politica 50
Tidsskrift for politisk videnskab

Nr. 4 | November 2018

50-års jubilæumsnummer

K.E. Løgstrup
Politik og etik (Årg. 2, 1969)

Georg Sørensen
Kamp for en gammel økonomisk verdensorden? (Årg. 10, 1978)

Jørgen Grønnegård Christensen
Mandariner og ministre (Årg. 15, 1983)

Erik Rasmussen
Magtens grænser (Årg. 15, 1983)

Lise Togeby
Politisk radikalisme i arbejderklassen og mellemlagene (Årg. 19, 1987)

Jørgen Elklit
Faldet i medlemstal i danske politiske partier. Nogle mulige årsager (Årg. 23, 1991)

Erik Albæk
Den politiske dagsorden - en skraldespand? AIDS som illustrativ case (Årg. 23, 1991)

Jørgen J. Poulsen
Retfærdighed og/eller fællesskab - et grundrids af politisk filosofi (Årg. 28, 1996)

Ole Borre
Dansk vælgeradfærd 1960-2001 (Årg. 35, 2003)

Asbjørn Sonne Nørgaard
God statskundskab: heksekunst eller håndværk? (Årg. 39, 2007)

politica
Tidsskrift for politisk videnskab

Redaktion:
Anne Binderkrantz, Vincent Keating, Anne Mette Kjeldsen, Mette Kjær, Robert Klemmensen, Lasse Lindekilde, Asbjørn Sonne Nørgaard, Thomas Pallesen, Kim Mannemar Sønderskov og Jakob Tolstrup (anmeldelser) og Sune Welling Voigt.

Redaktionskomité:
Peter Dahler-Larsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
Kasper Møller Hansen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
Peter Viggo Jakobsen, Forsvarsakademiet
Lotte Jensen, CBS
Helene Kyed, DIIS
Christian Albrect Larsen, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet
Helle Ørsted Nielsen, Institut for Miljøvidenskab og Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet
Morten Ougaard, Department of Business and Politics, CBS
Ole Helby Petersen, Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, RUC
Søren Winter, VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

© *politica*

Omslagsdesign: Kasper Lægård, Avail Design
Grafisk tilrettelæggelse: One Hundred Proof
ISSN 2246-042X

Redaktionen sluttet den 31. oktober 2018

Tilmelding til nyhedsbrev: www.politica.dk
E-mail: politica@ps.au.dk

Politica publicerer alene artikler bedømt ved peer review, enten i form af enkeltstående artikler bedømt ved mindst to anonyme reviewers eller som del af et temanummer bedømt ved mindst én anonym reviewer. Der accepteres manuskripter på dansk, norsk og svensk.

Se www.politica.dk for kontaktoplysninger og skrivevejledning.

Politica er indekseret i *International Political Science Abstracts,* som udgives af IPSA.

Tidsskriftet Politica
c/o Institut for Statskundskab
Bartholins Allé 7, 8000 Aarhus C

Indhold

417 *Jørgen Elklit*
Forord

419 *K. E. Løgstrup*
Politik og etik
Årg. 2, nr. 1 (1969)

434 *Georg Sørensen*
Kamp for en gammel økonomisk verdensorden?
Årg. 10, nr. 1 (1978)

459 *Jørgen Grønnegård Christensen*
Mandariner og ministre
Årg. 15, nr. 1 (1983)

480 *Erik Rasmussen*
Magtens grænser
Årg. 15, nr. 3 (1983)

507 *Lise Togeby*
Politisk radikalisme i arbejderklassen og mellemlagene
Årg. 19, nr. 3 (1987)

523 *Jørgen Eklit*
Faldet i medlemstal i danske politiske partier. Nogle mulige årsager
Årg. 23, nr. 1 (1991)

547 *Erik Albæk*
Den politiske dagsorden – en skraldespand? AIDS som illustrativ case
Årg. 23, nr. 4 (1991)

569 *Jørgen J. Poulsen*
Retfærdighed og/eller fællesskab – et grundrids af politisk filosofi
Årg. 28, nr. 2 (1996)

588 *Ole Borre*
Dansk vælgeradfærd 1960-2001
Årg. 35, nr. 4 (2003)

602 *Asbjørn Sonne Nørgaard*
God statskundskab: heksekunst eller håndværk?
Årg. 39, nr. 3 (2007)

Forord

Politicas redaktion har bedt mig – sikkert fordi jeg repræsenterer en ældre generation af redaktionsmedlemmer – om at skrive et par ord som introduktion til tidsskriftets store og flotte jubilæumsnummer. Det gør jeg gerne.

Politica startede i slutningen af 1960'erne som et fagligt ambitiøst studenterprojekt. Dengang var der jo kun ét Institut for Statskundskab, og en gruppe engagerede studenter af forskellig faglig og politisk observans mente, at der var behov for en kanal for faglig engageret meningsudveksling og forsknings- og vidensformidling, også gerne med udblik til tilgrænsende fag, historie, filosofi etc.

De første par numre kom i duplikeret A4-format, men inden længe gik man over til et mindre format. Skrivemaskinetypografien holdt sig dog ganske længe; den giver fortsat numrene fra den periode et absolut tidstypisk præg. Og hele tiden diskuterede man, hvordan balancen mellem temanumre og samlenumre skulle være. Det gør man vist stadigvæk!

Et problem i den første halve snes år var at sikre regulariteten i udgivelsen, også fordi redaktionsmedlemmerne også var optaget af mange andre ting end tidsskriftudgivelse. I takt med, at nogle af dem blev færdige med studierne – og i nogle tilfælde også blev ansat på instituttet – voksede forståelsen for, at der kunne være en idé i at udvikle Politica til et egentligt politologisk fagtidsskrift, hvis udgivelse i højere grad blev varetaget af instituttets lærere. Sidst i 1970'erne blev der derfor foretaget forskellige redaktionelle omrokeringer, som skulle sikre, at Politica i højere grad blev et primært fagligt forankret tidsskrift for politisk videnskab, udgivet ved det dengang dominerende statskundskabsinstitut i Aarhus. Noget af inspirationen til denne omorientering kom i øvrigt fra de andre nordiske lande.

Operationen lykkedes, og heldigvis døde patienten ikke. Tværtimod udviklede tidsskriftet sig gradvist henimod den position, som Politica nu har: En veletableret og bredt forankret institution i dansk statskundskab, som fungerer som en helt nødvendig udgivelseskanal for fagligt solide artikler inden for politologiens mange forskellige delområder, med peer review og al den slags. Og tidsskriftet udgives vel at mærke på dansk. Det har gennem alle de mange år været vigtigt for de forskellige redaktioner at holde fast i, at udgivelsen af Politica er med til at styrke den opfattelse, at faglige aktiviteter også skal kunne

varetages på nationalsproget. Det ville virkelig være trist, hvis statskundskab ikke også kunne bedrives på dansk og formidles på dansk til en dansk offentlighed! Også af den grund er der al mulig grund til at gratulere Politicas nuværende redaktion med, at man så overbevisende har kunnet leve op både til faglige og sproglige målsætninger – samtidigt med, at man også har kunnet holde fast i regulariteten i udgivelseskadencen.

Redaktionen har valgt at markere, at Politica nu er i sin 50. årgang med som årgangens sidste nummer igen at udsende et hard copy-samlenummer, hvortil man har udvalgt ti artikler fra de første 40 årgange. Det synes jeg er en fin måde at markere jubilæet på. Udvælgelseskriterierne har i øvrigt været at finde frem til nogle fagligt markante artikler, men også til artikler, som gennem årene har opnået en betydelig udbredelse, i undervisning og på anden måde.

Til lykke til Politica – og tak til redaktionen for en flot jubilæumsgave: Til alle os fra alle jer!

Jørgen Elklit

K.E. LØGSTRUP
Professor, dr.theol.

POLITIK OG ETIK

I. Magt

Forbindelsen mellem politik og etik knyttes først som sidst af magtfænomenet. Hvad det gælder om, er at magten stilles i en opgaves tjeneste, og at den får lagt saglighedens bidsel på sig. Fremfor alt kommer det an på rangforholdet mellem magt og opgave. Magten kan nemlig gå på egen hånd, den kan rive sig løs fra sine opgaver, slå dem over ende, vælte sig hen over dem og blive til en magt for magtens egen skyld. Overladt til sig selv er magtudfoldelsen uindskrænket, den ejer ikke i sig selv nogen direktiver, dem er den henvist til at få fra sin opgave.

Opgaver, der ikke kan løses uden magt, er der nok af. Magt er ikke af det onde. Og den opgave-bundne magt er alt andet end vilkårlig. Den, der har magt i kraft af sagkundskab, skænker det ikke en tanke, at han udøver magt, når han gør det. Måske har han ikke forskellige valgmuligheder, hvis han vil følge sin sagkundskab, den anviser ham én og kun én mulighed. Og vakler han, fordi hans egen sagkundskab ikke kan give ham entydig besked om, hvilket valg der er det rigtige, hænder det, at magtudøvelsen føles som en ulykkelig byrde.

Men der er også folk, der befinder sig vel ved at have magt, de er robuste nok til at kunne lide det. Dem må vi være glade for, hvis de ellers udøver deres magt for opgavens skyld.

En misforståelse er det at mene, at man skal give ham magt, der nødig vil have magt, som om det var givet, at han ikke vil misbruge den, men stille den i sagens tjeneste. Ganske vist vil han ikke ledes af magtbrynde, men der er mange andre motiver til at misbruge magt, der er ikke blot styrkens, der er også svaghedens motiver til det. Den, der befinder sig ilde i magthaverens rolle, fordi han mangler den fornødne robusthed, vil være tilbøjelig til at misbruge den af menneskefrygt.

En tilsvarende misforståelse er det at mene, at den, der glad og gerne har magt, af den grund misbruger den. Der er magtmennesker, der ikke lider af magtbrynde. Magtglæden holdes i skak af interessen i sagen og opgaven.

Men magt udstyres et menneske ikke bare med til løsning af bestemte opgaver. Magt er et lige så omfattende som elementært, ja allestednærværende fænomen, givet med vor indbyrdes afhængighed. Den kan vi umuligt unddrage os. Vort tilværelsesrum er aldrig tomt for andre mennesker, ikke et øjeblik, altid er det fyldt ud, både i vor foretagsomhed og i vor fantasi, af andre menneskers eksistens. Vi bilder os ind, at vi til at begynde med er til for os selv, med nok

af tomt rum omkring os til at have manøvrefrihed til enten at tage et forhold op til andre eller lade være med det. Men det er en illusion (note 1). Ganske vist kan et menneske bryde med familie, vise arbejdsfæller den kolde skulder, trækker sig bort fra venner, men derfor kommer det ikke til at leve i uafhængighed af dem, men kun i en anden slags afhængighed, i nagets og bitterhedens, i hadets og fornærmethedens. Og selv om det skulle lykkes at få dem til at forsvinde ud af vor tilværelse, betyder det kun, at deres plads indtages af andre. Socialt kan vi bryde med en person eller en gruppe, trække os ud af relationerne til dem. Også psykisk er det muligt, om end adskilligt vanskeligere. Tit og mange gange kan vi ikke slippe psykisk hvad vi har sluppet socialt. Men det betyder altsammen ikke, at vi sætter os udenfor vor tilværelses interdependens. Vor tilværelse går for sig i relationer til andre mennesker, udenfor dem er vi aldrig til, hvor meget end een person udskiftes med en anden. Der er folk, hos hvem der er træk igennem relationerne, den ene afløser den anden, men relationerne som sådanne består. Troløshed, flygtighed, trang til nyt ophæver ikke interdependensen, for den er der intet pusterum. Det er ligeså lidt tilfældet som et menneske ophører med at være et sprogligt væsen, så længe det hverken taler, lytter eller læser. (note 2).

Vor afhængighed af hinanden betyder nu nærmere beset, at vi er genstand for magtudøvelse, og at vi selv udøver magt. Vi befinder os aldrig nogensinde i et magttomt rum. Den enkeltes livsudfoldelse er også altid en udfoldelse af hans magt over andre. Livs- og magtudfoldelse kan ikke skilles ad. Det gør vor tilværelse farlig, og det er en farlighed, der aldrig nogensinde vil kunne skaffes af vejen. Det ville heller ikke være ønskeligt. Thi den enkeltes livs- og magtudfoldelse er ikke alene til skade for den anden, men også til gavn for ham. Hvilke goder er der ikke tilflydt os, hvilke impulser har vi ikke fået ved den magt, som andre har haft over os, og som vi eufemistisk kalder deres indflydelse og påvirkning. Nej, magtudfoldelsen, fordi den nu engang er uadskillelig med livsudfoldelse, skal ikke udryddes, men tæmmes.

Der er to forskellige former for magt. Een er den umiddelbare eller rent personlige magt, som den ene udøver over den anden. Sommetider kaldes den og-

---

Note 1. Indbildningen skyldes blandt andet tre ting. 1) Fordi vi legemligt kan bevæge os frit og uhindret, med luft omkring os til alle sider, og vælge om vi vil gå eller stå og hvorhen vi vil gå, bilder vi os ind, at sådan er det også fat med vor tilværelse i dens historicitet. 2) Fordi en så stor del af vor tilværelse, langt det meste af den, er en tilværelse i fantasien, forledes vi til at tro, at i den er vi til for os selv, udenfor alt, uden at betænke at hele vor historisk fyldte verden følger med over i fantasien. 3) Hvad der gælder socialt - at vi kan trække os ud af relationerne til andre - overfører vi uvilkårligt til vor eksistens-struktur.

Note 2. I den kval, der er ved ensomheden viser det sig, at udenfor interdependensen er der ingen tilværelse. Det er et vidnesbyrd om det samme når der ikke er det forhold i den ganske verden, som en psykolog som Erich Fromm ikke mener at kunne forklare med trangen til at ophæve ensomheden. Kun begår han den fejl at gå ud fra ensomheden i stedet for ud fra interdependensen.

så den psykologiske magt. Hvad man tænker på er, at den enes liv er så sammenvævet med den andens, at alle forhold mellem mennesker på umiddelbar vis er magtforhold. En anden er derimod den magt, som en person har fået delegeret; den er en offentlig magt, ofte defineret af love for dens udøvelse. Sommetider kaldes den magt i kraft af kompetence. Den tjener til at regulere samlivet og beskytte den ene mod den andens overgreb.

Hvad angår den første slags magt vil jeg nøjes med at henlede opmærksomheden på et ejendommeligt fænomen, der forlanger en forklaring, og hvis forklaring siger noget om den magt, som vi umiddelbart udøver over hinanden.

Alle sammen kender vi til, at der er personer, som folk er tilbøjelige til at bøje sig for. De har pondus, som man siger. Deres ord bliver taget alvorligt, og står deres meninger ikke ligefrem uimodsagte, så gør man sig i hvert fald umage for at imødegå dem. Negligere dem gør man i alle fald ikke. Så meget mærkeligere er det, at den magtfulde person ikke behøver at udmærke sig på nogen som helst måde, ikke ved begavelse, ikke ved indsigt, ja ikke engang ved karakterfuldhed. Hans forståelse kan være unuanceret, hans standpunkter hen i vejret. En undermåler kan have en ikke ringe påvirkningsmagt.

Omvendt hænder det, at den autoritetsløse person er højst begavet og fuld af indsigt. Ja, det besynderligere er, at en åndelig udstråling, der fængsler og som andre nyder godt af og for hvis skyld den pågældendes selskab søges, ikke behøver at give den bitterste autoritet og magt. Ofte tværtimod.

Nu vil jeg ikke give en generel forklaring på de to fænomener, og da slet ikke give en generel forklaring på, hvad der giver magt i den umiddelbare forstand, som jeg foreløbig taler om; jeg vil kun pege på, hvad der i visse tilfælde er forklaringen, og den er, at en person får magt på sin tillukkethed. Et vist forbehold i den personlige konstitution, en sidste reserverthed forlener med magt. I al imødekommenheden, elskværdigheden og måske charmen er der et "adgang forbudt". Hertil og ikke længere. Det er næsten lige meget, hvordan et menneske lukker sig til - det påvirker. Ikke kun når et menneske lukker sig til i den pondus, det giver sin stillingtagen og sine ord, men også når det lukker sig til i bevidst korrekthed, ja det giver også til tider påvirkningsmagt at lukke sig til i skaberi eller fornærmelse.

Det går til på følgende måde: I tilliden giver den enkelte sig til at være til ude i forholdet til den anden i forventning om at blive godtaget og modtaget af ham. Ikke sådan at forstå, at den tillidsfulde regner med, at den anden vil være enig med ham. Det ligger på et andet og dybere plan end enighed og uenighed, tilslutning og modstand. Skepsis overfor ens mening behøver ikke at involvere den bitterste skepsis overfor ens person. I uenigheden tages ens mening for fuldgyldig, værd at modsige.

Men lukker den anden nu af, forsøger den tillidsfulde at støde igennem forbeholdenhedens mur, han gør sig håb om at få den anden til at opgive sin reserverthed. Og det har sin risiko. Han tapper sin tillid for tryghed, hvormed han er på vej ind i den magtsfære, som den anden skaber sig med sin tillukkethed. Magt får den anden ved at gøre sig kostbar, og kostbar gør han sig ved at lukke af. For at lirke tillukketheden op, bøjer den tillidsfulde sig, giver efter, og det kan ende med, at tilliden opløses i underkastelse. For at komme ud af den usikkerhed, som den andens tillukkethed hensætter ham i, retter han sig efter ham. En komponent i det man kalder lederegenskab kan være en sidste, usikkerhedsskabende utilnærmelighed også måske ikke mindst i det politiske liv. Lederen reserverer sig, hvad man bliver utryg af, man ved ikke rigtigt, hvor man er henne i sit forhold til ham. Og i utrygheden bliver man et bytte for lederens magtudøvelse. Autoritet og magthan han reserveret sig - bare ved at reservere sig. Magt i umiddelbar og psykologisk forstand er mange gange skabt af ubestemte illusioner om, hvad der skjuler sig bag utilnærmeligheden. Der er nemlig ingenting. Der er ingen reserve hverken af kræfter eller evner bag reserverthæden. Tom tillukkethed er i givet fald nok til at give myndighed og indflydelse. Jeg siger ikke, at det er reglen, kun at det hænder, men ikke så helt sjældent.

Omvendt gælder det, at den der forbeholdsløst og ureserveret er til stede i hvad han siger og gør, uden tanker for at hans nærvær i ord og adfærd skulle blive udnyttet, gør sig autoritetsløs. Med åbenhed prisgiver han den magt, som han i kraft af sin person kunne få over os, for kun at lade det blive for indsigtens skyld, at vi tager hans ord til os. Det forbeholdsløse, det ureserverede i holdningen er autoritets-ophævende. Det er ikke, som Kierkegaard mente, meddelelsens indirekthed, men tværtimod dens åbenhed, der stiller den anden frit. Med oprigtighed giver et menneske os tryghed og frihed, thi med oprigtighed nedbryder det sine egne magt- og autoritetsmuligheder.

Jeg kommer nu til den delegerede magt, til magten som kompetence. Med den er vi for alvor ovre i det politiske liv, ordet "politisk" taget i viid forstand. Her støder vi imidlertid på den opfattelse, at etik har meget lidt med politik at skaffe, og næstekærlighedsbuddet har det i hvert fald slet ikke. Fra vidt forskelligt hold, fra folk indenfor socialvidenskabsmændenes rækker og fra folk indenfor teologernes rækker, forsøger man at få splittet etik og politik ad. Den socialvidenskabelige begrundelse er en dobbelt: a) Det økonomiske liv er blevet for kompliceret til, at de politiske afgørelser kan træffes ud fra ideologiske og etiske synspunkter. b) Ideologi og etik tjener i politik ikke til andet end at camouflere egoistiske interesser. Også den teologiske begrundelse er en dobbelt. a) Politik angår den kollektive ordning, etik i radikal forstand hører hjemme i enkelt-person relationen. b) Etik gør politikken sværmerisk. Spørgs-

målet er altså: Kan vi gøre etiske synspunkter gældende i det politiske liv uden at forfalde til sværmeri og overføre, hvad der kun gælder i enkeltperson-relationen til den kollektive orden?

II. Værdinihilisme og teologi

Den klassiske nationaløkonomi var værdineutral, siger Poul Meyer, den nægtede pure "at give anvisninger på, hvilke goder der bør foretrækkes i produktion og omsætning". Den klassiske nationaløkonomi med dens udbuds- og efterspørgselskurver og markedsmekanisme findes ikke mere. Men værdineutralismen er gået over i den nyeste økonomiske teori. Dens modeller fungerer lige godt, hvad enten de fodres med nødder eller æbler, med fjernsyn eller springmadrasser (Poul Meyer, Politisk videnskab, København 1962).

Nationaløkonomens halstarrige værdineutralisme kritiseres af Galbraith, og Poul Meyer tilslutter sig hans kritik. "Det er nonsens i en økonomisk teori at gå ud fra, at den sultne mands behov for brød kan sidestilles med den rige mands behov for en ny bil". Og det er umoralsk, og den umoralitet har i praktisk politik til følge, at det principielt gælder om "at producere så meget som muligt af hvad som helst". Nationaløkonomernes og filosoffernes amoralske holdning fører i praktisk politik til umoral. Produktion af fjernsyn er ligeså godt som produktion af sunde boliger. Når det er god latin, at de politiske partier ikke tager stilling til, hvilken rangfølge man vil give de forskellige goder,som samfundet er i stand til at give sine borgere, er det ikke uden forbindelse med den teoritiske værdinihilisme. Der er sat skel mellem videnskab og politik, vurderingen hører politikken til, og den befatter videnskabsmanden sig ikke med, så længe han driver videnskab. Poul Meyers slutbemærkning lyder da også, at "værdinihilismen har skabt en sådan uvilje imod den "politiske filosofi", at den beskæftigelse med politiske problemer, der er en selvfølge for enhver politisk tungetaler, på det nærmeste er tabu for den videnskabsmand, der har helliget sit liv til en systematisk udforskning af samfundets problemer" (smst. s. 126).

Værdinihilismens målestok er verifikationsprincippet, ifølge hvilket etiske eller politiske værdisystemer og vurderinger i det hele taget hverken kan verificeres eller falsificeres. Men, gør Poul Meyer opmærksom på, man kan meget vel opstille en anden målestok, ifølge hvilken etiske og politiske værdisystemer udmærket lader sig måle - og han efterlyser sådanne målestokke.

Men Poul Meyer udvider angrebet, fra den værdineutrale nationaløkonomi til den værdineutrale filosofi og videre til eksistensteologien, som det jeg har sagt tages som eksempel på. Jo flere valgmuligheder og jo større handlefrihed der er, desto mere brug er der for vejledning. Men alle vægrer vi os imod at give den, nationaløkonomen, filosoffen og teologen. Valg og vurdering er subjektive, dermed er alt sagt. Folk geråder i større og større rådvildhed,

men se til om nogen vil træde hjælpende til, alle sætter vi vor vægring i system - i subjektivismens system. Det er, siger Poul Meyer, "en afgjort tragedie, at det moderne samfund skænker borgerne flere og flere valgmuligheder på alle områder, samtidig med at man giver disse mennesker mindre og mindre vejledning til at træffe alle disse valg" (smst. s. 122-123).

Kristendommen, "der så at sige per definition skulle give den enkelte fornøden etisk vejledning" forsømmer ikke alene den opgave, men benægter den. Poul Meyer anfører, at jeg udtrykkeligt vender mig imod kristendommens forvandling til anvendelige principper. Beslutningen er en subjektiv irrationel akt, i den opfattelse mødes værdinihilisten og teologen, Alf Ross og jeg. Vi er nået til en fælles fallit, ikke alene kan vi ikke hjælpe, men vi nægter endog at have til opgave at hjælpe. Poul Meyer indrømmer, at der er sket en vækst i erkendelse hos mig fra "Den etiske fordring" til "Kunst og etik", om end der mangler en del endnu. Problemet er, "om det er teologiens, filosofiens og forsåvidt altså også den politiske videnskabs opgave at udforme ... direktiver i form af etisk-politiske normer, hvoraf konkrete afgørelser kan deduceres".

Lad mig begynde med hvad Poul Meyer og jeg er enige om for at indkredse uenigheden. Poul Meyer er enig med mig i, "at ikke alle afgørelser kan udledes af en forhåndenværende norm. Løgstrup peger på, fortsætter Poul Meyer, at afgørelsessituationen opstår, fordi vi er kommer i tvivl om, hvorvidt de normer, vi hidtil har godtaget, stadigvæk duer, eller fordi konkurrerende normer optræder med hver sit krav". Og Poul Meyer føjer til, "at der findes talrige situationer, hvor hverken nuværende eller fortidige normer overhovedet kan komme i betragtning. I alle tilfælde kan afgørelsen altså ikke udledes af en norm. Man står alene i situationen". Den består altså i, at vi ikke uden videre kan handle i overensstemmelse med rådende normer. Vi er stedt i konflikt og er kommet i tvivl. Vil det nu sige, at den enkelte må træffe sit valg på sin egen vurdering uden at nogen kan komme ham til hjælp med oplysninger og vejledning? Nej, også i konflikts - og tvivlstilfælde er der mange logiske og rationelle overvejelser at anstille. Også det er vi enige om, og også den enighed slår Poul Meyer fast; jeg nærmer mig hans synspunkter på den etiske argumentation. Afgørelsen kan begrundes, og i begrundelse indgår ikke alene påstande om kausale sammenhænge, men også etiske vurderinger. Men hvad bliver der så tilbage af uenighed? Der bliver tre punkter.

Det første er det vanskeligste at få fat på, og jeg gad vide, om det er andet og mere end en vis forskel i interesse og formulering. Poul Meyer vil ikke udtrykke sig som jeg gør og sige, at hvor mange logiske og rationelle

overvejelser der end er at anstille inden afgørelsen træffes, så den altså er alt andet end blind, så er afgørelsen dog, når hensynene er modstridende, alogisk og irrational. Men er udtrykkene "alogisk" og "irrationel" andet end en tilspidset måde at formulere det på, som også Poul Meyer mener, nemlig at ikke alle afgørelser kan udledes af forhåndenværende normer, enten fordi de er konkurrerende, eller fordi der slet ingen findes? Når Poul Meyer sætter klovene i over for min formulering af den fælles erkendelse, er det fordi, hans interesse er at slå fast, at vurderinger kan og skal begrundes, og de begrundes nu engang med normer. Og, føjer han til, selv om en afgørelse ikke kan udledes af en forhåndenværende norm, kan de enkelte elementer i en situation underkastes en etisk vurdering.

Til gengæld er jeg tilbøjelig til at sætte klovene i - uden i og for sig at være uenig med Poul Meyer - når han siger, at problemet er, "om det er teologiens, filosofiens og forsåvidt altså ogsåden politiske videnskabs opgave at udforme ... direktiver i form af etisk-politiske normer, hvorudfra konkrete afgørelser kan deduceres". To ting vil jeg i hvert fald føje til. Den ene ting er hvad Poul Meyer selv anfører - i en tidligere sammenhæng - at en politisk konflikt kun sjældent lader sig løse ved at deducere adfærdsvalget ud fra en etisk norm. Den anden ting er, at hvor stor hjælpeløsheden end er, som øgede valgmuligheder og øget handlefrihed på alle områder bringer mennesker ud i - tilbage til autoritære ideologier, der sparede mennesker for rådvildhed vil vi jo dog ikke. Og det vil sige, at vejledningen kun kan være debatterende.

Men som sagt, i det stykke er der ingen uenighed mellem Poul Meyer og mig, når vi ser nærmere til. Forskellen består kun i, at vi lægger vægten et lidt forskelligt sted, hvad der kommer af, at han bekæmper værdinihilismen, medens jeg er på vej ud af eksistensteologien - uden at ville slippe, hvad den har ret i.

Det andet punkt er mest et forfængeligheds-spørgsmål. Apropos forfængelighed, det er en af kristendommens bagvendte virkninger, at alle laster og forbrydelser tilstår vi med vellyst, ja vi lyver os gerne et par ekstra til, hvis vi kan komme afsted med det, kun een beskyldning - viser vi fra os med alle tegn på forfærdelse og forargelse, og det er, at vi skulle være forfængelige. Intet under, at den i kristenheden, fortrængt, vokser svulstagtigt. Så bedst er det at være ved den. Men altså, jeg kan ikke se, at Poul Meyer har ret i, at jeg ikke har ydet etisk vejledning, med andre ord ikke skulle have anstillet materialistiske overvejelser og taget stilling til en række aktuelle, etisk-politiske problemer. Jeg kunne remse en hel del op, men skal nøjes med at nævne nogle ting, jeg har givet mit besyv med i den fra tid til anden opdukkende seksualdebat, og jeg har givet mit besyv med i diskussionen om atombevæbningen og terrorbalancen, da det var særlig aktuelt under den kolde krig; på foranledning af kriminaliseringen af kommunismen i flere lande har jeg forsøgt at be-

lyse de problemer, det indebærer, at retsstaten ikke kan slippe for at være en livsanskuelsesstat; den betrængte situation, som demokratiet kommer i, jo mere kompliceret samfundsmaskineriet bliver, har jeg forsøgt at tage stilling til; modstansret og modstandspligt har jeg flere gange taget op til undersøgelse - og mere til.

Men hvordan rimer det med, at jeg har ment, at man ikke kan hente etisk vejledning i kristendommen? Og hvordan rimer det med, at jeg anser den etiske fordring for tavs, radikal, eensidig og uopfyldelig? Det gør det godt nok, fordi jeg har skelnet mellem den etiske fordring og de moralske normer og ment, at der var den etiske fordrings radikalitet til forskel. Hvoraf jeg drog den konsekvens, at nok kunne man deducere afgørelser i etisk-politiske spørgsmål ud fra de rådende moralske normer, men ikke ud fra den etiske fordring; det var dens radikalitet en hindring for. Det sidste er faldet Poul Meyer sådan i øjnene, at han har set bort fra den material-etiske vejledning, som jeg faktisk har fordristet mig til at give, mere eller mindre debatterende og mer eller mindre tøvende.

Noget andet er, at jeg er kommet i tvivl om to ting. Er ikke meget af det, der går under navn af moralske normer ret beset idealdannelser? Hører den etiske fordring - som idé vel at mærke - ikke med til de overvejelser, der resulterer i en stillingtagen til etisk-politiske problemer. Dermed er jeg kommet til det tredie punkt, hvor jeg vil give Poul Meyer ret. Ikke fordi jeg i og for sig vil gå fra, hvad jeg har sagt, men fordi jeg har forsømt to distinktioner, distinktionen mellem moral og idealdannelse og distinktionen mellem næstekærlighed som fuldbyrdelse og som idé. Hvad jeg har sagt om næstekærlighed som fuldbyrdelse går jeg ikke fra, men jeg har ignoreret næstekærlighedens betydning som idé. Det første punkt, om forholdet mellem moral og idealdannelse, ser jeg i denne sammenhæng bort fra.

III. Næstekærlighed som fuldbyrdelse og som idé.

Når livet mennesker imellem kommer på tale i Jesu forkyndelse er det altid, eller så godt som altid, enkeltperson der står over for enkeltperson. Menneskeheden, folket, er ladt ude af betragtning, altid er det mit forhold til næsten det gælder. I Jesu fortælling om den barmhjertige samaritan er det præsten, levittens og samaritanens forhold til den overfaldne, der er emnet.

Men nu er der ikke mange enkeltperson-relationer, der ikke er sagligt formidlede, og som ikke involverer politiske problemer. Det ville ikke være af vejen, om samaritanen var en smule lægekyndig og havde noget kendskab til, hvordan man behandler sår. Samaritanens barmhjertighed, der gav sig udslag i, at han tog sig af den overfaldne, var i hvert fald sagligt, og

det vil i dette tilfælde sige medicinsk, formidlet. Og vi kan spinde videre på fortællingen og tænke os, at samaritanen i herberget havde fået at vide, at ensomme rejsende gang på gang blev overfaldet på de kanter. Næste gang han kom til hovedstaden, gjorde han derfor myndighederne opmærksomme på, at røverbander huserede og gjorde egnen usikker, og da myndighederne stillede sig afvisende, forsøgte han at skabe en folkestemning for at få gjort en ende på uvæsenet. Af den barmhjertige samaritan blev der en politisk samaritan. Hans barmhjertighed inspirerede ham til hans politik, den sammenhæng er der. Men der er unægtelig også forskel. Ude på landevejen fuldbyrdede han kærligheden til næsten, i sin politiske aktivitet fungerede kærligheden til næsten kun som idé. Men giver det sidste overhovedet nogen mening? Undergår buddet ikke sådanne forvandlinger på vejen fra Jesu tale om fuldbyrdelsen af det til en politisk tanke om det som idé, så det undervejs mister sin identitet? For at kunne operere med ideen behøves der ingen kærlighed, heller ikke nogen næste, så lidt som der er omkostninger forbundet med det. Bliver der så overhovedet noget tilbage? Det gør der, rolleombytningen bliver tilbage.

I den rolleombytning, der finder sted i næstekærlighedens fuldbyrdelse, er der et fantasielement, thi fuldbyrdelsen består ikke i, at den enkelte begiver sig over i den andens situation og bliver, som han er. Det ville, der ikke komme nogen ombytning i stand af, thi den anden kom jo ikke i den førstes situation af, at den første kom i den andens, men de kom kun begge i den samme situation. Det er derfor i fantasien, at den enkelte sætter sig i den andens sted, for så at gøre det som den anden ville sætte pris på, at han gjorde. Fuldbyrdelsen består i, at den enkelte så også gør det. Rolleombytningen er formuleret i den gyldne regel: Alt hvad I vil, at menneskene skal gøre imod jer - underforstået: hvis I var i deres sted - skal I gøre imod dem. Det underforståede: hvis I var i deres sted er fantasielementet, medens: det skal I gøre imod dem, er fuldbyrdelsen. Den gyldne regels rolleombytning illustreres med lignelsen i Mattæus 25. Hvad Du vil, at menneskene skal gøre imod Dig, hvis Du var i fængsel, besøge Dig, skal Du gøre imod dem, besøge dem. Fuldbyrdelsen består ikke i at blive den anden, begive sig i fængsel; det er den anden ikke tjent med; thi så kan han ikke besøges. Heller ikke bliver den fængslede fri af, at den enkelte begiver sig i fængsel, der kommer kun det ud af det, at begge er i fængsel. Til en rolleombytning kommer det ikke på den vis. Nej, rolleombytningen består i at fantasere sig til, hvilken hjælp man ville sætte pris på, hvis man var i den andens sted, i fængsel - og fuldbyrdelsen består i at yde den hjælp.

En forudsætning for at flytte næstekærligheden fra fuldbyrdelse til idé er, at der i fuldbyrdelsen er et fantasielement, nemlig rolleombytningen. Det flytter med. Hvorimod de gerninger, som det er meningen at afstedkomme med rolleombytningen er forskellige. I fuldbyrdelsen er det gerninger, der gøres i

enkeltperson-relationen, i ideen er det en aktivitet, der har samfundsordenen til genstand.

Når den politiske samaritaner lader sig inspirere af kærligheden til næsten som idé i sit forsøg på at få indflydelse på samfundsordenen, fuldbyrder han ikke nogen kærlighed til næsten. Under sit politiske arbejde glemmer han måske de overfaldne og bliver optaget af, hvad der skal til for at give samfundsordenen stabilitet.

Heller ikke indrettes samfundet på en måde, der giver folk lejlighed og råderum til at elske næsten. Det gør hverken politikeren eller folket, når kærligheden til næsten tages som idé. Hvem elsker ham så? Svaret er: ingen. Men er der så blevet noget tilbage af buddet, må vi igen spørge. Det er der.

For at illustrere det med et aktuelt og med et historisk eksempel. Med en ændring af samfundsindretningen i retning af større indtægtsudligning tvinges folk til at fordele forbrugsgoderne mellem sig, som om de stærke elskede de svage, idet man blæser på, at de stærke skærer tænder, når deres indtægt beskæres til fordel for en øgelse af de svages. Gør vi politisk brug af kærlighed til næsten som idé, er der ingen, der elsker næsten, men der er nogen, der tvinges til at bære sig ad, som om de gjorde det. Måske går de stærke med til det af en velforstået egeninteresse, idet de ræsonnerer som så, at kun med en indtægtsudligning kan vi undgå en eksplosion, i hvilken vi selv ryger med i luften. Og gør de modstand, bryder man sig fejl om det. For nok kan man kun elske næsten frivilligt, men leve, som om man gjorde det, kan man udmærket tvinges til, og det må en fornuftig politik gå ud på. Gøre brug af den gyldne regel som politisk idé er med samfundsindretningen at lade folk bære sig ad, som om de elskede næsten, vel vidende at de ikke gør det.

Og nu det historiske eksempel (note 1). Omkring 1700 førtes der en kamp for at skaffe så megen understøttelse af de fattige til veje, at de kunne få mad og bolig. Man ville også godt den plage til livs, som tiggeriet var. Den danske regering nedsatte kommissioner for at finde udveje til for at skaffe den fornødne kapital til veje og fremsætte forslag om at gøre husindsamlingerne og indsamlingerne i kirkerne mere effektive. Blandt kommissionsmedlemmerne var der fremsynede personer, der var klare over, at det eneste, der ville batte noget, var at indføre en fattigskat, og det foreslog de. Andre ville ikke være med til det. Velgørenhed måtte være frivillig, med skat at fremtvinge velgørenhed var både umoralsk og ukristeligt. På en aftvungen gavmildhed kunne man ikke komme i himlen. Efter et kompromisforslag, der dog ikke var effektivt nok, endte det med fattigforordningen af 1708, der var et fremskridt, men heller ikke nok.

Note 1. Jeg har det fra en specialeopgave i historie ved Københavns Universitet, Birgit Løgstrup, Fattigvæsnet i København omkring 1700 med særlig henblik på fattigforordningen af 24.9.1708.

Diskussionen viser, at politisk kan man ikke slå sig til tåls med, at mangler sindelaget, må gerningerne udeblive, men politisk gælder det, at mangler sindelaget, må gerningerne fremtvinges.

Vigtigt er det at slå fast, at ingen elsker næsten, når vi politisk lader os inspirere af den gyldne regel som idé, eller indvikler vi os i et hykleri, der uvægeligt afføder kynisme. Jørgen Jørgensen gør opmærksom på, at ved kærlighed til ideer vurderes ikke bare ideen positivt, det siger sig selv, men også ens egen kærlighed til den. Ikke alene genstanden (sc. ideen) sættes højt, men også ens sentiment (sc. ens kærlighed til den). Man vil derfor være tilbøjelig til at give det udseende af - for at vinde andres agtelse og sikre selvagtelsen - at man virkelig nærer kærlighed til ideen. Hvilket atter fører til, at målet ikke længere er at få realiseret ideen, men i egne og andres øjne at gælde for at have kærligheden til ideen, Psykologi på biologisk grundlag, København 1941 s. 517. De to forskydninger, som Jørgen Jørgensen gør opmærksom på, bliver så meget mere fatale, når ideen er kærlighed til næsten. Så kommer nemlig en tredie forskydning til, kærligheden til ideen tages som kærlighed til næsten. Og når man så vil give det udseende af, at det er af kærlighed til næsten, at man vil realisere ideen, er man ude i det helt store hykleri.

Men for at resumere: til rolleombytningens fantasi-element svarer, at vi i den politiske brug af den gyldne regel som idé, med samfundsindretningens tvang, lader folk bære sig ad, som om de levede efter den gyldne regel.

Theodor Geigers kongstanke i "Die Gesellschaft zwischen Pathos und Nüchternheit" (1960) var, at følelsesfællesskabet, kærligheden og sympatien, hører hjemme i de små grupper og ikke i de store. Hans påstand er analog med, om ikke identisk med den teologiske konstatering, at kærligheden til næsten er en enkeltperson-relation. De indretninger, hvormed vi i de store grupper mestrer vort liv sammen, bliver derimod så tekniske og omfattende, at det overstiger den enkeltes sjælelige spændvidde at have et sympatisk forhold til de andre, som han på denne måde har med at gøre eller er henvist til. Samarbejdet i den ydre interdependens kan ikke længere sikres på spontan vis ved den indre interdependens følelsesfællesskab og må derfor sikres ved en rent saglig orden. Uden sympati må man lære at arbejde sammen. Det har Geiger ret i. Men hvad han ikke har ret i, er den konklusion, han drager, nemlig at ideerne skal ud af det politiske liv og med dem også etikken (Note 1). Hvad Geiger manglede sans for var, at vi meget vel kan lade den saglige orden være etisk inspireret uden at pretendere at realisere et følelsesfællesskab. Politisk kan og skal vi indrette samfundet, som om vi havde sympati for hinanden, vel vidende, at vi ikke har det.

Note 1. Konklusionen har også andre præmisser, men dem ser jeg bort fra. Dem er jeg gået ind på i mit essay "Politisk ledelse og massehensyn" i "Kunst og etik" (1966).

Ikke nok med det. Vi kan slet ikke komme udenom at ordne os - enten som om vi ønskede at tage hensyn til hinanden eller som om vi kun ønskede at komme hinanden til livs. Det er en illusion Geiger hyldede sig i, når han mente, at den politiske orden kunne være rent saglig. Det er umuligt, den er også altid etisk.

