, som paradigmet ikke kan rumme og gøre rede for, kan det geråde i krise og eventuelt blive erstattet af et nyt paradigme. I den forbindelse er det dog samtidig en klar teoretisk forventning, at de gamle trossætninger vil være ret modstandsdygtige og repræsentere en betydelig inertie.

Jeg vil starte med nogle metodiske og teoretiske bemærkninger. Derpå præsenteres undersøgelsens resultater, og på det grundlag vender jeg tilbage til udgangsspørgsmålet om dannelse som almen forudsætning for demokratiet.

## M E T O D E

Som metode til aflæsning af den pædagogiske og skolepolitiske debat er valgt en indholdsanalyse af Danmarks Lærerforenings fagblad, *Folkeskolen*, årgangene 1978–2002. Begrundelsen er, at dette blad er så grundigt informerende, at det med stor sandsynlighed må antages at afspejle de dominerende positioner i den pædagogiske og skolepolitiske offentlighed. Da hver årgang består af godt 40 numre har det ikke været muligt at gennemgå alt inden for de givne rammer. I stedet er der sket et udvalg med udgangspunkt i de indeks med emneregistre, der findes til hver årgang. Herfra er der valgt emner ud, der umiddelbart virkede relevante, samt efter nøgleord som færdighed, kundskab, viden, (ind)læring, boglig, projekt, praktisk, tværfaglig, læsning, helhed o.a.

Desuden er gennemgået adskillige numre umiddelbart efter et nummer med en vigtig artikel for at konstatere, hvorvidt den har affødt debat i form af kommentarer eller læserbreve. Disse er nemlig ikke opført i indekset. Det har samtidig været en god lejlighed til at udvide læsningen i materialet og har givet en bredere forståelse for den pædagogiske tidsånd. Desuden er med mellemrum foretaget en gennemlæsning af en række numre i kronologisk rækkefølge for at styrke overblikket over materialet. Gennemsnitligt ligger antallet af undersøgte numre på omkring 25 pr. årgang, hvilket altså er ca. 60 pct. af hver årgang. Denne i nogen grad tilfældige udvælgelse giver selvfølgelig en vis usikkerhed med hensyn til undersøgelsens gyldighed, men da der altså er tale om en indholdsanalyse med henblik på at tegne et generelt billede, skulle det ikke være et afgørende problem. Af forsknings-

økonomiske grunde er der ikke differentieret med hensyn til indlæggenes nærmere form og karakter, ligesom referencerne til de mange citater nok er præcise og kontrollerbare, men ikke generelt særligt detaljerede.

*Folkeskolen* har karakter af at være en skønsom blanding af et fagfor-  
eningsblad, et pædagogisk tidsskrift og et ugeblad for skolesager. De  
udvalgte undersøgelsesfelter, uddannelsens mål, pædagogiske metoder og  
udviklingsarbejder, demokratiaspekter m.m., er blot få af mange aspekter  
af danske og internationale skoleforhold, som belyses og debatteres i bladet.  
Mange andre områder kunne have været interessante for problemstil-  
lingen som for eksempel spørgsmålet om karakterer og prøver og om  
skolen som sorteringsmekanisme, men en begrænsning har været praktisk  
nødvendig.

Før den nærmere beskrivelse og analyse af materialets indhold skal som  
noget generelt karakteristisk nævnes, at debatten i *Folkeskolen* oftest afspejler  
to principielt forskellige skolesyn.

## T O S K O L E S Y N

Skolen er præget af to skolesyn eller udviklingstendenser. Den ene læg-  
ger vægt på grundlæggende kundskaber, fastholdelsen af den fag- og  
lektionsopdelte skole, modernisering af det faglige indhold inden for de  
traditionelle og faglige rammer samt, at enelærersystemet er dominerende.  
Den anden lægger vægt på fagsamarbejde, tværfaglig undervisning, team-  
undervisning, to-lærerordninger, nye lærerroller, modulundervisning,  
projektdage og en fleksibel skemalægning året igennem. Man ser mange  
steder, at de to retninger udvikler sig side om side i samme kommune, i  
nogle tilfælde endda inden for den samme skole (18, 1994).

Denne karakteristik af den danske folkeskole er givet i 1994, men kunne for  
så vidt være fremsat på et hvilket som helst tidspunkt inden for de seneste 30  
år. At tale om kun to skolesyn er selvfølgelig udtryk for en forsimpning, men  
det er alligevel temmelig rammende. På trods af adskillige mellempositioner  
træder forskellene tydeligt frem i den pædagogiske debat i *Folkeskolen* gen-  
nem hele perioden. Principielt og teoretisk drejer det sig grundlæggende  
om, hvorvidt undervisningen (som undervisning) skal tage udgangspunkt  
i den objektive dimension, i fagene og stoffet med tilhørende kundskaber  
og færdigheder. Eller om den (som „læring“) skal tage udgangspunkt i den  
subjektive dimension, i eleven og dennes interesser, erfaringer etc. (Dale,  
1981; jf. Loftager, 1990).

De to skolesyn kan begge hente støtte i folkeskolens formålsparagraffer. Folkeskoleloven af 1975 siger:

§ 2. Folkeskolens opgave er i samarbejde med forældrene at give eleverne mulighed for at tilegne sig kundskaber, færdigheder, arbejdsmetoder og udtryksformer, som medvirker til den enkelte elevs alsidige udvikling.  
Stk. 2. Folkeskolen må i hele sit arbejde søge at skabe sådanne muligheder for oplevelse og selvvirksomhed, at eleven kan øge sin lyst til at lære, udfolde sin fantasi og opøve sin evne til selvstændig vurdering og stillingtagen.

Med få, men ikke uvæsentlige, ændringer hedder det tilsvarende i Folkeskoleloven af 1993:

§ 1. Folkeskolens opgave er i samarbejde med forældrene at fremme elevernes tilegnelse af kundskaber, færdigheder, arbejdsmetoder og udtryksformer, der medvirker til den enkelte elevs alsidige personlige udvikling.  
Stk. 2. Folkeskolen må søge at skabe sådanne rammer for oplevelse, virkelyst og fordybelse, at eleverne udvikler erkendelse, fantasi og lyst til at lære, således at de opnår tillid til egne muligheder og baggrund for at tage stilling og handle.

Hvor det første mere traditionelle skolesyn lægger vægt på, at skolen skal „give eleverne mulighed for at tilegne sig kundskaber og færdigheder“, fokuserer det sidste reformpædagogiske skolesyn derimod mere på „den enkelte elevs alsidige udvikling“ eller – i 1993 – „... alsidige personlige udvikling“ samt „lyst til at lære, udfolde sin fantasi og opøve sin evne til selvstændig vurdering og stillingtagen“ eller – i 1993 – „opnår tillid til egne muligheder og baggrund for at tage stilling og handle“.

Der hersker almindelig enighed om, at skolen skal rumme begge dele. Uenigheden drejer sig om, hvilken af de to sider der er den primære og derfor den, skolen først og fremmest skal fokusere på og undervisningen tilrettelægges efter. Hvor selve stoffet og færdighederne og dermed indholdet i undervisningen er det primære i den traditionelle skoleforestilling, fokuserer reformpædagogikken på eleven og dennes personlige udvikling, hvilket kommer til udtryk i begreber som „eleven i centrum“ og „ansvar for egen læring“. Man kan også sige, at det drejer sig om en uenighed om elevernes „kunnen“ over for deres „væren“ som det, der skal bearbejdes og udvikles (Pallesen, 1998; Frykman, 1998). I forhold hertil kommer spørgsmål om bl.a. vægtningen mellem forskellige kundskabs- og færdighedsområder

principielt i anden række. For eksempel kan man inden for det traditionelle skolesyn udmærket vægte musiske fag og færdigheder, ligesom det naturligvis ikke er ensbetydende med anbefaling af en autoritær, envejskommunikerende terpeskole uden blik og interesse for den enkelte elevs situation og forudsætninger. Det afgørende er, om fokus i undervisningen er rettet mod stoffet og færdighederne som noget, der er givet uden for eleven, og som det gælder om at komme i besiddelse af, eller om det er rettet mod den enkelte elevs personlige udviklings- og kompetenceprojekt. Denne basale forskel kan også komme til udtryk med hensyn til undervisningens form og tilrettelæggelse. Især vil der være stærkt divergerende opfattelser af omfanget af elevernes indflydelse på, hvad de skal beskæftige sig med. I respekt for den enkelte elevs selvstændige valg af egen personlige udvikling og med sigte på at „lære for at lære“ vil reformpædagogikken trække i retning af selvvalgte emner og projekter. Omvendt vil man inden for det traditionelle skolesyn lægge vægt på, at elevernes selvstændighed, kritiske sans mv. udvikles gennem tilegnelse af kundskaber og færdigheder, der i sig selv er så vigtige, at alle så vidt muligt bør have dem som led i en almen dannelse.

Som det vil fremgå, er det reformpædagogiske skolesyn voldsomt dominerende frem til midten af 1990'erne. Dog markerer den mere traditionelle forestilling om skolen sig fra midten af 1980'erne, hvor den borgerlige regering og særligt undervisningsminister Bertel Haarder i højere grad sætter fokus på grundlæggende kundskaber, viden og færdigheder. For eksempel nedsættes i 1986 et udvalg, der skal vurdere „danskernes behov for grundlæggende kundskaber i det nye årtusinde“, hvilket naturligt præger debatten. Samtidig er det utvivlsomt en vigtig sandhed, når Haarder selv i et festskrift til den daværende direktør i ministeriets folkeskoleafdeling siger: „Jeg fik aldrig rigtigt skovlen under Folkeskoleafdelingen“ (citeret efter 35, 1994: 22).

Nedenfor beskriver jeg først strømningerne i debatten fra slutningen af 1970'erne til midten af 1990'erne for så dernæst at bevæge mig frem mod i dag.

## KRISE OG OPSPLITNING ELLER HELHED OG SAMMENHÆNG?

Debatten bærer frem til 1984 præg af en generelt opgivende stemning på grund af angiveligt flere store problemer for skole og lærere: real-

lønsnedgang, forringelse af arbejdsvilkår, skoletrætte børn, disciplinkrise, normopløsning, angreb på lærerstanden i offentligheden (indoktrinering, dovenskab) m.m. Der hersker en stemning af utilstrækkelighed, der også smitter af på den pædagogiske debat. Mange lærere giver i *Folkeskolen* udtryk for deres trøstesløse situation. Lærer i 25, 1979: „DET ER NOGET GENERELT. Det er hele folkeskolen der er noget i vejen med.“

Krisestemningen ledsages ikke overraskende af krav om indgreb, om at gøre noget. På det pædagogiske område fører det til udbredelse af tanker om nødvendigheden af at forandre folkeskolen både pædagogisk og strukturelt. Den pædagogiske debat bliver i den forbindelse præget af en række nøglebegreber og slagord, som bliver brugt igen og igen. Det er ord eller begreber, som er taget direkte ud af det reformpædagogiske skolesyn: Skolens åbning mod det omgivende samfund, projekt- eller problemorientering, tværfaglighed, samordnet indskoling, lærer-/teamsamarbejde, elevdemokrati, medbestemmelse og medansvar, børnenes alsidige udvikling. Hovedparten af disse begreber griber ind i hinanden og er dele af den pædagogiske hovedstrøm. For begreberne er mere eller mindre forskellige sider af samme sag eller samme *helhed*. Helhed og sammenhæng er nok de vigtigste nøgleord på denne tid, og ønsket om at skabe dette i skolen, i dens indhold og for børnene gennemsyrrer den pædagogiske debat i *Folkeskolen* og udgør kernen i hele strømmen.

Grundsynspunktet er en reaktion på, at alting ses som opsplittet: nutidens samfund, verden, mediebillede, hverdag og især skolen med dennes struktur. „Vi lever i en opsplittet verden, og er der noget vi har brug for, så er det helhed og sammenhæng“ (1-2, 1988). Den eksisterende skoleform anses for at fremme en skadelig opsplitning af hverdagen gennem forskellige fag, forskellige lærere, og 45 minutters lektioner. „... en opsplittet skoledag bevirker, at mange elever i de ældste klasser ikke oplever skolen som meningsfuld“ (6, 1979).

Man ønsker ikke, at skolen skal være med til at forstærke denne generelle tendens til opsplitning. Den skal i stedet bøde på den og forhåbentlig gøre børnene bedre rustet til mødet med det „splittede“ samfund ved at skabe mening, sammenhæng og helhed på forskellige områder.

Målet var en mere sammenhængende skoledag for såvel elever som lærere med følgende midler: En sammenhæng mellem fagene: ikke-fagdelt undervisning. En sammenhæng i dagens opdeling: længerevarende lektioner. Få lærere om en gruppe børn: tæt lærersamarbejde (beskrivelse af udviklingsarbejde i 49, 1981).

Den traditionelle skole får også skylden for den stigende skoletræthed og tiltagende disciplinproblemer.

Den undervisning, eleverne i dag får i skolen, er uden nogen forbindelse med den virkelighed, der omgiver os, og der er heller ingen sammenhæng mellem undervisningen i de enkelte fag, hvilket har gjort undervisningen mere eller mindre livsfjern og meningsløs og resulteret i en meget stor skoletræthed (35, 1978, anmeldelse af Torben Weinreich: *Elevrod?* – *Elevråd!* Citat fra bogen).

Eller endnu værre: ungdomskriminalitet!

Jeg vil påstå, at når vi i dag står med ungdomsproblemer i så høj grad, som tilfældet er, så er det bl.a., fordi vi fra skolen har sendt eleverne ud i et komplekst og dynamisk samfund, måske med en masse viden om enkeltfænomener indhøstet i forskellige af skolens fag, men ude af stand til at transformere denne viden til den nye sociale sammenhæng og ude af stand til at skabe sig overblik. Og unge uden overblik over chancer og muligheder i tilværelsen vælger let forkert, bliver forvirrede og havner i kriminalitet og lignende (25, 1979).

Imidlertid er det ikke alene fagene og fagopdelingen, der er problemet, også skolens vægt på det boglige bliver lagt den til last.

#### OPGØR MED DEN BOGLIGE SKOLE

Folkeskolen anses i debatten for at være alt for boglig og teoretisk, og det kædes sammen med den voksende disciplinkrise og skoletræthed blandt ældre elever. Endvidere skinner også et klassesamfundssynspunkt ofte igennem i form af modvilje mod sortering (niveaudeling, karakterer og eksamener) (længerevarende debat i foråret 1982) og mod „borgerlige“ idealer om teori og boglighed (fx 50, 1983).

Så længe skolen prioriterer samfundets, efter min mening forfejlede målsætning omkring boglige kundskaber højest, når vi ingen vegne. Den dag timeplanen tilgodeser kreative evner og menneskekundskab, udviklingen af den sociale adfærd og styrkelsen af positive fritidssysler på linje med de boglige færdigheder, har vi et udgangspunkt ... (16, 1984).

Mange udtrykker deres holdning til „... problemet: skolens boglige overvægt“ (3, 1979), og angrebene på bogligheden og den boglige skole fortsæt-

ter denne eksplicitte form frem til omkring 1984. At mange anser skolen for at være (for) boglig fortsætter dog, men kommer i perioden efter i stedet til udtryk på anden vis, for eksempel i anbefalinger af samordnet indskoling: „De lærere, som ønsker samordnet indskoling, ønsker det, fordi der er problemer i 1. klasse, som er for boglig“ (1-2, 1988).

Bogligheden modstilles som oftest de såkaldt praktisk-musiske fag, der entydigt tillægges en positiv værdi.

Generelt må den enkelte skole gøre meget for, at de praktisk/musiske fag „iscenesættes“ således, at interessen for dem vækkes og fastholdes. For ellers foregår efter børnenes opfattelse alt det spændende uden for skolen, og skolen bliver stedet, hvor man kun gør det, man nødvendigvis skal (særnummer, maj 1979).

Der findes selvfølgelig røster, der ikke ønsker de praktisk-musiske fag opprioriteret, men langt de fleste gør. Som oftest tages ikke stilling til, om det må ske på bekostning af de boglige fag, men nogen ønsker tydeligvis en opprioritering, uanset at det måtte gå ud over det boglige indhold (eller netop derfor). Temaet kan genfindes frem til i dag – særligt i forbindelse med den samordnede indskoling for de mindste børn. For eksempel beskriver en artikel i 1994 et udviklingsarbejde med en 1. klasse, hvor først og fremmest de kreative evner vægtes.

Lærdommen skal leges ind de første fire skoleår, hvor de boglige fag er fjernet til fordel for fag som filosofi, billedkunst, bevægelse og drama. (...) I forhold til den traditionelle undervisning sparer elevernes bredere udtryksmåder de svageste for nederlag, siger [Lærer X]. – Børn er ikke tomme kar, der skal fyldes op med abstrakt viden. Børn kan noget. De kan lege, og det bygger vi videre på. Børnene har følelserne med i det, de lærer og finder hver især deres udtryksmåde, siger [Lærer Y] (24, 1994).

Børnenes egne, bredere udtryksmåder kommer på denne måde i centrum, fordi de svageste – underforstået de bogligt svageste – skal spares for nederlag. Og opfattelsen af, at de praktisk-musiske fag giver de svageste færre nederlag, går igen i hele perioden.

Argumenterne for at opprioritere de praktisk-musiske fag er mange:

- Fordi det (bare) er godt – fagene og deres indhold omtales udelukkende positivt i forhold til de boglige fag (fx særnummer, maj 1979).
- Fordi det skaber mere hele, kreative og lykkelige mennesker (skolen skal



- udvikle børnenes personlighed, kreativitet bliver efterspurgt af erhvervs-  
livet, børnene skal være glade for at gå i skole o.a.) (fx 39, 1983).
- Fordi det er med til at åbne skolen mod samfundet (fx 4, 1979).
  - Fordi eleverne efterspørger/ønsker det (fx 11, 1984). Dette argument dukker af og til op på trods af dokumentation for, at det tilsyneladende er forkert (fx 50, 1979).
  - Fordi det hjælper de bogligt svage elever – de såkaldt praktisk begavede og/eller skoletrætte elever (de svageste skal undgå nederlag) (fx 4, 1981).

Det sidste argument er det mest udbredte og skal selvfølgelig ses i sammenhæng med påstanden om, at skolen er for boglig. Ligesom fagene inddeles eleverne i boglige og praktiske efter deres evner, og de tilhører enten den ene eller den anden gruppe. Der opereres med en naturlig modsætning – de, der er dårlige bogligt, er gode praktisk og omvendt. „Nu er det næppe mere end halvdelen af eleverne, der er boglige, så man kunne forvente, at der så på andre måder blev taget hensyn til de ikke-boglige. Det gør der imidlertid ikke“ (4, 1979).

For at imødekomme de praktiske elevers behov og undgå, at de oplever nederlag, bliver der på mange skoler lavet forskellige forsøg og udviklingsarbejder, og disse beskrives flittigt og næsten altid positivt i *Folkeskolen*. Der arbejdes med at indlægge praksiselementer i de enkelte fag (fx 11, 1978; 1-2, 1979), ekskursioner og praktikordninger (fx 17, 1979; 7, 1981) samt projekter, emnearbejder og featureuger (fx 12-13, 1978; 13, 1980; 22, 1983). Mange af disse ideer søges videreudviklet gennem de støttede skoleforsøg, og de er for længst slået igennem som et fremtrædende islæt i de fleste skolars hverdag.

## S K O L E T R Æ T H E D

Problemer med skoletræthed er et emne, der fylder meget i debatten omkring 1980, men det dukker i forskellige sammenhænge op fra tid til anden gennem hele perioden. Skoletrætheden giver sig udslag i manglende engagement og manglende lærelyst, uro i timerne eller ligefrem sabotage af undervisningen. De sidstnævnte problemer benævnes også disciplin-krise og bliver ofte kædet sammen med generelle tendenser til familie- og normopløsning. Mange initiativer tages for at gøre noget ved problemet. Der arrangeres konferencer, nedsættes udvalg, udfærdiges rapporter mv. I maj 1979 udkommer der et helt tillæg til *Folkeskolen* om emnet med titlen

„Skoletrætte og alternativer. Er projektorienteret undervisning vejen fremad?“. Der fremkommer mange forskellige løsningsforslag lige fra de mere specifikke, såsom produktionsskoler eller særlige projektgrupper/-klasser, til de mere generelle i form af blandt andet større ansvar, mere medbestemmelse og demokrati og tværfaglig og projektorienteret undervisning.

Uanset begrebets hyppige anvendelse, ligger det ikke fast, hvad skoletræthed mere præcist dækker over, eller hvad der betinger den. Dog er det en udbredt opfattelse, at det kun er de „praktisk orienterede“ elever, der bliver skoletrætte, fordi skolen er for boglig (fx 6, 1979; 50, 1983). Men bortset fra et enkelt interview med tre unge i særnummeret, maj 1979, er der ingen steder, hvor de skoletrætte unge selv er blevet spurgt. Dette er så meget desto mere bemærkelsesværdigt, som en artikelserie i *Folkeskolen* i 1994 viser, at de skoletrætte og/eller belastede børn gerne vil have normal undervisning. For selv om de ikke elsker bøger, vil de gerne lære at læse og regne. „Det er vigtigt for dem at blive opfattet som skoleelever. De er trætte af særbehandling og af at være specielle. De gider ikke længere skærenisser ud i krydsfiner og male dem røde til jul...“ (43, 1994).

Desuagtet er skoletrætheden blevet snævert forbundet med den boglige skole. I en sådan optik er problemet, at det gør „de praktiske“ til tabere, giver dem dårlig selvtillid osv., men altså ikke, fordi de kommer til at mangle nogle grundlæggende kundskaber. Der er klart større fokus på, om børnene kan lide at gå i skole, end på det, de rent faktisk skal få ud af at gå i skole. På denne måde bliver den udefinerede skoletræthed brugt i opgøret med den boglige skole. „Er skoletræthed ikke efterhånden ved at være så stort et problem, at vi på skolens område kan få lov til at regulere, forebygge, ændre skolen? Den er for teoretisk, for blottet for mening, for boglig.“ (særnummer, maj 1979). Her ses, hvordan de to opfattelser løber sammen, og hvordan et problem (skoletræthed) bliver en løftestang for et opgør med den boglige skole.

Skoletræthed bruges også som begrundelse for introduktion af andre nydannelser som tværfaglig og/eller projektorienteret undervisning. Eksempelvis beskrives i et notat fra Danmarks Lærerforenings Pædagogiske Udvalg, hvordan problemet kan afhjælpes. „Der peges bl.a. på en række ændringer i folkeskolens struktur og indhold. (...) Der tales om en vis opløsning af faggrænserne til fordel for et emneorienteret arbejde“ (7, 1981). Tilsvarende anmeldes i nr. 6, 1982 en rapport om skoletræthed fra Uddannelsesrådet for grundskolen, der blandt andet anbefaler en udvikling af folkeskolens normale undervisning mod ikke-fagdelt undervisning.

Mange udviklingsarbejder og -projekter lanceres også som tværfaglig og projektorienteret undervisning blandt andet med det formål at mindske eller helt forhindre skoletræthed („Nyt fra Folkeskolens Forsøgsråd“ i fx 47, 1980; 2, 1981; 6, 1981; 9, 1981; 47, 1981). En stor del af skoleforsøgene har gennem hele perioden en klar profil mod det tværfaglige og projektorienterede. Formanden for Folkeskolens Forsøgsråd, Kaj Spelling, udtalte i forbindelse med sin afgang i 1984: „Den ikke-fagdelte undervisning er det område, jeg har været mest optaget af“ (4, 1984).

#### T V Æ R F A G L I G H E D O G U D V I K L I N G - H E L H E D S S K O L E N

Helhedstanken har som nævnt stor betydning for ideen om tværfaglighed. Fagene ses som årsag til en opsplnitning af hverdagen for elever og lærere. Der udtrykkes derfor „... behov for, at skolen undertiden fraveg fagopsplnitningen og lod elever se helheder og sammenhænge“ (3, 1979). Dette behov imødekommes ved at arbejde på tværs af fagene omkring emner i projektorienteret undervisning, der kan udgøre denne helhed. En grundtanke bag tværfagligheden er „... at virkeligheden jo ikke er delt op i fag og, at det ikke så meget drejer sig om at lære noget, men mere om at lære hvordan, man lærer noget“ (28-30, 1980). I stedet hævdes, at man bedst lærer at lære noget ved at nedbryde faggrænserne og arbejde projektorienteret. „Det drejer sig om at lære, hvordan man tilegner sig viden ved at stille de rigtige spørgsmål, som det for eksempel sker i projektorienteret undervisning“ (3, 1995). De traditionelle fag er jo forbundet med at lære noget bestemt, og det er ifølge det ovenanførte citat fra 1980 ikke længere så vigtigt (se også nedenfor om færdigheder og viden).

At fagene ikke længere har nogen særlig pædagogisk værdi synes i det hele taget at være et udbredt synspunkt i debatten i *Folkeskolen* (fx 20, 1979; 6, 1987; 41, 1987; 3, 1988). Til gengæld tillægges den nye form nogle meget og ubetinget positive effekter. For eksempel:

Vi tror, at de forhold, en ikke-fagdelt undervisning med en stor grad af elevmedbestemmelse muliggør, betyder, at børnene trives bedre i skolen, får en kvalitativt bedre viden og nogle færdigheder, der gør dem langt bedre kvalificerede til at være bevidste og aktive mennesker i informationssamfundet (47, 1986).

Netop samfundets angivelige forandring, den rivende udvikling, overgangen til informationsfundet m.m. udgør et andet udbredt argument for at gennemføre ændringer af folkeskolen, og det sker med enslydende formuleringer hele perioden igennem. Ud over „argumenter“ som: „De kvalifikationer, som eleverne får i skolen i dag, er allerede forældede om fem til seks år“ (19, 1995), begrundes det dog aldrig nærmere, hvordan konkrete samfundsforandringer nødvendiggør de foreslåede ændringer, og specielt ikke, hvorfor den fagdelte undervisning ikke længere slår til. Fraværet af mere udfoldede og dokumenterende begrundelser skal givetvis ses i sammenhæng med, at projektorientering/tværfaglighed i det hele taget ses som et vidundermiddel, der vil være i stand til at afhjælpe alle mulige slags problemer – således også af social art (49, 1980). Det kommer for eksempel til udtryk i den vurdering, at

en konkret/tværfaglig undervisning, der indebærer en projekt- og emneorienteret undervisning samlet i helheder og dækkende mange fag, vil give øget mulighed for elevernes medleven, medbestemmelse og medansvar. Der vil inden for den tværfaglige undervisnings videre rammer være langt større muligheder for at gå i dybden med interesseområder, få indflydelse på projekternes delmål og blive medansvarlig for egen og andres udbytte af undervisningen. Samt at den konkrete/tværfaglige undervisning vil skabe forbedrede arbejdssituationer og dermed bedre personrelationer – og problemer som mindreværd, mobning, skoletræthed m.m. kan i højere grad forebygges (47, 1981).

I sammenhæng hermed fremhæves ofte denne undervisningsforms motivationsmæssige fordele. For eksempel: „Folkeskolens problem er den kraftige opdeling i teoretisk undervisning og praktisk-musiske fag. Det er sjældent, at man anlægger en tværfaglig synsvinkel. Det er også derfor meget forståeligt, at det somme tider kniber noget med elevernes motivation i hverdagen“ (34, 1980). Og alt i alt konkluderes allerede i 1984, og altså ni år før den ny folkeskolelov indførte tværfaglighed som fast element i undervisningen: „Man har gjort så mange gode erfaringer med den ikke-fagdelte undervisning også i de ældste klasser, at der bør ske en ændring af folkeskoleloven i denne retning“ (25, 1984).

I forlængelse heraf går Danmarks Lærerforening i foråret 1984 i offensiven med debatoplægget „Fremtidens Skole – skolens fremtid“ (tillæg til 7, 1984). I de følgende fem-seks år debatteres intenst, hvordan folkeskolen kan udvikles, så den kan indfri de krav, der vil blive stillet i fremtiden. Der afholdes en lang række konferencer om temaet og udgives flere debatoplæg,

ligesom der afholdes en Folkeskolens Dag i marts 1986, som involverer alle folkeskoler i hele landet – første gang noget sådant er sket. Debatten om Fremtidens Skole ledsages af en generelt positiv og optimistisk stemning i folkeskolen. „Det syder og bobler i den danske folkeskole i disse år“ eller lignende høres ofte. Der henvises til de mange udviklingsarbejder og grøden på lokalt niveau. Den pessimistiske tone fra 1970'erne og første del af 1980'erne er klart blevet vendt.

Et begreb, der går igen overalt, er „Helhedsskolen“. Jf. afsnittet om helhed er helhedsskolen en skole, der udgør og præsenterer en helhed. I endnu et debatoplæg om Helhedsskolen (tillæg til 35, 1987) er det en central forestilling, at tværfaglig undervisning kan give børnene de samme færdigheder som den traditionelt faglige – og mere til. Dette slås kraftigt fast:

Det må sikres, at børnene lærer de for deres alderstrin passende færdigheder, teknikker og de forskellige videnskabsfags metoder (...) Koncetrerede indlæringsmoduler til træning af basale færdigheder, teknikker og moduler skal indgå som et naturligt element i skolens undervisningsvirksomhed. En af forudsætningerne for, at eleverne skal kunne få det fulde udbytte af en helhedsbaseret undervisningsstruktur, er, at de basale færdigheder beherskes i tilstrækkeligt omfang (38, 1984).

På den anden side er der også fortsat en klar tendens til at tillægge den tværfaglige undervisning et alternativt sigte med fokus på andre færdigheder end dem, som den fagdelte skole står for.

## FÆRDIGHEDER OG VIDEN

Som nævnt er der nogle gange opmærksomhed om „færdighedstræning“, men generelt bliver færdigheder og viden prioriteret lavt til fordel for egenskaber som kritisk sans, evne til overblik (helhed), selvstændighed osv. Og ikke således, at viden og færdigheder betragtes som grundlaget for disse egenskaber. Selvstændig stillingtagen/vurdering forstås netop ikke som kvalificeret stillingtagen. Det vil sige en stillingtagen, der vokser ud af en faktisk viden om det, der skal dannes mening om. Tværtimod forstås det som noget, der baserer sig på holdninger, eleverne selv skal nå frem til uden påvirkning udefra (fx 40, 1978; 20, 1983; 46, 1984; 43, 1986).

Drop skemaet med flimmeret af fag, det er udsigtsløst at give eleverne en bred basisviden. Dels vokser den samlede mængde af viden eksplosivt,

dels glemmer de hurtigt hoben af fakta. (...) Det gælder om at undersøge få emner og gøre det til bunds i stedet for at forsøge at favne over meget. Der er megen skyldfølelse over al den viden, der findes, og som der ikke er tid til at lære eleverne. Men man kan ikke nå alt. Det er bedre at afdække få emner end at dække mange. Mindre er mere! (33, 1999).

Af og til ses dog problematiseringer af denne opfattelse: „Man kan ikke tage kritisk stilling til emner uden at have et fundament af viden og værdier at vurdere kritisk ud fra“ (17, 1988). Og en sådan kritik bliver hyppigere frem mod i dag i takt med – notabene – at projektarbejdet vinder mere og mere frem. „Læring gennem projektarbejde og selvvalgte opgaver skabes kun, hvis eleverne i forvejen besidder både de personlige og de faglige forudsætninger for at se dybere årsagssammenhænge. Og mine erfaringer siger, at det bliver de ringere og ringere til“ (39, 2001).

Nedprioriteringen af færdigheder og viden fremgår også af den måde, de omtales på. Det bliver ofte nævnt, at de grundlæggende kundskaber selvfølgelig skal være på plads, men i samme åndedrag kobles typisk noget andet på – et „men ...“ (fx 37, 1984; 47, 1986; 36, 1987; 21, 1990; 49, 1996; 49, 2001). Det er således tydeligt, at det, der kommer efter „men’et“, er vigtigere end de grundlæggende kundskaber. For: „Der skal ikke kun formidles kundskaber til eleverne, men i lige så høj grad skabes muligheder for oplevelse, selvvirksomhed, fantasiudfoldelse, vurdering og stillingtagen til, hvordan vi ønsker at leve“ (49, 1983; se også særnummer, maj 1979; 16, 1984; 41+43, 1986). Tillige ses også egentlig negative syn på viden, hvad enten den er „belastet“ (9, 1978), „gold“ (21, 1990), „unødvendig“ (20, 2000), „en bovlam krikke“ (41, 1986) etc. Samme slags tillægsord sættes også på den udenadslære, som viden ofte sættes lig med (40, 1978; 22, 1987; 10, 1988).

Nedvurderingen af viden, kundskaber og færdigheder kommer også til udtryk i sammenkædningen med „... en skoleform vi har forladt, nemlig ‘terpeskolen’, der var domineret af ‘udenadslæren’“ (38, 1980). Andre kendetegn ved denne skoleform er fagopsplitningen (manglende helhed), katederundervisning (manglende selvstændighed), lærerstyring (manglende demokrati). I en artikel beskrives, hvordan en lærer laver henholdsvis „projektundervisning“ og „slavearbejde“ (traditionel klasseundervisning) (38, 1996). Denne „terpeskole“ er det ultimativt værste skældsord inden for det reformpædagogiske skolesyn – den er symbolet på „den sorte reaktion“ (50, 1983), som det gælder om at få lagt bag sig (fx 51-52, 1987; 34, 1999). Der tales om

... en misforstået videnskabsindlæring – og det er måske et af skolens generelle metodiske problemer. Vores fag drejer sig om at lære eleverne *viden*: konkrete, informative facts om dette og hint. Og det er en pædagogisk fejl. Vi skal i stedet bruge indsigt-indlæring i langt højere grad. Ved *indsigt* mener jeg forståelse for sammenhænge, overblik over samfundssammenhænge, men også social forståelse og lydhørhed over for medmennesket og det omgivende miljø (25, 1979).

Især i debatten om samordnet indskoling træder de sociale aspekter tydeligt frem (fx 13, 1981; 7, 1990). Reformpædagogikkens fokusering på elevernes væren frem for deres kunnen fremgår her klart. „Det vigtigste er altså ikke det specifikt faglige, de lærer i skolen, men den personlighed, de udvikler“ (47, 1997). I tråd hermed debatteres socialpædagogiske aspekter hyppigt i *Folkeskolen*, og modstillingen til det faglige skinner ofte igennem (fx 37, 1985; 41, 1986; 14, 1990). Og som regel som om tilstedeværelsen af en modsætning giver sig selv – hvad den i forhold til en refereret norsk undersøgelse dog næppe gør.

Forskerne var også interesserede i at vurdere elevernes trivsel sammenlignet med faglig udvikling, fordi trivsel og social udvikling ofte sættes i modsætning til den skolefaglige udvikling. Resultatet var imidlertid, at der var en sammenhæng mellem dem, så de elever, der havde god faglig fremgang, også trivedes godt. Der er dermed udryddet en ofte hørt misforståelse: At der er et misforhold mellem faglige og sociale mål (13, 1990).

Men i den danske rapport fra 1994 over den internationale læseundersøgelse fra 1992 hedder det blandt andet:

En af forklaringerne [på den dårlige danske placering for 3. klasser, mens 8. klasserne placerede sig middelmådigt] er, at vi har en tradition for en blød skolestart, som er et gode, vi gerne vil holde fast ved. De andre lande er mere sporet ind på nogle færdigheder, der skal køres ind i løbet af de første skoleår. I Danmark siger man, at det er lige så vigtigt, at børnene kan omgås hinanden, og at de er glade for at gå i skole (29-32, 1994).

Tilsvarende bliver midterplaceringen for 8. klasser i læseundersøgelsen 1992/1994 i *Folkeskolen* set som et bevis for, at eleverne indhenter det forsomte senere, og at resultatet derfor ikke er så slemt. Og der lader i første omgang ikke til at være voldsom utilfredshed med den middelmådige placering (fx 29-32, 1994).

Imidlertid var det ramaskrig, der opstod i den brede offentlighed i forbindelse med rapporten, klart og temmelig entydigt. Man var bestemt ikke enig i, at det var lige så vigtigt med de blødere områder. Læseundersøgelsen var en national katastrofe, og der skulle gøres noget her og nu for at forbedre børnenes læsefærdigheder. „Der kan bare ikke sættes fokus nok på, at eleverne skal lære at læse“ (29-32, 1999).

#### DE INTERNATIONALE UNDERSØGELSER - KRAV OM KUNDSKABER

Så længe læseundersøgelsen i 1992/1994 var enestående, var der stadig en del modstand mod dens udformning og konklusioner og mod de krav, der rejste sig udefra om at fokusere mere på grundlæggende kundskaber (fx 40, 1994). Men i 1996 kom Nordlæs, en læseundersøgelse, der kun omfattede de nordiske lande, og Danmark udmærkede sig igen med dårlige resultater. Sidst i 1996 kom Timms, en international undersøgelse af børns færdigheder i de naturvidenskabelige fag, hvor de danske elever absolut heller ikke brillerede. Disse to undersøgelser – særligt Nordlæs – fik størsteparten af kritikken af kravet om opprioritering af grundlæggende kundskaber til at forstumme. Herefter er den pædagogiske debat i højere grad kommet til at dreje sig om, hvordan børns indlæring sikres bedst muligt, og færdighedsniveauet hæves – diskussioner, som i de to forudgående årtier kun fyldte meget lidt.

I lyset af de to forudgående årtiers debat kan det ikke overraske, at de nævnte undersøgelser konkluderede, at danske lærere stiller for lave krav til elevernes færdigheder (p. 93 i Nordlæs-rapporten – 25, 1997; Timms i 47, 1996; og PISA i 50-52, 2001). I sidstnævnte undersøgelse anføres, at det må sikres, „at den faglige selvpfattelse ikke skyldes, at de faglige krav, der stilles, er for svage. Det kunne nemlig godt være tilfældet. En forholdsvis stor del af de danske elever oplyser, at de keder sig.“ Det vil sige et diametralt modsat synspunkt af det, der ellers har domineret den danske debat, hvor det boglige og faglige er blevet fremstillet som det kedelige og kedende.

Den åbenlyst øgede læggen vægt på de faglige kundskaber og færdigheder er dog fortsat ofte ledsaget af en *relativering* af betydningen af evalueringsresultaterne med henvisning til det, de ikke måler. De

... måler et meget begrænset område af elevernes formåen. Man er desuden ikke i stand til at vurdere det, som vi i Danmark og i et stigende antal



lande verden over sætter højt, nemlig evnen til kritisk tænkning, forståelse af dybere sammenhænge og de sociale kompetencer (23, 2000).

Dog fremgår efterhånden en bred opbakning til at stille krav til eleverne. „Det er faktisk bydende vigtigt at få præciseret skolens forventninger til eleverne“ (35, 1999). Faglighed ses ikke længere som en modsætning til personlig dannelse – de hører sammen (fx 24, 1998), samtidig med at de tværfaglige elementer fastholdes (fx 37, 1996). Fokus er nu ikke længere som beskrevet ovenfor, men på indlæring af kundskaber (fx 49, 2001). Som det hedder i en udtalelse fra formanden for Danmarks Lærerforening (DLF), Anni Herforth, er det

... beklageligt, at der i kravene [til en ændring af skoleloven] ikke er medtaget noget om det faglige udbytte, eleverne forventes at få af en ændret skolestart. Alle mener, at eleverne skal have det godt, men det er også vigtigt, at de lærer noget. Det faglige er alt for lidt belyst. DLF har flere gange henvendt sig til undervisningsminister Margrethe Vestager og forligspartierne for at få de to områder taget med (25, 2001).

Som et lille, men sigende udtryk for, hvordan indholdet af debatten har ændret sig, skal det bemærkes, at men'et nu er vendt om, så der siges, at eleverne selvfølgelig skal have det godt, men ... Tilsvarende fremgår, at også „... forskningsmæssigt og politisk er der sket en forskydning ... fra processen, til læring, som er resultatet af undervisningen. Det er elevens udbytte af undervisningen, der nu har interessen“ (45, 2001).

#### S A M M E N F A T N I N G

Af ovenstående gennemgang er fremgået, hvordan indholdet i *Folkeskolen* har været domineret af emner og begreber som helhed, tværfaglighed, projektorientering, praktisk-musisk-kreativt indhold, selvstændighed, kritisk sans, samarbejde, ansvar for egen læring, medbestemmelse, tryghed, selvtilid, undgå nederlag, undgå sortering, elevens personlige udvikling m.fl.

Disse viser hen til hinanden som dele af et sammenhængende skolesyn med eleven og dennes personlige udvikling i centrum. Dette skolesyn svarer nøje til den indledningsvis skitserede reformpædagogik, der blev modstillet et mere traditionelt skolesyn, hvor stoffet, kundskaberne og færdighederne er undervisningens udgangspunkt og grundlag. Tilhængere af sidstnævnte er også kommet til orde, ikke mindst i form af mange indlæg i *Folkeskolens*

debatsektion. Men selv om der også som omtalt i bladets artikler undertiden er refereret synspunkter i modstrid med reformpædagogikkens antagelser, har dennes dominans som diskurs været overvældende. Der har ingen tvivl været om indholdet af den rette og progressive pædagogiske udviklingsretning. Snarere er det fremgået som noget aldeles selvfølgeligt og derfor noget, der ikke har krævet særlig og omfattende begrundelse. Et udtryk herfor er den sideløbende fremstilling af alternativet til reformpædagogikken som identisk med den sorte, autoritære terpeskole, uanset at næppe nogen på noget tidspunkt i den undersøgte periode har gjort sig til talsmand for en sådan skole. Som tidligere understreget drejer uenigheden sig *ikke* om kvaliteter som selvstændighed og evner til kritisk stillingtagen, samarbejde mv. Den drejer sig derimod om, hvorvidt sådanne kvaliteter kan og skal realiseres som momenter i en almen dannelse med reference til bestemte kundskaber og færdigheder eller som led i den enkeltes personlige kompetenceudvikling.

På baggrund af det fremlagte materiale kan det derfor konkluderes, at der klart er belæg for hovedtesen om, at viden og færdigheder har haft en ringe prioritering i den danske skoleoffentlighed i denne periode. I en vis udstrækning er tilegnelsen af viden og færdigheder blevet betragtet som noget, der naturligvis skal til, men samtidig som noget sekundært i forhold til den nye skoles program. Endnu mere udbredt er faglighed, kundskaber og boglighed blevet tillagt en række negative konsekvenser vedrørende motivation, skoletræthed, elevsortering, virkelighedsforståelse, social adfærd, personlig udvikling mv. På grundlag af en sådan forestilling om, hvordan tingene hænger sammen, er det forståeligt, at der har kunnet føres det, Henning Fonsmark med en kritisk debatbog kaldte *Kampen mod kundskaber* (Fonsmark, 1996).

Ligeledes giver analysen støtte til tesen om, at der i kølvandet på de internationale videns- og færdighedsundersøgelser fra midten af 1990'erne er sket en udvikling i retning af en fornyet interesse for indlæring af faglig viden og færdigheder. I første omgang var det ganske vist kun i begrænset udstrækning, at de danske elevers relativt dårlige resultater gav anledning til alvorligere anfægtelser over den pædagogiske kurs – hvorfor bekymre sig om svage præstationer i noget, der ikke anses for at være specielt vigtigt og måske endda ligefrem skadeligt? Anfægtelsen kom dog efterhånden, hvilket tilsvarende må tages som udtryk for en ny besindelse på skolens opgave. På den måde illustreres de teoretisk fremsatte pointer: Dels kan det gå ud over rationaliteten, såfremt deloffentligheder lukker sig om sig selv og dermed

skærmer sig af for en større offentligheds kritik og argumenter, dels kan intervention udefra medvirke til opbrud i tilvante tænkemåder til gavn for rationaliteten.

Karakteristikken af den pædagogiske og skolepolitiske offentlighed som lukket er ikke ensbetydende med en påstand om, at *Folkeskolen* redaktionelt har forvredet debatten til fordel for det reformpædagogiske skolesyn. Som nævnt har der også været plads til fortalere for det traditionelle syn på skolen. Lukketheden består i stedet i den effektive afskærmningsmekanisme over for modsigelse, der har været indbygget i det at have det selvfølgelig og selvindlysende rigtige på sin side. En diskurs' dominerende stilling beror netop på at have noget nær monopol på at definere, hvad der er trivielt, og hvad der ikke er. Og det vil samtidig sige, hvad der kræver begrundelse, og hvad der ikke gør. Et de facto fravær af den kritiske testning, som en reel åbenhed skulle garantere, kan blandt andet vise sig ved, at centrale præmisser aldrig eller kun mangelfuldt præciseres og begrundes eller ved en manglende opmærksomhed over for det inkonsistente og kontraintuitive. Begge dele har præget debatten i *Folkekolen*.

Det gælder den grundlæggende forestilling om, at skolens opgave er at skabe helhed i det opsplittede moderne samfund, og at det skal ske ved at droppe fagene til fordel for tværfagligt emne- og projektarbejde og i øvrigt ved at opprioritere det praktisk-musiske i forhold til det boglige. For det første ses ikke nogen sandsynliggørelse endsiige dokumentation hverken for, at denne opsplittning udgør et problem, eller for, at det i givet fald skulle være skolens (primære) opgave at afhjælpe det. Dernæst savnes også begrundelse for, hvordan det at beskæftige sig med tilfældige emner skulle sikre „helhed“. Hvordan skulle emner som „stimulanser, hærværk, arbejdskendskab, handicappet, mystik, disco/subkultur“ (22, 1983) osv. kunne give det overblik eller den sammenhæng/helhed, der efterspørges? Svaret blæser i vinden og kan i hvert fald ikke læses ud af debatten.

Det samme gælder præmisserne om, at undervisning rettet mod boglig viden og færdigheder nødvendigvis er forbundet med indbyggede motivationsproblemer, og at tværfaglig, deltagerstyret projektarbejde vil være til gavn for de bogligt svage elever. Også her er der tale om antagelser, som savner belæg, men igen er pointen, at de inden for det pågældende skole-systems univers er forekommet så trivielt rigtige, at det ikke er kommet på tale udfoldet og kritisk at begrunde dem.

Ligeledes er det nærliggende at antage, at det er, fordi „tværfaglighed“ har vundet status som noget i sig selv godt og rigtigt og dermed urørligt, at

fundamentale uklarheder i begrebet ikke er kommet til diskussion. Hvad der sigtes til, er især spørgsmålet, om ikke tværfaglighed logisk set forudsætter forudgående faglighed – noget at gå på tværs af? Det vil nogle mene, jf. en melding fra en DLF-konference om temaet „Faglighed i tværfaglighed“, der lød på, at tværfaglig undervisning forudsætter lærere med stærke fagligheder (1-2, 1988). Det typiske er imidlertid, at emne- og projektarbejdet er blevet set som *alternativ* til undervisningen i fagene og tilegnelsen af deres viden og færdigheder. Det er med baggrund heri, at denne undervisningsform blandt andet er anbefalet i indskolingen og i øvrigt betragtes som en fordel for de såkaldt praktiske elever. Om sidstnævnte forestilling, der har fyldt meget i opgøret med den enkeltfagligt opdelt undervisning, er værd at nævne, at den antagelig er forkert. I stedet for at være til fordel for elever med svag boglig baggrund, ser den personlighedsfokuserende undervisning ud til at begunstige elever fra de veluddannede miljøer (Frykman, 1998).

Debattens lukkethed har altså vist sig ved, at gyldigheden af bærende præmisser kun i begrænset omfang er kommet til diskussion og afprøvning. I den forstand minder situationen om videnskabsteoriens indledningsvis omtalte begreb om normalvidenskabelige perioder. Sådanne perioder er domineret af et bestemt paradigme, og dets basale antagelser udsættes aldrig for kritiske spørgsmål og problematiseringer. Endvidere er det en central del af teorien, at selv når paradigmet udsættes for belastende kritik, vil dets basale trossætninger være ret så modstandsdygtige og udvise en betydelig inert.

Overført på den danske skoleoffentlighed kan man derfor heller ikke forvente, at det dominerende skolesyn uden videre vil give efter for de rejste krav om et kursskifte. Ganske vist er kravet som nævnt blevet indoptaget som alment accepteret synspunkt i de senere års debat, og på et centralt område som læsning er der næppe tvivl om, at der i praksis er sket meget for at sikre bedre resultater. Samtidig tyder en del imidlertid på, at væsentlige elementer af det gamle paradigme føres videre. Det ses blandt andet af, at nogle af de nydannelser, som oprindeligt blev begrundet som led i kritikken af fagene, kører videre, som om intet var hændt. Det gælder det såkaldte „få-lærer – eller team-princip“, der åbenlyst og tilsigtet prioriterer andre hensyn end netop fagligheden, når opgaverne skal fordeles blandt lærerne („Team frem for fag“ i 8, 2003). Som et andet eksempel kan nævnes den måde, de såkaldt „Klare mål“ er blevet udmøntet på. Intentionen med initiativet „Klare mål“ har entydigt været begrundet i et ønske om at styrke fagligheden, men ser man på de konkrete formuleringer af målene for de

enkelte fag, afspejler de ganske tydeligt, hvordan det fortsat er det reformpædagogiske skolesystems forestillingsverden med fokus på den enkelte elevs personlige udvikling, der er dominerende (jf. *Folkeskolens Genmæle* 1, 2003).

Blandt andet derfor er der god grund til at overveje, hvordan dette skolesystem harmonerer med de fordringer til borgernes dannelse, der melder sig, når demokratiet tænkes som deliberativt demokrati.

#### D A N N E L S E T I L D E M O K R A T I ?

Med udgangspunkt i denne bogs deliberative demokratiforestilling er det som nævnt indledningsvis et åbenlyst problem, at op mod 20 pct. af danske 15-årige har så dårlige læsefærdigheder, at de i mange sammenhænge er praktisk uanvendelige. I hvor høj grad forklaringen på danske elevers faglige resultater i de internationale undersøgelser skal søges i den her påviste nedprioritering af indlæring af kundskaber og færdigheder i skoleoffentligheden, giver analysen ikke baggrund for at konkludere noget sikkert om. Forbindelsen mellem indholdet af den pædagogiske og skolepolitiske debat og den faktiske undervisningsindsats i skolerne er ikke direkte, og på kort sigt må den nok antages at være ret svag. Overleverede traditioner for, hvad lærerjobbet eller *lærergerningen* grundlæggende går ud på, er ikke sådan at lave om på. Trods skoleoffentlighedens kritik og nedvurdering af den traditionelle skole og dens ambition om at indlære eleverne forholdsvis veldefinerede kundskaber og færdigheder, er dette antagelig, hvad der alligevel i en vis eller stor udstrækning i praksis har kendetegnet skolens virksomhed. Og er man overbevist om, at videnssamfundets komme ikke overflødiggør den slags, kan her tilføjes et „heldigvis!“

Når dette er sagt, må det reformpædagogiske skolesyns mangeårige dominans dog formodes at have spillet en ikke uvæsentlig rolle, blandt andet af den grund, at det er slået igennem i skolelovgivningen og ikke blot i dens formålsparagraffer og ånd, men også i dens bogstav i form af specificerede krav om anvendelse af bestemte metoder i undervisningen. Således er anvendelse af projektarbejdsformen ikke afhængig af lærervurderinger af dens hensigtsmæssighed i forhold til indlæring af viden og færdigheder. Den er af loven gjort obligatorisk. Desuden har bestræbelserne på at fremme dette skolesyn lagt beslag på betydelige ressourcer og opmærksomhed i forbindelse med forsøgs- og udviklingsarbejder, tilhørende kursus- og efteruddannelsesvirksomhed etc. Endvidere er det nærliggende at antage,

at tilslutningen til dette skolesyn og praktiseringen af dets anbefalinger har været forbundet med status, prestige og måske også løntillæg i lærerkollegiet.

Mindst lige så vigtigt som spørgsmålet om, hvordan det faktisk står til med det faglige niveau, er, at den dannelsesforestilling, der knytter sig til den dominerende pædagogiske diskurs, generelt synes at være i strid med de krav til dannelse, der er indeholdt i den deliberative demokratiopfattelse. Én ting er nemlig, hvilken viden og hvilke kundskaber man konkret har som baggrund for sin stillingtagen, meningsdannelse og – principielt – deltagelse i det offentlige ræsonnement. Noget andet er, om man er af den opfattelse, at demokratisk stillingtagen og deltagelse *ikke* beror på indsigt i de sager, der er til diskussion. Og netop dette synes at kendetegne det reformpædagogiske skolesyn.

Endda kan det siges at komme til udtryk i en glidning i formålsformuleringen, der skete fra 1975-loven til 1993-loven. I 1975 hed det, at skolen skal skabe „muligheder for ..., at eleven kan opøve sin evne til selvstændig vurdering og stillingtagen“ (jf. ovenfor). Denne ordlyd kan fortsat tolkes „traditionelt“ således, at elevens stillingtagen tænkes at vokse ud af dennes indsigt, som skolen skal medvirke til at fremme.

I 1993 hedder det tilsvarende, at skolen skal skabe rammer for eleverne, så „... de opnår tillid til egne muligheder for at tage stilling og handle“ (jf. ovenfor). Opgaven er nu ikke længere at medvirke til, at eleverne faktisk opnår baggrund for at tage stilling, men at indgyde dem *tillid til*, at det kan de godt. Parallelt hertil er 1975-lovens tale om „elevens alsidige udvikling“ i 1993-loven ændret til „elevens alsidige *personlige* udvikling“ [min fremhævelse, JL].

I en analyse af denne karakteristiske fokusering på det personlige i den dominerende pædagogiske diskurs anfører Stefan Hermann, hvordan den indebærer et rolleskift for læreren fra at være underviser til at blive terapeut (Hermann, 2003). I stedet for at se dannelsen som en proces, der udspiller sig mellem den enkelte og faget, og stoffet som noget alment, alle skal forholde sig til, bliver dannelsen til en relation mellem eleven og dennes selv. Læreren rolle er derfor ikke længere som faglig autoritet at understøtte og bearbejde forholdet mellem eleven og stoffet. I stedet drejer det sig om at understøtte en læringspraksis,

der som en nøglerelation har lærerens forhold til elevens forhold til sig selv ... For at fremme elevens personlige udvikling og stimulere identitetsarbejdet må læreren gøre sig nærværende, da sandheden om den personlige udvikling ... er subjektiv og ikke almen som adgangen til fagene. Læreren har ikke privilegeret faglig adgang til denne sandhed, som er elevens. Læreren har en privilegeret adgang til det faglige, der netop er gjort rangen stridig. Derfor må læreren i dette terapeutiske virke træde frem som person og etablere en følelsesmæssig kontakt til eleven (Hermann, 2003: 11).

At denne udlægning er i overensstemmelse med lovens bogstav og ånd fremgår af publikationen *Elementer i tilrettelæggelse af undervisningen*. Den blev udgivet af Undervisningsministeriet i 2000 og omtaler en række pædagogiske redskaber, der kan tjene til den praktiske virkeliggørelse af formålene i folkeskoleloven. Et af disse redskaber er „Samtalen i undervisningen“, der udtrykkeligt fremstilles som noget forskelligt fra den traditionelle lærer-elev-relation. Læreren har nok ansvaret for processen, men ikke for resultatet, og opgaven er ikke at bedømme elevernes udsagn, men at give udtryk for, hvilke følelser de fremkalder. Spørgsmålene til eleven skal være åbne, „for at eleven kan få lejlighed til at udfolde sin viden, sine meninger og holdninger, og dermed blive bevidst om sine kompetencer og sine strategier“ (Undervisningsministeriet, 2000: 13). Tilsvarende er de centrale spørgsmål i planlægningen henholdsvis evalueringen af undervisningen: „Hvilke aktiviteter kan du godt lide?“, og „hvad synes du, du fik ud af arbejdet“ (Undervisningsministeriet, 2000: 19). Som det siges, er det vigtigt i alle faser „at tage udgangspunkt i elevens egen oplevelse af situationen“ (Undervisningsministeriet, 2000: 19).

På linje hermed beskrives såkaldte logbøger, der blandt andet skal angive de personligt opstillede mål for en given periode, og elevmapper, som skal indeholde selvvalgte produkter, „hvor elevens kompetencer for refleksion og selv-evaluering udvikles“ (Undervisningsministeriet, 2000: 35). Og selv om det anføres, at de personligt valgte mål „almindeligvis (vil) relatere sig til de ‘officielle’ fagmål“, så vil de det altså ikke med nødvendighed. Og nedtoningen af det faglige kan også siges at blive angivet med anførselstegnene omkring „officielle“.

At domme efter de tidligere omtalte PISA-undersøgelser har en sådan „selvets pædagogik“ tilsyneladende båret frugt. Det målte niveau for de faglige præstationer er som nævnt beskedent, men det viser sig, at „hvad oplevelsen af eget selv angår, har de danske elever en særdeles høj opfat-

telse, hvad deres egne evner i skolefagene angår“ (Egelund, 2003: 23). Men hvordan skal disse resultater – uanset årsagen – vurderes i forhold til dannelsen til demokrati? På den ene side må det umiddelbart vurderes positivt, at danske elever har tillid til egne evner og på det grundlag må formodes at være i besiddelse af det påkrævede *mod* til at involvere sig offentligt. På den anden side: Hvis tilliden eller modet er uden realistisk selverkendelse og ikke bygger på forstandsmæssig indsigt, men snarere udtrykker en ret til at have meninger og forholde sig på grundlag af det personlige snarere end det almene, må der konkluderes anderledes negativt. Og netop en sådan forestilling synes knyttet til det dominerende reformpædagogiske skolesyn. Som et enkelt, men markant udtryk herfor kan henvises til Undervisningsministeriets „Klare Mål“ for faget historie. Her anføres formålet nok som at styrke elevernes historiebevidsthed, men denne bevidsthed ses ikke som noget, der vokser ud af en viden om og overblik over historien, men som noget, eleverne producerer selv, når de „udvikler deres holdning til egen kultur, andre kulturer og menneskers samspil med naturen“ (jf. Hesseldahl, 2003: 8). Hvad et sådant syn på historieundervisningen kan indebære i praksis fremgår af et læserbrev i *Berlingske Tidende* den 19. december 2002, hvor en nyuddannet lærer beretter, at der i hans linjefagsundervisning i historie på seminarieret *intet* var indgået om de seneste 100 års danske historie.

Dannelse til demokrati fremgår udtrykkeligt som et overordnet mål i folkeskoleloven og i det skolesyn, den er gennemsyret af. I hvert fald, når det drejer sig om demokratiet forstået som deliberativt demokrati, er der alligevel grund til at nære betænkeligheder ved den kurs, skolen er slået ind på. Den ydmyghed over for indsigt og argumenter og den evne til at sætte parentes om netop det personligt-partikulære, der her er væsentlige dyder, synes fremmed for det dominerende skolesyn. Vurderingen ville være en anden i en „økonomisk“ opfattelse af demokrati, hvor det er præferencer snarere end argumenter, der er det afgørende. Der er klare paralleller mellem forbrugerens inspektion af egne præferencer som grundlag for at forholde sig til de politiske spørgsmål og den fokusering på den enkelte elevs personlige interesser og motivationer, der så stærkt præger det dominerende skolesyn. Ligesom den økonomiske demokratiforståelse ikke rummer plads til den saglige politiske dialog borgerne imellem, har selvets pædagogik med fuldt overlæg droppet det givne stof som det mellemværende, der kan danne basis for en alment dannende undervisningsrelation mellem lærer og elev.

Afslutningsvis skal opmærksomheden henledes på, at ikke blot de pædagogiske udviklingstendenser, men også folkeskolens organisatoriske og



styringsmæssige opbygning kan risikere at udhule skolen som central demokratisk dannelseinstitution. I begge tilfælde drejer det sig om en svækkelse af skolen som autoritet med den status som myndighed, den ellers er givet i kraft af Grundlovens bestemmelse om undervisningspligt (Pallese, 1998). Den styringsmæssige parallel til den dominerende pædagogiske diskurs ligger i tendensen til at forstå skolen og dens virksomhed i et økonomisk perspektiv som producent over for forældrene som (for)brugere. Såvel indførelsen af brugerstyring gennem skolebestyrelser som ideerne om, at de enkelte skoler skal profilere sig, for at forældre kan få mulighed for at vælge skole efter deres givne præferencer, peger i retning af en forældre- snarere end en folkeskole. Og selv om skolebestyrelsen som demokratisk organ også må tillægges positive aspekter i lyset af den deliberative demokratiopfattelse, er den først og fremmest udtryk for en „økonomisk“ forestilling om demokrati som afspejling og responsivitet.

Alt i alt er det hævet over enhver tvivl, at dannelse til demokrati udgør et meget væsentligt overordnet formål for det danske uddannelsessystem generelt og for folkeskolen specielt. Lige så klart er det, at bedømt på de lange linjer må udviklingen på dette punkt vurderes positivt.

Mindre sikkert og entydigt er det, om den forestilling om dannelse, der i de senere år har domineret den danske skoleoffentlighed, lever op til det deliberative demokratis fordringer.

## REPRÆSENTATION, PARTIER, ORGANISEREDE INTERESSER MV.

Efter at de to forudgående kapitler har drejet sig om økonomisk uafhængighed og dannelse som almene forudsætninger for det deliberative demokrati, skal blikket nu rettes mod relationen mellem borgerne og deres repræsentanter. Som anført i kapitel 2 indebærer det deliberative demokratiideal ikke, at offentligheden skal udgøre hverken den lovgivende eller den udøvende magt. De politiske beslutninger kan aldrig udledes direkte af den offentlige diskussion og deliberation, hvorfor afgørelsen af, hvad der er det bedste argument i praksis, kun kan fremgå igennem de valgte repræsentanternes afgørelser. Idealet er ikke direkte demokrati, og retten til at komme til orde er ikke det samme som alle borgernes ret til lige indflydelse på alle politiske beslutninger.

Men selv om den politiske ledelse således tildeles en væsentlig rolle, er offentligheden alligevel demokratiets centrale omdrejningspunkt: For det første fordi repræsentanternes opgave er at tage del i og lade sig lede af det offentlige ræsonnement med henblik på at sikre det bedst mulige beslutningsgrundlag. Deres væsentligste funktion er netop at samordne forskellige hensyn og derigennem repræsentere det fælles bedste. For det andet fordi offentligheden selv kan være af afgørende betydning, når politikken skal virke i praksis. Nemlig i form af de deloffentligheder, som er karakteristiske for det moderne arbejdsdelte, funktionelt differentierede samfund. Hvilke ydelser, der i sidste ende leveres af de forskellige systemer, er i høj grad bestemt af debatten i de tilhørende offentligheder, jf. diskussionen af den danske folkeskole. Sidstnævnte problemstilling skal ikke forfølges videre her, men det næsten siger sig selv, at en indirekte, koordinerende form for politiske styring via offentlighed stiller krav om velfungerende deliberative processer i det politiske system selv.

Nu foregår politisk repræsentation i moderne samfund praktisk talt altid i tilknytning til politiske partier. Et vigtigt spørgsmål er derfor, hvad det betyder af muligheder og begrænsninger for det deliberative demokrati.

Hvordan harmonerer opgaven med at repræsentere det almene vel med det at fungere som partirepræsentant? Er det fremmende eller hæmmende for udfoldelsen af det offentlige ræsonnement som basis for de politiske beslutninger? Sådanne spørgsmål er ikke helt enkle at besvare, og de kompliceres yderligere af, at partierne både er vælger-, medlems- og parlamentspartier. Repræsentanten forholder sig ikke blot til borgerne generelt og til det offentlige ræsonnement som sådan. Der hersker specielle relationer til partiets vælgere, til partiets medlemmer og partiorganisationen – herunder specielt de lokale partiforeninger – samt ikke mindst til folketingsgruppen. Desuden må også denne problemstilling betragtes i et tidsperspektiv på grund af de omfattende ændringer, som partierne og partisystemet og disses rammebetingelser er undergået de seneste årtier.

Hertil kommer, at også andre organisationer formidler forbindelsen mellem borgerne og de politiske beslutninger. Ved siden af vælgerkanalen findes den såkaldte korporative kanal, hvor interesseorganisationer, foreninger og netværk øver politisk indflydelse. Som udtryk for betydningen af denne indflydelse formulerede den fremtrædende norske politolog Stein Rokkan sentensen „votes count, resources decide“. I forhold til et ideal om demokrati, hvor det afgørende hverken skulle være stemmer eller ressourcer, men det bedre argument, kan dette naturligvis tage sig ud som en uoverstigelig udfordring. Og sådan er billedet da også blevet tegnet i litteraturen om den politiske offentligheds forfald. Som tidligere omtalt opererede Habermas i sin beskrivelse med to trin i forfaldsudviklingen. For det første fremkomsten af (klasse)interesser, som ingen rationel samtale kunne formidle. Og for det andet en teknokratisk udvikling, hvor en pluralistisk mangfoldighed af demokratisk organiserede partier og interesser forvandlede sig til et lukket, korporativt system (Habermas, 1975).

Spørgsmålet om de organiserede interesser mv. vil kortfattet blive taget op til slut i kapitlet, som i øvrigt vil koncentrere sig om de politiske partier. Hovedsagen vil være at drøfte partirepresentationen i perspektiv af det deliberative demokrati. Efter nogle generelle betragtninger om politiske partier og deliberativt demokrati er sigtet mere specifikt at belyse, hvordan danske folketingsmedlemmer betragter deres rolle som repræsentanter. Grundlaget herfor er en interviewundersøgelse, der er foretaget med udgangspunkt i den tidligere præsenterede skelnen mellem en økonomisk og en deliberativ demokratiforestilling, og som omfatter såvel de interviewedes repræsentationsideal som deres repræsentationspraksis (Carlsen & Nielsen, 2001). Interessen vil samle sig om de dilemmaer, der kan være

forbundet med at realisere et deliberativt repræsentationsideal samtidig med at skulle agere med henblik på klare sig i konkurrencen om stemmer og genvalg. På grundlag heraf – og under inddragelse af nogle af de strukturelle forandringer, det danske partisystem har gennemgået – forsøges alt i alt en sammenfattende vurdering af de politiske partiers rolle i lyset af den deliberative demokratiforestilling.

Også dette kapitel følger bogens generelle hovedtese. Historisk set kan der næppe herske tvivl om partiernes positive bidrag til udviklingen af det danske folkestyre. Samtidig tegner de aktuelle udviklingstendenser sig mindre entydigt, og der er grund til at overveje, om partisystemets måde at fungere på er på højde med de aktuelt eksisterende potentialer for deliberativt demokrati. Billedet af de øvrige repræsentationsformer rummer ligeledes modsatrettede tendenser. På den ene side er de organiserede interessers (enkelt)sags)politik ikke så uforenelig med det deliberative demokratiideal, som det umiddelbart kan tage sig ud. På den anden side er der i lyset af samme ideal grund til en kritisk vurdering af nyere former for bruger- og netværksstyring.

## **PARTIERNE OG DET DELIBERATIVE DEMOKRATI**

Hvad enten det fremgår udtrykkeligt eller er implicit forudsat, er litteraturen om de politiske partier domineret af en afspejlingsforestilling om demokratiet (fx Bille, 2003; Heidar & Saglie, 2003). Partiernes opgave som partier er at repræsentere bestemte interesser, synspunkter og holdninger i vælgerkorpset. De udgør et aggregerende led i den parlamentariske styringskæde fra folket til politikerne og deres politiske beslutninger. Som det fremgik af den historiske oversigt i kapitel 3, er det da også en forståelse, der i det danske tilfælde hviler på et solidt fundament. Sådant som partisystemet blev dannet, afspejlede det faktisk forholdsvis veldefinerede sociale interesser (Elklit, 1986).

Det er imidlertid også denne tætte sammenkædning af partier og (sær)interesser, der er grunden til, at de politiske partier er blevet mødt med skepsis i den deliberative tradition. Især er det fremhævet, hvordan fri og saglig debat med henblik på fremme af almeninteressen forudsætter et frit mandat, som partirepræsentationen synes at gøre mere eller mindre illusorisk. Bestemmelsen i Grundlovens § 56 om, at folketingsmedlemmerne alene er bundet ved deres overbevisning og ikke ved nogen forskrift fra deres

vælgere, kan i den forbindelse nærliggende tolkes som en problematisering af „partivæsenet“. Er man som repræsentant bundet af partiets forskrifter, er det et dårligt grundlag for saglig politisk diskussion og deliberation i såvel offentligheden generelt som i Folketinget specielt. Hensyn til partiet kan komme til at gå forud for det sagligt set rigtige. En klassisk formulering af denne opfattelse skyldes Edmund Burke. I en berømt tale, han holdt til sin valgkreds i Bristol i 1774 som medlem af det britiske parlament, hed det blandt andet:

Det burde være repræsentantens glæde og ære at stå i den tættest mulige forbindelse og den mest uforbeholdne dialog med sine vælgere. Deres ønsker burde veje tungt hos ham, deres mening ydes høj respekt og deres anliggender uophørlig opmærksomhed. ... Men hans sande mening, hans modne vurderinger, hans oplyste samvittighed burde han ikke give køb på over for jer. ... Jeres repræsentant skylder jer ikke alene sine anstrengelser, men også sin dømmekraft, og han forråder i stedet for at tjene jer, hvis han ofrer den for at følge jeres mening. ... Hvis det at regere var et spørgsmål om nogens vilje, da burde jeres uden nogen tvivl være den afgørende. Men regering og lovgivning drejer sig om fornuft og dømmekraft og ikke om tilbøjelighed; og hvad er det for en fornuft, hvor konklusionen går forud for diskussionen? At udtrykke en mening er alle menneskers ret, og vælgernes mening er vægtig og respektabel og en, som repræsentanten altid med glæde burde høre og altid omhyggeligt tage i betragtning. Men *autoritative* instrukser og udstedte *mandater*, som medlemmet er bundet til blindt at adlyde, at stemme og at argumentere for, skønt i modstrid med hans dømmekrafts åbenlyse overbevisning og samvittighed – noget sådant er fuldstændig fremmed for dette lands love og beror på en fundamental misforståelse af ide og ånd i vor forfatning. Parlamentet er ikke en forsamling af ambassadører for forskellige og fjendtlige interesser, som hver må varetage som agent og advokat imod andre agenter og advokater; parlamentet er en deliberativ forsamling for en nation med én interesse nemlig helhedens, hvor ikke lokale mål eller lokale fordomme bør være udslagsgivende, men det almene vel som resultat af helhedens almene ræsonnement (Burke, 1774/1999).

Også i Habermas' forfaldshistorie om offentligheden indgår som nævnt en negativ vurdering af interesserne og dermed af de politiske partier som repræsentanter for disse interesser. Uanset at mandatet i henhold til forfatningen formelt er frit, har repræsentanten faktisk

... et imperativt mandat fra sit parti. Parlamentet bliver gennem dette tendentielt til et sted, hvor direktivbundne partifolk træffes for at regi-

strere afgørelser, som allerede er taget ... Repræsentantens status er ikke længere karakteriseret ved deltagelsen i et alment ræsonnerende publikum (Habermas, 1975: 192).

Imidlertid synes erfaringerne at dementere denne dybe skepsis. Som allerede skitseret i det historiske rids over den danske udvikling har repræsentationen gennem politiske partier med forankring i bestemte social-økonomiske interesser ikke forhindret, at demokratiet i betydelig grad har kunnet fungere i overensstemmelse med de deliberative idealer. Med presse og offentlighed som vigtige instrumenter bidrog partierne væsentligt til den brede befolknings politiske vækkelse og mobilisering. Og i den forbindelse må man både hæfte sig ved den strøm af viden, information og synspunkter, som derved blev bragt ind i det politiske system, og ved den gradvise forvandling fra undersåt til borger, der samtidig fandt sted. Endvidere har det samarbejdende danske folkestyre ikke blot dækket over en serie af simple kompromisser, der har efterladt de deltagende interessegrupper uberørt. Det har også afspejlet egentlige læreprocesser om både politikens indhold og form, og disse har i betydelig grad været formidlet af offentlig diskussion og deliberation.

Når interesse- og klassebaserede politiske partier og deliberativt demokrati altså ikke er uforenelige størrelser, hænger det sammen med, at interesserne må artikuleres for at blive politisk virksomme. Derved gøres de tilgængelige for en offentlig argumentation, der som sådan må referere til det almene (vel). Det er i den forbindelse ikke et tilfældigt fællestræk ved de politiske ideologier, at de anser varetagelsen af særlige interesser for at være i overensstemmelse med samfundets velforståede almene interesse.

Dernæst er politiske partier som partier tvunget til at tage stilling til *alle* de spørgsmål, der kommer på den politiske dagsorden, og også dem, som partiprogrammet ikke umiddelbart rummer svar på. Det nødvendiggør en meningsdannelse, som involverer eller kan involvere deliberative processer, hvor forskellige hensyn vejes sammen. Som *forum* for politisk diskussion og stillingtagen kan det politiske parti dermed varetage en vigtig funktion i det deliberative demokrati. I hvor høj grad de aktuelle partier så kan siges at udfylde den funktion, vil blive diskuteret nedenfor.

Uanset omfang og kvalitet af deres interne demokrati kan partierne som aktører naturligvis også være med til at påvirke den politiske dagsorden og i øvrigt deltage i det offentlige ræsonnement; både som det foregår i den brede offentlighed og dennes deloffentligheder, og som det udspiller

sig i det politiske system i snævrere forstand, og det vil først og fremmest siges i Folketinget. Det er i den forbindelse et empirisk spørgsmål, i hvor stor udstrækning partiernes forhåndsbinding til bestemte klasse- og eller vælgerinteresser virker negativt ind på processen.

Set i forhold til et ideal om at lade de bedste argumenter råde kan den enkelte repræsentants rolle som partirepræsentant af indlysende grunde skabe problemer. En stærk partidisciplin kan udgøre en effektiv binding af mandatet og derved forhindre, at det enkelte folketingsmedlem argumenterer og stemmer efter bedste overbevisning. De offentlige forhandlinger i Folketinget kan da blive reduceret til et spil for galleriet, idet der reelt intet er til forhandling. På den anden side indeholder partidisciplinen også ud fra et deliberativt syn på demokratiet positive elementer. For det første kan det være vanskeligt at forestille sig, hvordan arbejdet i et moderne parlament med omfattende og kompliceret lovgivning overhovedet kunne organiseres uden den orden, som partierne med deres disciplin skaber. For det andet må partidisciplinen ses i sammenhæng med den interne arbejdsdeling i partigrupperne. Denne arbejdsdeling afspejler, at en specialisering af saglige grunde er nødvendig, og partidisciplinen kan da ses som udtryk for, at den enkelte repræsentant i erkendelse af egne begrænsninger vælger at følge den eller de kolleger, som i kraft af specialiseringen har særlig indsigt. Og det er naturligvis i god overensstemmelse med den deliberative demokratiforståelses vægtning af saglighed. Samtidig rummer specialiseringen dog også klare risici, idet den kan være forbundet med en overflytning af de politiske afgørelser til ikke-offentligt fungerende udvalg og netværk, ligesom den kan føre til en svækkelse af den almindelige politiske diskussion og dermed den samordning af forskellige hensyn i helhedens interesse, som partiet netop skulle bidrage til at sikre.

Derudover varetager partierne den vigtige funktion at rekruttere kandidater og opstille dem til valgene. De frie og lige valg, som også i henhold til den deliberative demokratiforståelse udgør en nødvendig institutionel forudsætning for demokratiet, skal under alle omstændigheder struktureres og organiseres, og det kan være svært at se, hvordan det vil kunne ske uden politiske partier.

Endelig skal som et sidste punkt peges på betydningen af konkurrencen mellem partierne. Heller ikke her tegner billedet sig entydigt. På den ene side antages partiernes konkurrence om vælgernes gunst ofte at have en gavnlig virkning på det politiske lederskabs kompetence og dermed på kvaliteten af de politiske beslutninger (Rasch, 1998). Der opereres altså med

en positiv sammenhæng mellem bestræbelsen på at opnå popularitet og flest mulige stemmer og tilbøjeligheden til at fundere de politiske beslutninger på det bedst mulige oplysnings- og informationsgrundlag. På den anden side siger almindelige erfaringer fra varemarkedet, at konkurrence nogle gange kan føre til, at produktet og dets kvalitet snarere end at blive optimeret kommer til at afspejle laveste fællesnævner. Som konsekvens heraf kan der ske en forrykning af interessen og indsatsen fra produktions- til salgsarbejdet, fra produktets indhold og brugsværdi til dets form, indpakning og præsentation. I hvor høj grad disse erfaringer kan overføres til det politiske markedes konkurrence om stemmerne skal drøftes senere i kapitlet.

På det principielle plan viser spørgsmålet om de politiske partier og det deliberative demokrati sig således at rumme en række delvist modsatrettede træk. Hvordan tingene ser ud i det danske partisystem tages op i det følgende, og som sagt skal hovedvægten lægges på en analyse af folketingsmedlemmernes forståelse af deres rolle som repræsentanter.

#### DANSKE FOLKETINGSMEDLEMMERS REPRÆSENTATIONSIDEAL

Dette og delvist det følgende afsnit bygger i vid udstrækning på specialeafhandlingen *Politisk repræsentation i teori og praksis. En analyse af danske parlamentarikers repræsentationsideal og selvbeskrevne repræsentationsadfærd vurderet i et demokratiteoretisk perspektiv* (Carlsen & Nielsen, 2001). I dette afsnit fokuseres på de interviewede folketingsmedlemmers repræsentationsidealer, og det skal understreges, at det altså i første omgang drejer sig om de formulerede repræsentationsidealer, ikke om repræsentationsadfærden. Muligheder og begrænsninger for i praksis at realisere idealerne behandles i det følgende afsnit. Medmindre andet fremgår, refererer de angivne sidetal til denne afhandling.

Undersøgelsen er teoretisk modelleret over den skelnen mellem en „økonomisk“ og en deliberativ forestilling om demokratiet, som også udgør en hovedsondring i denne bog. Sammen med repræsentationsteoretiske overvejelser danner det grundlag for spørgsmål inden for fem emneområder. Da formålet er at afdække folketingsmedlemmernes personlige opfattelse af repræsentation, er anvendt kvalitative interview. Antallet af interviewede personer i undersøgelsen er relativt beskedent (16), men i betragtning af analysens kvalitative karakter og intentioner synes det forsvarligt. Udvælgelsen er sket med henblik på at sikre størst mulig variation i synsvinklerne snarere end bedst mulig repræsentativitet.



Af de fem overordnede spørgsmål om repræsentation, der har struktureret interviewene, drejer det første sig om repræsentantens *egenskaber*, idet der er spurgt om, hvilke egenskaber en god eller dygtig repræsentant bør besidde. Det andet spørgsmål går på repræsentantens *fokus* og vedrører, hvem og/eller hvad politikere ideelt set bør repræsentere. Tredje hovedspørgsmål omhandler repræsentantens *stil* og angår i særdeleshed diskussionen om det bundne versus det frie mandat. Det fjerde hovedspørgsmål drejer sig om, hvordan relationen mellem repræsentanten og borgerne ideelt bør være og involverer begreberne autoritet, ansvarlighed og lederskab. Endelig inddrages for det femte spørgsmål vedrørende den institutionelle ramme for den politiske repræsentation, som ikke her vil blive særskilt behandlet. I det følgende præsenteres analyseresultaterne opdelt i henhold til disse temaer.

#### HVILKE EGENSKABER BØR EN GOD POLITIKER BESIDDE?

Disse egenskaber vedrører både repræsentantens personlige karakteristika, relationen til befolkningen og forholdet til andre repræsentanter. Som væsentlige karaktertræk fremhæver interviewpersonerne engagement, hæderlighed, personlig integritet samt evnen til at sætte sig ind i tingene og bevare overblikket. Sammen med egenskaber som lydhørhed og indfølelse betragtes de som væsentlige forudsætninger for den demokratiske relation til befolkningen. I den forbindelse fremgår det tydeligt, at politikerne betragter denne relation som noget andet og mere end et spørgsmål om at afspejle og aggregere de eksisterende præferencer.

Man må kæmpe for noget, man tror på. Og man skal prøve at kommunikere med befolkningen, når man kommer ud til dem uden at snakke dem efter munden (MF, Kristelig Folkeparti) (p. 102).

En god politiker må være en politiker, der har nogle ideer om, hvordan man mener, verden skal være indrettet og repræsentere nogle mennesker i forhold til at udføre disse ideer. Og at vedkommende også har evnen til at få ideerne realiseret. Og at vedkommende er et lyttende menneske i forhold til omgivelserne (MF, SF1) (pp. 102-103).

Men at være et „lyttende menneske“, der „ikke skal være noget særligt“ (MF, CD), men som skal „bevare kontakten med virkeligheden“ (MF, Venstre) og „undgå arrogance“ (MF, Det Radikale Venstre) – det er tydeligt nok ikke det samme som at skulle underlægge sig folkestemningen (p. 103).

Der mener jeg altså godt, at vi politikere må være lidt klogere end befolkningen ... Det er os, der er de professionelle. Vi er kommet lidt længere i vores erkendelse, end vælgerne er. Vi skal ikke holde skjult over for vælgerne, at tingene kan være mere komplicerede, end man umiddelbart tror ... Hvis jeg skulle bekymre mig om noget, så er det, at vi ikke i Folketinget har ret mange mennesker, som rager op. Det synes jeg godt kan være et problem. Vi har ikke ret mange intellektuelle, altså virkelig intellektuelle (MF, Kristelig Folkeparti) (p. 103).

Samtidig med forestillingen om, at repræsentanterne snarere end at følge gerne må gå foran befolkningen, angives hos flere af de interviewede en frygt for et teknokratisk styre, der kan koble befolkningen fra:

Det er et problem, hvis politikerne og embedsmændene kommer til at ligne hinanden for meget og forstå hinanden for godt. Hvis der bliver alt for mange scient.pol.er – for nu at bruge det udtryk – også blandt politikerne samtidig med, at de sidder i embedsapparatet, så er der nogen af dem i det spil, der forstår hinanden for godt, og så mangler der folkelig forankring (MF, SF) (p. 103).

Således er der i flere henseender overensstemmelse med en deliberativ demokratitankegang. Borgerne skal have mulighed for at følge med og være med. Men i kraft af en autoritet baseret på indsigt forskellig fra den, embedsmændene repræsenterer, er det også politikernes opgave at udvise lederskab.

Denne overensstemmelse er også klart til stede, når det drejer sig om politikernes egenskaber på parlamentsniveau. Her betoner de fleste interviewpersoner evnen til at skabe resultater og løse politiske problemer, og på et spørgsmål om, hvad eventuel ekstra tid ville blive brugt til, er der stor enighed om prioritering af forberedelse og søgning af viden og fordybelse om de forskellige sagsområder. Eksempelvis:

Jeg tror, jeg ville grave lidt dybere i noget af substansen, egentlig. Jeg tror, jeg ville være lidt grundigere med nogle ting, hvor jeg nogle gange ikke er helt sikker på, at jeg har læst den seneste rapport og sådan noget med henblik på så at komme med nogle endnu bedre forslag (MF, Enhedslisten) (p. 104).

Sammenfattende stemmer tilkendegivelserne omkring politikernes egenskaber klart bedre overens med et deliberativt end med et økonomisk demokratiideal. På den ene side betones saglighed, engagement, lydhørhed og

evnen til dialog. På en anden side nævner ingen vigtigheden af at afspejle eller aggregere vælgernes præferencer.

#### HVEM OG/ELLER HVAD BØR POLITIKERE REPRÆSENTERE?

Her skinner det klart igennem, at politisk repræsentation for folketingsmedlemmerne vil sige repræsentation gennem de politiske partier. Partiet er tydeligt nok det centrale orienteringspunkt.

Min hovedoverskrift er jo Det Radikale Venstre. Det er det parti, jeg stiller op for, og det er det parti, hvis synspunkter, jeg er med til at forme, og det er de synspunkter, jeg skal kendes på (MF, Det Radikale Venstre) (p. 105).

Vi er bygget sådan op, at det er partidiskussionen, der er det afgørende. I vores parti gør vi meget ud af at tolke partiprogrammet sammen med partiorganisationen (MF, Enhedslisten) (p. 105).

Når partiet fremhæves som forum for meningsdannelse og politikudvikling, er det i sig selv i god overensstemmelse med det deliberative ideal; men den afgørende rolle, partiorganisationen tillægges i det sidst citerede, kan til gengæld være problematisk, idet den lægger bindinger på repræsentantens relation til det offentlige ræsonnement, hvorved argumentets *udspring*, snarere end dets *styrke*, kan blive det væsentligste.

Partiet er det vigtigste orienteringspunkt for folketingsmedlemmernes repræsentation, men ikke det eneste. Der gives også udtryk for en geografisk orientering, således at der tildeles opstillingskreds og -område særlig opmærksomhed. Dog gøres næsten uden undtagelse også opmærksom på, at det primære ikke er de lokale interesser, men helhedens.

Hvis man kun fokuserer på landbrugspolitik og ikke har blik for helheden, så opstår der et problem. Folketingspolitikere skal hele tiden have blik for helheden, også selv om man selvfølgelig varetager lokale interesser (MF, Det Konservative Folkeparti) (p. 106).

Jeg har en lakmusprøve, hvor jeg hiver mig selv i armen, og så siger jeg: Hvis nu den sag var opstået i Frederikshavn, ville du så have kæmpet for den? Hvis jeg ikke kan svare ja til det, så skal jeg lade den ligge. Det tror jeg, man skal være meget bevidst om (MF, CD) (p. 106).

Vægtningen af hensynet til helheden er selvfølgelig i god overensstemmelse med den deliberative demokratiforståelse. Og det er det også, når

inddragelsen af lokale hensyn ikke begrundes med, at bestemte interesser bør imødekommes, men at alle synspunkter skal høres.

Vi sidder herinde og repræsenterer hele befolkningen ... Det er fint nok, at der kommer folk fra fx tyndt befolkede områder, og at de gør opmærksom på problemer. Det farlige er, hvis ikke vi har en bred repræsentation i Folketinget, hvis der er nogen, der bliver glemt. Men det er jo ikke det samme som at sige, at bare jeg får min omfartsvej i Nors, så er alt ligegyldigt. Det er jo bare pinligt (MF, SF) (p. 107).

Det typiske synspunkt er således, at lokale interesser kan tilgodeses, såfremt det kan begrundes med almene hensyn (p. 107).

En tilsvarende holdning kommer frem, når der argumenteres for en vis overensstemmelse mellem repræsentanternes og borgernes socio-økonomiske baggrund med henvisning til, at det drejer sig om „at få det brede erfaringsmateriale ind i Folketinget“ (MF, Enhedslisten) (p. 107).

Om man hører til den ene eller den anden faggruppe, det mener jeg i og for sig er mindre væsentligt. Det, der skal kendetegne, om det er et repræsentativt udsnit af befolkningen, det er jo ikke kun, om vi kommer fra en bestemt gruppe, men at vi har forståelse for beslægtede grupper også (MF, Venstre) (p. 108).

Orienteringen mod almeninteressen er dog ikke absolut. I god overensstemmelse med den økonomiske afspejlingsforestilling om demokratiet betragter mange af de interviewede sig også som talsmænd for de særlige vælgergrupper, som de gamle partier traditionelt har repræsenteret (p. 108). Samtidig er sådanne tilkendegivelser imidlertid typisk ledsaget af moderende bemærkninger.

Det er vores opfattelse, at vi skal udforme en politik, som først og fremmest finder tilslutning blandt de måske 25 pct. af vælgerne, som kunne tænkes at stemme konservativt. Men det er jo ikke sådan, at vi kun laver politik for de få. Altså, når man kommer her ind, så opdager man lige pludselig, at man er nødt til at være ansvarlig, det vil sige, man kan jo ikke lave en politik, der gavner nogle få og rammer mange (MF, Det Konservative Folkeparti) (p. 109).

Sammenfattende fremgår det, at politikerne primært er orienteret mod partiet (jf. Marker, 1996). Det betragtes som et forum for deliberation, og

det er her, deres politik som repræsentanter fastlægges. Endvidere er det et gennemgående synspunkt, at fokus for både parti og repræsentanter bør være på helheden, selv om der dog også er blik for særlige vælgergruppers specifikke interesser.

#### BUNDET VERSUS FRIT MANDAT?

Uanset at afstemningsadfærden i Folketinget afspejler en høj grad af partidisciplin (Skjæveland, 2003), tillægger interviewpersonerne generelt det ubundne mandat stor vægt. Og ofte fremhæves ens eget partis forholdsvis frie tøjler.

Det morsomme er, at Enhedslisten nok er dem, der er mest frit stillet i virkeligheden. De andre partier har sådan en nedskrevet regel om, at de er frit stillet i etiske sager eller sådan noget. Vi er i princippet frit stillet hele tiden, men i praksis fungerer det jo sådan, at vi bygger vores holdninger op i fællesskab (MF, Enhedslisten) (p. 110).

Grundloven... skal tage(s) alvorligt og bliver også taget alvorligt, specielt i mit parti. I kan se det, hvis I studerer det rent statistisk, at det vil være oftere, at vi stemmer uden for (MF, Socialdemokratiet) (p. 110).

Vi skal jo altid holde os inden for Grundloven, helt bestemt. ... så er man jo bundet af sin egen overbevisning. Man er ikke bundet af kredsens synspunkter eller indstillinger. Det er jo altid ens egen overbevisning, man skal udføre (MF, Venstre) (p. 110).

Også i helt i tråd med en deliberativ tankegang kvalificeres forståelsen af det frie mandat på den måde, at den enkeltes overbevisning udvikles i et samspil med andre, og at mandatet i den forstand er bundet.

... der er jo ingen politikere, der kan sige sig fri for at være præget af de mennesker, som man omgås, og som man på den måde påvirkes af, og sådan skal det også være (MF, Venstre) (p. 111).

Og dialogen skal også være en dialog med vælgerne. Det fremgår som en væsentlig del af politikernes idealopfattelse af repræsentantens stil. Dialogen med vælgerne

er ekstrem vigtig, og det er noget, der foregår mellem valgene, ikke bare på valgdagen. På valgdagen kan vælgerne straffe partierne, men det er til hverdag, man har dialogen (MF, Det Konservative Folkeparti) (p. 111).

Vi har i Danmark et formidabelt højt niveau for samtale sammenlignet med andre lande. Du kan i løbet af „no time“ sprede et budskab i befolkningen, hvis det er vigtigt ... Og det kan du ikke gøre, hvis folk ikke er med (MF, SF) (p. 112).

På den anden side fastholdes, at den endelige afgørelse er repræsentantens egen.

Alle borgeres synspunkter skal jo høres og bringes frem. Men hvordan de bliver vægtet må afhænge af helheden ... Det er jo det basale i demokratiet, at synspunkterne skal have lov at komme frem, og så skal det vise sig, om de bærer hjem (MF, Venstre) (p. 112).

I den forbindelse betones også, at ærlighed er en afgørende forudsætning for dialogen med vælgerne, og at man må fastholde sin overbevisning, uanset at den måtte være i modstrid med vælgernes (p. 113). Og parallelt hertil betones bredt, at man må være villig til at erkende tvivl og fejltagelser.

Jeg synes, det er i orden, jeg synes endda, det er ret vigtigt at gå ud og sige, at man er blevet klogere ... det er meget vigtigt, at der er ærlighed i politik, at man kan erkende det og ikke føle sig nødsaget til at sige, at det er situationen, der har ændret sig, og hvad ved jeg. Og jeg synes i meget højere grad, end det finder sted, så skulle man bøje sig for gode argumenter (MF, Enhedslisten1) (p. 113).

Det er i øvrigt da en god ting, at politikere jo også kan blive klogere (MF, Venstre1) (p. 113).

Det er bestemt ikke svært over for vælgerne at sige, at man har flyttet sig. Nu nævnte I selv EU, men der er også andre spørgsmål, hvor jeg har sagt, at der er sket noget her, jeg har lyttet til nogle vigtige argumenter. Nej, jeg synes ikke, man tager skade af det, og jeg tror bestemt heller ikke, at vi taber på det (MF, SF) (p. 113).

Alt i alt fremgår meget og måske også lidt overraskende entydigt, at repræsentationen bør være præget af dialog, lydhørhed og en kritisk debat, der ikke afgør, men danner grundlag for de politiske beslutninger. Hvad angår de udtrykte idealer, er overensstemmelsen med den deliberative demokratiforestilling derfor åbenbar.

Synspunkterne her ligger i direkte forlængelse af ovenstående og klart tættere på et deliberativt end på et økonomisk afspejlingsideal om demokratiet. På den ene side fremhæves betydningen af lederskab, der ikke er bundet af umiddelbare vælgerpræferencer, og i den forbindelse understreges betydningen af vælgerne tillid til repræsentanterne. På den anden side betones ikke blot repræsentanternes ansvar, som det effektueres på valgdagen, men også som det udmønter sig i dialogen med vælgerne.

Altså en god politisk leder skal kunne forklare sine vælgere: „Det er en helhed, det skal vi gå ind for“. Der kan være delelementer, vælgerne ikke kan lide, men lederen skal forklare, hvorfor det er den vej, vi må gå. Her er en leders vigtigste og fornemste opgave at have en god kontakt (MF, Dansk Folkeparti) (p. 115).

Et godt politisk lederskab er jo også, at man nogle gange tør gå en anden vej end det, som folkestemningen måske går på (MF, Venstre) (p. 116).

Og der mener jeg, det går galt, når man siger, at man skal følge befolkningen. Vi skal lytte til befolkningen, det er noget andet. Vi er ikke „stik i rend drenge“, vi er tillidspersoner, og det er noget andet. Tillidspersoner går ind og tager et ledelsesansvar, og så må de væltes, hvis ikke de gør det godt nok (MF, SF) (p. 116).

En enkelt fremhæver i overensstemmelse med den økonomiske demokratiopfattelse, hvordan godt politisk lederskab er ensbetydende med evnen til at gøre sig synlig i medierne, men ellers er det helt gennemgående en afvisning af politikeren, der strategisk lader sig lede af vælgerne præferencer, som de blandt andet kommer til udtryk i meningsmålinger. Og selv om valgdagens ultimative ansvarlighed fremhæves, betones også den ansvarlighed, der ligger i den stadige dialog med borgerne. I den forbindelse tages klart afstand fra den forestilling, at ansvarlighed skulle være ensbetydende med at følge vælgerstrømmen.

Det at tale efter munden, at se hvilken vej vinden blæser, det er dybt uansvarligt (MF, CD) (p. 118).

Ansvarlighed er at turde tale vælgerne imod. En gang imellem at sige nej, når det er nødvendigt med et nej (MF, uden for parti) (p. 118).

Sammenfattende er der overbevisende belæg for at konkludere, at de interviewede politikeres repræsentationsideal er i god overensstemmelse med

den deliberative demokratiforestilling. Elementer af en økonomisk afspejlingsopfattelse af demokratiet kan også spores, men da navnlig på punkter – specielt vedrørende valginstitutionens centrale rolle – hvor der i øvrigt ikke hersker uenighed.

Så kan man skeptisk spørge, hvor dybt idealerne stikker, og i hvor høj grad handling følger ord. Det spørgsmål skal drøftes i det følgende, både i form af en fremstilling af repræsentanternes egne tilkendegivelser om deres muligheder for i praksis at realisere idealerne og i form af en mere generelt orienteret diskussion af de gældende vilkår for repræsentation. Men uanset dette er det i denne bogs sammenhæng værd at hæfte sig ved den massive tilslutning til de deliberative demokratiidealer. Det tyder på, at idealerne er så rodfæstede i den danske politiske kultur, at det nærmest betragtes som helligbrøde at gå imod dem.

#### **PARTIER OG REPRÆSENTATION I PRAKSIS**

For kort at opsummere drejer dette kapitel sig om forbindelserne mellem borgerne og deres valgte repræsentanter. Et hovedspørgsmål er, om repræsentationen gennem partier og partisystem bidrager til den optimering af det offentlige ræsonnement som grundlag for de politiske beslutninger, der er afgørende i henhold til den deliberative demokratiforestilling. Hidtil er der for det første gjort opmærksom på den udtalte skepsis mod de politiske partier i den deliberative tradition. For det andet er denne skepsis blevet problematiseret med henvisning til de danske historiske erfaringer, og i forlængelse heraf er anført, hvordan partier og partisystem teoretisk set kan være forbundet med såvel positive som negative konsekvenser for det deliberative demokrati. For det tredje er det vist, hvordan danske folketingsmedlemmers repræsentationsidealer stemmer godt overens med den deliberative tankegang.

I det følgende afsnit skal så forsøges en delvis vurdering af, hvordan tingene tager sig ud i praksis – delvis, fordi også de følgende kapitler om medierne og lovgivningsprocessen vil være med til at tegne billedet af partiernes rolle for repræsentationen. Ifølge de interviewede politikere selv har de generelt set gode muligheder for at realisere repræsentationsidealene. Samtidig anføres dog problemer og dilemmaer, som tager sig nok så alvorlige ud. Ikke mindst fordi de synes at være forbundet med vigtige forandringer af strukturel art, som det kan være svært isolere sig fra. På den baggrund kan der rejses berettiget tvivl om partiernes og partisystemets fortsatte deliberativt demokratiske „produktivitet“.



Som forventet anser politikerne ikke partidisciplinen for at udgøre en hindring for virkeliggørelsen af deres repræsentationsideal. De fleste fremhæver, at de sjældent har stemt mod deres overbevisning, og partilinjens følges i tillid til, at den hviler på specialindsigt og forudgående debat. Der udtrykkes respekt for forbehold og *velbegrundede* særstandpunkter, men ikke for „bekvemmelighedssejlsads“.

Nogle gange sker det, at én gerne vil tage forbehold. Det bliver noteret i protokollen forudsat, at vedkommende kan argumentere for sit formål, at det er magtpåliggende for én af den og den årsag. Det bliver respekteret. ... Hvis man på forhånd ved, at det er noget, personen gør af bekvemmelighed, fordi han nødigt vil hjem og fortælle om, at vi har besluttet det der, så kan det da godt ske, at man får lov at tage forbehold, men man kan også godt fornemme på stemningen, at det ikke lige var i kridthuset (MF, Venstre) (p. 134).

Når nødvendigheden af partidisciplinen hos et par af de interviewede begrundes med hensyn til partiet snarere end til sagen, trækker det naturligvis i retning af det økonomiske snarere end det deliberative ideal. Tilsvarende fremgår strategiske hensyn, når næsten alle vurderer behovet for at stå sammen for at være større, når partiet er i regering.

Her er jo virkelig en forskel på at være et oppositionsparti og på at være et regeringsparti. Fordi splid i regeringen, det er jo den bedste historie i aviserne. Og derfor skal vi jo passe meget på ikke at sige det modsatte af statsministeren. Fordi det er den bedste historie (MF, Socialdemokratiet) (p. 135).

Hvad angår forholdet til baglandet, spores forskellige opfattelser, idet politikere på venstrefløjen vægter partiorganisationen, mens borgerlige politikere generelt prioriterer samspillet med valgkredsen højst. Men ingen giver udtryk for at være underlagt et bundet mandat, og tilsvarende beskriver de fleste baglandet som et forum for debat og dialog. Af samme grund begrædes de faldende medlemstal (jf. herom nedenfor). Dog rummer den beskrevne praksis også spændinger i forhold til det deliberative repræsentationsideal. Ikke overraskende betyder hensynet til genvalg, at klare strategiske overvejelser gør sig gældende.

Det kan godt være et dilemma specielt op til et valg, hvor man kan mærke, at det hele er lidt camoufleret. De ting, der kan give problemer

og generer vælgerne, dem kan man godt gå lidt udenom. Op til et valg, der bliver det rent arbejdsmæssige trukket lidt i baggrunden for politiken. Ja, man kan kalde det politik i gåseøjne, man skal ikke fornærme vælgerne i øjeblikket, vel? (MF, Venstre2) (p. 143)

For eksempel i sådan en situation som nu, når man venter på, at der hele tiden kan komme et folketingsvalg, der hører det sig ikke til at komme med alt for meget, som man ved vil generer nogle vælgere (MF, SF1) (p. 143).

Med hensyn til arbejdet i Folketinget er der som nævnt en generel positiv vurdering af den udstrakte arbejdsdeling. Mange understreger fordelene ved samarbejdet på tværs af partier i udvalgene og især den viden og indsigt, det resulterer i.

Det er jo en styrke, at der er nogen, der har historien med, så vi ikke alle sammen flyver på tværs (MF, Socialdemokratiet) (p. 145).

Jeg samarbejder tættere med folk fra andre partier, end jeg gør med folk fra mit eget parti, fordi vi arbejder med de samme sager. Jeg kan jo ikke tale med mine partikolleger om mine områder, for de har ikke tid til at interessere sig for det, de har ikke tid til at komme ned i substansen (MF, CD) (p. 145).

Desuden fremhæves, hvordan udvalgsarbejdet er præget af stærk gensidig tillid og et godt kammeratskab, ligesom flere betoner de gode muligheder for en åben dialog, hvor der kan gives indrømmelser i respekt for bedre argumenter.

Vi er jo gode kammerater og utroligt ærlige over for hinanden. Og på udvalgsmøderne i sluttet kreds, der kan man jo tillade at dumme sig. For der får vi jo dialogen (MF, Kristelig Folkeparti) (p. 148).

Samtidig med at dette må vurderes positivt i henhold til den deliberative tankegang, rummer arbejdsdelingen en klar teknokratisk risiko for, at der udvikles fastlåste problemopfattelser, som betyder de facto begrænsning af debattens åbenhed og kritiske islæt. At udvalgene er led i en segmentering omkring bestemte sektorer er påvist i forskningen (Damgaard, 1977; 1980; Jensen, 1995; 1999). De interviewede politikere giver dog udtryk for, at det ikke er en alvorlig risiko, idet de først og fremmest lader sig lede af de holdninger, de har som partirepræsentanter (p. 146).