IV. Metodiske overvejelser.

Alle de områder, som materialetikeren har med at gøre, er forskningsområder for de forskelligste videnskaber. Ingen af dem kan materialetikeren beherske, kun på den nødtørftigste måde kan han hist og her være en smule orienteret. Så det siger sig selv, at han løber faren for at blive en mange-fags-dilettant. Var det så ikke bedre at nedlægge disciplinen og overlade det til de pågældende videnskaber, hver for sig på sit område, at anstille de etiske overvejelser?

Anser man det for en løsning underkender man imidlertid, at i samme øjeblik vi betræder etikkens område, har vi forladt den videnskabelige tænknings område - uden derfor at have forladt tænkningen overhovedet. Vi er gået fra videnskab til filosofi, hvis jeg må have lov til at bruge ordet "filosofi" i viid forstand, indrømmet i så viid forstand at fagfilosoffen nok ikke vil være glad for den sprogbrug. Men jeg har ikke noget bedre ord. Hvorom al ting er, jo mere eksakt en videnskab er, desto større forskel er der på fremgangsmåden, man gør brug af i den pågældende videnskab, og den man gør brug af i den materialetiske overvejelse. Det ved ingen bedre end videnskabsmanden selv. Som professor Wandel udtrykker det: når jeg kommer til etikken, er det som borger og ikke som naturvidenskabsmand, at jeg er interesseret og giver mit besyv med.

Videnskabsmanden kan derfor gøre eet af to. Han kan afstå fra at ytre sig etisk og ideologisk, vel vidende at her råder der en anden tænke-stil. Måske sætter han ovenikøbet en ære i ikke at ræsonnere etisk, men inviterer materialetikeren - filosoffen eller teologen - til at gøre det. Andre videnskabsmænd går med ind i de etiske og ideologiske overvejelser og drøftelser, de anser det for deres pligt.

Det hænder, at videnskabsmænd er uenige om, hvorvidt deres disciplin rummer etiske synspunkter eller ej. Galbraith polemiserer i "Det rige samfund" imod de nationaløkonomer, der for at holde deres videnskabelige sti ren og ikke besmudse sig med denne verdens vurderinger ikke vil vide af nogen forskel mellem vigtige og uvigtige behov, når de tænker nationaløkonomisk. Jeg kan ikke se rettere, end Gailbraith har ret. Vist rejser den økonomiske politik problemer, om hvis løsning kun nationaløkonomen kan have en begrundet mening. Men til den økonomiske politik hører også andre problemer, spørgsmål om hensigten med samfundsindretningen og om midlerne til at nå den, spørgsmål der ikke er mere indviklede, end at alle kan give deres besyv med, og hvor de etiske synspunkter

spiller en dominerende rolle. Selv om kun eksperten har indsigt i det økonomiske livs lovmæssighed og gang, så er den økonomiske struktur mere end en rent økonomisk, den indeholder et syn på, hvad det kommer an på i vort liv med og mod hinanden. En vekselvirkning finder sted, det økonomiske liv pånøder os et syn på vort indbyrdes liv, vort indbyrdes liv er med til at pånøde det økonomiske liv en bestemt struktur. Derfor - fordi samfundsøkonomien involverer etiske og ideologiske standpunkter - er der også nationaløkonomer, der ser det som deres opgave ind imellem at skrive om samfundsøkonomien, så vi andre kan forstå det. Det har Keynes gjort, Galbraith har gjort det, og herhjemme Jørgen Pedersen. Af en analyse af det økonomiske liv at være, spiller overvejelserne over mentaliteten en forbløffende rolle i Galbraiths "Det ny industrisamfund".

Det går så materialetikeren videre med. Materialetik er en lægmands betragtninger over eksperters betragtninger for lægmænd. Ikke en dilettants betragtninger, for dilettanten blander sig i overvejelser, som man skal være ekspert vor at tage del i, medens lægmanden holder sig til de betragtninger, som eksperten gør forståelige for alle. Og lægmanden bliver ikke dilettant af at tage stilling til ekspertens betragtninger, såvist som det er ekspertens mening med at gøre dem forståelige for enhver.

Uden nationaløkonomens hjælp, uden hans redegørelse for de økonomiske sammenhænge, kan lægmanden ikke gøre sig sine meninger om samfundsøkonomiens mål og midler, og det indebærer selvfølgelig den risiko, at han går galt i byen. Men man skal ikke være alt for bange for at sige noget forkert. Er man det, får man intet sagt. Og i et samfund, hvor der er fri debat, sker der ingen uoprettelig ulykke ved at sige noget galt. Det kan der måske snarere ske ved, at folk gør sig til vane at tie, så snart de kommer uden for deres eget snævre fagområde.

En anden vanskelighed ved at anstille etiske betragtninger på politiske og økonomiske forhold er, at man, for at kunne komme til der, må hæve sig op på et så højt abstraktionsplan, at man løber fare for at tabe de konkrete forhold af syne, og gør man det, bliver de etiske udsagn til fraser. På den anden side kan de abstrakte formuleringer gøre deres nytte. Netop de er i stand til at bryde fordomme, som vi ikke ved af, at vi er besatte af. Fordomme er nemlig ubevidst abstrakte.

Poul Meyer holder to ting ude fra hinanden: forholdet mellem etik og den konkrete politiske afgørelse - og forholdet mellem etik og den politiske ideologi.

Om det første forhold siger Poul Meyer, at det kun yderst sjældent lader sig gøre at deducere et konkret adfærdsvalg, som en konkret politisk konflikt stiller een i, ud fra en etisk norm eller ud fra et sæt af etiske normer. Et sådan valg kan kun - i bedste fald - deduceres ud fra en politisk idé eller

et sæt politiske ideer. En opgave for den politiske videnskab er det derfor at analysere den sammenhæng, som politikere og vælgere påstår, at der er mellem et politisk idesystem og et konkret adfærdsvalg. Analysen af den påståede sammenhæng må så ledes af de kritiske spørgsmål, om det politiske idesystem er udarbejdet nok til at tillade deduktionen, og om deduktionen er gennemført korrekt, eller ny uudtalte vurderinger har indsneget sig (Note 1).

Men nu forholdet mellem etik og politisk ideologi. Sagen er nemlig den, at forbindelsen mellem politik og etik ikke så meget kommer i stand, når det drejer sig om et konkret politisk adfærdsvalg, som det kommer i stand som en etisk bedømmelse af det politiske idesystem. Ja, her kan etik og politik simpelthen ikke skilles ad. Den politiske idé, fortsætter Poul Meyer, må opfattes som en del af etikken. Forskellen er den, at medens de etiske normer tager sigte på alle sociale adfærdsformer, tager den politiske idé kun sigte på en del af dem. Og da, som det før blev nævnt, den etiske norm kun sjældent lader sig umiddelbart anvende på en konkret politisk konflikt, må "politikken opfattes som en underafdeling af etikken til brug for nærmere angivne situationer" (Poul Meyer, Politisk videnskab, København 1962 s. 82, 85 og 96).

Kort sagt, når politiske konflikter ikke lader sig løse - eller kun undtagelsesvist lader sig løse - ved en deduktion ud fra en etisk norm, er det fordi, samfundsstrukturen skyder sig imellem. Ikke eet skridt kan vi tage på deduktionens vej fra etik til politik uden at nødvendigheden af at foretage en samfundsanalyse melder sig. Den har, som allerede sagt materialetikeren ingen mulighed for at magte, han må tage sin tilflugt til den samfundsanalyse, som videnskabsmanden har foretaget og gjort forståelig for enhver. Men så kan der også argumenteres for og imod en given samfundsstruktur; en samfundsindretnings mål og midler, et politisk idesystem kan drøftes ud fra en materialetisk og eksistenstolknings synspunkter.

Det giver mig anledning til at komme med endnu en metodisk overvejelse. Vi kan bedømme en samfundsstruktur og dens politiske ideer etisk, men vi kan ikke udlede en samfundsstruktur og dens politiske ideer fra etikken eller eksistenstolkningen.

Fra det misbrug, der gøres af den økonomiske magt, hvad enten det består i udbytning som førhen i en urimelig farlig produktion som i dag, kan vi gå til en politisk norm, der siger, at en privatperson ikke bør indehave en

---

Note 1. I den forbindelse gør Poul Meyer opmærksom på, at den personlige vurdering, fordi den ikke kan bekræftes eller afkræftes, sådan som kausalsammenhænge principielt kan det, ikke desto mindre kan begrundes og diskuteres. Fordi en vurdering ikke kan gøres til genstand for verifikation, kan man udmærket godt forsøge at begrunde dens "rigtighed". Alt for ofte støder man på den opfattelse, at fordi en vurdering er subjektiv, kan den hverken begrundes eller diskuteres. Den opfattelse har den engelske moralfilosofi gjort sit til at tage livet af med dens indgående analyser af den etiske argumentations og det etiske ræsonnements karakter.

økonomisk magt, der kan måle sig med myndighedernes, uden at han skal stå offentlig til regnskab for den. Fra den politisk norm kan jeg tage endnu et skridt bagud eller opad til den etiske idé, at magt, hvad enten den er umiddelbar eller delegeret skal et menneske stå til regnskab for, thi al magt er betroet magt.

Men den modsatte vej kan jeg ikke gå. Jeg kan ikke deducere den politiske idé ud fra den etiske. Vi kan ikke ud fra tanken om, at al magt er betroet udlede Montesquieus opdeling af magten i en lovgivende, udøvende og dømmende magt og hans idé om, at myndighederne skal kontrollere hinanden ud fra en forståelse af, at magten er delegeret. Som om tanken om, at al magt er betroet for den sags skyld ikke ligeså godt kunne råde i et patriarkalsk indrettet samfund.

Vi kan gå fra politik til etik, men ikke fra etik til politik. Etiske ideer kan kritisere dårlig politisk praksis og teori og inspirere til en bedre, men politisk praksis og teori kan ikke udledes af etiske ideer.

Georg Sørensen:

Kamp for en Gammel Økonomisk Verdensorden?

> "Udviklingslandene har i Manila-deklarationen og handligsprogrammet udarbejdet et imponerende og udtømmende dokument. Min regering værdsætter logikken i dokumentet og sympatiserer med mange af de målsætninger, der er opstillet i det. Vi er overbeviste om, at dokumentet vil vise sig værdifuldt for drøftelserne på denne konference og vigtigt for det fremtidige udviklingssamarbejde".
>
> Ivar Nørgaard, tale på UNCTAD IV.

1. Indledning

I sin indledende artikel i nærværende nummer af Politica kunne Max Kruse påvise, at de ønsker og krav, man i dag lægger ind under samlebetegnelsen "Den ny økonomiske verdensorden"[1] (NØV), faktisk ikke er særlig ny. Derer tale om en række fordringer, som har indtaget en central placering i diskussionerne i internationale fora i de seneste årtier.

I det følgende skal der argumenteres for, at mange af de i NØV indeholdte krav er endnu ældre. Væsentlige dele af NØV-kravene kan siges at være mereend hundrede år gamle. Dette gælder for så vidt, som vi betragter den ny økonomiske verdensordens fordringer i et udviklingsstrategisk perspektiv, som det vil blive forsøgt i nærværende fremstilling.

Der vil her blive forsøgt en relatering af centrale dele af NØV-kravene til tre forskellige "udviklingsmodeller". Det drejer

---

1) Der henvises ligeledes til Max Kruses artikel for en oversigt over NØVs elementer. Videre findes en god oversigt over kravene hos Dieter Senghaas, Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik. Plädoyer für Dissoziation, Frankfurt am Main, 1977, pp. 217 ff. De forskellige "originaltekster" er samlet i A New International Economic Order. Selected Documents 1945-75, vols. 1-2, Compiled by A.G. Moss and H.N.M. Winton. I henvisningen til NØV-kravene benytter jeg i nærværende arbejde primært "Manila Declaration and Programme of Action adopted by the Third Ministerial Meeting of the Group of 77 held at Manila from 26 January to 7 February 1976", der er optrykt i: Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, vol. 1, New York, 1977, pp. 109-37.
Nærværende fremstilling forsøger at trække nogle udviklingsstrategiske hovedlinier op på grundlag af NØV-kravene. Der er således ikke gjort forsøg på at rekonstruere den seneste, up-to-date-version af NØV, da dette anses for mindre væsentligt i sammenhængen.

sig om følgende: 1) den liberale integrationsmodel, baseret på den traditionelle klassiske og neo-klassiske udenrigshandelsteori, 2) den national-kapitalistiske udviklingsmodel, baseret på ECLAs[2] udviklingsopfattelse og 3) den selvcentrerede udviklingsmodel, baseret på de afhængighedsteoretiske studier af forholdet mellem udviklede og underudviklede lande.

Disse forskellige "udviklingsmodeller" må nu for det første ikke opfattes som nogle hver for sig kohærente og udtømmende sæt af udviklingsanbefalinger, som det enkelte u-land[3] så følger eller ikke følger. Som vi skal se nedenfor, er der snarere tale om teoridannelser, der baserer sig på forskellige historiske faser[4] af udviklingen i det kapitalistiske verdenssystem og i den internationale arbejdsdeling. I nærværende fremstillings sammenhæng anvendes disse forskellige "modeller" primært til en illustration af nogle vidt forskellige syn på konsekvenserne af u-landenes integration i verdensmarkedet. Det er i denne optik, de forskellige "modeller" relateres til NØV-kravene.

For det andet vil præsentationen og kritikken af de tre udviklingsopfattelser holde sig på et ganske generelt plan og indskrænke sig til at markere nogle hovedlinier. Intentionen er at relatere disse udviklingsstrategiske hovedlinier til hovedlinierne i NØV-kravene. Der vil således ikke blive gået i dybden med den enkelte "udviklingsmodel".

---

2) ECLA (på spansk CEPAL) er betegnelsen for FNs økonomiske kommission for Latinamerika.

3) Den ny økonomiske verdensorden drejer sig efter min opfattelse primært om en omstrukturering af relationerne mellem de højt industrialiserede lande ("i-landene") og de underudviklede lande i kapitalismens periferi ("u-landene"). Det er disse relationer mellem kapitalismens centrum og periferi, der fokuseres på i nærværende fremstilling. (En videre diskussion af forskellige begrebstyper ("fattige lande", "3. Verden" etc.) skal ikke ydes her. Der kan henvises til f.eks. Henrik Secher Marcussen, Nogle udviklingsteoretiske problemstillinger, IDR Papers A.74.1., København, 1973, pp. 3 f. og Dudley Seers, "A New Look at the Three World Classification", IDS Bulletin (Univ. of Sussex), vol. 7, nr. 4, pp. 8 ff. Videre tages spørgsmålet om de socialistiske lande i forhold til NØV ikke op her. Med angivelsen af fokuseringen på i-lande og u-lande i ovennævnte forstand skal det dog samtidig huskes, at også en række planøkonomiske lande står bag kravene om en ny økonomisk verdensorden.

4) Der er imidlertid ikke tale om, at disse forskellige historiske udviklingsfaser "afløser" eller udelukker hinanden. Der er snarere tale om en indbyrdes overlejring.

For det tredje indskrænkes den empiriske reference i præsentationen og kritikken af den enkelte udviklingsopfattelse til Latinamerika. De udviklingsstrategiske problemstillinger, der nedenfor diskuteres i relation til NØV, hævdes imidlertid relevante for u-landene generelt, omend de konkrete problemer naturligvis varierer betydeligt fra land til land.

I forlængelse af diskussionen omkring de forskellige udviklingsmodeller og deres relation til NØV vil det nu blive hævdet, at der for centrale dele af NØVs vedkommende er tale om en ældgammel økonomisk verdensorden, mens andre, mindre fremtrædende dele af NØV viser fremad mod mere dybtgående forandringer i u-landenes udviklingsveje. En forklaring på, hvorfor det forholder sig således, antydes. Endelig diskuteres begrebet 'self-reliance' som grundlæggende udgangspunkt for en udviklingsvej, der kunne føre frem mod en virkelig ny økonomisk verdensorden.

2. Den liberale integrationsmodel og NØV

Udviklingen i den såkaldte klassiske internationale arbejdsdeling markerer historisk den første systematiske inkorporering af u-landene i det ekspanderende kapitalistiske system. I denne klassiske arbejdsdeling fungerer periferien primært som leverandør af råvarer og sekundært som marked for den ekspanderende industri i centret. De perifere økonomier struktureres i overensstemmelse hermed i eksportenklaver, centreret omkring udvindelse og eksport af et enkelt eller nogle ganske få råstoffer.[5]

Den økonomiteoretiske legitimering af denne arbejdsdeling udgøres væsentligst af den traditionelle klassiske og neo-klassiske udenrigshandelsteori. Som bekendt vil specialisering og international arbejdsdeling ifølge denne teori være en fordel for et land, hvis blot dette land ved en given faktorudrustning besidder en relativ højere effektivitet i forhold til andre lande (en komparativ fordel) ved produktionen af en given vare.[6]

---

5) Således også Jan Annerstedt og Rolf Gustavsson, Towards a New International Economic Division of Labor?, Roskilde, 1975, pp. 7 f.

6) En "standardredegørelse" for teorien om de komparative fordele kan ses hos Paul A. Samuelson, Economics. An Introductory Analysis, 7th Edition, Tokyo, 1967, pp. 646-67.

Denne tankegang danner grundlaget for den liberalistiske frihandelsopfattelse:

> "Unhampered trade promotes a mutually profitable international division of labor, greatly enhances the potential real national product of all countries, and makes possible higher standards of living all over the globe". 7

De liberalistiske grundstandpunkter blev en af den ekspanderende engelske kapitalismes fornemste "eksportprodukter". Og det faldt ikke svært for de perifere landes eksportoligarkier at overtage de liberale standpunkter, der legitimerede en international struktur, de selv var med til at profitere af. Hvad angår Latinamerika er liberalismens gennemslag og grundlaget herfor i udviklingen i forrige århundredes internationale arbejdsdeling indgående beskrevet hos Thomas Hurtienne.[8] Her beskrives videre, hvorledes den liberale opfattelse kom til at dominere den udviklingsstrategiske tankegang, for så vidt angår den "interne" udvikling i de perifere økonomier. Her kom den såkaldte dualismeopfattelse i højsædet. Ifølge denne består de perifere økonomier af to hovedsektorer, der kun har få forbindelser til hinanden: en dynamisk, ekspanderende, kapitalistisk (eksport-)sektor, og en tilbagestående, stagnerende agrarsektor præget af feudale og subsistensøkonomiske træk. Denne "tilbagestående" del af økonomien udgør den alvorligste hindring for en dynamisk økonomisk udvikling og vækst. Vejen til en udvikling består nu i at forstærke den økonomiske vækst, der er påbegyndt i den kapitalistisk dominerede eksportsektor, og sprede ekspansionen ud over resten af økonomien.

De anglo-amerikanske moderniseringsteorier står i gæld til denne dualismeopfattelse. Chilcote/Edelstein samler da også disse tilgange under betegnelsen "The Diffusion Model".[9]

---

7) Samuelson 1967, op.cit., p. 668.

8) Thomas Hurtienne, Zur Ideologiekritik der Lateinamerikanischen Theorien der Unterentwicklung und Abhängigkeit, Diplomarbeit, FU-Berlin, 1973, pp. 27 ff. Et langt udsnit af afhandlingen er under samme titel aftrykt i Probleme des Klassenkampfs, 1974, nr. 14/15, pp. 213-83.

9) Ronald H. Chilcote/Joel C. Edelstein (eds.), Latin America: The Struggle with Dependency and Beyond, New York, 1974, pp. 3 ff.

Som ovenfor antydet har dualismeopfattelsen og de deraf afledede udviklingsstrategiske overvejelser deres reale økonomiske grundlag i de perifere landes integration i den klassiske internationale arbejdsdeling. Der skal ikke her præsteres nogen nærmere redegørelse for forskellige varianter af disse teoridannelser. Blot skal det fremhæves, at de forskellige teorier har opereret med tesen om den gensidige fordel for center og periferi af en vidtgående integration i verdensmarkedet og i den internationale arbejdsdeling som en væsentlig "byggesten", og at den traditionelle udenrigshandelsteori om komparative fordele og omkostninger i denne sammenhæng har fungeret som et grundlæggende teoretisk ståsted.

På denne måde har tesen om det for periferien ønskelige i en snæver verdensmarkedsintegration (og en vidtgående international arbejdsdeling, hvor periferien er leverandør af primærvarer og (senere også) arbejdsintensive industrivarer) spillet en central rolle i den udviklingsstrategiske tankegang helt op i tresserne.[10]

Kritikken af denne tankegang er heller ikke ny, som vi skal se nedenfor. Især har kritiske teoretikere fra u-landene bidraget til at sætte grundlæggende spøgsmålstegn ved det ønskelige for u-landene i en snæver verdensmarkedsintegration.

Til trods herfor genfinder vi i "77-gruppens" krav om en ny økonomisk verdensorden ønsker og krav, der må henføres til den liberale tankegang, som den er skitseret ovenfor. Hvad således angår kravene omkring den internationale handel, ønsker 77-gruppen her en liberalisering af verdenshandelen, (hvad der primært er et ønske til industrilandene om ophævelse af alle restriktioner af toldmæssig og anden art på import fra u-lande).[11]

---

10) Se f.eks. Pearson-rapporten, Partners in Development. Report of the Commission on International Development, New York, 1969. (Rapport om u-landene og udviklingshjælpen skrevet på foranledning af Verdensbanken). Se en kritisk anmeldelse af Niels Arnfred, "Pearson-rapporten - de rige landes udviklingsmanifest", Politica, nr. 1-2, 1971, pp. 60-83.

11) Udsagnet skal nok modificeres. Hvis man med Holthe og Ofstad sondrer mellem en 'radikal' og en 'konservativ' fløj i 77-gruppen, pressede den radikale fløj ved UNCTAD IV på for en præferentiel behandling af u-landene i den internationale handel, mens den konservative fløj stod for liberaliseringstanken. Ønsket om øget international handel er man dog fælles om. (Se Ole KristianHolthe and Arve Ofstad, UNCTAD IV in Perspective, Paper til 7th Nordic Conference on Peace and Conflict Research, Silkeborg, juli 1976, p. 2).

Dette ønske om en restriktionsfri international handel er på det retoriske plan blevet positivt modtaget i langt hovedparten af industrilandene.[12] At denne indstilling endnu ikke er slået igennem i den faktiske politik, kan EFs seneste indgreb over for tekstilimporten være et eksempel på.[13]

De seneste års udvikling i den internationale arbejdsdeling går i retning af en udflytning af arbejdsintensive industriafsnit fra i-lande til u-lande, hvor 'verdensmarkedsfabrikker' fortrinsvis placeres i de såkaldte 'frie industrizoner', og investorerne tildeles exceptionelt favorable vilkår mht. billig arbejdskraft, infrastruktur, skattefrihed etc.[14] 77-gruppen ønsker at befordre denne udvikling i arbejdsdelingen.[15] Der er vel næppe tvivl om, at verdensmarkedsfabrikkerne på det industrielle område repræsenterer en eksportorienteret udviklingsvej, der er parallel til de monokulturelle råvareeksportenklaver.[16]

Hvad angår u-landenes traditionelle rolle som råvare-eksportører, er det blevet fremhævet, at NØV-kravenes fokusering på råvarespørgsmålene vil bidrage til en accentuering af u-landenes traditionelle position i den internationale arbejdsdeling.[17]

---

12) Se f.eks. Egon Bahrs holdning, der er citeret hos Senghaas 1977, op.cit., pp. 338 f.

13) Information, den 20. december 1977.

14) Folker Fröbel/Jürgen Heinrichs/Otto Kreye, Die neue internationale Arbeitsteilung, Hamburg, 1977.

15) Manila-deklarationens sektion 2, op.cit., p. 115.

16) Fröbel m.fl., op.cit., pp. 552 ff., Annerstedt og Gustavsson, op.cit., pp. 16 ff.

17) Den pakistanske udviklingsøkonom Mahbub Ul Haq peger på det ukloge i u-landenes fokusering på råvareproblemerne: "Man har också i alltför hög grad koncentrerat sig på råvaruhandeln i stället för på färdigvaruhandeln, som säkerligen blir ett mer utvecklingsbart fält i framtiden. Detta kommer också till uttryck i den oklara debatten om "indexregleringar". En del u-länder har börjat driva kravet att deras råvarupriser skall indexregleras i förhollande till import-priserne på industriprodukter. Men den argumenteringen är fel för de länder som inte exporterar olja. Det finns ingen förnuftiga skäll att låsa fast dagens prisförhållanden, dels därför att de redan är ogynnsamma för u-länderne och dels därför att u-länderna borde ha intresse av att frigöra sig från sitt råvaruberoende i stället för at permanenta den nuvarande internationella arbetsfördelingen". Mahbub Ul Haq, Fatrigsdomsridån. För en ny ekonomisk världsordning, Lund, 1977, pp. 183 f. Senghaas 1977, op.cit., p. 162 stiller på samme måde spørgsmålstegn ved, om råvarekravene er hensigtsmæssige for u-landene: "Doch selbst wenn er gelänge, einige dieser - verständlichen - Forderungen (råvarekravene, GS) in stärkerem Masse durchzusetzen als bisher, blieben sie aus entwicklungspo-

(forts. p.)

Der foreligger således et rimeligt grundlag for at hævde, at u-landene, hvad angår væsentlige dele af oplægget til en ny økonomisk verdensorden, placerer sig som fortalere for en eksportorienteret udviklingsvej, der forudser en tæt integration i verdensmarkedet.[18] Den eksterne orientering opretholdes, selv om der ikke længere er tale om udelukkende primærvareeksport, men også om industrivarer.

Kritikken af denne liberale tankegang og af teorien om de komparative fordele/omkostninger er som ovenfor antydet ikke ny. Allerede den tyske økonom Friedrich List argumenterede i 1841 mod indførelse af frihandel mellem England og det i produktivkraftmæssig henseende svagere udviklede Tyskland.[19] List pegede her på, at teorien om de komparative fordele måske nok kunne holde for en statisk betragtning, men at der ikke blev taget hensyn til de mere langfristede følgevirkninger af markedsintegration og frihandel.[20]

Hvad angår forholdet mellem center og periferi er det afgørende punkt, at den internationale arbejdsdeling, der her udvikledes, var skæv eller ulige, ensidigt til gunst for de højproduktive færdigvareproducenter i i-landene. I forlængelse af dette forhold har

---

(forts.)

litischer Sicht langfristig fragwürdig: Sie würden wahrscheinlich dazu beitragen, die überkommenen, letztlich aussichtslosen Exportstrukturen zu zementieren". (Understregning i original).

18) Således også Senghaas 1977, op.cit., pp. 206 ff.
"Die internationale Arbeitsteilung, die in den Dokumenten gefordert wird ist von der heute vorherrschenden nicht grundlegend verschieden; die Forderungen beziehen sich vielmehr auf eine Fortschreibung der überkommenen ... Die in die Dokuemnte eingebrachte Entwicklungsprogrammatik hat die von den Metropolen nachdrücklich unterstützte herkömmliche Strategie "Entwicklung durch Handel" zum Ziel. Aufbauend auf einer teilweise modifizierten internationalen Arbeitsteilung gilt - wie ehedem - der Exportsektor als der Entwicklungsmotor aussenorientierter Okonomien". Ibid., p. 207.

19) Hertil Senghaas 1977, op.cit., pp. 75 ff.

20) Senghaas 1977, ibid., p. 77, formulerer denne kritik således: "Trotz aller Verfeinerungen in den überkommenen (allerdings modellplatonisch bleibenden) Theoremen komparativer Vorteile ist es nicht gelungen, solche langfristigen Perspektiven in die Theoreme mit aufzunehmen, etwa in den systematisch gefragt würde, welche konkreten Auswirkungen auf Produktionsstruktur, Einkommensverteilung, Konsumprofile, Arbeitsmarkt und allseitige Infrastruktur eine den Postulaten der Theoreme folgende Spezialisierung bei jedem einzelnen Beteiligten hat". Understregning i original.

talrige analyser af relationerne mellem center og periferi i perioden siden 2. Verdenskrig peget på, hvorledes verdensmarkedsintegrationen og eksportafhængigheden virkede blokerende på udviklingen af en selvbærende økonomisk struktur i u-landene.[21]

Symptomatisk nok interesserede Friedrich List sig primært for forholdet mellem England og de nationer, der efter hans opfattelse kom på 'næste trin', USA, Frankrig og Tyskland. Landene i den "varme zone" (Latinamerika, Asien og Afrika) kunne efter Lists opfattelse ikke betræde en udviklingsvej a la England.[22] Disse områder var således "bedst tjent" med at være primærvareeksportører og færdigvareimportører!

Det var da også tilfældet et stykke op i dette århundrede. Først i forbindelse med verdenskrisen satte en industrialiseringsproces ind i Latinamerika,[23] den såkaldte importsubstitutionsindustrialisering (ISI). Hermed blev grundlaget for den økonomiske udviklingsproces i Latinamerika forandret. Denne udvikling måtte også få betydning for det udviklingsstrategiske tankegods.[24] Med Raul Prebisch og ECLA i spidsen formuleredes i Latinamerika en kritik af regionens hidtidige rolle som primærvareeksportør, og med grundlag i ISI formuleredes en ny strategi for "indadrettet" økonomisk udvikling. De grundlæggende teser blev formuleret af Raul Prebisch allerede i 1950.[25] Vi skal nedenfor se nærmere på disse og på deres relation til den ny økonomiske verdensorden.

---

21) Fremstillingerne er her legio. En af de bedst kendte er vel Samir Amin. Se f.eks. hans Unequal Development. An Essay on the Social Formations of Peripheral Capitalism, New York, 1976, spec. pp. 133-39.

22) Cf. Senghaas 1977, op.cit., p. 79. List angav naturlige klimatiske årsager som begrundelse for dette standpunkt.

23) Jeg henholder mig i nærværende fremstilling til Latinamerika for påvisninger af sammenhængen mellem den reale udvikling og de udviklingsstrategiske tankegange. I Asien og Afrika indtrådte en "tilsvarende" industrialiseringsproces vel først i perioden efter 2. Verdenskrig.

24) Der er naturligvis ikke tale om nogen mekanisk refleksproces, men relationen må fastholdes. For en uddybning, se Thomas Hurtienne 1973, op.cit., pp. 58 ff.

25) Raul Prebisch, "The Economic Development of Latin America and its Principal Problems", i Economic Bulletin for Latin America, vol. 7, 1962 (1950).

3. Den national-kapitalistiske udviklingsmodel og NØV

De monokulturelle eksportøkonomier, hvis økonomiske livsnerve er bundet til verdensmarkedet og hermed til centrene, må naturligvis blive ramt hårdt, når dette verdensmarked bryder sammen, og kapitalreproduktionen i centrene stagnerer. Dette var tilfældet efter 1929, hvor samtidig den økonomiske krampebevægelse i centrene blev ledsaget af toldbarrierer og andre protektionistiske indgreb. Mellem 1929 og 1933 faldt verdenseksporten med 25 procent efter kvantum, med 50 procent efter værdi.[26]

I Latinamerika måtte effekterne af denne krise blive voldsomme:

> "In Latin America, the crisis assumed catastrophic proportions precisely because it was one of the underdeveloped regions which has been most closely integrated with the international system of division of labour. The entire modern sector of the Latin American economy was geared to external trade". 27

Følgende tal kan belyse udviklingen i Latinamerikas udenrigshandel i 30'erne:[28]

	Eksportkvantum	Terms of trade	Importevne
1930-34	-8,8%	-24,3%	-31,3%
1935-39	-2,4%	-10,8%	-12,9%

Forringelsen i bytteforholdet var langt alvorligere end det kvantitative fald i eksportvolumen. Det heraf følgende drastiske fald i importkapaciteten betød, at regionen ikke længere kunne opretholde den hidtidige import af industri- og konsumvarer fra centrene. Latinamerika blev "tvunget" til at substituere importen med egen produktion. Med aktiv støtte fra statsapparaterne forskød akkumulationsaksen sig i de følgende år, bort fra den eksportorienterede primærvareproduktion, over mod (konsumvare-)industri, primært rettet mod hjemmemarkedet.

---

26) Celso Furtado, Economic Development of Latin America. A Survey from Colonial Times to the Cuban Revolution, Cambridge University Press, 1970, p. 39.

27) Celso Furtado, op.cit., p. 39.

28) Ibid., p. 40.

Denne "Spontane" (importsubstitutions)-industrialisering[29] blev i efterkrigsperioden i ECLAs regi sat på begreb til en systematiseret udviklingsstrategi[30] (den national-kapitalistiske udviklingsmodel). Som ovenfor nævnt har Raul Prebisch' formuleringer fra 1950 her dannet fundament for ECLAs opfattelse af udviklingsproblematikken.

Prebisch peger på en brist i forudsætningerne for den konventionelle udenrigshandelsteori: hvis denne skal opretholdes, forudsætter det nemlig, at frugterne af de tekniske fremskridt i centerlandene deles af periferilandene, ved at industrivarerne bliver relativt billigere i forhold til råvarerne fra periferien. En sådan udvikling har imidlertid ikke fundet sted. Tværtimod kan Prebisch empirisk påvise en sekulær forringelse af periferiens byttefor-hold.[31]

Prebisch' nærmere begrundelse for denne udvikling vil ikke blive taget op her, men vi skal se lidt nærmere på, hvorledes de latinamerikanske lande efter Prebisch' opfattelse skulle bekæmpe den uheldige situation: primærvareeksporten kunne ikke længere fungere som økonomiens centralakse. Vejen frem måtte være en "indadrettet" vækstproces med vægt på industriel produktion. Gennem industrialisering kunne regionen få andel i de tekniske fremskridt og højne levestandarden.

For at sikre denne industrialiseringsproces var interne reformer nødvendige:[32] staten måtte på mere effektiv og rational måde end hidtil gribe ind og befordre den økonomiske udvikling. - Der måtte gennemføres en agrarreform, som kunne effektivisere landbrugsproduktionen og udvide det indre marked. Eksternt gjaldt det

---

29) En diskussion af forskellige forsøg på teknisk at præcisere indholdet i begrebet importsubstitutionsindustrialisering kan ses hos Kjell J. Havnevik, Underutviklet industrialisering, industrialiseringsformer og strukturelle trekk, stencil, Bergen, 1976, pp. 2 ff.

30) Thomas Hurtienne, 1973, op.cit., p. 70. Knud Andersen, Strukturel afhængighed contra ECLA-skolen, stencil, Institut for Statskundskab, Århus, 1977, p. 2.

31) Prebisch, op.cit., p. 6. Der har været en debat om gyldigheden af Prebisch' empiriske analyse, som vi ikke skal forfølge nærmere her. Se Knud Andersen, op.cit., pp. 7 f.

32) Tilman Evers, Peter v. Wogau, "Dependencia: Lateinamerikanischen Beiträge zur Theorie der Unterentwicklung", in Das Argument, 1973, Nr. 79, Heft 4-6, pp. 408 f.

ikke om at afbryde forbindelsen til verdensmarkedet. Snarere skulle denne forbindelse omstruktureres. Således ville de latinamerikanske lande slet ikke selv være i stand til at præstere den for industrialiseringen nødvendige kapital. Der måtte ske tilførsler udefra, dels gennem internationale og bilaterale låneorganisationer, dels gennem direkte private investeringer. Formidlet over de statslige planer skulle den fremmede kapital således spille en positiv rolle i udviklingsprocessen. Videre skulle kapitalmanglen afhjælpes ved, at Latinamerika i de internationale organisationer kæmpede for forbedrede bytteforhold på primærvarernes område.

I den første højkonjunkturfase efter 2. verdenskrig var ECLA-økonomerne optimistiske med hensyn til udsigterne for en hurtig industriel udvikling i Latinamerika. Den senere udvikling indløste imidlertid ikke forventningerne, og det blev baggrunden for afhængighedsteoriernes dybtgående kritik af ECLAs udviklingsnabefalinger.

Det vender jeg tilbage til nedenfor. Først skal der ses nærmere på forholdet mellem ECLA-opfattelsen og kravene til den ny økonomiske verdensorden.

Den første iøjenspringende overensstemmelse drejer sig om råvarepriserne. ECLAs tanker om at kæmpe for bedre afsætningsforhold for råvarerne er med styrke fremført af 77-gruppen. Forslaget til et integreret råvareprogram fra 1974 har både højere og mere stabile råvarepriser og en bedring af bytteforholdet mellem råvarer og industrivarer som målsætning. Stødpudelagre, faste køb/salg-aftaler og prisindeksering skulle være midlerne til at sikre bedre forhold på råvareområdet.[33]

Men også på andre områder kan NØV-kravene siges at stå i gæld til ECLA. Det gælder således kravet til centrene om at medvirke til den økonomiske opbygning af periferien, både gennem kapitaltilførsler/bistand,[34] teknologi og direkte investeringer. Kapital-

---

33) I Udenrigsministeriets beregning fra UNCTAD IV peges der dog på, at 77-gruppen med Manila-deklarationen (op.cit.), der var gruppens oplæg til UNCTAD IV, har slækket en del på kravene i forhold til det første udspil til et integreret råvareprogram fra 1974. Se Beretning fra den danske delegation til UNCTAD IV, København, 1976, p. 16, hvor det samtidig fremhæves, at kravene på råvareområdet udgør "... det utvivlsomt vigtigste spørgsmål for udviklingslandene i bestræbelserne for at få gennemført en ny økonomisk verdensorden".

34) Manila-deklarationens sektion 4, op.cit., pp. 116 ff.

tilførslen gennem internationale organisationer og bilateralt skal forbedres, bistandsmålene skal opfyldes. U-landene skal have mere indflydelse i de internationale kapitalformidlende organisationer. Og der skal gennemføres en aflastning af gældsbyrderne for u-landene.

På det teknologiske område[35] skal u-landene sikres en bedre og nyere udrustning. I-landene skal her lette teknologioverførslen til u-landene og yde faglig og økonomisk bistand til udformning af u-landenes teknologiske programmer.

Hvad endelig investeringerne angår, ønskes det, at de transnationale selskaber i højere grad forlægger forarbejdende industri til u-landene. Samtidig fordres der et tættere samarbejde med den nationalt baserede kapital.[36]

Det er således let at se, at en række af NØV-kravene er i samklang med den af ECLA formulerede udviklingsopfattelse. Økonomisk diversifikation og industrialisering af u-landene under fortsat tilknytning til verdensmarkedet er fælles tankegods for ECLA og 77-gruppen. Hvor imidlertid ECLA især understreger den indadrettede industrialiseringsproces baseret på et udbygget indre marked, taler 77-gruppen snarere om industrialisering generelt. Man kan endog med megen ret hævde, at 77-gruppen lægger vægt på en eksportorienteret industrialiseringsproces, som det blev antydet i det foregående afsnit.

I forhold til den ovenfor skitserede liberale integrationsmodel optræder der hos ECLA en kritik af Latinamerikas traditionelle rolle i den internationale arbejdsdeling. Sammenknytningen mellem center og periferi er således ikke ud fra enhver betragtning noget positivt i ECLAs konception.

I løbet af 1960'erne blev ECLAs udviklingsopfattelse[37] udsat for en stadig skarpere kritik. Det var disse kritikere, der sammen

---

35) Manila-deklarationens sektion 5, op.cit., pp. 120 ff.

36) Manila-deklarationens sektion 2, stk. III, op.cit., p. 115.

37) Det skal fremhæves, at talen om "ECLAs udviklingsopfattelse" er udtryk for en forenkling, og i nogen grad for en cementering af ECLA omkring nogle grundsynspunkter. Der kan argumenteres for fremgangsmåden, men det er ubestrideligt, at den dynamiske dimension i ECLAs virksomhed, kendetegnet af forsøgene på hele tiden at indoptage og bearbejde de udviklingsproblemer, der viser sig i den konkrete politik, går tabt i en sådan optik.

med selvkritiske ECLA-økonomer kom til at fundere afhængighedsopfattelsen, der gav en ny forklaring på regionens udviklingsproblemer.

Når kritikken af ECLA blev stadig stærkere i løbet af tresserne, hænger det sammen med, at den reale økonomiske udvikling i Latinamerika i stigende grad gjorde ECLA-økonomernes ovenfor omtalte udviklingsoptimisme til skamme.

Importsubstitutionsindustrialiseringen viste sine snævre grænser. Udenlandske storforetagender vandt stigende indflydelse på de latinamerikanske hjemmemarkeder og udkonkurrerede de nationalt baserede foretagender. De traditionelle eksportprodukter kunne knap holde deres stilling i verdenshandelen, nogen forbedring i handelsrelationerne var der slet ikke tale om. Kapitalen måtte således tilføres udefra, hvilket medførte svimlende gældsbyrder for de latinamerikanske lande. De kapitalintensive produktionsmetoder forstærkede arbejdsløsheden. Det traditionelle oligarki kunne langt hen forhindre gennemførelsen af agrarreformer. Og den liberalt-demokratiske stat gerådede ud i dybe kriser, der flere steder kulminerede med militærkup.[38]

Problemerne fik i begyndelsen af 60'erne ECLA-økonomer til i højere grad at understrege regional økonomisk integration som vejen frem.[39] Konkret viste det sig snart, at det var de transnationale selskaber, der var bedst i stand til at udnytte de muligheder, der lå i en sådan integration.