Mere opmærksomhed er der omkring det dilemma, at den saglige dialog og diskussion tilsyneladende trives bedst for lukkede døre. Flere politikere

fremhæver således, at forlig bør hvile på åbne processer, og der lægges udtrykkeligt afstand til den måde, efterlønsforliget som del af finanslovs-aftalen for 1999 blev til på.

Nu var jeg altså enig i indgrebet, men processen var meget kritisabel. Der burde have været en debat i Folketinget om det (MF, Det Radikale Venstre) (p. 149).

Det var sådan set ikke efterlønsreformen, der var problemet, det var processen, og det synes jeg egentlig er blevet ret klart erkendt (MF, Socialdemokratiet) (p. 149).

Erkendelsen er dog ikke udelt, idet flere på tværs af partiskel – venstrefløjen undtaget – fremhæver, at ubehagelige beslutninger ikke kan debatteres åbent over for vælgerne.

Jamen ubehagelige ting, de skal foregå på den måde. Ellers får vi ikke lavet ubehagelige ting. ... Det er i høj grad et udtryk for, at politikere er ansvarlige, når det foregår på den måde. Ellers kan vi ikke få det solgt (MF, Kristelig Folkeparti) (p. 150).

Forhandlingerne var nødt til at være lukkede, mens de lavede selve processen, for ellers ville det aldrig kunne lade sig gøre (MF, CD) (p. 150).

Kendsgerningen er, at det ikke var blevet gennemført, hvis det skulle være gennemført i fuld offentlighed (MF, Venstre1) (p. 150).

På dette centrale punkt er der således tale om en åbenlys konflikt mellem ideal og praksis – også når politikerne selv skal sige det. Tilsvarende erkendes en spænding mellem den måde, man optræder på indadtil og udadtil.

Der er stor forskel på ens optræden over for kolleger, når man er på, og så når man mødes uformelt. ... Der skal jo helst danne sig det indtryk hos vælgerne, at der er forskel på partierne, for ellers har vælgerne ikke noget at vælge imellem. Og jeg vil bestemt ikke afvise, at en gang imellem der graver man skyttegravene lidt dybere, end der er sagligt belæg for (MF, Det Konservative Folkeparti) (p. 156).

Vi er gode ved hinanden, og vi opfører os ordentligt. I offentligheden og i folketingssalen, når medierne er på specielt, jamen der er man jo nødt til at markere, at der er forskel på venstrepolitik og den socialdemokratiske politik (MF, Venstre2) (p. 160).

Adspurgt om forekomsten af kunstig positionering giver de fleste i øvrigt udtryk for, at det er noget, de *andre* er tilbøjelige til at gøre.

Der er nogen, der placerer sig politisk, der hvor dagsordenen sættes, for der er magten og indflydelsen. Det er ikke særligt behageligt, når man opdager det og gennemskuer det eller mener, at man gennemskuer det (MF, CD) (p. 157).

Som et bud på en forklaring på denne situation hedder det fra en repræsentant fra Enhedslisten:

I afgørende sammenhænge, der har vi jo begrebet „de forenede partier“, og det er fordi, at alle partierne fra SF og til og med Fremskridtspartiet er gledet med på nogle nyliberale bølger eller nyliberale italesættelser. I meget forskellige doseringer, men pointen er, at det kun er doseringen, der er forskellig. Og der mener jeg faktisk, at på nogle dimensioner, der kan det være hip som hap, hvem vi vælger (MF, Enhedslisten2) (p. 157).

I den udstrækning, denne vurdering er rigtig, siger det sig selv, at behovet for positionering og dermed en strategisk adfærd bliver større.

Noget andet, som viser sig at trække i den retning, er de færre kernevælgere og den større bevægelighed, der er kommet til at præge nutidens vælgerkorps. Repræsentanterne fra de gamle massepartier tenderer mod at definere den nye situation i økonomiske termer.

Omskifteligheden gør opgaven som politiker meget større, for du skal jo favne meget bredere, og det bliver jo nogle gange svært. Vi står jo midt i en forvaltningsproces, hvor vi skal favne to meget forskellige vælgergrupper (MF, Socialdemokratiet) (p. 158).

Ja, omskifteligheden stiller større krav til os om at formulere en politik og få det budskab ud i håb om, at det har appel til en bred kreds af vælgere (MF, Venstre1) (p. 158).

Vores vælgerskare er blevet meget bredere sammensat. Det gør det altså sværere at føre politik. For man skal hele tiden tænke på, at når man gør noget for en gruppe, så er der nogen, der synes, at nu svigter du altså os. Det tror jeg altså er noget, der præger alle partierne. De er mere diffuse i deres politiske udspil, end man var dengang, der var orden i systemet (MF, Det Konservative Folkeparti) (p. 158).

Det reneste eksempel på en økonomisk demokratisk forstået repræsentationsopfattelse formuleres af medlemmer af Dansk Folkeparti, som ser de omskiftelige vælgere som et potentiale.

Man ser hele tiden på, hvor er der nogle vælgerandele, man kan få fat i. ... Der bliver tit sendt nogle politiske signaler ud for at prøve at kapre dem, der hænger der og flagrer (MF, Dansk Folkeparti) (p. 159).

Også politikerne forhold til medierne er efter deres egne beskrivelser at domme præget af strategisk tænkning og adfærd, men i ikke ringe udstrækning betragtes det som en uundgåelig konsekvens af den måde, medierne fungerer på.

Det er svært som enkeltpolitiker at sige: „Nu vil jeg sætte mig ud over det“ [mediernes indflydelse], fordi enten bliver du snydt, eller også kommer du aldrig på. Og du skal på for at få dit partis budskaber ud og for selv at blive genvalgt, ikke? Hvis du ikke kommer på, eller hvis der kommer det forkerte budskab ud hver eneste gang, du siger noget, så skader du jo den sag, du gerne vil arbejde for. Det er et stort dilemma (MF, Socialdemokratiet) (p. 164).

Samtidig fremgår det dog, at der er et spillerum, og der tages afstand fra de kollegaer, der „så snart de ser et kamera, så forlader al fornuft dem“ (MF, CD) (p. 164).

Sammenfattende afslører politikernes beskrivelser på vigtige punkter, at det i praksis kan være svært at leve op til repræsentationsidealene. Især synes der at eksistere en modsætning mellem på den ene side ønsket om at blive genvalgt og den strategiske adfærd, som er forbundet hermed, og på den anden side realiseringen af et deliberativt repræsentationsideal. Og når der er god grund til at tage denne modsætning alvorligt, skyldes det, at den synes at hænge sammen med vigtige strukturelle forandringer.

#### **Æ N D R E D E R E P R Æ S E N T A T I O N S B E T I N G E L S E R O G D E R E S K O N S E K V E N S E R**

Her springer først og fremmest en markant tilbagegang i antallet af partimedlemmer i øjnene. Hvor det samlede antal i begyndelsen af 1950'erne lå på 650.000, var det i 2002 reduceret til 190.000 svarende til en tilbagegang fra godt 25 pct. til små fem pct. af vælgerne (Togeby m.fl., 2003: 178). I de

senere år er der sket en stabilisering omkring dette niveau, men naturligt nok har udviklingen alligevel foranlediget omfattende diskussioner af partiernes og demokratiets fremtid (Elklit, 2003; Bille, 2003; Petersson m.fl., 2000; Krogh, 1998).

Ud fra et deliberativt syn på demokratiet er antallet af partimedlemmer dog ikke i sig selv afgørende. Ganske vist betyder det stærkt reducerede medlemstal selvsagt en svækkelse af partiernes muligheder for at fungere som fora for politisk diskussion og meningsdannelse. Men dels kan man overveje kvaliteten af tidligere tiders interne partidemokrati – i henhold til klassiske studier var massepartierne fra starten præget af en stærk bureaukratisk ledelsesstruktur, der ikke efterlod megen plads til menige medlemmers diskussion, deliberation og indflydelse (Michels, 1911). Dels kan mere eller mindre lukkede interne partioffentligheder aldrig gøre det ud for den „store“ og alment tilgængelige politiske offentlighed. Det afgørende er og bliver omfanget og kvaliteten af de diskussioner og den meningsdannelse, der foregår her, samt effektiviteten af forbindelserne herfra til det politiske beslutningssystem.

Hvis den kraftige reduktion i antallet af partimedlemmer var symptom på svigtende politisk interesse, deltagelse og engagement i almindelighed, ville der naturligvis være grund til alvorlige bekymringer for demokratiet. Det tyder intet imidlertid på. Det karakteristiske og interessante er netop, at borgernes svindende interesse for at involvere sig i de politiske partier *ikke* er udtryk for et generelt mindsket politisk engagement og en reduceret politisk deltagelse (Togebjerg m.fl., 2003). Ligeledes dækker fravalget af partierne heller ikke over, at borgerrollen er forvandlet til en bruger- og/eller forbrugerrolle, hvor det eneste, der tæller, er tilfredsstillelsen af egne behov her og nu. Tværtimod er der belæg for at antage, at kompetencen og kapaciteten til at udfylde rollen som borger alt i alt over tid er blevet styrket snarere end svækket (Goul Andersen & Lund Clement, 2003).

Udviklingstendenserne i vælgeradfærden peger i samme retning. Her indikerer ændrede vælgerprofiler, hvordan tabet af interessen for partierne hænger sammen en fremskreden opløsning af de oprindelige forbindelseslinjer til bestemte sociale klasser og grupperinger. I stedet har der dannet sig nye skillelinjer omkring nye politiske spørgsmål (Stubager, 2003), men disse skillelinjer synes ikke på samme måde som de gamle forbundet med dannelse af faste partiidentiteter. Et udtryk herfor er et faldende antal kernevælgere, som pr. identifikation, automatisk sætter krydset ved et bestemt parti. I stigende grad er der tale om såkaldt *issue voting*, hvor der stemmes

efter de spørgsmål, der indgår på den politiske dagsorden (Borre, 2001), og hvor der kan konstateres ganske god overensstemmelse mellem holdningerne hos vælgerne og de partier, der stemmes på. Det løsere forhold til partierne viser sig da også ved større vælgervandringer mellem partierne fra valg til valg. Men igen er det øjensynligt forkert at tolke det som udtryk for en ny forbrugermentalitet og zapperkultur. Den øgede bevægelighed ser nemlig ud til at ske med omtanke og i øvrigt kun i mindre grad motiveret af snævre egeninteresser (Andersen m.fl., 1999). I god overensstemmelse hermed er den hyppigst angivne grund til *ikke* at være medlem af et politisk parti netop ønsket om at kunne tage stilling fra sag til sag (Andersen m.fl., 1993: 54). Og omvendt giver partimedlemmer brede begrundelser, når de skal forklare, hvorfor de er medlemmer (Elklit, 2003: kap. 3).

Tillige ser det ikke ud til, at tilsandingen af (medlems)partikanalen har betydet en generel svækkelse af forbindelsen mellem borgerne og det politiske beslutningssystem. Som vi skal vende tilbage til nedenfor, har andre og offentlighedsorienterede deltagelsesformer i høj grad været med til at præge de senere tiårs politiske scene. I ikke ringe udstrækning er de politiske partier da blevet henvist til at orientere sig efter en offentlig meningsdannelse, de ikke selv sætter rammerne for. Til gengæld har de så selv vist en betydelig evne til at optage nye politikdimensioner i deres politik. Det bedste eksempel herpå er måske miljøproblematikken. Da den blev rejst som offentligt politisk anliggende, var det ikke først og fremmest de eksisterende politiske partiers fortjeneste, men det var alligevel disse partier, der i løbet af relativ kort tid i Folketinget var med til at udforme den politik, som skulle tage vare på miljøet.

For så vidt ser partiernes dramatiske tab af medlemmer ikke problematisk ud. Ja, det har eventuelt været med til at forbedre lydhørheden over for de problemer, der er bragt frem i den politiske offentlighed. Og i den udstrækning den tro partisoldat er blevet erstattet af den reflekterede borger, er det naturligvis heller ikke at begræde i lyset af den deliberative demokratiforestilling.

På anden vis kan der dog også med udgangspunkt i denne forestilling næres alvorlige betænkeligheder ved det ringe antal partimedlemmer og mere generelt ved den forandring af partisystemet, som medlemstilbagegangen er en del af (jf. Elklit, 2003: kap. 8). For det første kan det under alle omstændigheder anføres som et problem, at borgerne ikke giver større opbakning til organisationer, som fortsat spiller en hovedrolle i den demokratiske proces. Og det gælder også, selv om det straks modificerende skal

tilføjes, at det i et vist omfang må tolkes som en tillidserklæring til de politiske partier, at de danske vælgere i stort omfang vælger at stemme ved de demokratiske valg. I modsætning til de fleste andre lande har Danmark ikke oplevet et fald i valgdeltagelsen i de senere år. Den faldt en anelse omkring 1990, men var ved valget i 2001 på 87 pct.

Dernæst kan mere specifikt spørges, om ikke det lave medlemstal svækker varetagelsen af nogle af partiernes centrale funktioner. Her tænkes ikke mindst på rekrutteringen af kandidater til de politiske tillidsposter. For medmindre den politiske talentmasse skulle være koncentreret i den lille andel af borgerne, som føler sig tiltrukket af et partimedlemskab, er der grund til at overveje, om kvaliteten af kandidaterne er optimal. Det er der ikke forskningsmæssigt grundlag for at sige noget sikkert om. Hvad der kan konstateres, er, at mens udviklingen frem til 1960'erne gik i retning af, at de nyvalgte folketingsmedlemmer havde en stadig mere omfattende erfaring som ballast (Pedersen, 1977), så har de senere års kandidater været yngre og haft mindre politisk erfaring. Konkurrencen om posterne ser ud til at være aftagende, og det at blive folketingsmedlem synes i højere grad end tidligere at blive betragtet som blot én blandt andre mulige karriereveje (Christiansen m.fl., 2001). Men i hvilken udstrækning dette måtte forringe repræsentationskvaliteten – og det vil i denne sammenhæng især sige evnen og viljen til at deltage i og lade sig lede af det offentlige ræsonnement – er der ikke grundlag for at konkludere noget om.

En anden side af sagen vedrører den anselige økonomiske støtte, partierne i Folketinget har bevilget sig selv. Støtten til folketingsgrupperne øgedes således fra omkring 300.000 kroner i 1966 til godt 56 mio. kroner i 1995 (begge tal i årets priser) (Bille, 1997: 135-142). Derigennem har partierne løst deres finansielle problemer, men spørgsmålet er, om de ikke samtidig har betrådt en demokratisk set betænkelig vej, der eventuelt kan bidrage til at forvandle dem fra folkelige organisationer til særlige offentlige institutioner (Krogh, 1998: 13). I hvert fald ud fra en deliberativ demokratiforestilling er en sådan udvikling bekymrende, fordi den politiske offentlighed grundlæggende står og falder med eksistensen af en ikke-statslig, privat sfære – den er jo netop defineret som „privatfolk samlet til publikum“. Derfor er der grund til at være på vagt over for teknokratiske tendenser i retning af det såkaldte „kartelparti“, som er karakteriseret af mere eller mindre at være vokset sammen med den offentlige forvaltning og reelt har mistet sin folkelige forankring (Katz & Mair, 1995; jf. Hansen, 2004).

Den øgede offentlige økonomiske støtte til partierne har muliggjort en



kraftig vækst i antallet af ansatte partifunktionærer fra omkring 50 i 1960 til over 200 i 1990 og til ca. 330 i 2001 (Togeby m.fl., 2003). Det angivelige mål har været at styrke partierne og dermed Folketinget over for regering og administration, men spørgsmålet er naturligvis, om ikke det samtidig har bidraget til en teknokratisk svækkelse af partiernes rolle som organer for borgere og offentlighed. I hvert fald er spindoktorer, fokusgrupper og meningsmålinger kommet til at spille en stigende rolle i partierne, og det ikke blot for at sælge politikken mest muligt effektivt til vælgerne, men også med henblik på selve udviklingen og formuleringen af politikken (Petersson m.fl., 2000: 28ff). På den baggrund tegner der sig tendenser, der udviser klare ligheder med det pessimistiske billede af partierne i Habermas' forfaldshistorie om den politiske offentlighed. Snarere end at fungere som medlemsstyrede demokratiske organisationer, fremstår partierne her som professionelt ledede apparater, der er vokset sammen med de offentlige myndigheder, og som

etablerer sig *over* den offentlighed, som de engang var instrumenter for. ... Publikum som sådan bliver kun sporadisk trukket ind i dette magtens kredsløb og da blot kun til akklamationsformål. ... Publicitet bliver så at sige udfoldet ovenfra for at skaffe bestemte positioner goodwill ... (den) tjener lige så meget til manipulation *af* publikum som til legitimation *for* publikum. Kritisk publicitet fortrænges af manipulativ publicitet (Habermas, 1975: 164-165).

Den afgørende forskel er, at offentligheden som offentlighed og borgerne som borgere har vist sig at være vanskelige at manipulere, hvorfor forfaldshistorien som sådan må afvises. Men i den udstrækning karakteristikken af partierne i øvrigt måtte være rigtig, er det naturligvis forståeligt, at borgere, der vil tages alvorligt som selvstændigt tænkende og deltagende individer, vil være tilskyndet til at vende partierne ryggen. Ja, det kan måske endog ses som et demokratisk sundhedstegn.

Bag alt dette ligger et generelt og måske kritisk dilemma i partiernes forhold til det deliberative demokrati. Dilemmaet er indbygget i udviklingen af det, der i partiforskningen går under betegnelsen *catch all*-partiet (Kirchheimer, 1966). Det vil sige et parti, som med baggrund i en klasseudjævnet social struktur – som det forudgående „masseparti“ selv var med til at skabe – søger at fange alle. På den ene side har det fremmet tilpasningen til ændrede omstændigheder og herunder muliggjort lydhørhed over for og vekselvirkning med borgerne via den politiske offentlighed. På den

anden side har konsekvensen været partier med udflydende identiteter og derfor partier, som så at sige er lettere til fals for de fristelser, der følger af partisystemets iboende konkurrence- og markedslogik. Delingen mellem partierne sker da ikke efter rodfæstede anskuelser og velunderbyggede overbevisninger, men efter de signaler, der ved spindoktorers hjælp udlæses af fokusgrupper og meningsmålinger. Ligesom det kan ske på varemarkedet: Når konkurrencen resulterer i produkter med mere og mere ens brugsværdi, koncentrerer indsatsen om at produktdifferentiere gennem reklame og marketing for at synliggøre sig over for kunderne/vælgerne.

I hvert fald tilbyder dette billede en tolkning, som synes konsistent med centrale iagttagelser på flere niveauer, og blandt andet harmonerer det udmærket med de påpegede modsætninger mellem folketingspolitikernes ideal om repræsentation og deres praksis. Samtidig illustreres eksemplarisk forholdet og forskellene mellem de to demokratiforestillinger. Hvor man med baggrund i den økonomiske kan konstatere en udvikling som forventet, er der på grundlag af den deliberative grund til bekymringer over partisystemets måde at fungere på.

#### **PARTIER VERSUS BORGERE?**

Mens der ikke er tvivl om de politiske partiers positive bidrag til den historiske udvikling af et dansk demokrati med åbenlyse deliberative kvaliteter, må det aktuelle billede nødvendigvis tegnes tvetydigt. På den positive side må anføres folketingspolitikernes massive tilslutning til et deliberativt repræsentationsideal. På dette plan gøres den deliberative teoris skepsis over for partipolitik som særinteressepolitik grundigt til skamme, og det vidner om en rodfæstet politisk kultur med klare deliberative træk. Der er heller ikke grund til at tvivle på, at idealet også på mange måder efterlevs i det daglige arbejde i Folketinget. Og selv om den interne kommunikation i partierne på grund af det lave antal medlemmer – af hvilke kun ca. halvdelen er aktive (Pedersen & Hansen, 2003: 89) – ikke (længere) kan betragtes som en væsentlig forbindelseslinje mellem borgerne og beslutningstagerne, så har partierne vist sig i stand til at indoptage nye politiske spørgsmål og problemstillinger, som er blevet bragt på den politiske dagsorden ad andre veje. Motiverne hertil har givetvis i ikke ringe udstrækning været af strategisk art, sådan som man ville forvente det ud fra den økonomiske demokratiopfattelse: Partierne tager det op, som der vurderes at være stemmer i. Men så længe den offentlige diskussion i øvrigt fungerer, og så

længe arbejdet i Folketinget foregår sagligt, oplyst og kvalificeret, er det afgørende ikke, om partierne er de udfarende kræfter.

Problemet opstår, såfremt den konkurrence om stemmerne, som i teorien skulle sikre et kompetent lederskab, tvinger partierne ud i en strategisk adfærd, hvor saglighedshensyn principielt og systemlogisk kommer i anden række i forhold til jagten på popularitet og stemmer. I det længere historiske perspektiv tager en sådan tendens sig paradoksal ud. Teoretisk set kunne man nemlig forvente, at afskaffelsen eller nedtoningen af politikken binding til uforenelige klassemodsætninger ville skabe gunstigere betingelser for, at de politiske repræsentanter kunne indfri det deliberative demokratis fordringer om at søge sagligheden og lade det bedste argument råde. Men i stedet synes en strategisk orientering at vinde frem, mens varetagelsen af sagligheden forskydes fra åbne til lukkede fora og med fare for, at den reelt overlades til embedsmænd og eksperter.

Om så denne orientering mod politikken strategiske dimension på egne præmisser er rationel, er ret så tvivlsomt. Noget tyder nemlig på, at vælgerne faktisk er modtagelige over for alvorlig ment argumentation og herunder i stand til at acceptere ubehagelige, men nødvendige beslutninger (Goul Andersen, 1999). Og studier af sammenhængen mellem retorisk stil og opnåelse af støtte og sympati fra publikum tyder på, at en stil præget af saglighed, åbenhed og lydhørhed over for modstanderen faktisk er det, der giver størst opbakning (Jørgensen m.fl., 1994). Dette andet paradoks angiver dog ikke en simpel vej til opløsningen af det første, idet repræsentanternes måde at agere på givetvis ikke blot er et spørgsmål om frie valg, men rummer et tungt strukturelt eller systemisk element. Blandt andet vil den utvivlsomt afhænge kraftigt af den måde, som medierne som et andet centralt funktionssystem virker på (jf. næste kapitel), ligesom også udviklingen inden for andre typer af forbindelser mellem borgerne og det politiske beslutningssystem vil være af betydning. De pågældende personer og deres indstilling vil selvsagt også gøre en forskel, men i den forbindelse er det vel sandsynligt, at en stigende strategisk (partipolitiserende) prægning af det politiske system vil kunne have negativ indflydelse på, hvem der på de betingelser har lyst til at stille op.

Skismaet forekommer svært at undvige. På individplan ser blandt andet udjævningen og indkapslingen af tidligere tiders classeskel ud til at have resulteret i en styrket borgerrolle til klar fordel for demokratiets deliberative funktion. Heroverfor synes de politiske *catch all*-partiers måde at fungere på snarere at svække denne funktion. De henvender sig i stigende grad

til vælgerne som forbrugere snarere end som borgere, og fordi problemet hænger sammen med systemets konkurrenceelement, vil det ud over gode viljer også kræve strukturelle ændringer, som kan være vanskelige at forestille sig. Så selv om de valgte politiske repræsentanter også i et deliberativt perspektiv fortsat kan siges at tjene demokratiet, kan der i partierne og partisystemet spores klare udviklingstræk, der snarere end at understøtte synes at virke hæmmende for aktualiseringen af de eksisterende potentialer for et deliberativt demokrati.

#### **BORGER-REPRÆSENTANTFORBINDELSER I ØVRIGT: INTERESSEORGANISATIONER, FORENINGER, NETVÆRK MV.**

Hvis det medlemsbaserede massepartis krise kan siges at være den dårlige nyhed, så er den gode, at det ikke samtidig er en krise for det danske demokrati (jf. Svensson, 1996). Partiernes tab af folkelig forankring har ikke lagt offentligheden død eller kappet forbindelsen mellem borgerne og det politiske beslutningssystem. Det skyldes partiernes tilpasningsdygtighed, men det skyldes blandt andet også eksistensen af et væld af andre repræsentations- og deltagelsesformer. Ud over at understrege dette, skal formålet med afslutningsvis og skitseagtigt at inddrage disse øvrige former for forbindelse mellem borgere og politikere mere være af analytisk end beskrivende art. Det vil sige, at drøftelsen vil koncentrere sig om principielle vurderinger af dette øvrige felt i lyset af den deliberative demokratiforestilling.

#### **ORGANISEREDE INTERESSER: FRA KORPORATISME TIL NETVÆRK**

Tages igen udgangspunkt i Habermas' beskrivelse af offentlighedens forfaldshistorie, udviste den ikke overraskende også en udtalt skepsis over for interesseorganisationernes rolle, idet de pr. definition er til for at tjene bestemte (sær)interesser. Det eneste håb var, at der ville vise sig en mangfoldighed af organisationer, at de internt ville fungere demokratisk, og at de i forhold til det politiske system ville agere synligt og offentligt. Også disse spinkle forhåbninger blev dog gjort til skamme, som udviklingen omkring 1960 tegnede sig for Habermas (Habermas, 1975: kap. 5). Og støtte til en sådan tolkning kunne der i årene efter hentes i politologien, hvor en pluralistisk pressionsgruppemodel med organisationerne stående

uden for det formelle politiske system efterhånden tabte terræn til (neo)- korporatismemodellen, hvor organisationerne ikke står uden for og adskilt fra staten (jf. Blom-Hansen & Daugbjerg, 1999). Tværtimod er det i denne model en grundlæggende pointe, at der i stigende grad er tale om en sammensmeltning mellem staten og et mindre antal store organisationer med monopol på at varetage bestemte interesser. Resultatet er lukkede beslutningsstrukturer, i hvilke de pågældende interesseorganisationers ledelser er vokset sammen med det politiske lederskab og bureaukratiets top, og dette repræsenterer naturligvis en situation i åbenlys modstrid med deliberative demokratiidealer.

Efter i en årrække at have haft megen vind i sejlene (Heisler & Kvavik, 1974), blev korporatismemodellens gyldighed for beskrivelsen af interesseorganisationernes rolle i 1980'erne udsat for en omfattende kritik (Olsen m.fl., 1982). Der henvistes til fremkomsten af nye deltagelsesformer og nye politiske aktører, som bedre svarer til den pluralistiske pressionsgruppemodel, men også mere generelt til, at det korporatistiske billede af den politiske beslutningsproces som noget, der foregår i magtens lukkede fora med en høj grad af stabilitet og forudsigelighed, blev stadig sværere at få til at harmonere med den politiske virkelighed (jf. nedenfor).

Nu skal det selvfølgelig ikke benægtes, at korporativt organiserede interesser fortsat spiller en betydelig rolle i de politiske beslutningsprocesser. Men for det første er en sådan deltagelse ikke nødvendigvis udtryk for, at demokratiet i almindelighed eller den politiske offentlighed i særdeleshed sættes ud af kraft (jf. Eriksen, 1990; Eriksen & Hernes, 1989). Nok begrænser korporative arrangementer pr. definition beslutningsprocessernes offentlige tilgængelighed og deres umiddelbare demokratiske legitimitet. Men så længe de fungerer i overensstemmelse med regler, der er åbne og tilgængelige for demokratisk debat og beslutning, oppebærer sådanne arrangementer naturligvis en indirekte legitimitet. Samtidig er det i mange sammenhænge misvisende alene at betragte disse organisationer som repræsentanter for særinteresser. I kraft af deres indsigt og ekspertise bidrager de i høj grad til politikens saglige fundering, hvilket er en hovedgrund til, at de politiske repræsentanter har interesse i at inddrage dem. Som en ikke uvæsentlig historisk detalje kan i den forbindelse nævnes, at inddragelsen af organisationerne for 100 år siden i høj grad skete på foranledning af Folketinget og med henblik på at brede den politiske deltagelse ud til de klasser, der hidtil var blevet holdt udenfor (Christiansen & Nørgaard, 2003: 223).

Dernæst viser forskningen på området, at organisationernes rolle i den administrative forberedelse af politiske beslutninger er blevet mindre tæt og mere pluralistisk siden 1970'erne (Christiansen & Nørgaard, 2003: 221ff). Ligeledes er den blevet præget af mere åbenhed i den forstand, at organisationerne i højere grad søger at gøre sig gældende i forhold til Folketinget og via medierne. Mens antallet af lovforberedende udvalg med organisationsdeltagelse er faldet, er det blevet en norm at gennemføre relativt åbne høringsprocesser i forbindelse med lovgivningsarbejdet.

I princippet må dette betragtes som en positiv udvikling i lyset af den deliberative demokratiforestilling. Om det også er det i praksis, er vanskeligere at bedømme: Dels er der et betydeligt omfang af uformelle kontakter mellem organisationerne og centraladministrationen, som hverken Folketing eller offentlighed får kendskab til (Christiansen & Nørgaard, 2003: 223), dels er det et åbent spørgsmål, hvilken forskel den rutinemæssige afholdelse af åbne høringer i realiteten gør. Først og fremmest fordi retten til at blive hørt ikke indebærer hverken en ret til at få svar eller til at få indflydelse på de beslutninger, der tages. Det vil sige, at høringsinstitutionen ikke er ensbetydende med en indfrielse af det helt centrale krav om offentlig *begrundelse*.

Dertil kommer, at der i de seneste årtier også kan konstateres en større ulighed i organisationsdeltagelsen end tidligere, idet såvel økonomiske ressourcer som antal medlemmer er blevet af større betydning for en tæt forbindelse med myndighederne (Christiansen & Nørgaard, 2003: 224).

Alt i alt efterlader vurderingen af dette felt i lyset af den deliberative demokratiforestilling derfor et usikkert billede. På den ene side kan man med sikkerhed fastslå, at Habermas' skrækvision om et topstyret, lukket korporatistisk beslutningssystem ikke holder. På den anden side kan det ikke udelukkes, at de faktiske politiske beslutninger i høj grad træffes i uformelle strukturer, der er så lukkede, at de i stor udstrækning unddrager sig offentlig kontrol og indsigt.

Sidstnævnte forhold fortjener også at blive fremhævet, når det gælder fænomenet *netværk og netværksstyring*, som med stigende styrke har optaget sindene i forskerverdenen gennem de senere år (Jensen & Sørensen, 2004). Der er her ikke blot tale om én blandt andre deltagelsesformer. „Netværksstyring“ refererer angiveligt til omfattende ændringer i det politiske styringssystem med vidtrækkende konsekvenser for demokratiet og vores forestillinger herom (Sørensen, 2002). Hvordan et netværksdemokrati så mere præcist vil se ud og fungere fremgår dog ikke særlig præcist, men

flere af de udviklingstræk, der peges på, er også af klar relevans i relation til en deliberativ demokratiforestilling. Det er grunden til, at spørgsmålet må inddrages her, uanset at det kun kan blive til nogle få bemærkninger, som slet ikke kan spænde over problemkompleksens mange facetter.

Den engelske betegnelse for fænomenet er *governance*, som nogle gange betragtes som udtryk for en ny tilstand, der på væsentlige punkter adskiller sig fra *government*, der står for politisk styring i traditionel forstand (Bogason, 2000; Sørensen, 2002). Det vil i henhold til teorien sige en situation, hvor politikken er centreret om den demokratisk valgte repræsentant, der i kraft af lovgivningsmagten og en neutral forvaltning besidder suveræniteten til at styre samfundet. I den forbindelse refereres også til den parlamentariske styringskæde fra folket gennem det politiske system og tilbage til folket. At denne enkle styringsmodel ikke svarer til virkeligheden, er dog ikke nogen stor nyhed. Som det er fremgået, har politologien meget længe været opmærksom på, at der er andre politiske aktører end vælgere, politikere og embedsmænd, og netværksteorien er da også udviklet i klar forlængelse af teorier om korporatisme, segmentering og sektorisering (Blom-Hansen & Daugbjerg, 2004). Ligeledes ses også hos nogle teoretikere en udtrykkelig forbindelse til den tidligere nævnte – og heller ikke nye – sociologiske beskrivelse af det moderne samfund som funktionelt differentieret (Jessop, 2003).

I det omfang netværksstyring betyder inddragelse af relevante parter i de politiske beslutningsprocesser, kan den udgøre en positiv udviklingstendens i lyset af den deliberative demokratiforestilling. Som allerede antydnet er der dog især grund til at hæfte sig negativt ved den mangel på offentlighed, der typisk karakteriserer sådanne netværk.

#### POLITISK DELTAGELSE I ØVRIGT

Som nævnt ovenfor udgør den frivillige og demokratisk opbyggede forening et vigtigt element i den danske tradition (jf. Gundelach & Torpe, 1999). I forhold hertil fremstår vælgerforeningernes markante tilbagegang som et bemærkelsesværdigt udviklingstræk. Men også fagforeningerne er kommet til at stå svagere. Den aktive deltagelse blev her halveret i 1980'erne, og selv om organisationsprocenten blandt lønmodtagerne fortsat er høj, faldt den fra 86 pct. i 1990 til 82 pct. i 2000 (Goul Andersen, 2004). Alligevel må Danmark siges at være om ikke en „brugsforening“ – som historikeren Palle Lauring udtrykte det – så dog et „forenings-Danmark“. Næsten

alle voksne er medlem af mindst én forening, og det gennemsnitlige antal medlemskaber er vokset over de senere år til godt tre (Goul Andersen, 2002). Naturligvis er det langt fra alle disse foreninger, som kan betegnes som politiske i den forstand, at deres aktiviteter primært retter sig mod det politiske beslutningssystem lokalt eller nationalt. Alligevel kan de godt på flere måder være politisk relevante. Blandt andet kan også ikke-politiske foreninger undertiden spille sammen med de politiske myndigheder om forskellige vilkår for deres virke. Og selv om foreningerne da ofte vil optræde som interessegruppe og i rollen som bruger (af blandt andet offentlige midler), så kan der også være klare almeninteresser involveret, som for eksempel når en idrætsforening bidrager til varetagelsen af opgaver knyttet til fritidslivet i en kommune.

Dernæst – og nok så væsentlig i et deliberativt perspektiv – er den typiske danske forening selv demokratisk opbygget, ligesom den som regel er blevet oprettet på en offentligt indkaldt stiftende generalforsamling. I sådanne foreninger dannes erfaringer med demokrati i praksis, som gennem årene givetvis har været af stor betydning for den politiske kultur. Her indlæres en række selvfølgheder om, hvordan man går til værks, når et eller andet fælles problem skal løses, og man lærer i det små at optræde som borger. Netop henvisningen til sådanne dagligdags erfaringer på lokalt niveau er måske den bedste måde, hvorpå man kan illustrere det grundlæggende i den deliberative forestilling om demokrati som fælles problemløsning. Og at der fortsat er grøde i foreningslivet i lokalsamfundet, viser en undersøgelse af foreninger i Aalborg (Torpe & Kjeldgaard, 2003). Her blev der registreret i alt 2031 foreninger, og en fjerdedel af disse var dannet inden for det seneste tiår.

Ved siden af de traditionelt organiserede interesseorganisationer og foreninger har andre og delvist nye former for *græsrodsdeltagelse* præget de seneste årtiers politiske scene (Gundelach, 1980; 1988; Svensson & Tøgeby, 1986; 1989; Tøgeby, 1989; Nielsen, 1991). Det var ikke mindst fremkomsten af nye sociale bevægelser som kvinde-, miljø- og studenterbevægelser, der dementerede billedet af det teknokratisk lukkede korporative system. Og da disse bevægelser samtidig så at sige levede af at manifestere sig i det offentlige rum og påvirke den offentlige meningsdannelse, udgjorde de et åbenlyst bevis for offentlighedens fortsatte livskraft. I Habermas' (selv)opgør med den pessimistiske forestilling om offentlighedens forfald refereres da også udtrykkeligt til disse politiske nydannelser (Habermas, 1992a: 438).

1960'ernes og 1970'ernes spektakulære kollektive politiske aktivitet i form



af landsdækkende sociale bevægelser er for længst forsvundet. Græsrodsdeltagelse som sådan er der imidlertid fortsat i ret stor udstrækning. Aktionsformerne er blevet blødere, indholdet er blevet mere lokalt, og deltagerne repræsenterer et meget bredere udsnit af befolkningen end tidligere. Det er blevet en normal form for politisk deltagelse, og af den grund tiltrækker den sig ikke længere så stor mediebevågenhed, men den er der altså fortsat, og samlet set ligger omfanget lidt højere i 2000 end i 1979 (Togeby m.fl., 2003: 63). Alt i alt vidner det om en sandsynlig varig ændring af den politiske kultur i anti-autoritær retning.

Et udtryk herfor er den mere individualiserede og ad hoc-prægede variant af græsrodsdeltagelsen, som har givet anledning til formuleringen af et begreb om „hverdagsmageren“ i tilknytning til et forskningsprojekt om „Demokrati fra neden“ (Bang & Sørensen, 1999). Det vil sige en figur, der er optaget af det nære, og hvor drivkraften i høj grad synes at ligge i den subjektive behovstilfredsstillelse, aktiviteten indebærer. Hvor stor udbredelse en sådan hverdagsmager måtte have, skal ikke vurderes her. Men det kan en passant være relevant at pege på den tvetydighed, som figuren repræsenterer i lyset af den deliberative demokratiforestilling. Hverdagsmageren synes nemlig at ligge tættere på rollen som bruger end på rollen som borger, idet orienteringen er rettet mod det partikulære snarere end mod det almene (Ullrich, 2001).

Spændingen mellem rollen som borger og rollen som bruger og forbruger – og dermed mellem en deliberativ og en økonomisk demokratiforståelse – er også på interessant vis til stede i to andre deltagelsesformer, nemlig politisk forbrug og brugerstyring. Sidstnævnte er kommet til udtryk i oprettelsen af brugerråd og brugerbestyrelser, og sammen med etablering af forskellige former for valgfrihed mellem offentlige servicetilbud og anvendelse af brugertilfredshedsundersøgelser har det angivelige mål været at demokratisere den offentlige sektor. Som allerede betegnelserne siger, bygger en sådan demokratiseringsstrategi grundlæggende på den økonomiske demokratiforestilling, hvor det først og sidst drejer sig om så effektivt som muligt at tilgodese brugerpræferencer. Demokrati og valgfrihed bliver her til to sider af samme sag, og rollen som borger bliver identisk med rollen som bruger. Heroverfor er netop adskillelsen mellem disse to roller af essentiel betydning i den deliberative demokratiforståelse, hvorfor også for eksempel brugerstyring som demokratiseringsstrategi må betragtes med kritiske øjne.

Problemstillingen kan illustreres med skolebestyrelser som eksempel.

Formålet med disse har været at styrke det lokale demokrati ved at delegere indflydelse nedad i systemet fra staten til kommunerne, fra kommunerne til skolerne og fra skolens ansatte til forældrene for dermed at sikre deres størst mulige tilfredshed som brugere. Uanset ideen kan virke oplagt, er den langt fra uproblematisk. Også med udgangspunkt i den økonomiske demokratiforestilling, som konstruktionen tydeligvis selv hviler på, kan indvendes, at skolen ikke kun er et anliggende for forældrene, men for alle borgere. Skolens ydelser er ikke blot private, men også offentlige goder, og i lyset heraf kan det se ud som en urimelig politisk ulighed at udstyre forældrene med denne ekstra indflydelse. Med baggrund i den deliberative tankegang må det afgørende være, at skolen fungerer i overensstemmelse med samfundets behov i almindelighed, og at den bidrager til dannelsen til borgere i særdeleshed. Hvad det i praksis skal sige og indebære må afklares gennem deliberative processer dels i den pædagogiske offentlighed, dels i den almene politiske offentlighed, hvor skolepolitiske hensyn må afstemmes med andre hensyn.

Når skolebestyrelser alligevel også i perspektiv af det deliberative demokrati kan være en god opfindelse, hænger det sammen med, at skolens muligheder for at varetage sine funktioner blandt andet afhænger af informationer, som forældrene og deres børn kan bidrage med. Skolebestyrelsen kan være med til at understøtte det uformelle samspil mellem forældre og skole omkring de enkelte klasser, som utvivlsomt er af langt væsentligere betydning, og som involverer langt mere deltagelse end skolebestyrelserne som sådan (jf. Togeby m.fl., 2003: 65). Dernæst knytter der sig givetvis også et element af borgeropdragelse til arbejdet i skolebestyrelserne. Mens man ikke kan forvente, at der i relationen til de kommunale myndigheder vil blive anlagt borgerlige helhedsbetragtninger, sådan som man som medlem af et byråd tvinges til, viser erfaringen, at noget sådant lærer man at gøre i forhold til skolen som institution. I skolebestyrelsens arbejde er der ikke plads til at varetage hverken egne eller andre forældres specifikke interesser, hvis ikke det kan vises at være til skolens bedste. Tilsvarende fremgår det, helt i tråd med den deliberative demokratiforståelse, at forældrerepræsentanterne i skolebestyrelserne udviser respekt for lærernes professionelle indsigt og således ikke gør forsøg på at udnytte den formelle magtposition til at vinde lige demokratisk indflydelse (Hoff & Kristensen, 2001).

Hvad endelig det *politiske forbrug* angår, kan den deltagelsesform ved første øjekast måske se ud som en bekræftelse på de mest pessimistiske forudannelser om konsumsfærens endelige opslugning af politikken. Det

er dog en forhastet konklusion. Politisk forbrug er nemlig defineret ved, at konsumenten samtidig optræder som politisk deltagende borger. Valget af varer er ikke alene bestemt af varens brugsværdi og pris, men også af politiske hensyn, og med et paradoksalt udtryk kan man sige, at politisk forbrug er en „individualiseret kollektiv aktion“ (jf. Togeby m.fl., 2003: 63-64). Naturligvis kan man forestille sig et sådant forbrug som udtryk for valg af politisk korrekt livsstil svarende til den symbolske betydning, moderne forbrug i stigende grad tillægges, og i så fald bliver der ikke så meget tilbage af borgerrollen. Imidlertid synes der faktisk at være tale om alvorlige politiske motiver. Blandt andet er det den deltagelsesform, der er stærkest forbundet med politisk interesse, og 47 pct. tilkendegiver, at de inden for det seneste år har ladet køb af varer afgøre af politiske grunde (Togeby m.fl., 2003: 64). Endelig er det i denne bogs sammenhæng værd at fremhæve, at politisk forbrug som sådan forudsætter en fungerende offentlighed, i hvilken problemerne bliver rejst og diskuteret.

## K O N K L U S I O N

I dette kapitel har interessen samlet sig om forskellige former for formidling mellem borgerne og offentligheden og det politiske beslutningssystem. Det deliberative demokratiideal er, at beslutningerne vokser ud af et alment tilgængeligt offentligt ræsonnement, men offentligheden kan ikke i sig selv hverken regere eller give love. Det kan kun de politiske repræsentanter, og for en vurdering af demokratiets tilstand er det derfor af selvfølgelig betydning, hvordan de forskellige institutionelle forbindelser mellem borgerne og det politiske beslutningsniveau fungerer. Udgangspunktet har igen været Habermas' fremstilling i *Borgerlig Offentlighed*, og også her må drages konklusioner, der bekræfter mine overordnede teser. På den ene side må forfalds karakteristikkene afvises. På den anden side kan der spores negative udviklingstræk af en sådan art og styrke, at den langsigtede bæredygtighed af den eksisterende institutionelle konstruktion kan betvivles.

Den dobbelte konklusion gælder i udpræget grad de politiske partier. Uanset at de så klart har repræsenteret forskellige interesser med rod i social-økonomiske skillelinjer, har de i det lange historiske forløb vist sig i stand til at indgå i politiske læreprocesser, som i betydelig udstrækning har været formidlet gennem offentligheden. På trods – men måske også på grund – af den gradvise opløsning af deres forankring i bestemte sociale grupperinger, har de vist sig i stand til at indoptage nye, offentligt rejste spørgsmål og

problemer og medvirket til deres politiske løsning. Og samtidig med at de politiske repræsentanter forstår sig selv som partirepræsentanter, er deres selvformulerede repræsentationsideal i god overensstemmelse med den deliberative demokratiforestilling.

Repræsentanterne er dog også opmærksomme på nogle ikke uvæsentlige begrænsninger i deres muligheder for i praksis at leve op til idealerne. Disse begrænsninger synes bundet til forandringer af strukturel art, hvorfor det forekommer sandsynligt, at de fremover i stigende grad vil gøre sig gældende. Det drejer sig helt basalt om et voksende og paradoksalt skisma mellem taktisk-strategiske og saglige hensyn. Paradoksalt, fordi det hænger sammen med opløsningen af tidligere tiders klassebetingede ideologiske konflikter, som ellers i princippet kunne forventes at danne et stærkere grundlag for den saglige samtale og problemløsning. Men i takt med, at de gamle mærkesager forsvinder, og vælgerne troløst dropper rollen som partisoldat, tvinges *catch all*-partierne til at profilere sig og opfinde de optimale standpunkter under vejledning af meningsmålinger og fokusgrupper i konkurrencen om vælgerne gunst.

Dermed appellerer de primært til vælgerne som forbrugere og underkender i realiteten de kompetencer som borgere, som meget ellers tyder på har vokset sig stærkere. Nok kan der også spores tegn på, at den svindende identifikation med partierne giver anledning til forbrugerlignende politisk adfærd, men såvel med hensyn til orienteringen af interesser som adfærd synes udviklingen mere at bekræfte en borger- end en forbrugerrolle.

Samme tendens til underkendelse af borgeren som borger og offentligheden som offentlighed kan ses i den såkaldte korporative kanal. Selv om tidligere tiders frygt for et lukket og altkontrollerende (neo)korporatistisk beslutningssystem har vist sig ubegrundet, er det ikke svært at få øje på teknokratiske tendenser i denne kanal – nye former for netværksstyring inklusive.

Endelig er der indbygget udfordringer til rollen som borger i hele den strategi til modernisering af den offentlige sektor, der identificerer demokrati med brugerstyring og valgfrihed.

Samlet set anes derfor et stigende misforhold mellem de givne borgerpotentialer for deliberativt demokrati og de eksisterende institutionelle betingelser for at aktualisere dem.

## MEDIERNE: MANGFOLDIGHED OG KONFORMITET

Medierne udgør naturligvis en helt central instans for det offentlige ræsonnement og dermed for et deliberativt fungerende demokrati. Fremvæksten af en politisk offentlighed i moderne forstand er betinget af udbredelsen af aviser, bøger og tidsskrifter (Habermas, 1975), og som vi har set, var udviklingen af det danske folkestyre i betydelig grad knyttet til et læsende publikums diskussioner og meningsdannelse. Uden medier ingen fungerende offentlighed. Kommunikationen mellem det politiske system og borgerne foregår for størstedelen gennem medierne. Ganske vist skal man ikke se bort fra betydningen af ansigt til ansigt-kommunikationen for dannelsen af politiske meninger og standpunkter, ligesom uddannelsessystemets rolle ikke skal undervurderes, og heller ikke, i øvrigt, den enkelte borgers deliberation med sig selv – som en „deliberation within“ (Goodin, 2002). Men både for den løbende udveksling af informationer mellem borgerne og de politiske autoriteter og for den offentlige diskussion og testning af meninger og argumenter varetager medierne uundværlige funktioner. Det gør de også i rollen som demokratiets vagthund, der har til opgave at kontrollere magthaverne ved at underkaste dem offentlighedens kritiske søgelys.

Hvordan må udviklingen inden for dette felt vurderes i lyset af den deliberative demokratiforestilling? I endnu højere grad end tilfældet er med de politiske partier, har det her været almindeligt at anstille stærkt negative og pessimistiske vurderinger. Således udgør analysen af mediernes udvikling også en vigtig bestanddel i Habermas' historie om offentlighedens forfald. Under overskriften „Fra kulturæsonnerende til kulturkonsumerende publikum“ (Habermas, 1975: 156) beskrives, hvordan kommercielle hensyn bliver mere og mere fremtrædende, og hvordan „maksimering af afsætning betales med afpolitisering af indhold“ (p. 157). Aviserne mister tilknytningen til partierne, og forbrugerorienteret stof vinder frem på bekostning af politisk relevante nyheder, og disse selv „udstyres med underholdningsindustriens inventar“ (p. 158). Dette videreføres i forstærket udgave i de nye elektroniske

medier, som „tendentielt erstatter virkelighedssans med konsum-modenhed og snarere forleder til upersonlig forbrug af afspændingsstimuli end vejleder til offentlig brug af fornuften“ (p. 158). Kort sagt er de moderne medier og specielt de elektroniske effektive instrumenter for den strukturforvandling, der gør publikum til objekt for manipulation snarere end subjekt for lovgivning og myndighedskontrol.

Imidlertid giver det næsten sig selv, at forfaldshistorien også på dette punkt trænger til revision. Alene af den grund, at flere af de former for politisk deltagelse, der i de seneste årtier har sat væsentlige problemfelter på den offentlige dagsorden, i høj grad har fungeret gennem medierne. Samtidig er de pessimistiske vurderinger dog interessante, for så vidt som nogle af de udviklingstræk, de henviser til, åbenlyst gør sig gældende og dermed vidner om en demokratisk set modsætningsfyldt situation. Hvad det drejer sig om, skal sammenfattes nedenfor med henvisning til eksisterende forskning på feltet. Allerede nu kan det dog afsløres, at problemerne knytter sig til de skismaer mellem strategiske og saglige hensyn, som også blev trukket frem i forbindelse med de politiske partier.

I øvrigt er sigtet med kapitlet også at fremlægge nogle resultater fra en ikke hidtil offentliggjort undersøgelse om mangfoldighed i danske dagblades nyhedsdækning (Horn, 2002). Netop spørgsmålet om mangfoldighed er naturligvis helt centralt i sammenhængen her. Forekomsten af og spændinger mellem forskellige synspunkter, perspektiver, informationer og argumenter i offentligheden er det, som så at sige driver værket i et deliberativt demokrati. I den forbindelse er det vigtigt at huske på, at det offentlige rums medieformidlede virkelighed nødvendigvis vil være en redigeret virkelighed i den trivielle forstand, at der altid vil være uendeligt meget mere at informere om og diskutere og problematisere, end medierne er i stand til at rumme og borgerne og politikerne i stand til at kapere. Derfor er spørgsmålet ikke *om*, men *hvordan* medierne fungerer som filtre i offentlighedens kommunikationskanaler. Ensrettes og homogeniseres informationsstrømme og diskussioner med konformitet som resultat, eller gives der plads til den mangfoldighed, der er forudsætningen for et dynamisk offentligt ræsonnement, som kan bidrage til rationaliseringen af den politiske problemløsning?

## MANGFOLDIGHED MELLEM PARTIPRESSE OG NYHEDSKRITERIER

Den demokratiske betydning af mangfoldighed på medieområdet blev understreget i kommissoriet til Medieudvalget, der blev nedsat i 1996. Blandt andet hed det:

Det samlede mediemønster bør således sikre den alsidige information, som er en forudsætning for den frie meningsdannelse i den demokratiske proces, i samfundsdebatten og i kulturlivet. Den enkelte borger skal desuden sikres reelle valgmuligheder, hvilket forudsætter alsidighed i udbuddet – politisk, kulturelt og i forhold til økonomiske interesser – samt mediernes uafhængighed af statsmagten (Betænkning 1320, 1996: 497).

I overensstemmelse hermed har en hovedgrund til bekymringerne over medieudviklingen været den dramatiske nedgang i antallet af danske aviser, som opløsningen af partipressen og dens firebladssystem har været forbundet med. Og såfremt antallet af medieorganisationer var det eneste eller det selvfølgeligste rigtige mål for mangfoldigheden, giver de pessimistiske konklusioner da også sig selv. Imidlertid er det blotte antal ikke uden videre et godt mål. For det første kan fordelingen af de enkelte organisationers markedsandele naturligvis betyde noget – jo mere lige, den er, desto større mangfoldighed. Dernæst kan også ejerforholdene spille en rolle på grund af ejerens muligheder for at påvirke indholdet. Den *redaktionelle* koncentration behøver dog ikke afspejle den ejermæssige, idet medieorganisationer under samme ejer godt kan repræsentere forskellige redaktionelle linjer. På den anden side er det heller ikke en given sag, at konkurrencen mellem mange, uafhængige medier vil resultere i en indholdsmæssig mangfoldighed.

Derfor kan der ikke umiddelbart slutes fra den *strukturelle* til den *indholdsmæssige* mangfoldighed. Stor koncentration vil givetvis indebære en risiko for ringe indholdsmæssig mangfoldighed, men ikke pr. automatik. Tilsvarende vil en lille koncentration som udtryk for mange konkurrerende medieorganisationer ikke automatisk føre til høj grad af mangfoldighed. Ikke desto mindre synes dette almindeligvis at have været præmissen i forskningen, der i overvejende grad har været rettet mod netop den strukturelle mangfoldighed (Horn, 2002: 7). Desuden har de fleste undersøgelser begrænset sig til at se på den *ydre* mangfoldighed mellem de forskellige medieorganisationer og ikke interesseret sig for det enkelte medies *indre* mangfoldighed. I sammenhængen her er den indre mangfoldighed imidlertid værd at hæfte sig ved. Det er nemlig især i kraft af den, at brugeren

af mediet bliver konfronteret med den forskellighed af informationer, synspunkter etc., som deliberation og refleksion afhænger af.

Dette er også grunden til, at afviklingen af partipressen ud fra en deliberativ demokratiforestilling ikke nødvendigvis må betragtes som en ulempe. Ganske vist kan en partipresse sikre, at de politiske ledere på egne betingelser kan kommunikere til og med deres tilhængere, ligesom medier med forskellige, partidefinerede politiske linjer vil være ensbetydende med en ydre mangfoldighed, der vil give den enkelte borger adgang til alternative informationskanaler. Men som grundlag for et alment tilgængeligt offentligt ræsonnement var partipressen af mere tvivlsom værdi. Den faste loyalitet mod partiet, som ikke blot gjorde sig gældende i opinionsstoffet, men også i nyhedsdækningen (Westerståhl, 1992: 101; Thomsen, 1972: 99) måtte virke begrænsende på omfanget af den kritiske afprøvning af informationer og argumenter. Som det er formuleret af Anker Brink Lund, kan den danske offentlighed i en lang periode siges at have fungeret pr. „stedfortræder“ på grund af den dominerende rolle, de politiske partier siden slutningen af 1800-tallet spillede som publikums talerør. Forventningen til aviserne var ikke kritisk journalistik, men formidling af „politisk korrekte budskaber (parti)loyalt fra de folkevalgte ledere til et publikum domineret af allerede overbeviste tilhængere“ (Lund, 2002: 16).

I princippet kunne det ideelle være en situation med et fælles medie, som alle betjente sig af, og som samtidig besad en optimal mangfoldighed. På radio/tv-siden har det første led i en sådan situation som bekendt tilnærmelsesvis være realiseret i Danmark i kraft af det mangeårige monopol (jf. Hjarvard, 1999). Og på indholdssiden var og er det politisk fastlagte mål om *public service* i overensstemmelse med kravet om mangfoldighed. Den af radio og tv formidlede politiske offentlighed har da givetvis også spillet en central rolle for det danske demokratis specifikke udvikling. De elektroniske mediers udbredelse har bidraget til udviskningen af både geografiske og sociale skel, og også i dag, hvor monopolerne for længst er brudt, er det vanskeligt at undervurdere betydningen af DR og TV2 for dannelsen af det fælles offentlige politiske rum. Således lytter 68 pct. af befolkningen dagligt til radionyheder, og 76 pct. ser tv-nyheder (Lund, 2002: 205).

Men har afkoblingen af medierne fra partierne og de elektroniske mediers stigende betydning resulteret i en mere integreret offentlighed, er det jo ikke ensbetydende med en høj grad af mangfoldighed. Hvad angår den strukturelle mangfoldighed målt ved antallet af medieorganisationer, er udviklingen som sagt gået i den forkerte retning. Alene i tiåret 1985-1995



blev antallet af selvstændige dagblade reduceret med 30 pct. (Betænkning 1320, 1996: 141). Og som sagt er det en udbredt opfattelse, at det med hensyn til den indholdsmæssige mangfoldighed er gået samme vej. Ikke alene på grund af det reducerede antal, men mindst lige så vigtigt, fordi medieorganisationerne kommer til at ligne hinanden mere og mere. På nyhedsdækningens område kan særlige *nyhedskriterier* komme til at overskygge kriterier for stofvalg baseret på væsentlighed forstået som emner med betydelige samfundsmæssige konsekvenser og af relevans for mange (Hjarvard, 1995: 22). Og problemet kan være, at sådanne nyhedskriterier er blevet institutionaliseret på tværs af de forskellige medieorganisationer og derved fører til en konform nyhedsdækning, sådan som politologen Timothy E. Cook finder, det er tilfældet (Cook, 1998).

Hovedproblemet ligger efter Cooks opfattelse ikke i, at de forskellige mediers nyhedsdækning er præget af bestemte vinkler, sympatier, fordomme etc., men i, at det er de *samme* standarder og skabeloner, der skæres til efter. Tilsvarende tales i medieforskningen om en *medielogik*, der indebærer, at der kun bringes nyheder, som passer til mediernes format, organisation, interne arbejdsvilkår, normer og behov for opmærksomhed. Hertil hører mere konkret begivenheder og fakta, der kan tilspidises, forenkles, polariseres, intensiveres, konkretiseres og personificeres (Strömbäck, 2000: 157). Hvis medierne således tilsammen udgør en medieinstitution med en egen logik eller et funktionssystem med egne særlige koder (Luhmann, 2002), kan det ikke forventes, at økonomisk konkurrence mellem mange medieorganisationer vil føre til en bedre og mere alsidig nyhedsdækning. For Cook betyder det, at en øget mangfoldighed kun kan sikres ved, at medierne søger tilbage til en rolle, der minder om den, de havde i partipressens tid. Modsat den aktuelle situation, hvor nyhedsdækningen i stor udstrækning har antaget omnibuskarakter – rettet mod alle – vil det sige en orientering mod mere afgrænsede publikumssegmenter og ideologiske linjer (Cook, 1998: 186).

I lyset af den deliberative demokratiforestilling kan man på den baggrund overveje, hvilken form for *styring* af medierne der er at foretrække. Er det den partipolitiske, som hørte partipressen til, hvor borgeren må gøre brug af forskellige medier for at møde en mangfoldighed af information og synspunkter? Eller er det den styring, som ligger indbygget i den moderne selvstændigt fungerende medieinstitution? Her kan man vente at møde en bred nyhedsdækning i det enkelte medie, men til gengæld kan den være rettet til efter alment gældende nyhedskriterier. Cook er som nævnt ikke i

tvivl om, at den selvstændiggjorte medielogik udgør en større risiko, fordi den indebærer en samlet konformitet i nyhedsdækningen. Og samtidig kan tilføjes, at denne form for styring ikke som den partipolitiske er umiddelbart synlig og derfor er sværere at forholde sig kritisk til.

Nedenfor vil jeg præsentere nogle analyseresultater, som kan være med til at belyse mangfoldigheden i den danske nyhedsdækning, men forinden kan der være grund til en kort omtale af den side af sagen, der vedrører effekterne af medieindholdet på den politiske dagsorden.

Mens diskussionen om nyhedskriterier især drejer sig om de måder, hvorpå virkelighedens forhold og begivenheder filtreres og tilskæres i nyhedsdækningen, drejer det sig her om forholdet mellem mediernes, offentlighedens og politikernes dagsorden. I den nyere forskning synes der her at være generel enighed om, at nyhedsmedierne ikke alene fortæller os, hvilke emner og begivenheder vi skal tænke på og tage stilling til, men også, hvordan vi skal gøre det (jf. Strömbäck, 2000). I den forbindelse anvendes to centrale begreber. For det første tales der om „framing“ om den måde, hvorpå et problem forstås og omtales. Strömbäck nævner som eksempel en analyse af, hvordan svenske aviser på et givet tidspunkt „framer“ problemet arbejdsløshed på en bestemt måde med klare konsekvenser for, hvad det er relevant at sige og mene politisk (Strömbäck, 2000: 236ff). For det andet anvendes begrebet „priming“ om mediernes vægtning dels af forskellige aspekter af det politiske liv, dels af forskellige emner over tid. Den politiske betydning heraf hænger sammen med, at de politiske partier i varierende grad høster popularitet på forskellige sagsområder. Ved at være (med)bestemmende for, hvornår der fokuseres på hvilke spørgsmål, kan medierne øve betydelig indflydelse, ikke mindst i valgkampe.

Mediernes effekter afhænger imidlertid også af modtagersiden, og det er i dag almindeligt at betragte mediebudskabet som resultat af en forhandlingsproces mellem medieindhold og modtageren (Horn, 2002: 40). En af forskerne på dette område, John R. Zaller (1992), har nærmere søgt at bestemme de faktorer, der her på spil. Han når blandt andet frem til, at medieindholdets effekter er størst over for personer med en *middel* politisk interesse og viden. Personer med et meget højt videns- og interesseniveau vil nok opfange flere budskaber end andre, men til gengæld må de forventes at udvise større resistens. Og personer med ringe viden og interesse må forventes at være mere modtagelige, men vil samtidig være mindre eksponeret for budskaberne (Zaller, 1992: 266-267). I denne sammenhæng er det tillige interessant, når det også fremgår, at de mest *udsatte* personer

er dem, der ud over ringe kendskab til politik også har lille adgang til alternative informationskanaler (Zaller, 1992: 267; jf. Horn, 2002: 41). Det øger vigtigheden af den interne mangfoldighed.

#### MANGFOLDIGHED I SYV DANSKE DAGBLADE I 1967 OG 2001

For at belyse hvordan mangfoldigheden i danske mediers nyhedsdækning har udviklet sig over tid, har Line Horn i *Mangfoldighed eller konformitet?* (2002) gennemført en indholdsanalyse af syv danske dagblade i første uge af marts måned i henholdsvis 1967 og 2001 (hvis ikke andet fremgår, refererer sidetallene til denne fremstilling). Med henvisning til blandt andet Cooks ovenomtalte teori er tesen for det første, at der i perioden er sket en øget intern mangfoldighed som følge af omnibus-udviklingen, og for det andet, at den eksterne mangfoldighed er mindsket på grund af udviklingen af en medieinstitution styret af nyheds- snarere end væsentligheds-kriterier.

Analysen omfatter ikke de elektroniske medier, og i betragtning af disse mediers udbredelse og betydning kan det umiddelbart tage sig ud som en alvorlig begrænsning. Imidlertid leverer aviserne i stor udstrækning stof til radio og fjernsyn i den „journalistiske fødekæde“ (Lund, 2000), og samlet set bidrager de elektroniske medier blot med otte pct. af den originale danske nyhedsproduktion i ugens løb (Lund, 2002: 23). Den typiske videre-transmission fra de skrevne til de elektroniske medier bevirker tillige, at også aviser, nyhedsmagasiner mv. med lave læsertal kan yde betydelige bidrag til den samlede nyhedsdækning. Dertil kommer, at dagbladene almindeligvis tillægges særlige demokratiske funktioner i forhold til de øvrige medietyper. Deres oplysningsindsats er bredere og mere detaljeret, ligesom deres muligheder for at fungere som *vagthund* er bedre på grund af deres fleksibilitet.

Indholdsanalysen består af en kvantitativ del, som omfatter samtlige artikler i avisernes første sektion i de to perioder, og en kvalitativ del, hvor et emne i hver periode udvælges til nærmere analyse med henblik på en mere grundig belysning af brug af kilder og vinklinger. Valget af første uge i marts i henholdsvis 1967 og 2001 som analyseperioder er begrundet ud fra to hensyn. På den ene side et ønske om at gå så langt tilbage, at aviserne endnu ikke har antaget fuldt udviklet omnibus-karakter. På den anden side et ønske om ikke at gå så langt tilbage, at forskellene i de generelle politiske og samfundsmæssige forhold bliver for store (p. 54). De udvalgte dagblade er

morgenaviserne *Berlingske Tidende*, *Jyllands-Posten* og *Politiken*, nicheaviserne *Aktuelt* og *Information* og endelig formiddagsaviserne *B.T.* og *Ekstra Bladet*. Da et hovedformål er at få et indtryk af udviklingen i den interne mangfoldighed over tid, er der set bort fra aviser, som er lukket i perioden. Og det kan naturligvis ikke udelukkes, at det kan have en vis indvirkning på validiteten af analysens resultater af den eksterne mangfoldighed.

Analysens centrale begreber er mangfoldighed og nyhedskriterier. Mangfoldighed defineres med henvisning til områdets litteratur således:

Ved *intern mangfoldighed* forstås, at der i den enkelte medieorganisations nyhedsdækning er repræsenteret et relativt bredt udsnit af politiske synspunkter (i form af vinkler), informationer (i form af emner) og interesser (i form af kilder). Ved *ekstern mangfoldighed* forstås, at et antal medieorganisationer hver for sig og på forskellig vis, i deres nyhedsdækning præsenterer bestemte, forskellige synspunkter (i form af vinkler), informationer (i form af emner) og interesser (i form af kilder) (p. 9).

Hvad nyhedskriterierne angår, sammenfattes de i tre kriterier. For det første *dramatisering*, som trækker nyhedsdækningen i retning af det usædvanlige, intense, negative, konfliktfyldte og mod spillet snarere end sagen. Mens dramatisering ikke direkte behøver at stride imod mangfoldighed, kan den rumme en skævvridning af nyhedsdækningens saglige og informative indhold. For det andet ses på *personificering*, der er ensbetydende med en forkærlighed for begivenheder, der kan relateres til personer og disses egenskaber og navnlig personer, som er kendte eller har høj status. Det tredje valgte nyhedskriterium er *simplificering*. Det indebærer en prioritering af begivenheder med en kort tidshorisont, og som kan fremstilles som enkle og utvetydige i deres årsager og handling (p. 35).

#### DEN KVANTITATIVE ANALYSE

Det samlede antal analyserede artikler var ret ens de to år, nemlig 683 i 1967 og 688 i 2001, men hvad angår det totale antal *emner*, var der tale om et fald fra 284 i 1967 til 250 i 2001. Og dette fald sættes i relief af, at omkring en fjerdedel af alle artiklerne i 1967 handlede om to store begivenheder, henholdsvis skatteforhandlinger og overenskomstforhandlinger. I modsat retning trækker, at der som anført kun er medtaget artikler fra avisernes første sektion, idet der utvivlsomt gennem perioden har været en udvikling i retning af fordeling af stoffet på flere sektioner.

Som mål for den eksterne mangfoldighed må der kontrolleres for de emner, der optræder i flere aviser. Det giver antallet af unikke emner i de to analyseperioder, og også her kan konstateres et fald, nemlig fra 209 i 1967 til 186 i 2001. Samlet set kan der med hensyn til emner registreres en nedgang i såvel den interne som den eksterne mangfoldighed. Det kan udtrykkes på den måde, at den gennemsnitlige enkelt-avis-læser vil møde færre emner i første sektion i 2001, end vedkommende gjorde i 1967, og det vil også den læser, som måtte læse samtlige de syv aviser.

En forklaring på denne udvikling kan ligge i det, der er blevet kaldt „lemminge-effekten“ (Lund, 2000: 147ff). Det vil sige en tendens til, at aviserne vælger at følge i hinandens fodspor i stedet for selvstændigt at finde frem til, hvilke nyheder der skal behandles. Umiddelbart synes en sådan udvikling negativ, da den kan ses som udtryk for, at der er færre antenner til at opfange og registrere potentielt vigtige problemer. På den anden side kan det også, som Brink Lund anfører, være udtryk for, at pressen dækker de „vigtigste“ spørgsmål og dermed de samme emner. Jeg skal ikke afgøre, hvilken tolkning der er at foretrække, men blot pege på, at et fungerende deliberativt demokrati ikke blot kræver mangfoldighed, men også tilstedeværelsen af en fælles dagsorden og dermed også en vis emnemæssig ensartethed i nyhedsdækningen. Billedet af en mindre emnemæssig mangfoldighed er imidlertid ikke entydigt. Det viser sig nemlig, at det mindskede antal unikke emner ikke dækker over, at færre, men tværtimod lidt flere emneområder er behandlet. Tilsvarende er der sket en mere jævn fordeling på henholdsvis „gammel-“ og „nypolitiske“ emner. Det vil sige henholdsvis spørgsmål om sociale reformer, indkomstudligning, statslig regulering over for typisk rets-, indvandrings- og miljøpolitiske spørgsmål. Fordelingen er vist i tabel 7.1.

Selv om den mere ligelige fordeling mellem de to politiktyper ikke kan overraske, må det siges at være udtryk for en større intern mangfoldighed. Samtidig tyder tallene på, at forskellen mellem aviserne og dermed den eksterne mangfoldighed også i nogen grad er øget.

Alt i alt tegner billedet af det emnemæssige aspekt af mangfoldigheden sig altså noget tvetydigt. Målt på dækningen af forskellige og unikke emner er der tale om et fald i såvel den interne som den eksterne mangfoldighed. Men målt på emneområder og politiktyper er der omvendt tale om en mindre stigning.

Hvad angår mediernes brug af kilder som det andet aspekt af mangfoldigheden, fremgår resultatet for de to år af tabel 7.2 (p. 73). Det fremgår her, at andelen af artikler uden kildeangivelse de to år stort set er den samme, henholdsvis otte pct. i 1967 og syv pct. i 2001. Derimod er andelen af

**TABEL 7.1.**

Avisernes andel af gammel- og ny politiske emner i 1967 og 2001. Pct.

	BER- LINGSKE TIDENDE	JYL- LANDS- POSTEN	POLI- TIKEN	AKTUELT	INFOR- MATION	B.T.	EKSTRA BLADET	SNIT
1967								
Gammelpolitik	79	83	65	75	83	79	76	77
Nypolitik	16	12	28	19	13	13	11	16
Hverken/eller	6	5	7	5	4	8	14	7
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100
2001								
Gammelpolitik	48	56	59	73	45	63	44	56
Nypolitik	45	40	41	25	39	27	41	37
Hverken/eller	7	4	0	2	16	10	15	7
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100

Kilde: Efter Horn (2002).

**TABEL 7.2.**

Andelen af artikler fordelt efter kildeantal i 1967 og 2001. Pct.

	BER- LINGSKE TIDENDE	JYL- LANDS- POSTEN	POLI- TIKEN	AKTUELT	INFOR- MATION	B.T.	EKSTRA BLADET	SNIT
1967								
0 kilder	10	9	5	7	3	13	8	8
1 kilde	45	43	40	49	38	35	36	42
2/flere kilder	46	48	55	44	59	53	56	50
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100
2001								
0 kilder	2	11	9	10	3	6	8	7
1 kilde	31	25	28	36	34	48	31	33
2/flere kilder	67	64	64	54	63	47	61	60
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100

Kilde: Efter Horn (2002).

TABEL 7.3.

Andel kildetyper, der optræder i de syv dagblade i 1967 og 2001. Pct.

	BER- LINGSKE TIDENDE	JYL- LANDS- POSTEN	POLI- TIKEN	AKTUELT	INFOR- MATION	B.T.	EKSTRA BLADET	SNIT
1967								
Civile	10	7	19	9	6	15	27	12
Græsrodder	7	5	7	4	10	2	8	6
Erhvervsledere	13	27	12	13	10	20	11	16
Embedsmænd	24	14	31	23	17	26	24	23
Interesseorg.	16	15	11	15	21	9	23	15
Politikere	38	37	38	34	48	28	33	36
Eksperter	5	9	10	8	14	7	5	8
Medieorg.	1	3	1	7	7	4	3	4
I alt <sup>1</sup>	113	118	130	115	132	113	133	120
2001								
Civile	18	17	10	17	16	28	29	19
Græsrodder	10	7	13	5	3	8	5	8
Erhvervsledere	14	15	17	11	8	17	15	15
Embedsmænd	52	48	53	46	58	41	55	50
Interesseorg.	15	14	13	17	16	2	9	12
Politikere	39	34	41	39	66	29	31	38
Eksperter	25	23	24	21	24	17	10	21
Medieorg.	6	0	2	0	3	6	3	3
I alt <sup>1</sup>	179	157	174	158	192	149	157	166

1. Grunden til, at de enkelte andele summer op til mere end 100 pct., er selvsagt, at der kan optræde flere forskellige kildetyper i samme artikel.

Kilde: Efter Horn (2002).

artikler med mere end én kilde steget fra 50 til 60 pct. – og andelen med kun en enkelt kilde tilsvarende faldet fra 42 til 33 pct.

Imidlertid er ikke blot antallet, men også typen af kilder af betydning for mangfoldigheden. I tabel 7.3 er angivet, hvor stor en andel af artiklerne de forskellige kildetyper optræder i de to år (p. 76).

Det ses, at der relativt anvendes flere kilder i 2001 end i 1967, og når i alt tallene overstiger 100 pct., skyldes det selvsagt, at der kan optræde flere kildetyper i den enkelte artikel. Endvidere fremgår det, at der anvendes

„civile“, det vil sige almindelige borgere, som kilder i stigende grad. Hvor andelen i 1967 var 12 pct., er den i 2001 vokset til 19 pct., hvilket kan tyde på, at det ikke er blevet sværere at komme til orde.

Med hensyn til den øgede inddragelse af embedsmænd – fra 23 pct. til 50 pct. – skal nævnes, at denne kategori er meget bredt defineret og blandt andre også inkluderer forskellige professionsgrupper som læger og gymnasielærere, som eventuelt kunne være rubriceret i kategorien „eksperter“. Og netop eksperter som kildetype har oplevet den største vækst, nemlig fra otte til 21 pct., et resultat, der er i god overensstemmelse med, hvad en selvstændig undersøgelse af mediernes brug af eksperter i mediernes er nået frem til (Albæk m.fl., 2002).

Betragtes fordelingen af kildetyper på de enkelte aviser, er den mere ligelig i 2001 end i 1967, hvilket vil sige, at den interne mangfoldighed er øget. Heroverfor er den eksterne mangfoldighed stort set uændret, og i begge år er den ikke mindst udtryk for forventelige forskelle mellem formiddagsaviserne og de øvrige. Førstnævnte bruger flere almindelige borgere og færre eksperter som kilder.

Forsøges en samlet vurdering af mangfoldigheden angivet ved såvel dens emnemæssige som kildemæssige aspekt, vidner analysen om, at den interne mangfoldighed som forventet er blevet større i løbet af perioden. Men mod forventning viser også den eksterne mangfoldighed en stigende snarere end en faldende tendens.

Hvad nyhedskriterierne angår, er de kun delvist omfattet af den kvantitative analyse, idet spørgsmålene om simplificering og personificering ikke her kan måles umiddelbart, men kun indirekte og forsøgsvis og med så stor usikkerhed tilknyttet, at der i denne sammenhæng skal ses bort herfra. Det tredje nyhedskriterium er dramatisering, og det er søgt afdækket som de tilfælde, hvor artiklens fokus er på det politiske spil snarere end på indholdet. Her viser resultatet en klar stigning. Mens der i 1967 gøres brug af dramatisering i 19 pct. af artiklerne, er andelen i 2001 vokset til 32 pct. (p. 82).

#### DEN KVALITATIVE ANALYSE

Det centrale er her analysen af det aspekt af mangfoldighed, der drejer sig om de *vinkler*, der anlægges i artiklerne, men desuden er set på brugen af nyhedskriterier. Emneudvælgelsen er sket under hensyntagen til, at det er dækket af alle eller de fleste af aviserne, at der er et passende antal artikler om emnet og endelig, at de to emner er af nogenlunde samme karakter.



Resultatet er for 1967 et EFTA-møde, som der er skrevet 19 artikler om, og som er dækket af samtlige aviser. For 2001 er emnet raketskjoldet, om hvilket der i den pågældende uge er skrevet 22 artikler i seks af de syv aviser (undtagen *Ekstra Bladet*) – intet relevant emne er dækket i samtlige aviser. I hvilken udstrækning, de to emner kan siges at være af samme karakter, kan naturligvis diskuteres. De angår begge en dansk stillingtagen i et udenrigspolitisk spørgsmål, men en ikke uvæsentlig forskel er antagelig, at EFTA-problematikken som del af det større spørgsmål om dansk europapolitik udgør et ældre og mere indarbejdet problemområde end sagen om raketskjoldet. Af den grund må analyseresultaterne tages med et vist forbehold.

Hvad angår valg af kilder, indikeres en høj grad af konformitet i dækningen af EFTA-mødet i 1967. De relativt få kilder er alle ministre. Hyppigst brugt er den danske handelsminister, Tyge Dahlgaard, men desuden optræder også Sveriges handels- og statsminister samt den britiske udenrigsminister (p. 87). Heroverfor anvendes der i dækningen af spørgsmålet om raketskjoldet i 2001 langt flere kilder. Der anvendes et meget bredere spektrum af politikere, danske såvel som udenlandske, og tre af aviserne inddrager også (forskellige) eksperter og bidrager dermed til en relativ høj grad af eksternt mangfoldighed. Desuden medtager en enkelt avis, *Berlingske Tidende*, en græsrods-kildetype, mens *B.T.* gennem en meningsmåling inddrager befolkningens opfattelse.

Sammenholdes brugen af kilder de to år, bruges der altså væsentligt flere kilder og kildetyper i 2001, og den eksterne mangfoldighed er også blevet betydeligt større. Således er der i 1967 tale om to forskellige kilder, der ikke er delt af flere af de syv aviser, mens antallet af unikke kilder i 2001 er hele 13 (p. 90). Og også udviklingen af den interne mangfoldighed tyder for samtlige aviser på en øgning.

Det vil sige, at den kvalitative analyse kan siges at bekræfte de resultater, som den kvantitative analyse nåede frem til. Der anvendes flere og flere forskellige kilder i 2001 end i 1967. Med hensyn til de anlagte vinkler fremgår de for EFTA-mødets vedkommende af tabel 7.4 (p. 92).

Som det fremgår, er der tale om en begrænset mangfoldighed. I alt rummer artiklerne ni aspekter af mødet, og der er stort overlap aviserne imellem, hvilket kan hænge sammen med, at Tyge Dahlgaard er den dominerende kilde. *Information* skiller sig her ud ved at inddrage tre aspekter, som ingen af de øvrige aviser har med, og bidrager derved til den eksterne mangfoldighed. Samtidig repræsenterer denne avis også med syv aspekter den største

TABEL 7.4.

De syv avisers valg af aspekter i dækningen af EFTA-mødet

	BER- LINGSKE TIDENDE	JYL- LANDS- POSTEN	POLI- TIKEN	AKTUELT	INFOR- MATION	B.T.	EKSTRA BLADET
DK's uopfyldte landbrugsinteresser i EFTA	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
GB's optagelse i De Seks	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
DK's eventuelle optagelse i De Seks	Ja	-	-	-	Ja	Ja	-
Ikke-økonomiske konsekvenser af DK's eventuelle optagelse i De Seks	-	-	-	-	Ja	-	-
EFTA-samarbejdet bremses af GB (og DK)	-	-	-	-	Ja	-	-
EFTA's øvrige dagsordenspunkter	-	-	-	-	Ja	-	-
Schweiz-DK-forholdet	Ja	Ja	Ja	-	-	Ja	-
Demonstration mod Portugal	Ja	-	-	-	-	Ja	Ja
EFTA's associeringsmedlemmer	Ja	-	-	Ja	Ja	-	-
Antal aspekter i alt	6	3	3	3	7	5	3

Kilde: Efter Horn (2002).

interne mangfoldighed. Ses på valg af overordnet vinkel, er der forholdsvis små forskelle mellem aviserne. Der er generelt enighed om at fokusere på, om en snæver dansk landbrugsinteresse tilgodeses bedst i EFTA eller i De Seks (Fællesmarkedet). Som den eneste skiller *Information* sig ud ved at stille spørgsmål om ikke-økonomiske konsekvenser af et dansk medlemskab af De Seks og ved ikke alene at anlægge en snæver national vinkel på EFTA-mødet. Gennemgående er loyaliteten over for regeringen udtalt og måske mest i en af *B.T.s* artikler, hvad følgende citat illustrerer: „Om jeg kan levere en forløsende overskrift, sagde markedsminister Tyge Dahlgaard, før EFTA-mødet for alvor tog sin begyndelse i dag. Næppe – lad mig vente til efter samtalerne med George Brown“ (citeret efter Horn, 2002: 94).

Ses bort fra *Information* er den eksterne mangfoldighed stort set ikke eksisterende, hvilket som nævnt hænger sammen med den fælles brug af ministeren som hovedkilde. Ligeledes forekommer den interne mangfoldighed at være relativ lille.

TABEL 7.5.

Avisernes valg af aspekter i dækningen af raketskjoldet (*Ekstra Bladet* udeladt)

	BER- LINGSKE TIDENDE	JYL- LANDS- POSTEN	POLI- TIKEN	AKTUELT	INFOR- MATION	B.T.
For eller imod – den danske befolknings holdning	-	-	-	-	-	Ja
Fokus på fjenden i form af slyngelstaterne	-	-	Ja	-	-	Ja
Danmarks holdning og forhandlingsmæssige position	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Splid internt i regeringen om dens afventende holdning	-	-	-	Ja	-	-
Splid internt hos den borgerlige fløj	-	-	-	Ja	-	-
Venstre ønsker hurtig afklaring	-	Ja	-	-	-	-
Den tekniske side af raketskjoldet kædet sammen med Thule-basen	-	Ja	-	-	-	-
Oprustnings-/nedrustningsperspektivet	Ja	-	Ja	Ja	-	Ja
Thule-basens inddragelse	Ja	Ja	Ja	Ja	-	Ja
DK følger storebror USA, der alligevel bestemmer	Ja	-	-	Ja	-	-
Brud på ABM- og/eller CTBT-traktaterne	-	-	Ja	Ja	-	-
Det grønlandske selvstyres holdning	-	-	Ja	Ja	-	-
De øvrige europæiske landes holdning	Ja	-	Ja	-	-	-
Den politiske studehandel om Baltikum	Ja	Ja	-	-	-	-
Antal aspekter i alt	6	5	7 <sup>1</sup>	8	1	5 <sup>2</sup>

1. Heraf er fem af aspekterne dog kun berørt overfladisk.

2. Heraf er tre af aspekterne dog kun berørt overfladisk.

Kilde: Efter Horn (2002).

Dækningen af spørgsmålet om raketskjoldet i 2001 fremgår af tabel 7.5 (p. 95).

Mangfoldigheden er her meget mere udtalt, idet der i alt behandles 14 forskellige aspekter. Hovedfokus er rettet mod den danske forhandlingsposition – skal der gives udtryk for en klar holdning eller indtages en afventende position? Det aspekt dækker samtlige aviser. Bredt behandlet er

også Thule-basens eventuelle inddragelse samt spørgsmålet om raketskjoldet i forhold til op- eller nedrustning. De øvrige medtagne aspekter behandles kun af højst to aviser, hvorfor den eksterne mangfoldighed bedømt på den måde er relativt høj. Det er den også, når man ser på de holdninger, som aviserne har valgt at anlægge. De rækker fra en mild kritisk holdning i *Berlingske Tidende* til regeringens vente og se-strategi, som deles af *Politiken* og delvist af *Jyllands-Posten*, over *Informations* neutrale redegørelse for partiernes holdninger til *Aktuelts* stærkt formulerede kritik af de borgerlige partiers positive vurdering af planerne om et raketskjold. Endelig præsenterer *B.T.* resultaterne af en opinionsundersøgelse, der viser en negativ holdning i befolkningen, og afbalancerer dækningen ved at bringe Anders Fogh Rasmussens positive holdning (p. 96).

Sammenfattende viser det sig således, at der både med hensyn til kilder og vinkler er tale om en større intern såvel som ekstern mangfoldighed i 2001 end i 1967. Hvad angår forholdet mellem de enkelte avistyper i 2001, er det ikke overraskende, at de tre store morgenaviser (sammen med *Aktuelt*) tegner sig for den største grad af intern mangfoldighed. Mindre forventeligt er, at det også er disse aviser, der bidrager til en relativ stor ekstern mangfoldighed (p. 97).

Til slut skal omtales avisernes brug af nyhedskriterier i dækningen af de to emner. Med hensyn til anvendelse af *dramatisering* spores den kun i ringe grad i 1967. Med undtagelse af *Information* kan dog spores en tendens til at fokusere på, *hvornår* snarere end *hvorfor* Danmark og Storbritannien vil søge om medlemskab i De Seks. Endvidere er der inddraget enkelte konfliktelementer, men uden at det fortjener betegnelsen *dramatisering*. Eneste undtagelse herfra er *B.T.*, som bringer en helsidesartikel om en lille kontrovers mellem Danmark og Schweiz, der løses ved overrækkelse af en porcelænsko fra den danske til den schweiziske minister på mødet.

Om dimensionen *personificering* kan kort gentages, at handelsminister Tyge Dahlgaard er den helt dominerende kilde, og desuden, at de øvrige medvirkende personer også er ministre. Af den grund er det naturligvis så som så med den lige adgang for alle synspunkter og interesser.

Hvad endelig angår *simplificering*, er der tale om ret store forskelle aviserne imellem. Den mest fyldestgørende og alsidige – og derfor mindst simplificerede – behandling af emnet findes i *Information*. *Berlingske Tidende* og *Politikens* dækning rummer mange aspekter, men mest som noget, der blot nævnes og altså overfladisk. *Jyllands-Posten* er heroverfor karakteriseret ved en alsidig behandling af de – til gengæld ret få – sider af emnet, der

er medtaget. *Aktuelts* artikler indeholder en ret fyldestgørende behandling af Danmarks landbrugsønsker, men derudover ikke meget. De klart mest simplificerede behandlinger findes i *Ekstra Bladet* og *B.T.* I sidstnævnte fremgår det åbenlyst af følgende citat: „Det korte af en meget lang historie, hvis detaljer er både urimelige og uforståelige, er, at også Stockholm-mødet har tilkendegivet, at Storbritannien står alene om helhjertet at ville begive sig ind i Fællesmarkedet“ (citeret efter Horn, 2002: 99).

Vender vi os mod dækningen af spørgsmålet om raketskjoldet i den pågældende uge i 2001, indgår der *dramatisering* i forskellig grad i morgenaviserne. Partiernes diskussion af, om der skal meldes hurtigt ud eller indtages en afventende holdning, har alle med, men den lader sig næppe adskille fra sagens substans. I øvrigt skiller *Berlingske Tidende* sig ud med den ringeste grad af dramatisering, mens *Jyllands-Posten* og *Politiken* mere selvstændigt fokuserer på spillet mellem partiernes holdninger frem for på indholdet og implikationerne af et eventuelt raketskjold (p. 100). *Informations* dækning er koncentreret om partierne, men på deres holdninger frem for på spillet mellem dem, mens *Aktuelts* behandling af spørgsmålet i højere grad er præget af dramatisering med relativt stort fokus på uenigheder i både Socialdemokratiet og blandt de borgerlige partier og fremstillet som politisk spil. *B.T.* ligger på linje hermed.

Alle seks avisers dækning er karakteriseret af *personificering*, for så vidt som langt hovedparten af kilderne er højstatuspersoner. Blandt morgenaviserne er det den eneste kildetype i *Jyllands-Posten*, mens *Berlingske Tidende* og *Politiken* supplerer med andre. *Informations* dækning svarer på det punkt til *Jyllands-Postens*, og *Aktuelts* til de to øvrige. *B.T.* supplerer de højtstående politikere som kildetype med en meningsmåling, men heller ikke her er fokus på sagens substans (p. 101).

Med hensyn endelig til *simplificering*, hænger den naturligvis sammen med antallet af aspekter, som avisernes artikler medtager. Hvis *simplificering* udgør det ene yderpunkt på en skala, og alsidighed det andet, vurderes for morgenavisernes vedkommende, at dækningen i *Politiken* og *Jyllands-Posten* befinder sig midt på en sådan skala, mens *Berlingske Tidende* placerer sig mere i retning af alsidighed. Størst alsidighed findes i *Aktuelt*, blandt andet i kraft af en inddragelse af diverse traktater af relevans for emnet, og hvilke konsekvenser et raketskjold vil få for disse (p. 101). Som den anden analyserede nicheavis er *Information* til gengæld den avis, der har den mest simplificerede behandling af spørgsmålet, idet den alene refererer partiernes holdninger. *B.T.* ligger dog på nogenlunde samme niveau, idet

behandlingen indskrænker sig dels til offentliggørelsen af befolkningens (ubegrundede) holdning imod, dels til en artikel, der refererer holdninger for en dansk deltagelse (p. 102).

Sammenlignes de to års brug af de tre nyhedskriterier, danner der sig et noget broget billede. Forekomsten af dramatisering er større i 2001 end i 1967, mens personificeringen er lidt mindre fremtrædende, og forekomsten af simplificering stort set den samme (p. 102).

Forbindes resultaterne fra henholdsvis den kvantitative og den kvalitative analyse, synes der ret sikkert at kunne konkluderes, at der fra 1967 til 2001 er tale om en klart øget dramatisering i avisernes indlandspolitiske nyhedsdækning. Endelig forekommer billedet med hensyn til brugen af simplificering lidt uklart, idet den kvantitative analyse indikerede et fald, mens den kvalitative analyse tydede på en stort set identisk brug.

#### SAMMENFATNING OG PERSPEKTIVERING

Det overordnede formål med den præsenterede analyse af mangfoldighed i danske avisers nyhedsdækning var at undersøge, om den markante nedgang i den danske medieverdens strukturelle mangfoldighed modsvares af en reduktion i den indholdsmæssige, såvel interne som eksterne, mangfoldighed. Udgangspunktet var teorien om, at der efter partipressen har udviklet sig en selvstændig medieinstitution, som i kraft af fælles nyhedskriterier medfører en mere konform nyhedsdækning. Ud fra denne teori skulle forventes en øget intern mangfoldighed i kraft af avisernes mere bredtfavnende omnibuskarakter, men samtidig en mindsket ekstern mangfoldighed på grund af nyhedskriteriernes øgede betydning.

Undersøgelsen efterlader dog et andet billede. Nok er den interne mangfoldighed øget, men mod forventning kan der ikke spores et fald, men snarere en stigning i den eksterne mangfoldighed. Endvidere er forekomsten af nyhedskriterier i de syv dagblades indlandspolitiske nyhedsdækning ret ens i de to perioder. Det tyder på, at offentligheden i 2001 præsenteres for et bredere udsnit af informationer, vinkler og synspunkter i nyhedsdækning sammenlignet med 1967.

På den anden side berettiger analysen ikke til en entydig positiv vurdering af mediernes nyhedsdækning. Line Horn understreger selv, at analyseresultaterne ikke er ensbetydende med, at der skulle foreligge en „tilstrækkelig“ grad af mangfoldighed (p. 112). Derfor er de heller ikke i modstrid med andre analyser af nyhedsdækningen, som peger i retning af en vis

konformitet i medierne (Lund, 2002; Mandag Morgen Monitor, 2002). I hvert fald foreligger en sådan modstrid kun, såfremt det hævdes, at der i den givne periode er tale om en stigende konformitet. Hos Anker Brink Lund anføres, at den tidligere partipolitisk betingede konkurrence mellem dagbladene sikrede „en holdningspolitisk mangfoldighed, der nu er udviklet til institutionaliseret ensartethed baseret på journalistisk vinkling og rutineprægede nyhedskriterier“ (Lund, 2002: 190). Det fremgår dog ikke, om det skal forstås som en påstand om, at dagbladene siden partipressens dage i stigende grad har været præget af ensartethed.

Vigtigere end dette er imidlertid, at Lunds analyse klart efterlader indtrykket af en mediesituation, som ikke er fastlåst, men snarere skal ses som et resultat af dynamiske processer, og hvis udviklingsretning derfor ikke er givet på forhånd. „Der er tale om gensidighed og samspil med konfliktende aktører, så man skal være forsigtig med at konkludere entydigt om magtens placering og styrke“ (Lund, 2002: 189). Dernæst rummer analysen af mangfoldigheden i nyhedsdækningen også plads til nogle af de betænkeligheder ved mediernes måde at fungere på, man kan finde formuleret hos Lund og mere generelt i den aktuelle medieforskning. Det skal drøftes videre nedenfor. Så meget synes dog klart, at den kritisk sigtende analyse af mediernes aktuelle måde at fungere på gør klogt i ikke (implicit) at referere til en *guldalder*, der næppe nogensinde har eksisteret (jf. Schudson, 1992).

## MEDIALISERET POLITIK MELLEM SPIL OG SUBSTANS

Offentliggørelsen af den såkaldte Strukturkommissions betænkning om den fremtidige kommunale struktur i Danmark den 8. januar 2004 blev straks gjort til genstand for en meget omfattende behandling i de danske medier, hvilket naturligvis var helt som forventet. I hvert fald hvis man går ud fra, at udvælgelsen af nyheder sker på grundlag af væsentlighedskriterier. Mere overraskende ville den massive medieinteresse for sagen være, såfremt nyhedsdækningen i hovedsagen var reguleret af nyhedskriterier med henblik på så effektivt som muligt at fange publikums opmærksomhed. Navnlig når det tages i betragtning, at betænkningen ikke indeholdt konkrete forslag til en ny kommunal struktur, som den enkelte borger umiddelbart kunne forholde sig til.

Når dette alligevel ikke er et entydigt eksempel på, hvordan et princip om væsentlighed holder stand over for nyhedskriteriernes fremmarch, skyldes det den måde, spørgsmålet umiddelbart blev behandlet på. Her kom nyheds-

kriterierne nemlig til fuld udfoldelse, i det mindste som det oplevedes af forfatteren til disse linjer. Det viste sig for eksempel klart i en udgave af det „seriøse“ radioprogram *Orientering* samme dag. Her blev nyheden dækket gennem en diskussion blandt journalister, og den valgte vinkel var forløbet af den videre politiske proces, snarere end en ny kommunal struktur som løsning på et bestemt sæt af problemer. En sådan vinkling er ikke nødvendigvis udtryk for en dramatisering. Den kunne rumme en orientering om de forskellige partiers syn på sagen, og hvilket forhandlingsresultat man i forlængelse heraf kunne forestille sig. Imidlertid var fokus rettet mod det politiske spil som sådan, idet en stor del af diskussionen samlede sig om, hvordan forløbet ville blive præget af de forskellige aktørers strategiske interesser i at positionere sig bedst muligt forud for det næste folketingsvalg. Blandt andet blev det fremhævet, hvordan Socialdemokraternes formand, Mogens Lykketoft, sandsynligvis ville foretrække en hurtigt afsluttet proces med henblik på at overlade hovedansvaret for den forventeligt udbredte folkelige utilfredshed med ændringerne til den nuværende statsminister, Anders Fogh Rasmussen.

Diskussionen var altså primært rettet mod strukturreformens konsekvenser for politikerne som strategiske, gevinstmaksimerende aktører snarere end mod dens konsekvenser for løsningen af de problemer, der måtte være knyttet til den eksisterende kommunale inddeling. Og denne brug af dramatisering er givetvis ikke et enkeltstående tilfælde, men tværtimod en meget udbredt tendens. Det fremgår af Anker Brink Lunds analyse af nyhedsdækningen, hvor det – jf. den deliberative demokratiforestilling – hedder, at det „problematisk – anskuet i offentlighedsteoretisk sammenhæng – er prioriteringen af det politiske spil og manglende medieinteresse for politisk substans“ (Lund, 2002: 192). Ligeledes viste undersøgelsen af mangfoldighed, og især den kvantitative analyse, en kraftigt øget brug af dramatisering i nyhedsbehandlingen.

Hertil kommer en anden form for iscenesættelse af den politiske kommunikation i specielt tv-mediet, der snarere end dramatisering kunne betegnes som *afdramatisering*. Det er en tendens til „konversationsgørelse“ af den offentlige kommunikation, som herhjemme Stig Hjarvard har gjort opmærksom på (Hjarvard, 1999). Tendensen kommer til udtryk i journalistiske samtaler med politikere i mange forskellige programtyper som talkshows, morgen-tv, underholdningsprogrammer etc. For så vidt som politikeren derved fremstilles som „almindeligt menneske“ på niveau med publikum, kan formen siges at bidrage til en opløsning af kommunika-



tionshæmmende skel. Men samtidig kan det svække den distance og autoritet, som er med til at definere det politiske lederskab, og den mere løse og selskabelige konversation kan fortrænge den alvorligt mente politiske samtale, hvor noget vigtigt er på spil. Den demokratiske samtale retter sig mod rollen som borger og drejer sig om de fælles anliggender og er ikke tjent med den selskabelige konversations krav om høflig, venskabelig og indsmigrende deltagelse. Som Hjarvard siger, står den sig bedst „ved at fastholde sin grundlæggende ‘ukomfortable’ og uselskabelige karakter: den kræver anstrengelse at følge, indebærer risici for deltagerne og føres under pres af beslutningers nødvendighed“ (Hjarvard, 1999: 45).

Vender vi tilbage til spørgsmålet om forholdet mellem spil og substans i nyhedsdækningen, fremgår det af Strömbäcks sammenfattende redegørelse for forskningen om medierne og de politiske processer, at der i de vestlige demokratiske medier er en udpræget tendens til at fremstille politik som først og fremmest et spil om magten (Strömbäck, 2000). Som påpeget i det forrige kapitel om de politiske partier, svarer det udmærket til vigtige udviklingstræk i det politiske system selv, og på den måde kan mediernes forkærlighed for det politiske spil siges at være en realistisk afdækning af den politiske virkelighed. Men den er også et produkt af mediernes egen måde at fungere på. Ligesom konkurrencen om stemmerne blandt partierne kan resultere i større ensartethed og dermed øget behov for at benytte fokusgrupper, meningsmålinger, imagepleje mv., kan konkurrencen om læserne, lytterne og seerne i medieverdenen trække behandlingen af politikken i retning af det dramatiske, konfliktfyldte og spektakulære.

Og i den udstrækning behandlingen af det politiske stof tager udgangspunkt i spillet og strategien som det naturlige og forventelige snarere end at betragte det med kritiske øjne, kan medierne bidrage aktivt til en forstærkning af faktiske tendenser i den retning. Dynamikken i henholdsvis parti- og mediasystem kan gensidigt forstærke hinanden og danne en fælde, det bliver sværere og sværere at komme ud af. På sin side „ved“ journalisten, at det er omsonst at forvente saglighed og oprigtighed fra politikerens. Opgaven bliver derfor bestandigt at afsløre bagtanker og strategiske motiver. Og ikke nødvendigvis med henblik på at søge ind til sagen og afdække dens substans, men for at vurdere, om givne udspil strategisk set vil virke efter hensigten. Tilsvarende er politikerens klar over, at forudsætningen for at komme til orde er, at der spilles med på mediernes betingelser, og herunder „ved“ han eller hun, at det er illusorisk at regne med en reel interesse hos journalisterne for problemerne og deres politiske løsning.

Resultatet kan være en adfærd i eklatant modstrid med de idealer og motiver, som både politikere og journalister giver udtryk for – for eksempel finder 69 pct. af beslutningstagerne og 77 pct. af journalisterne, at meningsmålinger har for stor indflydelse på dansk politik (Lund, 2002: 212). Men pointen er netop også, at man ikke nødvendigvis behøver at drage motiver i tvivl for at forstå dynamikken i en sådan dramatiseringsspiral. Alt i alt kan situationen fremkalde mindelser om Kierkegaards berømte skildring fra *Enten-Eller*:

Det hændte på et teater, at der gik ild i kulisserne. Bajads kom for at underrette publikum. Man troede at det var en vittighed og klappede. Han gentog det, og man jublede endnu mere. Sådan tror jeg verden vil gå til grunde under almindelig jubel af tilskuere, som tror det ikke er rigtigt, – at det er en vittighed.

På den anden side betyder eksistensen af sådanne systemiske mekanismer ikke, at situationen er fastlåst. Det fremgår alene af de forskelle, der åbenlyst kan iagttages i de måder, hvorpå såvel politiske repræsentanter som medier og journalister optræder og virker. Men det fremgår tillige af den rolle, som publikum spiller både manifest og – måske nok så vigtigt – latent. Nok sættes den politiske dagsorden som oftest af en relativ lille gruppe journalister i samspil med elitepersoner, men, med Anker Brink Lunds ord, „kritiske dele af publikum spiller på kontroversielle områder en aktiv fortolker-rolle, der selvstændigt udøver definitionsmagt“ (Lund, 2002: 192).

I den forbindelse er det værd at være opmærksom på det væld af muligheder, som det eksisterende nyheds- og informationsmarked, alle nyhedskriterier til trods, byder den enkelte borger. Specielt må peges på den hastige udbredelse af internettet, og selv om det som bekendt ikke er politiske informations- og diskussionsstrømme, der fylder mest op i bredbåndene, viser det sig, at internettet ikke blot har betydet en umiddelbar adgang til alle typer af informationer. Det har faktisk også – om end i begrænset udstrækning – øget omfanget af den demokratiske kommunikation såvel mellem borgerne indbyrdes som mellem borgere og politikere. Undersøgelser på feltet tyder også på, at diskussionerne i nyhedsmediernes online debatgrupper rummer en pæn grad af deliberativ kvalitet, og blandt andet viser det sig, at politisk ekstreme synspunkter nok gør sig gældende, men ikke fungerer destruktivt (Lebech, 2002; Linaa Jensen, 2003). Og som Lebech påpeger, er der ikke mange offentlige rum, hvor folk, som ikke kender hinanden og ikke deler hinandens meninger, diskuterer politik, og

hvor mødet på nettet kan føre til dannelse af netværk, som eventuelt kan komme til at fungere som en politisk deltagende interessegruppe (Lebech, 2002: 102). I parentes bemærket har internettet på det internationale plan vist sig at tjene som effektivt kommunikationsinstrument for globalt orienterede sociale bevægelser (Olesen, 2002).