Kritikken af ECLA havde stået på længe - der var kritik fra både højre og venstre - men først fra midten af 60'erne, da ECLA-teoriernes reale fallit var en kendsgerning, fik denne kritik virkelig vind i sejlene. Det er i denne sammenhæng udviklingen af

---

38) Således også Evers/Wogau, op.cit., pp. 410 f.
Man kan med en vis ret opfatte Frei-perioden i Chile (1964-70) som et forsøg på at realisere ECLAs udviklingsopfattelse. Nederlaget for Freis forsøg på "Revolution i Frihed" måtte acccentuere ECLA-kritikken. En gennemgang af Frei-perioden kan ses hos J.J. Simonsen/G. Sørensen, Chile 1970-73: Et eksempel på østeuropæisk udviklingsstrategi?, Århus, 1976, pp. 46-69.

39) Også en tanke, der er blevet taget op i NØV-kravene. Se hertil Manilla-deklarationens sektion 7, op.cit., pp. 129 f.

det, vi kalder afhængighedsteorierne må forstås.[40] I det følgende skal dependencia-tilgangen og dens relation til den ny økonomiske verdensorden undersøges nærmere.

4. Afhængighedsteorierne og NØV

Den nationalt orienterede industrialisering, ECLA havde fæstet lid til i forlængelse af ISI-processen, blev i ringe grad realiseret. I stedet blev investeringer fra transnationale selskaber i stigende grad dominerende i de dynamiske industrigrene, også de hjemmemarkedsorienterede.[41] Og det nationale industriborgerskab, der ifølge ECLA skulle spille den dominerende rolle i udviklingen, blev associeret til og underlagt den transnationale kapitals hegemoni.[42]

Afhængigheden af centrene blev ikke formindsket, selv om den blev forskudt fra færdigvarer over til produktionsmidler, teknologi og halvfabrikata.[43] Eksportproduktionen måtte stadig udgøre en flaskehals, der skulle skaffe den nødvendige valuta til at dække industrialiseringsprocessens importbehov.[44]

> "De mest nationalistiske og antiimperialistiske dele af ECLAs teorier (her specielt tesen om den eksterne afhængighed og dens konsekvenser for periferien) var oplagte at bruge mod desarrol-

---

40) Denne sammenhæng mellem den reale økonomiske udvikling og ECLA-kritikkens "potens" er blevet særlig fremhævet af Fernando H. Cardoso. Se hans "Notas sobre el estado actual de los estudios sobre dependencia", in, Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1972, nr. 4, pp. 3-32. (Dansk oversættelse, stencil 1977).

41) Fremstillingerne af denne proces er legio. Se f.eks. Fernando H. Cardoso/ Enzo Faletto, Abhängigkeit und Entwicklung in Lateinamerika, Frankfurt am Main, 1976.

42) Nogle afhængighedsteoretikere bestred endog, at man længere kunne tale om et nationalt borgerskab. Se f.eks. Andre Gunder Frank, Lumpenbourgeoisie and Lumpendevelopment - Dependency, Class and Politics in Latin America, New York/London, 1972. For en kritik af denne opfattelse, se Fernando H. Cardoso, Current Thesis on Latin American Development and Dependency. A Critique. Papir til III. Scandinavian Conference on Latin America, Bergen, 1976.

43) Theotonio dos Santos, "Über die Struktur der Abhängigkeit", i Dieter Senghaas (Hrsg.), Imperialismus und Strukturelle Gewalt. Analysen über abhängige Reproduktion, Frankfurt am Main, 1973, pp. 243-58.

44) dos Santos, op.cit., pp. 247 ff.

lismen (ECLAs udviklingsopfattelse, GS) i dens praksis. Den delvise indsigt i de internationale økonomiske modsætninger var det, der adskilte desarrollisternes teorier mest fra de øvrige liberale teorier, og som blev en væsentlig del af den efterfølgende kritik". 45

Vi kan ikke her forfølge afhængighedsteoriernes mangeartede forgreninger.[46] Bidragene er meget forskellige. Det metodiske grundlag er spredt på et kontinuum rækkende fra "borgerligt" til "marxistisk". End ikke om bestemmelsen af det centrale begreb "afhængighed" er der nogen konsensus.[47] I det følgende skal jeg nøjes med at skitsere, hvad man kan betegne som grundlæggende fælles udgangspunkter for afhængighedsteorierne. Derefter skal jeg se på de udviklingsstrategiske anbefalinger i relation til den ny økonomiske verdensorden.

De centrale positioner for afhængighedsteorierne kan formuleres som følger:[48]

a) Et underudviklet lands situation kan ikke forstås ud fra en isoleret betragtning af interne forhold. Eksterne faktorer spiller en afgørende rolle. De underudviklede landes sociale strukturer er således ikke produkter af en autonom historisk proces, men væsentligt præget af fremmede hegemonialmagters dominerende indflydelse. Der er en snæver sammenhæng mellem endogene og exogene faktorer.

b) Udvikling og underudvikling er produkter af samme historiske proces: udviklingen af det kapitalistiske verdenssystem.

c) Den eksterne dominans sætter sig igennem internt og præger grundlæggende de interne samfundsmæssige strukturer.

d) At overvinde underudviklingen forudsætter således ophævelse af den eksterne dominans.

På dette grundlag har især den marxistisk orienterede del af afhæn-

---

45) Mourits Dahl-Hansen, Afhængighedsskolen og dens forhold til imperialismeteori og marxistisk teori i det hele taget, stencil, Århus, 1977, pp. 13 f.

46) Hertil Thomas Hurtienne 1973, op.cit., pp. 100 ff. og Evers/Wogau, op.cit., pp. 414 ff.

47) Evers/Wogau, op.cit., pp. 421 ff.

48) Således også Evers/Wogau, ibid., pp. 406 f.

gighedsteorierne leveret en mængde analyser,[49] der forsøger nærmere at karakterisere, hvad der kendetegner kapitalismens periferi. Periferiens historiske og aktuelle position i verdensmarkedssammenhængen bliver her brugt som udgangspunkt for en forståelse af den interne økonomiske struktur. Til karakteristik af sidstnævnte er især begrebet "strukturel heterogenitet" blevet anvendt. Dette begreb peger hen på den deforme, usammenhængende og ekstroverte økonomiske struktur i de perifere økonomier.[50]

Udviklingen af de afhængighedsteoretiske analyser vil ikke blive forfulgt nærmere her. I stedet skal vi se på de udviklingsstrategiske perspektiver i forlængelse af afhængighedsteorierne.

I og med at integrationen i det globale kapitalistiske system og dermed i en ulige international arbejdsdeling anføres som det grundlæggende forklaringsmoment på de perifere landes underudvikling, er det oplagt, at den udviklingsstrategiske tankegang rettes mod en ophævelse af denne integration og dermed af den eksterne dominans.

Opmærksomheden rettes mod hvad der i den nyere litteratur er blevet betegnet som dissociative strategier eller autocentreret udvikling.[51] De marxistisk orienterede afhængighedsanalyser har her peget på nødvendigheden af en socialistisk revolution som grundlæggende politisk forudsætning for at kunne gennemføre en sådan dissociativ strategi.[52] Således er denne del af afhængighedsdiskussionen i højere grad blevet rettet mod politisk-taktiske spørgsmål omkring mulighedsbetingelserne for socialistiske omvæltninger i de latinamerikanske lande. En nærmere indholdsbestemmelse

---

49) Fyldige litteraturhenvisninger er samlet i Senghaas 1973, op.cit., pp. 390-99, og i Dieter Senghaas (Hrsg.), Peripherer Kapitalismus. Analysen über Abhängigkeit und Unterentwicklung, Frankfurt am Main, 1974, pp. 383-88.

50) Den seneste syntetisering af marxistisk orienterede forsøg på at teoretisere over den perifere kapitalisme findes hos Tilman Evers, Bürgerliche Herrschaft in der Dritten Welt, Köln/Frankfurt, 1977, pp. 17-50. Hvor dualismeopfattelsen peger på den isolerede sameksistens af en moderne og en tilbagestående sektor, tager begrebet om strukturel heterogenitet udgangspunkt i den dominerende kapitalistiske produktion som determinant for den samlede økonomiske struktur.

51) Senghaas 1977, op.cit., pp. 20 f.

52) Evers/Wogau, op.cit., pp. 435 f.

af den økonomiske dimension i en sådan dissociativ udviklingsvej er således blevet forsømt. Med god grund måske: man kan jo nemlig rejse spørgsmålet om, hvor meget det overhovedet er muligt på et mere generelt plan at gå ind i denne strategifastlæggelse uden at have problemerne i et konkret land som referenceramme. Selv om et sådant arbejde indebærer faren for at gå i den modsatte grøft og "glemme" de politiske forudsætninger for en selvcentreret strategis gennemførelse, er det efter min opfattelse både muligt og nødvendigt. Muligt fordi forkastelsen af de traditionelle udviklingsveje for u-landene straks lægger grunden til en ny bestemmelse af udviklingsbegrebet, der med det samme muliggør en nærmere specifikation af nogle grundlæggende krav til en alternativ udviklingsvejs økonomiske dimension.[53]

Nødvendigt fordi de lande, hvor de politiske forudsætninger for en autocentreret udvikling er tilvejebragt, erfaringsmæssigt har været overladt til det traditionelle udviklingsøkonomiske tankegods i fastlæggelsen af deres økonomiske planlægning.[54]

Clive B. Thomas[55] og Dieter Senghaas[56] har gjort nogle tentative forsøg på at opstille nogle af de økonomiske indholdsbestemmelser i en selvcentreret udviklingsvej, der efterlyses her.

Senghaas opstiller i den sammenhæng følgende krav til den økonomiske udvikling:[57]

- stærkest mulig udnyttelse af lokale ressourcer
- opbygning af egen industriel sektor til produktionsmiddelproduktion
- udvikling af en for egne formål optimal teknologi
- produktivitetsstigning i agrarsektoren
- industriel produktion af massekonsumvarer.

---

53) Således også Senghaas 1977, op.cit., pp. 263 ff.

54) Clive B. Thomas fremhæver således for eksempel, hvorledes den cubanske industrialiseringspolitik i de første år svingede imellem traditionel importsubstitutionspolitik og sværindustriel prioritering efter sovjetisk mønster. Manglen på alternative udviklingsstrategiske forlæg er naturligvis ikke eneafgørende her, men har efter Thomas' opfattelse spillet en central rolle. Se Clive B. Thomas, Dependence and Transformation. The Economics of Transition to Socialism, New York, 1974, pp. 14 ff.

55) Ibid., pp. 123 ff.

56) Senghaas 1977, op.cit., pp. 263-91.

57) Ibid., p. 266.

Målet er en selvcentreret økonomisk struktur, hvor eksterne økonomiske relationer er af sekundær betydning. Derimod anses det hverken for muligt eller nødvendigt at afkoble alle eksterne relationer. Snarere skal disse grundlæggende omstruktureres, så de kommer til at støtte målsætningen for en selvcentreret økonomi. I den forbindelse citeres Kim Il Sung for bl.a. følgende:

> "Wogegen wir uns wenden, das sind die Grossmachttendenzen, die darauf hinauslaufen, unter dem Vorwand der "wirtschaftlichen Zusammenarbeit" und der "internationalen Arbeitsteilung" die selbständige und komplexe Entwicklung der Wirtschaft eines anderen Landes zu hemmen und sich die Wirtschaft dieses Landes zu unterwerfen. Wir meinen, dass jedes Land auf der Grundlage des Aufbaus seiner eigenen nationalen Wirtschaft mit anderen zusammenarbeiten muss und dass man erst dann die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Ländern nach den Prinzipien der völligen Gleichberechtigung und des gegenseitigen Vorteils unablässig ausdehnen und weiterentwickeln kann."[58]

Lad os herefter vende os til relationen mellem disse udviklingsstrategiske overvejelser og den ny økonomiske verdensorden.

Med de politiske omstruktureringer, der ovenfor blev gjort til nødvendige forudsætninger for en konsekvent gennemførelse af en selvcentreret udviklingsvej, kan det næppe overraske, at selvcentreret udvikling i den her skitserede forstand ikke optræder i 77-gruppens oplæg til en ny økonomisk verdensorden.

Det hænger imidlertid også sammen med, at selvcentreret udvikling nok så meget er et krav om dybtgående interne strukturelle forandringer i u-landene, hvor NØV-debattens fokus logisk nok har været u-landenes opstilling af fælles krav om forandringer i center/periferi-relationerne, altså krav vedrørende de eksterne relationer.

I den selvcentrerede udviklingsmodel skal de eksterne relationer forandres som konsekvens af de interne strukturelle forandringer, der udgør modellens egentlige forudsætning. Hvad angår NØV-kravene er forholdet nærmest lige omvendt: forbedrede eksterne øko-

---

58) Ibid., pp. 277 f., og Kim Il Sung, Reden und Aufsätze, Frankfurt, 1971, Band 1, p. 289.

nomiske relationer er i fokus; interne forhold overlades til landene selv.[59]

Alligevel kan der peges på momenter i NØV-debatten, der kan relateres til en dissociativ strategi. Således har ønsket om en langt højere grad af kollektiv og individuel "self-reliance" spillet en central rolle. I Manila-deklarationen peges der på, at ansvaret for at skabe økonomisk udvikling og for at opnå social retfærdighed først og fremmest påhviler de enkelte u-lande selv.[60] Et andet sted understreges nødvendigheden af at styrke udviklingslandenes indbyrdes samarbejde

> "...in order to promote the individual and collective self reliance, interdependence and progress of the developing countries."[61]

Men "self-reliance" er et bredt og derfor meget vagt begreb, der ikke nødvendigvis har noget med selvcentreret udvikling som den her er skitseret at beskaffe.[62]

---

59) Denne diskussion af eksterne og interne forandringer tages også op af Johan Galtung i Poor Countries vs. Rich; Poor People vs. Rich, Whom will NIEO Benefit?, Chair in Conflict and Peace Research, Papers no. 63, pp. 1-16. Galtung peger på et interessesammenfald mellem periferilandene, fra de mest reaktionære til de mest progressive: "They will all have an interest in, for instance, improved terms of trade; ... For this reason Third World solidarity can be maintained..." (pp. 10 f.).
Men pointen med henblik på den dissociative strategi er nu, at det ikke er sådanne internationale forandringer, der lægger grunden til en anden udviklingsvej: "The countries in category IV (China, North Korea, North Vietnam, Cuba, and then such countries as Algeria, Tanzania, Sri Lanka and in a certain period Peru, and maybe some others) did not develop their present internal structure because of improved terms of trade or similar international measures. The changes took place through internal struggle and in spite of (or perhaps rather because of) extremely adverse external conditions." Ibid., pp. 12 f.
I øvrigt opstiller Galtung en række argumenter til underbygning af hans skepsis over for mulige positive effekter af NØV-kravene på de brede masser i u-landene. Ibid., pp. 8 ff.

60) Manila-deklarationen, op.cit., p. 110.

61) Ibid., p. 111.

62) Til illustration: Kurt Waldheim pegede i sin åbningstale på UNCTAD IV på self-reliance som "... en faktor, der kunne komplementere og på mange måder styrke den politik, der længe havde været ført inden for UNCTAD." Fra den danske delegations beretning, op.cit., p. 7.

Hvis man imidlertid betragter NØV-debatten i en lidt bredere optik, der omfatter andre bidrag end blot u-landenes opstilling af krav og forhandlingerne derom i de internationale fora, bliver der straks flere anknytningspunkter til tankerne om selvcentreret udvikling.

Cocoyoc-erklæringen[63] præsenterer således en opfattelse af individuel og kollektiv self-reliance, der er i nær samklang med den selvcentrerede udviklingsstrategi.

Det må være sådanne bidrag, Samir Amin har i tankerne med de følgende formuleringer:

> "...just as we were beginning to notice that the struggle (for en ny økonomisk verdensorden, GS) was having practically no results ... another idea began to gain ground - the idea that the Third World should count increasingly on its own resources. Therefore, the road towards development consisted in a more or less marked withdrawal from the international system of division of labour if it was going to continue to remain inequitable and continue to be the basis of a world of polarization and exploitation."[64]

En anden forfatter, der har været tæt på NØV-debatten, den pakistanske udviklingsøkonom Mahbub Ul Haq, opstiller i sin seneste bog et lignende krav om selvcentreret udvikling.[65]

Måske kan man strukturere NØV-debatten med de internationale fora, UNCTAD, Generalforsamlingen m.v. som "centrum". I næste led kommer så f.eks. 77-gruppen. Derefter forsamlinger som "Third World Forum"[66] og Cocoyoc-gruppen. Og endnu længere "ude" mere eller mindre centrale grupper og enkeltpersoner.

---

63) Erklæringen er udgået fra et møde i Cocoyoc i Mexico i 1974, hvori deltog samfundsforskere fra en række forskellige lande. Optrykt i A New International Economic Order. Selected Documents 1945-75, op.cit., pp. 499-508.

64) Samin Amin, "The Third World and the New Economic Order", i Cultures, vol. III, nr. 4 (1976), pp. 58-66, her p. 62.

65) Mahbub Ul Haq er p.t. vicepræsident i Verdensbanken. Bogen Fattigdomsridån (The Poverty Curtain), op.cit., er blandt andet et selvkritisk opgør med traditionelle udviklingsopfattelser. Med hensyn til tanker om selvcentreret udvikling, se pp. 46 ff.

66) En gruppe på ca. 100 intellektuelle fra u-landene. Om gruppens dannelse se Ul Haq, op.cit., pp. 88 ff.

Bevæger man sig så "udad" på denne "akse", sker der to ting. Dels bliver de udviklingsstrategiske forestillinger stadig mere kohærente og entydige. Dels støder man stadig oftere på kravet om individuel og kollektiv self-reliance, forstået som kravet om en dissociativ strategi, sigtende mod selvcentreret udvikling.

5. NØV: ingen udviklingsstrategi/alle udviklingsstrategier

I det foregående er der blevet præsenteret tre forskellige "udviklingsmodeller", der bygger på hver sin historiske fase i udviklingen af de økonomiske relationer mellem center og periferi. a) Den liberale integrationsmodel har basis i den klassiske internationale arbejdsdeling, hvor centrene er færdigvareleverandører og periferien primærvareeksportører. b) ECLAs nationalkapitalistiske udviklingsopfattelse har importsubstitutionsindustrialiseringen i Latinamerika i mellemkrigstiden som udgangspunkt. c) Afhængighedsopfattelsen og den deraf flydende selvcentrerede udviklingsmodel har "internationaliseringen af det indre marked"[67] i Latinamerika i 50'erne og 60'erne og sammenbruddet for den nationalkapitalistiske udviklingsvej som grundlag.

Der er en indbyrdes sammenhæng mellem de tre "modeller": ECLA-opfattelsen sætter således ud med en kritik af den liberale integrationsmodel, idet ECLA-økonomerne samtidig kan pege på reale forandringer i de økonomiske relationer mellem center og periferi. Forholdet mellem afhængighedsteorierne og ECLA er principielt parallelt hertil, denne gang med ECLA i rollen som den kritiserede.

Hvis man forsøger en sondring mellem associative og dissociative strategier i forhold til "graden af verdensmarkedsorientering", må den liberale model og ECLA-modellen grundlæggende karakteriseres som associative og den selvcentrerede model som dissociativ. Ganske vist optræder der hos ECLA en kritik af periferiens traditionelle rolle i den internationale arbejdsdeling, men i de økonomiske udviklingsanbefalinger forudses stadig en tæt - om end forandret - integration i verdensmarkedet.

---

67) Udtrykket er Cardoso/Falettos og betegner de transnationale selskabers dominerende position i den forarbejdende industri, rettet mod hjemmemarkedet. Se Cardoso/Faletto, op.cit., pp. 176 ff.

Det blev videre forsøgt at relatere indholdet i NØV-kravene til disse forskellige udviklingsmodeller. Der kunne iagttages momenter af alle modellerne i NØV, dog således at 77-gruppens krav i alt væsentligt var bundet til den liberale opfattelse og ECLA-opfattelsen. En afskygning af den selvcentrerede udviklingsmodel kunne kun med god vilje identificeres i Manila-deklarationens tale om højere grad af "self-reliance". Ellers var vi henvist til andre - i sammenhængen mere perifere - dokumenter for at genfinde elementer af den selvcentrerede udviklingsmodel.

Det kan nu for det første konstateres, at NØV-kravene udmærker sig ved alt andet end udviklingsstrategisk entydighed og kohærens.[68] Den omstændighed, at gruppen af u-lande bag NØV-kravene er meget heterogen, er utvivlsomt en væsentlig faktor til forklaring af dette forhold.

U-landene er ganske forskellige på en række væsentlige dimensioner: a) politiske magtforhold (klassestruktur og klasserelationer, regimetype), b) økonomiske karakteristika (akkumulations- og reproduktionsstruktur, herunder graden af "verdensmarkedsorientering" og "verdensmarkedsafhængighed" med hensyn til import/eksport, teknologi, finansiering etc.).

En vis entydighed er der dog i NØV-kravene. Vi kan nemlig for det andet konstatere, at 77-gruppens krav lægger sig klart i forlængelse af en verdensmarkedsorienteret udviklingsopfattelse. NØV-kravenes tale om både industrialisering og eksportorientering reflekterer her elementer af såvel den liberale integrationsmodel som den nationalkapitalistiske udviklingsvej.

Vi må således for det tredje slå fast, at kravene til en ny økonomisk verdensorden hviler på hårdt prøvet - og således også hårdt kritiseret - udviklingsstrategisk tankegods. I den forstand gælder det, at u-landene er i gang med en hård kamp for en gammel økonomisk verdensorden.

Hvorfor forholder det sig sådan? Dieter Senghaas har givet et muligt svar. Han peger på, at det globale kapitalistiske system stadig er entydigt domineret af centerinteresser.[69] Det betyder ikke, at borgerskaberne i periferien udgør et rent appendix til

---

68) Cf. også Max Kruses artikel i nærværende Politica-nummer.

69) Senghaas 1977, op.cit., pp. 85 f.

centrene, men at relationen mellem center- og periferi-borgerskaber er ikke-antagonistisk. Der kan være (og er) en fordelingskonflikt mellem borgerskaberne i center og periferi, men altså ingen grundlæggende modsætninger.[70] Således er "...die soziologische Basis"[71] for en dissociativ strategi ikke til stede i periferien.

> "Dies heisst nicht, dass eine derartige dissoziative Strategie überhaupt nicht möglich wäre. Sie würde in dem Masse geschichtsmächtig, wie es den heute in den dortigen politischen Systemen nicht repräsentierten Massen gelänge, ihre eigenen Interessen zu artikulieren und einen sozioökonomischen Entwicklungsweg nachdrücklich mitzubestimmen, der in allererster Linie an einer Befriedigung ihrer eigenen Grundbedürfnisse orientiert wäre."[72]

Jeg kan tilslutte mig disse bemærkninger fra Senghaas om årsagerne til det 'gamle' i den ny økonomiske verdensorden.[73] Senghaas' videre påpegning af, at NØV er blottet for ny momenter,[74] kan imidlertid, cf. ovenfor, ikke tiltrædes. I det følgende skal disse ny momenter i NØV betragtes lidt nærmere.

"Self-reliance" er i det foregående blevet fremhævet som et begreb, der på trods af sit vage indhold kunne pege frem mod en virkelig ny økonomisk verdensorden. Men ud over retorikken har det været småt med konkrete manifestationer af self-reliance. Det væsentligste, der hidtil er opnået her, er u-landenes klare fælles opbakning bag NØV-kravene.

Denne opbakning udgør på én gang u-landenes styrke og deres svaghed. Styrke fordi solidariteten virkelig har været i stand

---

70) En lignende konklusion når Lothar Brock, Entwicklungsnationalismus und Kompradorenpolitik, Meisenheim, 1975, pp. 12 ff.

71) Senghaas 1977, op.cit., p. 86.

72) Ibid.

73) Det skal dog anføres, at Senghaas her på et meget generelt plan påpeger nogle strukturelle forhold. Som sådan savnes der nogle nuanceringer og præciseringer, der også inddrager konjunkturelle forhold immellem forskellige typer af periferi-lande i relation til formuleringen af NØV-kravene og differentieringer mellem forskellige typer af krav fremsat på forskellige tidspunkter etc. Sådanne nødvendige nuanceringer og præciseringer vil ej heller blive ydet i nærværende fremstilling.

74) Senghaas 1977, op.cit., pp. 205-15.

til at presse en række væsentlige emner på bordet i de internationale fora. Svaghed, fordi den meget heterogene gruppe af u-lande, der her er tale om, "kun" har kunnet enes om en lidet kohærent samling af krav, hvis væsentligste fælles karakteristikon forekommer at være fremskrivningen af en gammel økonomisk verdensorden.

Der er her blevet peget på nødvendigheden af at restrukturere de institutionelle rammer for disse internationale diskussioner i retning af mere specialiserede organer, samtidig med at grupper af u-lande samler og formulerer deres interesser på specifikke, afgrænsede områder i lignende specialorganer.[75]

En sådan fremgangsmåde vil utvivlsomt medvirke til en afklarende differentiering af den store pakke med lidet kohærente NØV-krav. Men i lyset af ønsket om en højere grad af "self-reliance" med retning mod selvcentreret udvikling, som den ovenfor er skitseret, åbner denne tilgang nye problemer: et væsentligt element i i-landenes hidtidige strategi over for NØV-kravene udgøres netop af et forsøg på opsplitning, både hvad angår kravene og "blokken" af u-lande bag dem. En "specialisering" af diskussionen fremmer således oplagt i-landenes muligheder for at forfølge denne strategi.

I talen om selvcentreret udvikling er det naturligvis samtidig helt væsentligt at fastholde, at den selvcentrerede udviklingsvej primært er en effekt af interne strukturelle forandringer og ikke af "forbedrede internationale økonomiske relationer".

Naturligvis er der en tæt sammenhæng mellem eksterne og interne forhold, og naturligvis er NØV-debatten og kravene væsentlige momenter. Men nogen grundlæggende løsning på underudviklingsproblemerne kan de aktuelle NØV-krav isoleret set ikke indfri.[76]

---

75) Se Reginald Herbold Green, "Euthenasia, Birth Control or Planned Parenthood: Reflections on International Organisations and the Quest for NIEO", IDS Bulletin (Univ. of Sussex), vol. 7, no. 4, pp. 14 ff. Se også Carsten Lehmann Sørensens artikel i nærværende Politica-nummer.

76) NØV-kravenes aktuelle karakter kan grundlæggende opfattes som effekter af strukturelle politiske og økonomiske karakteristika ved u-landene bag dem. I den sammenhæng kan man - som Galtung er inde på det - betragte den fortsatte udvikling i NØV-kravene som en kodificering af udviklingstendenserne i landene i det globale økonomiske system. Galtung, op.cit., p. 15.

Imidlertid er efterlysningen af en dissociativ strategi og en selvcentreret udviklingsvej langt fra problemfri. I samklang med den ovenfor anførte kritik af traditionelle udviklingsstrategier er det vel nok så meget det levende kinesiske eksempel, der har bragt tanken om en selvcentreret udvikling frem i en række periferilande.[77] Men et autarki som Kinas er det kun få lande beskåret at praktisere. For mange flere tegner sig en afhængighed af Sovjetunionen (eller Kina) som det kortsigtede perspektiv.[78]

Her står den selvcentrerede udviklingsstrategi med et problem, der ikke er løst med at påberåbe sig en distinktion mellem autarki og selvcentrering. Samir Amin er da f.eks. også gået et skridt videre og har forudset nødvendigheden af, at en gruppe af u-lande sammen må løsrive sig fra det kapitalistiske verdenssystem, hvorefter disse lande har muligheder for at støtte hverandre indbyrdes i de første vanskelige faser.[79]

Kravet til de politiske forudsætninger for en dissociativ strategi bliver i sandhed ikke mindre i denne optik. Disse forhold gør ikke problemerne uløselige, men gør nok perspektivet for den selvcentrerede udviklingsmodel mere langsigtet. Spørgsmålet er imidlertid, om der i de traditionelle udviklingsstrategier findes reelle alternativer til den dissociative strategis vanskeligt farbare vej.

Fra en lidt anden vinkel peger disse problemstillinger i retning af det påtrængende behov for at arbejde videre med de indtil nu meget løse og skitseagtige forestillinger om selvcentreret udvikling, for at kunne opstille en ny udviklingsstrategi, der kan fungere som et magtfuldt alternativ til traditionelle udviklingsstrategiske forestillinger. Et sådant arbejde kunne bidrage væsentligt til at udforme kravene til en virkelig ny økonomisk verdensorden.

---

77) Således fremgår det f.eks. flere steder hos Ul Haq, op.cit.

78) Om end det er blevet påpeget, at denne type afhængighed er af en grundlæggende anden karakter end det afhængighedsforhold, der kendetegner kapitalismens periferi. Se Guy Gilbert, "Socialism and Dependency", i Latin American Perspectives, 1974, nr. 6, pp. 107 ff.

79) Samir Amin, "Zur Theorie von Akkumulation und Entwicklung in der gegenwärtigen Weltgesellschaft", i Dieter Senghaas 1974, op.cit., pp. 81 ff.

Jørgen Grønnegård Christensen

Mandariner og ministre[1]

Mandarin: (af sanskrit mantrin, Raadgiver; jfr. latinsk mandare, paalægge, byde) en kinesisk Embedsmand, lærd Præst, Officer.
Minister: latin (sandsynligvis oprindeligt en dobbelt Komparativ, minister, den mindre, dannet af minus, mindre, lige som magiuster = magister, af magis, mere, Tjener; især (Minister principis) en af de højeste Statsembedsmænd, en Statsraad, som staar i Spidsen for Statsstyrelsen eller for en Gren (Ministerium, Departement) deraf; Medlem af Statsraadet; Statsbud (Gesandt).
(Ludwig Meyer: Fremmedordbog, København (Gad) 8. udg. 1924 (1970).

Ministrenes adfærd formes i alt væsentligt af embedsmændenes forventninger. Det er hovedpåstanden i denne artikel, som argumenterer for, at danske ministre af deres embedsmænd opfattes som repræsentanter for ministeriets etablerede interesser. Når ministrene træder uden for denne rolle støder de på embedsmændenes effektive modstand. Kun undtagelsesvis har ministrene selv styrke til at tegne ministeriets politiske profil.

Ministerrollen

Organisationer er formaliserede rollestrukturer. Til hver af de roller, som indgår i organisationen, er der knyttet forventninger om, hvordan rollen skal udføres. Disse forventninger kan have vidt forskellige kilder, det være sig i organisationen selv eller i organisationens omgivelser. Det gør det usandsynligt, at forventningerne til indholdet af en bestemt rolle skulle være i indbyrdes overensstemmelse. Men det er også usandsynligt, at disse forskellige forventninger skulle være lige effektive over for indehaveren af en bestemt rolle. Rollernes indehavere vil tildele de forskellige forventninger, som møder dem, varierende vægt.

Der er to grunde hertil. Den ene er, at nogle forventninger kan tænkes at være i overensstemmelse med de forestillinger, som rollens indehaver selv har om rollens indhold, hvorimod andre forventninger vil stride mod dem. Den anden grund er, at rollens indehaver i forskelligt omfang vil være placeret i et afhængighedsforhold til de grupper eller personer, som præsenterer ham for forventninger med hensyn til rollens indhold og udførelse. I så henseende har det betydning, hvilke positive eller negative sanktioner der kan bringes i anvendelse over for den aktuelle indehaver af en bestemt organisatorisk rolle.

Det lyder tørt, indviklet og sikkert også en kende banalt. Det samme kan også udtrykkes på en anden måde: Ministerierne er formelle organisationer. I dem

indgår forskellige roller. Det drejer sig blandt andet om rollerne som departementschef, direktør, kontorchef og sagsbehandler. Men det drejer sig også om rollen som minister, som denne artikel udelukkende beskæftiger sig med. Hvilke forventninger rettes mod ministerrollen? Og hvilke af disse forventninger er afgørende for ministerens varetagelse af rollen? Det er spørgsmålene.

Artiklens påstand er, at der kan gives uhyre simple svar på disse spørgsmål. Hovedsynspunktet er, at ministrenes adfærd som ministre i alt væsentligt formes af embedsmændenes forventninger til dem. Det skyldes,

1) at ministrene i stort og småt er afhængige af embedsmændenes bistand og råd,
2) at embedsmændene i denne sammenhæng råder over en række midler, sanktioner om man vil, som kan bringes i anvendelse over for ministre, som ikke opfører sig i overensstemmelse med embedsmændenes forventninger til den gode minister, og
3) at embedsmændenes forventninger til ministrene er ganske entydige.

Hvad embedsmændenes forventninger til ministrene går ud på, kan udtrykkes lige så klart. Embedsmændene forventer, at hver enkelt minister optræder som deres ministeriums repræsentant udadtil. De forventer også, at ministrene loyalt gør deres bedste for at varetage, hvad embedsmændene betragter som ministeriets interesser over for ministeriets politiske omverden.

Når ministrene reduceres til en rolle som ambassadør for deres ministerium, bliver der ikke meget tilbage af rollen som politisk forvaltningschef. Selvfølgelig har de fortsat det politiske ansvar for alt, hvad der sker i ministeriet og inden for dets ressort, og dette ansvar er i høj grad en politisk realitet. Men ministeren som boss og dermed ministeren som den, der på et partipolitisk grundlag afstikker de politiske rammer for ministeriets virksomhed, fortoner sig i det uvisse.

Derfor ses der væk fra denne side af ministerrollen. Heri ligger selvfølgelig en påstand om, at den ikke har den store praktiske betydning, eller i det mindste at den normalt – det vil sige i de fleste situationer og for de fleste ministre – ikke vil have det. Ministrene forventes kort sagt at være apparatets mænd og kvinder, og det påstås, at de optræder i overensstemmelse hermed.

Med sådanne påstande er tingene sat på spidsen. Som alle andre påstande, der argumenteres til en yderlighed, er disse påstande naturligvis også forkerte. I det mindste kan de ikke tages som udtryk for den fulde sandhed om ministerrollen. I erkendelse heraf vil problemstillingen i artiklens slutning blive vendt om for at diskutere, hvad der sker, når og hvis en minister sætter sig ud over, hvad der i øvrigt påstås at være embedsmændenes forventninger til ministerens varetagelse af ministerrollen.

Forinden vil der dog i afsnit 3 ske en uddybning og begrundelse af hovedpåstanden. Derpå vil det i afsnit 4 blive diskuteret, i hvilket omfang påstanden må modificeres som følge af ministrenes medlemskab af en regering, som fremtræder som en politisk helhed, og som i så henseende understøttes af en række procedurer og organer, som skulle tilgodese en samordning af ministeriernes virksomhed i overensstemmelse hermed. Påstanden er, at regeringen og den koordination, som foregår i regeringsregie, kun i begrænset omfang rokker ved gyldigheden af artik-

lens hovedpåstande. Før fremstillingen når så vidt, er det dog nødvendigt at tilstå, at grundlaget for enhver diskussion af ministerfunktionen er ganske mangelfuldt.

Tankespind

Det følger af overskriften, at fremstillingen ikke giver sig ud for en udførlig empirisk analyse af ministerrollen. Egentlig er der slet ikke tale om nogen empirisk analyse. Forklaringen er den enkle, at jeg ikke råder over data, som ville tillade en sådan analyse af ministerfunktionen i dansk politik og administration.

Ret beset bygger artiklen således på det pure tankespind. Det ville være temmelig ufrugtbart, hvis problemstillingens empiriske relevans ikke kunne sandsynliggøres. En forudsætning for, at påstanden er værd at diskutere, er for det første, at de beskrevne fænomener faktisk udgør en del af dagligdagen i ministerierne og i den ministerielle beslutningsproces. For det andet, at det ville være muligt empirisk at efterprøve påstanden, og for det tredje, at påstanden og den argumentation, som i det følgende vil uddybe og underbygge den, ikke er mere urimelig og verdensfjern, end at i det mindste nogle af dem, som kender Slotsholms-miljøet indefra, vil nikke et genkendende aha, hvis de læste artiklen. Andre, som kun kender lidt eller intet til denne lukkede verden, og det er tilfældet for de fleste politologer, skulle gerne finde de samme fænomener interessante som diskussionsemner og også som mulige analyseemner.

Denne metode er selvsagt problematisk. Men valget af den er i virkeligheden let at forsvare. Således burde det være overflødigt at påpege, at det traditionelle syn på ministeren som boss og som politisk kurssætter næppe er bedre underbygget. Dette er ikke nogen særlig god begrundelse. Men det må gentages, at jeg ikke selv råder over data eller kildemateriale, som kunne bære en empirisk analyse. Desuden er der ikke i Danmark skrevet noget, som belyser samspillet mellem ministrene og deres embedsmænd på ministrenes præmisser. Det kunne for så vidt være, hvad det er, hvis ministrenes forhold til embedsmændene var velbeskrevet og gennemanalyseret i de vesteuropæiske lande, som det er nærliggende og forsvarligt at sammenligne Danmark med.

Men det er heller ikke tilfældet. Det ville derfor være omsonst at foregøgle nogen, at der kunne rådes bod på de manglende data gennem en oversigt over litteraturen på området. Den findes nemlig i det store og hele ikke, hvorfor denne fremgangsmåde ville efterlade alt for mange huller, som det kunne være spændende at dykke ned i, og som derfor ikke bør optræde i fremstillingen.

Artiklens luftige karakter understreges af, at den i strid med alle konventioner i alt væsentligt er noteløs. For at råde bod på dette afsluttes artiklen med en kort bibliografisk oversigt over litteratur, som dækker i hvert fald nogle af de behandlede problemer.

Embedsmændenes forventninger til ministrene

Forudsætninger

Hvis der er hold i påstanden om ministrene som forventede repræsentanter for ministeriernes etablerede interesser, må en række forudsætninger være til stede. Den første er, at det overhovedet giver mening at tale om ministeriets interesser. Den anden er, at disse interesser giver sig udslag i forventninger fra embedsmændene til ministrene med hensyn til disses embedsførelse. Den tredje og sidste forudsætning er, at ministrene ikke alene oplever sådanne forventninger fra deres embedsmænd, men også føler sig tilskyndet til at leve op til dem.

I argumentationen for, at disse forudsætninger i vidt omfang er til stede, vil også ligge en forklaring på, hvorfor embedsmændenes forventninger til ministrene har det påstået klare og entydige indhold.

Ministeriets interesser: Hvad er det?

Dansk centraladministration er formelt ministerstyret. Eller sagt på en anden måde, danske ministre er politiske forvaltningschefer. Som sådanne har de det politiske ansvar for alt, hvad der sker i ministeriet. Det modsvares af deres kompetence til at træffe afgørelse i alle sager inden for ministeriets ressort, medmindre lovgivningen, hvad den nu og da gør, måtte bestemme noget andet.

Det er formalia. Men disse formalia afspejles i, at ministeren udadtil fremstår som en personifikation af ministeriet. Folketingets kontakt til ministeriet går gennem ministeren. Som parlamentarisk ansvarlig er det ministeren, som lægger navn til de forslag, redegørelser og svar, som tilgår Folketinget og dettes udvalg. Det er på samme måde ministeren, som over for Folketinget må stå til regnskab for ministeriets administration af gældende lovgivning og tildelte bevillinger.

Pressen er med sine politiske reportager og kommentarer lige så ministerfikseret. Stof, som dækker centraladministrationen alias embedsmændenes gøren og laden, får kun spalteplads i skandalesager. Balladen om postvæsenets mangelfulde bevillingsstyring og den igangværende debat om farvandsdirektoratets dispositioner er aktuelle eksempler. I stedet tillægger pressen ministrene alle administrative afgørelser. Ligeledes sætter den i enhver debat lighedstegn mellem ministeren og ministeriet. Det er på ingen måde unaturligt, når pressens almindelige personfiksering tages i betragtning, og når ansvarets entydige placering tages i betragtning.

Ansvarsforholdet ufortalt kan det alligevel undre, at pressen stopper her. For journalisterne ved jo godt, at ministrene sjældent handler på egen hånd, men derimod på basis af embedsmændenes rådgivning. Alligevel afstår pressen fra forsøg på at afdække indholdet af denne rådgivning. Det sker til trods for, at den kunne forklare nogle af de dispositioner, som tillægges ministrene. Den kunne være forklaringen på, at ministre til tider pludselig bringes i parlamentarisk uholdbare situationer. For eksempel fordi de har handlet på et talgrundlag, som viser sig at være tvivlsomt, eller fordi de har støttet sig til en lov- eller traktatfortolkning, som embedsmændene har foretaget, men som viser sig juridisk anfægtelig. Det parlamentariske stormløb, som let følger, kan lige så vel tilskrives embedsmændenes rådgivning som ministrenes accept af eller fastholden ved en bestemt

politisk løsning.