Lebechs undersøgelse tyder også på, at frygten for, at internettet vil resultere i en opsplitning af den politiske offentlighed i et utal af deloffentligheder af ligesindede er ubegrundet, idet fordelingen af de ideologiske positioner i diskussionsgrupperne nærmer sig en normalfordeling mellem venstre og højre. Endvidere synes også en anden frygt at være ubegrundet, nemlig frygten for, at IT-teknologien vil forårsage et nyt skel mellem ressourcerstærke og ressourcetsvage. Både med hensyn til udbredelse og brug er der i løbet af en kort årrække sket en normalisering i den forstand, at langt de fleste er blevet „on-line“ (jf. Goul Andersen, 2003: 108f). Og selv om brugen til politisk relevante formål endnu er begrænset, har den været hurtigt voksende. På ugebasis drejede det sig i 2000 om 23 pct. af befolkningen, og det var i 2003 vokset til 40 pct. (Goul Andersen, 2003: 109).

Selv om det derfor i højere grad er de positive end de negative forventninger til internettet, som foreløbig har vist sig at holde stik, er der på den anden side næppe grundlag for mere utopiske forestillinger om, at dette nye medie rummer potentialer til en ny – og mere demokratisk – type demokrati. Ud fra det økonomiske ideal om demokrati som afspejling af befolkningens umiddelbare præferencer i de politiske beslutninger kunne der måske anstilles forhåbninger til et direkte trykknappedemokrati, men den eventualitet er uinteressant i et deliberativt demokratiperspektiv. Her er og bliver det centrale diskussionen og meningsdannelsen i den politiske offentlighed i et virksomt og kritisk samspil med de politiske myndigheder. Og som grundlag for skabelsen af det offentlige rum vil internettet aldrig kunne erstatte de traditionelle massemedier.

Snarere bør det ses som en vigtig del af den samlede mediestruktur, og især vil det givetvis kunne bidrage til at effektivisere og kvalificere borgernes politiske deltagelse. Ad den vej vil det eventuelt kunne forstærke det allerede eksisterende skisma mellem på den ene side borgernes forventninger om, at den politiske proces koncentrerer sig om løsningen af foreliggende substantielle problemer (jf. Lund, 2002: 204ff), og på den anden side tendenserne til, at medie- og partisystemerne i deres gensidige samspil vil koncentrere opmærksomheden om det politiske spil.

## KONKLUSION

Det er let at indse, at demokratiet i almindelighed og et deliberativt fungerende demokrati i særdeleshed er stærkt afhængigt af medierne. Uden dem ingen fælles offentlighed som forum for politisk meningsdannelse og debat. Sværere og mere diskutabelt er det at vurdere, hvor godt medierne varetager denne nødvendige opgave, og det hænger blandt andet sammen med den redigerende karakter, mediernes billede af virkeligheden altid vil have. Betragtes specielt nyhedsdækningen, og ses udviklingen i det længere tidsperspektiv, er der næppe tvivl om, at noget temmelig afgørende er løsgørelsen fra den direkte såvel som indirekte afhængighed og styring af de politiske partier og fremkomsten af en selvstændig medieinstitution. Ligeledes synes det sikkert, at når konsekvenserne heraf for opgavevaretagelsen skal vurderes, er graden og arten af mangfoldighed i nyhedsdækningen en vigtig parameter.

Umiddelbart er der med partipressens opløsning sket et dramatisk fald i den *strukturelle* mangfoldighed. Dette er imidlertid ikke ensbetydende med et fald i den *indholdsmæssige* mangfoldighed, som borgeren møder eller har mulighed for at møde som baggrund for sin politiske meningsdannelse og deltagelse. Netop det er udgangspunktet for den præsenterede undersøgelse af nyhedsdækningen i syv danske dagblade i henholdsvis 1967 og 2001. Undersøgelsens resultater kan betragtes som positive, for så vidt som nyhedsdækningen i det sidste af de to år er præget af større og ikke mindre mangfoldighed. De kan derfor også være med til at underbygge den afvisning af en forfaldsbeskrivelse, der også fremgår af de senere års danske medieforskning.

Men selv om der alt i alt ikke er grund til pessimisme, når mediernes demokratiske funktion betragtes over tid, er det ikke svært at få øje på uheldige træk ved deres måde at fungere på. Det drejer sig først og sidst om prioriteringen af det politiske spil om magten frem for politikens substans – altså den fortsatte diskussion af de fælles anliggender og deres politiske behandling, som i henhold til den deliberative demokratiforestilling *burde* være det primære. Det store paradoks i den forbindelse er, at forestillingen om, hvordan det burde være, i meget stor udstrækning deles af samtlige de medvirkende: politikere, journalister og borgere. Og dette paradoks skærpes af den omstændighed, at der i alle tilfælde objektivt synes at være grundlag for en anderledes og demokratisk set mere optimal kommunikation. Politikerne er blevet frigjort fra de mere eller mindre bundne mandater, som tidligere var knyttet til repræsentationen af bestemte sociale klasser

og fastlåste ideologiske positioner. På deres side er medierne sluppet af med deres forpligtelse til forsvar og propaganda for bestemte partisynspunkter, og borgernes politiske meningsdannelse vokser ikke længere ud af den sociale position og partimæssige identifikation.

Når de hermed forbundne potentialer kun i begrænset udstrækning kommer til udfoldelse, hænger det sammen med de koder, som parti- og mediesystemet fungerer efter. Hver for sig, men ikke mindst i deres samspil, fremhæver de systematisk det aspekt af politikken, der drejer sig om spillet om magten.

Samtidig skal understreges, at der er tale om tendenser, som ikke tegner hele billedet, og som ikke med nødvendighed vil komme til at fylde mere og mere. Det er ikke svært at finde forskelle, som gør forskel, og det kan foranledige overvejelser om, hvordan det eventuelt kunne være muligt at påvirke systemerne, så de i højere grad kom til at fungere i overensstemmelse med de altså i høj grad fælles idealer. Som Hjarvard spørger: „Hvis medierne får ansvar for at kontrollere de øvrige politiske institutioner og formidle den offentlige mening, hvem skal så påse, at de udøver denne opgave forsvarligt?“ (Hjarvard, 1999: 49).

På grundlag af denne bogs overordnede syn på demokrati og politik er det udelukket, at problemet kan løses gennem direkte politisk styring. Medieområdet er sammen med blandt andet forskning og kunst et hovedeksempel på, hvordan forsøg på politisk regulering vil virke kontraproduktivt. Det vil i stedet for at forbedre underminere mediernes mulighed for at varetage deres demokratiske funktioner. Som også Hjarvard er inde på (1999: 49–50), kunne et nærliggende alternativ være, at medierne selv i højere grad begyndte at beskæftige sig med og reflektere over deres demokratiske opgavevaretagelse. Ligesom den gensidige kritik i offentligheden er den afgørende garant for kvaliteten af det, der produceres i forskningsverdenen, kunne noget tilsvarende givetvis være tilfældet, når det gælder mediernes formidling af det offentlige ræsonnement i almindelighed og deres nyhedsdækning i særdeleshed. I et vist omfang ses en sådan fælles kritisk selvrefleksion, men den kunne med fordel fylde betydeligt mere. Tilsvarende efterlyser Hjarvard i sine overvejelser en større åbenhed hos journalister og medier om vilkår og retningslinjer for deres egen praksis. Endvidere nævner han som en mulighed etablering af et „mediedemokratiets forbrugerråd“, der løbende kunne have til opgave at undersøge og skabe debat om mediernes måde at udfylde deres demokratiske funktioner på.

Hvilken forskel et sådant råd kunne gøre i praksis, skal jeg ikke forsøge at vurdere. Men det ser ud som et forsøg, det er værd at gøre, og under alle omstændigheder er der behov for, at den offentlige debat om medierne og deres demokratiske rolle øges og forstærkes.

## OFFENTLIGHED OMKRING LOVGIVNINGSPROCESSEN – REFORMLOVGIVNING Gennem FINANSLOVSAFTALER

I henhold til den deliberative demokratiopfattelse er offentlighed omkring lovgivningen af vital betydning. For at borgerne som borgere kan acceptere de politiske beslutninger som legitime, er det ikke tilstrækkeligt, at de er truffet af demokratisk valgte repræsentanter; heller ikke selv om beslutningerne skulle afspejle flertallets præferencer. En nødvendig forudsætning for den demokratiske legitimitet er, at de politiske beslutninger er så godt begrundede som muligt. Og det kræver, at de er tilgængelige for offentlig diskussion og argumentation. Det er en central borgerdyd at støtte det politiske fællesskab ved loyalt at efterleve loven, uanset om den er i overensstemmelse med den enkeltes interesser eller overbevisning. Men modstykket til denne dyd er, at den politiske myndighed viser borgeren anerkendelse ved at basere beslutningerne på begrundelser, hvis bonitet har været afprøvet i borgerens arena: offentligheden.

De forudgående kapitler har analyseret, hvordan de politiske repræsentanter, partierne, organisationerne og medierne mv. er med til at strukturere de politiske processer og i kraft heraf øver indflydelse på, hvordan og hvor godt de deliberative demokratiidealer efterleves. I dette kapitel vendes blikket mod lovgivningsprocessen med henblik på en mere direkte aflæsning og analyse af offentlighedens rolle. Den nærliggende fremgangsmåde kunne være at foretage systematiske undersøgelser af tilblivelsen af et passende stort antal love over tid. Inden for rammerne af et enkelt kapitel er det dog af indlysende årsager ikke en farbar vej. I stedet har jeg valgt at koncentrere mig om en form for lovgivning, som i sammenhængen her umiddelbart påkalder sig en kritisk interesse. Det drejer sig om den lovgivning, der bliver til som led i indgåelsen af de årlige aftaler om finansloven, og som derfor typisk er karakteriseret af en stærkt begrænset offentlig indsigt og medvirken. Ændringen af efterlønsordningen i efteråret 1998 som del af

finanslovsaftalen for 1999 er et eksempel herpå, og det er ikke mindst det eksempel, der har inspireret nærværende undersøgelse.

At der ikke var tale om et enkeltstående tilfælde, stod på forhånd nogenlunde klart, men hvordan udviklingen over tid ville tage sig ud, var mere usikkert. Derfor har jeg analyseret finanslovsaftalerne tilbage fra 1971 med henblik på at afdække deres eventuelle indhold af substantiel reformlovgivning. Forventningen var, at reformlovgivning faktisk i stigende grad er blevet gennemført på denne måde. I givet fald må det i perspektiv af den deliberative demokratiforestilling betragtes som en klart betænkelig udviklingstendens. Nok overholdes de formelle spilleregler, men reelt udelukkes offentligheden fra at gøre sig gældende.

Hvordan undersøgelsen er foretaget vil fremgå nedenfor, men først skal der i det følgende afsnit omtales dels nogle mere formelle regler vedrørende spørgsmålet om offentlighed i lovgivningsprocessen, dels nogle af de udviklingstendenser, andre har peget på, og den debat, der har været omkring spørgsmålet.

## LOVGIVNINGEN OG OFFENTLIGHEDEN

Af Grundlovens § 41 fremgår, at vedtagelsen af et lovforslag forudsætter tre behandlinger i Folketinget, og i henhold til § 49 skal møderne være offentlige. Dermed er offentligheden og medierne garanteret en udstrakt adgang til at overvære forhandlingerne om lovforslag (jf. Frøbert m.fl., 1998). De nærmere regler for lovgivningsarbejdet fremgår af Folketingets forretningsorden. Her er blandt andet fastsat, at første behandling tidligst kan finde sted to dage efter, at lovforslaget er omdelt i Tinget, og mellem første og anden behandling skal ligeledes mindst gå to dage. Som oftest henvises et lovforslag dog til behandling i et udvalg efter første behandling, og i det tilfælde kan anden behandling først finde sted to dage efter, at udvalgets betænkning foreligger. Tilsvarende regler gælder for forholdet mellem anden og tredje behandling. Endvidere kan den minimale offentlighedsfase i henhold til Grundlovens § 41 forlænges, idet mindst to femtedele af Folketingets medlemmer kan begære, at tredje behandling tidligst finder sted 12 søgnedage efter forslagens anden behandling.

I modsætning til forhandlingerne i Folketinget er forhandlingerne i udvalgene ikke offentlige. Dog kan de enkelte medlemmer offentligt gøre rede for deres egen stillingtagen. I 1991 blev der vedtaget en offentliggørelsesordning, hvorefter blandt andet spørgsmål fra udvalg til ministre og disses svar



herpå, henvendelser fra organisationer og foreninger samt ministres notater til udvalgene er offentligt tilgængelige (Frøbert m.fl., 1998: 25).

Hvor vigtige disse formelle rammer end er som garant for offentlighed i lovbehandlingen, så trækker andre regler og sædvaner i retning af begrænsning af den reelle mulighed for, at offentligheden kan udfylde sin demokratiske rolle. Det gælder ikke mindst det forhold, at den forvaltningsmæssige lovforberedelse i Danmark i modsætning til bl.a. Sverige er hemmelig. Som Tim Knudsen formulerer det:

I Danmark har vi et fundamentalt hemmelighedsprincip. Herfra er der med tiden gjort flere undtagelser. Men grundprincippet er hemmelighed. I praksis betyder det, at bevisbyrden for, at der er en undtagelse herfra, påhviler den, der søger aktindsigt. I Sverige derimod er hemmelighed undtagelsen, der gøres i henhold til særlig lovgivning. Det betyder, at dokumenter, aktstykker m.v., der beror hos myndigheder, herunder Rigsdagen, regeringen og domstolene, skal være tilgængelige for alle, medmindre det ved lov er bestemt, at de skal være fortrolige. *Offentlighedsprincippet er hovedreglen, og det er myndighederne, der har bevisbyrden, hvis de ønsker at tilbageholde et dokument.* Denne hovedregel er nedfældet i den svenske forfatning og kan ikke tilsidesættes af lovgivningsmagten (Knudsen, 1995: 250).

Den danske offentlighedslov gælder ifølge dens egne bestemmelser kun sager vedrørende lovgivning, for så vidt lovforslag allerede er fremsat i Folketinget. Der er derfor ikke aktindsigt i den korrespondance og det materiale, der foreligger i forbindelse med forberedelsen af lovforslag i embedsmandsudvalg, herunder brevvekslingen mellem ministerier. Og selv om Folketingets udvalg i kraft af deres specialisering og øgede ressourcer har opnået bedre mulighed for at følge lovarbejdet (Damgaard, 2003; Jensen, 1995), så udgør dette hemmelighedsprincip en hæmsko for offentlighedens indsigt og indflydelsesmuligheder.

Når det gælder store lovområder og gennemgribende reformer, er problemet med denne lukkethed dog i nogen grad blevet reduceret ved, at der i nogle tilfælde har været nedsat kommissioner. Som regel tilgår kommissionernes betænkninger offentligheden som vigtige bidrag til debatten på det pågældende sagsområde, og undertiden kan det være et selvstændigt formål med arbejdet i kommissionen at medvirke til skabelse af en løbende offentlig debat. Det fremgår således af kommissoriet til den *Velfærdskommission*, som regeringen Fogh Rasmussen nedsatte den 23. september, 2003. Det hedder her blandt andet: „Regeringen ønsker en bred og åben dialog med borgerne

og Folketingets partier om fremtidige velfærdsreformer. Det er derfor regeringens ønske, at kommissionen arbejder åbent med henblik på en løbende debat om kommissionens arbejde og temaer“ ([www.stm.dk](http://www.stm.dk)).

Imidlertid er antallet af sådanne kommissioner og tilsvarende lovforberedende udvalg over de seneste tiår reduceret stærkt (Christiansen & Nørgaard, 2003: kap. 5), og offentlighedens muligheder for at gøre sig gældende er tilsvarende mindsket. I stedet foregår det lovforberedende arbejde i stigende grad i arbejdsgrupper nedsat i og på tværs af ministerierne og dermed uden for offentlighedens søgelys. Ganske vist er det blevet noget nær fast rutine at gennemføre en meget omfattende høring mod afslutningen af lovforberedelsen (Christiansen & Nørgaard, 2003: 91). Men hvor sådanne høringer nok gør det muligt at bringe mange forskellige informationer, synspunkter og argumenter frem, så er det helt op til embedsmændene og ministeren, om der skal tages hensyn hertil. Den høringsberettigede har ikke krav på noget svar, og der er således langt fra tale om den tvang til begrundelse, som er karakteristisk for den offentlige diskussion. Den udstrakte anvendelse af høringer kan derfor heller ikke anses for at udgøre nogen form for garanti for, at lovgivningen kommer til at hvile på et optimalt vidensgrundlag.

Som en ikke uvæsentlig side heraf udgør høringerne kun et svagt værn mod, at folkestyret trækkes i teknokratisk retning, hvor embedsværket og de elitenetværk, det på forskellige sagsområder indgår i, overlades en faktisk definitionsmagt uden forankring i et bredere offentligt ræsonnement. Det vil sige, en situation, hvor problemerne og deres politiske løsning vokser ud af bestemte ekspertfaglighedens forestillinger om, hvordan virkeligheden er indrettet (Nielsen & Pedersen, 1989; Åkerstrøm Andersen, 1995; jf. Togeby m.fl., 2003: 98ff), og altså uden at disse forestillinger udsættes for kritisk, offentlig granskning. Det demokratisk betænkelige herved forstærkes betragteligt i den udstrækning, samme problemforståelse har vundet monopol også uden for den politiske ekspertverden. I så fald ligger problemet ikke blot og ikke primært i, at lovforberedelsen i embedsværket lukker sig om sig selv. Det beror snarere på, at offentligheden på det givne emnefelt har mistet sit kritiske potentiale, fordi et bestemt paradigme er blevet for dominerende. Relevante eksempler herpå kunne være dansk skolelovgivning, hvor det reformpædagogiske paradigme ret uantastet er slået igennem (jf. kapitel 5), og arbejdsmarkedspolitikken, hvor en forestilling om arbejdsløsheden som altovervejende et strukturproblem i begyndelsen af 1990'erne på kort tid vandt hævde som den selvfølgelig korrekte pro-

blembeskrivelse (Albrekt Larsen & Goul Andersen, 2003; jf. kapitel 4). Eller man kunne mere generelt pege på den bølge af reformer, der igennem de senere år er skyllet hen over den offentlige sektor, og som har været ledet af en altdominerende såkaldt *New Public Management*-forestilling om, hvordan der opnås kvalitet og effektivitet (jf. Togeby, m.fl., 2003: 99).

Ud fra en deliberativ demokratiforestilling er der intet problematisk i, at eksperter øver overgennemsnitlig indflydelse på de politiske beslutninger. Men alle sager vil kunne ses fra flere sider, hvorfor også eksperter har brug for den kritiske test og eftertanke, som alene en velfungerende offentlighed kan sikre. På blandt andre de nævnte områder synes en sådan erkendelse dog kun i begrænset omfang at være slået igennem. Snarere synes de rigtige svar at være givet på forhånd. Løsningerne giver sig selv, fordi man „ved“, hvori problemerne består. Uden at det her skal dokumenteres nærmere, hersker der i den forbindelse næppe heller tvivl om, at en bestemt overgribende ide har fungeret som generel katalysator for alle mulige forskellige reformer, nemlig ideen om informations- eller videnssamfundet og globaliseringen og de udfordringer, som dermed er sat på dagsordenen (jf. Goul Andersen, 2003). Almindelige henvisninger hertil tjener som standardbegrundelse for nødvendigheden af reformer, og det med en sådan vægt, at mere grundige og udfoldede problemanalyser og derpå baserede overvejelser om mulige løsninger kommer til at tage sig nyttesløse ud. For eksempel er det dokumenteret, hvordan universitetsreformen af 2003 baserede sig på en – mildt sagt – temmelig ufuldstændig problemanalyse (Christensen & Pallesen, 2003).

Dermed skal ikke benægtes, at der er noget om snakken om internationalisering og globalisering, og som anført indledningsvis kunne den side af sagen med fordel være givet en selvstændig behandling i denne bog. Det gælder ikke mindst i relation til spørgsmålet om offentlighed i lovgivningsprocessen, og navnlig som det stiller sig i forhold til medlemskabet af EU. På den ene side drejer det sig om tilblivelsen af EU's forordninger og direktiver. På den anden side vedrører det de forskellige institutioner og netværksdannelser som – ikke offentlige – fora for initiering og spredning af ideer om blandt andet politiske reformer. Navnlig betydningen af sidstnævnte forhold som moment i den teknokratiske udfordring til demokratiet kunne have fortjent en kritisk granskning (jf. Marcussen, 2002).

Risikoen for et mangelfuldt vidensgrundlag kan dog ikke alene skyldes beslutningsprocessernes forskellige former for lukkethed. Den kan også bero på den hastighed, hvormed de foregår. På den ene side kan et måske i øvrigt velforberedt lovforslag blive fremlagt så sent i folketingsåret, at det i praksis

udelukker en grundig behandling. Som eksempel herpå kan nævnes den i 1997 gennemførte socialreform. Her fik folketingsmedlemmerne seks dage, inklusive en weekend, til at sætte sig ind et 250 siders stort lovkompleks forud for første behandling. Dernæst fem dage til læsning af betænkningen fra Folketingets socialudvalg samt en dag eller to til tillægsbetænkningen før afstemningen (jf. Frøbert m.fl., 1998: 55-57). Lægges dertil, at der i den pågældende periode fra 16. april og frem til sommerferien også blev fremsat 53 andre forslag, af hvilke langt de fleste kom til afstemning, siger det sig selv, at det er yderst begrænset, hvor megen offentlig opmærksomhed og debat, den enkelte lov kan få.

På den anden side kan hastværket også nogle gange hænge sammen med for stor opmærksomhed; nemlig når det drejer sig om den såkaldte enkelt-sagspolitik. Her kan offentligheden som en karikatur af sig selv og ledet af en presse, der er styret af nyhedskriterier snarere end saglighedshensyn, spille en central rolle. Fænomenet opstår, når specielle kombinationer af mediebevågenhed, politiske profileringsinteresser, timing og problemtyper bevirker, at sædvanlige rutiner for rationel sagsbehandling sættes ud af kraft; når der, med Birthe Rønn Hornbechs udtryk, „går politik i det“ (Hornbech, 1997) (jf. Togeby m.fl., 2003: 270ff).

Størrelsesordenen af problemet med de mange enkeltsager skal ikke forsøges vurderet her. Men problemet er der tydeligvis, og lige så klart forekommer det at hænge sammen med det ovenfor omtalte gensidige samspil mellem logikkerne i henholdsvis parti- og mediesystem. Samtidig skal dog for fuldstændighedens skyld også nævnes, at det naturligvis ikke i sig selv er problematisk, at der i pressen rejses enkeltsager. Tværtimod er det uhyre vigtigt, at medierne formår at opfange og viderebringe eksempler på forhold, som eventuelt burde foranledige politiske initiativer og indgreb. Problemerne opstår, når de rejste sager i stedet for en klargørende offentlig debat foranlediger løbske politiske beslutningsprocesser drevet frem af ekstrasaglige hensyn.

Oven på denne skitsering af nogle nok så alvorlige problemer omkring offentlighedens rolle i lovgivningsprocessen kan mere positivt peges på, at problemerne selv i de senere år har været genstand for offentlig debat og diskussion (jf. Frøbert m.fl., 1998). Og blandt deltagerne har været flere fremtrædende politikere. Således fremsatte Folketingets daværende formand, Ivar Hansen, i et indlæg i *Jyllands-Posten* den 9. august 1998 et ret udførligt reformforslag med sigte på at forbedre kvaliteten i lovgivningen. Hovedpunkterne var i Frøberts gengivelse heraf (1998: 65-66):

- En god lovforberedelse indebærer, at et bredt sammensat lovforberedende udvalg med uafhængige eksperter har haft lejlighed til at overveje problemstillingen. Det gælder i særlig grad komplicerede lovrevisioner og ny lovgivning.
- En god lovforberedelse forudsætter også, at interesseorganisationer, eksperter, berørte parter mv. har haft mulighed for at udtale sig, vel at mærke inden lovforslaget fremsættes i Folketinget og med så god en frist for besvarelse, at høringsrunden ikke har karakter af gidselstagnation eller lignende, men er udtryk for et reelt ønske fra ministeren om et grundigt og gennearbejdet høringssvar, som i givet fald vil kunne påvirke formuleringen af det endelige lovforslag.
- Lovforslag bør have været igennem en grundig, teknisk/saglig gennemgang, så de fremtræder ens i formen, i et tilgængeligt sprog og uden fejl. Forholdet til andre (tilgrænsende) love skal også være afklaret. Justitsministeriets lovafdeling skal derfor have den fornødne tid og ekspertise til den tekniske gennemgang af regeringens lovforslag, ligesom der i de enkelte ministerier skal uddannes medarbejdere, som er velkvalificerede til at arbejde med lovforberedelse.
- Regeringen skal fremlægge alle sine lovforslag for folketingsårets begyndelse. Det skal ikke bare være i overskriftsform, men samtlige lovforslag, som regeringen agter at gennemføre, skal ligge der. På den måde kan Folketingets arbejde tilrettelægges således, at folketingsmedlemmerne ved, hvad der sker hvornår fra 1. oktober til 1. juni.
- Hvis Folketingets medlemmer og udvalg kender arbejdsopgaverne et år frem i tiden, vil man kunne arrangere høringer, offentlige møder og i det hele taget styrke det folkelige element i lovgivningsprocessen.

Lignende bud på normering af lovgivningsprocessen er formuleret af Birthe Rønn Hornbech (1997), og en redegørelse om kvalitet i lovgivningen fra Advokatrådet (1998) ligger også på linje hermed.

I forhold til den kritiske debat og selvransagelse, som sagen om efterlønsreformen gav anledning til, er det værd at bemærke, at diskussionen om kvalitet i lovgivningen altså også var der forud herfor. På den baggrund er det ikke mindre interessant at se på, hvilken udvikling der tegner sig efterfølgende og herunder, i hvilket omfang finanslovsaftaler bliver anvendt som instrument for gennemførelse af reformlovgivning.

## REFORMLOVGIVNING GENNEM FINANSLOVSAFTALER

Efterlønsreformen fra 1998 er en af de love, der har skabt mest debat de senere år. Den blev fremlagt som et *fait accompli* af regeringen og Venstre i forbindelse med forhandlingerne om Finansloven for 1999. På trods af at den var udtryk for en grundlæggende ændring af principperne bag den tidligere efterlønsordning, blev den derved til som led i en politisk studehandling. For eksempel lod Venstres leder, Anders Fogh Rasmussen, forstå, at Venstres velvillighed ikke alene skulle anskues i forhold til indholdet i efterlønsaftalen, men også skulle ses i sammenhæng med det samlede finanslovsforlig. Her fik Venstre indrømmelser på blandt andet hospitalsområdet, ligesom partiet blev tilgodeset med en sænkning af selskabsskatten. Og i de endelige forhandlinger med Folketingets partier om finansloven blev efterlønnen slet ikke diskuteret, fordi de konservative insisterede på at diskutere forsvarets fremtid, desuagtet at de ikke havde politisk mulighed for at komme igennem med ændringer på dette område (Kristiansen & Ræbild, 2001: 48, 51).

Denne beslutningsproces illustrerer således nogle af de demokratiske problemer, der kan følge af, at større reformer bliver vedtaget som del af et finanslovsforlig – navnlig betragtet i et deliberativt demokratiperspektiv. De endelige finanslovsaftaler bliver ofte først forhandlet på plads lige inden Folketingets tredje behandling af finanslovsforslaget, hvilket typisk betyder et meget lukket forhandlingsforløb. Offentligheden har derfor ikke mulighed for at følge med i, hvad der sker, og udelukkes følgelig fra at bidrage med relevante informationer, argumenter, alternative løsninger etc. Men også blandt de implicerede politikere kan det taktiske spil resultere i, at det substantielle indhold af de forskellige lovforslag ikke bliver selvstændigt diskuteret og overvejet, fordi de indgår i en noget for noget-forhandling.

Disse demokratiske problemer ved reformlovgivning gennem finanslovsaftaler gør det relevant at undersøge, om efterlønsreformen var et særtilfælde, eller om finanslovsaftaler i stigende grad bliver brugt til at gennemføre større reformer. Med henblik herpå er indholdet af alle finanslovsaftaler i Danmark for perioden 1971 til 2003 blevet gennemgået. Hvordan dette nærmere er sket, gøres der rede for i det følgende afsnit. Tidsafgrænsningen er dels valgt, fordi den giver en overkommelig årrække, dels fordi Jordskredsvalget i 1973 ofte opfattes som et vendepunkt i dansk politik, hvor nye parlamentariske betingelser opstod, og nye fremgangsmåder blev grundlagt.

Hvad udtrykket „større reformer“ nærmere dækker over, vil fremgå

nedenfor med reference til den britiske politolog Peter Halls kategorisering af reformer af 1., 2. og 3. orden. Men de demokratimæssige problemer knytter sig naturligvis ikke til mere rutineprægede ændringer af satses og lignende. Som omtalt i kapitel 2 kan idealet af gode grunde ikke være, at al lovgivning skal til offentlig diskussion. En meget stor del af de lovforslag, Folketinget vedtager, drejer sig om helt ukontroversielle tekniske ændringer og tilpasninger af eksisterende lovgivning. Med hensyn til finansloven må forventes, at de fleste ændringer er af den type med henblik på større eller mindre tildelinger til de forskellige ministerier mv. som følge af i forvejen vedtaget lovgivning. De betegnes som reformer af 1. orden. Reforme af 2. orden dækker over ændrede instrumenter. Dette er tilfældet, når de politiske målsætninger – for eksempel bekæmpelse af arbejdsløsheden – er uændrede, men nye midler tages i brug – for eksempel nye ordninger for aktivering af de ledige. Endelig bestemmes reformer af 3. orden som ændringer, hvor ikke blot instrumenter og satses ændres, men hvor hele værdigrundlaget for og målet med politikken forandres (Hall, 1993).

Den problemstilling, der her skal undersøges, kan derfor mere konkret formuleres som et spørgsmål, om finanslovsaftaler i Danmark i perioden fra 1971 til 2003 i stigende grad blevet brugt til at gennemføre reformer af 2. og 3. orden.

Det skal understreges, at undersøgelsen ikke inddrager den ofte lange række af forslag til finansloven, de forskellige partier stiller, men alene omfatter forslag, der er blevet vedtaget i forbindelse med en finanslov. Det er først og fremmest de vedtagne love, der potentielt udgør et demokratisk problem. Tilsvarende skal det markeres, at der ikke er tale om en undersøgelse af det politiske spil om finansloven, om end dette også kunne være interessant. Blandt andet kunne man overveje, om en eventuel øget reformlovgivning gennem finanslovsaftaler hænger sammen med en udvikling i retning af generelt hyppigere indgåelse af „kludetæppeforlig“. I hvert fald er det værd at gøre opmærksom på, at en anden undersøgelse har vist en stigende tendens til at klumpe forskellige elementer sammen i større lovpakker (jf. Togeby m.fl., 2003: 273).

Det siger sig selv, at holdbarheden af de resultater, som undersøgelsen af finanslovenes indhold af reformlovgivning vil nå frem til, afhænger af den valgte metode. Derfor vil der i det følgende afsnit relativt grundigt blive redegjort for, hvordan informationerne om indholdet af finanslovsaftalerne er blevet indsamlet. Derpå vil undersøgelsens resultater blive fremlagt med udgangspunkt i en nærmere diskussion af Halls kategorisering og dens

anvendelighed i forhold til denne undersøgelse. Det springende punkt vil her være, hvordan de enkelte finanslovsaftaler bliver kategoriseret. Det er ikke muligt at gennemgå indholdet af alle periodens finanslove, men de reformer, hvis kategorisering der kan være mest tvivl om, vil blive fremhævet og analyseret nærmere.

Som det vil fremgå, har det tilgængelige kildemateriale haft en karakter, der betyder, at undersøgelsen ikke vil kunne nå frem til en fuldstændig sikker konklusion. Derfor vil der i sidste del af resultatafsnittet blive diskuteret visse andre relevante indikatorer.

## M E T O D E

Gyldigheden af undersøgelsens resultater afhænger først og fremmest af, hvilke kilder det indsamlede datamateriale baserer sig på. Derfor redegøres der først for de overvejelser, der ligger bag valget af kilder. Herefter fremlægges den procedure, undersøgelsen har fulgt.

Umiddelbart skulle man forvente, at den mest direkte og præcise kilde til finanslovsaftalerne var finanslovsforslagene, som de er blevet vedtaget ved 3. behandlingen i Folketinget. Men bortset fra, at det er vanskeligt at overskue betydningen af de mange hundrede siders tal og anmærkninger, indgår politiske reformer ikke nødvendigvis i selve finanslovsforslaget, selv om de har været en del af en finanslovsaftale. I stedet optræder de ofte som selvstændige lovforslag. Da netop denne type lovgivning er af største betydning i sammenhængen her, kan finanslovsforslagene i sig selv ikke bruges som kilde.

Alternativt har det været undersøgt, om det ved hjælp af *Folketingstidende: Årbog og Register* er muligt at se, om de enkelte lovforslag udgør en del af en finanslovsaftale. I de senere år fremgår dette faktisk under rubrikken „Baggrund“, men denne praksis er ikke gennemført konsekvent. For eksempel fremgår det af *Årbog og Register 1987-1988*, at lovforslag nr. 118 var led i „omlægningen af arbejdsgiverafgifterne“ og „den såkaldte eksportpakke“. Men det fremgår ikke, at disse to reformer samtidig var en del af forliget om Finansloven for 1988. Derfor kunne *Årbog og Register* heller ikke anvendes som en systematisk kilde.

Ved henvendelse til Finansministeriet blev det oplyst, at det tætteste man herfra kunne komme en systematisk redegørelse for finanslovsaftalerne, som samtidig rakte tilbage til begyndelsen af 1970'erne, var de årlige finans- og budgetredegørelser. Disse giver imidlertid ikke (altid) oplysninger om



de enkelte aftaler i finansloven, men snarere om de samlede, økonomiske konsekvenser af finansloven. Og fra Folketingets Bibliotek blev oplyst, at de dokumenter, der indeholdt partiernes konkrete aftaler om finanslovene, var blevet smidt ud, efterhånden som alle delaftalerne var blevet formuleret som lovforslag og på den måde indgik i *Folketingstidende*.

Da de ovennævnte potentielle kilder af den ene eller den anden årsag ikke har været mulige at anvende, har undersøgelsen måttet ty til en mere indirekte kilde, nemlig dagspressens dækning af finanslovsaftalerne. Svagheden ved denne kilde er, at den er afhængig af nogle udvælgelseskriterier, der ikke med sikkerhed er identiske med de kriterier, som undersøgelsen ville lægge til grund. Med andre ord er det ikke sikkert, at journalisterne altid har valgt at referere de oplysninger, der er afgørende for denne undersøgelses problemstilling. Specielt i begyndelsen af perioden har det faktisk vist sig, at dagspressens dækning hovedsageligt har fokuseret på debatten omkring finansloven mere end indholdet af den. Men dette kan selvfølgelig også hænge sammen med, at der ikke har været de store indholdsmæssige reformer at fortælle om. Jf. sidste kapitel om medierne, synes det i hvert fald at være en plausibel antagelse, at ét af pressens vigtigste udvælgelseskriterier har været væsentlige, større, politiske forandringer. Da det netop er, hvad undersøgelsen her har til hensigt at afdække, vurderes dagspressens dækning til at være en valid om end ikke helt præcis kilde. Hermed menes, at oplysningerne hentet fra dagspressen forholdsvis præcist beskriver indholdet af finanslovsaftalerne og i den forstand er valide, men at de ikke med sikkerhed kan siges at indeholde alle relevante informationer og dermed ikke er helt præcise.

Endelig har undersøgelsen anvendt en supplerende kilde, nemlig tidskriftet *Økonomi og Politik*, der i perioderne 1971-74 og 1988-2003 har haft en artikelserie kaldet „Politisk kronik“ samt i hele perioden artikelserien „Udviklingen i den internationale og danske økonomi“. Frem til 1988 omtales finansloven i disse artikler desværre kun for dens finanspolitiske effekter (på samlet forbrug, opsparing mv.) – når den overhovedet omtales. Det er ellers den periode, hvor dagspressens dækning er svagest. Fra 1988 og frem giver Lars Bille i den politiske kronik en udmærket redegørelse for den politiske udvikling i Danmark og finder næsten altid plads til et par ord om indholdet af finanslovsaftalen for det pågældende år. Disse redegørelser er anvendt som supplement til dagspressens dækning. Der er generelt en god overensstemmelse mellem de to kilder, hvilket kan ses som en bestyrkelse af deres gyldighed.

Indholdet af finanslovsaftalerne for de enkelte år er blevet undersøgt efter en fast procedure for at minimere eventuelle fejl. Som det første har et registeropslag i *Avisårbogen* angivet, hvilke dage i løbet af året „finansloven“ i nævneværdig grad har været omtalt i medierne; for perioden efter 2000 er dog i stedet anvendt *Avisdatabasen*, der blandt andet dækker alle de større, landsdækkende aviser. Alle disse (korte) omtaler er blevet læst med henblik på at udpege, hvilke måneder i det pågældende år det var relevant at studere nærmere. Det viste sig snart, at finanslovsaftalerne så godt som altid faldt på plads i tiden op til 3. behandlingen af finanslovsforslaget; og da denne – medmindre der blev udskrevet valg i perioden – altid ligger, lige inden det nye finansår træder i kraft, kunne gennemgangen af aviserne ofte indskrænkes til dette tidspunkt. Det vil sige, at i årene frem til 1978, hvor statens finansår løb fra 1. april til 31. marts, var det typisk i marts måned, at finanslovsaftalerne blev indgået, mens det herefter var i november–december.

Denne kilde er blevet suppleret med det, der siden 1998 har været en fast publikation fra Finansministeriet: *Aftaler om Finansloven for XXXX* (for det følgende år). Disse publikationer kan i modsætning til dagbladene siges at være en helt valid kilde, idet de netop fremstiller de forskellige aftaler, der er blevet indgået som en del af finansloven for det pågældende år. Når denne kilde ikke har været anvendt til hele undersøgelsen, skyldes det, at publikationen bortset fra årene 1989 og 1992 først er blevet anvendt siden 1998.

Når den periode, hvor finanslovsaftalerne var indgået, således var fastlagt, blev mindst to dagblade gennemgået. Det ene af disse to var enten *Berlingske Tidende* eller *Jyllands-Posten*, mens det andet enten var *Politiken* eller *Information*. Dette valg skyldes et ønske om at have dækning fra kilder, der må anses for at kunne være præget af forskellige politiske grundholdninger. Ofte er alle fire dagblade dog blevet gennemgået. Dette er sket i tilfælde, hvor dækningen er forekommet utilstrækkelig eller på anden måde har efterladt tvivl om indholdet af aftalerne.

Alt, hvad disse aviser i de pågældende perioder har refereret om indholdet i finanslovene, er herefter blevet skrevet ind i en database. Til gengæld er avisernes ofte mere fyldige referater af den politiske debat omkring finansloven ikke blevet noteret, da dette som nævnt ligger uden for denne undersøgelses genstandsområde.

Herefter er de løbende omtaler af finanslovene i *Økonomi og Politik* som nævnt blevet gennemgået og skrevet ind i databasen.

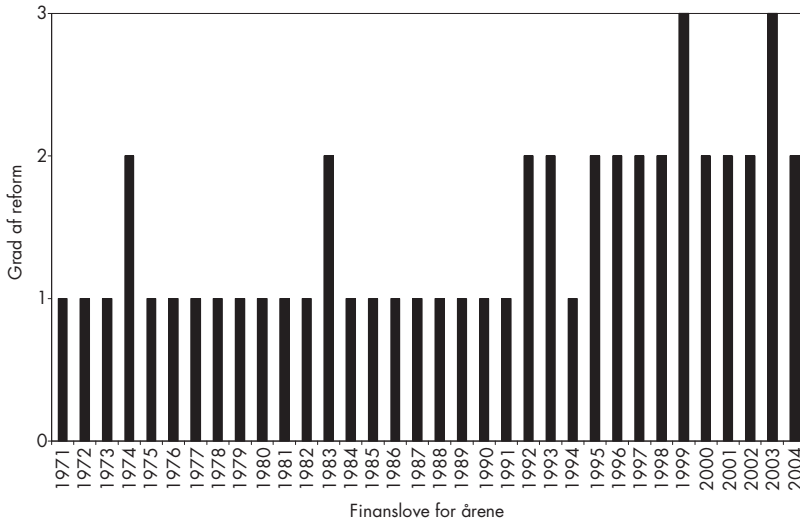
Under forudsætning af dataindsamlingens pålidelighed bliver undersøgelsens springende punkt tolkningen af datamaterialet. Derfor skal den kategorisering af ændrede politikker, der ligger til grund for denne tolkning, diskuteres lidt nærmere, inden resultaterne af analysen fremlægges.

Som nævnt i indledningen er Peter Halls kategorisering af politiske reformer i 1., 2. og 3. orden i artiklen „Policy Paradigms, Social Learning, and the State“ (Hall, 1993) anvendt til at operationalisere undersøgelsens tese om, at finanslovsaftaler i stigende grad er blevet brugt til at indføre større reformer. Alternativt kunne man, når datamaterialet var indsamlet, forsøge mere induktivt selv at kategorisere de politiske forandringer; men kun hvis datamaterialet passer på kategorier, der er valgt på forhånd ud fra en teoretisk overvejelse, kan man strengt taget afgøre, om tesen bliver bestyrket. Anvendelsen af Halls kategorier synes på den måde at udgøre en strengere test af tesen.

Præciserende skal nævnes, at definitionen af de tre grader af ændringer er indskrænket til det, der kan betegnes som kernen i Halls kategorisering af ændringer. Det skyldes, at der i Halls artikel hersker nogen uklarhed med hensyn til, hvad der er teori eller antagelser, og hvad der er iagttagelser, idet der anvendes en bestemt case som grundlag for udviklingen af det teoretiske begrebsapparat. Det drejer sig om skiftet fra en keynesiansk til en monetaristisk ny økonomisk politik under Margaret Thatcher, og det pointeres, hvordan nye politiske aktører og medierne i dette tilfælde får større indflydelse på processen end sædvanligt. Men om dette skal ses som et konstitutivt træk ved 3. ordens ændringer, fremgår ikke klart.

Endvidere er der grund til at gøre opmærksom på et aspekt af problemstillingen, som Halls teori ikke får med, men som er af potentiel stor betydning. Det drejer sig kort sagt om muligheden af „kvantitetens omslag i kvalitet“, altså tilfælde, hvor for eksempel gradvise reduktioner af satser reelt udhuler en ordnings effekter, eller hvor flere forskellige mindre 1. og (måske) 2. ordens ændringer spiller sammen, så den samlede virkning kommer til at svare til en 3. ordens ændring. Et hovedeksempel på det sidste kunne være den de facto kvalitative ændring af det danske pensionssystem, der foregår i disse år, men som aldrig er blevet vedtaget som en 3. ordens reform (jf. Albrekt Larsen & Goul Andersen, 2004). I forhold til undersøgelsen vil det sige, at det anvendte mål giver en konservativ vurdering af reformindholdet, idet der ses bort fra eventuelt højere ordens ændringer i form af akkumulerede virkninger af 1. (og 2.) ordens ændringer.

FIGUR 8.1.



Note: Frem til 1978 løb statens finansår fra 1. april til 31. marts. Finanslov for 1.4.1971-31.3.1972 er angivet som 1971, 1.4.1972-31.3.1973 som 1972 etc.

På den baggrund lægges følgende definitioner til grund:

- 1. ordens forandringer: Processer, hvor kun instrumenternes satser ændres.
- 2. ordens forandringer: Processer, hvor både instrumenter og deres satser ændres.
- 3. ordens forandringer: Processer, hvor både satser, instrumenter og bagvedliggende mål ændres.

De forskellige ændringer, finanslovsaftalerne har indeholdt, er således blevet vurderet på Halls skala fra 1 til 3. Det interessante i denne sammenhæng er ikke, hvor mange ændringer af for eksempel 1. orden, der har optrådt i en enkelt finanslov, men hvor høj en grad af reformer, der er blevet gennemført de enkelte år. Derfor er det muligt at sammenfatte resultaterne ved at vise den højeste grad af ændring, der er foretaget i de enkelte år i perioden. Dette fremgår af tabel 8.1. og er fremstillet grafisk i figur 8.1.

Figuren viser kort fortalt, at undersøgelsens tese bestyrkes, idet finanslovsaftalerne i stigende grad har indeholdt reformer af i hvert fald 2. orden. I 1970'erne og 1980'erne er der således kun to tilfælde af reformer af 2. orden og ingen reformer af 3. orden. Fra 1992 og frem er der derimod

TABEL 8.1.

## Reformlovgivning via finanslove 1971-2000

FINANSLOV FOR ÅRET	GRAD AF REFORM	BEMÆRKNINGER
1971	1	Besparelser på det sociale og undervisningsmæssige område. Bevilling til nyt universitet i Roskilde
1972	1	S mente, at de fortsatte deres linje om: importtold, moderat lempelse af finanspolitikken
1973	1	Besparelser på 1 mia. kr. Revideret spareplan vedtages uafhængigt af FL
1974	2	Indførelse af tvungen opsparing
1975	1	I flere sager blev der blot vedtaget en beløbsramme, der siden skal forhandles om
1976	1	Forbedret pension for pensionistægtepar og beskæftigelsesfremmende arbejder. Beskatningen af tofamiliehuse lempes
1977	1	Kun mindre justeringer (elafgift, større importindtægter budgetteres)
1978	1	"Stunden var ikke til politiske opgør"
1979	1	"De seneste ændringsforslag fra regeringen er hovedsagelig en følge af den lovgivning, der allerede er gennemført i efteråret"
1980	1	Der blev parallelt forhandlet om en helhedsplan, der oprindeligt indbefattede ØD, men som ikke blev vedtaget. "Debatten om FL var udramatisk"
1981	1	Uafhængigt af FL blev vedtaget en landbrugsaftale (2. orden)
1982	1	Finansielle virkninger af øgede midler til forsvaret blev godkendt af Folketinget. Beløbet til konvertible lån til ulandene blev nedsat
1983	2	Skat på pensionsfondenes renteindtægter. Landbrugsforlig forhandlet uafhængigt af, men samtidig med FL
1984	1	Jobskabelsesordning skal skaffe ekstra arbejdspladser
1985	1	Jobskabelsesordning ophæves og erstattes af en forstærket indsats for uddannelse og beskæftigelse
1986	1	Øgede afgifter på forskellige varer
1987	1	Indførelse af betaling for offentlig service såsom gebyr for rykkere
1988	1	Eksportpakke del af FL-forliget. Den indeholder ændrede arbejdsgiverafgifter
1989	1	Medicintilskud nedsættes. 100 mio. til at aktivere, men ingen ny lovgivning
1990	1	Kun hensigtserklæring om afbureaukratiseringer og krav til produktivitet i offentlig sektor mv. Ingen ny lovgivning
1991	1	Erhvervslivet får skattelettelser. Børnefamilier får ekstra støtte. Søskenderabat i daginstitutioner

FINANSLOV FOR ÅRET	GRAD AF REFORM	BEMÆRKNINGER
1992	2	Register over skyldnere, krav om 20 års medlemskab af a-kasse for at få efterløn mv.
1993	2	Ny ordning til at aktivere de ledige efter deres egne behov. Til gengæld ophæves retten og pligten til uddannelsesstilbud
1994	1	Flere penge til eksisterende orlovsordninger
1995	2	Kun etårig forsøgsordning: Penge skal følge patienten. Behandlingsgaranti. Rådighedsregler opstrammes
1996	2	Femårigt forsvarsforlig. Fireårigt politiforlig. Yderligere stramminger af rådighedsreglerne, administrative lettelser for mindre virksomheder
1997	2	Grønne job; tilskud til oprette puljeblik mv. Ventelister til hospitaler og daginstitutioner skal afskaffes
1998	2	Minimumsgrænser for daghøjskolelærers størrelse, ansvar for ligning flyttes til Told & Skat mv.
1999	3	Arbejdsmarkedsreform. Lars Bille om efterlønsordningen: Man skulle nu "have været medlem af en arbejdsløshedskasse i 25 år inden for de sidste 30 år samt have betalt et særskilt efterlønsbidrag. Forsikringsprincippet var dermed indført i ordningen"
2000	2	Indførelse af arbejdspraktik, servicejob mv. samt et fireårigt politiforlig.
2001	2	Aftalerne om finansloven rummer bl.a. en "flerårsaftale for de videregående uddannelser". Denne "principaftale" skal "bidrage til at sikre en god kvalitet i alle videregående uddannelser og at sikre en større tilgang til og gennemførelse af uddannelserne" (p. 35). Det sker gennem otte indsatsområder for bl.a. "uddannelsernes identitet og faglig fornyelse"
2002	2	"Den Fri Ungdomsuddannelse nedlægges, og kommunerne er ikke længere forpligtet til at tilbyde modersmålsundervisning, ligesom der sker besparelser på råd, nævn og tillægspuljer". Forældreorloven afskaffes, barselsorloven ændres
2003	3	Om universitetsreformen hedder det fx: "Bestyrelsen ansætter rektor (...). Bestyrelserne skal have eksternt flertal" (p. 47)
2004	2	Klippekortsystem, salg af almene boliger, forældreprogrammer og meget mere

Note: Se bilag bagest i bogen for flere detaljer.

kun et enkelt år, 1994, som kun omfatter reformer af 1. orden. Desuden ses periodens eneste to eksempler på reformer af 3. orden. I det følgende skal der nærmere redegøres for aftaleindholdet, som det gemmer sig bag figurens søjler.

Den første 2. ordensreform blev aftalt i forbindelse med Finansloven for 1974-75 (herefter: FL74/75), hvor der blev indgået forlig om en tvungen opsparing. Her er der tale om et – i daværende sammenhæng – nyt instrument, men der er ikke tale om et brud på det hidtidige mål om at kontrollere samfundsøkonomien gennem en aktiv økonomisk politik. Derfor kan reformen ikke betegnes som 3. orden. I forhold til det deliberative demokratiperspektiv er det i den forbindelse bemærkelsesværdigt, at forligsforhandlingerne løbende blev refereret i dagspressen i perioden 8. februar 1974 og frem til 1. behandlingen i Folketinget 29. marts, hvorved andre aktører end de involverede politikere – for eksempel skatteeksperter – havde mulighed for at kommentere forslaget og på den måde påvirke udarbejdelsen af loven.

2. ordensreformen i forbindelse med FL83 bestod i en „skat på pensionsfondenes store skattefri renteindtægter“ (realrenteskatten) (*Politiken*, 17.12.1982), hvilket vurderes som et nyt instrument.

Kun enkelte år i den lange række af 1. ordensreformer skal kommenteres nærmere. Til slut i bogen er anført et sammenfattende skema med indholdet af finanslovsaftalerne. Som et typisk eksempel kan nævnes FL76/77, hvor et „miniforlig“ betød en merudgift på 174 mio. kr., der skulle „bruges til forbedret pension for pensionistægtepar og til beskæftigelsesfremmende arbejder. Videre skal beskatningen af to-familiehuse lempes“ (*Jyllands-Posten*, 14.3.1976). Her indikerer formuleringerne „forbedret“ og „lempes“, at der er tale om eksisterende instrumenter, hvis satser ændres, og derfor bestemmes forliget som en ændring af 1. orden.