Disse – i praksis ekstreme ? – eksempler viser, hvorledes ministrene kan være reduceret til politiske talsmænd for deres ministerier. Men også i en bredere forstand kommer ministrene til at stå som deres ministeriers repræsentanter over for omverdenen. Det hænger sammen med, at ministerierne ikke er historieløse. Som organisationer institutionaliserer de en oftest lang historisk udvikling. I den indgår aldeles faste opfattelser af, hvad der er ministeriets opgaver, og lige så faste opfattelser af, hvordan disse opgaver kan og skal løses. I sidste ende kan denne institutionalisering føres tilbage til ministeriets etablering som selvstændig ressort. Beslutningen herom er truffet af regeringen. Den kan ses som en politisk tilkendegivelse af, at et bestemt sagområde ønskes opprioriteret. Når det gøres til ressort for et nyt ministerium, kommer sagområdet til at indgå med større og selvstændig vægt i regeringens samlede politik.

Men oprettelsen af nye ministerier har mere end en politisk symbolfunktion. I perioden efter ministeriets oprettelse opbygges en permanent administrativ stab. Samtidig forberedes og gennemføres en lovgivning, som dækker den nye ressort. Endvidere udstedes i medfør af denne nye lovgivning et væld af bekendtgørelser og cirkulærer, som uddyber og præciserer reglerne i lovgivningen. Da der endelig også opbygges et net af styrelser og institutioner, som er bemandet med eget personale og finansieret ved egne bevillinger, sker der i perioden efter et nyt ministeriums oprettelse en gradvis, men sikker befæstning af ministeriets ressort.

Intet af disse støttepunkter bliver til fra dag til dag. De er resultatet af en institutionel opbygningsproces, som strækker sig over en årrække, ja, som i virkeligheden aldrig hører op. Nu og da føjes en ny lov til ministeriets samlede regelkompleks, eller dette ændres lidt her og lidt der. Løbende suppleres det med snart en ny bekendtgørelse, snart et nyt cirkulære. Fra tid til anden, ja, for det meste hele tiden, lægges nye bevillinger oven på de allerede givne, og yderligere personale ansættes overalt i ministeriet. Sådanne udvidelser kan ske gennem oprettelse af nye enheder, styrelser og institutioner, men lige så ofte eller oftere vil det ske gennem små og trinvise justeringer af så den ene, så den anden gren af den én gang etablerede organisation.

En ministeriel organisation, som er blevet til og fortsat udbygges på denne måde, repræsenterer en tung og mægtig kapital, som aldrig lader sig afskrive. I den ligger tilvante og fast forankrede opfattelser af, hvad der er ministeriets problemer, og som nævnt også af, hvordan de kan og skal løses. Disse standardprægede opfattelser af ministeriets samfundsmæssige mission kan til dels føres tilbage til rekrutteringen af embedsmænd i ministeriets første år.

Nye ministerier kan nemlig ses som en politisk reaktion på ændringer i det omgivende samfunds opfattelse af, hvilke problemer der fordrer offentlig indsats. På denne baggrund vil de især tiltrække embedsmænd, som på forhånd har et stærkt positivt engagement i det nye ministeriums sagområde. Disse embedsmænd får dermed enestående muligheder for at præge ministeriets konstituerende lovgivning. Det vil få særlig betydning, hvis den første minister kun har få og vage forestillinger om udformningen af ministeriets politik. Det samme vil være tilfældet, hvis den første minister hurtigt afløses af en anden politiker med andre holdninger til sagområdet og måske også med mindre engagement i markeringen

af det som selvstændig ressort.

Den linie, som det nye ministerium slår ind på umiddelbart efter oprettelsen, vil i de store træk også komme til at gælde i fremtiden. For det første vil fremtidige revisioner af ministeriets politik have karakter af marginale justeringer af den oprindelige linie; sådanne marginaljusteringer vinder lettest politisk tilslutning, og ofte vil de være en reaktion på en lige så marginal kritik. For det andet vil det nye ministerium, efterhånden som det udbygges, blive præget af en tiltagende konservatisme.[2]

Baggrunden for ministeriets tiltagende konservatisme er formaliseringen og rutiniseringen af ministeriets beslutningsproces. Formaliserede rutiner for behandlingen af ministeriets små og store sager er et vigtigt (og nødvendigt) koordinationsinstrument. Men disse rutiner bliver ikke til efter en generel og systematisk planlægning af ministeriets funktionsmåde. De udvikles snarere som reaktion på specifikke situationer. Det er typisk situationer, hvor et eller andet kiksede, og hvor ministeren (ministeriet) derfor udsættes for vanskeligheder eller kritik. I en bureaukratisk organisation som den ministerielle tilskrives sådanne kiks svigt i de hidtidige administrative procedurer. For at undgå tilsvarende kritiske og forstyrrende tildragelser, besluttes det på ministerens eller embedsmændenes initiativ (hvilket i sammenhængen er ligegyldigt) at stramme sagsbehandlingsprocedurerne op. Ligeledes vil krisen, som følger af kikset, være en kærkommen anledning til præcisering af ministeriets linie eller praksis på det pågældende område.

Netop erfaringerne fra ministeriets kriser får præcedensskabende virkninger. Så at sige fra sag til sag og fra krise til krise præciseres og fastlåses opfattelsen af, hvad der er ministeriets politik, og hvad der ikke er det. Tilbøjeligheden til at definere ministeriets interesser ud fra politiske fortilfælde styrkes af de standardprocedurer for kontrol og koordination, som på ganske samme måde er blevet til, forfinet og strammet op efter andre enkeltstående og forbigående kriser. Med disse procedurer er der både taget stilling til, hvad det er klogt og nødvendigt at gøre for at forebygge eller undgå nye kriser omkring ministeriet, og til, hvad det ikke går an at gøre i en organisation, hvis hele ballast af kollektive erfaringer tilsiger risikominimering.

Ændringer i forudsætningerne for ministeriets virksomhed har selvsagt vanskeligt ved at slå igennem. Hvad enten der er tale om at opfange nye tendenser i samfundsudviklingen i bred forstand eller om at tilgodese nye politiske signaler, vil disse blive fortolket i lyset af og forsøgt indpasset i ministeriets hidtidige politik. De over lang tid indarbejdede sagsbehandlingsprocedurer med deres særlige kontrol- og koordinationsforanstaltninger vil trække i denne retning.

Det kunne antages, at den ministerielle organisations tiltagende konservatisme blev brudt eller i hvert fald modificeret af dels embedsmændenes udskiftning dels den uophørlige tilførsel af nye embedsmænd. Det er ikke tilfældet. Og hvis det skulle være det, er der tale om en langsom udvikling, hvor tilpasningen først slår synligt igennem over en længere periode. For sådan som det ministerielle karrieresystem fungerer, sker forfremmelser ved oprykning inden for de enkelte ministerier og deres departementer og styrelser. Udnævnelser til departementschef, direktør og andre stillinger i toppen af embedshierarkiet er ikke undtagelser fra denne praksis.

Samtidig er mobiliteten på sagsbehandlerniveau begrænset. Nyansatte sagsbehandlere rekrutteres for en stor del lige fra eksamensbordet, og de møder ved deres tiltræden en veletableret og over tid stabil bureaukratisk kultur. De har næppe andet valg end at indordne sig under kulturens normer, eller, hvis de ikke kan leve med det, efter en kortere periode at forlade ministeriet for at søge over i anden ansættelse. Da ministeriernes bureaukratiske kulturer er uhyre forskellige, kan det meget vel være i et andet ministerium. Der er for eksempel en verden til forskel mellem kulturministeriet og justitsministeriet eller mellem udenrigsministeriets departement for udenrigsanliggender og finansministeriets budgetdepartement.

Ministeriernes potentiale for ændringer forøges altså ikke gennem tilpasninger af bemandingen. Anderledes kan det tage sig ud, hvis der sker pludselige og voldsomme ændringer i grundlaget for ministeriets virksomhed. En eksplosion i opgaverne kan udmøntes i en lige så pludselig og kraftig engangsudvidelse af embedsmandsstaben. Måske henlægges opgaverne til en splinterny styrelse, hvor stillingerne fra top til bund skal nybesættes. Så radikale brud i organisationsstrukturen er imidlertid sjældne, og deres virkning vil fortabe sig, efterhånden som organisationen mærkes af den tiltagende konservatisme: Holdningerne lægges fast, interesserne defineres, procedurer og arbejdsgange udvikles, og samspillet med verden udenfor kontordørene underlægges faste og uanfægtelige spilleregler.

Ministeriets interesser bliver gennem denne proces ikke bare et udtryk for snævre institutionelle interesser, som er ensbetydende med krav om organisatorisk og bevillingsmæssig ekspansion og med modstand mod ressourcemæssige indskrænkninger, omprioriteringer og reorganiseringer. Ministeriets interesser kommer fuldt så vel til udtryk gennem den ministerielle organisations særdeles stabile og svært foranderlige opgavedefinitioner, sagsbehandlingsparadigmer og problemløsningsmodeller. De udgør den læst, hvorover nye initiativer formes. De er det første udgangspunkt for overvejelser om, hvordan ministeriet skal reagere på krav om ændringer af den hidtidige politik. Her er det i øvrigt temmelig ligegyldigt, om kravene kommer oppefra (ministeren) eller udefra (Folketinget).

Hvad forventningerne til ministeren går ud på og hvorfor

En ny minister overtager ved sin tiltræden en »going concern«. Med sig kan ministeren bringe sine egne ideer og forestillinger om, hvordan han vil bruge netop den post i regeringen. (Men hvem siger, alle ministre gør det?) Det først fornødne for ministeren vil dog være afslutningen af alle de sager, som var under forberedelse før ministerskiftet, og som også vil presse sig på efter skiftet.

Embedsmændene vil af den nye minister forvente, at han ikke lader sig anfægte af ministerskiftet. De lægger ikke op til, at sagerne kan tages af dagsordenen. Det skulle da lige være sager, som forgængeren har startet på trods af embedsmændenes gode råd om at lade være. De kan her henvise til, at det heller ikke vil være klogt at tage dem af dagsordenen. Det vil vække opsigt i pressen, hvis en ny minister henlægger en sag, som var under forberedelse, og som måske var ved at være moden til afgørelse. Ministerens forgænger, som nu er i opposition, vil få en kærkommen anledning til at markere sig over for ministeren. Da sagen uden tvivl

er checket med alt, hvad der er af organisatoriske, bureaukratiske og institutionelle interesser i ministeriets politiske opland, vil ministeriets troværdighed som forhandlingspartner blive svækket, hvis det, bare fordi det har fået en ny minister, begynder at stoppe verserende sager.

Forventningen kan altså kun være, at ministeren ikke bringer uorden i den sagsbunke, som overtages fra forgængeren. Og skulle han lufte hensigter i denne retning, vil embedsmændenes, oftest velbegrundede, råd være, at et så dristigt træk ifølge al opsamlet erfaring vil bringe ministeren ud i politisk modvind.

Embedsmændene forventer ikke blot ministerens respekt for den etablerede dagsorden. De nærer en tilsvarende klar forventning om ministerens respekt for og tilslutning til de løsninger, som er undervejs på tidspunktet for ministerskiftet. Her vil ministeriets hele institutionelle arv trække i retning af kontinuitet og stabilitet i løsningen af problemerne. Alt hvad der kan mobiliseres af argumenter for løsninger, som er i overensstemmelse med ministeriets interesser, præsenteres for ministeren. Der er således ikke grænser for, hvad juraen kan bruges til, og den er et godt våben over for en ny minister. Men der er også alle de politiske argumenter om faste samarbejdsrelationer, som det vil være uklogt at bryde, om løfter, som er givet, og om hårfine kompromiser med de berørte interesser, som ikke tåler flytningen af så meget som et komma.

Blandt en ny ministers sager vil fra tid til anden være sager, som forgængeren trods embedsmændenes ihærdige anstrengelser ikke har fremmet. Det kan enten være, fordi han ikke selv har ønsket det, eller fordi han ikke har fået regeringens, eventuelt blot finansministerens tilslutning, til at gøre det. Et ministerskifte eller allerbedst et regeringsskifte kan i sådanne situationer være overmåde belejligt ud fra embedsmændenes synsvinkel. Det giver dem en kærkommen, men ingenlunde illegitim anledning til at bringe sagen frem påny. Det kunne jo være, at den nye minister ville vise sig mere åben over for embedsmændenes tanker. Det kunne jo også være, at den nye ministers gennemslagskraft i regeringen ville vise sig større end forgængerens.

Dette hændelsesforløb hører til undtagelserne. Sagerne er normalt forberedt på en sådan måde, at risikoen for, at en ministers initiativer standses i regeringen, er begrænset. For visse typer af sager kan det imidlertid være svært for ministeriets embedsmænd at mobilisere den relevante eksterne tilslutning, som garanterer dette gnidningsfrie forløb gennem regeringen. I disse sager, som typisk vedrører ministeriets organisation og bemanding samt indirekte måske også dets relationer til andre grene af centraladministrationen, kan det være svært. Samtidig kan forslaget støde på modstand hos andre ministerier og deres ministre. Da embedsmændene, som har fostret og forberedt forslaget, selv forventer at høste fordel af det, har de stærke incitamenter til at føre det frem igen og igen. Og da de i modsætning til ministrene med betydelig frihed kan disponere over deres egen tid og indsats, har de fortrinlige muligheder for gennem deres vedholdende anstrengelser til sidst at overvinde modstanden.

En konkret sag kan illustrere, hvordan det går for sig. Helt tilbage til tidsrummet omkring Danmarks indtræden i EF har der været røre om udenrigsministeriets struktur. Det er en sag, som både har rørt ved divergerende interesser i ministeriet selv og vakt modsætninger i forhold til andre ministerier.

Som en udløber af denne ti år gamle sag forberedte udenrigsministeriets 1. departement, hvorunder administrationsafdelingen hører, sammen med finansministeriets administrationsdepartement i slutningen af 1970'erne en ny ledelsesstruktur for det samlede udenrigsministerium. Da udenrigsministeriets struktur i modsætning til, hvad der er tilfældet for de øvrige ministerier, er fastlagt ved lov, skulle denne reorganisering også formaliseres ved en revision af lov om udenrigstjenesten. Ministeriets administrative ledelse fik under den socialdemokratiske regering udenrigsminister Kjeld Olesens tilslutning til forslaget; forskellige specifikke såvel som principielle omstændigheder gjorde imidlertid, at udenrigsministeren, da regeringen trådte tilbage, endnu ikke havde fået den øvrige regerings accept af forslaget.

Men forslaget var som sagt en af de sager i ministeriet, som direktøren sammen med 1. departement prioriterede højest. Derfor var det ved regeringsskiftet i september 1982 afgørende at sikre sig den nye og formentlig aldeles uforberedte ministers tilslutning til det. Tidspunktet var gunstigt; den nye regerings opmærksomhed var naturligt nok rettet mod andre og politisk tungere sager. Trods modstand mod forslaget, også i en del af den nye regering, kunne forslaget derfor forholdsvis ubemærket placeres på regeringens lovprogram for 1982-83.

Embedsmændene bag forslaget havde dermed vundet første runde. Det kan tilføjes, at regeringen efter mange tilløb på denne baggrund besluttede ikke at trække tæppet væk under udenrigsministeren, hvorfor forslaget i løbet af vinteren blev fremmet i Folketinget. Efter en speget forhandling blev forslaget vedtaget i Folketinget i marts 1983. De ihærdige embedsmænd havde fået deres belønning. De havde samtidig formået at demonstrere, hvordan de, når de holder ud, har fantastiske muligheder for at overvinde både regering og Folketing.

I situationer som denne står embedsmændenes snævre egeninteresser på spil. De har derfor al mulig grund til at sætte stærkt ind på sagen for at overvinde modstanden. I andre mere typiske situationer kan det snarere være hensynet til egen bekvemmelighed, som ligger bag embedsmændenes forventning om ministerens respekt for kontinuiteten i ministeriets linie. Det er ikke overraskende. Pludselige brud på ministeriets linie, som alene kan føres tilbage til regeringsskift, gør det vanskeligere for embedsmændene at manøvrere. Hvis ministerskift slår for kraftigt igennem i ministeriets politik, vil embedsmændene for det første aldrig kunne vide, hvornår et nyt ministerskift vil gøre det nødvendigt at vende tilbage til den oprindelige kurs. Det problem reduceres eller forsvinder helt, hvis de ministerbetingede kursjusteringer er marginale i forhold til ministeriets kurs under forgængeren.

Embedsmændenes høje prioritering af kontinuiteten fra minister til minister hænger for det andet sammen med deres frygt for, at korttidsudsving i ministeriets politik skal bringe forstyrrelse i deres faste samarbejdsrelationer til det omgivende samfund. Disse relationer er i modsætning til samspillet med Folketinget, Folketingets udvalg og partigrupperne i Folketinget i hovedsagen embedsmandsbaserede. Samtidig betragtes de som så normbundne, at ministerudskiftninger kun har ringe indflydelse på deres omfang og intensitet samt på, hvilke interesser der skal eller ikke skal inddrages i samarbejdet.

Hver gang embedsmændene får en minister til at optræde i overensstemmelse

med deres forventninger, har de derfor bidraget til at gøre det næste ministerskifte nemmere og mere gnidningsfrit for sig selv. Sandsynligheden for, at han eller hun skulle finde anledning til radikale kursomlægninger, bliver på denne måde effektivt mindsket.

Denne tolkning af embedsmændenes forventninger til ministrene kunne let læses som en påstand om, at embedsmændene ikke er fuldt loyale over for de til enhver tid siddende ministre. Det er en forkert og uberettiget slutning. Mere nærliggende er det at se indholdet og karakteren af embedsmændenes forventninger til ministrene som en konsekvens af andre forhold. Det ene er institutionaliseringen af ministeriets interesser i ministeriets organisation og embedsmandsstab. Det andet er ministeriets sårbarhed over for omverdenen. Medmindre ministeriet formår at etablere faste samarbejdsrelationer over for sine omgivelser, faste og rutineprægede beslutningsprocedurer og sidst men ikke mindst en høj grad af kontinuitet i sin politik, vil det bevæge sig fra den ene alvorlige og måske eksistenstruende eller i hvert fald stærkt belastende krise til den anden. Tilsammen kan disse mekanismer fungere som forstyrrelsesopsugende stødpuder i forhold til en politisk omverden, som i øvrigt ofte vil være præget af begrænset stabilitet, sådan som det ikke mindst har været tilfældet siden 1973. I det omfang ministeriet ikke er i stand til at etablere sådanne stødpuder, vil det være konstant truet af kriser. I den ministerielle organisations første år ville disse kriser ligefrem kunne true organisationens eksistens som selvstændig organisation.[3] Senere vil de, hvis der ikke dæmmes op for dem, kunne føre ministeriet hid og did for skiftende politiske vinde. Embedsmændene vil ikke kunne kontrollere disse bevægelser. Og hvad ministrene angår, så vil de næppe heller føle sig trygge ved at sidde med det politiske ansvar for et ministerium, som på denne måde er kastebold for hurtigt skiftende politiske konjunkturer.

Hvordan embedsmændene får forpligtet ministrene på ministeriets linie

Det er ikke svært for embedsmændene at få ministrene til at indse det fornuftige i en accept af ministeriets linie. Ganske vist vil det begrænse deres råderum og som yderste konsekvens reducere ministrene til ministeriets politiske repræsentanter over for omverdenen. Men de fleste af de hensyn, som tilskynder embedsmændene til kontinuitet fremfor dramatiske og abrupte kursskift, vil også veje tungt for typiske ministre i typiske politiske situationer. Således vil ministrenes syn på den etablerede dagsorden i mange tilfælde falde sammen med embedsmændenes. Endvidere vil ministrene opleve en stærk tilskyndelse til ligesom embedsmændene at respektere de etablerede samarbejdsmønstre i forhold til organisationer og institutioner. Der er altså ikke nogen nødvendig konflikt mellem ministrene og embedsmændene.

Problemet forsvinder dog ikke af den grund. Den sammenfaldende opfattelse af ministerrollen skal ses på baggrund af embedsmændenes gode muligheder for at tilrettelægge tingene, så ministeren erkender overensstemmelsen og handler i konsekvens heraf. Embedsmændenes force er, at de kan arbejde på væsentligt længere sigt end ministeren, som i mange tilfælde optræder på en kortere gæstevisit i ministerkontoret. Det er disse muligheder, som drøftes i det følgende.

De kan sammenfattes i tre hypoteser. Alle tre hviler på den forudsætning, at embedsmændene har gode muligheder for at påvirke beslutningsforløbet på en sådan måde, at både den siddende og især fremtidige ministre placeres i situationer, hvor de er stærkt tilskyndet til at handle i overensstemmelse med eller i umiddelbar forlængelse af ministeriets politik.

Den første hypotese er, at jo bredere den parlamentariske tilslutning til ministeriets politik er, jo mindre er sandsynligheden for, at ministrene vil forsøge at lægge ministeriets politik afgørende om.

Den anden hypotese er, at jo bredere tilslutning ministeriet har til den eksisterende politik fra de berørte organisationer, jo sværere vil en ny minister have ved at ændre den.

Rimeligheden af disse hypoteser er umiddelbart indlysende. Hvis ministeriets lovgivning og politik i øvrigt har opbakning fra den kreds af partier, som er sandsynlige regeringspartier, skal en minister have særlige grunde til at foreslå ændringer i love, bevillinger m.v., som hans parti i den umiddelbare fortid har tilsluttet sig. Det behøver ikke nødvendigvis at være, fordi de er varme fortalere for ordningen, men snarere fordi de var deltagere i et forlig med den daværende regering, hvor alle firede lidt på principperne. Jo bredere konstellation bag forliget, jo bedre virker den naturligvis som garanti mod, at ministeriet med ét står med en minister, som føler, at han kan handle ubundet af fortidens flertalsmønstre. Han vil i givet fald skulle bryde et tidligere møjsommeligt konstrueret flertal og i stedet finde et andet.

Argumentationens springende punkt er, om embedsmændene, som ikke selv agerer i Folketinget, har nogen mulighed for at påvirke flertallenes bredde. Det er tilfældet, såfremt den anden hypotese har gyldighed. Bredden af den parlamentariske opbakning bag de forskellige dele af regeringens politik afhænger ikke mindst af, i hvilket omfang de enkelte ministre kan møde op med lovforslag, bevillingsansøgninger osv., som er forhandlet med og har tilslutning fra de berørte interesser. På nogle områder vil dette være et forholdsvis overkommeligt krav, da der ikke er modstridende interesser på området. På andre vil forudsætningen derimod være, at der tilvejebringes enighed mellem ministeriet og alle de mere eller mindre divergerende interesser, som dels anses for legitimt berørte, og som det dels betragtes som en politisk fordel at have med i en forudgående aftale, i første række fordi det kan få konsekvenser for sagens gang i Folketinget. Landbrugsområdet, arbejdsmarkedsområdet, de store serviceområder som folkeskolen og gymnasiet, miljøområdet er alle eksempler på, hvordan disse forhold er indbyrdes forbundne, og også på, hvordan de bruges i praksis.

Men hvor kommer embedsmændene ind? Hvor ligger deres muligheder for at påvirke beslutningsforløbet på en måde, som er i overensstemmelse med deres opfattelse af, hvad der er i ministeriets interesse?

Samarbejdet med organisationer og institutioner er primært lagt i hænderne på embedsmændene. Det er dem, der repræsenterer ministeriet i de utallige udvalg og arbejdsgrupper. Det er også dem, der varetager alle former for løbende forhandlinger og kontakter til organisationerne og institutionerne. Det er der intet overraskende i. Med det omfang samarbejdet har, kan det næppe være anderledes. Men det har konsekvenser. Det er nemlig også embedsmændene, som define-

rer rammerne for samarbejdet. Det er i det mindste i detaljen embedsmændene, som bestemmer, hvad der skal samarbejdes om, og også hvad det i det mindste for tiden er klogest at undlade at samarbejde om. Det giver dem store muligheder for at bestemme, at der skal tilstræbes enighed mellem ministeriet og de berørte interesser, hvad denne enighed skal omfatte, samt hvor bred den skal være. Og embedsmændenes præference vil være den bredest mulige enighed.

Der er flere grunde hertil. For det første bliver det lettere for ministeren at komme igennem Folketinget med sit forslag og at gardere sig selv mod kritik i Folketinget. Det er som nævnt i både embedsmændenes og ministerens interesse. For det andet bliver det lettere at få ministerens accept af forslaget; i virkeligheden har han ikke andre muligheder. For det tredje bliver det lettere at få regeringens accept af forslaget. Normalt vil det ikke være noget problem. Men i kaolitionsregeringer kan nogle af de problemer, som knytter sig til flertalsdannelsen, være flyttet fra Folketinget til regeringen. For det fjerde sikrer embedsmændene gennem en sådan bred tilslutning fra de berørte interesser et maksimum af kontinuitet i ministeriets politik, som kan være værdifuld langt ud i fremtiden.

Embedsmændenes muligheder for at få ministrene til i hovedsagen at handle i overensstemmelse med deres opfattelse af ministeriets interesser er dog ikke udtømt hermed. Mange nyudnævnte ministre kommer til ministeriet uden at have beskæftiget sig særlig indgående med netop dets sagområde. Derfor har de heller ikke ganske præcise forestillinger om, hvilken politik de vil føre. Men én ting er alligevel sikker. De føler et behov for at markere sig som boligminister, miljøminister, udenrigsminister m.v.

Her kan embedsmændene – ifølge den tredje hypotese – hjælpe dem. De kan give ministeren det image, han mangler, og som han måske har svært ved selv at skabe sig på området. De kan, hvis ministeren selv beder om det, og hvis han ikke gør det, kan de tilskynde ham til at gøre det, udarbejde en serie artikler til dags- og fagpressen, hvor ministeren redegør for sit syn på ministeriets politik. Det samme gælder de taler, som de fleste ministre løbende inviteres til at holde i organisationer, som ministeriet har tætte berøringsflader til. Kunsten består i på én gang at give ministeren det selvstændige image som socialdemokratisk, kristelig, konservativ minister, som han ønsker, og samtidig at få ministeren til at fastslå sin respekt for hovedlinierne i den hidtidige politik. Det lykkes som regel.

Regeringen som korrektiv

En nærliggende antagelse kunne være, at ministrenes relative svaghed over for embedsmændene opvejes af medlemskabet af en fælles regering. Regeringen udgør dog en politisk helhed. Dens medlemmer er bundet sammen af et fælles partiprogram og i koalitionsregeringer af et fælles regeringsprogram.

Og ikke nok med det. Regeringsarbejdet er tilrettelagt, således at samordningen af de forskellige ministeriers politik tilgodeses. Gennem årene er procedurerne for forberedelse og afvikling af ministermøderne blevet strammet gevaldigt op. Samtidig eksisterer der efterhånden et betydeligt antal ministerudvalg. Tilsammen dækker de de fleste ministeriers virksomhed. Det skulle muliggøre en indholdsmæssig koordination af regeringens politik på områder, hvor flere ministe-

riers virksomhed støder sammen. Det gælder så meget mere, som disse års ministerudvalg er blevet udstyret med faste sekretariater og med stedfortræderudvalg på departementschefniveau. Endelig er der finansministeriet. Dets formelle position som koordinator af regeringens udgiftspolitik er stærkere end nogensinde.

Om disse forhold kompenserer for ministrenes forholdsvis svage stilling kan være ganske tvivlsomt. I hvert fald afhænger det af, i hvilket omfang regeringen fungerer som en politisk helhed, og i hvilket omfang det tværministerielle samordningssystem bruges i praksis, samt også af hvordan det bruges.

Vel er regeringen en politisk helhed. Det er, som det kan iagttages i Folketinget, ingen tom talemåde. Men konsekvenserne af regeringens fremtræden som en parlamentarisk helhed bør ikke overdrives. Det er nemlig ikke ensbetydende med, at regeringen har en på forhånd fastlagt politik, som dækker alle ministeriers virksomhed, og slet ikke en politik, som dækker alle sider af deres virksomhed. Når det ikke er tilfældet, er ministrene heller ikke bundet af en fælles politik, som fastlægger blot nogenlunde stramme rammer for deres og deres ministeriers dispositioner. De har heller ikke, hvad der kan være lige så vigtigt, mulighed for, under henvisning til at de strider mod regeringens allerede erklærede politik, at tilbagevise eller ændre de forslag, som embedsmændene forelægger for dem.

Regeringens politik bliver nemlig til fra sag til sag. Det sker på grundlag af de forslag, som ressortministrene fremlægger i regeringen. Det sker også på grundlag af ressortministrenes tilkendegivelser over for offentligheden. Disse forslag og politiske udspil fra ressortministrene er blevet til i et samspil mellem dem og deres embedsmænd, men det er vel at mærke et samspil, som foregår under iagttagelse af de spilleregler, som er beskrevet i afsnit 3. Regeringens politik bliver altså til som summen af de enkelte og i forhold til regeringen ganske autonome ressortministres politik. Den har derfor ikke eller kun i beskedent omfang karakter af en overordnet ramme, som udfyldes af ministrene.

Det har konsekvenser på to måder. På den ene side er konsekvensen, at den enkelte minister kun råder over den modvægt over for embedsmændene, som han selv repræsenterer eller selv er i stand til at mobilisere. På den anden side betyder det, at samordningen på regeringsniveau bliver efterfølgende. Den får på denne måde let karakter af en bekræftende legitimering af de fuldbyrdede kendsgerninger, som ministrene møder op med i regeringen, i ministerudvalgene samt også over for finansministeriet.

Under disse omstændigheder afvises fremlagte forslag sjældent fuldstændigt i samordningsfasen. Ejheller underkastes de en mere gennemgribende revision. Sandsynligvis vil den kraftigst tænkelige reaktion alene være en beslutning om at udskyde et forslag til senere stillingtagen eller endnu mere sandsynligt til senere iværksættelse. Det gælder, som firkløverregeringens adfærd 1982-83 på for eksempel arbejdsmiljøområdet har vist det, selv når et regeringsskifte indvarsler en mere radikal omprøvning af den hidtidige politik.

Den sag for sag, beslutning for beslutning sammenlagte karakter af regeringens politik er den vigtigste grund til, at den kun i beskedent omfang fungerer som et korrektiv til ministrenes svage position. Men det hører med i billedet, at de formelt stadigt stærkere koordinationsorganer og samordningsprocedurer ud fra en politisk betragtning ikke er særligt stærke.

Det skyldes for det første, at samordningen somme tider kun eksisterer på papiret. Nedsættelsen af de mange ministerudvalg har naturligvis kun betydning i det omfang, de bruges. Det har ikke altid været og er ikke altid tilfældet. Af endnu større betydning er det, at et ministerudvalg med generelle samordningsbeføjelser som planlægningsudvalget, der kom til i 1977, først slet ikke blev brugt, siden under SV-regeringen primært fungerede som clearing-central for de utallige småsager, som fik regeringssamarbejdet til at knage. Efter SV-regeringens sammenbrud ophørte planlægningsudvalget angiveligt med at fungere. En række ressortministre var betænkelige ved et planlægningsudvalg, som kunne bidrage til styrkelse af finansministerens og budgetdepartementets position i forhold til den politik, som de enkelte fagministre og deres ministerier lagde op til. Samme betragtninger kan anlægges på økonomiudvalgets gennem tiden svingende placering i regeringsarbejdet.

Den borgerlige firepartiregering har i et vist omfang taget konsekvensen af disse problemer. Dels er antallet af sagområdeafgrænsede ministerudvalg reduceret. Sådanne udvalg findes nu kun på områder, hvor aktuelle og specifikke koordinationsproblemer presser sig på. Det indebærer blandt andet, at det særlige indvandrerudvalg og energiudvalget er opretholdt også under denne regering. Dels synes regeringens koordinationsudvalg, som har nogenlunde samme placering som det planlægningsudvalg, som eksisterede i perioden 1977-79, at have spillet en rolle i den overordnede og forudgående samordning af regeringens politik. Efter de oplysninger, som foreligger, blev regeringens oplæg til besparelser på finanslovforslaget for 1983 ganske stramt koordineret af dette udvalg. Begrundelsen for en stram koordination fra et centralt placeret ministerudvalg var, at regeringen herigennem kunne give ressortministrene dækning i en på forhånd formuleret ramme for regeringens politik. Det ville styrke fagministrene over for embedsmændene og de interesser, som står bag dem. En anden begrundelse var, at regeringen ved hurtigt at fastlægge en ramme, hvorunder ressortministrene skulle indpasse deres udgiftspolitik, kunne komme de nyudnævnte ministres hurtige ressortidentifikation i forkøbet. Hvorvidt det vil være muligt at videreføre denne politik på længere sigt, er vanskeligt at sige. Under alle omstændigheder tyder såvel nedlæggelsen af planlægningsudvalget under den socialdemokratiske regering efter SV-regeringens sammenbrud som firkløverregeringens anvendelse af koordinationsudvalget på, at ministrene udmærket erkender de problemer, som er omtalt i indledningen til dette afsnit. De konsekvenser, som denne erkendelse ledte til, var blot forskellige.

Ministerudvalgene fungerer altså ikke i almindelighed på en måde, som kan afbalancere ministrenes svaghed over for embedsmændene. Det er endnu mere tvivlsomt, om ministermøderne gør det. Der er mange grunde hertil. En er ministermødernes stærkt belastede dagsordener, hvor et stort antal sager behandles inden for et meget kort tidsrum. En anden er, at ministermøderne behandler sagerne på så sent et tidspunkt i beslutningsprocessen, at ministermødets funktion bliver og kun kan blive den bekræftende legitimering af, at beslutningsprocessen i regeringsregie er bragt til ende.

Men hertil kommer, at regeringsarbejdet har sine egne simple normer. I dem indgår, at den ene ressortminister ikke blander sig i andre ressortministres sager.

De interessesammenstød, som i vidt omfang forekommer, forudsættes løst forinden. Under alle omstændigheder betragtes det som utilstedeligt, hvis en ressortminister, hvis ressort overhovedet ikke berøres af et forslag, går ind i en kritisk diskussion af forslaget under henvisning til, at han ikke mener, at det er en klog politik, eller under henvisning til, at forslaget ikke er i overensstemmelse med regeringens generelle politik. Det sker sjældent, fordi alle ressortministre har en interesse i, at det ikke sker. Og når det undtagelsesvis sker, betragtes det som en destabiliserende blottelse af regeringens svaghed og en svækkelse af det indre sammenhold.[4]

Endelig er ministermødet det sted, hvor det i særlig grad er synligt, at ministrene lever op til rollen som repræsentanter for deres ministeriers interesser. De er, når deres forslag lægges frem på ministermøde, så forpligtede på forslagene, at det betyder mindre, at de ofte ikke vil have haft nogen afgørende indflydelse på dem. Samtidig er de en garde over for alle initiativer, som måtte berøve ministeriet ressourcer. Det er et forhold, mangen finansminister har erkendt, når finansministriets oplæg til budgetteringsrammer forelægges på ministermøde forud for udarbejdelsen af næste års finanslovforslag.

Det samme gælder, når successive spareplaner præsenteres for den samlede regering. Ligeledes har ressortministrene forsvarspositionerne parate, når der på ministermødet drøftes ting, som kunne indebære en beskæring af deres autonomi. På det punkt har ressortministrene utvivlsomt et stærkt interessefællesskab med deres embedsmænd. Det er tilladt at gætte på, hvordan de overvejelser om videreførelse af den såkaldte regelsaneringskampagne, hvis første runde afsluttedes i foråret 1983, forløb. Stats- og finansministrens forslag var, at udsendelsen af nye regler skulle underkastes en central koordinering. De turde tilsyneladende ikke forlade sig på ressortministrenes vilje til at vise tilbageholdenhed på reguleringsområdet.

Den gode minister

Nu sker det, at ministrene er i besiddelse af en selvstændig politisk vilje. Sådanne ministre er ikke til sinds bare at spille rollen som ministeriets ambassadør over for Folketinget. Det er den del af ministeriets politiske omgivelser, som embedsmændene ikke selv er i stand til at tage sig af. Disse ministre overtager ledelsen af et ministerium med en klar opfattelse af en mission, som de skal udføre. De har med sig et personligt program, som de ønsker at omsætte i politisk og administrativ handling.

Ministre af denne type er utvivlsomt sjældne sammenlignet med den mere passive ministertype, som affinder sig med at overtage ansvaret for den hidtidige linie. Men de forekommer. Enhver regering har ministre, som både har et program og modet og viljen til at arbejde for det. Men de passer ikke ind i den ministerrolle, som embedsmændenes forventninger har formet. Hvordan vil embedsmændenes møde med den nytiltrådte minister spænde af i dette afvigende tilfælde?

Der gives intet enkelt og entydigt svar på dette spørgsmål. For det første må der sondres mellem den første tid efter ministerens udnævnelse og det længere sigt.

For det andet er ministerierne ligesom ministrene forskellige, jvf. afsnit 6 nedenfor. Til at begynde med er der ingen grund til at forvente, at embedsmændene skulle ændre deres forventninger til ministeren, fordi denne har sin egen opfattelse af, hvad der ligger i rollen. Tværtimod vil den aktive minister, som sikkert fra Folketinget eller fra tidligere ministerposter medbringer et ry for at være svær at bide skeer med, blive modtaget af embedsmænd, som er oppe på mærkerne. De ved, hvad der venter dem, og de har derfor paraderne i orden.

Embedsmændene vil næppe angribe ministeren på politikkens indhold. Det er farligt. Trods alt er det ministeren, som har det demokratiske mandat til at lægge linien. Men det samme kan nås på anden måde. Embedsmændene kender og behersker de politiske og administrative procedurer, som holder ministeriet i gang, og som sikrer stabile samarbejdsrelationer i forhold til alle de interesser, som er knyttet til ministeriet. Hver gang ministeren er ved at foretage sig noget, som strider mod disse etablerede interesser, er embedsmændene parat med et »Det kan man ikke« eller »Det går ikke«. I steder vil de anbefale ministeren at holde sig til de velkendte og velindarbejdede procedurer. Så lægger ministeriet og ministeren sig ikke ud med interessenterne, og så er der i øvrigt også stor sandsynlighed for, at ministeren må moderere sine forestillinger om, hvad og hvor meget der kan laves om i den hidtidige politik.

Det er ikke sikkert, det går så nemt. Men hvis det kniber, er embedsmændene ikke fuldstændig afskåret fra selv at aktivere de institutionelle eller organisatoriske interesser, som vil blive gået for nær, hvis ministeren står fast på sit forehavende. En mulighed er diskret at tage kontakt direkte til de berørte organisationer for at få dem til at gøre noget. En anden mulighed, som også kan benyttes, er at kontakte journalister, som enten er ude efter en god historie, eller som deler embedsmændenes opfattelse. Begge reaktioner er selvfølgelig på kanten af, hvad den loyale embedsmand kan foretage sig. Det udelukker ikke, at det sker. Men det kan forklare, hvorfor det sjældent sker, og når det sker, hvorfor formerne er så diskrete, at det passerede vanskeligt lader sig afdække.

I situationer som disse er der lagt op til konflikt mellem minister og embedsmænd. Men det er ikke sikkert, det går så galt. Forklaringen er ikke kun, at ministeren giver op og indretter sig efter embedsmændenes forventninger til den konforme minister. Forklaringen kan også være, at embedsmændene lærer at elske den aktive minister, som de ikke er forvænte med som type.

For at forstå dette paradoks må tvetydigheden i embedsmændenes holdning til ministrene erkendes. Den bunder i, at embedsmændene primært ønsker ministre, som har politisk succes. Det kan en minister opnå på to helt forskellige måder. Én vej til succes kan ofte være, at ministeren lever op til embedsmændenes forventninger om en minister, som loyalt, men effektivt repræsenterer ministeriets interesser. Det vil sige en minister som respekterer kontinuiteten i ministeriets politik og forsvarer dets institutionelle egeninteresse, når den er truet, samt viser respekt for de samarbejdsmønstre, som gennem tiden er etableret på ministeriets område. En sådan minister vil sikre ministeriet ro og fred, minimere enhver risiko for politisk eller institutionel krise, som eksisterer eller måtte dukke op. Med stor sikkerhed vil denne minister også kunne komme igennem med de ting, som har været undervejs, og som ligger i forlængelse af fortidens politik. Gode ministre af

denne type er der mange af, for det er i vidt omfang sådanne ministeremner, som skoles i Folketinget.

Hvad nu hvis den aktive minister får succes, fordi han eller hun er i stand til at virkeliggøre nogle af sine politiske intentioner? Hvad nu hvis der ikke udbryder revolution i Danmark, når denne minister sætter sig ud over embedsmændenes advarsler for at bryde med vante procedurer og samarbejdsmønstre og overleverede forestillinger om,hvad der er realistisk politik? Man kunne forvente, at embedsmændene vil modarbejde resultatet og forsøge at forhale og forhindre den praktiske gennemførelse af den nye politik. Det kan også være, at det er det, der sker. Men det er langtfra sikkert.

Ministeren er jo kommet helskindet fra et farligt forehavende. Det gik, og det blev endog en succes. Embedsmændene har strengt taget ingen del i successen. Tværtimod forsøgte de at forhindre eksperimentets gennemførelse, fordi det gik deres interesser for nær, og især fordi det kunne true stabiliteten i ministeriets relationer til de nærmeste omgivelser. Men lykkes ministerens forehavende, vil embedsmændene respektere ham. Ja, mere end det. For ministeren har ydet sit meget effektive bidrag til styrkelse af ministeriets position i regeringen og i centraladministrationen. Det giver prestige, som embedsmændene uden at have rørt en finger får del i, og der er lagt adskillige alen til deres bureaukratiske selvfølelse.

Den gode minister er for embedsmændene således ikke entydigt bare den minister, som passivt opfører sig i overensstemmelse med embedsmændenes definition af rollen som minister. Den gode minister er også og måske endnu mere den stærke og slagkraftige minister, som kommer igennem med sine og ikke blot embedsmændenes sager. Fællesnævneren er, at for embedsmændene er den gode minister den minister, der, hvad han end gør, slipper godt fra det og høster politisk succes.

Embedsmænd er mange ting

Alle ministre er ikke ens. Det er alle embedsmænd heller ikke. Især er der forskel på, hvordan embedsmændene i forskellige ministerier lærer at se på forholdet mellem minister og embedsmænd og dermed på ministerens rolle i centraladministrationen.

I nogle ministerier kan det være embedsmændenes opfattelse, at ministeren er til for ministeriet og ikke omvendt. Embedsmændene taler i disse ministerier om ministeriets ledelse, som ikke omfatter ministeren, men alene departementets eller ministeriets øverste embedsmænd. Disse ministeriers embedsmænd vil, når de føler, situationen kræver det, trække en skarp grænse mellem departementets politik og ministerens. De lader hermed omgivelserne forstå, hvornår ministeren har handlet på egen hånd og sat sig ud over de råd og indstillinger, som embedsmændene har gjort alt for at få ham til at følge. Deres opfattelse er i virkeligheden, at det ikke er dem, men ministeren, som må tilpasse sig, når der holdes skiftedag på ministerkontoret.

En konflikt er en nærliggende mulighed, hvis disse ministerier med ét får en minister med sin egen opfattelse af ministeriets politik og dets relationer til omverdenen. I denne konflikt har embedsmændene gode kort på hånden. Der er

trods alt grænser for, hvor mange bolde en minister med en ensom placering i toppen af centraladministrationen kan holde i luften, hvis embedsmændene kun modvilligt arbejder med på hans linie. Endvidere arbejder tiden for embedsmændene, men kun sjældent for ministeren. Embedsmænd består, men ministre forgår, siger et gammelt ordspil for bureaukrater. Embedsmændene ved, det er rigtigt. Erfaringen har gennem adskillige år bekræftet det.

Men konflikten er ikke uomgængelig. De fleste ministre er som sagt forholdsvis passive som politiske ledere af ministeriet. Og så længe de ministerfjendske ministerier får ministre af den passive og tilpasningsdygtige støbning, vil samarbejdet mellem den politiske og den administrative ledelse forløbe aldeles gnidningsfrit. Ministeren vil have al mulig grund til at være glad, tilfreds og tryg. Alt er tilrettelagt og arrangeret for ham. Han behøver kun at skrive under, når der skal skrives under, at gå til de møder, hvor embedsmændene finder det hensigtsmæssigt, at det er ministeren, som taler ministeriets sag. Der vil samtidig være masser af tid til at passe Folketinget og pleje vælgerne hjemme i ministerens valgkreds.

I andre ministerier har embedsmændene en mindre restriktiv opfattelse af ministerens rolle. De accepterer samtidig i princippet ministerens adkomst til at udstikke retningslinier for ministeriets virksomhed. Tilsvarende har de ikke nødvendigvis noget imod, at ministeren selv træffer afgørelse i de sager, som han af den ene eller den anden grund ønsker at gå ind i.

Denne holdning påvirker selvfølgelig embedsmændenes opfattelse af, hvordan og i hvilken udstrækning ministeren skal betjenes og rådgives. De vil derfor strække sig langt for at imødekomme ministerens ønsker. Det behøver ikke at være uden problemer. Det kan jo føre til, at embedsmændene strækker sig umådeligt langt for at gætte, hvad der er ministerens holdning i denne eller hin sag. Det kan også føre til, at embedsmændene er tilbøjelige til at overfortolke ministerens mindste vink og ytringer for på dette grundlag at uddrage et sæt af vejledende politiske retningslinier for ministeriets stillingtagen til de sager, som løbende dukker op.

Det er ikke nødvendigvis noget tilfredsstillende grundlag for betjeningen af en minister, som er placeret i relativ isolation i toppen af en stor administrativ organisation. En vejrhanerådgivning som den beskrevne er ikke meget værd, hvis den ikke er ledsaget af et kritisk modspil, hvor embedsmændene underretter ministeren om de farer, der lurer forude.

Nu går det sjældent så galt. Selv denne hypersensitive betjening af ministeren, hvor der på overfladen reageres på ministerens mindste vink, har ikke sat de mekanismer ud af kraft, som er gennemgået i de foregående afsnit, og som begrænser ministerens muligheder for at dreje ministeriets politik i hans retning. Alligevel vil den aktive minister, som selv har en forestilling om, hvor han vil hen, og hvordan han vil nå derhen, nok komme længst i ministerier af den sidste type. I det mindste kan han forlade sig på, at der i ministeriets departement findes embedsmænd, for hvem det ikke er en aldeles fremmed tankegang, at det er ministeren, der er boss, og at ministeren derfor har ret til at udfylde ministerrollen, som han vil, og i så fald også har krav på en betjening, som understøtter hans intention.

Behovet for analyse og debat

I denne artikel er der argumenteret for, at ministrene mødes af forventninger fra embedsmandsside, hvorefter de skal optræde som repræsentanter for ministeriets interesser, således som disse defineres af embedsmændene. Der er også argumenteret for, at embedsmændenes forventninger til deres ministre i vid udstrækning honoreres af ministrene. Der er, som det er fremgået, mange grunde hertil. En række forhold i centraladministrationens organisation, i embedsmandskorpsets struktur og rekrutteringen til det samt i embedsmændenes arbejdsform og tænkemåde trækker alle i denne retning. Samtidig er der kun lidt, som taler for, at regeringen fungerer på en måde, som kompenserer for den enkelte ministers relative svaghed i forhold til apparatet. Men det behøver ikke at være sådan. Embedsmændene har en tvetydig opfattelse af den gode ministers egenskaber. Generelt er den gode minister ganske vist den minister, som har succes. Men denne succes kan opnås på to måder. Den nås med en vis sandsynlighed af den minister, som loyalt lever op til embedsmændenes forventninger, og som lige så loyalt tager sig af de opgaver, som kun kan udføres af ministeren. Men den gode minister kan også være den aktive minister, som kommer til ministeriet med sit eget politiske program og sine egne forestillinger om, hvordan problemerne kan angribes. Denne minister overvinder næppe generelt ministeriets modstand, men i nogle ministerier vil den aktive minister have en betydelig chance for at sætte sig igennem og vinde embedsmændenes tillid. Et af problemerne er formentlig, at den aktive minister ikke er den typiske danske minister.

Denne konklusion er, som der udførligt er gjort rede for i artiklen, ikke baseret på nogen empirisk analyse. Artiklen som helhed kan derfor ses som en efterlysning eller påpegning af behovet for velbelyste og dokumenterede empiriske analyser af ministrenes situation. Der ville således kunne nås meget gennem en serie interviews med forhenværende og nuværende ministre om deres oplevelse af ministerens position i det danske administrative system og specielt deres oplevelse af ministerens forhold til embedsmændene. Der kunne formentlig nås endnu mere, hvis disse interviews foregik parallelt med tilsvarende interviews med de embedsmænd, som har den tætte daglige kontakt med ministrene, det vil i praksis sige departementscheferne. Mere tvivlsomt er det, om der ville være væsentlige informationer at hente hos ministersekretærerne, hvis funktioner i forhold til ministrene i de fleste tilfælde er ganske snævert afgrænsede.

Der bør også peges på behovet for at få belyst, hvordan regeringsarbejdet fungerer. Her kunne meget formentlig nås på et ret simpelt grundlag. Mødedagsordener for ministermødet og for ministerudvalgene siger meget om, hvilke og hvor mange sager der behandles på dette niveau. Desuden kunne der suppleres med referater fra disse møder. Det skulle ikke ske for at granske referaterne for uenighed og substantielle oplysninger af skiftende regeringers politik, men derimod udelukkende for at få et grundlag for en efterprøvning af nogle af de hypoteser, som er formuleret i det foregående om ministermødernes og ministerudvalgenes funktioner.

Der er ikke bare behov for analyser af ministerrollens indhold og af de faktorer, som bestemmer dette indhold. Der er også et behov for en debat om ministrenes situation. Adskillige gange har Folketingets funktionsmåde og medlemmernes

arbejdsvilkår været genstand for mere principiel debat. Det samme kan siges om centraladministrationens forhold og om de vilkår, hvorunder det kommunale selvstyre trives. Men ingen synes at skænke det en tanke, at de politikere, som bliver ministre, også kunne fortjene en debat om de arbejdsvilkår, der bydes dem. De bliver sat i spidsen for store administrative organisationer. På papiret er de udstyret med en magt, som kun er betroet få andre i det danske samfund. Men hvor mange kerer sig om ministertilværelsens realiteter? Måske er embedet ikke helt så magtfuldt, som medieopmærksomheden kunne antyde. Det kunne jo være, at ministrene er oppe mod så stærke kræfter i deres egen ministerielle organisation, at få eller snarere ingen minister er i stand til at betvinge dem.

Det er, som det er fremgået, ikke til at sige med den fornødne sikkerhed. Det ideelle ville da være, at en debat kunne indledes med udgangspunkt i dækkende og afbalancerede analyser, som også præsenterede problemerne ud fra embedsmændenes synsvinkel. Men det bør, når det er sagt, fastholdes, at det ikke er dér, det store problem er. Embedsmændenes arbejdsvilkår har man så ofte interesseret sig for og begrædt. Der ansættes stadig flere af dem. Det sker til aflastning af de mere end 6000, som allerede er beskæftiget i ministeriernes departementer og styrelser. Der holdes efteruddannelseskurser for dem, uden at nogen spørger om, hvad der kommer ud af det. For cheferne er der sågar nu tilrettelagt en særlig lederuddannelse, hvor den offentlige forvaltnings ledere kan beskue hinandens problemer. Men ministrene glemmes. De er det oversete led i det centraladministrative system. Er der ikke behov for at styrke dem? Kan de, som det fungerer nu, udfylde den rolle, de er tiltænkt i et parlamentarisk demokrati? Det er svært at se, det skulle være tilfældet. Det er grunden til, at der er behov for både analyse og debat og sikkert også for reformer, som styrker ministrene. Det kræver imidlertid, at såvel nuværende som forhenværende ministre åbner munden for at gå ind i debatten. I modsat fald kommer den ikke i gang, og når den fra tid til anden gør det, bliver det på mandarinernes betingelser.

1. En række tidligere og nuværende ministre samt en række embedsmænd har kommenteret en tidligere version af manuskriptet til artiklen. Samtidig med, at jeg takker dem for deres kommentarer og supplerende oplysninger, bør det understreges, at jeg alene indestår for de tolkninger og vurderinger, som artiklen rummer.
2. Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, Boston: Little, Brown & Co., 1967, pp. 18-20 og 98-100, taler om *the law of increasing conserverism*.
3. Marshall W. Meyer, *Change in Public Bureaucracies*, Cambridge: Cambridge University Press, 1979, pp. 193-195.
4. Dette ræsonnement har næppe samme gyldighed for koalitionsregeringer.

Appendiks: Bibliografisk note

Selv om ministerrollen og samspillet minister-embedsmænd kun er sparsomt belyst i litteraturen, er det muligt at henvise til enkelte værker, som belyser problemerne. Af politologisk litteratur bør først og fremmest nævnes Bruce Headey, *British Cabinet Ministers. The Roles of Politicians in Executive Office*, London: George Allen & Unwin, 1974. Der er tale om en

intensiv undersøgelse omfattende 30 tidligere eller nuværende kabinetsministre, 5 ministre uden sæde i kabinettet og 15 juniorministre. I undersøgelsens grundlag indgår også interviews med 25 embedsmænd. Headeys analyse dækker mange af de problemer, som er omtalt i denne artikel. Derimod fokuserer bidragene i Richard Rose & Ezra Suleiman (eds.), *Presidents and Prime Ministers*, på statsoverhovedets og regeringschefrollen og dermed også kun på den del af problemerne, som vedrører regeringsarbejdet. Ikke desto mindre er den også i denne sammenhæng at betragte som et yderst læseværdigt bidrag til afklaring af, hvordan den politiske ledelsesfunktion varetages. Endelig bør rapporten, Jørgen Grønnegård Christensen (red.), *Politiske ledelsesforhold i centraladministrationen*, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag, 1979, som er en blanding af udrednings- og forskningsrapport med forsigtigt formulerede oplæg til debat, nævnes. Rapportens karakter understreges af, at den blev til i Danmarks Forvaltningshøjskoles regie med en gruppe af departementschefer som styringsgruppe.

Ministerrollens indhold og problemer i ministerperspektiv er således sparsomt belyst. Det samme gælder ikke embedsmandsfunktionen i almindelighed og til dels heller ikke embedsmændenes samspil med ministrene i embedsmandsperspektiv. Der er især grund til at fremhæve Ezra Suleiman, *Politics, Power, and Bureaucracy in French Society*, Princeton: Princeton University Press, 1978, og Samy Cohen, *Les conseillers du Président*, Paris: Presses Universitaires de France, 1980, hvorimod andre undersøgelser som Per Lægreid & Johan P. Olsen, *Byråkrati og beslutninger*, Oslo: Universitetsforlaget, 1978, og Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam & Bert A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1981, ikke direkte kommer ind på dette problem. Det gælder også publikationerne om Holland og Sverige fra det samme store, komparativt anlagte Michigan-projekt (Samuel J. Eldersveld, Jan Kooiman & Theo van der Tak, *Elite Images of Dutch Politics Accomodation and Conflict*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1981, og Thomas J. Anton, *Administered Politics. Elite Political Culture in Sweden*, The Hague: Martinus Nijhoff, 1981). Om dansk embedsmandsbetjening af ministrene henvises til Jørgen Grønnegård Christensen, *Centraladministrationen: Organisation og politisk placering*, København, 1980. Denne analyse, som var interview-baseret, er siden fulgt op af de to spørgeskemabaserede studier i »Den administrative ledelsesfunktion i centraladministrationen«, *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, vol. 63, 1982, pp. 317-347, og *Political Bureaucrats: An Analysis of Bureaucratic Role Conceptions*. Paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Freiburg, 1983. Den politiske beslutningsproces, Arbejdspapir nr. 26.

Danske politikere skriver kun sjældent erindringer, og når de gør det, er det, hvadenten de hedder Dahlgaard, Krag, Møller, Ninn-Hansen eller Hartling, for at berette om folketings- og partipolitikken. En interessant undtagelse er en åbenhjertig analyse af Poul Nyboe Andersen, »Magtspillet om den økonomiske politik«, *Statsøkonomisk Tidsskrift*, 1972, pp. 129-153. Nævnes bør også Ritt Bjerregaards artikel, »Ministrenes skygge«, i *Week-End-Avisen*, 19.2.1982. Heller ikke P. Munch beskæftigede sig i sine erindringer med forholdet til embedsværket. Det gør derimod Richard Crossman, *The Diaries of A Cabinet Minister*, Vol. I-III, London: Hamish Hamilton & Jonathan Cape, 1975-77. I mindre omfang og mindre interessant er i denne sammenhæng også Robert Vandeputte, *Ministre sans pouvoir*, Bruxelles: Centre de Recherche et d'Information Socio-politiques, 1982. Vandeputte var i nogle måneder af 1981 belgisk finansminister.

Erik Rasmussen

Magtens grænser

> – Alle disse politiske ideologier udtrykker sig ved hvem magten skal til. Al magt til Napoleon. Al magt til sovjetterne. Al magt til folket. Men dér siger jeg – og anarkisterne: Al magt til ingen. Eller: Ingen magt til nogen. Men det kan jo ikke lade sig gøre.
>
> – Hvordan kan et højt organiseret samfund...
>
> – Jamen, jeg har jo sagt det ikke kan gennemføres. Det er en utopi...
>
> Johannes Sløk i interview ved Hanne Stouby, *Aarhuus Stiftstidende*, 16.1.1983.

Magt og grænser for magt er klassiske politologiske – og almenmenneskelige – problemstillinger. De drøftes, under en række videnskabsteoretiske synsvinkler, kognitivt og normativt i deres klassiske enkelhed og nutidige kompleksitet. Konklusionen er at demokrati (blandt andet) er *magt* bag *grænser*, læst med lige vægt på begge ord.

1. Magt – ideologi eller overtro?

Under en drøftelse af værdier og normativisme i samfundsvidenskaberne på 2. nordiske statskundskabskonference i Göteborg i 1971 ivrede den stedlige, med god grund ansete professor Jörgen Westerståhl for et anatema mod begreber som udvikling og magt, og elite og masse og klasse. Han bør citeres[1] på svensk, at ikke nuancer skal gå tabt:

> »Det är självklart att man inte kan enas, om man bygger in själva ideologin i begreppsbildningen, och det är det som är vitsen med de här begreppen. De är ju uppfunna av ideologer för att man skall påverka folk i den riktning som ideologen vill ... när det gäller just de här begreppen så är det ingen som är egentligen intresserad av at operationalisera dem på ett strikt sätt. Man vill ha dem som allmänna ideologiska klubbor, som man kan svänga omkring med utan att fastställa deras betydelse.
>
> Ett begrepp som utveckling är nu modernt. Men det är uppenbart, att det är värdeladdat redan från början. Om man vill bedriva rimlig forskning kring dessa frågor, börja med att kasta ut begreppet utveckling. Kalla det för industrialisering t.ex. ...
>
> Något motsvarande gäller om klassbegreppet ... Tillämpar man en entydig definition, t.ex. en subjektiv, då kommer man meddetsamma i det läget att studera någonting som de flesta inte är intresserade av. Det är det

dimmiga klassbegreppet som är användbart i ideologiska sammanhang. Jag skulle tro att detsamma gäller om makt.

... när det gäller makt skulle jag tro att man kan gå ett steg längre och snarare tala om vidskepelse än om ideologi. Det betyder inte i och för sig, att de frågeställningar som aktualiseras i samband med maktbegreppet eller med klassbegreppet eller andra liknande begrepp skulle vare ointressanta. Det är bara det att de verktyg som dessa begrepp erbjuder är ohanterliga och otjänliga. Föreställar man sig, att man skall ena sig om ideologiska begrepp inom den statsvetenskapliga forskningen, då är det klart att då står man inför ett olösligt problem«.

Såvidt Westerståhl. Under læsningen af hans debatindlæg ledes man flere gange til at spørge sig om det ikke snarere er *termers* end *begrebers* anvendelse han argumenterer imod. Men derved vilde man ikke have forstået ham til bunds. Kvintessensen er at defineres disse termer som entydige begreber der lader sig operationalisere så mister de interesse, fordi sigtet med dem er ideologisk, dvs. at de er uløseligt forbundne med et sådant anskuelsessæt, og *derfor* videnskabeligt uanvendelige.

Under drøftelsen indvendte Uppsala-docenten Sverker Gustavsson[2] at det »gäller visserligen ... att utmönstra vissa begrepp, vilka är alltför ideologiska för att kunna fungera i empirisk forskning. Men när man gör det, måste man ... se till så att man inte samtidigt mönstrat ut det problem och den del av verkligheten, som de ideologiska begreppen söker komma till rätta med«. Indvendingen var måske uretfærdig, for Westerståhl havde jo nævnt at de problemstillinger som magt- og klassebegreberne aktualiserede, ikke var uinteressante. Når det for Gustavsson var vigtigt at dette ikke bare blev sagt i forbifarten, hænger det formentlig sammen med det veritable stormløb som på det tidspunkt rettede sig imod hvad hedsporer brændemærkede som »positivisme« (hvormed mentes at være sagt noget aldeles tilintetgørende). Uanset angribernes til tider barokke overdrivelser og at hensigten kunde være at bane vej for en af empirisk videnskabs virkelighedsaksiom uhæmmet teoretisk bevægelsesfrihed, traf kritikken et sårbart punkt ved, med Marcuse som tidens bannerfører, at hævde at en forkærlighed for det der lader sig operationalisere og kvantificere kunde føre til et utilstrækkeligt virkelighedsbillede. Selvfølgelig havde mange tænksomme »positivister« og behavioralister været opmærksomme på den fare. Desuagtet gjorde den overdrevne og ensidige kritik nok nytte, og derfor måtte Gustavsson betone at en udrangering af ideologisk ladede begreber ikke skulde resultere i mangel på interesse for de problemer de var – måske mangelfulde – forsøg på at gribe fat om.

At det Westerståhl'ske anatema har haft ringe virkning er jo dette temanummer af *Politica* vidnesbyrd om. For mig at se er der to gode grunde til at magt er forblevet et centralt politologisk emne.

Den ene er den simple at ord og begreber som dominerer i almindelig politisk debat vil blive ved med at blive anvendt i overskuelig fremtid, uanset om politologer måtte afskaffe dem i videnskabelig sprogbrug, og at de derfor vilde smutte ind ad bagdøren, fordi ingen nok så berettiget purisme kan fritage os for at beskæftige os med den politiske hverdags grovkost. Det er ud fra den opfattelse jeg har

skrevet en hel bog, *Lighedsbegreber*[3], om et så ideologisk ladet ord/begreb som lighed. Det vi kan – og *bør* – gøre er at analysere anvendelsen og påvise uklarheder, inkonsistenser og konsekvenser. Politologi er som al videnskab blandt mange andre ting et arbejde på at gøre sproget til et stadig bedre egnet redskab for tanken.

Det står naturligvis forskeren frit for at udskifte en belastet term med en ny. Vi kunde kalde det der betegnes ved *magt* for *m* eller *n* eller *o*, eller opfinde en ny og pyntelig glose. Erfaringsmæssigt forbliver bare den slags nyskabelser ikke ubesmittede ret længe. I hvert fald i de humane videnskaber. Da statskundskabsstudiet begyndte i Århus for snart et kvart århundrede siden var der næppe mange andre der brugte vendinger som *den politiske beslutningsproces* og *et pluralistisk system*. Men de er forlængst blevet fællesgods i politisk tungetale (omend med forfladiget indhold). For øvrigt ønsker vi vel ikke at skrive alene for hinanden? I hvert fald kan det ikke lade sig gøre før vi evner at udtrykke os så formaliseret at en revolutionerende afhandling, som Niels Bohrs i 1913, kan rummes på nogle få sider.

Den anden grund til at *magt* så vanskeligt lader sig udrangere rækker ud over det sproglige. Westerståhl rørte ved noget væsentligt da han sagde at i forbindelse med *magt* var der snarere tale om overtro *(vidskepelse)* end ideologi. Mens *lighed* i nær sagt alle anvendelser er klart ideologisk ladet, kan det samme ikke uden videre hævdes om *magt*. Dermed ikke være påstået at ordet ikke kan have en farve. Især anvendes det ofte med negativ betoning i sammensætninger som *magtmennesker*, *magthaverne*. Men fuldt så meget bruges glosen om noget vi mener faktisk forekommer, uanset hvordan vi forholder os dertil. Eller sagt på en anden måde: dens kognitive aspekt er iøjnefaldende. Hvis man, med Westerståhl, vil hævde at den megen tale om magt er udslag af overtro, bliver det altså i første række en kognitiv påstand, omend den også kan have ideologiske bitoner. Påstanden har vel sin baggrund i den berømte strid mellem C. Wright Mills og Robert A. Dahl, hvor Dahl gennem sin New Haven undersøgelse kunde hævde at det ikke lod sig gøre at tale om én magtelite, den debat som så løb videre gennem introduktion af *non-decision-making* begrebet m.v. Men det Dahl stod for var jo altså blot at det var »overtro« at forestille sig magten så koncentreret som Wright Mills og andre gjorde, derimod ikke at benægte forekomsten af fænomener som almindeligt beskrives med termen *magt*. Westerståhls bemærkninger giver god mening hvis de forstås som en advarsel mod forhastede konklusioner, mod en mystificering som – uanset hvordan det forholder sig – vil blokere for frugtbar forskning. Andet har han formentlig ikke haft i tankerne.

2. Magt i teorihistorisk perspektiv

Moro kan også rumme alvor. Det er ud fra den betragtning jeg har fornøjet mig med at anbringe en udtalelse af Johannes Sløk som en art motto for denne ræsonnerende afhandling. Sløk er en af de bemærkede og bemærkelsesværdige, indbyrdes såre forskellige skikkelser som det lille århusianske teologifakultet har været forunderlig rigt på. Netop fordi Sløk ellers ynder – som, mens dette skrives, i en TV-serie – at udfordre offentligheden ved at krænge vrangen ud af etablerede

sandheder, er det værd at notere sig at også han, skønt med ulyst, affinder sig med magt som noget uomgængeligt.

Det vilde også være forunderligt om han ikke gjorde det, for blandt meget andet er Sløk idéhistoriker, og der er i den politiske teoris lange kongerække, uanset termer og holdning, ikke nogen for hvem magt ikke har været et centralt tema, fordi den var et væsentligt træk i deres virkelighedsbillede.

Her skal ikke foretages nogen kronologisk gennemgang. Kun peges på nogle meget centrale kognitive og normative problemstillinger, som de har tegnet sig gennem årtusinder. Og i dette afsnit finder jeg det ikke nødvendigt at komme ind på definitoriske problemer omkring *magt*. Det er, trods forskelligheder, nogenlunde det samme de gamle taler om.

2.1. Magtens nødvendighed

Det er almindeligt at betragte Machiavelli og Hobbes som magtens teoretikere *par excellence*. Det er også rigtigt, idet de, skarpere end nogen andre, argumenterer for nødvendigheden af magt, fordi alternativet er kaos. Machiavelli var en ræsonnerende praktiker, Hobbes den ubønhørlige teoretiker hos hvem tankegangen får sit eksplicitte udtryk. Hans argumentation skete i naturretlig regie, men nøjere beset var der tale om et dobbelt modelræsonnement: en naturtilstand, hvor konsekvensen af *jus naturale*, dvs. hvert individs medfødte ret til selvopholdelse, i forbindelse med menneskets egenskaber, som Hobbes opfatter dem, bliver alles krig mod alle og følgelig for alle et liv i evig frygt og elendighed, *og* en samfundstilstand, som bliver til ved en pagt fordi individerne i kraft af den *ratio* som de også er udstyret med – og det vil for Hobbes især sige evnen til at forudberegne konsekvenser – indser at de alle og én må overdrage *jus naturale* til én suveræn alene på den ene betingelse at der effektivt opretholdes en form for ordnede forhold, hvis enkeltheder suverænen bestemmer. I kraft af *ratio* afløses derved Behemoth, et gammeltestamenteligt uhyre der symboliserer kaos, af Leviathan, et andet uhyre som iflg. Jobs Bog er skabt af Gud til at herske over andre, den tøjlede tøjlesløshed. Andet valg gives ikke.

Hobbes skrev sine værker i årene omkring den engelske borgerkrig i 1640'rne. Som en sådan anskuede Machiavelli også den ustabile og ustandselig anfægtede balance imellem småstaterne 125 år tidligere i hans italienske kulturland, som lå åbent for tyske, franske og spanske barbarers evindelige indgriben. Vej ud af dette kaos var alene at søge gennem én fyrstes uhæmmede magtudfoldelse.

Undertiden har man bebrejdet Machiavelli og Hobbes at de dyrkede magten for magtens skyld. Det er kun rigtigt i den forstand at de anså magt, koncentreret magt, for en nødvendighed og ikke mente at turde drage grænser for den. Alligevel var magt for dem begge et middel, den uomgængelige forudsætning for en beregnelig tilværelse, stabilitet, kultur. For Hobbes var dette eviggyldig erkendelse, i kraft af hans ahistoriske modelræsonnement. Machiavelli forestillede sig derudover, med udgangspunkt i en cyklisk historieopfattelse, at hans depraverede samtid ad den vej igen kunde hæve sig til højder som i den romerske republiks dage da borgerne prægedes af *virtú*, en viril offervilje for fædrelandet, og dermed var kvalificerede til del i magten.

Om både Machiavelli og Hobbes kan det altså siges at de legitimerer magten, den uspecificerede effektive magt, gennem de resultater den bringer. Når man holder sig dét for øje bliver det lettere at se hvad de har fælles med den første af de store europæiske teoretikere, filosofkongen Platon, ja at han på sin vis er den mest radikale af alle magtteoretikere.

Dette kan synes en overraskende påstand, for det Platon drøfter er retfærdighed, det gode, den sande *polis*, ikke magt som sådan. Forklaringen er imidlertid at for Platon som for andre gamle grækere var fællesskabet i *polis* det givne. De behøvede ikke som den nyere tids radikale individualister at søge en forklaring på at mennesker lever i samfund underkastede et styre. De kunde uden videre give sig til at karakterisere styreformer efter hvor mange der havde del i magten: monarki, oligarki, demokrati. Platon anvendte selv denne sondring, dog kun som noget sekundært. Styret burde ligge hos den eller dem som havde indsigt (*episteme*) i det gode, filosofkongerne. De sørgelige erfaringer fra hans ungdoms Athen, under såvel demokrati som oligarki, var vel en del af baggrunden for denne intellektualistiske legitimering af magten, et meritokrati i bogstaveligste forstand, der vilde være så meget mere absolut som *episteme* skulde være ubunden af lov. For grækerne som for så megen senere teori var frihed ellers netop frihed under loven, i modsætning til at være underkastet enkeltpersons vilje og vilkårlighed; loven bandt magten. Platon indordnede friheden under det gode, som kun få eller en enkelt kunde have fuld indsigt i, og legitimerede derved en magtfuldkommenhed mere radikal end Machiavellis og Hobbes'.

I denne forbindelse må også inddrages Rousseau. Igen vil læseren studse: Det var dog hans forestillinger om lighed og frihed der var med til at sætte den franske revolution i gang. Men det var også Rousseau der i begyndelsen af *Contrat social* skrev: »Mennesket er født frit; men overalt er det lagt i lænker ... Hvorledes er denne forandring indtruffet? Det ved jeg ikke. Hvad er det der kan gøre den lovlig? Jeg tror at kunne løse dette problem«. Løsningen kom han til ved den logiske *tour de force* iflg. hvilken enhver giver sig selv fuldstændigt til fællesskabet, suverænen, og får sig selv igen som en uudskillelig del deraf, så endog forbryderen ret beset *vil* sin egen straf; for når familiefædrene mødes i folkeforsamling, som schweiziske bønder under en eg, vil fællesviljen altid fremgå af det store antal små meningsforskelle og beslutningen altid være god, så at fællesskabets tvang overfor den der vil nægte at adlyde den fælles vilje ikke betyder andet end at han tvinges til at være fri.

Rousseau indordnede således, ikke ulig Platon, friheden under det fælles vel, blot med en ganske anden motivering, nemlig at når vilkårene er ens for alle har ingen interesse i at gøre dem tyngende for andre. Således blev han den absolutte folkeviljes forkynder, og det er ikke forunderligt at just *de* revolutionære der mest var hans disciple *både* skabte 1793-forfatningens absolutte demokrati *og*, i folkeviljens navn, praktiserede Velfærdsudvalgets diktatur under rædselsperioden. Al magt til sovjetterne, al magt til folket, vrænger Johannes Sløk. Det er let at se hvor meget Rousseau'sk tankegods der er i de ganske vist ineffektive østeuropæiske forfatninger, men også at det fælles vel kan legitimere proletariatets diktatur som en art folkestyre for den der ved hvad folkets sande interesse er. Det der er fælles for Machiavelli og Hobbes, Platon og Rousseau er magtens nødvendighed

og at magten må være absolut for at målet – så forskelligt og til dels vagt de end alle angiver det – ikke skal forskertses. De har da også alle af en uskønsom eftertid fået tillagt medansvar for det 20. århundredes totalitære udskejelser.

2.2. Kan magt aves?

Der er blandt teoriens klassikere ingen uenighed om at magt er en kendsgerning, og med kun spredte undtagelser (som vil blive omtalt i afsnit 5.2) heller ikke om dens nødvendighed. Derimod er mange af dem, i modsætning til de lige nævnte, levende optaget af hvorledes magten kan begrænses eller aves. Med Sløks vending: Al magt til ingen (hvilket er noget ganske andet end: Ingen magt til nogen).

De veje der anvises er af to slags. Den ene peger på en grænsedragning som kan holde visse anliggender, f.eks. religiøse anskuelser, udenfor magtens område. Den anden søger frem mod en opdeling af magten og en balance mellem magtorganer. De to veje kan, som det historiske forløb viser, tages i brug sideløbende. Her skal den sidstnævnte omtales først.

Der er, skrev Montesquieu, tre slags magt: den lovgivende, den udøvende og den dømmende. De udtryk han brugte er knapt så enkle og åbner plads for fortolkning. Men det er sådan han er blevet læst, og det er sådan hans sondring optræder i et utal af skrevne forfatninger, bl.a. den danske.

Det er vigtigt at holde sig for øje at Montesquieus sondring er analytisk, en kognitiv påstand om at magt iflg. sagens natur falder i tre artsforskellige funktioner. Det var den samme tredeling Locke var nået frem til da han påpegede hvad der manglede i den naturtilstand han forestillede sig (og som afveg adskilligt fra Hobbes'): en positiv lov, uvildige dommere og en magt til at sørge for at domme blev fuldbyrdet. I Lockes fremstilling af samfundstilstanden blev sondringen mellem dømmende og fuldbyrdende magt ikke fastholdt, hvilket svarede til den todeling i lovgivende og udøvende (*executive*) magt som havde været udbredt i engelsk debat i det 17. århundrede. Alligevel kom Locke også i denne del af sin fremstilling til en tredeling, idet han sondrede mellem udøvende magt i hjemlandet, altså det at sørge for at love bliver efterlevet og domme eksekveret, og varetagelsen af forholdet til udlandet. Analytisk er denne sondring overbevisende, og et eksempel på at den klassiske tredeling ikke er så teoretisk fuldkommen som den forekom det næste par århundreder[4].

Ét er at tredelingen er en kognitiv sondring. Noget andet at de der foretog den gjorde det med et normativt sigte. For dermed blev det teoretisk velbegrundet at fordele magten på forskellige organer. Den udvej Locke og Montesquieu anviste var ikke, som de sommetider er blevet forstået, en kompromisløs mag*tadskillelse*, men en mag*tbalance* hvorved ikke alene den absolutte magt blev fordelt på organer men disse også indbyrdes kunde afgrænse hinandens magtfuldkommenhed på hvert af felterne, et system af *checks and balances*, som det rammende hedder på amerikansk.

Iøvrigt er det værd at erindre sig at allerede Aristoteles opererede med en tredeling, nemlig mellem det organ som tager beslutning i offentlige sager, ordningen af øvrighedsposterne og udøvelsen af retsplejen, og at han i sine overvejelser vedr. den bedst mulige *polis*, i modsætning til sin læremester Platon, arbejdede

med forestillingen om en »blandet« forfatning; disse overvejelser hører dog bedst hjemme i sammenhæng med spørgsmål som vil blive behandlet i afsnit 2.3.

Det andet middel til at ave magten, ved at drage grænser for hvad den kan beskæftige sig med, kommer blandt teoretikerne mest markant til udtryk hos John Stuart Mill i hans krav om ubetinget samvittigheds- og ytringsfrihed, vendt ikke bare mod en fortidig enevælde men også imod et kommende absolut demokrati. Det var frugten af et samspil mellem tre århundreders ulykkelige erfaringer, hvor magthaverne havde beflittet sig på at sikre sjælenes frelse og sig selv undersåtlig lydighed, og de samme århundreders radikale individualisme. Mere og mere bestræbte man sig på gennem forfatningsparagraffer vedr. menneske- og borgerrettigheder at lukke magten ude fra en personlig sfære, og med betydeligt held idet der i den vesteuropæiske kulturkreds er fremvokset en bred konsensus om at disse friheder er nødvendige forudsætninger for et demokrati, som altså nok kan vise magtglæde men ifølge dets egen natur ikke være absolut.

2.3. Magtens basis

Når de hidtil nævnte teoretikere taler om magt tænkes der i første række på fænomener som siden Machiavellis tid forbindes med begrebet stat. Allertydeligst ses det hos Hobbes at problematikkens kerne er hvad Max Weber siden formulerede som statens monopol på legal anvendelse af fysisk styrke. Det er nødvendigheden af noget sådant de alle er enige om, og det er afgrænsningen deraf og kontrollen dermed Locke, Montesquieu, Mill og mange flere især kredser omkring.

I det 19. århundrede og især af Marx blev denne enighed anfægtet. Også Marx kan læses som magtteoretiker, men magt var et socialt fænomen, som statsmagt var et udtryk og et middel for. Det bør straks betones at dette ikke betød at statsmagt var noget uinteressant. Det var proletariatets opgave at slå det hidtidige statsapparat i stykker og straks efter revolutionen at indrette et nyt, et proletariatets diktatur (idet *diktatur* i Marx' sprogbrug betød tvangsapparat), til sikring af dens frugter og som overgang til et kommunistisk samfund. De eksisterende statsformer var heller ikke Marx ligegyldige.

Det nye var at magt er at råde over produktionsmidlerne. Her er magtens basis. De der gør det er en herskende klasse, som kan udbytte andre, i et kapitalistisk samfund tilsyneladende uden tvang fordi arbejderne må sælge deres arbejdskraft for hvad det koster at reproducere den, mens kapitalisterne kan tilegne sig merværdien af deres arbejde, og uanset statsformen bruge statsapparatet til at opretholde denne i den forstand lovlige tilstand.

Tankegange af denne art var ikke splinternye. De gamle grækere, og blandt dem Aristoteles og selv Platon, var sig meget vel bevidst at der bag striden mellem oligarker og demokrater lå modsætninger mellem rige og fattige (derfor vilde Aristoteles en »blandet« forfatning), og havde også blik for en så raffineret sammenhæng som at i en *polis* der, som Athen, især styrkede sin flåde fremmedes derved demokratiet idet enhver kunde tjene staten ved årerne, mens kernen i landhæren var de tungtrustede hoplitter som kom fra de mere besiddende lag fordi de selv skulde sørge for deres udrustning. Og i det 17. århundredes England

havde en af det teoretiske firmaments mindre stjerner, James Harrington, søgt en forklaring på tidens politiske magtkampe i den med reformationen ændrede jordfordeling. Marx betonede også selv at klassekamp ikke var et begreb han havde opfundet; det var anvendt af den store revolutions historikere.

Her skal naturligvis ikke redegøres for hele den komplicerede Marx'ske teori. Blot peges på at den blev fremsat før et vendepunkt i udviklingen, og i den forstand som her er central: at magt er et socialt fænomen, ikke blot et statsligt, har præget al senere tankegang.

Ovenfor blev omtalt hvorledes frihedsrettighederne trak grænser for hvad magt kunde bruges til, og de er blevet fastholdt i den vesteuropæiske kulturkreds. Omtrent samtidigt, fra slutningen af det 18. århundrede, indskrænkedes på anden vis de områder staten burde beskæftige sig med, ikke ved grundlovsbestemmelser men fordi den klassiske nationaløkonomis lærdomme blev opinionsdannende. I de merkantilistiske århundreder havde staterne ikke betænkt sig på at gribe regulerende ind i erhvervslivet, det var kun midlernes utilstrækkelighed der trak grænser. Nu blev for en tid idealet hvad Lassalle vrængende kaldte natvægterstaten. Det er ud fra en betragtning af samtiden ikke overraskende at Marx kunde opfatte det borgerlige demokrati som den fuldkomne overbygning på et kapitalistisk samfund.

For Marx var kapitalismen led i en historisk udvikling. Revolutionen kunde og burde fremmes, men den lod sig ikke simpelthen sætte i værk. Sejrsvished på langt sigt var forbundet med foreløbig afmagt, uden at nogen af delene måtte føre til kvietisme. Det lader sig diskutere hvem af de samtidige socialister der var genstand for Marx' dybeste foragt. Lassalle er en rimelig kandidat. Just fordi han syntes at tro at der ved samarbejde med dem der rådede over statsapparatet, selv en Bismarck, kunde sættes noget i gang som vilde føre frem mod en virkelig samfundsomdannelse.

Der var strengt taget ingen der affandt sig med teorien om proletariatets foreløbige afmagt (som Marx jo, rimeligt nok, heller ikke havde kunnet sætte en tidsgrænse for). Lenin overtalte, med besvær, sine kammerater til at gribe magten i en situation der var såre gunstig men teoretisk temmelig umulig, og Stalin udnyttede militær besættelse til at lade landene i det østlige Mellemeuropa slå følge. Til gengæld er det vanskeligt at forlige de derved fremkomne tilstande noget af stederne med hvad Marx synes at have forestillet sig ved proletariatets diktatur og det som derefter skulde følge.