En mere usikker bedømmelse udgør FL78. Her meldte ingen af de fire dagblade noget om nye tiltag i forbindelse med finanslovsaftalen. I *Berlingske Tidende* hed det derimod: „Stunden var ikke til det store politiske opgør, idet Folketinget og den politiske debat befinder sig i en slags tomrum, mens der ventes på regeringens bolig- og skattepolitiske udspil og på dens vurdering af de store investeringsopgaver“ (*Berlingske Tidende*, 18.3.1978). Her er det svært at argumentere for andet, end at FL78 må repræsentere ændringer af 1. orden. Der er ikke noget, der tyder på, at nye instrumenter er taget i brug, da sådanne formentlig ville have udløst en politisk debat eller i det mindste en bemærkning i et af dagbladene. Snarere afspejler kommentaren det forhold, at behandlingen af finansloven i Folketinget traditionelt har tjent som anledning til en almindelig politisk debat svarende til den ligeledes almindelige debat, der følger efter statsministerens åbningstale ved folketingsårets begyndelse. I øvrigt omtaler tidsskriftet *Økonomi og Politik* heller ikke FL78.

Karakteristisk er desuden, at større reformer, som her i 1978, er blevet forhandlet samtidig med, men uafhængigt af finansloven. I december 1979 forsøgte Socialdemokratiet således længe at komme igennem med en aftale om økonomisk demokrati, der klart må betegnes som en potentiel ændring af 3. orden. Dagspressen kunne berette om, hvordan LO lagde hårdt pres på, for at partiet skulle stå stejlt på kravet, men i sidste ende måtte daværende statsminister Anker Jørgensen opgive forsøget til fordel for et mindre radikalt kriseindgreb. Om vedtagelsen af FL80 hed det derfor: „Debatten var udramatisk, dels fordi der ikke var tvivl om vedtagelsen, dels fordi det egentlige politiske opgør først kommer i dag, når selve kriseindgrebet skal endeligt vedtages“ (*Jyllands-Posten*, 21.12.1979). Eksemplet illustrerer, hvordan en (i hvert fald oprindeligt) omfattende reform i 1979 *ikke* blev forhandlet som en del af finanslovsaftalen. Dermed må det bedste bud på en vurdering af FL80 være, at den betød en ændring af 1. orden.

I finanslovsaftalerne for 1990'erne og frem optræder der som nævnt en del flere ændringer af 2. orden. Her skal også kun fremhæves de vanskeligste tolkninger. FL90 udgør et særtilfælde, fordi den indeholder en hensigtserklæring om afbureaukratisering af og øget produktivitet i den offentlige sektor, der potentielt rummer en radikal reformering af den offentlige forvaltning. Her kommer Halls typologisering til kort, idet den ikke umiddelbart siger, hvordan hensigtserklæringer skal kategoriseres. FL90 bestemmes dog blot som reform af 1. orden, fordi finansloven ikke benyttedes til at gennemføre ny lovgivning.

Med FL95 indføres som etårigt forsøgsordning, at pengene skal „følge patienten“ frem for at følge sygehusene. Man kan måske mene, at der her er tale om en ændring af de grundliggende værdier i det danske sundhedssystem, men da det trods alt kun er en etårig forsøgsordning, fastholdes vurderingen: reform af 2. orden. Desuden skal nævnes, at der samtidig fulgte en række andre klare 2. ordensreformer med FL95. Specielt er der grund til at fremhæve ændringer i arbejdsmarkedslovgivningen, som var så markante, at de eventuelt kunne fortjene at blive karakteriseret som en reform af 3. grad.

Endelig er der FL99, som først og fremmest indeholdt den i indledningen omtalte efterlønsreform. Her er der tale om en ændring af 3. orden, idet reformen ikke alene ændrede satserne, som for eksempel ændringen af ydelsen fra 100 pct. af højeste dagpengesats (i de to første år) til 91 pct. (hvis man går på efterløn, inden man fylder 62 år). Hele reformen kan ses som et middel til at bevæge den danske velfærdsstat fra en universel i retning af



en forsikringsbaseret model. Ikke forstået på den måde, at dette skifte alene gøres med efterlønsreformen, men den trækker i retning af individualistiske og forsikringsbaserede principper, der er nye i forhold til den tidligere ordning. Man skal for eksempel selv tilmelde sig ordningen, og efterlønsbidraget blev i den afsluttende fase af beslutningsprocessen gjort til personlig ejendom, idet der indførtes en ubetinget ret til at få bidraget tilbagebetalt, hvis medlemmet ikke længere ønskede at bevare muligheden for at gå på efterløn (Kristiansen & Ræbild, 2001: 12, 47, 122). Denne udlægning af efterlønsreformen bekræftes af Lars Billes redegørelse i *Økonomi og Politik*, hvor han om de nye betingelser for at modtage efterløn skriver: Man skulle nu „have været medlem af en arbejdsløshedskasse i 25 år inden for de sidste 30 år samt have betalt et særskilt efterlønsbidrag. Forsikringsprincippet var dermed indført i ordningen“ (Bille, 1999).

Desuden blev der med FL99 indført en forholdsvis omfattende arbejdsmarkedsreform, hvor blandt andet ledige skulle aktiveres efter et års ledighed. Samlet set blev der derfor med FL99 indført reformlovgivning af 3. orden.

Som det fremgår, er aftalerne for 2001, 2002 og 2004 blevet kategoriseret som reformer af 2. orden, hvilket altså vil sige, at de politiske målsætninger har været fastholdt, men nye midler er taget i brug. Som eksempel på dette kan for finansloven for 2001's vedkommende nævnes, at aftalerne om finansloven blandt andet rummer en „flerårsaftale for de videregående uddannelser“. Denne „principaftale“ skal „bidrage til at sikre en god kvalitet i alle videregående uddannelser og at sikre en større tilgang til og gennemførelse af uddannelserne“ (Finansministeriet, 2000: 35). Det sker gennem otte indsatsområder for bl.a. „uddannelsernes identitet og faglig fornyelse“ (p. 35). Ganske vist må man vel gå ud fra, at høj kvalitet hele tiden har været et mål på uddannelsesområdet, men flere af indsatsområderne er nye. Aftalerne for 2001 rummer også en miljøaftale, hvor målene fastholdes (fx „styrke byøkologiske initiativer“; p. 74), men nye midler såsom etablering af en „accelerationspulje for økologisk byggeri“ tages i brug.

Hvad angår finanslovsaftalen for 2002 kan nævnes ændringen af barselsorloven. Her vurderes det ligeledes, at den overordnede målsætning er fastholdt, men midlerne er tydeligvis ændret. For eksempel hedder det: „Set i forhold til L47 [om barselsorlov] er regeringen og Dansk Folkeparti enige om at indlægge en yderligere fleksibilitet, således at alle forældre kan udstrække den forlængede barselsorlov med yderligere 8 uger“ (Finansministeriet, 2002: 9).

Finansloven for 2004 indeholder en række aftaler indgået mellem regeringen og Dansk Folkeparti, der tager mange nye midler i brug i forhold til de forskellige aftaleområder. Blandt andet kan nævnes:

- „Flerårsaftale for politiet. Overordnede målsætninger for politiet. Kriminalitet skal bekæmpes med fasthed og konsekvens. Borgerne skal føle sig trygge“. Der indføres klippekortsystem. „Politiets styring moderniseres. Politiet skal fremover måles på resultater og effekten af indsatsen.“
- Flerårsaftale for kriminalforsorgen. Blandt andet: „Indsatte, som gør sig fortjent til det gennem deltagelse i behandlingsprogrammer, undervisning mv., skal kunne løslades før tiden.“
- „Hjemsendelse af afviste asylansøgere“ bygger på en tidligere vedtaget procedure.
- „9. Bolig“ Forsøg vedrørende lejeres mulighed for at overtage egen bolig.
- „Forældreansvar. Parterne er enige om at gennemføre initiativer, der effektivt styrker forældreansvaret (...) Forældreprogrammer kan bl.a. indebære, at forældre pålægges at modtage rådgivning og undervisning, hvis børnene begår kriminalitet eller ikke møder i skolen mv.“
- „Læreplaner i dagtilbud. Regeringen og DF er enige om at indføre læreplaner i alle dagtilbud. Formålet er at sikre, at børn bliver godt rustet både socialt og sprogligt“.

Specielt i forhold til de sidste to punkter kan det diskuteres, om der ligefrem er tale om ændrede målsætninger og dermed en reform af 3. orden, men det er ikke helt klart, så en konservativ vurdering vil være reform af 2. orden. Man kan også hævde, at „Forsøg vedrørende lejeres mulighed for at overtage egen bolig“ udgør en helt ny målsætning for boligområdet, men omvendt er der kun tale om en forsøgsordning. Der skal i øvrigt gøres den ikke uvæsentlige bemærkning, at aftalte ændringer af dagpengesystemet, som utvetydigt var af 3. orden, efter en kort, men intens mediestorm blev trukket tilbage.

Finansloven for 2003 er kategoriseret som en reform af tredje orden. Det skyldes, at finansloven ifølge „Aftaler om finansloven for 2003“ omfatter en lang række mere eller mindre vidtgående reformer, herunder en arbejdsmarkedsreform med jobplan og loft over kontanthjælp, boligpakke, trafikforlig, forskningsforlig, naturaftale, aftale om kunstneriske uddannelser og en strukturomlægning på kulturområdet, hvor de mange råd og

centre samles i Statens Kunstfond og det nye Kunstrådet. Det mest klare eksempel på en 3. ordensreform er dog måske universitetsreformen, der blandt andet indfører bestyrelser med eksternt flertal samt af bestyrelsen ansatte rektorer (Finansministeriet, 2002: 47). Her kan målsætningen med universiteterne siges at være ændret i den forstand, at hensyn til det øvrige samfund – måske ikke mindst til erhvervslivet – sættes højere end hensynet til den frie forskning. Derfor er finansloven for 2003 karakteriseret som en reform af 3. orden.

I forhold til den famøse finanslov for 1999, der indeholdt efterlønsreformen, er det dog væsentligt at bemærke, at de nævnte reformer og forlig er indgået som selvstændige aftaler i løbet af oktober 2002. Hertil kommer, at for eksempel universitetsreformen efterfølgende skulle sendes til høring. Det stiller de (deliberativt) demokratiske problemer ved reformlovgivning gennem finanslovsaftaler lidt anderledes i dette tilfælde, end ved det meget lukkede forhandlingsforløb omkring efterlønsreformen.

Alt i alt må denne gennemgang af finanslovene for perioden 1971-2004 siges at bekræfte tesen om, at finanslovsaftalerne i stigende grad er blevet brugt til at gennemføre reformer af 2. og 3. orden. Da dagbladene som diskuteret i andet afsnit ikke er en helt pålidelig kilde, skal der afslutningsvis peges på tre yderligere indikatorer for tesens holdbarhed. Taget hver for sig udgør de ikke noget endeligt bevis, men samlet set må de siges at styrke resultatet.

For det første kan det nævnes, at avisernes dækning af finanslovsaftalerne har gennemgået en dramatisk ændring i retning af, at rapportererne nu fylder mere og sætter mere fokus på indholdet af finanslovsaftalen frem for blot at referere den traditionelle almindelige og ofte meget polemiske folketingsdebat i forbindelse med vedtagelsen af finansloven. Dette *kan* tages som et udtryk for, at finanslovsaftalerne i højere grad indebærer egentlig ny lovgivning. I forbindelse hermed kan det nævnes, at den omtalte „Politisk kronik“ i *Økonomi og Politik* frem til 1988 højst fandt anledning til at angive de finanspolitiske effekter af finansloven og først efter 1988 begyndte at referere indholdet. Det kunne tyde på, at finanslovene tidligere primært havde som funktion at styre landets økonomi, mens de i 1990'erne også har haft som formål at styre centrale velfærdsområder som pensions- og arbejdsmarkedsforhold.

For det andet kan det nævnes, at *Folketingstidendes* årbog de senere år har angivet, hvis et lovforslag er del af en finanslovsaftale. Dette kan skyldes ændret praksis fra redaktørernes side, men det kan også skyldes, at det er

nyt, at andre lovforslag end finansloven selv er en del af finanslovsaftalen.

Endelig kan det nævnes, at finansministeriet i 1989, 1992 samt i årene fra og med 1998 har udgivet publikationerne *Aftaler om Finansloven for XXXX* (for det følgende år). At man har fundet anledning til at offentliggøre indholdet af finanslovsaftalerne for dele af 1990'erne må siges at være en stærk indikator for, at indholdet er blevet mere omfattende, end det har været tidligere, og at aftalerne udgør mere end blot et „husholdningsbudget“.

## K O N K L U S I O N

Samlet set kan det om undersøgelsen af periodens finanslove konkluderes, at alting tyder på, at finanslovsaftaler i stigende grad er blevet brugt til at gennemføre større reformer i Danmark – og altså også efter 2001. Det vil sige, at finanslovsaftalerne ikke længere blot er et spørgsmål om at afstemme budgettets debit- og kreditsider og om at fordele statens ressourcer på de forskellige ministerielle områder. De er typisk blevet til større pakker af lovforslag – med store reformer af navnlig arbejdsmarkedet og pensionsordningerne til følge.

De alvorlige betænkeligheder, der specielt på baggrund af en deliberativ demokratiforestilling må næres til denne udvikling, behøver ingen nærmere begrundelse. Efterlønsaftalen i 1998 gav som tidligere nævnt anledning til en voldsom ekstern såvel som intern kritik af hemmelighedskræmmeriet på Christiansborg. Men den tilsyneladende store enighed om det utilfredsstillende i denne form for lovgivning har altså ikke forhindret, at også de efterfølgende finanslovsaftaler har været benyttet til gennemførelse af vigtige politiske reformer. Af samme grund kan det afvises, at denne praksis var speciel for Nyrup-regeringerne og måske navnlig bundet til daværende chefforhandler, Mogens Lykketoft, og hans „kludetæppeforlig“. I stedet kan en hel del tyde på, at der har udviklet sig en ny praksis eller måske institution med tilhørende normer for, hvordan reformlovgivning rimeligvis kan og bør foregå.

Præciserende skal det tilføjes, at det naturligvis vil være illusorisk at tro, at alle politiske beslutningsprocesser kan foregå i fuld offentlighed. Specielt i et system som det danske med mange partier og mindretalsregeringer vil den nødvendige indgåelse af politiske forlig ikke kunne forventes at foregå, uden at dørene nogle gange lukkes. Det fremgik også i interviewene med folketingspolitikere i kapitel 6. Spørgsmålet er således ikke om, men snar-

rere, hvornår dørene forsvarligt kan lukkes. Foreholdt kritikken, forsvarede hovedarkitekten bag efterlønsaftalen, daværende finansminister Mogens Lykketoft, det lukkede forhandlingsforløb sådan i *Jyllands-Posten* den 30. november, 1998:

Jeg forstår synspunktet. Men som politiske kompromis'er laves, er det først til allersidst, man ved, hvilke brikker der kan afbalancere den samlede pakke. Det er først til allersidst i en forhandling, at brikernes indbyrdes størrelse kan afgøres. Og selv hvis hver enkelt brik blev lagt frem, ville det ikke give et fikserbillede af, hvor forhandlingerne ender. Alle seks partier i forliget har sager, de kun kan acceptere politisk, så længe de står i den konkrete sammenhæng. Desuden ville visse af enkeltdele blive vetoet af de forskellige partier, hvis de blev lagt isoleret frem, og dermed ville det være umuligt at balancere med enkeltbrikkerne (citeret efter Frøbert m.fl., 1998: 62).

Det kan være en realistisk beskrivelse af vilkårene for at skabe et forlig. Det kan imidlertid være vanskeligt at begribe, hvorfor der ikke forud for, at brikkerne endeligt skal falde på plads, kan foregå en offentlig diskussion om de konsekvenser, der vil følge af forskellige love og regler. Såfremt der var styr på det, ville situationen være en anden. Men det typiske i dagens komplekse samfund er jo, at det er forbundet med store vanskeligheder at overskue de effekter, som kan forventes at følge af givne indgreb. Situationen ville have været en anden, såfremt det blot drejede sig om et gennemskueligt spil imellem på forhånd veldefinerede interesser. Men i dag er det at betragte som undtagelsen snarere end reglen. Af samme grund kan det virke paradoksalt, at den forholdsvis veloplyste borger og offentlighed skal udelukkes fra beslutningsprocesser, hvor deres medvirken kunne gøre en forskel.

Men tilsyneladende er det ikke et paradoks, som de ansvarlige beslutningstagere har øje for. Som sagt ser det ud, som om at denne i realiteten ret nye form for lovgivningspraksis allerede er blevet til en del af dagens orden. I givet fald må det siges at være udtryk for en bevægelse bort fra den ånd, der er indeholdt i Grundlovens bestemmelser om offentlighed i Folketingets arbejde. Og i hvert fald er der tale om en åbenlys konflikt med de idealer om offentlighedens medvirken og indflydelse, der udgør hovedhjørnestenen i den deliberative demokratiopfattelse.

**ALLIGEVEL FORFALD?**

Færdiggørelsen af denne bog er trukket så længe ud, at den først er udkommet efter offentliggørelsen af sammenfatningen af Magtudredningen i *Magt og demokrati i Danmark – hovedresultater fra Magtudredningen* (Togeby m.fl., 2003). Selv om det ikke har forhindret, at sidstnævnte har kunnet referere til nogle af de resultater, jeg her lægger frem, ville den omvendte rækkefølge naturligvis have været at foretrække. Men når situationen nu engang er faldet sådan ud, kan det være nærliggende at drage sammenligninger mellem billedet af demokratiets tilstand, som det fremgår af Magtudredningens sammenfatning, og det, jeg selv er nået frem til. Også på trods af de åbenlyse forskelle, der er med hensyn til først og fremmest omfanget af det tilgrundliggende undersøgelsesmateriale, men også karakteren af den teoretiske tilgang.

Alligevel skal jeg i det følgende afsnit nøjes med nogle få bemærkninger herom. Det skyldes et ønske om at udnytte dette afsluttende kapitel til en perspektiverende sammenfatning af nogle af de aktuelle udviklingstendenser, der tager sig problematiske ud i lyset af den deliberative demokratiforestilling. Sigtet er forsøgsvis at tegne nogle streger til et politisk-ideologisk billede, som disse tendenser kan indplaceres i. Som fremhævet flere gange bogen igennem udgøres den centrale institution i henhold til denne demokratiforestilling af den politiske offentlighed, hvor „privatfolk samles til publikum“ og dermed træder an som *borgere*. Og jeg skal netop koncentrere mig om denne borgerrolle og de trusler, den er udsat for. Tesen er, at sådan som det politisk-ideologiske landskab tegner sig, er borgeren som borger i stigende grad blevet hjemløs. Og det på trods af, at borgerpotentiallet næppe nogensinde har været større.

**DEMOKRATIET HAR DET GODT, MEN ...**

Sammenholdes de to diagnoser, som de fremgår dels i Magtudredningens slutrapport, dels i nærværende fremstilling, er det lighederne snarere end

forskellene, der springer i øjnene. Det gælder først og fremmest den fælles konstatering af, at der ikke kan findes støtte til en forfaldshistorie om det danske demokratis udvikling. I stedet er der på centrale områder tale om, at „det faktisk er gået forbavsende godt“, som det hedder i resultatopgørelsen fra Magtudredningen (Togeby m.fl., 2003: 402). Der henvises her blandt andet til befolkningens demokratiske livskraft, som den kommer til udtryk i den politiske interesse og deltagelse, ændrede, men funktionsdygtige politiske institutioner, og den høje grad af social og økonomisk lighed, det er lykkedes at opretholde og styrke.

Hertil kunne eventuelt bemærkes, at det ikke er en specielt overraskende konklusion at nå frem til. Men i lyset af tidligere udbredte forestillinger om svækkelse af demokratiet i almindelighed og offentligheden i særdeleshed, er resultatet ikke så trivielt endda. Når det overhovedet blev besluttet at gennemføre en magtudredning, var det med baggrund i en udtalt bekymring for folkestyrets fremtid, og som det her er fremgået, har tiltroen til specielt offentlighedens fremtidsudsigter ofte været til at overse.

Dernæst er det også et centralt fællestræk at fremhæve, at der til denne optimistiske og positive historie må føjes et væsentlig men. Der kan nemlig også konstateres demokratisk set klart betænkelige udviklingstendenser. I afslutningsrapporten fra Magtudredningen nævnes blandt andet (pp. 404-405):

- At der fortsat er betydelige sociale skel i det danske samfund, og at der i relationen mellem staten og borgerne sker en opdeling mellem de „velbjærgede“ og de „udsatte“. Hvor de første nyder større autonomi og valgfrihed, udsættes de sidste i stigende grad for tvang og disciplinering.
- At uddannelsesbaserede skævheder i den politiske deltagelse ser ud til at vokse.
- At EU har et demokratisk underskud.
- At der er store mangler i reglerne om offentlighed i både forvaltning og lovgivning.
- At mediernes adgangs- og indholds krav truer kvaliteten af den politiske proces.
- At medierne ofte formidler et forvrænget og mangelfuldt billede af de politiske processer.

Det vil sige nogle af de samme tendenser af negativ art, som også er blevet påpeget i denne bog.

Hvad specielt medierne angår, var det for forfatteren til denne bog naturligvis interessant at følge præsentationen af Magtudredningens slutrapport ved dens offentliggørelse i november måned 2003. Og sagt med det forbehold, at der ikke bygges på systematiske iagttagelser, var det tydeligt, at behandlingen bar stærkt præg af de selv samme nyhedskriterier, som i Magtudredningen såvel som i denne fremstilling er blevet kritisk påpeget. Ja, disse kriterier gjorde sig så stærkt gældende, at det antageligt blandt læsere, lyttere og seere kun er få, som har bidt mærke i den altså meget klare, eksplicitte og fremhævede dobbeltsidige konklusion om det danske demokratis tilstand. Typisk blev de negative udviklingstræk glemt eller nedprioriteret for derved at skabe grundlag for en „kritisk“ præsentation af det „rosenrøde“ billede af det danske demokrati. For eksempel hed det konkluderende i lederen i *Folkeskolen* om hovedrapporten, at „en festtale på mere end 400 sider er næsten for meget af det gode“. Magtudredningens formand, Lise Togeby, kommenterede i et efterfølgende indlæg:

Denne karakteristik er helt forfejlet. Hovedbudskabet i *Magt og demokrati i Danmark* er nemlig dobbelt. For det første siges det, at udviklingen over de seneste 30-40 år har været overraskende positiv. For det andet siges det, at dette ikke indebærer, at udviklingen er uden stærkt bekymrende træk. Den overordnede positive vurdering af udviklingen begrundes dels med, at den danske befolkning er stærk, kompetent og selvbevidst. Og dels med, at de politiske institutioner har vist sig robuste over for og tilpasningsdygtige til nye betingelser. Bogen bruger megen plads på en række bekymrende udviklingstræk, som det danske samfund må forholde sig til i de kommende år. Disse kan opsamles under tre overskrifter: 1) Et demokratisk underskud i vores deltagelse i EU. 2) Der er betydelige sociale skel i den danske befolkning, hvoraf nogle er nye, mens andre er gamle. 3) Der er sket ændringer af de politiske processer, som truer kvaliteten af de politiske beslutninger. Det er i øvrigt interessant at konstatere, hvor mange mennesker der bliver provokeret af, at vi konkluderer, at set i et længere perspektiv er udviklingen gået i den rigtige retning, og at vi punkterer mange af de mest udbredte forfaldshistorier.

Nyhedskriterierne filter bevirkede også, at en anden nuancering havde svært ved at trænge igennem. Nemlig den nuancering, der ligger i, at den positive del af historien også er relativ i den forstand, at den både refererer til en udvikling over tid og til tidligere bekymringer for demokratiet.

Desuden var behandlingen dramatiseret ved, at der iscenesattes konfliktuelle møder mellem på den ene side repræsentanter fra forskningsledelsen og på den anden side offentligt kendte personer med forventeligt kritiske meninger.



Alt i alt var det set fra mit synspunkt slående at erfare i så ringe grad, behandlingen øjensynligt var båret af et ligefremt ønske om grundigt, nuanceret og kritisk – det vil sige sagligt – at informere om resultaterne af det trods alt meget omfattende forskningsprojekt.

På baggrund af de analyser, der er gennemført i denne bog, deler jeg altså den dobbeltkonklusion, som Magtudredningens slutrapport kommer frem til. Med hensyn til nogle af delanalyserne er der forskelle i vurderingerne, men det er af mindre betydning i denne sammenhæng. Et væsentligere og mere interessant spørgsmål er, hvad resultatet bliver, såfremt man forsøger at sammenveje påpegede styrker og svagheder ved demokratiet for eventuelt at få et bud på, i hvilken retning udviklingen peger. Her er rapporten tavs. Og det er der gode grunde til. En sådan form for konklusion ville nemlig dels kræve sammenlægning af forskelligt benævnte størrelser, dels ville den let kunne tolkes som en forudsigtelse af, hvordan den fremtidige udvikling faktisk vil forme sig. Og når det er betænkeligt, hænger det sammen med, at fremtiden – som der erindres om i rapportens sidste linjer – i betydelig grad bestemmes gennem politiske valg.

Imidlertid er det i princippet både muligt og forskningsmæssigt interessant at forsøge at samle forskellige udviklingstendenser i en sammenfattende beskrivelse. Ikke for på det grundlag at give en absolut bedømmelse af demokratiets tilstand eller for at formulere påstande om, hvordan fremtiden vil forme sig, men nok som et forsøg på at bidrage til at skabe grundlag for bedre informerede og mere kvalificerede og reflekterede politiske valg.

I det følgende vil jeg påpege, hvordan nogle af de problematiske udviklingstendenser har det til fælles, at de negligerer og dermed også truer med at svække den deliberativt demokratisk set afgørende rolle som borger. Det vil sige, at jeg bevidst fokuserer på de negative snarere end på de positive poster i regnskabet over demokratiets tilstand.

## DEN GLEMTE BORGER

I de seneste tiår er der sket en umiskendelig udviskning af tidligere tiders politisk-ideologiske konturer i dansk politik. Blandt årsagerne hertil er de ændrede og opblødte sociale skillelinjer, partiernes kamp om medianvælgeren (*catch all*-partiet) og den mistede tiltro til et socialistisk alternativ i kølvandet på systemsammenbruddene mod øst.

Bevægelsen mod den politiske midte har ganske vist længe været i gang. Allerede i begyndelsen af 1960'erne var det almindeligt at tale om *The End*

of *Ideology* – titlen på en udbredt bog af Daniel Bell (1962), og i tråd hermed beskrev Erik Rasmussen, hvordan en ny ideologi om „velfærdsdemokratiet“ var ved at afløse ideologierne fra 1800-tallet (Rasmussen, 1969). Men dels vågnede disse ideologier hurtigt til dåd på ny med marxismens/socialismens og (ny)liberalismens opblomstring i henholdsvis 1970'erne og 1980'erne. Dels kunne de forskellige midterpositioner fortsat forstås som positioner på en traditionel venstre-højreskala.

I dag synes en sådan politisk-ideologisk skabelon at få stedse sværere ved at indfange de dominerende udviklingstræk. I stedet for modstående positioner, der adskiller sig i deres respektive prioriteringer af individ kontra fællesskab, ses en tendens til udvikling af en ny fælles ideologi, der ikke blot insisterer på en samtidig hensyntagen til både individ og fællesskab, men som tillige tænker disse størrelser på en kvalitativ ny måde. Hvad der mere præcist er tale om, er fortsat teoretisk underbelyst, men sådan som udtrykket „Den tredje vej“ har været benyttet, er det utvivlsomt den etikette, som umiddelbart bedst indfanger nydannelserne (Giddens, 1996; Rose 1999; jf. Hermann, 2002; Kaspersen, 2002; Larsen, 2002; Loftager, 2002).

Negativt formuleret er der klart nok tale om noget forskelligt fra den tredjevej, som socialliberalismen har tegnet. I Danmark manifesterede socialliberalismen sig ikke mindst i opbygningen af efterkrigstidens universelle velfærdsstat, men samtidig har en særlig liberal dansk model med relativ god plads til rollen som borger dannet en underliggende strøm med aner meget langt tilbage.

Som et bud på en positivt, generelt angivet teoretisk karakteristik, er skiftet fra den tidligere til den nuværende tredje vej søgt anskueliggjort ved hjælp af nedenstående figur som en bevægelse fra fjerde til første kvadrant.

FIGUR 9.1.

		FÆLLESSKAB	
		Mekanisk solidaritet	Organisk solidaritet
INDIVID	"Economic man" (For)bruger	Tredje vej	Socialdemokrati
	"Political man" Borger	Republikanisme/ kommunitarisme	Socialliberalisme

Figuren er dannet med kraftig inspiration fra Durkheims teori om mekanisk og organisk solidaritet og Marshalls teori om medborgerskab. Disse teorier er omtalt i kapitel 4, og jeg skal henvise hertil for en nærmere angivelse af deres indhold. Det væsentlige er imidlertid, at det på den måde er muligt at sætte begreber på to meget forskelligartede måder at tænke individ og fællesskab på.

Den gamle tredje vej kombinerer i skikkelse af socialliberalismen en organisk solidaritet med en fokusering på individet i den politisk-demokratiske rolle som borger. Fællesskabet er et politisk kommunikationsfællesskab af borgere, der har en fælles interesse i at håndtere de problemer, som knytter sig til et stærkt arbejdsdelt – et funktionelt differentieret – moderne samfund. Det er denne materielle interesse og ikke personligt identitetsgivende, ensartede værdier, fællesskabet grunder sig på. De tilbageværende fælles værdier definerer ikke det enkelte individs konkrete identitet, men angår mere abstrakt betragtet anerkendelsen af individet som sådan og respekten for dets integritet og autonomi. Med sociologen George Herbert Meads udtryk drejer det sig om „den generaliserede anden“, som vokser frem og vinder anerkendelse i det moderne samfund (Mead, 1934). Det vil i politisk forstand sige en anerkendelse af alles lige status som borgere. Svarende hertil er relationen mellem individ og stat bestemt ved de universelle rettigheder og pligter, som i henhold til Marshall konstituerer medborgerskabet.

Heroverfor repræsenterer den nye tredje vej en særegen blanding af individet som (for)bruger med en forståelse af fællesskabet som baseret på netop fælles værdier. Fællesskabet grunder sig ikke på behandlingen af fælles problemer, men er en funktion af de værdier, som individerne antager og lærer at antage som deres præferencer. Fællesskabet udgår fra individernes subjektive, indre bevidstheds- og smagsverden og identitet snarere end fra de objektive, sociale problemløsningssammenhænge. Og mens det politisk-liberale fællesskab forudsætter opretholdelsen af en distinkt, statsfri privatsfære, der åbner den (nye) tredje vejs værdifællesskab op for statslig intervention i individernes identitets- og præferencedannelse med henblik på tilvejebringelse af de værdier, som kan sikre inklusion og fællesskab. Samtidig er der plads til, at individerne uhindret og grænseløst kan udfolde sig i rollen som bruger og forbruger.

Tesen er altså, at det ad den vej er muligt – ideologikritisk – at sætte en hovedstrøm på begreb og altså en hovedstrøm, som i perspektiv af den deliberative demokratiforestilling er betænkelig, fordi den kun dårligt rummer plads til rollen som borger. Den er samtidig paradoksalt, idet den

opererer med et begreb om fællesskab af før-moderne tilsnit. Jeg skal i det følgende anskueliggøre, hvordan centrale dele af bogens analyseresultater underbygger denne tolkning.

Uafhængigt af bogens problemfelt skal dog først gøres opmærksom på, at den stigende fokusering på rollen som forbruger på et basalt plan kommer til udtryk i den fortsatte dans om guldkalven. Al snakken om det post-industrielle samfund til trods ser det ikke ud, som om industrialismens og kapitalismens specifikke kendetegn – økonomiske vækst slet og ret – udviser svaghedstegn. Stigende privat og offentligt forbrug synes ikke at være omfattet af det, økonomerne kalder faldende grænsenyttelse. På tværs af al tale om såkaldt nye og herunder grønne værdier og på trods af et historisk højt velstandsniveau, fungerer fortsat vækst i konsum og arbejdspladser mere end nogensinde som det selvfølgelige og ultimative mål for samfundsudviklingen. Hvor tidligere socialliberale tænkere som Stuart Mill og Keynes havde visioner om en i økonomisk forstand mere stationær tilstand hinsides forbrugsfesten, er det tydeligvis ikke de tanker, der plager deres nutidige arvtagere.

Desuden skal der helt kort peges på, at det i de to øvrige af figurens kvadranter er muligt at indplacere andre aktuelle politisk-ideologiske strømninger. I anden kvadrant befinder sig således, hvad man kunne kalde det traditionelle Socialdemokrati – en position, som vel i dag især Dansk Folkeparti repræsenterer. Den mere ideologisk artikulerede, identitetspolitiske del af partiet trækker dog klart mod venstre side af figuren. Tredje kvadrants republikanisme/kommunitarisme omfatter ligeledes en forestilling om fællesskabet som knyttet til værdier og identitet, men typisk med modsat værdisætning af henholdsvis det mono- og det multikulturelle i forhold til den, Dansk Folkeparti står for. Tillige lægges stor vægt på demokrati som deltagelsesdemokrati, idet dannelsen til borger ses som deltagelsens primære mening og formål, og ikke – som i den deliberative demokratiforestilling – som en sideeffekt af en deltagelse, der har samfundsmæssig problemløsning som rationale. Hovedparten af diverse grønne, alternative, progressive og eventuelt kulturradikale strømninger hører hjemme her.

#### FRA BORGER TIL KLIENT

For at få adgang til at deltage i offentligheden som borger måtte man oprindeligt også være borger i betydningen bourgeois – ejendomsbesidder. Kun derved var det muligt at neutralisere betydningen af ressourcemæssige

uligheder, så alene argumenternes styrke blev bestemmende. Fremvæksten af det kapitalistiske klassesamfund ødelagde imidlertid forestillingen om et samfund, hvor alle kunne vinde økonomisk uafhængighed i kraft af ejendomsbesiddelse. Derfor blev det siden et hovedspørgsmål, om uafhængigheden i stedet kunne sikres gennem velfærdsstatens sociale rettigheder. I Habermas' klassiske analyse var svaret benægtende, idet velfærdsstaten nok kunne imødegå markedets asymmetriske magtforhold, men den ville samtidig gøre borgeren til afhængig klient. Omvendt fandt Marshall mere optimistisk, at det på tværs af klassesamfundets uligheder ville være muligt at skabe en lige medborgerstatus, såfremt sociale rettigheder og pligter fik karakter af universelle borgerrettigheder respektive pligter.

I kapitel 4 blev der argumenteret for, at den danske velfærdsstat i stor udstrækning må siges at bekræfte realismen i Marshalls forhåbninger. Det synes hævet over enhver rimelig tvivl, at den danske velfærdsmodel kan tilskrives en god del af ansvaret for det relativt lige medborgerskab, der faktisk er etableret, jf. Magtudredningens afslutningsrapport.

Hvis det er en succes, der i det længere tidsperspektiv fortjener betegnelsen historisk, er det samtidig en succes, der i dag savner anerkendelse. I hvert fald har spørgsmålet om velfærdssystemet som garant for et lige medborgerskab glimret ved sit fravær i de senere års diskussioner om og reformer af samme system. Eksempelvis er det helt borte som tema for den nyligt nedsatte Velfærdskommission, uanset at den angiveligt „skal give et solidt fundament for en bred og åben debat om fremtidens udfordringer“. Disse udfordringer ansues alene og helt endimensionalt i økonomiske termer, hvilket også afspejles i, at de udpegede kommissionsmedlemmer alle er økonomer. Tillige rummer kommissoriet indirekte en klar problematisering af universalismen som velfærdsprincip, idet det fremgår, at velfærdssystemerne i højere grad „skal målrettes de grupper, der har mest behov for hjælp“ ([www.stm.dk](http://www.stm.dk)).

Med dette fravær af et borger- og demokratiperspektiv ligger Velfærdskommissionen i klar forlængelse af det seneste tiårs reformer af social- og arbejdsmarkedspolitikken. Her kan det bærende princip om aktivering på eksemplarisk vis siges at udtrykke bevægelsen fra socialliberalisme til den tredje vej. På det konkrete plan betyder aktiveringen for det første, at den lediges økonomiske situation i sidste ende ikke længere hviler på et sæt af universelle rettigheder og pligter, men på sagsbehandlerens skøn. Og for det andet, at den tidligere garanterede ret for det enkelte individ til økonomisk uafhængighed i kraft af egen indkomst – betinget af overholdelse

af den almindelige rådighedspligt – ikke længere eksisterer. Uanset hvilke konsekvenser aktiveringspolitikken hidtil har haft i praksis, repræsenterer den derfor åbenlyst en bevægelse fra borger til klient.

Samtidig kommer også den tredje vejs specielle kombination af økonomisk-liberalistisk incitamentstækning og kommunitaristisk fællesskabsfilosofi klart til udtryk. På den ene side skal aktiveringen med stok og gulerod tilskynde de ledige til at finde og påtage sig et job. På den anden side er det ikke tilstrækkeligt, at klienten indretter sin adfærd i overensstemmelse med systemets krav. Det skal også gøres med den rette motivation og indstilling (Mik-Meyer, 2003). Aktivering er også socialopdragelse, hvor klientens personlige kompetencer, værdier og identitet skal formes for at sikre inklusion og fællesskab. Det er individets forhold til individet selv, der er kommet i centrum (Åkerstrøm Andersen, 2003), og grænserne for den personlige autonomi og statsfri privathed er derfor også flyttet betragteligt, hvis de overhovedet længere kan siges at eksistere. Tilstedeværelsen af et sådant opdragelsesrationale kan også bidrage til at gøre det forståeligt, hvorfor gentagne påvisninger af aktiverings begrænsede effekter på beskæftigelsen ikke har ført til anfægtelser om ordningens og ideens hensigtsmæssighed. Hvis ikke sikring af øget beskæftigelse, men styrkelse af en bestemt arbejds- og fællesskabsetik, er det egentlige mål, er det naturligvis ikke overraskende, at der tages let på den udeblevne beskæftigelseseffekt.

Igen drejer det sig her ikke om en vurdering af den hidtidige aktiveringsindsats' faktiske effekter på det demokratiske medborgerskab. Men i tankegang og som tendens repræsenterer i hvert fald dele af aktiveringen af indlysende grunde et frontalangreb på rollen som borger og derfor i sidste ende også på selve ideen om en politisk offentlighed bestående af privatfolk samlet til publikum. Betingelsen for, at borgeren kan varetage sine offentlige og kritisk kontrollerende funktioner, er uafhængighed af myndighedernes forgodtbefindende, både når det gælder økonomisk eksistensgrundlag og den enkeltes friheds- og urørlighedszone. Begge dele er grundpiller i et liberalt retssamfund, hvorfor det også er bekymrende, så ringe interesse der har været for den side af sagen i den offentlige debat.

#### BORGERDANNELSE ELLER KOMPETENCEUDVIKLING?

I statsministerens åbningstale, oktober 2003, indgik et afsnit om den danske folkeskole, hvori det blandt andet hed:

Det kan være udmærket at sidde i rundkreds og diskutere og føre en samtale med hinanden. Men den første forudsætning for at føre en meningsfyldt samtale er altså, at man ved, hvad man snakker om. Hvis ukvalificerede meninger bliver lige så gangbare som kvalificeret viden, så ender det alt sammen i tomhed og dumhed. ... Vi skal ikke have en sort skole. Vi skal tværtimod have en levende skole med børn og unge, der kan tænke selv, danne sig holdninger og kommunikere. Men altså ved, hvad de snakker om.

Det er en tilkendegivelse om skolens opgave, der svarer godt til den deliberative demokratiforestilling. Her kommer det netop an på meninger og argumenter, der er baseret på gyldig viden snarere end på subjektive præferencer og holdninger. Det er grunden til, at almindelse altid har været betragtet som en vigtig forudsætning for at kunne udfylde rollen som offentlig deltagende borger. Mens den økonomiske uafhængighed skal beskytte mod tryk udefra, skal erhvervelse af almenviden og færdigheder til dens vedligeholdelse og udvikling danne grundlag for, at man kan distancere sig fra indre fordomme og bearbejde og viderebringe erfaringer for derved at kunne deltage i det offentlige ræsonnement.

Når åbningstalens skoleafsnit efterfølgende blev mødt med stor fortørnelse og voldsomme protester fra skoleverdenen, var grunden da heller ikke disse linjer, men de umiddelbart forudgående, hvor det hedder: „Det er som om, at indlæring af faglige færdigheder er blevet nedprioriteret til fordel for at sidde i rundkreds og spørge: ‘Hvad synes du selv?’“ Det fandt skolefolk med formanden for Danmarks Lærerforening, Anders Bondo Christensen, i spidsen var både forkert og nedladende, og der rejste sig en mindre mediestorm efterfulgt af spørgsmål i Folketinget. Her beklagede statsministeren meget, hvis de udtalelser, han var kommet med „om rundkredspædagogik, skulle opfattes som en kritik af skolen som sådan eller af lærernes dygtige arbejde“ (Folketingets spørgetime, 13.1.04).

Helt som forventet ud fra teorien om nyhedskriterierne fokuserede mediernes behandling (også) i denne sag på dramaet og konflikten snarere end på substansen. Interessen for at finde ud af, om der kunne være noget om statsministerens formodning om nedprioritering af faglige færdigheder, var tydeligvis ret begrænset. Men som påvist i kapitel 5 er problemet – det demokratiske dannelsesproblem – netop, at denne formodning langt fra er grebet ud af luften. Ganske vist er der i kølvandet på de senere års lidet flatterende undersøgelsesresultater om danske elevers kundskaber og færdigheder kommet fokus på faglig indlæring, og i den forstand kan

der være grundlag for protesterne mod talen om „rundkredspædagogik“ – et udtryk, som i øvrigt ikke indgår i talen. Men for så vidt angår størstedelen af de seneste tre årtiers skoledebat, er der solid dokumentation for, at formodningen holder stik. Debatten har været domineret af et bestemt reformpædagogisk skolesyn, hvor det er en fundamental præmis, at læringen (snarere end undervisningen) skal organiseres med udgangspunkt i den subjektive dimension – den enkelte elev – og ikke i den objektive dimension – de givne kundskabs- og færdighedsområder. Som udtryk herfor har skoledebatten typisk handlet om alt muligt andet end faglige kundskaber og færdigheder, og i en vis udstrækning kan der endog siges at være belæg for med Henning Fonsmarks bog at sige, at det har drejet sig om *Kampen mod kundskaber* (Fonsmark, 1996).

Derfor kan det også være nærliggende at overveje – som det ligeledes gøres i åbningstalen – om det er på grund af slækkede krav, at „danske skoleelever klarer sig dårligere end elever i andre lande på en række afgørende punkter“? Og ligeledes, om udviklingen har bevirket, at „de svageste elever er blevet ladt i stikken“. I det mindste viser det sig, at den såkaldte sociale arv slår uforholdsmæssigt stærkt igennem i den danske skole, og ligeledes, at det sandsynligvis hænger sammen med en pædagogik, der favoriserer de ressourcestærke.

Ganske vist må det igen understreges, at der ikke kan sluttes direkte fra den pædagogiske debat til skolens undervisningspraksis. Hvad der er afdækket, er i første række teoretikernes skolesyn, snarere end hvad der foregår i klasseværelserne. Men navnlig på længere sigt må der forventes at være en sammenhæng mellem teori og praksis. Endvidere har det samme skolesyn tydeligvis vundet indpas i folkeskoleloven. Det fremgår af formålsparagrafferne, men blandt andet også ved, at en bestemt pædagogisk metode (projektarbejdet) er blevet gjort obligatorisk. Der er derfor også åbenlyst et politisk ansvar at gøre gældende, et forhold, statsministeren dog undlader at berøre i åbningstalen. At andre hensyn end de indlæringsmæssige vejer tungt, fremgår tillige af en meget udbredt aktuel tendens til at team-organisere undervisningen, uanset at den sikre konsekvens heraf er, at mange lærere ikke kan udnytte deres faglige styrker og specialer og må undervise i fag, de ikke har særlige forudsætninger for.

Desuden er der grund til at fremhæve, at selv om der i de senere år er kommet fokus på fagligheden, sker det inden for rammerne af en omsiggribende tænkning om „kompetenceudvikling gennem livslang læring“ (Hermann, 2003a), som klart synes at være på kollisionskurs med den form



for dannelse, som borgerrollen kræver. Den fremgår til dels af loven og kommer også til udtryk i måden, hvorpå de såkaldte „klare mål“ angives på. For snarere end at specificere bestemte kundskaber og færdigheder, alle skal tilegne sig som almenviden, er det primære den faglige viden som middel til den enkeltes selvudvikling og selvrealisering. Spørgsmål om, hvilken viden det er vigtigt, at alle deler, afløses af spørgsmål om, hvad jeg har brug for i min personlige kompetenceudvikling. Som det, møttet på gymnasiet, er sagt, skal en moderne almendannelse „opøves på et indre plan, hvor selvverd, personlige og subjektive meninger samt tillid til egne muligheder for at klare sig kommer i centrum“ (jf. Kristensen, 2003: 7). Parallelt til udviklingen i forholdet mellem myndighed og klient i socialaktiveringen er også tænkningen om undervisning som en bearbejdning af relationen mellem eleven og et givet stof forvandlet til en terapeutisk behandling af elevens forhold til sig selv (Hermann, 2003).

Således er bevægelsen fra borgeren i retning af brugeren heller ikke på det pædagogiske felt til at tage fejl af. Perspektivet er ikke en orientering udadtil mod mellemværender med andre borgere på grundlag af viden og kundskaber. Snarere er det en orientering indadtil mod egne præferencer og kompetenceudvikling. I den forstand er det ikke helt ved siden af, når statsministeren i åbningstalen karakteriserer den pædagogiske udviklingstendens med spørgsmålet „Hvad synes du selv?“. Blot kan tilføjes, at det altså i høj grad er en politisk sanktioneret tendens. Og endvidere, at det i disse år næppe kan overraske, at et „hvad synes du selv?“ bringes på bane. Som princip har det længe gjort sig gældende, når det drejer sig om brugerstyring og tilfredshedsundersøgelser mv. i den offentlige sektor. Helt generelt og på tværs af skiftende regeringer har de seneste par årtiers reformer her ganske klart været inspireret af en økonomisk tankegang og afspejlet en bevægelse fra borgeren mod (for)brugeren.

#### **DEMOKRATI ELLER (BLØDT) TEKNOKRATI?**

Ideer om aktivering og kompetenceudvikling og mere generelt den politisk-ideologiske nyorientering, som den tredje vej er udtryk for, har igennem konkret reformlovgivning notorisk sat sig dybe spor i det danske samfund. Men hvor kommer ideerne fra? Hvem fostrer dem? Når disse spørgsmål ikke her har været nærmere undersøgt, hænger det foruden prioriteringsmæssige overvejelser sammen med, at det afgørende i lyset af den deliberative demokratiforestilling ikke er ideernes genese eller udspring, men deres

gyldighed. I samme åndedrag skal dog fremhæves, at de to aspekter ikke i praksis så let lader sig adskille.

Helt generelt sagt er ideer i denne sammenhæng ideer til løsning af de kollektive problemer, som opstår som (utilsigtede) konsekvenser af social interaktion. En væsentlig funktion for offentligheden er at fungere både som antenne, der skal opfange problemerne, og som forum for deres diskussion. At så offentligheden i et moderne arbejdsdelt samfund består af en række deloffentligheder med tilhørende ekspertgrupper, ændrer ikke grundlæggende på dette forhold. Til gengæld betyder det, at det bliver en stadig større udfordring at sikre, at eksperter og professioner ikke lukker sig om sig selv og derved – usagligt – udelukker relevante informationer og argumenter, som principielt alle borgere kunne bidrage med.

I den forbindelse kan der være en sammenhæng mellem på den ene side relevansen og gyldigheden af ideer til problemløsning og deres udspring. Det er ikke tilfældigt, at det demokratiske styringsideal traditionelt har været et nedefra og op- snarere end et oppefra og ned-ideal. Det er borgerne, som ved, hvor skoene trykker, hvorfor det er herfra, initiativerne skal udgå. Men selv om denne model altså må modificeres, så gør det ikke betydningen af offentligheden mindre, snarere tværtimod. Netop fordi det er urealistisk at forestille sig, at politiske reformer altid udgår fra borgerne i blandt andet partiernes vælgerforeninger for her at blive diskuteret og ekspederet videre til behandling i de repræsentative forsamlinger og dernæst i folketingsgrupperne og endelig i folketingssalen, er der behov for en medieåbent offentlig diskussion præget af åbenhed og saglighed. I hvert fald såfremt der tages udgangspunkt i en deliberativ forestilling om demokratiet.

Det er altså i høj grad fortsat meningsfuldt at tale om og vurdere politiske reformers folkelige forankring. Og selv om svaret på spørgsmålet om, hvor ideerne kommer fra, og hvem der sidder inde med definitionsmagten, delvist blæser i vinden, er der grundlag nok for et kvalificeret bud på, at reformideerne som oftest udgår fra relativt snævre netværk af „policy-eliter“. I sig selv er der ikke noget problem i dette, og et stykke ad vejen kan det borge for indsigt og saglighed. Den alvorlige risiko ligger imidlertid i, at sådanne netværk vil tendere mod at fungere lukket og derved forhindre relevante og eventuelt kritiske og kætterske informationer og synspunkter i at gøre sig gældende. Problemet er naturligvis alvorligere desto bredere og mere sammensatte spørgsmål, det drejer sig om. Og når det kommer til de helt store spørgsmål om samfundets overordnede udviklingskurs, kunne man forvente, at det var de folkevalgte politikere, de politiske partier og deres demokrati-

ske bagland samt den brede offentlighed, der førte an. Imidlertid er det i dag mere sandsynligt, at visionerne formuleres af embedsmænd i Finansministeriet uden enhver folkelig forankring (jf. Pedersen m.fl., 1994; Krog, 1998).

Problemet med den slags policy-netværk kan siges at være kronisk, for så vidt som de afspejler vilkårene i et moderne funktionelt differentieret samfund. Desto vigtigere er det, at problemerne erkendes, og at de demokratiske mekanismer indrettes, så de kan kontrolleres og inddæmnes. Beklageligvis synes ingen af delene at påkalde sig nogen særlig opmærksomhed i disse år. Nok har der været diskussioner om kvaliteten i lovgivningen og manglen på samme, men foreløbig uden nævneværdige konsekvenser. Der blev også lovet bod og bedring oven på det famøse efterlønsforlig i 1998. Men som det fremgik af undersøgelsen i kapitel 8, er den i 1990'erne indledte sædvaner med reformlovgivning gennem finanslovsaftaler efterfølgende fortsat for fuld styrke. Antagelig er det blevet en del af kulturen blandt de politiske beslutningstagere, at dette er en helt normal måde at lave reformer på. I givet fald kan det kun betegnes som et markant eksempel på en manglende anerkendelse af borgerne som borgere.