I den vesteuropæiske kulturkreds har der gennem det sidste hundrede år udviklet sig det ejendommelige konglomerat af indbyrdes modstridende og samvirkende kræfter der oftest betegnes som velfærdsstaten, og som mange teoretikere har lod og del i men ingen kan tillægges æren eller ansvaret for. Det i denne sammenhæng væsentlige ved den vestlige udvikling er at man *både* har erkendt at magt har en basis udenfor staten, hvad interesseorganisationernes fremvækst og anden interesseartikulation heller ikke har kunnet lade nogen i tvivl om, *og* har ladet statens ansvarsområde og dermed magt i betydningen af statsmagt ekspandere enormt. Det er således ikke sært at den moderne politologi har kredset fuldt så meget om et magtbegreb som klassikerne gjorde, og ej heller at den har haft langt sværere ved at stille enkle spørgsmål og give simple svar.

3. Magt som politologisk begreb

Resten af denne afhandling vil drøfte det allerede anslåede tema, magtens grænser, som politologisk problemstilling kognitivt og normativt. Men først bliver det nødvendigt at fastlægge en terminologi.

Det kan jeg gøre kortfattet, idet jeg kan henvise til *Komparativ Politik*[5]. I almindelig sprogbrug tales der, som også Sløk gør, om *magt* som noget der kan være i nogens besiddelse. Selv i så fald er det dog tydeligt at det der menes er en *relation*. At have magt er at have magt over noget eller nogen. Det giver ikke mening at tale om magt i et tomrum. Lige straks fortvivlede Robinson Crusoe, fordi han følte sig magtesløs overfor naturen. Lidt efter lidt skaffede han sig en vis magt over den.

I *Komparativ Politik* bestræbte jeg mig, netop for at understrege det relative ved magt, på at undgå at tale om at »have« magt o.l. Som det lige anførte viser er en sådan forsigtighed i og for sig overflødig. Der sker ikke noget slemt ved at bruge dagligdags vendinger, når man bare er sig forholdet bevidst: at magt forudsætter *magtressourcer*, og at det er dem noget eller nogen kan være i besiddelse af. Da Robinson fik besindet sig var han ingenlunde uden ressourcer: han var uskadt (havde altså sin fysiske styrke), han havde viden (*know-how* hedder det på nutidsdansk), han skaffede sig vragrester, osv.

Magtressourcer er af mange slags, og megen samfundsvidenskabelig og ideologisk uenighed beror på *om* og *hvordan* man bør rangordne dem i forhold til hinanden: Fysisk styrke, indsigt, anseelse, rigdom, sammenhold og organisation, magtpositioner osv. Listen kan udbygges og specificeres noget nær i det uendelige. Ved magtpositioner tænker jeg på formaliserede magtrelationer, f.eks. formandsposter, embeder, parlamentsmandater o.l., hvortil der hører en mere eller mindre veldefineret kompetence, et sæt af beføjelser. Dermed berøres en anden problemstilling vedr. magt.

Mens magt nødvendigvis betegner en relation og det således er for klarheds skyld det er nyttigt at holde magt og magtressourcer ude fra hinanden, står man overfor et terminologisk valg når det drejer sig om magt og dermed nært beslægtede termer og begreber som påvirkning, indflydelse, autoritet, tvang m.v. De kan bruges og indbyrdes afgrænses på forskellig vis, uden at den ene eller den anden sprogbrug i og for sig kan siges at have noget logisk fortrin. Desuagtet er det naturligvis for analytiske formål nødvendigt at træffe et bevidst valg og at holde konsekvent fast ved egen sprogbrug. Min er følgende: I enhver form for samspil sker der en *påvirkning*, tilsigtet eller utilsigtet, ydre eller indre, ensidig eller gensidig. *Indflydelse* betegner en relation som i sin enkleste form kan symboliseres ved A → B, altså at B's adfærd ændres fra hvad den ellers vilde have været, i overensstemmelse, helt eller delvis, med A's tilkendegivne eller formodede ønsker, opfattelse o.l.; A og B kan hver for sig stå for en hvilkensomhelst aktør, f.eks. en person, en gruppe, en organisation, et regeringsorgan, en stat, osv., men også for den ikke- menneskelige natur eller dele af denne. *Magt* bruges om sådanne former for indflydelse som sker under indtryk af muligheden af sanktioner af forholdsvis alvorlig karakter. En mere præcis udskillelse af magt fra indflydelse er næppe empirisk formålstjenlig, blot må det præciseres at der ikke tænkes på en sondring mellem privat og offentlig regie; indflydelse og magt forekommer i beg-

ge. I nogle tilfælde af magtudøvelse vil B kunne opleve sanktionsmulighederne som så overvældende at han er genstand for *tvang*, dvs. at han ikke har noget reelt valg. Magt, derunder tvang, kan opleves som mere eller mindre legitim; opleves den som legitim betegnes den som *autoritet*, som tilfældet er når magt udøves i kraft af magtpositioner; for de gamle teoretikere var det centrale problem netop at legitimere magtpositioner, at give dem autoritet, vel vidende at magt der opleves som legitim minimerer nødvendigheden af sanktioner. Det er just et problem i nutidige samfund i snart sagt alle verdenshjørner at mange magtpositioners autoritet er svækket, så magt i højere grad end for nogle årtier siden opleves som blot og bar tvang. Dette er et faktum. Dets normative implikationer vil jeg vende tilbage til sidst i afhandlingen.

4. Magtens grænser som kognitivt problem

Sondringen mellem det kognitive og det normative aspekt på et fænomen har jeg gjort rede for flere steder, senest i et kapitel om den videnskabelige værdirelativisme i *Lighedsbegreber*[6]. Det er i denne sammenhæng væsentligt at fremhæve at det er en analytisk sondring, et spørgsmål om sigte, og det er netop sigtet der adskiller fjerde og femte afsnit i denne fremstilling.

4.1. Om at forstå og at foreskrive

Det er ligeledes værd at fastholde at sondringen kognitivt/normativt sigte ikke er sammenfaldende med et andet vigtigt spørgsmål om sigte, nemlig om et stykke forskning fortrinsvis skal tjene til at forstå eller til at foreskrive. At forske for at forstå sker med et kognitivt sigte, også når det er normative fænomener som er objekt for forskningen (og uanset at det normative element ikke lader sig udskille). At forske for at foreskrive kan ske med såvel et kognitivt som et normativt sigte. Den første slags præskription, som er den i dette afsnit relevante, iagttages tydeligt i *hvis...så...* forskningen, der jo går ud på at under givne forudsætninger, kognitive som normative, vil én vej, én politik, snarere end andre føre til målet. Sådan præskriberende eller foreskrivende forskning har et klart kognitivt sigte (igen uanset at det normative element ikke lader sig udskille).

Også sondringen mellem forskning der vil forstå, og forskning der vil foreskrive, er analytisk. I solid forskning forudsætter de hinanden. Præskription må nødvendigvis bygge på indgående forståelse hvis den ikke skal forskertse sit eget formål. Herpå byder både nutiden og klassikerne, såvel den i afsnit 2 omtalte politologiske kongerække som tilsvarende fra andre samfundsvidenskaber, rigeligt med eksempler (der ofte er nemme at få øje på med bagklogskabens hjælp). Omvendt indgår der, eksplicit eller implicit, i al forståelsesforskning *hvis...så...* ræsonnementer. Den så ofte angrebne *hyperfactualism* kan set i dette lys slet ikke forekomme. Sådanne angreb har mening hvis de er rettet mod forskning der ikke er sig sin teori bevidst. Derimod er teoretisk niveau i betydningen abstraktionsgrad ikke i sig selv et samfundsvidenskabeligt kvalitetskriterium (her er nok naturvidenskabelige forbilleder farlige) og især ikke med henblik på præskription. Der er større risici ved *hypertheorizing* af den art end ved selv grov *hyperfactualism*,

som i værste fald er tidsspilde, mens virkelighedsfjern teoretisering kan tryllebinde. – For god ordens skyld må jeg hellere tilføje at meningen med disse betragtninger naturligvis ikke er at nægte forskningen teoretisk arbejdsro, der kan tilføre udpinte jorder ny frugtbarhed og inddrage uudnyttede under kultur.

4.2. Magtressourcer

En relation kan kun i ekstreme tilfælde fyldestgørende beskrives ved symbolet A → B. Selv når det drejer sig om magtrelationer vil A tage B's reaktioner i betragtning, evt. ved anticipation, altså A ⇄ B, omend pilene ikke angiver påvirkning af samme styrke. Med andre ord: magt har som kognitivt fænomen praktisk talt altid grænser.

Der er gjort energiske forsøg på at måle magt. Med beskedent held. Virkelig interessant kvantifikation synes at ligge udenfor rækkevidde. Hvilket ikke bør skjule at der i såvel praktisk politik som politologisk forskning ustandselig indgår skøn over magt. Følgelig er enhver bestræbelse på at mindske skøns usikkerhed og vilkårlighed noget positivt, også hvis bestræbelsen især tilsigter en begrebsafklaring, og højere er ambitionsniveauet ikke i denne afhandling.

I visse tilfælde kan magtressourcer kvantificeres. Det gælder de militære, f.eks. regimenter og atomsprængladninger, forudsat naturligvis at der foreligger tilforladelige oplysninger. Danmark kunde i april 1940 have forsvaret sin ære (som f.eks. Christmas Møller havde ønsket), men sine kvadratkilometer ikke i mere end meget kort tid. Det viste et simpelt regnestykke. Overraskende for datiden var det derimod at tyskerne, trods den britiske flådes overlegenhed, var i stand til at besætte Norge. Eksemplet tjener til at belyse at virkningen af militære ressourcer medbestemmes af lidet kvantificerbare og anticiperbare faktorer som dygtighed og vilje. »Der Mensch ist das Wesen, welches will«, skrev Schiller. Israels tilblivelse og Lenins kup er markante eksempler, den danske modstandsbevægelse i besættelsens senere del i al beskedenhed også. Hvormed ikke være sagt at militære ressourcer ikke er tungtvejende faktorer (som Danmark erfarede det i 1864), blot at de kvantitative forhold ikke altid er ene om at determinere udfaldet af en konflikt. Magt er ikke alene et spørgsmål om ressourcer, men også om hvorvidt og hvordan de bringes i anvendelse.

En anden ressourceform som i vid udstrækning lader sig kvantificere er hvad der ovenfor blev betegnet som rigdom, hvad enten dermed tænkes på penge i dagligdags forstand eller på jordbesiddelse eller rådighed over hestekræfter. Det er ikke nødvendigt at give eksempler på at rigdom i diverse former kan medføre både indflydelse og magt. Det er imidlertid også i denne sammenhæng, som bl.a. Dahl har peget på, væsentligt at hæfte sig ved om og hvordan ressourcerne bringes i anvendelse. Som bekendt er de fleste aktionærer temmelig magtesløse, fordi de ikke bruger deres potentielle magt. Platon var så overbevist om de materielle hensyns korrumperende virkning at han vilde fratage den herskende elite personlig ejendomsret. Den vilde også Marx til livs, men kapitalisterne var for ham lige så vel som arbejderne fanger i det kapitalistiske system; magten var nærmere beset anonym, fordi den var et produkt af en historisk udvikling. Nutidens velfærdssamfund synes derimod overbevist om besiddelsens og kontanternes magt

her og nu, hvorfor politik i høj grad drejer sig om hvem der skal betale for hvad, og hvem der skal have rådighed over produktionsmidlerne. Derfor måles formue- og indkomstforhold omhyggeligt, og når der konstateres en skæv fordeling opleves det som et udtryk for magt. Marx' opfattelse af magt som et socialt fænomen er altså annammet, blot således at statsmagt alligevel betragtes som et effektivt middel til ændret fordeling af magt og værdier.

Anseelse og indsigt er ressourcer der trodser al kvantificering i andet end meget overfladisk forstand. Men af stor betydning. At den partiløse Christmas Møller i 1945 kom hjem som udenrigsminister og i august atter blev de Konservatives leder, beroede på den anseelse hans virke i London, skønt på flere måder en fiasko, havde skaffet ham i modstandsbevægelsen og i brede kredse i befolkningen. Eksemplet er interessant ved samtidig at belyse hvor hurtigt magt bygget på anseelse kan sættes over styr.

Indsigt er ubetvivleligt en formidabel art af magtressourcer. Ordet bruges her i en bred betydning, indbefattende erfaring, uddannelse, viden o.l., ikke blot om det platoniske *epistemé*-begreb. Det var uimodsigeligt den eksplosive udvikling i naturvidenskab og teknik der gav den europæiske kulturkreds magt over andre gamle kulturer og det meste af verden. I moderne marxisme henregnes indsigt, med god grund, utvetydigt til produktivkræfterne. Det er selve denne omstændighed som her er af interesse, ikke om den – muligvis – indebærer konsekvenser for den historiske materialismes filosofiske selvforståelse.

Som flere gange omtalt er det væsentligt om og hvordan ressourcer bringes i anvendelse. Et middel til effektiv ressourceudnyttelse er sammenhold, som derved i sig selv bliver en magtressource. Først et klassebevidst proletariat kan føre en klassekamp. Tydeligst bliver sammenholdets magt når det formaliseres i en organisation. De første fagforeninger kunde benytte sig af omgangsskruen, hvorpå arbejdsgiverne også lærte at organisere sig. Med formaliseringen følger magtpositioner, dvs. at formænd, bestyrelse osv. får kompetence til, indenfor nærmere angivne rammer, at handle på organisationens og dermed medlemmernes vegne. Magtpositionernes indehavere har autoritet, som i almindelighed vil være tilstrækkelig til at sikre dem tilslutning, men kan ved sanktioner, f.eks. trussel om eksklusion, tvinge genstridige medlemmer til at falde til føje. Jeg vil ikke her komme ind på den siden Michels' dage ivrigt drøftede eliteproblematik i organisationer.

Samfund og stater er de traditionelle og fortsat de vigtigste eksempler på organisation bygget på sammenhold, formaliseret gennem magtpositioner med autoritet og sanktionsmuligheder, bygget op omkring nødvendigheden af ordnede relationer samt et latent eller aktuelt modsætningsforhold til andre samfund og stater. Det var legitimeringen heraf alle de gamle teoretikere fra Platon til Rousseau, store som små, havde beflittet sig på, hvad enten de søgte den i Guds vilje, fyrstelig arveret, menneskets og tingenes natur eller folkets suverænitet, og hvad enten det de vilde legitimere var én centraliseret statsmagt eller magten fordelt og afbalanceret mellem flere statsorganer og afgrænset ved en staten uvedkommende personlig sfære. Og legitimeringen og dermed sammenholdet som sådant styrkedes yderligere efterhånden som nationalfølelsen fik greb om befolkningerne, uanset de omkalfatringer den i første omgang forvoldte i flere gamle statsdannelser.

Det var i den forstand Marx og hans disciple virkningsfuldt kunde stemples som

fædrelandsløse fordi de satte proletariatets internationale sammenhold højere end den nationale loyalitet. Men også for dem var altså sammenholdet en magtressource, som kunde legitimere klassekampen, revolutionen og proletariatets diktatur.

Et sammenholds værdi som magtressource afhænger naturligvis af dets styrke. F.eks. viste det sig ved den første verdenskrigs udbrud at det nationale sammenhold var langt stærkere end arbejdernes internationale solidaritet. Tilsvarende afhænger en magtpositions værdi af dens autoritet, altså af i hvilken grad dens afgørelser accepteres som bindende, også af dem som ikke finder dem rigtige, *og* af dens tvangsmidlers effektivitet, derunder deres anticiperede troværdighed. Begge dele demonstreres med mere end ønskelig tydelighed af de forhold dansk politi har at arbejde under nu sammenlignet med for en snes år siden.

Sluttelig må der ofres nogle ord på én særpræget magtposition, nemlig den der i demokratier – og demokratisk indrettede organisationer – er tildelt hver enkelt vælger i kraft at at han har én stemme. Reglerne sikrer at den afgives af hver enkelt i isolation. I stemmerummet har vælger*en* magt, en absolut, juridisk magt omend af ringe virkning, for valgets udfald afhænger af summen af vælger*nes* stemmer. Man taler ofte om vælgerkorpset. Men vælgerne er netop ikke noget korps, de er qua vælgere en uorganiseret masse, og deres magt er som forbrugeres overfor varehuse og anden detailhandel, det er mængden der gør det. Forbrugere har penge og vælgere stemmer (her råder politologien over et dejlig kvantificerbart område, som også var det første behavioralismen gav sig i kast med), og det gør det umagen værd at søge at imødekomme dem ved at anticipere deres reaktioner. Da det Konservative Folkepartis ledelse i sommeren 1945 bestræbte sig på at bringe Christmas Møller tilbage i folden regnede den med at han vilde tilføre partiet flere stemmer end han kunde koste, og da det på længere sigt viste sig at være en dårlig beregning skilte man sig af med ham.

4.3. Magtanalyse på makro- og mikroplan

Empirisk magtanalyse kan bevæge sig på et makro- eller et mikroplan. Også dette er dog en analytisk sondring, et spørgsmål om sigte. Enhver mikroanalyse forudsætter makroteoretiske forestillinger, og en makroteori forbliver en trossag hvis dens anskuelsessæt ikke på en eller anden måde lader sig frugtbargøre til forståelse af mikrofænomener. Dette er videnskabsteoretiske påstande, den sidste en konsekvens af virkelighedsaksiomet, dvs. at samspillet mellem forsker og virkelighed altid bør foregå på virkelighedens vilkår, den første af aksiomet om erkendelsens teoribinding, altså at ingen erkendelse er forudsætningsløs[7]. Netop derfor har disse påstande kun videnskabelig gyldighed, og forhindrer ikke at uvidenskabelige opfattelser og anskuelsessæt kan have vid udbredelse og udslagsgivende virkninger og derved blive vigtige forskningsobjekter.

Magtanalyser på makroplan er der nok af. Nogle af dem, f.eks. naturretslærernes, har tidvis været bredt accepteret, for siden at blive ganske forladt. Nyere politologiske eksempler var Eastons forsøg og struktur-funktions-analysen, som nok vandt proselytter men aldrig slog rigtig igennem.

Et godt eksempel at diskutere er den historiske materialisme anskuet som

makroteoretisk magtanalyse. Marx selv betragtede sin teori som videnskab, ja som samfundsvidenskab*en* (både hvad angår at forstå samfundet og som et korrekt handlingsprogram, altså kognitivt præskriberende). Dette fastholdes af de senere årtiers neomarxistiske skoler. Derimod bestrides det, helt eller delvis, af andre samfundsforskere.

Som magtanalyse arbejder den historiske materialisme på to niveauer, som begge er makroteoretiske: det eksisterende samfunds og det dialektiske forløbs, således at forstå at det første niveau kun lader sig begribe, som marxister med en arv fra Hegel ynder at udtrykke sig, i lys af det sidste.

I de eksisterende kapitalistiske og quasikapitalistiske samfund og i verdenssamfundet er de traditionelle magtpositioner fremfor alt redskaber for den herskende klasse. Dog betones nu om dage langt mere end hos (eller i modsætning til?) Marx statens relative autonomi. Man har netop lagt meget arbejde i at udvikle en statsteori. Men selv med denne modifikation (som gør falsificerbarhedsproblematikken mere intrikat) fastholdes grundsynspunktet: at statsmagtens grænser er snævre, dens råderum bestemt af dens klassebasis; til gengæld er grænserne for den herskende klasses magt vide. Absolut er den dog ingenlunde, af to grunde: for det første begrænses den af den aktuelle klassekamp med både den antagonistiske og andre klasser, og for det andet af indre modsætninger i den herskende klasse, både indadtil og imellem et nationalt bourgeoisi og det internationale centerbourgeoisi. Disse to forhold forklarer netop statens relative autonomi.

Dybere set er klasserne blot udtryk for produktivkræfternes dialektik som den udfolder sig over tid. Det er i den forstand den historiske materialisme er materialistisk, mens den ofrer liden opmærksomhed på sådanne materielle vilkår som klima, økonomiske konjunkturer o.l., hvilket måske er rimeligt ud fra en dialektisk synsmåde men ikke med henblik på en kausal forklaring. Jeg har svært ved at se at *Produktivkräfte* (læg mærke til at en ordentlig oversættelse til det uhegelianske sprog dansk aldrig er blevet givet) er et veldefineret, klart begreb og derfor også ved at danne mig en præcis forestilling om hvad der menes med deres dialektik og den grænseløse magt man synes at tillægge dem eller den. Overhovedet finder jeg at den historiske materialismes akilleshæl ikke så meget skal søges i at den er materialistisk (for det er langt henad vejen al god samfundsvidenskab), men i dens udspring i Hegels historiefilosofi og hele tankeverden, som den aldrig har frigjort sig af. Jeg bør nok tilføje at erkendelsesteoretisk er jeg mere angelsaksisk (og dansk?) end kontinental.

Fra denne (ikariske?) himmelflugt vender jeg tilbage til spørgsmålene omkring magtens grænser på den historiske materialismes første og lavere niveau. Det er så lykkeligt at der foreligger et dansk arbejde af ny dato, politologen John Martinussens disputats[8], som er så dygtigt og stringent gennemført at det, med forfatterens egen sprogbrug i anden sammenhæng, er »eksemplarisk« for historisk materialisme med empirisk sigte. Derved træder selve teoriens og metodens karakteristika klart frem. Disse har jeg drøftet ret indgående i en anmeldelse[9], som er en let omformet version af min opposition ved handlingen. Her kan jeg derfor nøjes med nogle bemærkninger om bogen set under en magtteoretisk synsvinkel.

Termen statsmagt henviser hos Martinussen, i god overensstemmelse med Althusser-skolens sprogbrug, til »de dominerende klasser og klassefraktioner i en

given samfundsformation«; i Indien og Pakistan vil det især sige det nationale bourgeoisi, som trænger de ingenlunde magtløse *malik'er* (jordejere der ikke selv dyrker jorden) mere og mere tilbage, mens arbejderne endnu ikke evner at gøre sig stærkt gældende i disse quasikapitalistiske eller semikapitalistiske (termerne er mine) samfund. Dog søger også andre »samfundsmæssige grupperinger« at sikre sig »optimal indflydelse på de politiske beslutninger og på implementeringen heraf«; det er bl.a. bureaukratiet og militæret, der i nogen grad formår at handle autonomt ud fra deres »karakteristiske forestilling om sig selv som *guardians* med det egentlige ansvar for landets styre«, ja endog lejlighedsvis betegnes som bourgeoisiets »avant-garde«.

Som det ses, gør John Martinussen altså et seriøst forsøg på at arbejde med forestillingen om statens relative autonomi. Statsmagten i hans terminologi trækker ikke snævre grænser for statsmagten i almindelig sprogbrug. Min kritik går på at han ikke har frigjort sig mere fra ortodokse skemaer. Hvad der er sket i Indien og Pakistan i årtierne siden frigørelsen er nok bl.a. en ekspansion af det nationale bourgeoisi, men ofte i et klientforhold til bureaukrati/militær, og at det er sådan i u-lande kan ikke overraske, så godt som vi kender det fra Europas merkantilistiske århundreder. Klassekampsmodellen, selv en revideret, slår ikke til empirisk. Grænserne for statsmagt (i traditionel forstand) drages ingenlunde alene eller bare fortrinsvis af klasserne – i den forstand er de videre end historisk materialisme vil acceptere – men også af andre sociale grupperinger og ikke mindst af fundamentale materielle faktorer som klima, befolkningseksplosion, økonomiske konjunkturer o.l., faktorer der kraftigt indsnævrer statens handlemuligheder, uanset hvor meget eller lidt denne er determineret af klasser. Dertil kommer immaterielle faktorer som religion og kastevæsen, normer som er lige så livskraftige som i 1947 og yderligere trækker grænser for magten.

Min konklusion vedr. makroanalyser omkring magtens grænser (og andre måder at formulere makroproblematik på) er den at monokausale og semi-monokausale modeller ikke slår til, hverken til forståelse eller til præskription. Til empirisk brug går der ingen vej uden om plurale modeller, hvilket naturligvis ikke udelukker at én eller nogle forklaringsfaktorer kan supponeres at række videre end andre. I praktisk forskning vil det sige at én komponent i et system sættes i centrum mens alt andet i forhold dertil er komponenter i en mere eller mindre struktureret konfiguration. Den centrale genstand for forskningen kan være en stat, en klasse, en interesseorganisation, et parti, et bureaukrati, osv. Det er rimeligt at antage at belysningen vil blive klarere og resultaterne sikrere hvis magtrelationerne i et og samme samfund analyseres parallelt med skiftende central forskningsgenstand, evt. ved nært samarbejde i et forskerteam, som det er mit indtryk det for tiden praktiseres på Institut for Statskundskab. Ét udgangspunkt for dette samarbejde var, hvis jeg har forstået det ret, Erik Damgaards disputats *Folketinget under forandring*[10] fra 1977, der på en stilfærdig måde præsenterede en teoretisk landvinding ved at munde ud i en sektormodel, som bidrog til en bedre forståelse af dansk politik i 70'erne end de enkelte politologiske discipliner hidtil havde præsteret, netop ved i analysen af tinget at iagttage samspillet mellem dets udvalg, interesseorganisationer og administration og dermed også det i denne sammenhæng relevante: hvordan de enkelte komponenter begrænsede hinandens

magt og gennem deres samspil indsnævrede mulighederne for en koordineret politik fra regerings og Folketings side.

Damgaards arbejde illustrerer den naturligvis ikke nye indsigt at magtens grænser som kognitivt problem rækker langt ud over en Montesquieu'sk magtadskillelses- og magtbalanceteori. Denne forbliver vigtig. Men den overskygges af spørgsmålene omkring magtbalance og magtsamspil imellem det ene og det andet statsorgan på en måde som Montesquieu af gode grunde ikke havde i tankerne, og imellem hvert af disse og organisationerne og en række andre faktorer, altsammen anskuet på baggrund af en vurdering af ressourcer. Her er *checks and balances* i et omfang og en uoverskuelighed som rækker langt ud over vendingens traditionelle betydning, og som må tages omhyggeligt i betragtning når man vil forstå, og før præskription kan blive til mere end beskeden nytte. Bl.a. vedr. et så centralt spørgsmål som hvorledes styring kan foregå i et virvar af grænser på kryds og tværs.

Og dermed er den politologiske forsknings muligheder omkring magt og magtens grænser ikke udtømt. Markedsøkonomien må inddrages ikke alene af interesse for den regulering og dirigering den er genstand for og som er kernen bag det nye system af *checks and balances*, men også for hvad den i sig selv betyder for værdifordelingen. Der er glædelige tegn på at politologer er begyndt[11] at beskæftige sig med emner som tidligere respektfuldt har været reserveret nationaløkonomer og driftsøkonomer, fordi aspektsynspunktet (altså den erkendelse at det langt henad vejen er de samme samfundsfænomener politologer og økonomer behandler, bare under forskellig indfaldsvinkel), skønt snart gammelt, i hvert fald i politologien, ikke rigtig har været omsat i praktisk forskning.

Sondringen makro/mikro markerer yderpunkter på et kontinuum. Dettes andet yderpunkt er den enkelte beslutningstager – person eller organ – i den enkelte beslutningssituation. Forskellen ligger i at overskueligheden bliver lettet. Især bliver det nemmere at præcisere et mål. Men derudover gælder det samme som ovenfor anført, at det vil øge forståelsen af konfigurationen hvis der gennemføres analyser vedr. flere andre beslutningstagere og deres mål, som er relevante i samme beslutningssituation[12]. Det er netop hvad enhver beslutningstager, mere eller mindre mangelfuldt, bestræber sig på at skønne over og indrette sig efter, altså en art kognitiv præskription. I forskning er det kernen i spilteoretiske betragtninger.

I en beslutningsprocesanalyse som her forstået, det ene af kontinuets yderpunkter, indgår altid en antagelse af i det mindste en vis form for eller grad af rationalitet i beslutningstagerens overvejelser. I den anden ende af kontinuet befinder sig rene makroteorier hvis grundaksiom er at, uanset hvor rationelt beslutningstagere – og dette ord må tages i sin allerbredeste betydning – bærer sig ad, determineres forløbet i alle væsentlige træk af fundamentale »kræfter«. Mest raffineret sker dette i marxismen hvor de rationelle beslutninger og handlinger er integreret i selve de kræfter de ikke forstår, er legetøj for en Hegel'sk *Weltgeist*, som Marx bare har sat på benene igen. Makro- og mikroanalyser søger et svar på forskellige slags »Hvorfor?«, det »store« og det »lille«.

Denne tilsyneladende dikotomi har Jørgen Poulsen, med brug af andre termer og anden teknik, bl.a. spilteori, drøftet i en idérig, ved læsning af Lakatos befrug-

tet afhandling om »Demokratiforståelse i det liberale konstruktørprogram«[13]. Her sondres mellem marionetprogrammer, der opfatter »menneskene som marionetter hvis handlinger bestemmes af makrofaktorer som udefra trækker i trådene«, og konstruktørprogrammer, hvori menneskene er »rationelle aktører der med en høj grad af overblik konstruerer deres samfundsinstitutioner«. Eksempler på marionetprogrammer er Burkes »konservative samfundslegeme-program« (hvilket ikke er en helt retfærdig gengivelse af Burkes syn på *ratio*, jvf. at han i så fald ikke havde behøvet at skrive *Reflections*) og den historiske materialisme, idet Jørgen Poulsen mener at kunne hævde at »det er kun fair at holde fast ved at Marx præcist har fremstillet den historiske materialismes hårde kerne som et marionetprogram«[14]. Heroverfor stilles Hobbes' og Lockes konstruktørprogrammer, der analyseres håndfast og skarpsindigt, samt fra nutiden John Rawls, som han benytter som udgangspunkt for egne forsøg.

Samtidig sondrer Jørgen Poulsen mellem epistemologi og doxalogi. Det er den gamle sokratisk-platoniske modstilling af *epistemé* (»sikker viden«, i min oversættelse: indsigt) og *doxa* (»formodning«, i min forståelse af Platon: tilsyneladende viden) som han morer sig med at stille på hovedet (eller tilbage på benene), med det resultat at han, meget rammende, kan karakterisere empirisk videnskab som doxalogisk, hvorved marionetprogrammerne, der tiltror sig karakter af *epistemé*, mister autoritet, mens Hobbes' og Lockes konstruktørprogrammer (uanset at i hvert fald førstnævnte efter min opfattelse må betegnes som fuldt så epistemologisk som Marx), netop forstået som begrundende og legitimerende indretning af samfundsinstitutioner, kan danne udgangspunkter for frugtbar doxalogisk empiri til løbende afprøvning.

Med den begrænsning der ligger i det doxalogiske grundsynspunkt er Jørgen Poulsens ambitionsniveau højt. Hans lille afhandling leverer i virkeligheden intet mindre end en legitimering af en socialdemokratisk socialisme (men ganske uanset af enhver af partiets fløje, altså hvad der så ofte hænder forskere der tror de har sagt noget politisk relevant) ved en kombination af politisk liberalisme med et socialistisk markedssystem.

Afhandlingen *kan*, trods et besindigt forbehold[15], læses som om Jørgen Poulsen også mener at være på vej mod at overvinde hvad han selv betegner som de naturretlige konstruktørprogrammers »tendens til sociologisk blindhed« gennem »import af sociologisk indsigt fra marionetprogrammerne«, altså vanskelighederne ved at sammenspænde mikro-og makroteori. I så fald vil det være skelsættende. For det er endnu ikke lykkedes andre. For mit eget vedkommende må jeg lade det forblive ved den defaitistiske antagelse, som egentlig byder mig imod, at mikro- og makroanalyse er komplementære og følgelig begge, i et ufuldkomment sam- og modspil, samfundsvidenskabeligt nødvendige. Indtil videre...

5. Magtens grænser som normativt problem

For sikkerheds skyld må jeg hellere gentage at sondringen kognitiv/normativ er analytisk, altså går på aspekt og sigte. Derfor forekom der normative aspekter i afsnit 4 og vil optræde kognitive i dette afsnit.

Om selve sondringens nytte synes der at være enighed blandt samfundsforskere,

også sådanne som anfægter den videnskabelige værdirelativismes *logiske* udspring[16], og det er jo nytten, mere end begrundelsen, det kommer an på.

Sondringens nytte i denne sammenhæng er at skærpe læserens vagtsomhed, i dette afsnit ganske særligt med henblik på mine normative præmisser, som jeg derfor vil bestræbe mig på at eksplicitere.

5.1. En menneskelig tilværelse i et menneskeligt samfund

En myre lever vel et godt myreliv med sine gøremål i og omkring tuen. Betragtningen er antropomorf. Den er taget med her for at sætte en streg under den omstændighed at mennesker reflekterer over deres tilværelse og vurderer den i forhold til hvad den kunde have været. Der kan *måske* sættes spørgsmålstegn ved om det gælder til alle tider og for alle kulturer, og i hvert fald ved om det sker på samme måde og i samme grad. Men for den europæiske kulturkreds kan der ikke være tvivl så langt vi kan følge den tilbage. *Alle* de omtalte teoretikere, fra Platon til Rawls, har dét tilfælles at de reflekterer over tilværelse og samfund og vil noget andet og bedre, og de huskes fordi de er eksponenter for noget som, med forskellig intensitet, er fælles for alle, og som formentlig er blevet både intensiveret og ekstensiveret under indtryk af tiltagende individualisme og sækularisering.

Det er på baggrund af dette banale kognitive datum også magtproblematikken må anskues. Vi reflekterer over vore relationer til andre mennesker, til samfundet, til magthaverne og vurderer om noget kunde og burde være anderledes, om vi synes vi har en menneskelig tilværelse. Sådan udtrykker vi os ofte. Men mennesker har kunnet være til under snart sagt alle tænkelige magtforhold; artens tilpasningsevne er stor. Det der menes med *menneskelig* er i denne sammenhæng noget et menneske kan være rimeligt tilfreds med, noget menneske*værdigt*. Dertil svarer at ordet *menneske* også bruges dels som ren og skær artsbetegnelse, dels som udtryk for at det at være menneske indebærer noget særligt og værdifuldt, et forlangende både *til* og *fra* mennesket, som ikke er tilgodeset i og med den blotte eksistens. Derfor kunde Grundtvig sige: Menneske først og kristen siden, og derfor kan vi tale om menneskerettigheder.

Jeg vil ikke forsøge nogen definition eller nærmere bestemmelse af hvad en menneskeværdig tilværelse vil sige. Det er selve forestillingen som sådan der her er af central betydning, ikke det såre varierende og ofte diffuse indhold der lægges i den.

Når magt er en relation hvor A's påvirkning af B er større end B's af A og forbundet med muligheden af sanktioner, rejser sig, ikke mindst i et individualistisk og sækulariseret samfund, spørgsmål om forholdet mellem magt og menneskeværd.

5.2. Ingen magt til nogen

Overskriften gengiver Sløks – og anarkisternes – svar, med spørgsmålets formulering: Menneskeværd og magt lader sig ikke forene. Mens Sløk siger at det han ønsker ikke kan lade sig gøre, mente anarkisterne det alvorligt både normativt *og* kognitivt. Det var deres – og mange socialisters – opfattelse at mennesket af natur

er godt, og at kun de eksisterende magtforhold havde depraveret det: stat, kirke, ejendomsret, ægteskab. Når disse blev fjernet vilde intet styre være nødvendigt.

Lignende forestillinger indgik i Marx' og Engels' lære om det kommunistiske samfund. Mens anarkisterne eller nogle af dem kan læses som om anarkiet kan følge umiddelbart på revolutionen, var Marx og Engels ikke i tvivl om at der måtte en overgangsperiode til, hvor magten tog form af proletariatets diktatur. Med de sidste rester af det kapitalistiske system vilde, med Engels' formulering, staten dø bort (*absterben*). Om dette skal forstås som ophør af enhver form for magt er uklart. Engels taler[17] om at der vil være autoritet i det kommunistiske samfund i den forstand at den enkelte må indpasse sig under et fællesskab, for kombineret virksomhed betyder organisation, og organisation er ikke mulig uden autoritet, og Marx udtrykker sig i sin kritik af Gotha-programmet som om der vil være visse samfundsfunktioner tilbage som er analoge med de nuværende statsfunktioner[18]. Det er ikke usandsynligt at de valgte deres ord under indtryk af den bitre konkurrence fra anarkistisk side. Der er dog ingen tvivl om at de helt overvejende er blevet forstået som om det kommunistiske samfund vil være uden enhver form for tvang og i den forstand for magt.

Påstanden om at menneskets natur er sådan at der under visse betingelser intet styre behøves står i diametral modsætning til Hobbes' opfattelse. Den underbygges ikke ved at det påvises at Hobbes' model er kognitivt ufyldestgørende. Efter kommunistisk herredømme i Sovjetunionen i to tredjedele og i det østlige Mellemeuropa i én tredjedel af et århundrede synes det kommunistiske samfund så fjernt som nogensinde, og det er endda blevet mere end svært at opfatte styret som et proletariatets diktatur. I Tjekkoslovakiet taltes der i foråret og sommeren 1968 om »socialisme med et menneskeligt ansigt«; forsøget blev slået ned før det var kommet i gang. De forklaringer der gives på at det er gået sådan er så velkendte at de ikke behøver at gentages her. Selv hvis de godtages underbygger de naturligvis ikke forestillingen om et kommunistisk samfund som en kognitiv mulighed. Det nærmeste man over længere tid er kommet noget sådant synes at være i de israelske kibbutzer, små overskuelige enheder, men de omfatter en beskeden del af befolkningen og har aftagende betydning for landets økonomi, og *Histadrut*, som voksede frem af deres og arbejderbevægelsens samarbejde, fik tidligt karakter af en magtpyramide.

Kognitivt må det konstateres at forestillingen om ingen magt til nogen er empirisk uunderbygget. Det kan ikke bevises at den altid og under alle omstændigheder vil være en utopi. Men det er såre plausibelt at regne med at magt i overskuelig fremtid vil være en nødvendighed. I så fald må spørgsmålet om magt og menneskeværd formuleres som et spørgsmål om i hvilken udstrækning og på hvilke måder menneskeværd lader sig forene med nødvendigheden af magt.

5.3. Al magt til Napoleon

Johannes Sløk sagde »Napoleon« men havde i tankerne vel nok så meget Stalin og Hitler og nutidige sidestykker, og han tilføjede i samme åndedræt »sovjetterne« og »folket«. Det afgørende er ikke om magten tilkommer én person eller ét organ, men at *al* magt er koncentreret *ét* sted.

I nogen grad er forestillingen om *al* magt urealistisk. Leviathans magtfuldkommenhed var af tekniske årsager i praksis ganske begrænset. Det var også Hitlers og selv Stalins men deres rakte dog anderledes både vidt ud og dybt ind. Den tekniske udvikling synes at åbne mulighed for en Orwell'sk magt så fuldkommen at den kan omfatte noget nær al menneskelig adfærd.

Det er let at konstatere at koncentreret magt ikke lader sig forene med menneskeværd sådan som dette begreb er blevet forstået i den europæiske kulturtradition og nu om dage i den vesteuropæiske, med rødder tilbage til antikkens grækere og stadig mere ekspliciteret siden det 17. og 18. århundrede og menneskerettighedserklæringerne og Stuart Mill. Marx var ingen undtagelse, blot at menneskeværd for ham ikke kunde sikres konstitutionelt men først ved en ophævelse af den med privat ejendomsret forbundne udbytning; hans fremtidsmennesker skulde ikke være mindre fribårne end Mills.

Midt i denne enighed om den grænseløse magts fordærvelighed må det erindres at menneskeværd som her forstået ikke under alle omstændigheder er en dominerende værdipræmis. Den kan skubbes til side når selve eksistensen føles truet. Det var kernen i Hobbes' modelræsonnement, og det var hvad der skete for halvtreds år siden, da vælgerne i et gammelt europæisk kulturområde i meget stort tal søgte tryghed gennem opgivelse af alle slags friheds- og lighedsbegreber. Og i de seneste år vidner voksende accept af slagord som »Hellere rød end død« om at ønsket om at eksistere kan trænge kravet om menneskeværd til side, at mennesket som art sættes højere end mennesket som værdibegreb. Et memento om selv bredt accepterede normers forkrænkelighed.

5.4. Al magt til ingen

Det er denne formel der for tiden – og med de flere gange nævnte aner bag sig – er dominerende norm i den vesteuropæiske kulturkreds, og som, når den læses ordret, også er en adækvat beskrivelse af virkeligheden. Ingen magtposition har magt uden grænser, og der skal fortvivlede krumspring til for at hævde at kapitalens magt er uindskrænket i det 20. århundrede. Videnskabsmanden Marx kunde næppe have gjort det, og neomarxisterne indrømmer i det mindste staten en relativ autonomi. Andre kan formentlig uden blusel opfatte kapitalen som én af de betydelige magtressourcer i samfundet.

Formlens styrke illustreres af dens anvendelse på subsystemer og delområder: medbestemmelse på arbejdspladsen, i uddannelsesinstitutioner, osv., samt gennem frygten for betydelig magtkoncentration, som når forestillinger om hvilken magtforøgelse en såkaldt central fond kunde give LO gjorde forslag om økonomisk demokrati mistænkelige i manges øjne. Slående er også kritikken af velfærdsstatens »formynderi«. Der er en personlig sfære som forlanges respekteret, både i klassiske menneskeretsspørgsmål og med hensyn til at kunne indrette sig nogenlunde efter eget hoved. Grænserne er ikke veldefinerede, og der er stor uenighed hvor de bør trækkes. Men ikke om at der bør være grænser.

5.5. Lige magt til alle

Når ingen har al magt og al magt har grænser, er en minimal forudsætning for menneskeværd opfyldt, uden at der derfor er sikret alle en menneskelig tilværelse i et menneskeligt samfund. Det vil være nærliggende at søge den optimaliseret ved at alle får lige stor magt.

Det var det Rousseau mente at give opskriften på ved at alle (mandlige) borgere havde én og kun én stemme i folkeforsamlingen som blev identisk med suveræn-en. Han gjorde selv opmærksom på at et så fuldkomment styre kun kunde praktiseres i små, enkle samfund og forkastede hånligt repræsentation såvel som enhver form for magtdeling eller magtbalance som uforenelige med folkets suverænitet og desuden ufornødne. Rousseau forkyndte det grænseløse demokrati indenfor snævre landegrænser, en *polis*, hvad magt angår grænseløs som Platons og bygget på lige så lys en tillid til indsigt, bare det almindelige folks.

Det er i afsnit 2.1 antydet at Rousseaus tro på det absolutte demokrati har ladet sig bruge til at legitimere mangt og meget. Det af hans tankegods som har fået størst og i nutiden usvækket betydning er dog den lige og almindelige valgret, praktiseret i den vesteuropæiske kulturkreds og enkelte andre steder og omgivet med en sådan glorie at den har formel gyldighed også mange andre steder. Her er virkelig tale om lige magt til alle. Men Rousseau-fremmed er den i den forstand at den er en *valg*ret, ikke en stemmeret i en besluttende forsamling; dén har kun de valgte. At have valgret er at indtage en magtposition idet der dermed er forbundet en sanktionsmulighed rettet mod de valgte. Deres magt er tidsbegrænset og også begrænset indenfor valgperioden ved at de er sig sanktionsmuligheden bevidst. Betydningen heraf er iøjnefaldende så snart man sammenligner samfund med og uden effektiv lige og almindelig valgret. Men som omtalt i afsnit 4.2: Selv om den lige og almindelige valgret giver lige magt til alle i stemmeboksen er det set fra den enkelte vælgers synsvinkel en så beskeden magt at den ikke i nogen anden forstand betyder lige magt til alle. Det er, af simple numeriske grunde, andre magtpositioner der opleves som forbundet med magt, og disse er det, også af simple numeriske grunde, ikke muligt, selv hvis man vilde, at fordele blot tilnærmelsesvis ligeligt[19].

Der må altså konkluderes at lige magt til alle ganske som ingen magt til nogen er et ønskemål som ikke lader sig realisere i en overskuelig fremtid, om nogensinde.

5.6. Nogen magt til alle

Når det ikke giver kognitiv mening at tale om lige magt til alle må normen om menneskeværd, forestillingen om et menneskeligt liv i et menneskeligt samfund, søges efterlevet på et lavere ambitionsniveau, i det mindste hvad magt angår. Når al magt til Napoleon er uacceptabel i den vesteuropæiske kulturkreds må svaret søges i en sådan udformning af princippet om al magt til ingen at resultatet bliver nogen magt til alle. »Nogen« magt er et vidt begreb. Det udelukker kun »al« og »ingen«, og det tillader at der kan være store forskelle både mellem personer og for en og samme persons vedkommende i forskellige henseender.

Det er det et demokrati vil realisere, og derfor dets tilhængere kan påberåbe sig

at det byder på et mere menneskeligt liv end hvad menneskeheden ellers har kendt. Det er med eftertanke jeg i denne normative sammenhæng bruger glosen *demokrati* (ikke polyarki eller lignende). Det er på tide at den atter bruges om samfund som med nogen ret kan smykke sig med den, i bevidst modsætning til dem der ikke kan, for ellers glemmes det let at der, ufuldkommenheder til trods, er tale om et væsentligt karakteristikon.

Den lige og almindelige valgret tildeler alle adgang til en magtressource, og 80-90% af vælgerne benytter sig deraf. Vælgersanktionen afstikker grænser for andre magtpositioners magt. Opinionsundersøgelserne har øget muligheden for anticipation og dermed sanktionens effektivitet indenfor valgperioden. Det lader sig diskutere under hvad slags valgsystem partiernes følsomhed er størst. Under et forholdstalsvalgsystem som det danske med lav spærregrænse kan strømninger blandt en beskeden del af vælgerne blive udslagsgivende for flere partiers adfærd og få stor parlamentarisk virkning. Den omstændighed at valgretten, netop fordi den er lige og almindelig, giver den enkelte vælger så beskeden en magt, medfører altså ikke at det er nødvendigt at tilhøre et flertal for at påvirke udfaldet. Dette bestemmes, alt efter den parlamentariske situation, af konglomerater af større og mindre mindretal.

Det samme ses ved at betragte andre veje til at påvirke afgørelserne. Det at være vælger er kun én af de roller vi har, den mest abstrakte, den som *borger*. I alle de øvrige roller mennesker har indgår de også i et antal mindretal og kan give sig til kende ad de veje der står åbne i et demokrati, mest effektivt ved at udnytte ressourcerne sammenhold og især organisation. Ovennævnte sektormodel er en af de måder hvorpå forskere har beskrevet samspillet mellem den parlamentariske og andre magtkanaler som en ganske dagligdags foreteelse: de talløse mindretals påvirkning af afgørelserne, et vidnesbyrd om nogen magt til alle.

Set fra det enkelte individs synsvinkel er normen om en personlig sfære af større daglig betydning end normerne om adgang til deltagelse i de kollektive beslutningsprocesser. Qua norm har den sit udspring i menneskerettighederne og deres forhistorie: samvittighedsfrihed, ytringsfrihed, retssikkerhed, privat ejendomsret og hvad ellers i tidens løb har været henregnet dertil, og hvorved der blev trukket grænser for magtens anvendelsesområde. Udenfor disse grænser har individet ret til og, under forudsætning af de fornødne ressourcer, magt til at indrette sin tilværelse efter sit eget hoved.

Om denne norm, denne form for nogen magt til alle, råder der en meget udstrakt konsensus. Det vil blive meget svært at finde nogen som vil hævde at der ikke bør være en personlig sfære. Derimod vil det tvangfrit kunne lade sig gøre at skildre politik som kampen om hvor grænserne bør drages: Hvad skal være personlig og hvad skal høre under en kollektiv sfære?

Det er lettest at iagttage med hensyn til produktionssfæren. Begyndelsen til demokratierne blev taget på et tidspunkt, omkring midten af det 19. århundrede, da den klassiske nationaløkonomi stort set var opinionsdannende. Produktionen hørte til den personlige sfære. Det faldt smukt sammen med at den private ejendomsret blev grundlovsfæstet. Det er plausibelt at se en årsagssammenhæng, for det fremgroende borgerskab var initiativtagende på begge felter. Derimod har udviklingen forlængst dementeret Marx' opfattelse af demokrati som det kapitali-

stiske samfunds politisk højeste trin. For efterhånden som demokratiet blev voksent – og det vil de fleste steder sige i de første årtier af indeværende århundrede – med effektiv lige og almindelig valgret og gennem organisationsdannelsen, skete der, med verdenskrigene som eksperimentallaboratorier og med Keynes som det teoretiske udtryk for de nye behov og erfaringer, mere og mere det at staten og organisationerne regulerede og dirigerede produktionssfæren og både tiltog sig og fik tillagt ansvar for befolkningernes økonomiske velfærd. Den private ejendomsret blev ikke afskaffet (omend en del industrier blev nationaliseret i adskillige lande). Men forstået som rådighed over produktionsmidlerne havde den ikke samme indhold som førhen. I stedet trådte en blandingsøkonomi. Altså en kraftig indsnævring af den personlige sfære, en udvidelse af grænserne for statens og organisationernes magt. Det er rimeligt at antage at dette er sket bl.a. fordi store dele af befolkningerne har kunnet bruge valgretten og sammenholdet i organisationer som løftestænger til at skaffe sig en mere menneskeværdig tilværelse, altså at magtens grænser trækkes forskelligt alt efter hvem der har magt til at trække dem.

Det er også let at iagttage at noget tilsvarende er sket på en række andre felter. På mange af dem begyndte det endda tidligere. Verdenskrigene var ikke fornødne til at sætte udviklingen i gang, omend de fremskyndede den. Alderdomssikring og sundhedstjeneste er bare eksempler på hvordan store felter er overført fra den personlige sfære til den kollektive. Grænseforskydningerne er sket trinvis, men trinene har ført op til en repos hvorfra der er langt tilbage til gulvet. Her er det iøjnefaldende at befolkningerne har ment at opnå en mere menneskeværdig tilværelse, især så længe det så ud som om den kunde opnås ved at andre betalte; det medfølgende skattetryk synes for tiden at have dæmpet optimismen.

Lidt vanskeligere at få øje på – og i øvrigt også mere komplicerede – er forskydningerne mellem den personlige og den kollektive sfære på mere immaterielle områder. Et godt eksempel er uddannelsen i Danmark. Fra enevælden havde demokratiet overtaget en folkeskole, der lagde vægt på og længe holdt fast ved at oplære børnene i kristendom og fædrelandskærlighed foruden nyttige færdigheder og kundskaber. Under indtryk af meningsbrydningerne i et demokrati blev det efterhånden en mere fremtrædende opfattelse at skolens opgave, ud over at bibringe færdigheder og kundskaber, var at forberede børnene til selv at tage stilling til livets og samfundets problemer. Det forkyndende blev neddæmpet, skolen mere »neutral«, altså en udvidelse af den personlige sfære. Sådan var i grove træk tendensen omkring århundredets midte. I de seneste årtier er den blevet brudt. Det forlanges f.eks. fra mange hold at skolen skal bibringe børnene en lighedsorienteret holdning. Samtidig anses det for ønskeligt – i takt med dybtgående ændringer i erhvervslivet – at opdragelsen og prægningen af børnene, fra vuggestuer til afslutningen af en 13-årig undervisningspligt, i stigende omfang bliver varetaget kollektivt. Disse nye tendenser møder modstand idet de opleves som indskrænkning af den personlige sfære. Altså endnu et eksempel på at politik drejer sig om hvor grænsen mellem sfærerne bør drages.

Kan, har man ofte spurgt, socialisme forenes med demokrati? Churchill førte valgkamp på et nej i 1945, og tabte. Udviklingen i den østlige del af Europa kan tydes som eksempel på at han havde ret. To ting må dog tages i betragtning. For det første at kun ét af disse lande, Tjekkoslovakiet, havde haft erfaringer med et

rimeligt velfungerende demokrati. For det andet om disse lande er socialistiske i andet end den udvendige forstand at den private ejendomsret til produktionsmidler, stort set, er afskaffet. På det teoretiske plan bliver spørgsmålet om socialisme nødvendigvis vil medføre en sådan koncentration af magt i produktionssfæren at »nogen magt til alle« og en vis privat sfære som forudsætning for demokrati bliver illusioner. Næppe nogen vil vel benægte at faren ved planøkonomisk magtkoncentration er frygtindgydende. Derimod foreligger der – desværre, må man som empiriker sige – ikke tilstrækkelige data til at belyse muligheden af f.eks. den Jørgen Poulsen'ske vision om foreneligheden af et politisk demokrati med en markedssocialisme. Der er videnskabeligt intet belæg for at istemme det Churchill'ske nej, og det må man som demokrat være lykkelig for.

5.7. Magtens nødvendighed – bag grænser

Mine kognitive konklusioner af det foregående er at magt er en nødvendighed i komplekse samfund, i det mindste i en overskuelig fremtid, og at magt ikke kan være jævnt fordelt. Det er derfor både kognitivt og normativt uinteressant, undtagen måske med agitatorisk formål, ikke at anerkende de deraf flydende konsekvenser.

Kognitivt er der derefter to principielle muligheder: den ubegrænsede magt (som den tekniske udvikling har gjort til en realistisk mulighed) eller magt bag grænser. Normativt kan der for mig – og et formentlig meget stort flertal i den vesteuropæiske kulturkreds – ikke være tvivl om at magt bag grænser må foretrækkes. Andet giver ikke mulighed for en menneskeværdig tilværelse i denne traditions forstand. Når magtesløshed ikke kan forbindes med en menneskeværdig tilværelse må konklusionen blive *både* magt bag grænser *og* nogen magt til alle, altså en bred men dog sigende, om man vil: en minimal definition af hvad vi plejer at kalde demokrati.

Konklusionens gyldighed afhænger naturligvis af om værdipræmissen accepteres. Udenfor den vesteuropæiske kulturkreds kan kun meget få lande karakteriseres som demokratier. Enten er andre værdier blevet prioriteret højere eller nødvendige forudsætninger af økonomisk, social og kulturel art har ikke været til stede i tilstrækkeligt omfang. Deri er intet overraskende, al den stund noget der kan kaldes demokrati i det store og hele kun er forekommet i vor kulturkreds i dette århundrede og ikke hele tiden i alle dens lande. Det var engang på mode at sige at demokratiet er noget der må vindes i hver generation, og det er et rammende udtryk for at det ikke er en selvfølgelighed.

Efter denne kognitive konstatering kan jeg vende tilbage til problematikken indenfor den vesteuropæiske kulturkreds. Demokratiet har lige så mange udformninger som der er lande, og tager vi de historiske former med og de forestillinger mennesker har gjort sig, bliver tallet *legio*. Allerede dermed antydes at de konkrete demokratier er mangelfulde i forhold til de krav demokratiet stiller til sig selv. Kunde magtproblematikken (ikke bare i konstitutionel men i videste forstand) løses bedre, så tilværelsen blev mere menneskelig i mere menneskelige samfund? Det er det politisk uenighed drejer sig om, blot udtrykt mere højtideligt end i dagligtale.

Det siger sig selv at jeg ikke har i sinde at tage den debat op her. Jeg har kun tilbage at eksplicitere visse træk som er fælles for al slags demokrati og som vedrører magten og magtens grænser, desværre fordi det ikke altid er overflødigt at sige selvfølgeligheder.

Demokrati kan beskrives som et sæt spilleregler hvorved magten fordeles mellem samtlige deltagere men uensartet og på en sådan måde at den er begrænset og dermed beregnelig. Hvis spillereglerne ikke overholdes hører beregneligheden op og, i det lange løb, slettes grænserne.

Noget centralt i demokratiet kan illustreres ved at sammenligne med skak. I skak kan enhver brik slå enhver anden, alle har nogen magt. Men officererne har bevægelsesmuligheder som giver dem større slagkraft end bønderne. Kongen har ringere bevægelsesmuligheder end dronningen og, i det meste af spillet, de øvrige officerer. Men det er ham, den temmelig værgeløse, hele spillet går ud på at beskytte. Hvis man er demokrat er det demokratiet der er kongen.

Alle brikkers bevægelsesmuligheder er defineret ved konstitutive regler. Hvis de ikke respekteres er der simpelthen ikke tale om skak. Sådan har også demokrati sine konstitutive spilleregler, som betingelsesløst må respekteres. Nogle af dem er angivet i det foregående. Der er bare den forskel – og deri ligger illustrationens begrænsning – at de ikke er så præcist og entydigt defineret som i skak. De er smidigere og mere mangfoldige og derfor lettere at misforstå og misbruge. Men de er lige så konstitutive.

Sammenligningen kan føres et stykke videre. Indenfor rammen af de konstitutive regler kan skakspilleren flytte brikkerne på et uendeligt antal måder. Nogle måder er klog taktik, og der er udtænkt mange slags som den gode skakspiller kan vælge imellem, alt efter hvordan modparten reagerer. Der er altså, ligesom i demokratiet, en personlig sfære, som er begrænset både af de konstitutive regler og af modpartens træk. Parternes træk og modtræk svarer til hvad der, med deres respektive formål for øje, foregår indenfor rammerne af et demokrati. De har modsatte hensigter. Men de er enige om at spille skak. Det er modspil *og* samspil. Det er hele skakbrættet, hvide og sorte brikker og intentionerne bag trækkene, der svarer til demokratiet. Det enkelte parti bliver forbi, ligesom i demokratiet, men *skak* består.

I ethvert samfund er der konflikt *og* kooperation, og afgørelser må ske. Magt er en nødvendighed. I demokratier er spillereglerne indrettet sådan at konflikterne kan foregå og afgørelser finde sted med udfoldelse af mange slags taktik og med sejre og nederlag og kompromisser til følge indenfor konstitutive rammer som der er bred konsensus om at respektere. Ingen er forpligtet til at acceptere afgørelserne som gode eller rigtige, alle til at akkviescere ved dem, indtil de, ved demokratiske procedurer, lader sig ændre. Ingen behøver at betale sin skat med glæde, som Vilhelm Buhl sagde han gjorde, men betales skal den.

Borgere i et demokrati er ikke lige så flinke som skakspillere til at respektere spilleregler og afgørelser. Derfor må der være muligheder for sanktioner. Magt har et aspekt af tvang. I almindelighed kommer sanktionerne ikke til anvendelse, fordi de anticiperes, men også fordi magt har et aspekt af autoritet, som styrkes i demokratier når borgerne føler at de, i tredje eller femte eller n'te led, har en andel i den, altså lidt af den Rousseau'ske tankegang.

Demokratisk magt er, indenfor de grænser der er afstukket, en balanceakt mellem autoritet og tvang. Jo større autoritet, des mindre tvang, og des lettere accepteres den. Jo mere tvangsanvendelse, des større risiko for at autoriteten svækkes. Demokratiet er som den gode lærer i gamle dage: spanskrøret stod i skabet, men det blev næsten aldrig brugt. Noget simpelt alternativ er der ikke tale om. Magt kan også miste autoritet ved ikke at bruge, måske ikke turde bruge, sanktioner.

I mange år efter nedkæmpelsen af Hitler var demokratiet næsten fredhelligt (og ordet blev misbrugt i mange øjemed). Dets autoritet var så stor at dets magt ikke blev anfægtet, spillereglerne blev fulgt i nogenlunde så vidt omfang som det må anses for muligt, i de fleste lande i den vesteuropæiske kulturkreds.

Det samme kan ikke siges om de seneste årtier. Tydeligst ses det i lande som Italien og Tyskland, hvor små grupper har betjent sig af mord, gidseltagning og terrorhandlinger, langt mere ekstreme midler end den danske modstandsbevægelse benyttede overfor en fremmed besættelsesmagt. De pæneste motiver man kan forestille sig disse grupper tilskyndet af, er desperation i erkendelse af at deres syn på de bestående samfund var uden gennemslagskraft i befolkningerne og vel efter deres teoretiske opfattelse også måtte være det. Selv i så fald er der tale om en ekstrem arrogance, en total afvisning af det demokratiske aksiom at andres meninger, uanset hvor fejlagtige de måtte forekomme en, dog bør have samme – beskedne – vægt som ens egne når afgørelse skal træffes. Hverken rød, sort eller grøn overbevisning, så lidt som blå eller violet, kan i et demokrati legitimere brud på de demokratiske spilleregler. Det er at tiltage sig magt uden grænser, at være en Napoleon.

Slige ekstremer er hidtil ikke forekommet i Danmark. Her har udemokratiske tendenser nøjet sig med at bevæge sig et godt stykke ud over grænserne for den demokratiet iboende ret til at give uenighed til kende ved demonstrationer m.v. Tendensen er optrådt i mange befolkningskategorier: landmænd, sømænd, fiskere, studenter osv., og taget i mange formåls tjeneste: højere priser, mere i løn, udenrigspolitik, energipolitik, bevarelse af legepladser o.m.a.

Det kan synes bagatelagtigt hvad der er sket i Danmark. Ikke des mindre er det en svækkelse af de demokratiske spillereglers autoritet. Tydeligst illustreres det i situationer hvor politiet nødsages til at tage tvangsmidler i anvendelse og hvor det desuagtet lykkes at samle sympati om dem der anvender vold imod politiet. Et politi der handler i overensstemmelse med sine beføjelser er en demokratisk garanti. Hvis forståelsen heraf svækkes fører det henimod en tilstand hvor hvemsomhelst kan gøre hvadsomhelst mod hvilkesomhelst andre, noget Behemoth-agtigt, hvis konsekvens kan blive en Leviathan.

Der kan gøres interessante sproglige iagttagelser. F.eks. at *lov og orden* opfattes som noget negativt, sommetider som identisk med *kæft, trit og retning*, men også som udtryk for noget fastlåst, det etablerede. Man synes at glemme at lov og orden, taget efter bogstaven, er en nødvendig forudsætning for et demokrati, og desuden at en af dettes fordele just er at bestående lov og orden og bestående fordeling af værdier lader sig ændre og til stadighed ændres i kraft af dets spilleregler.

Demokrati er magt bag grænser, at læse med fuld vægt på begge ordene.

1) *Statsvetenskaplig tidskrift*, 1972, Lund, pp. 51-52.
2) *Ibid.*, pp. 58-59.
3) Berlingske Leksikon Bibliotek, 1981; argumentationen herfor findes pp. 15-16.
4) Jvf. mine overvejelser desangående i *Komparativ Politik*, 2, 2. udg., Gyldendal, 1972, pp. 320-56.
5) 1, 2. udg., 1971, pp. 67-74.
6) pp. 24-37.
7) Jvf. Erik Rasmussen, Stig Jørgensen, K.E. Løgstrup, *Ideologi og videnskab*, Det lærde Selskabs publikationsserie, Ny Serie, hæfte 3, Århus, 1973, pp. 3-11.
8) *Staten i perifere og post-koloniale samfund: Indien og Pakistan. En historisk-konkret analyse med teorigenererende sigte*, I-IV, Forlaget Politica, 1980. – Mens Martinussens værk uden tvang kan henregnes til Althusser-skolen og dermed til historisk materialisme i snævrere forstand, placerer et andet værdifuldt arbejde fra Institut for Statskundskab, Curt Sørensens *Marxismen og den sociale orden* 1-2 (GMT, 1976), sig udenfor alle de neomarxistiske skoler og er således ikke »eksemplarisk«, hvormed ikke er sagt noget forklejnende.
9) *Statsvetenskaplig tidskrift*, Lund, 1980, pp. 192-204.
10) Samfundsvidenskabeligt Forlag, København, 1977.
11) Ole P. Kristensen, »Privat eller offentlig produktion af offentlige serviceydelser: Dansk brandvæsen som eksempel«, *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 63. årg., 1982, pp. 219-47; »Markedet som alternativt styringsmiddel i den offentlige sektor«, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, 1982 (vil fremkomme i Bøje Larsen (red.), *Nye styremåder i den offentlige sektor*, Samfundsvidenskabeligt Forlag, København, 1983).
12) Jvf. *Komparativ Politik*, 2, 2. udg., pp. 348-51, hvor jeg har forsøgt at give et analyseskema for beslutningsprocessen i parlamentspartier, skitsemæssigt eksemplificeret ved det Konservative Folkepartis beslutning 21.3.1929 om at undlade at stemme for finansloven. Da det historiske grundlag for min skitse og dermed forståelsen af partiets mål blev anfægtet af dr. Poul Jensen (»Parlamentarismen er en letbenet dame«, *Festskrift til Povl Bagge*, Den Danske Historiske Forening, København, 1972, pp. 129-55), uddybede og præciserede jeg min opfattelse i »Forholdet mellem statskundskab og indenrigspolitisk historie« (*Det Danske Historikermøde 1973*, København, Fællesudvalget for Historisk Forskning, 1975, pp. 44-75), hvori sidste halvdel omhandler beslutningen 21.3.1929 til belysning af forholdet mellem de to discipliner, som var foredragets hovedtema. Senere har jeg i »Christmas Møller og P. Munch: Betragtninger over politikeres råderum« (*Festskrift til Troels Fink*, Odense Universitetsforlag, 1982, pp. 161-84) udvidet drøftelsen til at omfatte også Christmas Møllers senere karriere og dermed hans særlige karakteristika som beslutningstager. Forud havde jeg i »P. Munch. Nogle bidrag til en foreløbig status« (*Nær og fjern. Samspillet mellem indre og ydre politik. Studier tilegnet professor, dr.phil. Sven Henningsen*, Forlaget Politiske Studier, København, 1980, pp. 281-307) søgt at belyse en beslutningstagers virke over lang tid ud fra en analyse af hans anskuelsessæt, såvel hans værdisæt som hans virkelighedsbillede.
13) *Politica*. Tidsskrift for politisk videnskab, 11. årgang, 1979, pp. 121-47.
14) *Ibid.*, p. 122.
15) *Ibid.*, p. 144.
16) Det er en af Jørgen Poulsens ambitioner i tidligere arbejder og igen i den omtalte afhandling, især i note B (*ibid.*, pp. 146-47), at vise at værdirelativismen har gjort sig skyldig i en fejlslutning ved at forveksle en funktionel distinktion med en logisk. Jeg kan ikke i denne sammenhæng finde plads til at imødegå hans argumentation, som nok er den mest tænksomme der er blevet fremført på dansk grund om emnet, men må nøjes med at tilkendegive at jeg ikke er blevet overbevist.
17) *Marx-Engels-Werke*, 18, Dietz Verlag, Berlin, 1964, pp. 305-08.
18) *Ibid.*, 19, p. 28.
19) Jvf. *Lighedsbegreber*, pp. 81-82.

Lise Togeby:

Politisk radikalisme i arbejderklassen og mellemlagene

Artiklen diskuterer indholdet af de senere års venstreradikalisme i Danmark. Den tager udgangspunkt i den teori om forskellene mellem venstreradikalismen i arbejderklassen og middelklassen, der i midten af 1960erne blev formuleret af Frank Parkin. Parkin mente, at arbejderklassens radikalisme vedrørte materielle og økonomiske spørgsmål med tilknytning til klassemodsætningerne i samfundet, mens middelklassens radikalisme vedrørte moralske og kulturelle spørgsmål. Det påvises, at denne beskrivelse ikke er dækkende for den nye venstreradikalisme i Danmark. Det er de samme spørgsmål, der er centrale både for arbejderklassen og for de nye mellemlag, og det viser sig i øvrigt, at de nye mellemlag i alle spørgsmål – også de traditionelle arbejderklassespørgsmål – ligger til venstre for arbejderne. Dette forklares som et resultat af den særlige mellemlagskultur, der opstod i Danmark i begyndelsen af 1970erne i tilknytning til de store uddannelsesinstitutioner og til græsrodsbevægelserne.

Et af de mest bemærkelsesværdige fænomener i de seneste års danske politik har været den stærke vækst i tilslutningen til partierne til venstre for Socialdemokratiet, først og fremmest til SF. Særlig betydningsfuldt bliver dette fænomen, fordi det er forbundet med stærke generationsforskelle: det er i dag først og fremmest de unge, der stemmer på venstrefløjspartierne, og hvad mere er, dette synes ikke at være et særligt ungdomstræk, men et generationstræk (Glans, 1983).

Det er således vigtigt at finde ud af, hvad der er indholdet af denne venstreradikalisme. Er der, som mange mener, tale om et »nyt venstre«, der ikke interesserer sig så meget for de traditionelle klassekampsspørgsmål, men som til gengæld er optaget af de mange nye spørgsmål som miljø, atomkraft, fred og kvindesag? Og har dette en sammenhæng med, at det ikke er arbejdere, men folk fra mellemlagene, der støtter det nye venstre?

Frank Parkins teorier

Politisk radikalisme har oftest været forbundet med arbejderklassen og med den politiske mobilisering af denne klasse. Ind i mellem har der imidlertid også eksisteret venstreradikale bevægelser med tilknytning til middelklassen eller til mellemlagene. Frank Parkin undersøgte i begyndelsen af 1960erne den engelske bevægelse mod atomvåben og formulerede på grundlag heraf en teori om, hvorledes den politiske radikalisme i middelklassen adskilte sig fra arbejderklassens radikalisme (Parkin, 1968).

Set i et historisk perspektiv har arbejderklasseradikalismen, hævder Parkin, først og fremmest været optaget af at skabe forbedrede økonomiske og sociale vilkår for arbejderklassens egne medlemmer. Den har været instrumentelt orienteret mod materielle målsætninger. Samtidig har arbejderklasseradikalismen som

regel indeholdt krav om en grundlæggende ændring af den eksisterende samfundsorden, om ændrede ejendoms- og magtrelationer, og disse krav har været bundet sammen af en overordnet politisk ideologi som for eksempel socialismen.

I modsætning hertil har middelklasseradikalismen haft et mere moralsk indhold. Den har typisk beskæftiget sig med spørgsmål som apartheid, u-landene, atomkraft, abortlovgivning, ytringsfrihed eller homoseksuelles rettigheder. Det har været karakteristisk, at der ikke har været stillet krav om særlige fordele til dem, der støtter bevægelsen, men at man mener at fremme mere overordnede samfundsinteresser eller støtte undertrykte grupper. Ofte vil middelklassens radikale endda støtte krav og reformer, der er i direkte modstrid med deres egne klasse- eller gruppeinteresser. Deltagernes væsentligste udbytte har været af moralsk eller følelsesmæssig art. Endelig mener Parkin, at middelklasseradikalismen sjældnere end arbejderklasseradikalismen er bundet sammen af en overordnet ideologi (Parkin, 1968: 2 f., 40f.).

Denne beskrivelse af de to former for radikalisme finder Parkin bekræftet af sin undersøgelse af deltagerne i bevægelsen mod atomvåben. Alle deltagerne havde venstreorienterede synspunkter, og de havde det alle på både økonomiske og materielle områder. Men der viste sig alligevel at være gradsforskelle. Deltagerne fra arbejderklassen var relativt mere positive over for at øge arbejdsløshedsunderstøttelsen, nationalisere storindustrien og støtte fagforeningerne, mens deltagerne fra middelklassen var relativt mere positive over for at give støtte til u-landene, mildne immigrationslovgivningen og mindske diskriminationen over for de homoseksuelle. På tilsvarende vis var der også forskelle på årsagerne til de to gruppers modstand mod atomvåben. Mens arbejderklassemodstanderne lagde mere vægt på, at atombevæbningen var udtryk for økonomisk spild, lagde middelklassemodstanderne mere vægt på det moralsk forkastelige i at anvende atomvåben (Parkin, 1968: 42ff.).

Parkin konkluderer på grundlag heraf, at skønt der på overfladen er en overensstemmelse i radikalismens indhold i de to klasser, viser der sig under overfladen at være væsentlige klasseforskelle. Arbejderklasseradikalismen knytter sig først og fremmest til spørgsmål, der vedrører klasseforskellene i samfundet, mens middelklasseradikalismen er knyttet til spørgsmål, der kan forekomme i enhver type af samfund.

Parkin giver flere, mere eller mindre sammenhængende forklaringer på denne forskel mellem venstreradikalismen i de to klasser. Først og fremmest mener han, at det ikke er særlig underligt, at middelklassen med dens større sociale sikkerhed og økonomiske velfærd trods progressive synspunkter alligevel er mindre optaget af at ændre samfundets økonomiske institutioner, end arbejderklassen er. Hertil kommer, at modsætningen mellem de venstreorienterede synspunkter og den private middelklassesituation bliver mindre, når radikalismen vedrører moralske og humanitære spørgsmål, end hvor de vedrører klassebestemte materielle forhold. Det vil derfor nok være mindre belastende for et medlem af middelklassen at opretholde radikalismen på det moralske område end på det økonomiske. Endelig mener Parkin, at særlig de intellektuelle er blevet skræmt af koldkrigsperioden og af de store ideologiers sammenbrud og derfor foretrækker at engagere sig

i afgrænsede enkeltsager som atomoprustning, racediskrimination eller seksuel frihed (Parkin, 1968: 53ff.).

Parkins skildring af middelklasseradikalismen svarer i store træk til de andre skildringer af det nye venstre og dets ideologiske standpunkter, der fremkom i løbet af 1960erne, og det gælder både skildringerne af forholdene i USA og forholdene i Europa (Keniston, 1968; Inglehart, 1971, 1977).

Siden 1960erne har vi imidlertid oplevet ungdomsoprøret, græsrodsbevægelserne, marxismens renæssance og i hvert fald i Danmark den politiske mobilisering af de nye mellemlag. Mon Parkins teorier stadigvæk holder stik?

Ungdomsundersøgelsen

Jeg vil i denne artikel forsøge at efterprøve Parkins teorier ved hjælp af data fra en Ungdomsundersøgelse, der er gennemført i Danmark i efteråret 1979.[1] De politiske og sociale opbrud, der har præget 1970erne synes at have sat sig særlig stærke spor i ungdomsgenerationen, og en ungdomsundersøgelse vil derfor være særlig velegnet som grundlag for en sådan efterprøvning.[2]

Undersøgelsen indeholder en række spørgsmål om aktuelle politiske stridsspørgsmål, hvoraf de fleste knytter sig til venstre/højredimensionen. Nogle af spørgsmålene vedrører traditionelle arbejderklasseemner som arbejdsløshedsunderstøttelse og nationaliseringer, mens andre vedrører mere kulturradikale emner som u-landsstøtte, indoktrinering og atomkraft. Dvs. at der er spørgsmål, der angår økonomiske og materielle forhold, og spørgsmål, der angår moralske og kulturelle forhold. Det skulle således være muligt at foretage en forholdsvis tæt efterprøvning af Parkins teorier.

Der vil i analysen indgå ti spørgsmål om aktuelle politiske spørgsmål, som man har kunnet besvare med »ja«, »nej« og »ved ikke«, og to holdningsindeks, der hver for sig er konstrueret på grundlag af et større antal spørgsmål. Spørgsmålene, der vedrører de moralske og humanitære emner har haft følgende ordlyd:

1. Synes du, Danmark bør forøge hjælpen til u-landene?
2. Synes du, der bør indføres reklamefjernsyn her i landet?
3. Synes du, Danmark bør sende de fremmedarbejdere hjem, der ikke mere er brug for?
4. Synes du, lærerne i skolen må påvirke børnene med deres egne meninger?
5. Indeks for feministiske holdninger.[3]
6. Synes du, Danmark bør indføre atomkraft?

Spørgsmålene, der vedrører de mere økonomiske og materielle emner, kan deles op i tre grupper. For det første er der spørgsmål vedrørende offentlig styring af erhvervslivet, for det andet spørgsmål vedrørende økonomisk udligning og endelig spørgsmål vedrørende sociale ydelser:

7. Synes du, bankerne og forsikringsselskaberne bør overtages af staten?
8. Synes du, at arbejdsgivernes ret til at lede og fordele arbejdet bør begrænses?
9. Indeks for holdningen til økonomisk udligning.[4]

10. Synes du, arbejdsløshedsunderstøttelsen bør sættes ned?
11. Synes du, børneinstitutioner skal gøres gratis?

Endelig er der også medtaget et spørgsmål om holdningen over for EF, idet netop EF-spørgsmålet er indgået som et vigtigt element i venstre/højrekonflikten i Danmark i de seneste år:

12. Som du nok ved, er Danmark medlem af fællesmarkedet. Synes du, Danmark skal fortsætte med det?

Om alle spørgsmålene på nær et enkelt gælder det, at de korrelerer godt med stemmeafgivningen, og at de har en forholdsvis god indbyrdes sammenhæng. Alle synes således at måle sider af placeringen på en venstre/højre dimension.

Parkin taler i sin bog kun om to sociale grupper, nemlig arbejderklassen og middelklassen. I realiteten dækker hans middelklasse dog over det, vi i dag ville kalde de nye mellemlag. I denne artikel vil der i første omgang blive anvendt en lidt mere nuanceret erhvervsgruppering, idet arbejderklassen bliver delt op i faglærte og ufaglærte arbejdere og middelklassen i teknikere, HKere og nye mellemlag, hvor de sidste er defineret som de ansatte inden for sundheds-, social-, og undervisningssektoren.[5] Denne opdeling af middelklassen er foretaget, fordi der i Danmark i dag er meget betydelige forskelle på netop disse gruppers politiske adfærd.

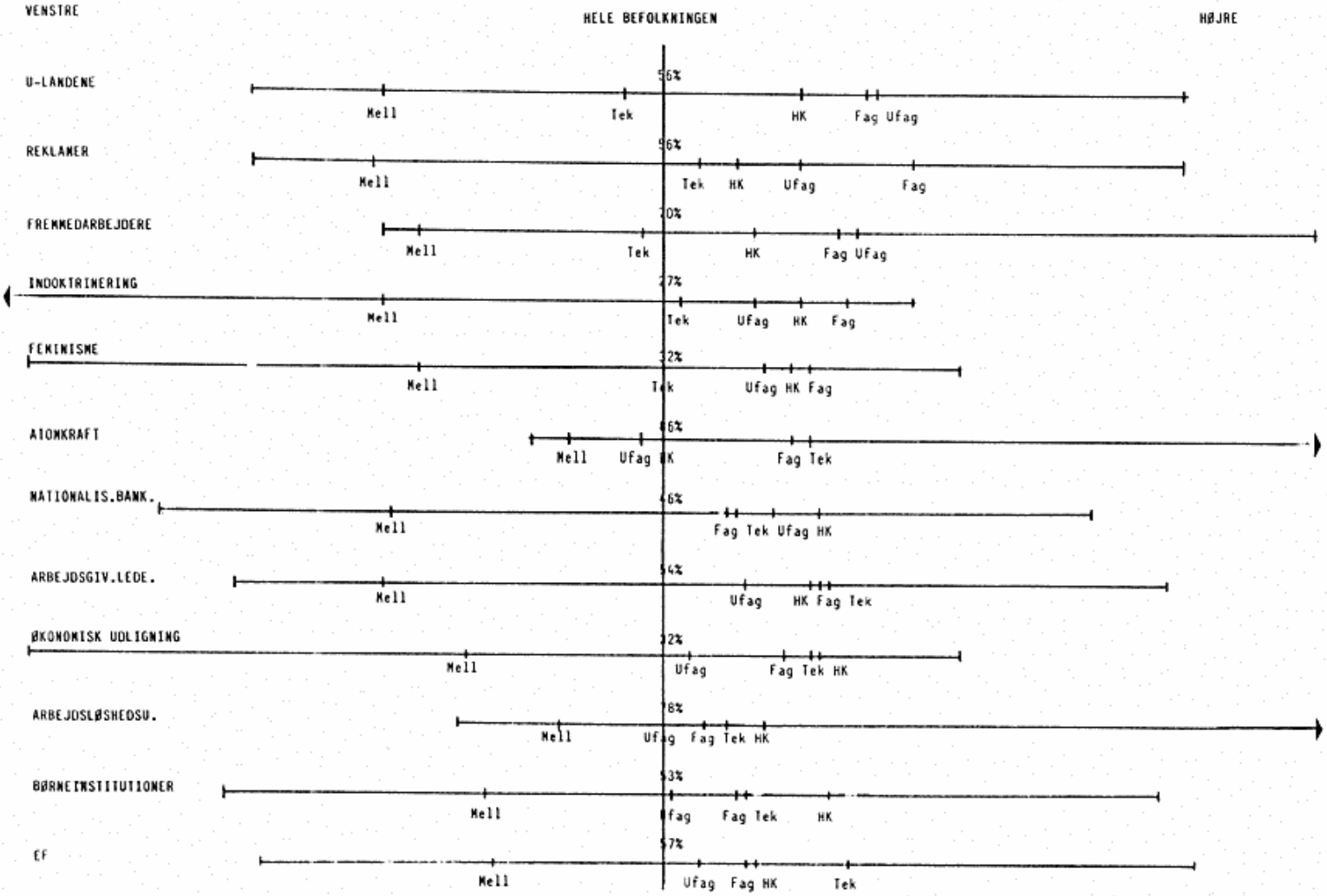
Da der er tale om en ungdomsundersøgelse, opstår der nogle særlige problemer med at placere de interviewede efter deres stilling. Mange er endnu under uddannelse, og nogle har en midlertidig beskæftigelse på arbejdsmarkedet som led i deres uddannelse. Analysen er derfor begrænset til aldersgruppen 22-28 år, og alle unge, der er i gang med en erhversuddannelse, er placeret i den erhvervsgruppe, som deres uddannelse retter sig mod. Endelig er alle med studentereksamen fjernet fra gruppen af ufaglærte arbejdere. Herved opnås, at der er et forholdsvis stort antal i hver gruppe, at de midlertidige gæster på det ufaglærte arbejdsmarked ikke kommer til at forstyrre billedet, og at de forskellige erhvervsgrupper bliver nogenlunde ensartet sammensat med hensyn til alder.

Med dette udgangspunkt vil jeg nu efterprøve Parkins teorier om forskelle mellem middelklasse- og arbejderklasseradikalisme.

Holdningsforskelle mellem erhvervsgrupperne

Det første skridt i efterprøvningen vil være at se på, hvorledes de forskellige erhvervsgrupper fordeler sig på de 12 holdningsdimensioner. I figur 1 på næste side er svarfordelingen for hele den undersøgte gruppe af unge angivet ved midterlinien, og de enkelte erhvervsgruppers placering på de horisontale linier viser, hvor meget disse grupper afviger henholdsvis til venstre og til højre for hele gruppen. Ser man eksempelvis på holdningen til u-landene, viser det sig, at 56 procent af alle unge er positive over for at øge hjælpen. Videre gælder det, at 86 procent af medlemmerne af de nye mellemlag er positive over for en forøgelse, og de ligger således 30 procentpoints til venstre for den samlede gruppe.