I lyset af den fremlagte deliberative demokratiforestilling er problemet med teknokratiet ikke for meget, men for lidt rationalitet i politikken. Derfor er den rette modgift ikke at bløde et ekspertstyre op med mere folkelige interesser eller bløde og humane værdier, etik og deslige. Dagens teknokrati er netop karakteriseret ved i høj grad at tænke i værdier og fællesskab. For eksempel står „værdiledelse“ i dag næppe til diskussion. I stedet drejer det sig om at irritere ekspertsystemerne og deres offentligheder, så de foranlediges til at tage sig selv så alvorligt, at de indser og reflekterer over deres egne begrænsninger for derigennem at besinde sig på den sag eller opgave, de skulle forestille at varetage. Perspektivet er søgt illustreret med den irritation af skoleoffentligheden, som fulgte med den større offentligheds reaktion på de internationale undersøgelser af danske skoleelevers faglige niveau. Ganske vist er det ovenfor blevet påpeget, hvordan det kan se ud som om, at den gamle diskurs og dens konventionelle sandheder til dels lever videre i nye gevandter. Men det er dog nok givet, at for eksempel et i denne bogs sammenhæng så afgørende spørgsmål som elevernes læsefærdigheder faktisk er kommet på dagsordenen for at blive.

Som en anden illustration kunne man forestille sig, at det gennem irritationer ville være muligt at skabe en form for kritisk distance til og offentlig diskussion af gyldigheden og frugtbarheden af den florerende ide om videnssamfundet og dets påståede udfordringer. Brugen af henvisninger til

denne i realiteten løse og mangetydige begrebskonstruktion som erstatning for grundig og nuanceret problemanalyse synes i de senere år i stigende grad af at være kommet ud af kontrol og kan dermed anskueliggøre, hvordan mangel på selvkritisk erkendelse af grænserne for ekspertise kan tjene som løftestang for teknokratiets fortrængning af demokratiet.

Den teknokratiske tendens er udtryk for, at borgerne har svært ved effektivt at udføre deres funktion som borgere. En god del af forklaringen herpå er, at nogle af borgernes væsentligste til rådighed værende instrumenter ikke fungerer optimalt. Det gælder især partierne, men også medierne og navnlig parti- og mediesystemerne i deres indbyrdes samspil.

Som noget helt fundamentalt har de politiske partier mistet deres tidligere tætte forbindelse til bestemte og relativt veldefinerede sociale grupperinger og klasser. Umiddelbart kunne man tro, at dette ville virke fremmende for deres demokratiske funktion. Når de, simpelt sagt, ikke længere er forhåndsbundet af bestemte interesser og ideologiske læresætninger, kunne man formode, at de ville være i stand til at indgå i fordomsfri diskussioner med hinanden til gavn for det offentlige ræsonnement og de fælles politiske løsninger. Men den voksende enighed om det væsentlige har paradoksalt nok ikke gjort politikken mere ræsonnabel. Og det synes i høj grad at måtte tilskrives konkurrencemomentet i det demokratiske system. Konkurrencen om stemmerne og magten forudsætter synlighed og forskel og dermed uenighed. Og er den der ikke, må den skabes. Det uundgåelige resultat heraf er en bestandig opskrining af politikkens taktiske og strategiske momenter og en tilhørende rastløs jagt på sager, der egner sig til profilering over for vælgerne. Også fordi alle ved, at de færreste vælgere i dag er kernevælgere, som pr. identifikation holder fast ved det samme parti – og som derfor heller ikke har den store tilskyndelse til at blive partimedlem.

Ind i dette mønster føjer sig, at partierne har fjernet sig fra borgerne ved at gøre sig selv finansielt afhængige af statstilskud. De øgede ressourcer har så muliggjort ansættelse af folk, der kan bistå med udregningen af, hvilke strategier der vil være effektive i kampen om vælgerne gunst. Også den form for teknokratisering er det væsentlig at hæfte sig ved.

Nogle vil sige, at politikken derved åbenbarer sit sande væsen – kampen om stemmerne og magten. Og tilhængere af den økonomiske demokrati-forestilling kan tage udviklingen til indtægt for forestillingens realisme. Men på baggrund af de i denne bog anlagte præmisser om demokratisk politik som primært offentlig problemløsningsaktivitet, er konklusionen i stedet, at vi snarere er vidne til et vrangbillede af politik og demokrati.

Den voksende betydning af politikken taktiske side afspejles i medierne. Et klart udtryk herfor er interessen for opinionsundersøgelsernes målinger af styrkeforholdet mellem de politiske partier; en interesse, som på paradoksal vis synes at vokse proportionalt med, at de politiske forskelle udviskes. Det samme er en tydelig tendens i medierne til som udgangspunkt at forstå og fremstille politikeres udtalelser og initiativer som forsøg på at markere sig i det politiske spil. Og snarere som noget selvfølgelig end som noget, der kunne være grund til at forholde sig kritisk til.

Med andre ord kan medieinstitutionens nyhedskriterier dermed forstærke den forskydning bort fra sagen og det saglige, som allerede ligger indbygget i det politiske systems egen funktionslogik. Til sammen fremstår en dynamik, der ikke lover godt for det deliberative demokrati, og som også må formodes at fremme en kynisme i forhold til politikken blandt borgerne. Og måske tilsvarende i kredsen af professionelle politiske beslutningstagere, hvor den da kan styrke forestillinger om teknokratiets nødvendighed. Som en idehistorisk parentes og parallel kan i den forbindelse peges på, at visionen om et teknokratisk styre ved eksperter blev udviklet i begyndelsen af 1800-tallet af Saint-Simon som reaktion mod den forudgående periodes politik, der var stærkt præget af alle mulige irrationelle intriger og magtspil (jf. Manuel, 1965; jf. Loftager, 1994).

#### DELIBERATIVT DEMOKRATI I ET FUNKTIONELT DIFFERENTIERET SAMFUND?

Mens det forekommer relativt let og ligetil at pege på mekanismer i det politiske system, som svækker offentlighedens rolle og borgernes muligheder for at fungere som borgere, er det mere kompliceret at grave et spadestik dybere og forklare, hvad dette så sociologisk set nærmere hænger sammen med. Som sagt har det ligget uden for denne bogs rammer at behandle dette spørgsmål direkte. Samtidig har det dog været til stede som et underliggende tema, og jeg skal her summarisk skitsere et bud på, hvordan de anførte demokratisk set uheldige udviklingstendenser kan forstås samfundsteoretisk.

Bogen igennem har der været refereret til forholdet mellem det deliberative demokrati og kapitalismen. Historisk var den borgerlige offentligheds tilsynekomst knyttet til den opdeling af samfundet i stat og samfund, som kapitalismens fremvækst var forbundet med. Borgerrollens almene og universelle karakter, bevidstheden herom og retsstatens civile rettigheder

og senere de demokratiske rettigheder indebar et radikalt brud med det standsopdelte feudale samfund. Men i samme bevægelse som kapitalismen på den måde lagde grunden til demokratiet, forhindrede dens klassesdeling, at det kunne komme til udfoldelse. I hvert fald var det en hovedpointe hos Marx, at reel demokratisk frihed og lighed ville forblive en illusion, så længe kapitalismens asymmetriske magtrelationer eksisterede. Heri tog han dog fejl. Blandt andet i kraft af velfærdsstatens sociale rettigheder har det vist sig muligt at skabe sameksistens mellem den dynamik og de strukturelle modsætningsforhold, der karakteriserer kapitalismen, og et stadig mere lige medborgerskab – jf. kapitel 4.

Sideløbende er samfundets vertikale klasseopdeling i stigende grad blev overlejret af en horisontal differentiering af funktionel art. I henhold til sociologen Niklas Luhmann er denne funktionelle differentiering blevet, ikke den eneste, men den væsentligste differentieringsform for dynamikken i det moderne samfund. Groft sagt kunne man sige, at samfundet som industrisamfund opdelt i relativt adskilte funktionssystemer i stigende grad er kommet til at dominere i forhold til samfundet som kapitalistisk samfund. Og i den udstrækning, denne tolkning holder stik, er det derfor også teoretisk set forfejlet at betragte informations- og videnssamfundet som noget, der kommer efter industrisamfundet. Højst kan der være tale om, at sådanne etiketter kan udgøre hensigtsmæssige betegnelser for forskellige udgaver af industrisamfundet.

Betragter man på det grundlag det demokratiske politiske systems institutionelle bestanddele, refererer de i deres udspring såvel som i deres indholdsmæssige orientering primært til samfundets klassesdeling og interessemodsatninger. Og den historiske lære er altså, at det har vist sig muligt ad demokratisk vej at formidle disse modsætninger og virkeliggøre en statusmæssig lighed som borger. Der kan her henvises til tolkningen i kapitel 3 af det samarbejdende danske folkestyre som ikke blot en serie af kompromisser mellem veldefinerede, fastlåste interesser, men også som udtryk for en historisk læreproces med offentligheden som vigtigt kommunikations- og formidlingsforum.

I forlængelse heraf kan nøglen til den sociologiske forståelse af de opridsede vanskeligheder og udfordringer for det deliberative demokrati ligge i, at det politiske system hverken institutionelt eller med hensyn til indholdsmæssig og ideologisk orientering er tilstrækkelig gearret til at varetage opgaverne under det funktionelt differentierede samfunds betingelser. Som et hovedeksempel kan nævnes de politiske partier. Netop fordi de i deres

indhold og funktion har været så stærkt bundet til varetagelsen af og formidlingen mellem bestemte interesser, kan det ikke overraske, at de geråder i vanskeligheder, efterhånden som problemer, der knytter sig til samfundets funktionelle opdelinger, kommer i centrum.

Som tidligere antydnet handler det her ikke primært om at skabe kompromisser i forbindelse med den fordelingspolitiske udskæring af samfundskagen. I stedet drejer det sig om at sikre, at de relativt uafhængige systemer varetager deres opgaver tilfredsstillende ved, at de i kraft af effektivt fungerende deloffentligheder styrer og kontrollerer sig selv. Som et klassisk eksempel kan nævnes universiteterne, hvis ydelser i form af forskning i sidste ende kun kan kvalitetssikres gennem den gensidige offentlige, kritiske granskning af resultaterne.

Problemet er, at den form for indirekte politisk styring, som her vil være produktiv, synes svær at forvente af det politiske system, som det i dag er indrettet. Blandt andet fordi en sådan styring vil kræve en indsigt, deliberation og behændighed, som alene en velfungerende offentlighed vil kunne sikre. Med dets nuværende måde at fungere på, vil det politiske system givetvis have svært ved at indfri et sådant krav. Der synes kun at være ringe opmærksomhed om både offentlighedens forudsætninger og dens funktioner, ligesom partisystemets konkurrencemekanisme i forening med medieinstitutionens funktionslogik synes at fremme en lovgivning, der med hensyn til såvel form som indhold peger i en helt anden retning.

Hvad angår form og proces har det som omtalt vist sig, at offentligheden ofte reelt udelukkes fra at gøre sig gældende som følge af den måde, lovgivningsprocessen foregår på. Indholdsmæssigt lægger det stadige krav til politikerne – og måske også til embedsværket – om synlighed, positionering og handlekraft op til en ganske anden direkte og indgribende politisk styring, og det er her en meget central pointe, at dette synlighedsrationale er virksomt uafhængigt af styringens praktiske konsekvenser. I de senere år har det især udmøntet sig i en form for politisk styring, der er meget klart inspireret af en økonomisk tænkning i incitament, og hvor det er karakteristisk, at denne styringsstrategi selv aldrig er blevet udsat for det krav om evaluering, den ellers rutinemæssigt anbefaler (Calmar Andersen, 2004; 2004a).

På den ene side synes et samfund, der i stigende grad er præget af en funktionel differentiering, at fremme relevansen og nødvendigheden af et deliberativt fungerende demokrati. På den anden side synes dette vanskeliggjort på grund af et politisk system, der med hensyn både til dets institu-

tionelle mekanismer og ideologiske orientering afspejler et samfund, hvor stratificeringen i klasser var det primære, og som tilsyneladende reagerer på udfordringerne med udvikling af ny ideologisk forestilling som den tredje vej, der er på kant med borgerrollen.

Hvis den diagnose har noget på sig, rejser det naturligvis spørgsmålet om, hvordan en bedre overensstemmelse mellem politikken og de samfundsmæssige grundvilkår kunne skabes. Under forudsætning af uforandrede politisk-institutionelle rammer må det generelle svar være en større opmærksomhed om problemet og en justering af adfærden i overensstemmelse hermed. For selv om rammerne i form af ikke mindst logikken i parti- og mediesystem virker begrænsende, så indeholder de også frihedsgrader. Både når det drejer sig om politikeres og mediers måde at agere og arbejde på, er det jo ikke svært at iagttage forskelle, som i forhold til det deliberative demokratiideal gør forskel.

Dernæst kunne man overveje, om institutionelle nydannelser kunne være med til at styrke offentlighedens rolle. Hvis nogle af de omtalte forslag til forbedring af kvaliteten i lovgivningen blev gennemført, kunne det eventuelt have en gunstig virkning. Heriblandt offentlighed omkring lovforberedelsen også forud for, at lovforslag fremsættes, sikring af en forsvarlig lang offentlighedsperiode før tredje og sidste behandling, åbne samråd i udvalgene og afholdelse af offentlige høringer. Som en mere vidtrækkende mulighed kunne overvejes at indføre en ordning med såkaldte folkehøringer, hvor et repræsentativt udsnit af befolkningen sammen med eksperter og politikere drøfter bestemte politiske spørgsmål. I Danmark er der som eksperiment gennemført en sådan høring, hvor 364 borgere over en weekend drøftede Danmarks deltagelse i euro-samarbejdet med hinanden og med politikere og eksperter. Diskussionerne viste sig at have betydelig effekt på deltageres holdninger, og flere af det deliberative demokratis forestillinger om samtalens betydning for meningsdannelsen blev bekræftet (Andersen & Hansen, 2002).

Opfinderen af den type folkehøringer, den amerikanske demokratiforsker James Fishkin, har sammen med en lige så fremtrædende kollega, Bruce Ackerman, fremsat et forslag om indførelse af en „Deliberation Day“ som en ny national helligdag i USA i forbindelse med præsidentvalg (Ackerman & Fishkin, 2004). Meningen er, at alle borgere – mod betaling! – skal møde op på offentlige steder og medvirke i debatter om de spørgsmål, der deler kandidaterne op til præsidentvalget. Realismen i og effekterne af et sådant arrangement skal jeg ikke forsøge at vurdere, men forslaget er ment



som et forsøg på at revitalisere det amerikanske demokrati og bryde den onde cirkel af mediemanipulation, som, hævdes det, er ved at forkrøble det offentlige liv.

I en anden bog, *Voting with Dollars*, har Bruce Ackerman sammen med Ian Ayres foreslået en demokratisering af finansieringen af de amerikanske præsidentvalgkampe (Ackerman & Ayres, 2002). Kort fortalt går forslaget ud på at forsyne samtlige vælgere med et kreditkort på 50 dollars, som så frit, men anonymt, kan tildeles den kandidat eller den organisation, der foretrækkes. Hensigten er ad denne indirekte vej at påvirke og demokratisere den amerikanske politiske offentlighed. Heller ikke dette forslags kvaliteter skal kommenteres. Når det trækkes frem, er det dels for at pege på tanker, der gøres om institutionelle nydannelser, dels fordi det kan illustrere ovennævnte indirekte form for politisk styring.

I forlængelse heraf kunne afslutningsvis spørges, hvordan det ville være muligt at påvirke parti- og mediesystemer, så de i højere grad kom til at fungere på offentlighedens og det deliberative demokratis præmisser. Med hensyn til medierne er det som omtalt i kapitel 7 blevet foreslået at etablere et medieråd med henblik på at styrke den offentlige debat om medierne, hvilket ligeledes kan betragtes som en form for indirekte styring. Hvad angår partisystemet, er der så vidt vides ingen, der har overvejet ændringer, som kunne bidrage til, at det kom til at fungere i bedre harmoni med det deliberative demokratiideal, som de valgte repræsentanter angiveligt selv slutter op om. Men i den henseende kunne man for eksempel overveje betydningen af sådan noget som valgmoder, opstillingsformer og finansieringstyper.

## K O N K L U S I O N

I dette sidste kapitel har fokus været på en række af de udviklingstræk, der i lyset af den deliberative demokratiforestilling må betegnes som negative. Det er forsøgt vist, hvordan de har det til fælles, at de svækker rollen som politisk deltagende borger. Tillige er det antydnet, hvordan dette kan hænge sammen med, at de politiske institutioner ikke har ændret sig svarende til samfundets strukturelle forskydninger, og at dominerende politisk-ideologiske nyorienteringer i form af specielt den tredje vej er af en sådan art, at de kun dårligt rummer plads til rollen som borger.

Må det da på den baggrund konkluderes, at der alligevel kan konstateres et demokratisk forfald? Ja og nej! For illustrationens skyld kan som

et tankeeksperiment sammenlignes med en person, hvis helbredstilstand bekymrer. Derfor iværksættes en undersøgelse, som skal kortlægge, hvordan det over en årrække er gået, målt på forskellige sundhedsparametre. På trods af personens ikke altid lige sunde levevis, viser det sig, at helbredet i en række henseender faktisk er forbedret. Samtidig kan det konstateres, at der er tæret på nogle tidligere opbyggede ressourcer, ligesom der på specifikke områder spores symptomer, der indikerer, at helbredstilstanden på lidt længere sigt kan trues. Er der her tale om et helbredsmæssigt forfald? I hvert fald ikke som beskrivelse af en tilstand, men eventuelt hvad angår igangværende processer.

Tilsvarende må det – med beklagelse over for medieinstitutionens nyhedskriterier – meddeles, at konklusionen om demokratiets tilstand i første omgang nødvendigvis må få en på den ene, på den anden side-karakter. I anden omgang er det dog muligt mere skarpt og entydigt at konkludere, at der kan konstateres en voksende spænding mellem eksisterende potentialer for et deliberativt demokrati og så det omfang, i hvilket disse potentialer bliver aktualiseret. Et almindeligt udtryk herfor er, at der i stigende grad synes at blive talt ned til borgerne, som derved ret beset miskendes som borgere.

Denne talen ned skal vel at mærke ikke primært forstås med reference til den direkte kommunikation mellem de politiske repræsentanter og borgerne. Tværtimod er der grund til at tro, at politikerne ansigt til ansigt eller mail til mail med borgerne i stor udstrækning kommunikerer i overensstemmelse med de deliberative idealer. Ligeledes er der ikke grundlag for at tvivle på oprigtigheden, når de samme politikere siger, at de tillægger mødet med befolkningen stor betydning. Det afspejler udviklingen af en politisk kultur, der stort set er blevet rensset for alle rester af herskerundersåt-mentalitet, hvilket i sig selv udgør en meget vigtig demokratisk ressource.

Nej, det er snarere i kraft af den måde, systemet er blevet indrettet og fungerer på, at der tales ned til borgerne. Som en aktuel eksemplarisk illustration kan peges på måden, kommunalreformen øjensynligt skal gennemføres på. Ganske vist har der været nedsat en kommission, men det skete, uden at spørgsmålet om en reform var forberedt gennem en forudgående offentlig debat, ligesom det ikke var et tema i forbindelse med de seneste valg til hverken kommuner eller Folketing. Endvidere ser politisk-taktiske overvejelser ud til at bevirke, at tiden til offentlig diskussion vil blive både relativ kort og virkningsløs. Hvad det i påfaldende grad har skortet på, er

de begrundelser, som i henhold til den deliberative demokratiopfattelse er altafgørende. Og når førende forskere inden for feltet samtidig sætter spørgsmålstegn ved, om (gode) begrundelser overhovedet findes, er det et lysende eksempel på, at der tales ned til borgerne.

Nok er det en vigtig bestanddel af den deliberative demokratiforestilling, at de folkevalgte ikke skal være bundet af mandater fra vælgerne. Men meningen med denne frihed er, at den skal udnyttes netop til at gå i dialog med borgerne med henblik på at finde frem til de bedst begrundede løsninger. For borgeren som borger er det ikke tilstrækkeligt på valgdagen at få mulighed for at tilkendegive, hvem af de opstillede man foretrækker. Man må forlange, at de politisk bestemte vilkår, man skal acceptere at leve under, hviler på begrundelser og argumenter, som man har mulighed for at forholde sig til.

Skåret ind til benet er det afgørende problem for det danske demokrati, at stærke og til dels anonyme kræfter trækker i retning af, at politiske beslutninger er noget, der skal sælges, snarere end noget, der offentligt skal begrundes. Taktiske manøvrer og lukkede, teknokratiske beslutningsnetværk truer med at gøre forestillingen om et offentligt ræsonnement som politikens grundlag illusorisk. Og selv om der er en lang folkestyretradition og en anseelig politisk-kulturel kapital at tære på, kan resultatet på længere sigt vise sig ganske utvetydigt at fortjene betegnelsen „forfald“. I det mindste bør muligheden af reelle tilbageslag ikke udelukkes. Så lidt eller så meget bør vi kunne lære af historien.

**BILAG.**

## Avisomtale af finanslove 2001-2004

FINANSLOV FOR ÅRET	GRAD AF REFORM	BEMÆRKNINGER
1971/72		
<i>Information</i> 31.3.71	1	Besparelser på det sociale og undervisningsmæssige område. Bevilling til nyt universitet i Roskilde.
1972/73		
<i>Berlingske</i> 24.3.72	1	FL-debatten præget af sagen i Kulegravningsudvalget (om en spareplan foreslået af Budgetministeren, men som statsministeren ikke kunne stå inde for). Eneste indholdsmæssige referat i <i>Berlingske</i> (hverken <i>JP</i> eller <i>Information</i> havde nogen) var at S mente, at de fortsatte deres linje om: importtold, moderat lempelse af FP.
1973/74		
<i>Økonomi og Politik, 1973</i>	1	Revideret spareplan vedtages samtidig med FL-forhandlingerne. Besparelse på 1 mia.
1974/75		
<i>Berlingske</i> 8.2.74	2	Hovedpunkter i forliget (foreløbigt): Tvungen opsparing på 1 mia. og tilskud til erhvervslivet på 2 mia.
1975/76		
<i>Berlingske</i> 20.3.75	1	Et borgerligt "spare-flertal" uden om regeringen bekræfter deres "September-forlig". Mest opmærksomhed samler sig herudover om "sukkerafgiften" (21.3). Alt tyder på kun ændrede satser.
22.3.75		I flere sager blev blot vedtaget en beløbsramme, der siden skal forhandles om (bl.a. det omdiskuterede børnebidrag). Ny elafgift, men regeringens sukkerafgift blev ikke vedtaget.
1976/77		
<i>JP</i> 14.3.76	1	Forliget betyder en merudgift på 174 mio., der skal "bruges til forbedret pension for pensionistægtepar og til beskæftigelsesfremmende arbejder. Videre skal beskatningen af to-familiehuse lempes."
1977/78		
<i>Politiken</i> 29.3.77	1	Kun mindre justeringer (elafgift, større importindtægter budgetteres).
April-december 1978		
<i>Berlingske</i> 18.3.78	1?	"Stunden var ikke til det store politiske opgør, idet FT og den politiske debat befinder sig i en slags tomrum, mens der ventes på regeringens bolig- og skattepolitiske udspil og på dens vurdering af de store investeringsopgaver."
<i>Politiken</i> 17.3.78	1?	Regeringen kom igennem med alle sine ændringsforslag. Ingen blev fremhævet specielt. (Heller ikke dagen efter).

1979		
JP	1	"De seneste ændringsforslag fra regeringen er hovedsagelig en følge af den lovgivning, der allerede er gennemført i efteråret."
12.12.78		
Avisårbogen		Finansminister Knud Heinesen fremsætter forslag til FL.
15.8.79		
1979		
JP	((3))	"Hovedingredienserne i regeringens plan er en stram pris- og indkomspolitik (herunder indgreb over for dyrtidsreguleringen), en række skattelove (herunder ændringer i investeringsreglerne) samt principbeslutning om obligatorisk overskudsdeling i erhvervslivet og oprettelse af en central fond og desuden beslutning om, at de indefrosne dyrtidsmilliarder skal forvaltes i en lønmodtagerbestyret fond" (se hele planen s. 4).
4.12.79		
17.12.79		"Den reviderede plan betyder, at rentefradragsreformen bliver udskudt. Lovforslaget, som bygger på en ændring i løbet af fem år, bliver afløst af et beslutningsforslag med en omlægning af skattefradragene over en periode på ti år. Forslaget vil få en længere gang gennem folketinget end et lovforslag. Forslaget om en statsgrundskyld på landbrugsjord ændres til en promille på syv i stedet for som foreslået 11 promille. I forslaget om lønmodtagernes dyrtidsfond bestemmes det, at den gamle ATP-fond og den ny fond, som består af de indefrosne dyrtidsportioner, højest tilsammen må investere 20 procent i det enkelte selskab. I lønindgrebet står nulstillingen af pristallet tilbage. Af de forventede otte nye dyrtidsportioner, som vil falde i tiden frem til marts 1981, er det planen, at kun 5½ portion må komme til udbetaling. Der gives los for længtidningen. Løfteparagraffen får lov til at bestå, hvilket betyder, at det bevægelige lønsystem på arbejdsmarkedet kan gå videre."
		"Af forslaget til overskudsdeling opretholdes de bestemmelser, som tager sigte på øget medarbejderindflydelse i erhvervslivet."
Politiken		18 kriselovforslag under forhandling.
11.12.79		
13.12.79		Der forhandles om et pris- og lønstop og ØD.
14.12.79		Til debat er regeringens (S) "helhedsplan": landbrugets grundskyld, rentefradragsreform (fradrag i skatten i st.f. i indkomsten).
17.12.79		S. dropper plan om overskudsdeling og om rentefradragsregler. Grundskylden sættes ned.
Berlingske		FL vedtages d. 20.12., men debatten stod i skyggen af regeringens helhedsplan. Den udgjorde et element i de finanspolitiske forhandlinger.
21.12.79		
JP		Om vedtagelsen af FL80: "Debatten var u dramatisk, dels fordi der ikke var tvivl om vedtagelsen, dels fordi det egentlige politiske opgør først kommer i dag, når selve kriseindgrebet skal endeligt vedtages."
21.12.79		

<i>JP</i>	1	Dvs. at krisepakken/helhedsplanen (i dens ramponerede form) ikke var en del af FL80. De potentielt store reformer, der lå i planen blev forhandlet helt uafhængigt af den FL, der blev vedtaget dagen inden, og som der ikke var politisk kamp om.
<hr/>		
1981		
<i>JP</i> 18.12.80	1	"Det voksende underskud skyldes især stigende udgifter til dagpenge og svigtende indtægter fra forskellige afgifter, bl.a. bilafgiften."
<i>Information</i> 20.-21.12.80	((2))	Anker Jørgensen får gennemført en landbrugsaftale samtidig med, at FL-aftalen kom på plads. (Men den er netop ikke en del af FL). V kendte ikke til indholdet, der går på udvidede gældssanerings- og rentetilskudsordninger, kurssikrede lån, etablering af fond, som skal optage udlandslån til refinansiering af investeringer foretaget siden 1977.
<i>JP</i> 19.12.80		"Mens debatten fandt sted, steg statens udgifter på finansloven for 1981 med 643 mill. kr. som følge af, at der sidst på formiddagen blev opnået et forlig mellem landbrugets organisationer og regeringen."
<hr/>		
1982		
<i>JP</i> , 24.2.82	1	Forslag om øgede satser til forsvaret vedtaget.
<i>Berlingske</i> 24.2.82	1	Finansielle virkninger af den ny forsvarsordning blev godkendt af Folketinget. Beløbet til konvertible lån til ulandene blev nedsat.
<hr/>		
1983		
<i>Avisårbogen</i> 15.12.82	1	Vedtages: formindskelse af statens tilskud til amter og kommuner; nedsættelse af beløbet til dagpengefonden og til kontanthjælp; sænke tilskud til plejehjem og til handicappede; flere penge til byfornyelse (uden om regeringen).
<i>Politiken</i> 16.12.82	1	Ændring af FL-forslag vedtaget: Væsentlige dele af den tidligere socialdemokratiske regerings beskæftigelsesprogram blev fjernet. Besparelse på unge i midlertidigt job. Penge flyttet fra forsvarrets Oplysnings- og Velfærdstjeneste til Sikkerheds- og Nedrustningsudvalget.
17.12.82	1?	Vedtaget: "Skat på pensionsfondenes store skattefri renteindtægter."
18.12.82		Landbrugsforlig forhandlet uafhængigt af FL: "Ved at isolere Fremskridtpartiet og binde sig til et tre-årigt landbrugsforlig med S lykkedes det sent natten til i går regeringspartierne at sikre landbruget mindst 368 mill. kr., som blev stemt ud af finansloven inden dens endelige vedtagelse i Folketinget i fredags. Forliget indebærer, at landbrugsloven fra 78 ikke kan røres i de kommende tre år uden efter aftale med forligspartierne, som også omfatter R. ... Til gengæld for forliget og afskrivningen af FRP har S lovet regeringen at sige ja til at skaffe landbruget de 368 mill. kr. til landbruget, som med deres stemmer røg ud af finansloven inden dens endelige vedtagelse i torsdags. Beløbet 'stemmes ind igen' over tillægsbevillingsloven, efterhånden som regeringen får brug for pengene."

1984		
<i>JP</i> 21.2.84	1?	"Uanset om Socialdemokratiet på torsdag enten stemmer for, imod eller undlader at stemme om finansloven vil den blive vedtaget, og det vil samtidig betyde, at de unge arbejdsløses muligheder for at få enten arbejde eller uddannelse bliver væsentligt forbedret." (JL: Dvs. at selvom forhandlinger om FL og ungdomsarbejdsløshed oprindeligt i løbet af februar blev ført separat, er de alligevel kædet sammen. Men de vedtages som to selvstændige lovforslag) Aftalen mellem regeringen og R udvider antallet af unge, der er sikret enten arbejde eller uddannelse fra 24.000 til 27.000, hvilket koster 500 mio. ekstra p.a.
22.2.84	2?	Ungdomspakken: Der skal etableres ekstra 15.000 uddannelses- og praktikpladser. "Arbejdsministeriets jobskabelsesordninger skal hente 7000 arbejdspladser hjem. De placeres enten hos det offentlige eller i den private sektor."
1985		
<i>Avisårbogen</i> 11.10.84	2	I regeringens forlig med R om FL indgår, at jobskabelsesordningen ophæves og erstattes af en forstærket indsats for uddannelse og beskæftigelse. (Andet jobtilbud erstattes af kortere uddannelse; 23.10) – kritiseres af bl.a. RU og LO – og af demonstrationer 4.12.
<i>JP</i> 13.12.84	1	Som led i forliget om FL inddrages en del af kommunernes kasseoverskud til statskassen.
1986		
<i>Information</i> 4.12.85	1	Regeringen og R forhandler om "julepakke" bestående af en begrænsning af pengeinstitutternes udlån til privatforbrug, loft for realkreditinstitutternes udlån til ejerskifte og ombygning, et delvist bygge- og anlægsstop i den offentlige sektor, samt forøgede energifgifter.
13.12.85	1	Julepakken vedtaget sammen med FL. Pakken indeholder: afgift på benzin og andre brændsler stiger; afgift på kommunernes anlægsudgifter, stramninger af muligheder for realkreditlån; dagpenge og efterløn forhøjes med 2 pct. (jf. <i>JP</i> , 12.12.85).
<i>Politiken</i> 12.12.85	1	R formindsker sparekravet til miljøministeriet.
1987		
<i>Avisårbogen</i> 2.12.86	1	340 mio. mere til forskning bliver del af FL 87.
11.12.86	1	Den maksimale sats for arbejdsløshedsdagpenge vil stige, fremgår det af ændringsforslag til FL. "Som noget nyt skal satserne for arbejdsløshedsdagpenge og en række sociale ydelser reguleres hvert år i forbindelse med vedtagelsen af FL."
<i>Information</i> 18.12.86	1	Besparelse på 250 mio. på det selskab, der skal forestå Storebæltsforbindelsen.
<i>JP</i> 18.12.86		Forliget mellem regeringen og R om FL fastholder for fjerde år i træk et uændret udgiftsniveau.

19.12.86		Ikke en del af FL: Love vedtaget samme dag som FL: afskaffelse af karensdagen, partierne får økonomisk tilskud fra det offentlige afhængigt af antallet af stemmer; en række boliglove blev vedtaget; årlig regulering af arbejdsløshedsdagpengene ved FL-vedtagelsen; ændring af regler for modtagelse af kontanthjælp: Efter ni måneders sættes ydelsen ned.
<i>Politiken</i> 18.12.86	1?	Regeringen og R indfører betaling for offentlig service, som hidtil har været "gratis" som led i FL-ændringerne (gebyr for rykkere, udstedelse af autorisationer, genoptagelse af skattesager mv.). FL-forliget har medført netto-merudgifter på godt 800 mio. Der er blevet flere penge til kultur, kollektiv trafik, forsøg med voksenundervisning, erhvervsuddannelserne, forskning, rentetilskud til uddannelsesstøtten, almennyttige boliger, ungdomsboliger, elevstøtte på de frie skoler, vedvarende energi, remuforskning, politi og domstole, energiprojekter, økologisk landbrug, læplantning, bekæmpelse af alkoholskader, pollentallet, naturfredningen, pipfuglene og marginaljordene.
1988		
<i>JP</i> 9.12.87	2?	Regeringen og R indgik et langsigtet forlig (med LO og DA) "efter daglange forhandlinger bag lukkede døre." FL del af forliget.
	2?	Regeringen fik gennemført en "eksportpakke", hvor arbejdsgiverafgifterne lægges om til fordel for eksportvirksomhederne; virksomhederne sikres fuld forskudsudbetaling af eksportmoms; beskatningen af eksportsælgerne lempes; gamle henlæggelser i investeringsfonds kan frigives til eksportfremstød, til forskning og udvikling; 125 pct. fradrag til internationale forskningsprojekter; fradrag for grundforskning og for gaver til forskningsinstitutioner.
	1	S fik til gengæld gennemført "social genopretning". Lønmodtagernes Dyrstidsfond og ATP får udvidet adgang til at investere i erhvervslivet. Folkepensionen sættes op; højere satser for dagpenge og efterløn, de reducerede dagpengesatser på 70 og 55 pct. fra det omstridte jobtilbudsforslag mellem regeringen og de radikale afskaffes 1.1.89; 90 mio. til arbejdsmarkedsuddannelserne; Undervisningsministeriet afsætter en pulje til grundforskning, erhvervsrettede uddannelser styrkes, kvoten for almennyttigt boligbyggeri hæves, DSB får 200 mio. ekstra.
<i>JP</i> , 18.12.87		FL vedtaget 17.12.
1989		
<i>Avisårbogen</i> 31.8.88		Dette er kun augustforslaget: Regeringens FL-forslag indeholder brugerbetaling for mindst 1,2 mia. på bl.a. tilmelding til uddannelse, miljøbelastende forbrug, medicin og lån af plader og bånd.
<i>JP</i> 10.12.88	1	Regeringen (KVR) fik sammenstykket et FL-forlig med FRP, CD og KRF: Medicin: På nær kroniske syge m.fl. skal alle betale fuld pris for medicin indtil 800 kr. Tilskud til tandlæge nedsættes; nogle lægemidler sættes i håndkøb; formueskatten sænkes; DSB-takster øges; portoen øges; afgift på færger til statshavnene; loft over kontanthjælpen. Samtidig blev der indgået forlig med S om, at de



arbejdsløse slipper for nedskæringer på dagpengene. Til gengæld stiger lønmodtagernes bidrag til Arbejdsmarkedets Uddannelsesfond med 150 kr. pr. år.

3? Staten skal privatisere for 2 mia.

---

1990

<i>JP</i> 2.12.89	2/3?	Regeringen indgik forlig med FRP, CD og KRF: 11 mia. skal spares. Afbureaukratisering (den offentlige sektor skal saneres, personaleforbrug reduceres mv.); krav til produktivitet (lønudgifter i offentlig sektor skal falde); begrænsning i lønstigninger, privatiseringer; offentlige opgaver laves af private virksomheder; mere aktiv indsats over for førtidspensionister.
	1	Afvikling af interne, statslige tilskudsordninger; reduceret støtte til almennyttige boliger; nedskæringer på kollektiv trafik; mindre støtte til erhvervsfremmeordninger; færre investeringer i veje og lufthavne; færre indkøb af IC3-tog; diverse ministerielle besparelser; uspecificerede budgetreguleringskonti.
	1	Yderligere personalebegrænsninger i offentlig sektor; erhvervsstøtte skal skæres ned; stramning af offentlige udlån; statstilskud beskæres; gebyrer på offentlige attester; begrænsning af offentlig fejludbetaling; uspecificerede besparelser.
	1	Det får danskerne: Selskabsskatten nedsættes; benzinafgift nedsættes; afgifter på en række grænsehandelsvarer nedsættes; forhøjelse af børnechecken; støtte til hjælpeorganisationer. Sådan betales det: Vægtafgiften forhøjes; ordning for investeringsfonde afskaffes.

---

1991

<i>Avisårbogen</i> 21.1.91		Den nye regering (KV) indgår forlig med R, KRF og CD. Vedtages 1.2.91.
<i>Politiken</i> 24.1.91	1	Forliget: Erhvervslivet får skattelettelser; børnefamilier får ekstra støtte, søskenderabat i daginstitutioner. "Der skal skabes en langsigtet boligpolitik. Er der ikke inden 1.5 indgået en aftale i Folketinget, bruges pengene (600 mio.) til at afskaffe stempelaafgiften og til byfornyelse"; afgifter på grænsehandelsvarer nedsættes. Pengene findes bl.a. ved at fjerne skattefiduser for konkursramte, afgift på tobak, hårdere kurs over for folk der skylder det offentlige penge, overførsel af Hypotekbankens overskud.
<i>JP</i> , 24.1.91	1	FL finansieres også ved privatiseringer.

---

1992

<i>Avisårbogen</i> 1.8.91		Regeringen lægger op til et større forlig med S, hvor en aftale om finansloven og en indsats mod ledigheden vil blive kædet sammen.
4.12.91		Regeringen og S, R, CD og KRF indgår forlig. 20.000 nye arbejdspladser. FL vedtages 18.12.91.
<i>JP</i> 5.12.91	2	Forligets indhold: Erhvervsudviklingsfond etableres, finansieres bl.a. ved at nedlægge statens bygge- og boligfond samt privatiseringer. Mere effektiv inddrivelse af gæld til det offentlige: register over skyldnere.

---

- 
- 2 Krav om mindst 20 års a-kasse medlemskab for at få ret til efterløn som 60-årig; 55-59-årige langtidsledige får mulighed for efterløn.
  - 1 Virksomhedsskatten ned; nedbringelse af sygefravær i den offentlige sektor; øget produktivitet skal spare stillinger; 5000 ekstra uddannelsespladser; ekstra tilskud til frie grundskoler (forudsatte besparelser udskydes); depositumsordning ved uddannelser bortfalder; elektrificering af jernbane; fremskynde jernbane til Kastrup; toetages S-tog; fremskynde motorveje i Jylland; indsats mod sorte pletter på vejnettet; udskydelse af investering i privatbaner; reducere af antallet af nye almennyttige boliger; udgifter til fællesantenneanlæg medregnes ikke i boligstøtten; statens ejendomme vedligeholdes; kommunerne får lov til at optage kreditforeningslån til renovation af kloak- og vandledninger; loft over løn på 80 kr. i timen ved jobtilbud.
  - 1 Partierne skal forhandle om betaling for hjemmehjælp ved høj indkomst/formue; ændringer i apotekers fortjeneste på visse lægemidler; bevilling til patientorganisationers sygehuse; psykologhjælp til volds ofre; kun begravelseshjælp, når boet ikke kan betale; nyt udstyr til politiet; fartbøder og tinglysningafgift forhøjes.
- 

1993

JP

27.11.92

- 1 Regeringen, R, CD, KRF og S indgik forlig om FL. Indhold: Trafikområdet: udvidelse af infrastruktur mv. Miljø og energi: Kommuner får bedre lånemuligheder; pensionister får tilskud til udgifter til energibesparelser mv. Vedligeholdelse: penge til statens ejendomme mv. Kultur og undervisning: nybygninger primært i København. Boligområdet: tilskud til forbedring af landets boliger. Erhvervslivet: tilskud til nye virksomheder, forlænge netværksordning, penge til forskning, turisme og finanstilsynet samt til landbrug og fiskeri (tilskud til Bornholms fiskeri, udvikling af produkter indenfor jordbrug mv.).
  - 1 Den offentlige sektor: bevilling til Rigshospitalet og til DSB's færgerute. Andre områder: medicinsk udstyr til Rigshospitalet, flere ældreboliger, lånepulje til daginstitutioner mv. Andre initiativer: "Betaling for varig hjemmehjælp ophæves"; penge til miljø- og katastrofebistand; penge til kulturministeriet, handelshøjskolerne mv. "Alle lønmodtagere får mulighed for at få deres opsparing i Lønmodtagernes Dyrtidsfond, når de fylder 60 år i stedet for 67 år." Besparelser på stillinger i staten, aktiesalg, a-kasserne skal opkræve medlemsbidrag til staten hver måned (likviditetsgevinst), postvæsenets designprogram udskydes, forhøjelse af en række gebyrer, styrket inddrivelse af gæld til det offentlige, reducere overarbejde i staten, besparelse på apotekerne mv.
  - 2 Uddannelse: "En ny ordning til at aktivere de ledige efter deres egne behov får tilført 560 mio. Til gengæld sparer staten en udgift på 360 mio. ved at ophæve retten og pligten for de ledige til et uddannelsesstilbud mellem første og andet arbejdstilbud. Kravet om at deltage i en uddannelse eller iværksætterordningen for at opnå ret til andet arbejdstilbud falder samtidig bort."
-

---

1994

JP  
17.12.93

Så vidt det kan ses, redegør JP ikke for indholdet af FL94 – forhandlinger med opposition til begge sider syntes at være brudt sammen, men regeringen fik vedtaget sin finanslov 16.12.93. *Information* refererer også kun debatten.

---

1995

*Avisårbogen*  
21.11.94

Der indgås forlig mellem regeringen (SR) og K+V om FL. Dagen efter er der uenighed om de grønne afgifter.

JP  
22.11.94

- 1 Indholdet af regeringens forlig med V og K: Orlovordsordninger: Orlov til uddannelse og børnepasning fortsættes efter 1996. Sabbat kører som forsøg indtil april 1999. Satserne på sabbat- og forældreorlov sænkes straks fra 80 til 70 pct. af max. dagpenge. Uddannelsesorlov fortsætter på 100 pct. Retten til forældreorlov indskrænkes, så kun forældre, der tager orlov i umiddelbar forlængelse af barselsorloven har ret til 26 uger. Søkenderabat: Søkenderabatten ændres, så familier med flere børn skal betale fuld takst for den dyreste plads og 50 pct. for resten. Børnecheck forhøjes. Pensionister: skattefrit tillæg til pensionister. Ældreforsorg: støtte til ansættelser i ældreforsorgen. Befordringsfradraget hæves.
- 2 Ledige: Rådighedsreglerne strammes op. Efter 12 måneders ledighed skal ledige i stigende grad kunne anvises arbejde uden for deres eget fag. Langvarigt ledige får pligt til at tage imod aktivering – ellers mister de retten til dagpenge. Der sker en række andre opstramninger. (Information: Skal køre længere efter anvist arbejde.) Bistandsklienter: Aktivering af bistandsklienter forenkles. Bistandsklienter under 25 år på oplæringsydelse får pligt til aktivering mindst 30 timer om ugen mod i dag 20. Unge under uddannelse, der modtager SU, skal ikke have ret til kontanthjælp, hvis de holder orlov fra uddannelsen. Aldersgrænsen for de såkaldte ungesatser hæves fra 23-25 år. Der sker desuden en række andre opstramninger i kontanthjælpssystemet.
- 3? Sygehuse: En etårig forsøgsordning skal lade pengene følge patienten frem for sygehuset. Amtet er forpligtet til at skaffe operation inden for tre måneder til patienter med visse sygdomme
- 1 Ansættelse af mere politi. Former for privatisering af DSB og Posten. Lettelser af satserne for generationsskift i erhvervslivet; arve- og gaveafgifter nedsættes. Sådan forbedres budgettet: begrænsninger af fejludbetalinger, restancepakke, ny opsparingsordning for statslige institutioner, erhvervstilskud, mindreforbrug på voksendannelsesstøtte og arbejdsmarkedsuddannelse, omlægning af statslige aktiver, hjemmeservice, bortfald af ikke-udnyttede tilsagn, tilskud til almennyttige institutioner.

*Information*  
22.11.94

Efter et år kan modtagerne af bistandshjælp højst få et beløb, som svarer til højeste dagpengesats. I dag kan man få et højere beløb i særlig støtte, hvis der er store boligudgifter eller forsøgsbyrde.

---

1996		
<i>Avisårbogen</i> 29.11.95		Regeringen og K indgår forlig. Efterfølgende debat om, hvorvidt V må deltage i det forsvars- og politiforlig, der var en del af FL-aftalen.
<i>JP</i> 30.11.95	2	Forsvarsforliget (femårigt): lukning af to kaserner, besparelse på værnepligtige, men flere penge til øvelser og materiel.
	2	Politiforliget (fireårigt): mulighed for øget patruljering og større indsats mod volds- og narkokriminalitet. Større indsats mod selvskabstømmere. Kriminalforsorgen får flere penge til indsats mod narkotika i fængsler. Nedbringe ventetider ved lands- og byretter samt efteruddannelse af dommere. Opstramninger i dagpengesystemet: Dagpengeperioden nedsættes fra syv til fem år. A-kasseoptagelse rykkes fra man er 16 til 18 år. Krav om uddannelse. Lønnen afhænger af uddannelsen. Har man været i arbejde, kan man vælge jobtræning – alternativt ryger man på kontanthjælp. ( <i>JP</i> , 1.12.95: Sløjfer overgangsydelse for 50-59-årige. Lediges ret til orlov indskrænkes for at undgå flaskehalse) mv.
	1	I øvrigt: lettere for erhvervslivet, friere valg af sygehus, flere penge til uddannelserne, mindre til boligstøtte, mere til privat byfornyelse. Fra 1997 afskaffes formueskatten. Besparelser på naturgassen. Budgetforbedringer (bl.a. salg af aktier) mv.
1997		
<i>JP</i> 28.11.96	1	Der bliver ikke nået samlet forlig mellem regeringen og SF, men en aftale, der forpligter SF på at stemme for det samlede FL-forslag. Indhold i aftalen: grønne job, forbedringer for de langtidsledige, etablering af 4400 ekstra pladser på de videregående uddannelser, hjælp til udsatte børn, penge til forskning i bedre arbejdsmiljø, nedbringelse af overarbejde i staten, forbedring af daghøjskolernes vilkår, penge til at styrke vedvarende energi. Inddragelse af fond for krigsskadeerstatning, højere afgift på affald, salg af ejendomme, øget afgift på naturgas. Øvrige mindre ændringer: se <i>JP</i> , 29.11.96.
1998		
<i>Politiken</i> 28.11.97	2	Eneste større ændring: 200 mio. til grønne job.
<i>Avisårbogen</i> 26.11.97		"Forhandlingerne om finansloven for 1998 og drøftelserne om rent drikkevand vikler sig så meget ind i hinanden, at den politiske situation kun kan betegnes som uhyre speget og kompliceret."
<i>JP</i> 2.12.97	2	Mænd får to ugers ekstra barselsorlov i forlængelse af moderens barsel. Der indføres minimumsgrænser for daghøjskolerens størrelser for at styrke kvaliteten. Ansvar for ligning af selskaber flyttes til told- og skattemyndighederne. Ressourcer i sygehussektoren skal analyseres for at begrænse ventelister og styrke det frie sygehusvalg. Der strammes op i Arbejdsformidlingens procedurer for at sikre at kontanthjælpsmodtagere står til rådighed.

<i>Politiken</i> 2.12.97	1	Her registreres ikke store ændringer.
<hr/>		
1999		
<i>JP</i> 26.11.98	3	Regeringen (SR) sammen med CD; KRF; V og K indgik "et forlig af de store": Folkepension/efterløn.  Arbejdsmarked: Dagpengeperiode forkortes til fire år; voksne ledige skal aktives efter et års ledighed; alle unge under 25 år, også de med en videregående uddannelse, aktiveres efter seks måneders ledighed; efteruddannelse af ledige skal fremover ske efter aftale med Arbejdsformidlingen; de 60-61-årige skal ligestilles med alle andre på arbejdsmarkedet, når det gælder aktivering; de 50-54-årige er ikke længere fredede i dagpengesystemet; ledige skal fremover tage rimeligt arbejde, også uden for deres fagområde, efter tre måneders ledighed. I dag er grænsen et halvt år. Statens tilskud til førtidspension sættes ned; fremover kan førtidspensionister, der får et arbejde, altid vende tilbage til førtidspensionen. Det skal tilskynde flere til at prøve at få arbejde.  Sundhed; Der indføres en behandlingsgaranti indenfor en given tidsgrænse for visse sygdomme. ( <i>JP</i> , 27.11: De nye regler for medicintilskud betyder, at det bliver billigere for patienter med stort medicinforbrug og dyrere for andre).
<i>Politiken</i> 26.11.98	1	Mindre ændringer på uddannelse, socialområdet, byggeriet, retsvæsen, trafik, energi, erhvervsliv mv.  Hovedpunkterne: ... Ændringer i reglerne om sygedagpenge skal beskytte offentligt ansatte mod rutinemæssig fyring efter 120 dages sygdom ... Adgangskravene til de videregående uddannelser lempes. Der oprettes samtidig flere studiepladser; boligstøtten ændres. Specielt pensionister kommer til at betale; fængselsvæsenet skal moderniseres, og der bygges et nyt fængsel; arbejdsgiverbetalt alkoholafvænnning gøres skattefri for modtageren; erhvervsskatten sættes ned; arbejdsmarkedsreformen medfører bl.a., at dagpengeperioden sættes ned fra fem til fire år.
<hr/>		
2000		
Aftaler om finansloven Nov. 1999	2	Oprettes en servicejob-ordning som en toårig forsøgsordning for at hjælpe ældre til at finde beskæftigelse.
	2	Nyt aktiveringsredskab: arbejdspraktik (for at fremme aktivering).
<hr/>		
2001		
<i>Politiken</i> 06.11.00	1	Personfradraget fastfryses. 270 mio. kr. ekstra til videregående uddannelse.
	2	"En aftale om ungdomsuddannelser skal sikre ca. 6000 nye praktikpladser."
	2	"En fireårig miljøaftale giver samlet knap en mia. kr. ekstra til miljøindsats."
	1	Afgiften på sodavand og rulletobak hæves.

	2	Der sættes fotofartfælder op udvalgte steder.
	1	Togsikkerhed forbedres.
	2	"Der afsættes en pulje til en ekstra indsats for forebyggelse, der samles i et center i Sundhedsstyrelsen."  Forsøg med bespisning i skoler.
	2	Der indføres et børnetilskud til studerende med børn.
	2	Erhvervsstrategi, "dk21" koster en mia. kr.
	2	Afskrivningsregler og kredittider ændres.
<i>Berlingske</i> 06.11.00	1	Til ældre: Ekstra tilskud til varmeregning og medicin. Flere hjemme-hjælpere.
	1	Højere afgifter på sodavand, rulletobak.
	2	"kravet om, at langtidsledige i servicejob skal kunne optjene ret til dagpenge."  Penge hentes fra DONGs overskud.
<i>JP</i> 06.11.00	2	Ny arbejdsmiljøafgift, en afgift på praktikpladser.
Aftaler om Finansloven for 2001 11.00	2	Aftalerne om finansloven rummer bl.a. en "flerårsaftale for de videregående uddannelser". Denne "principaftale" skal "bidrage til at sikre en god kvalitet i alle videregående uddannelser og at sikre en større tilgang til og gennemførelse af uddannelserne" (p. 35). Det sker gennem 8 indsatsområder for bl.a. "uddannelsernes identitet og faglig fornyelse."  Også aftaler om miljø, hvor målene fastholdes (fx "styrke bykologiske initiativer", p. 74), men nye midler såsom etablering af en "accelerationspulje for økologisk byggeri" (p. 74).
2002		
<i>JP</i> 06.02.02	2?	"Den samlede udrensning blandt puljer, råd og nævn."
	2?	Dødepakken sløjfet. Længstlevende pensionist kan igen modtage ægteparrets samlede pension i tre måneder efter ægtefællens dødsfald.
	1	Daghøjskolernes fri kvote skæres med en tredjedel. Kommunernes tilskud til aftenskolerne reduceres.
	2	"Den Fri Ungdomsuddannelse nedlægges, og kommunerne er ikke længere forpligtet til at tilbyde modersmålsundervisning, ligesom der sker besparelser på råd, nævn og tillægspuljer."  Barselsorloven fik en lille forbedring.
<i>Politiken</i> 06.02.02	2?	"På en række områder har vi [DF] og regeringen forpligtet hinanden på længere sigt". Fx på udlændingeområdet: "Her fremgår det af aftalen, at eventuelle besparelser som følge af en strammere udlændingepolitik skal bruges til 'forbedringer på centrale velfærdsområder' i de kommende år og til at betale for øget fleksibilitet i barselsorloven."

	2	En pulje på socialområdet (150 mio. kr.) til gratis influenzavaccine.
	2	Forældreorloven afskaffes, barselsorloven ændres.
	2	Kommunerne får "som noget nyt mulighed for at sige nej tak" til ældre fra andre kommuner, der ønsker plejehjem eller ældrebolig i kommunen.
Aftaler om Finansloven for 2002	2	"Set i forhold til L47 [om barselsorlov] er regeringen og Dansk Folkeparti enige om at indlægge en yderligere fleksibilitet, således at alle forældre kan udstrække den forlængede barselsorlov med yderligere 8 uger" (p. 9).
<hr/>		
2003		
Politiken 04.11.02	3 eller 0?!)	Christine Cordsen skriver: "Finansloven for 2003 er et kludetæppeforlig, består af en række delaftaler". Blandt disse nævnes universitetsreform fra 11. oktober med eksterne bestyrelser, arbejdsmarkedsreform fra 7. oktober med jobplan og loft over kontanthjælp, boligpakke, trafikforlig, forskningsforlig, naturaftale, aftale om kunstneriske uddannelser, strukturomlægning på kulturområdet, hvor de mange råd og centre samles i Statens Kunstfond og det nye Kunstrådet – alle aftaler inklusiv nogle flere små blev indgået i løbet af oktober 2002."
	1	Der afsættes reserve til nedbringelse af ventelister.
	2?	"Regeringens iværksætterplan til 50 millioner kroner sættes i gang." Efterladte til drabsofre kan få erstatning.
	1	Ekstra indsats for at få statslige arbejdspladser ud i landet.
	1	Penge skaffes fra reserver og ekstra beløb fra Arbejdsmarkedets Feriefond, DONG og Hypotekbanken
JP 04.11.02	2?	Erstatning til efterladte efter dræbte, forenkling af udbytteskatten og selvstændiges fradrag for sundhedsudgifter.
	1	Nedsættelse af afgifterne på spiritus, tobak, sodavand og øl. Ekstraordinært afdrag fra DONG.
	1	Engangsbevilling til oprettelse af flere hospicepladser.
	2?	"Som en del af aftalen med Dansk Folkeparti om næste års finanslov har regeringen besluttet af opsigte aftalen med en række partier i Folketinget om den såkaldte satspulje."
Aftaler om Finansloven for 2003	3	Om universitetsreformen hedder det fx: "Bestyrelsen ansætter rektor (...) Bestyrelserne skal have eksternt flertal" (p. 47).
<hr/>		
2004		
Aftaler om Finansloven for 2004	2	"Flerårsaftale for politiet. Overordnede målsætninger for politiet. Kriminalitet skal bekæmpes med fasthed og konsekvens. Borgerne skal føle sig trygge." Der indføres klippekortsystem. "Politiets styring moderniseres. Politiet skal fremover måles på resultater og effekten af indsatsen" [jf. målstyring i folkeskolen!].

- 
- 2 Flerårsaftale for kriminalforsorgen. Bl.a.: "Indsatte, som gør sig fortjent til det gennem deltagelse i behandlingsprogrammer, undervisning, mv., skal kunne løslades før tiden."
  - 1 "4. Hjemsendelse af afviste asylansøgere" bygger på en tidligere vedtaget procedure.
  - 3 "9. Bolig" Forsøg vedrørende lejeres mulighed for at overtage egen bolig.
  - 3? "Forældreansvar. Parterne er enige om at gennemføre initiativer, der effektivt styrker forældreansvaret (...) Forældreprogrammer kan bl.a. indebære, at forældre pålægges at modtage rådgivning og undervisning, hvis børnene begår kriminalitet eller ikke møder i skolen mv." (p. 23).
  - 3? "Læreplaner i dagtilbud. Regeringen og DF er enige om at indføre læreplaner i alle dagtilbud. Formålet er at sikre, at børn bliver godt rustet både socialt og sprogligt" (p. 24).
-



## LITTERATUR

- Abrahamson, Peter & Wim van Oorschot (2002). „The Dutch and Danish Miracles Revisited: Comparing the Role of Activation Policies Within Two Different Welfare Regimes“. Paper prepared for presentation at the 2nd COST Action 15 Conference, Oslo, April.
- Ackerman, Bruce & Ian Ayres (2002). *Voting with Dollars*. New Haven: Yale University Press.
- Ackerman, Bruce & James Fishkin (2004). *Deliberation Day*. New Haven: Yale University Press.
- Advokatrådet (1998). *Advokatrådets redegørelse om kvalitet i lovtilblivelsen*. København: Advokatrådet.
- Albrekt Larsen, Christian (2003). „Strukturledighed eller konjunkturafhængige selektionsmekanismer“, i Jørgen Goul Andersen (red.). *Marginalisering og velfærdspolitik. Arbejde, jobchancer og trivsel*. København: Frydenlund.
- Albrekt Larsen, Christian & Jørgen Goul Andersen (2004). *Politik, magt og beslutning*. Århus: Aarhus Universitetsforlag (under udgivelse).
- Albæk, Erik, Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (2002). *Eksperter i medieme. Dagspressens brug af forskere 1996-2001*. Århus: Magtudredningen.
- Andersen, Dines (2003). „Befolkningens uddannelsesforhold“, pp. 102-115 i Bjarne Hjorth Andersen (red.). *Udviklingen i befolkningens levkår over et kvart århundrede*. København: Socialforskningsinstituttet, 03:14.
- Andersen, Johannes & Jørgen Goul Andersen (2003). „Klassernes forsvinden“, pp. 207-220 i Jørgen Goul Andersen & Ole Borre (red.). *Politisk forandring. Værdipolitik og nye skillelinjer ved folketingsvalget i 2001*. Århus: Systime.
- Andersen, Johannes & Lars Torpe (red.) (1994). *Demokrati og politisk kultur. Rids af et demokratisk medborgerskab*. Herning: Forlaget Systime.
- Andersen, Johannes, Ole Borre, Jørgen Goul Andersen & Hans Jørgen Nielsen (1999). *Vælgere med omtanke. En analyse af folketingsvalget 1998*. Århus: Systime.
- Andersen, Johannes, Ann-Dorte Christensen, Kamma Langberg, Birthe Siim & Lars Torpe (1993). *Medborgerskab, demokrati og politisk deltagelse*. Herning: Systime.
- Andersen, Torben M. (2002). „Aktiveringspolitikens muligheder i velfærdssamfundet“, pp. 10-11 i *Socialforskning*. København: Socialforskningsinstituttet, 2002:1.
- Andersen, Vibeke & Kasper Møller Hansen (2002). „Deliberativt demokrati og den nationale folkehøring om euroen“. *Politica*, 34, 1:78-97.
- Bach, Henning Bjerregård (1999). *Længerevarende ledighed – jobsøgning og beskæftigelseschancer*. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 99:12.

- Bang, Henrik & Eva Sørensen (1999). „Hverdagsmagerne – en udfordring til demokratiet og samfundsforskningen“, pp. 92–112 i Jørgen Goul Andersen et al. (1999). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Barber, Benjamin (1984). *Strong Democracy. Participatory Democracy for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Beck, Ulrich, Anthony Giddens & Christopher Lash (1994). *Reflexive Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Bell, Daniel (1962). *The End of Ideology*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bernstein, Richard (1986). *Beyond Objectivism and Relativism*. Oxford: Basic Blackwell.
- Betænkning 1320 (1996). *Medierne i demokratiet*. København: Statens Information.
- Bille, Lars (1997). *Partier i forandring*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Bille, Lars (1999). „Politisk kronik“. *Økonomi og politik*, 72, 1.
- Bille, Lars (2003). „Den danske partimodels forfald?“, pp. 9–27 i Lars Bille & Jørgen Elklit (red.). *Partiernes medlemmer*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Bille, Lars & Jørgen Elklit (red.) (2003). *Partiernes medlemmer*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Birkelund, Regner (2001). „Grundtvig og demokratiet. Om oplysning, dannelse og demokrati“, pp. 28–47 i Ove Korsgaard (red.). *Poetisk demokrati. Om personlig dannelse og samfundsdannelse*. København: Gads Forlag.
- Bjorn, Claus (1998). *Dengang Danmark blev moderne*. København: Fremad.
- Bjorn, Claus (1986). *Andelssamarbejdet i Danmark*. Odense: Andelsudvalget.
- Blom-Hansen, Jens & Carsten Daugbjerg (1999). „Staten og de organiserede interesser: En teoretisk introduktion“, pp. 6–20 i Jens Blom Hansen & Carsten Daugbjerg (red.). *Magtens organisering: Stat og interesseorganisationer i Danmark*. Århus: Systime.
- Blom-Hansen, Jens & Carsten Daugbjerg (2004). „Teorier om spillet mellem staten og de organiserede interesser“, i Lars Bo Kaspersen & Jørn Loftager (red.). *Klassisk og moderne politisk teori*. København: Hans Reitzels Forlag (under udgivelse).
- Bogason, Peter (2000). *Public Policy and Local Governance. Institutions in Postmodern Society*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Borre, Ole (1999). „Gammel og ny venstre-højre ideologi“, pp. 151–159 i Johannes Andersen et al. *Vælgere med omtanke. En analyse af folketingsvalget 1998*. Århus: Systime.
- Borre, Ole (2001). *Issue Voting. An Introduction*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Bukdahl, Jørgen K. (1980). „Hvad værdibegrebet duer til og hvad det ikke duer til“, pp. 29–43 i Jørgen K. Bukdahl. *Kritiske tolkninger*. København: Gyldendal.
- Burke, Edmund (1774/1999). „Speech to the Electors of Bristol“, pp. 446–448 i *Selected Works of Edmund Burke*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Calmar Andersen, Simon (2004). „Er evalueringerne gået i selvsving“. *Politica*, 36, 3 (under udgivelse).
- Calmar Andersen, Simon (2004a). „The Feasibility of Indirect Political Steering: Governance in a Systems-Theoretical Perspective“. *Public Administration* (under udgivelse).
- Carlsen, Helle & Mette Dige Nielsen (2001). *Politisk repræsentation i teori og praksis. En analyse af danske parlamentarikeres repræsentationsideal og selvbeskrevne repræsentationsadfærd vurderet i et demokratiteoretisk perspektiv*. Specialeopgave, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

- Carstens, Anette (1998). *Aktivering – klientsamtaler og socialpolitik*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Christensen, Jacob (1998). *Socialpolitiske strategier*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Christensen, Jens Erik (2003). „Almindelig og studieforberedelse i kompetenceudviklingens æra“. *Uddannelse*, 1, [www.uvm.dk/200301](http://www.uvm.dk/200301).
- Christensen, Jørgen Grønnegård & Thomas Pallesen (2003). „Ledelse og administration på universiteter og forskningsinstitutioner“. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 2:115-140.
- Christiansen, Peter Munk & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk, Birgit Møller & Lise Togeby (2001). *Den danske elite*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Cook, Timothy (1998). *Governing with the News. The News Media as a Political Institution*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Cox, Robert Henry (1998). „From Safety Net to Trampoline: Labour Market Activation in the Netherlands and Denmark“. *Governance*, 11, 4:397-414.
- Dahl, Robert A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven and London: Yale University Press.
- Dale, Erling Lars (1981). „Hvordan skal vi organisere læreprocessen?“ *Nordisk Forum*, 31.
- Damgaard, Erik (1977). *Folketinget under forandring*. København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Damgaard, Erik (1980). „The Functions of Parliament in the Danish Political System: Results of Recent Research“. *Legislative Studies Quarterly*, 5, 1:101-121.
- Damgaard, Erik (2003). *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Damsholt, Tine (2000). *Fædrelandskærlighed og borgerdyd*. København: Museum Tusulanums Forlag.
- Dewey, John (1946). *The Public and Its Problems*. Chicago: Gateways Books.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper Collins Publication.
- Durkheim, Émile (2000). *Om den sociale arbejdsdeling*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Dybdal, Vagn (1965). „De nye klasser“, i John Danstrup & Hal Koch (red.). *Danmarks Historie*. København: Politikens Forlag.
- Egelund, Niels (2003). *Udfordringer for skolen*. Vejle: Kroghs Forlag.
- Elklit, Jørgen (1986). „Det klassiske danske partisystem bliver til“, pp. 21-28 i Jørgen Elklit & Ole Tønsgaard (red.). *Valg og vælgeradfærd*. Århus: Forlaget Politica.
- Elklit, Jørgen (1988). *Fra åben til hemmelig afstemning. Aspekter af et partisystems udvikling*. Århus: Forlaget Politica.
- Elklit, Jørgen (2003). „Partierne, medlemmerne og fremtiden“, pp. 186-206 i Lars Bille & Jørgen Elklit (red.). *Partiernes medlemmer*. Århus: Magtudredningen.
- Elster, Jon (1991). „The Possibility of Rational Politics“, pp. 115-142 in David Held (ed.). *Political Theory Today*. Cambridge: Polity Press.
- Elvander, Nils (1980). „Grundlægningsstiden“, pp. 23-49 i Nils Elvander (red.). *Skandinavisk arbejdsbevægelse*. Stockholm: Liber.

- Eriksen, Erik Oddvar (1990). „Towards the Post-Corporate State?“ *Scandinavian Political Studies*, 13, 4:345-364.
- Eriksen, Erik Oddvar (red.) (1995). *Deliberativ Politikk*. Oslo: Tano.
- Eriksen, Erik Oddvar (1999). *Is Democracy possible Today?* Århus: Magtudredningen.
- Eriksen, Erik Oddvar (2004). „Deliberativt demokrati“, i Lars Bo Kaspersen & Jørn Loftager (red.). *Klassisk og moderne politisk teori*. København: Hans Reitzels Forlag (under udgivelse).
- Eriksen, Erik Oddvar & Hans Christian Hernes (1989). „Korporatism og demokrati“. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 5, 3:251-265.
- Eriksen, Erik Oddvar & Jarle Weigård (2003). *Kommunikativt demokrati*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity Press.
- Etzioni, Amitai (1993). *The Spirit of Community*. London: Fontana Press.
- Feldbæk, Ole (1982). „Tiden 1730-1814“, bind 4 i Axel E. Christensen et al. (red.). *Gyldendals Danmarkshistorie*. København: Gyldendalske Boghandel.
- Feldbæk, Ole (1991). *Dansk Identitetshistorie*, bd. 1. København: C.A. Reitzels Forlag.
- Finansministeriet (1999-). *Aftaler om Finansloven for 2000-*. København: Finansministeriet.
- Fink, Hans (2003). „Universitetsfagenes etik“, pp. 193- 221 i Hans Fink et al. *Universitet og videnskab*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Fink, Hans (2004). „John Dewey“, i Lars Bo Kaspersen & Jørn Loftager (red.). *Klassisk og moderne politisk teori*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Fonsmark, Henning (1990). *Historien om den danske utopi*. København: Gyldendal.
- Fonsmark, Henning (1996). *Kampen mod kundskaber*. København: Gyldendal.
- Friisberg, Claus (1977). *Fofatningskampen i Danmark 1866-1901*, 2. udgave. København: Gyldendalske Boghandel.
- Friisberg, Claus (1998). *Den danske vej fra enevælde til demokrati. Borger og bonde i overgangsårene 1830 til 1848*. Årre: Vestjysk Kulturforlag.
- Friisberg, Claus (1999). *Demokratiets Triumf. Den første Junigrundlov*. Varde: Vestjysk Kulturforlag.
- Frykman, Jonas (1998). *Ljusande framtid!* Lund: Historiska Media.
- Frobert, Knud Aage, Kim Minke & Nils Mulvad (1998). *Lovgivning og demokrati i IT-alderen*. <http://www.djh.dk>.
- Giddens, Anthony (1996). *The Third Way*. Cambridge: Polity Press.
- Goodin, Robert E. (2002). *Reflective Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Goul Andersen, Jørgen (1979). *Mellemlagene i Danmark*. Århus: Forlaget Politica.
- Goul Andersen, Jørgen (1996). „Marginalisation, Citizenship and the Economy: The Capacities of the Universalist Welfare State in Denmark“, pp. 155-202 in Erik Oddvar Eriksen & Jørn Loftager (eds.). *The Rationality of the Welfare State*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Goul Andersen, Jørgen (1999). „Folket og eliteerne. Om meningsdannelse på masse- og elite-niveau“, pp. 52-69 i Jørgen Goul Andersen et al. *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Goul Andersen, Jørgen (1999a). „Changing Labour Markets, New Social Divisions and Welfare State Support: Denmark in the 1990s“, pp. 13-33 in Stefan Svallfors & Peter

- Taylor-Gooby (eds.). *The End of the Welfare State? Responses to the State Retrenchment*. London: Routledge.
- Goul Andersen, Jørgen (2000). „Welfare Crisis and Beyond. Danish Welfare Policies in the 1980's and 1990's“, pp. 69-87 in Stein Kuhnle (ed.). *Survival of the Welfare State*. London: Routledge.
- Goul Andersen, Jørgen (2002). „Danskernes deltagelse i foreningsliv og græsrodsbevægelser, 1979-2000“, pp. 198-228 i Flemming Mikkelsen (red.). *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Goul Andersen, Jørgen (2002a). *Coping with Long-Term Unemployment: Economic Security, Labour Market Integration and Well-being*. CCWS Working paper 2002-23, Aalborg University.
- Goul Andersen, Jørgen (2003). *Over-Danmark og Under-Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Goul Andersen, Jørgen (red.) (2003) med Christian Albrekt Larsen & Jan Bendix Jensen. *Marginalisering og velfærdspolitik. Arbejdsløshed, jobchancer og trivsel*. København: Frydenlund.
- Goul Andersen, Jørgen (2004). *Et ganske levende demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Goul Andersen, Jørgen & Ole Borre (red.) (2003). *Politisk forandring. Værdipolitik og nye skillelinier ved folketingsvalget 2001*. Århus: Systime.
- Goul Andersen, Jørgen & Sanne Lund Clement (1999). „Ny marginaliseringsundersøgelse af førtidspensionister mv.“ *NYT*, 2:1-2. Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.
- Goul Andersen, Jørgen & Sanne Lund Clement (2003). „Engagerede og kompetente vælgere?“, pp. 411-426 i Jørgen Goul Andersen & Ole Borre (red.). *Politisk forandring. Værdipolitik og nye skillelinier ved folketingsvalget 2001*. Århus: Systime.
- Green-Pedersen, Christoffer (2000). *How Politics still Matters*. Ph.d.-afhandling, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Gregersen, Thomas (1996). „Habermas' diskursteori om politisk demokrati“. *GRUS*, 17, 48:5-32.
- Gundelach, Peter (1980). *Græsrodder er seje*. Århus: Forlaget Politica.
- Gundelach, Peter (1988). *Sociale bevægelser og samfundsændringer*. Århus: Forlaget Politica.
- Gundelach, Peter & Lars Torpe (1999). „Befolkningens fornemmelse for demokrati: foreninger, politisk engagement og demokratisk kultur“, pp. 70-91 i Jørgen Goul Andersen et al. *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Habermas, Jürgen (1975). *Borgerlig Offentlighed*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Habermas, Jürgen (1987). „Historiebevidsthed og post-traditionel identitet“, i Jürgen Habermas. *Samtalens Fornuft*. København: Rosinante.
- Habermas, Jürgen (1992). *Faktizität und Geltung*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (1992a). „Further Reflections on the Public Sphere“, pp. 421-461 in Craigh Calhoun (ed.). *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge: MIT Press.
- Habermas, Jürgen (1995). „Tre normative demokratimodeller: om begrepet deliberativ politik“, pp. 30-45 i Erik Oddvar Eriksen (red.). *Deliberativ Politikk*. Oslo: Tano.
- Habermas, Jürgen (1996). *Diskursetik*. Frederiksberg: Det lille Forlag.
- Hall, Peter (1993). „Policy Paradigms, Social Learning, and the State“. *Comparative Politics*, 25, 3:275-296.

- Hansen, Bernhard (2004). „Plebejer- og netværkspartier – nyere empirisk forskning i politiske partier“. *Politica*, 36, 1:88–96.
- Heidar, Knut & Jo Saglie (2002). *Hva skjer med partiene?* Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Heisler, Martin O. & Robert Kvavik (1974). „Patterns of European Politics: The European Policy Model“, pp. 27–89 in Martin Heisler (ed.). *Politics in Europe*. New York: St. Martin's Press.
- Held, David (1987). *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hermann, Stefan (1999). *Fra folkeskole til selvdannelsescener*. Specialeopgave, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Hermann, Stefan (2002). „Kompetenceudvikling og livslang læring som politik for den tredje vej“. *Politica*, 34, 3:261–280.
- Hermann, Stefan (2003). „Folkeskolen i individualiseringens malstrømme“. *Unge Pædagoger*, 3-4:4–20.
- Hermann, Stefan (2003a). „Fra styring til ledelse – om kompetencebegrebets udvikling“. *Uddannelse*, 1, [www.uvm.dk/200301](http://www.uvm.dk/200301).
- Hesseldahl, Morten (2003). „Historie. Meninger og viden“. *Folkeskolens Genmæle*, 6, 1:8.
- Hjarvard, Stig (1995). *Nyhedsmediernes rolle i det politiske demokrati*. København: Statsministeriets Medieudvalg.
- Hjarvard, Stig (1999). „Politik som mediemontage. Om mediernes forandring af den politiske kommunikation“, pp. 30–51 i Jørgen Goul Andersen et al. *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Ho, Marianne & Inge Stockholm (1999). *Aktivering og medborgerskab. Fra passiv til aktiv social- og arbejdsmarkedspolitik – en kritisk analyse af Socialdemokratiets politiske kursskifte*. Specialeopgave, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Hoff, Jens & Niels Nørgaard Kristensen (2001). „Anneks-Demokratiet“. *GRUS*, 63:44–66.
- Horn, Line (2002). *Mangfoldighed eller konformitet?* Specialeopgave, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Hornbech, Birthe Rønn (1997). *Så gik der politik i det ...* København: Gyldendal.
- Jakobsen, Uffe & Morten Kelstrup (red.) (1999). *Demokrati og demokratisering: Begreber og teorier*. København: Forlaget Politiske Studier.
- Jensen, Henrik (1995). *Arenaer eller aktører? En analyse af Folketingets stående udvalg*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Jensen, Henrik (1999). „Folketingets partigrupper“, pp.103–130 i Ole Stig Andersen m.fl. (red). *Folketingets festskrift i anledning af grundlovens 150-års-jubilæum den 5. juni 1999*. København: Folketingets Præsidium.
- Jensen, Henrik (2002). *Partigrupperne i Folketinget*. København: Jurist- og Økonomforbundet.
- Jensen, Johan Fjord m.fl. (1983). *Dansk litteraturhistorie*, bd. 4. København: Gyldendal.
- Jensen, Lotte & Eva Sørensen (2004). „Netværk – fra vilkår til værktøj for styring og demokrati“. *Politica*, 36, 2:125–142.
- Jensen, Torben K. (1993). *Politik i praksis*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Jespersen, Karen (1999). *Opgør med den ny fattigdom*. København. Lindhart & Ringhoff.
- Jespersen, S.P. & S.L. Rasmussen (1998). *Fra velfærdsstat til velfærdssamfund – en analyse af 90'ernes velfærdsdebat*. Specialeopgave, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

- Jessop, Bob (2003). *Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony*. Manchester: Manchester University Press.
- Jordan, Bill (1998). *The New Politics of Welfare*. London: Sage.
- Juul, Søren (2002). *Modernitet, velfærd og solidaritet*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Jørgensen, Charlotte, Christian Koch & Lone Rørbech (1994). *Retorik, der flytter stemmer. Hvordan man overbeviser i den offentlige debat*. København: Gyldendal.
- Kaspersen, Lars Bo (2002). „Den tredje vej – et svar på det 21. århundredes udfordringer?“ *Politica*, 34, 3:245-260.
- Katz, Richard S. & Peter Mair (1995). „Changing Models of Party Organization: The Emergence of the Cartel Party“. *Party Politics*, 1:5-28.
- Kircheimer, Otto (1966). „The Transformation of the Western European Party Systems“, in Joseph LaPalombara & Myron Weiner (eds.). *Political parties and Political Development*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Knudsen, Tim (1995). *Dansk statsbygning København*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Knudsen, Tim (2001). *Da demokrati blev til folkestyre*. København: Akademisk Forlag.
- Knudsen, Tim (2003). *Offentlighed i det offentlige. Om historiens magt*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Koch, Hal (1946/1991). *Hvad er demokrati?* København: Gyldendal.
- Kommissionen om fremtidens beskæftigelses- og erhvervsmuligheder (1995). *Velstand og Velfærd – en analysesammenfatning*. København: Erhvervsministeriet.
- Kongshøj Madsen, Per (1999). *Denmark: Flexibility, security and labour market succes*. Employment and Training Papers 53, ILO, Geneva.
- Kongshøj Madsen, Per & Jørn Loftager (1998). „Denmark“, pp. 123-145 in Hugh Compstone (ed.). *The New Politics of Unemployment*. London: Routledge.
- Korsgaard, Ove (1997). *Kampen om lyset. Dansk voksenoplysning gennem 500 år*. København: Gyldendal.
- Kristensen, Niels Nørgaard (2003). *Billeder af magten. Portrætter til forståelse af magt og demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Kristiansen, Holger Spangsborg & Jesper Ræbild (2001). *Efterlønsreformen bag facaden – et sandt politisk drama*. København: Columbus.
- Krogh, Torben (1998). *Farvel til partierne – det politiske system under forvandling*. København: Gyldendal.
- Kuhn, Thomas S. (1973). *Videnskabens revolutioner*. København: Fremad.
- Kurrild-Klitgaard, Peter (1999). „Demokrati, magt og kollektive valgs rationalitet“, pp. 238-282 i Uffe Jakobsen & Morten Kelstrup (red.). *Demokrati og demokratisering: Begreber og teorier*. København: Forlaget Politiske Studier.
- Larsen, Lars Thorup (2002). „Staten, det er ikke mig“. *Politica*, 34, 3:281-295.
- Lebech, Adam (2002). *Democratic Communication in the Internet in Denmark*. Specialeopgave, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Linaa Jensen, Jakob (2003). *Demokratiske dialog på internettet – inklusion, deliberation og effekter*. Ph.d.-afhandling, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Lipset, Seymour M. & Stein Rokkan (1967). „Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction“, pp. 1-64 in Seymour M. Lipset & Stein Rokkan (eds.). *Party Systems and Voter Alignments*. New York: Free Press.

- Loftager, Jørn (1989). „Saglig politisk argumentation? Kritiske bemærkninger til den videnskabelige værdirelativisme i politologien“, pp. 95-120 i Steen Brock & Poul Pedersen (red.). *Dømmekraft. Objektivitet, subjektivitet og videnskab*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Loftager, Jørn (1990). „Den reformpædagogiske blindgyde“. *Kvan*, 11, 30:57-68.
- Loftager, Jørn (1994). „Den politiske offentlighed i teori og i praksis“, pp. 250-278 i Erik Oddvar Eriksen (red.). *Den politiske orden*. Oslo: Tano.
- Loftager, Jørn (1995). „Magt, normativitet og rationalitet“. *GRUS*, 16, 45:34-49.
- Loftager, Jørn (1996). „Citizens Income – A New Welfare State Strategy?“, pp. 134-149 in Erik Oddvar Eriksen & Jørn Loftager (eds.). *The Rationality of the Welfare State*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Loftager, Jørn (2001). „Émile Durkheim: Borgerrollen og det multikulturelle“, pp. 111-128 i Ove Korsgaard (red.). *Poetisk demokrati*. København: Gads Forlag.
- Loftager, Jørn (2002). „Aktivering som (ny) velfærdspolitisk tredjevej“. *Politica*, 34, 3:296-312.
- Loftager, Jørn (2003). „Samtalens magt“, pp. 74-86 i Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (red.). *På sporet af magten*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Loftager, Jørn (2003a). „Forord“, pp. 7-37 i T.H. Marshall. *Medborgerskab og social klasse*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Luhmann, Niklas (1999). *Sociale systemer*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Luhmann, Niklas (2002). *Massemediernes realitet*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Lund, Anker Brink (1999). „Journalistroller i det redigerede samfund“. *Politica*, 31, 2:133-146.
- Lund, Anker Brink (2002). *Den redigerende magt – nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Mandag Morgen Monitor (2000). *Menneske, magt og medier: Den nydanske presse*. Mandag Morgen A/S i samarbejde med Syddansk Universitet og Observer Danmark A/S. Tillæg til *Mandag Morgen*, 5.
- Manuel, Frank E. (1965). *The Prophets of Paris*. New York: Harper & Row.
- Marcuse, Herbert (1964). *Det éndimensionelle samfund*. København: Gyldendal.
- Marcussen, Martin (2002). *OECD og idéspillet – Game Over?* København: Hans Reitzels Forlag.
- Marshall, T.H. (1950/2003). *Medborgerskab og social klasse*. Hans Reitzels Forlag.
- Mead, George H. (1934). *Mind, Self and Society*. Chicago: Chicago University Press.
- Mead, Lawrence M. (1986). *Beyond Entitlement*. New York: The Free Press.
- Mead, Lawrence M. (1997). „Welfare Employment“, in Lawrence M. Mead (ed.). *The New Paternalism*, New York: The Free Press.
- Meiding, Jan (2001). „PISA-læsning“. <http://presse.uvm.dk/nyt/pm/pisamejding.html>.
- Michels, Robert (1911). *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*. Stuttgart: Kröner.
- Mik-Meyer, Nanna (1999). *Kærlighed og opdragelse i socialaktiveringen*. København: Gyldendal.
- Mik-Meyer, Nanna (2002). „Omsorgens herredømme“, pp. 107-129 i Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen (red.). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.



- Mik-Meyer, Nanna (2003). „Anne er sygdomsfikseret: Forhandling af en institutionel diagnose“, pp. 82-109 i Margaretha Järvinen & Nanna Mik-Meyer (red.). *At skabe en klient*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Miller, David (1993). „Deliberative Democracy and Social Choice“, pp. 74-92 in David Held (ed.). *Prospects for Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Mouritsen, Per (2001). *The Fragility of Liberty. A Reconstruction of Republican Citizenship*. Florence: European University Institute.
- Mørch, Søren (1982). *Den ny Danmarkshistorie 1880-1960*. København: Gyldendal.
- Nannestad, Peter (1989). *Reactive Voting in the Danish General Elections 1971-1979. A revisionist interpretation*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Nannestad, Peter (1993). „Paradigm, School, or Sect? Some Reflections on the Status of Rational Choice Theory in Contemporary Scandinavian Political Science“, *Scandinavian Political Studies*, 16, 2:127-147.
- Nannestad, Peter (2004). „Rational Choice/Public Choice“, i Lars Bo Kaspersen & Jørn Loftager (red.). *Klassisk og Moderne Politisk Teori*. København: Hans Reitzels Forlag (under udgivelse).
- Nielsen, Henrik Kaare (1991). *Demokrati i bevægelse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Nielsen, Klaus & Ove Kaj Pedersen (1989). „Fra blandingsøkonomi til forhandlingsøkonomi. Mod et nyt paradigme“, pp. 171-226 i Kurt Klaudi Klausen & Torben Hviid Nielsen (red.). *Stat og marked. Fra Leviathan og usynlig hånd til forhandlingsøkonomi*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Norris, Donald F. & Lyke Thompson (1995). *The Politics of Welfare Reform*. London: Sage.
- Nygaard Christoffersen, Mogens (1996). *Opvækst med arbejdsløshed*. København: Socialforskningsinstituttet, 96:14.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne. (1999). „Viden og videnskab om velfærdsstaten: Er der én dansk velfærdsstat?“ *GRUS*, 20, 56/57:6-39.
- Nørskov Toke, Karen (2002). *Paternalisme i dansk socialpolitik – autonomi eller moralisme?* Specialeopgave, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Olesen, Thomas (2002). „Zapatistas online?: internettet og transnational solidaritet“. *GRUS*, 66:56-72.
- Olsen, Johan P. m.fl. (1982). „Norway: Still Peacefull Coexistence and Revolution in Slow Motion?“, in Jeremy Richardson (ed.). *Policy Styles in Western Europe*. London: Allen & Unwin.
- Paldam, Martin & Friedrich Schneider (1980). „The Macro-Economic Aspects of Government and Opposition Popularity in Denmark 1957-78“. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 118:149-170.
- Pallesen, Eva (1998). *Folkeskolens myndighed*. Specialeopgave, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Pateman, Carol (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pateman, Carol (2000). „The Patriarchal Welfare State“, pp. 133-150 in Christopher Pierson & Francis G. Castels (eds.). *The Welfare State. A Reader*. Cambridge: Polity Press.
- Pedersen, Karina & Bernhard Hansen (2003). „Partimedlemmernes aktivitet“, pp. 73-102 i Lars Bille & Jørgen Elklit (red.). *Partiernes medlemmer*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

- Pedersen, Mogens N. (1977). „The Personal Circulation of a Legislature: The Danish Folketing 1849-1968“, pp. 63-101 in William O. Aydelotte (ed.). *The History of Parliamentary Behaviour*. Princeton: Princeton University Press.
- Pedersen, Mogens N. (1987). „The Danish ‘Working Multiparty System’: Breakdown or Adaptation?“, pp. 1-60 in Hans Daalder (ed.). *Party Systems in Denmark, Austria, Switzerland, the Nederland and Belgium*. London: Pinter.
- Pedersen, Mogens N. (1989). „En kortfattet oversigt over det danske partisystems udvikling“. *Politica*, 21, 3:265-278.
- Pedersen, Ove Kaj, Ritt Bjerregaard, Peter Elming, Simon Hansen, Henning Hummellose, Peter Højland & Janne Larsen (1994). *Demokratiets lette tilstand*. København: Spektrum.
- Petersen, Jørn H. (1985). *Den danske aldersforsørgelseslovgivnings udvikling I, Oprindelsen*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Petersen, Jørn H. (1996). *Vandringer i velfærdsstaten. 11 bidrag om velfærdsstatens legitimitet*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Petersson, Oluf, Gudmund Hernes, Sören Holmberg, Lise Togeby & Lena Wängnerud (2000). *Demokrati utan partier? Demokratirådets rapport 2000*. Stockholm: SNS Förlag.
- Plant, Raymond (1993). „Free Lunches Don’t Nourish: Reflections on Entitlements and Citizenship“, pp. 33-48 i Glenn Drover & Patrick Kerans (eds.). *New Approaches to Welfare Theory*. Hants/Vermont: Edward Elgar.
- Putnam, Hilary (1989). *Realism with a Human Face*. Harvard: Harvard University Press.
- Rasch, Bjørn Erik (1998). „Stortingsbeslutninger og demokrati“, i Knut Midgaard & Bjørn Erik Rasch. *Demokrati – vilkår og virkninger*. Bergen: Fakkbokforlaget.
- Rasmussen, Erik (1969). *Ideologi og Politik*. København: Gyldendal.
- Riker, William H. (1982). *Liberalism against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Change*. Prospect Heights: Waveland Press.
- Rorty, Richard (1990). „Science as Solidarity“, pp. 35-45 i Richard Rorty. *Objectivity, Relativism and Truth*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose, Nikolas (1999). „Inventiveness in Politics“. *Economy and Society*, 28, 3:467-493.
- Ross, Alf (1946). *Hvorfor demokrati?* København: Ejnar Munksgaard.
- Rothstein, Bo (1994). *Vad bör staten göra?* Stockholm: SNS Förlag.
- Schudson, Michael (1992). „Was There Ever a Public Sphere?“, pp. 143-164 in Craig Calhoun (ed.). *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge: The MIT Press.
- Schultz Jørgensen, Kresten (1998). *Det sidste menneske: Da danskene opgav demokratiet*. København: Samlerens Bogklub.
- Schumpeter, Joseph A. (1943/1976). *Capitalism, Socialism and Democracy*. London and New York: Routledge.
- Seip, Jens A. (1958). „Teorien om den opinionsstyrede enevælde“. *Norsk historisk tidsskrift*, 38.
- Skjæveland, Asbjørn (2003). *Government Formation in Denmark 1953-1998*. Århus: Forlaget Politica.
- Socialministeriet (2000). *Socialpolitik som investering*. Socialpolitisk Redegørelse 2000. København: Socialministeriet.
- Spragens, Jr., Thomas (1981). *The Irony of Liberal Reason*. Chicago: The University of Chicago Press.

- Strömbäck, Jesper (2000). *Makt och Medier. En bok om samspelet mellan medborgarna, medierna och de politiska magthavarna*. Stockholm: Studentlitteratur.
- Stubager, Rune (2003). „Ændrede skillelinier siden 1960'erne?“ *Politica*, 35, 4:377-390.
- Svensson, Palle (1996). *Demokratiets krise? En debat- og systemanalyse af dansk politik i 1970'erne*. Århus: Forlaget Politica.
- Svensson, Palle & Lise Togeby (1986). *Politisk Opbrud*. Århus: Forlaget Politica.
- Svensson, Palle & Lise Togeby (1989). „Græsrodsdeltagelse mellem politisk mobilisering og interessevaretagelse“, i Jørgen Elklit & Ole Tonsgaard (red.). *To folketingsvalg*. Århus: Forlaget Politica.
- Sørensen, Andreas Juul (1999). „Kommunitarismen – alt for spændende til at blive taget alvorlig“. *Grus*, 20, 56/57:161-180.
- Sørensen, Eva (2002). *Politikerne og netværksdemokratiet. Fra suveræn politiker til meta-guvernør*. København: Jurist- og Økonomforbundet.
- Thomsen, Niels (1972). *Dagbladskonkurrencen 1870-1970*. København: Gad.
- Thorsen, Svend (1947). *Danmarks Rigsdag*. København: Forlaget Fremad.
- Thorsøe, Alex (1919). *Grundrids af Den Danske Rigsdags Historie. Fra 1866 til 1915*. København: J.H. Schultz Forlag A/S.
- Togeby, Lise (1989). *Ens og forskellig. Græsrodsdeltagelse i Norden*. Århus: Forlaget Politica.
- Togeby, Lise, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Magt og demokrati i Danmark – hovedresultater fra Magtudredningen*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torfiing, Jakob (1999). „Workfare with Welfare: Recent Reforms of the Danish Welfare State“. *Journal of European Social Policy*, 9, 1:5-28.
- Torfiing, Jakob (2004). *Det stille sporskifte i velfærdsstaten. En diskursteoritisk beslutningsprocesanalyse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torpe, Lars & Torben K. Kjeldgaard (2003). *Foreningssamfundets sociale kapital. Danske foreninger i et europæisk perspektiv*. Århus: Magtudredningen.
- Ullrich, Jens (2001). „Politisk identitet og demokrati“. *GRUS*, 22, 63:27-43.
- Undervisningsministeriet (2000). *Elementer i tilrettelæggelse af undervisningen*. København: Undervisningsministeriet.
- Warren, Mark E. (1996). „Deliberative Democracy and Authority“. *American Political Science Review*, 90, 1:46-60.
- Weigård, Jarle (1995). „Repræsentation og rationalitet“, pp. 70-104 i Erik Oddvar Eriksen (red.). *Deliberativ politikk. Demokrati i teori og praksis*. Oslo: TANO.
- Westerståhl, Jørgen (1992). „Mediernes roll – TV-Avisen“, pp. 98-126 i Jørgen Goul Andersen, Hans Jørgen Nielsen & Jørgen Westerståhl. *Vi og vore politikere*. København: Spektrum.
- Worre, Torben (1979). „Forandringer i det danske partisystems sociale grundlag“, pp. 68-82 i Mogens N. Pedersen (red.). *Dansk politik i 1970'erne*. København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Zaller, John (1992). *The Nature and Origins of Mass Opinion*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Østergård, Uffe (1988). „Bønder og danskere – et essay om dansk mentalitet og politisk kultur“, pp. 317-369 i Vagn Wåhlin (red.). *Historien i kulturhistorien*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

- Åkerstrøm Andersen, Niels (1995). *Selvskab forvaltning. Forvaltningspolitikken og centralforvaltningens udvikling 1900-1994*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Åkerstrøm Andersen, Niels (2003). *Borgernes kontraktliggørelse*. København: Hans Reitzels Forlag.

# UDGIVELSER FRA MAGTUDREDNINGEN

PR. 15. JUNI 2004

## B Ø G E R

- Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Togeby & Signild Vallgård (red.) (1999). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Peter Munk Christiansen, Birgit Møller & Lise Togeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Anette Borchorst (red.) (2002). *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Martin Marcussen (2002). *OECD og idéspillet – Game Over?* København: Hans Reitzels Forlag.
- Lise Togeby (2002). *Grønlandere i Danmark. En overset minoritet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torben Beck Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen (red.) (2002). *Territorial dynamik – streger på landkort, billeder i vore hoveder*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Flemming Mikkelsen (red.) (2002). *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jens Blom-Hansen (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen (red.) (2002). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Anker Brink Lund (2002). *Den redigerende magt – nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Finn Sivert Nielsen & Inger Sjørnslev (red.) (2002). *Folkets repræsentanter. Et antropologisk blik på Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Thomas Pedersen (red.) (2002). *Europa for folket? EU og det danske demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørsgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Martin Marcussen & Karsten Ronit (red.) (2003). *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark – forandring og kontinuitet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Gorm Winther (red.) (2003). *Demokrati og magt i Grønland*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

- Lise Togeby (2003). *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torben Beck Jørgensen (red.) (2003). *På sporet af en offentlig identitet – værdier i stat, amter og kommuner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Erik Damgaard (2003). *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Hans Mouritzsen (red.) (2003). *Er vi så forbeholdne? Danmark over for globaliseringen, EU og det nære*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Hans Sode-Madsen (2003). *Farlig ungdom. Samfundet, ungdommen og ungdomskommissionen 1945-1970*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lars Bille & Jørgen Elkjær (red.) (2003). *Partiernes medlemmer*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (red.) (2003). *På sporet af magten*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Tim Knudsen (2003). *Offentlighed i det offentlige. Om historiens magt*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Niels Nørgaard Kristensen (2003). *Billeder af magten. Portrætter til forståelse af magt og demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgen Goul Andersen (2003). *Over-Danmark og under-Danmark? Ulighed, velfærdsstat og politisk medborgerskab*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Signild Vallgård (2003). *Folkesundhed som politik. Danmark og Sverige fra 1930 til i dag*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgen Grønnegård Christensen (2003). *Velfærdsstatens institutioner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Palle Svensson (2003). *Folkets røst. Demokrati og folkeafstemninger i Danmark og andre europæiske lande*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Mogens Rüdiger (2003). *Statens synlige hånd. Om lovgivning, stat og individ i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Thomas Pallesen (2003). *Den vellykkede kommunalreform og decentraliseringen af den politiske magt i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Henrik Jensen (2003). *Europaudvalget – et udvalg i Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Per Boje & Morten Kallestrup (2004). *Marked, erhvervsliv og stat. Dansk konkurrencelovgivning og det store erhvervsliv*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Bertel Heurlin (2004). *Riget, magten og militæret. Dansk forsvars- og sikkerhedspolitik under Forsvarskommissionerne af 1988 og af 1997*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jacob Torfing (2004). *Det stille sporskifte i velfærdsstaten. En diskursteoritisk beslutningsprocesanalyse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Anette Warring (2004). *Historie, magt og identitet. Grundlovsfejringer gennem 150 år*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jens Hoff (red.) (2004). *Danmark som informationssamfund. Muligheder og barrierer for politik og demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

- Ida Elisabeth Koch, Kristine Røberg, Sten Schaumburg-Müller & Jens Vedsted-Hansen (2004). *Menneskerettigheder og magtfordeling – domstolskontrol med politiske prioriteringer*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Bo Jacobsen, Flemming Troels Jensen, Mikkel Bo Madsen, Marius Sylvestersen & Claude Vincent (2004). *Den vordende demokrat – en undersøgelse af skoleklassen som demokratisk lærested*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Louise Phillips & Kim Schrøder (2004). *Sådan taler medier og borgere om politik. En diskursanalytisk undersøgelse af politik i det medialiserede samfund*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgen Goul Andersen (2004). *Et ganske levende demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lise Tøgeby (2004). *Man har et standpunkt ... om stabilitet og forandring i befolkningens holdninger*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torben K. Jensen (2004). *De folkevalgte – en analyse af folketingsmedlemmernes sociale baggrund og repræsentationsadfærd*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørn Loftager (2004). *Politisk offentlighed og demokrati i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

## S K R I F T E R

- Erik Oddvar Eriksen (1999). *Is Democracy Possible Today?* Århus: Magtudredningen.
- Ole Hammer & Inger Bruun (2000). *Etniske minoriteters indflydelseskanaler*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Peter Frølund Thomsen (2000). *Magt og indflydelse*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Elklit, Birgit Møller, Palle Svensson & Lise Tøgeby (2000). *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?* Århus: Magtudredningen.
- Jacob Gaarde Madsen (2000). *Mediernes konstruktion af flygtninge- og indvandrerspørgsmålet*. Århus: Magtudredningen.
- Karsten Vrangbæk (2001). *Ingeniørarbejde, hundslagsmål eller hovedløs høne? Ventetidsgarantier til sygehusbehandling*. Århus: Magtudredningen.
- Søren Laursen (2001). *Vold på dagsordenen. Medieme og den politiske proces*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Goul Andersen & Mette Tobiasen (2001). *Politisk forbrug og politiske forbrugere. Globalisering og politik i hverdagslivet*. Århus: Magtudredningen.
- Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Lise Tøgeby (2002). *Eksperter i medieme. Dagspressens brug af forskere 1961-2001*. Århus: Magtudredningen.
- Helle Porsdam (2002). *Fra pax americana til lex americana? En diskussion af dansk retliggørelse som en påvirkning fra USA*. Århus: Magtudredningen.
- Eva Østergaard-Nielsen (2002). *Politik over grænser: Tyrkeres og kurderes engagement i det politiske liv i hjemlandet*. Århus: Magtudredningen.
- Jonathan Schwartz (red.) (2002). *Medborgerskabets mange stemmer*. Århus: Magtudredningen.
- Walter Korpi (2002). *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995*. Århus: Magtudredningen.
- Steen Thomsen, Torben Pedersen & Jesper Strandskov (2002). *Ejerskab og indflydelse i dansk erhvervsliv*. Århus: Magtudredningen.

- Frank Rasmussen & Peder Andersen (2002). *Globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Carsten Greve (2002). *Privatisering, regulering og demokrati. Telestyrelsens funktion som uafhængig reguleringsmyndighed*. Århus: Magtudredningen.
- Ann-Dorte Christensen (2003). *Fortællinger om identitet og magt. Unge kvinder i senmodemiteten*. Århus: Magtudredningen.
- Thomas Schøtt (2003). *Den økonomiske elites netværk*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Dahler-Larsen & Niels Ejersbo (2003). *Djeficering – myte eller realitet?* Århus: Magtudredningen.
- Jan H. Hermansen, Lars Bille, Roger Buch, Jørgen Elklit, Bernhard Hansen, Hans Jørgen Nielsen & Karina Pedersen (2003). *Undersøgelsen af medlemmerne af de danske partiorganisationsationer. Dokumentation*. Århus: Magtudredningen.
- Lars Torpe & Torben K. Kjeldgaard (2003). *Foreningsamfundets sociale kapital. Danske foreninger i et europæisk perspektiv*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Blom-Hansen (2003). *Subsidiaritetsprincippet vendt på hovedet? EU's strukturpolitik og Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Peter Christensen (2003). *Domstolene – den tredje statsmagt*. Århus: Magtudredningen.
- Camilla Palmhøj Nielsen (2003). *Til glæde for hvem? – om intern regulering i staten*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *De som meget har ... Store danske virksomheder som politiske aktører*. Århus: Magtudredningen.
- Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Demokratiske udfordringer. Kort udgave af Magtudredningens hovedresultater*. Århus: Magtudredningen.
- Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Power and Democracy in Denmark. Conclusions*. Århus: Magtudredningen.
- Birte Siim (2003). *Medborgerskabets udfordringer – etniske minoritetskvinders politiske myndiggørelse*. Århus: Magtudredningen.
- Anette Borchorst (2003). *Køn, magt og beslutninger. Politiske forhandlinger om barselsorlov 1901-2002*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Dahler-Larsen (2004). *Evaluering og magt*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Blom-Hansen & Jørgen Grønnegård Christensen (2004). *Den europæiske forbindelse*. Århus: Magtudredningen.
- Palle Svensson (2004). *Danskeme, magten og demokratiet*. Århus: Magtudredningen.