Figur 1. Holdningen til en række venstre/højre-spørgsmål, fordelt efter erhvervsgrupper



Parkins teorier vedrørte kun de venstreradikale grupper inden for arbejderklassen og middelklassen, men man kan antagelig forvente tilsvarende forskelle mellem hele arbejderklassens og hele middelklassens holdninger. Under alle omstændigheder må man på baggrund af de traditionelle holdningsforskelle mellem klasserne forvente, at arbejderne er mest venstreorienterede på de såkaldte »materielle« spørgsmål (Olin Wright, 1985), mens det er lidt mere usikkert, hvordan fordelingen på de andre spørgsmål vil være.

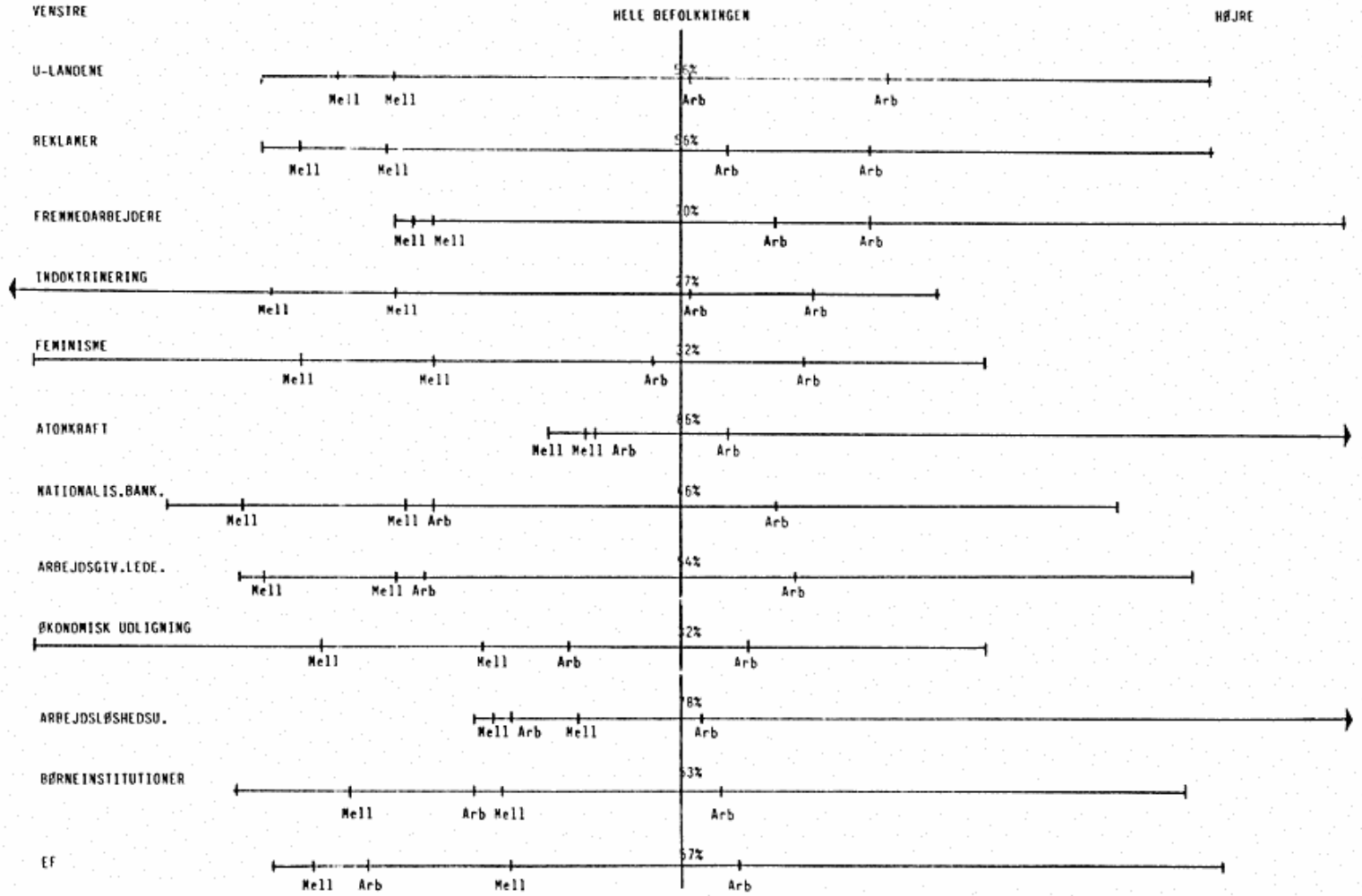
Resultaterne svarer meget dårligt til disse forventninger. Det fremgår af figuren, at mellemlagene på alle spørgsmålene placerer sig mest til venstre og i de fleste tilfælde placerer sig forholdsvis langt til venstre for den samlede befolkning. Denne placering findes både for de spørgsmål, der knytter an ved den traditionelle arbejderklasseradikalisme, og for de spørgsmål, der vedrører moralske og kulturelle forhold. Modsat placerer de to arbejdergrupper sig på stort set alle spørgsmål til højre for midten, og det gælder også de traditionelle arbejderspørgsmål.

Ser man nøjere efter, fremtræder der alligevel et mønster, der minder om det, som Parkin forudsagde. De to arbejdergrupper placerer sig forholdsvis mest til højre på de spørgsmål, der vedrører moralske og kulturelle emner, og forholdsvis mest til venstre på de økonomiske spørgsmål og i holdningen til EF. Sammenligner man arbejdergrupperne med teknikerne, vil man se, at teknikerne placerer sig længst til venstre på alle de moralske og kulturelle spørgsmål, bortset fra atomkraft, mens arbejderne placerer sig længst til venstre på alle de økonomiske og materielle spørgsmål, og på EF-spørgsmålet. HK-gruppen placerer sig i alle spørgsmål bortset fra atomkraft klart til højre for midten, hvilket samtidig betyder, at de i de moralske og kulturelle spørgsmål placerer sig til venstre for arbejderne, og i de materielle til højre for arbejderne.

Svarer relationen mellem de forskellige erhvervsgrupper således ikke til de formulerede forventninger, gør til gengæld relationerne mellem de forskellige spørgsmål det. Den eneste afvigelse fra det forventede mønster fremkommer ved spørgsmålet om atomkraft. Variationen på dette spørgsmål er meget ringe, idet næsten alle de unge er modstandere af atomkraft. Mellemlagene er som altid mest til venstre, mens teknikerne og de faglærte arbejdere er placeret længst til højre. Problemet med dette spørgsmål er – foruden den overvældende enighed – at det antagelig indeholder både moralske og materielle aspekter, hvortil kommer, at spørgsmålets materielle aspekter ikke entydigt er knyttet til klassemodsætningerne.

Hovedresultatet af denne analyse er, at mellemlagene på alle spørgsmål – både de moralske og de materielle – placerer sig langt til venstre for de andre grupper, og meget mere til venstre end man på grundlag af hidtidige teorier ville forvente. Der er heller ikke fremkommet tilsvarende klare resultater i de analyser, der er foretaget på de samtidig gennemførte danske vælgerundersøgelser. Denne forskel skyldes, at der i disse år forekommer et stærkt samspil mellem alder og uddannelse, hvor de langvarigt uddannede i de ældre aldersgrupper har forholdsvis konservative holdninger, mens de langvarigt uddannede i de yngre aldersgrupper har forholdsvis venstreorienterede holdninger.

Figur 2. Holdningen til en række venstre/højre-spørgsmål, fordelt efter klasse og partival (venstrefløjspartiernes vælgere er angivet med fremhævede typer, mens hele gruppen er angivet med almindelige typer)



Venstrefløjspartiernes vælgere

For at foretage en egentlig efterprøvning af Parkins teorier er det nødvendigt at se specielt på de venstreradikale grupper inden for henholdsvis mellemlagene og arbejderklassen. I Parkins undersøgelse var analysen begrænset til deltagerne i Bevægelsen mod atomvåben. Her vil jeg se på den del af de unge, der angiver, at de stemmer på partierne til venstre for Socialdemokratiet. Spørgsmålet bliver således, hvilke holdningsforskelle der eksisterer blandt venstrefløjsvælgere fra forskellige sociale grupper. Eller sagt på en anden måde: er der forskel på de spørgsmål, der motiverer arbejdere og mellemlag til at stemme på venstrefløjen?

I figur 2 på foregående side er analysen begrænset til to grupper, nemlig mellemlagene og arbejderklassen, idet de to arbejdergrupper er blevet slået sammen til én kategori. For hver af de to grupper er angivet placeringen for henholdsvis hele gruppen (med almindelige typer) og for den del af den, der har stemt på venstrefløjspartierne (med fremhævede typer).

Også denne figur giver, hvis vi nu koncentrerer os om de grupper, der har stemt på venstrefløjspartierne, det overraskende resultat, at det er mellemlagene, der har de mest venstreorienterede holdninger i alle spørgsmål, de kulturelle og moralske såvel som de økonomiske.

Samtidig viser figuren imidlertid – hvilket i en mere begrænset forstand er i overensstemmelse med Parkins teorier – at afstanden mellem mellemlag og arbejdere er mindre i de økonomiske spørgsmål end i de moralske og kulturelle (igen ser vi bort fra spørgsmålet om atomkraft). På samme måde viser det sig, at hvor de venstreorienterede arbejdere på de kulturelle og moralske spørgsmål placerer sig omkring den samlede midte og oftere til højre end til venstre for denne, placerer de sig på de økonomiske spørgsmål klart til venstre for midten og ofte til venstre for den samlede gruppe af mellemlag.

Alt i alt kan man konkludere, at de venstreorienterede arbejderes holdninger varierer nogenlunde som forudsagt af Parkin, men at de venstreorienterede mellemlag i alle spørgsmål er betydelig mere venstreorienterede, end man på forhånd skulle forvente, og det gælder specielt vedrørende de materielle og økonomiske spørgsmål. Mellemlagene synes i dag at have overhalet arbejderklassen venstre om i alle spørgsmål, også på de traditionelle arbejderklassespørgsmål.

Venstre/højredimensionens kernespørgsmål

Vi kan endelig belyse forskelle og ligheder mellem venstrefløjsradikalismen i arbejderklasse og mellemlag på en tredje måde, nemlig ved at se på, hvor stærk de enkelte spørgsmåls sammenhæng med partivalget er i hver af de to klasser. Tabel 1 næste side angiver korrelationskoefficienterne (Pearsons r) mellem de enkelte holdningsspørgsmål[6] og partivalget, dels for alle unge, der indgår i undersøgelsen, dels for arbejderne og dels for mellemlagene. Endelig er også til sammenligning angivet korrelationskoefficienterne mellem holdningsspørgsmålene og klassetilhørsforholdet.[7]

Betragter vi først sammenhængen mellem holdningerne og partivalget og herunder først sammenhængen for hele gruppen af unge, fremgår det, at alle spørgsmål har en forholdsvis stærk sammenhæng med partivalget.

Tabel 1. Holdningsspørgsmålenes sammenhæng med partivalget og med klassetilhørsforholdet. Pearsons r

	Sammenhæng med partivalg			Sammenhæng med klasse
	Alle	Arbejd.	Melleml.	
U-landene	.30	.17	.21	53
Reklame	.40	.16	.33	.52
Fremmedarbejd.	.28	.08	.11	.52
Indoktrinering	.37	.19	.37	.47
Feminisme	.40	.18	.43	.40
Atomkraft	.30	.20	.28	.24
National. bankerne	.57	.43	.58	.39
Arbejdsg. lede og f.	.54	.28	.53	.29
Arbejdsløshedsund.	.32	.22	.36	.17
Gratis børnehaver	.41	.29	.47	.23
EF	.61	.48	.68	.25
Partivalg				.42
Ca. gruppestørrelse	1000	285	265	550

Det samme gælder imidlertid ikke, hvis man ser på arbejdere og mellemlag hver for sig. For arbejdernes vedkommende er der tre spørgsmål, der skiller sig helt klart ud fra de øvrige ved en meget stærk sammenhæng med partivalget. Det er de to traditionelle arbejderklassespørgsmål vedrørende nationaliseringer og arbejdsgiverens ledelsesret, og det er spørgsmålet vedrørende EF. Også to andre økonomiske spørgsmål, nemlig vedrørende økonomisk udligning og børneinstitutioner har en pæn sammenhæng med partivalget, mens sammenhængen gennemgående ikke er voldsom stærk mellem partivalget og de moralske og kulturelle spørgsmål.

Det interessante er nu, at det er de samme spørgsmål, der for mellemlagenes vedkommende har en stærk sammenhæng med partivalget. Igen finder man den stærkeste sammenhæng med EF-spørgsmålet, og derefter følger spørgsmålene om nationaliseringerne, ledelsesretten og økonomisk udligning. Også de resterende to økonomiske spørgsmål har en god sammenhæng med partivalget. Som noget specielt for mellemlagene fremgår det så videre, at tre af de kulturelle spørgsmål, nemlig spørgsmålene om feminisme, indoktrinering og reklame, har en god sammenhæng med partivalget.

Konklusionen er således, at det er præcis de samme spørgsmål, der udgør kernen i venstre/højredimensionen for arbejdere og for mellemlag, nemlig spørgsmålene om EF, nationaliseringer og ledelsesret. For både arbejdere og mellemlag har de økonomiske og materielle spørgsmål en central placering. Forskellen mellem de to grupper er, at også visse af de moralske og kulturelle spørgsmål for mellemlagenes vedkommende følger venstre/højredimensionen, mens dette kun i begrænset omfang er tilfældet for arbejdernes vedkommende. For de nye mellemlag har venstre/højredimensionen et bredere indhold end for arbejderne, men kernespørgsmålene er de samme. Igen må man sige, at Parkins beskrivelse af arbejdernes venstreradikalisme stadigvæk er forholdsvis dækkende, mens beskrivelsen af mellemlagenes venstreradikalisme er afgørende forkert.

Tabellen viser endelig de forskellige holdningsspørgsmåls sammenhæng med klassetilhørsforholdet. Også denne sammenhæng er for de fleste spørgsmåls vedkommende forholdsvis stærk. Specielt er sammenhængen stærk for alle de kulturelle og moralske spørgsmål. Disse stærke klassesammenhænge indfører et delvis spuriøst element i sammenhængen mellem holdninger og partivalg. Det er dette forhold, der skaber det indtryk, at alle de anvendte holdningsspørgsmål – også alle de moralske og kulturelle spørgsmål – er gode indikatorer for placeringen på en venstre/højredimension, mens det i realiteten kun er de økonomiske spørgsmål, der er det.

1970ernes mellemlagskultur

De forudgående analyser rejser spørgsmålet om, hvorfor man i denne undersøgelse finder holdningsmønstre, der på afgørende punkter adskiller sig fra de teorier, Parkin formulerede i midten af 1960erne.

Forklaringen kan ikke findes i de forskelle, der forekommer i populationsafgrænsningerne eller i undersøgelsesdesignet. De her foretagne analyser bygger som omtalt på en ungdomsundersøgelse, men også Parkins undersøgelse omfatter først og fremmest unge. Hovedbegrebet i denne artikel har været de nye mellemlag, mens hovedbegrebet hos Parkin er »middelklassen«, men den middelklasse, der hos Parkin har venstreradikale holdninger, er netop den del af middelklassen, som her er blevet betegnet som de nye mellemlag. Endelig bygger Parkins bog udelukkende på en undersøgelse af deltagerne i Bevægelsen mod atomvåben, mens der i Ungdomsundersøgelsen både indgår personer med tilknytning til venstrefløjspartierne og personer uden. Denne koncentration om de venstreradikale grupper har muligvis fået Parkin til at overvurdere forskellene mellem de to klassers radikalisme, men dette ændrer ikke det faktum, at resultaterne i de to undersøgelser er afgørende forskellige.

Skal man forklare de forskellige resultater, vil det derfor være nødvendigt at finde ud af, hvordan de sociale, politiske og ideologiske forhold i England omkring 1960 adskiller sig fra forholdene i Danmark omkring 1980. Det vil være nødvendigt at finde nationale eller tidsbestemte faktorer, der kan forklare mellemlagsradikalismens forskellige udformning.

Først kan der imidlertid være grund til at pege på, at de fundne resultater også er i modstrid med andre af de teorier, der er formuleret om fremkomsten af det

nye venstre. Eksempelvis lader resultaterne sig ikke forene med Ingleharts teorier om fremvæksten af post-materielle værdier. Ifølge Inglehart skulle de unge veluddannede generationer netop prioritere spørgsmål, som dem, der her er blevet karakteriseret som moralske eller kulturelle, og deres venstreradikalisme skulle primært bygge på sådanne nye værdier i modsætning til de traditionelle arbejderklasseværdier (Inglehart, 1971). Den foreliggende undersøgelse viser imidlertid, at netop for mellemlagenes vedkommende udgør de moralske og de materielle spørgsmål en fælles venstre/højredimension. Dertil kommer, at det ikke i den foreliggende undersøgelse er muligt at identificere nogen anden dominerende holdningsdimension end venstre/højredimensionen. Hverken blandt arbejderne, blandt mellemlagene eller i hele gruppen af unge er det muligt at identificere en krydsende dimension, der kunne karakteriseres som en materiel/post-materiel dimension.[8] Ud fra Ingleharts teorier er det måske muligt at forklare, at de moralske og kulturelle spørgsmål har fået en så central placering i mellemlagenes holdningsunivers og specielt blandt de venstreradikale grupper, men det er i direkte modstrid med teorien, at der samtidig er sket denne stærke kobling med den traditionelle arbejderradikalisme.

Resultaterne strider også mod mere marxistisk orienterede teoriers forestillinger om forholdet mellem arbejderbevidsthed og bevidstheden i andre befolkningsgrupper. Med et marxistisk udgangspunkt måtte man forvente, at arbejderne som gruppe ville stille mere radikale krav til såvel nationaliseringer, ledelsesret og økonomisk udligning som mere radikale krav med hensyn til velfærdsstatens serviceydelser end andre grupper. Eventuelt kunne man forvente, at mellemlagene ville alliere sig med arbejderne specielt i kampen for bedre sociale ydelser (Goul Andersen, 1982). Men det passer meget dårligt med disse teorier, at mellemlagene som samlet gruppe placerer sig til venstre for arbejderne både med hensyn til de traditionelle arbejderspørgsmål og til økonomisk udligning. Man kunne eventuelt ud fra en marxistisk teoridannelse forklare, at en lille gruppe af venstreintellektuelle havde antaget mere radikale holdninger end arbejderklassen, men man vil ikke kunne forklare, at hele den forholdsvis store nye mellemlagsgruppe har det.

En forklaring af resultaterne må efter min mening knytte an til den sociale og politiske udvikling, der har præget de fleste af de industrielt højtudviklede samfund siden begyndelsen af 1960erne, og som måske har sat sig særligt stærke spor i Danmark.

Nogle af de vigtigste træk i udviklingen i Danmark har været fremvæksten af en ny befolkningsgruppe, de nye mellemlag, og den hermed forbundne stærke forøgelse af kvinders erhvervsfrekvens. Med denne udvikling er fulgt en kollektiv politisk mobilisering af både kvinder og nye mellemlag[9] samt fremvæksten af en særlig mellemlagskultur.

Ved de nye mellemlag forstår jeg de grupper af funktionærer, der er ansat i social-, sundheds- og uddannelsessektoren. De har alle gennemgået en forholdsvis langvarig uddannelse, og de fleste af dem er ansat hos det offentlige. De nye mellemlag adskiller sig fra de øvrige mellemlag (og fra hovedklasserne) ved ikke direkte at være inddraget i modsætningen mellem arbejderklasse og borgerskab.

De nye mellemlag udfører nemlig arbejdsopgaver, der har mere med reproduktion af arbejdskraften at gøre end med produktion og omsætning af varer. For de fleste gælder det videre, at de kontrollerer deres egen arbejdsproces, men ikke udøver kontrol med andres arbejde.

Johan Fjord Jensen har hævdet, at det definerende træk ved den nye mellemlagskultur er det rige spektrum af nye organisationsformer:

> »På kun 25 år har den nye kultur været i stand til næsten at sprænge den borgerlige kernefamilje. Inden for samme tidsrum har den i kraft af kvindebevægelsens virke været i stand til at omdefinere forholdet mellem kønnene. Og mens arbejderbevægelsen, da den brød igennem i slutningen af 1800-tallet, stort set reproducerede de borgerlige organisationsformer og derved blev bundet til den kultur, den gjorde op med, har mellemlagene skabt deres egne kollektivistiske og let anarkistiske organiseringer, og det har de ikke mindst gjort inden for de kulturelle organisationers område« (Fjord Jensen, 1984: 142).

Den politiske mobilisering af de nye mellemlag har været nært knyttet til krav, der udspringer af netop denne gruppes livssituation og arbejdssituation. Der har været tale om krav om øget selvbestemmelse og medindflydelse på arbejdspladsen og i det politiske liv, krav om øget ligestilling mellem kønnene, krav til miljøet, krav om øget støtte til kulturelle formål og krav om udbygning af det sociale sikkerhedsnet. Så vidt er der tale om krav, der udspringer af denne gruppes egne særlige interesser. Og så vidt er der også i meget stort omfang tale om krav, der har tilknytning til post-materielle værdier.

Men disse krav og værdier blev i ungdoms- og studenteroprøret knyttet nøje sammen med en teoretisk beskæftigelse med marxistiske teorier og med en stærk solidarisering med arbejderklassens sag. Heraf udspringer kravene om en radikal ændring af ejendoms- og autoritetsrelationerne i den økonomiske sfære og kravene om økonomisk udligning. I Danmark er det nye venstres krav og de gamle arbejderklassekrav så yderligere blevet knyttet sammen med modstanden mod Fællesmarkedet.[10] At disse tre elementer er blevet forbundet i mellemlagsradikalismen, er ikke nogen nødvendighed, men et resultat af bestemte historiske erfaringer i den periode, da den kollektive mobilisering af mellemlagene fandt sted, og mellemlagskulturen blev til.

Når denne tidsbestemte sammenkobling af forskellige ideologiske elementer har fået en blivende betydning, skyldes det, at der i løbet af 1970erne i hvert fald i Danmark foregik en kollektiv politisk mobilisering af de nye mellemlag. Der er ikke, som hos Parkin, tale om enkelte personer, der adskiller sig fra og tager afstand fra den klasse, de retteligt tilhører, der er tværtimod tale om en kollektiv bevidsthed, der omfatter meget store dele af de nye mellemlag. Mellemlagenes holdninger afspejler da heller ikke først og fremmest den enkeltes materielle interesser eller psykologiske behov, men er et resultat af en kollektiv læreproces. I Danmark i 1970erne foregik denne kollektive mobilisering dels på de store uddannelsesinstitutioner, dels i tilknytning til græsrodsbevægelserne og deres forskellige folkelige aktiviteter. Den særlige mellemlagsideologi eller mellemlagskultur blev herigennem udbredt til flertallet af i hvert fald de unge medlemmer af de nye mellemlag.

Det er vigtigt at forstå den særlige mellemlagsradikalisme som et udtryk for en politisk subkultur, en subkultur der lige så vel skal forstås som et resultat af bestemte historiske erfaringer som et resultat af klare gruppeinteresser. Det afgørende er, at efter at denne politiske subkultur først er skabt, videregives den gennem den kollektive mobilisering til andre medlemmer af den samme gruppe og til de næste generationer.

At der netop i 1970erne foregik denne politiske mobilisering af de nye mellemlag, en mobilisering, der på mange måder kan parallelliseres med mobiliseringen af bønderne i 1870erne og af arbejderne omkring århundredskiftet, kan også hjælpe til at forklare, at mellemlagene har overhalet arbejderklassen venstre om også på de traditionelle arbejderklassespørgsmål. I det, man kan kalde mobiliseringsfasen, vil en social bevægelse nemlig være karakteriseret ved et højt aktivitetsniveau, et stærkt engagement og stærke holdningsændringer. Med det stærkere politiske engagement følger en større konsistens og på lang sigt en større stabilitet af de nyvundne holdninger (Verba og Nie, 1978: 1 ff.). Dertil kommer, at arbejderklassen i den samme periode har gennemgået en demobilisering. De organisationer, der tidligere opretholdt og videregav arbejderradikalismen er svundet ind og har mistet deres betydning. Herved er der blevet plads til mellemlagene til venstre for arbejderklassen.

Vender vi til slut tilbage til Parkin, kan man vel også konstatere, at hans beskrivelse af holdningsforskellene virker mere overbevisende end hans argumentation for nødvendigheden af dem. Der er næppe mange af de venstreorienterede mellemlag, der i dag ville mene, at deres egne private interesser er i modstrid med deres politiske holdninger. De fleste opfatter sig med rette eller urette som tilhørende en gruppe, der er undertrykt i det kapitalistiske samfund. Og da langt de fleste er ansat hos det offentlige, vil det kun gælde for et fåtal, at deres egne interesser er direkte forbundet med de vilkår, der bydes det private erhvervsliv. Dette adskiller de nye mellemlag fra eksempelvis teknikerne. Teknikerne er positive over for atomkraft, positive over for EF og støtter en bevarelse af arbejdsgivernes ledelsesret, mens de har forholdsvis progressive synspunkter på u-landsstøtte, fremmedarbejdere, kvindespørgsmål og indoktrinering. For de nye mellemlag er det faktisk forholdsvis omkostningsfrit at opretholde venstreradikale synspunkter også vedrørende de traditionelle arbejderspørgsmål. De nye mellemlag er jo som nævnt strukturelt placeret uden for den traditionelle klassemodsætning.

Man kan næppe ud fra nye mellemlags egne interresser udlede, at deres venstreradikalisme ville få netop den udformning, den i de seneste år har fået, men der er heller ikke noget, der skulle forhindre det.

Noter

1. Projektet har fået økonomisk støtte fra Statens samfundsvidenskabelige Forskningsråd.
2. De særlige forhold, der knytter sig til en ungdomsundersøgelse er grundigt beskrevet i Palle Svensson og Lise Togeby, *Politisk Opbrud,* hvor også undersøgelsens materiale og metode er beskrevet.

3. Denne holdningsdimension er konstrueret på grundlag af svarene på fem items, der indeholder flere forskellige elementer af kvindesag og ligestilling mellem kønnene: (1) »Der burde sidde mange flere kvinder i offentlige stillinger«; (2) »I vore dage er det mest rimeligt, at man laver en arbejdsdeling i familien, således at manden og kvinden laver lige meget af husarbejdet«; (3) »Kvinder bør have lige så gode muligheder som mænd for at blive overordnede og ledere«; (4) »Hvis manden virkelig har mulighed for at gøre karriere, er det helt rimeligt, at kvinden påtager sig det meste arbejde med hus og hjem«; (5) »Kvinder bør undlade at have heldagsarbejde, så længe de har små børn«. Svaralternativerne har været »helt enig«, »delvis enig«, »hverken eller«, »delvis uenig« og »helt uenig«. Spørgsmålenes skalabilitet er kontrolleret ved hjælp af Mokkens skaleringsprogram. På baggrund heraf er der konstrueret et indeks, og dette er til sidst dikotomiseret.
4. Denne holdningsdimension er konstrueret på grundlag af fire skalerende items: (1) »Folk, der sparer op, skal have lov til at give deres formue til børnene, uden at de skal betale arveafgifter«; (2) »Alle burde have samme løn, uanset hvilket arbejde de har«; (3) »Personer med høje indkomster betaler alt for lidt i skat«; (4) »I vort land bør vi stræbe efter større lighed med hensyn til indkomster og formuer«. Der er på grundlag heraf konstrueret et indeks, og dette er til sidst dikotomiseret.
5. Da der kun er meget få selvstændige erhvervsdrivende blandt de unge, er denne erhvervsgruppe holdt uden for analysen.
6. For de to holdningsindeks (feminisme og økonomisk udligning) er alle indeksenes værdier anvendt ved korrelationsberegningen.
7. Ved denne sidste beregning kan klassevariblen antage to værdier, nemlig arbejderklasse og nye mellemlag, og analysen er kun foretaget på den del af populationen, som tilhører den ene eller anden af disse grupper.
8. Dette svarer helt til de resultater som Jørgen Goul Andersen når frem til for hele vælgerbefolkningens vedkommende i en analyse af holdningerne til miljøspørgsmålene. I Danmark indgår miljøspørgsmålene, i modsætning til hvad der er tilfældet i en række andre lande, som en del af en mere generel venstre/højredimension (Goul Andersen, 1985).
9. En grundigere beskrivelse og diskussion af teorien om den kollektive mobilisering af de nye mellemlag og af kvinderne findes i Svensson og Togeby (1986).
10. Det er i denne forbindelse interessant, at Inglehart kan vise, at de post-materielle værdier i 1960erne i alle fællesmarkedslandene er knyttet sammen med en støtte til det europæiske fællesskab (Inglehart, 1971: 996).

Litteratur

Fjord Jensen, Johan (1982). »Frigørelsens dialektik 2. Fra borgerlig dannelse til mellemlagsdannelse«, *Kritik,* nr. 68, pp. 129-146.

Glans, Ingemar (1983). »Valvindar välter teoribyggnader. Förändringar i klassers och kohorters partival i Danmark och Sverige«, *Statsvetenskaplig Tidskrift,* nr. 2, pp. 117-144.

Goul Andersen, Jørgen (1982). »Den folkelige tilslutning til socialpolitikken – en krise for velfærdsstaten?« i Dag Anchar, Erik Damgaard og Henry Valen (red.), *Partier, ideologier, välgare,* Åbo: Meddelanden från stiftelsen för Åbo Akademi Forskningsinstitut.

Goul Andersen, Jørgen (1985). »Class Interests in Environmentalism: Some Danish Findings«, upubliceret arbejdspapir.

Inglehart, Ronald (1971). »The Silent Revolution in Europe: Intergenerational Change in Post-Industrial Societies«, *American Political Science Review,* vol. 65, pp. 991-1017.

Inglehart, Ronald (1977). *The Silent Revolution – Changing Values and Political Styles among Western Public,* Princeton.

Keniston, Kenneth (1968). *Young Radicals. Notes on Committed Youth,* New York: Harcourt, Brace & World.

Olin Wright, Erik (1985).*Classes,* London: Verso Editions.

3. Denne holdningsdimension er konstrueret på grundlag af svarene på fem items, der indeholder flere forskellige elementer af kvindesag og ligestilling mellem kønnene: (1) »Der burde sidde mange flere kvinder i offentlige stillinger«; (2) »I vore dage er det mest rimeligt, at man laver en arbejdsdeling i familien, således at manden og kvinden laver lige meget af husarbejdet«; (3) »Kvinder bør have lige så gode muligheder som mænd for at blive overordnede og ledere«; (4) »Hvis manden virkelig har mulighed for at gøre karriere, er det helt rimeligt, at kvinden påtager sig det meste arbejde med hus og hjem«; (5) »Kvinder bør undlade at have heldagsarbejde, så længe de har små børn«. Svaralternativerne har været »helt enig«, »delvis enig«, »hverken eller«, »delvis uenig« og »helt uenig«. Spørgsmålenes skalabilitet er kontrolleret ved hjælp af Mokkens skaleringsprogram. På baggrund heraf er der konstrueret et indeks, og dette er til sidst dikotomiseret.
4. Denne holdningsdimension er konstrueret på grundlag af fire skalerende items: (1) »Folk, der sparer op, skal have lov til at give deres formue til børnene, uden at de skal betale arveafgifter«; (2) »Alle burde have samme løn, uanset hvilket arbejde de har«; (3) »Personer med høje indkomster betaler alt for lidt i skat«; (4) »I vort land bør vi stræbe efter større lighed med hensyn til indkomster og formuer«. Der er på grundlag heraf konstrueret et indeks, og dette er til sidst dikotomiseret.
5. Da der kun er meget få selvstændige erhvervsdrivende blandt de unge, er denne erhvervsgruppe holdt uden for analysen.
6. For de to holdningsindeks (feminisme og økonomisk udligning) er alle indeksenes værdier anvendt ved korrelationsberegningen.
7. Ved denne sidste beregning kan klassevariblen antage to værdier, nemlig arbejderklasse og nye mellemlag, og analysen er kun foretaget på den del af populationen, som tilhører den ene eller anden af disse grupper.
8. Dette svarer helt til de resultater som Jørgen Goul Andersen når frem til for hele vælgerbefolkningens vedkommende i en analyse af holdningerne til miljøspørgsmålene. I Danmark indgår miljøspørgsmålene, i modsætning til hvad der er tilfældet i en række andre lande, som en del af en mere generel venstre/højredimension (Goul Andersen, 1985).
9. En grundigere beskrivelse og diskussion af teorien om den kollektive mobilisering af de nye mellemlag og af kvinderne findes i Svensson og Togeby (1986).
10. Det er i denne forbindelse interessant, at Inglehart kan vise, at de post-materielle værdier i 1960erne i alle fællesmarkedslandene er knyttet sammen med en støtte til det europæiske fællesskab (Inglehart, 1971: 996).

Litteratur

Fjord Jensen, Johan (1982). »Frigørelsens dialektik 2. Fra borgerlig dannelse til mellemlagsdannelse«, *Kritik,* nr. 68, pp. 129-146.

Glans, Ingemar (1983). »Valvindar välter teoribyggnader. Förändringar i klassers och kohorters partival i Danmark och Sverige«, *Statsvetenskaplig Tidskrift,* nr. 2, pp. 117-144.

Goul Andersen, Jørgen (1982). »Den folkelige tilslutning til socialpolitikken – en krise for velfærdsstaten?« i Dag Anchar, Erik Damgaard og Henry Valen (red.), *Partier, ideologier, välgare,* Åbo: Meddelanden från stiftelsen för Åbo Akademi Forskningsinstitut.

Goul Andersen, Jørgen (1985). »Class Interests in Environmentalism: Some Danish Findings«, upubliceret arbejdspapir.

Inglehart, Ronald (1971). »The Silent Revolution in Europe: Intergenerational Change in Post-Industrial Societies«, *American Political Science Review,* vol. 65, pp. 991-1017.

Inglehart, Ronald (1977). *The Silent Revolution – Changing Values and Political Styles among Western Public,* Princeton.

Keniston, Kenneth (1968). *Young Radicals. Notes on Committed Youth,* New York: Harcourt, Brace & World.

Olin Wright, Erik (1985).*Classes,* London: Verso Editions.

Parkin, Frank (1968). *Middle Class Radicalism. The Social Base of the British Campaign for Nuclear Disarmament,* Manchester: Manchester University Press.
Svensson, Palle og Lise Togeby (1986). *Politisk Opbrud. De nye mellemlags græsrodsdeltagelse: Årsager og konsekvenser belyst ved en ungdomsundersøgelse,* Århus: Forlaget Politica.
Verba, Sidney, Norman H. Nie og Jae-on Kim (1978). *Participation and Political Equality. A Seven-Nation Comparison,* Cambridge: Cambridge University Press.

Jørgen Elklit

Faldet i medlemstal i danske politiske partier

Nogle mulige årsager[1]

Denne artikel vil tre ting: (1) redegøre for faldet i de danske partiers medlemstal siden slutningen af 1940'erne samt diskutere mulige forklaringer på denne udvikling, (2) kontrastere strukturelle forklaringer og aktørorienterede forklaringer for derigennem at få et klarere billede både af udviklingen i partiernes medlemstal og af de to forklaringstyper, og (3) pege på nye angrebsvinkler til brug i den fortsatte udforskning af partiernes faldende medlemstal.

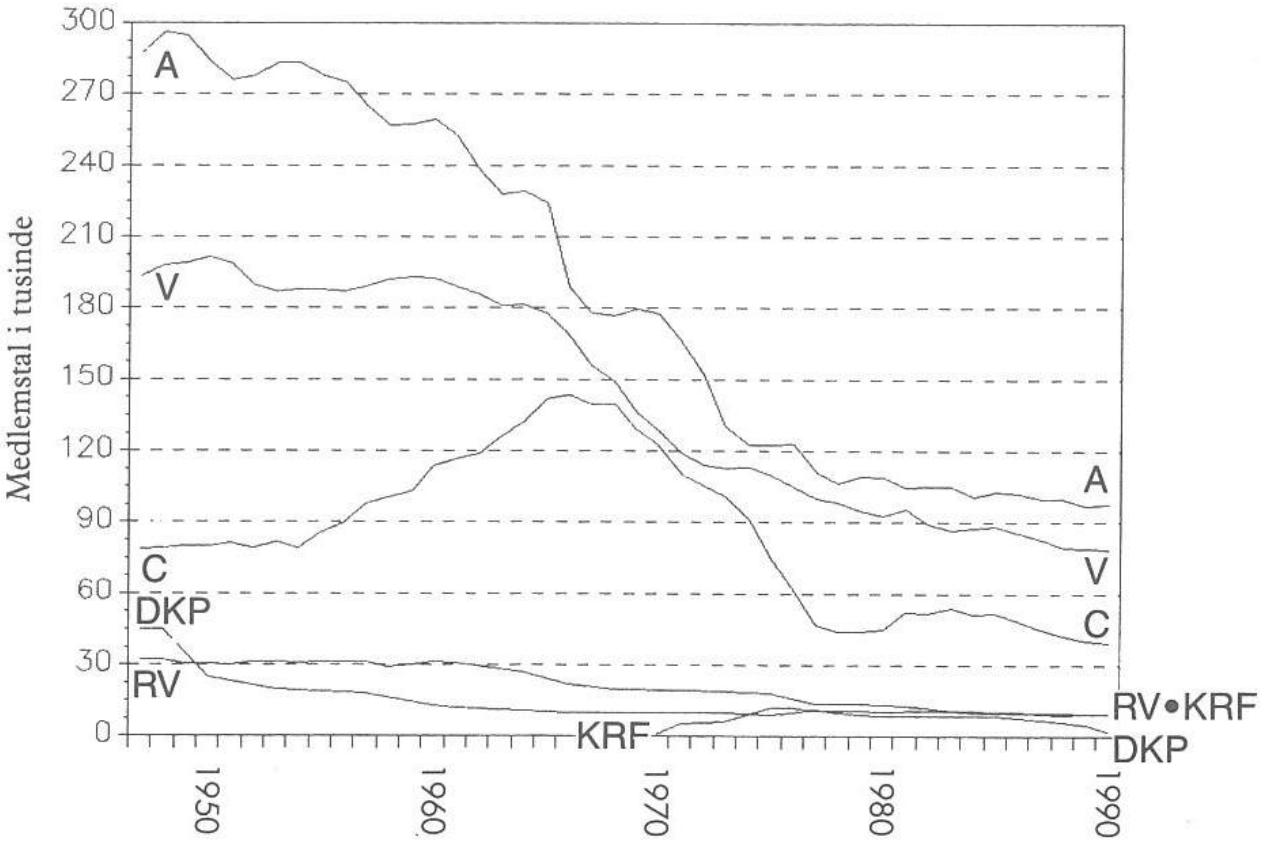
I første omgang forklares det dramatiske fald i de politiske partiers medlemstal med udviklingen i samfundets ændrede sociale og erhvervsmæssige strukturer og med den ændrede mediestruktur. Hertil kommer den vælgermæssige ustabilitet, som karakteriserede 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne. Over for disse strukturelle forklaringer sættes den aktørorienterede forklaring, der tager udgangspunkt i Richard Katz' *rational choice*-inspirerede overvejelser om partimedlemskabets »økonomi« både på individplan og partiplan.

I Danmark har næsten alle de politiske partiers medlemstal gennem efterhånden en del år udviklet sig negativt. Det repræsenterer sandsynligvis et samfundsmæssigt problem, men det kan naturligvis diskuteres. Under alle omstændigheder repræsenterer de faldende medlemstal en vigtig problemstilling for den del af statskundskaben, der beskæftiger sig med de politiske partier – og det uanset, om indfaldsvinklen er politisk deltagelse, demokratiteori eller partiernes rolle i den politiske styrings- og beslutningsproces. Uanset indfaldsvinklen er det også vigtigt at huske, at udviklingen i de politiske partiers medlemstal har været forskellig, selv når så *forholdsvis* ensartede lande som de nordiske sammenlignes. I Danmark har der været tale om et kraftigt fald, som slet ikke ses tilsvarende i de øvrige lande, selv om der også der er partier, der har haft problemer; man skal derfor være varsom med at trække for vidtgående konklusioner på grundlag af forholdene i de danske partier (Sundberg, 1987; Togeby, 1989; Selle og Svåsand, 1988: 3-6; Heidar, 1990).

Faldet i partiernes medlemstal fremgår af figur 1, som viser udviklingen siden slutningen af 1940'erne. Tal for udvalgte år kan også ses i andre fremstillinger (Pedersen, 1987; Sundberg, 1987; Worre, 1989). Der kan være enkelte mindre afvigelser i de konkrete tal. De skyldes først og fremmest de velkendte problemer med at opgøre partiernes faktiske medlemstal præcist og konsistent.

Det fremgår af figur 1, som bygger på de absolutte tal for de fire gamle partier samt DKP og Kristeligt Folkeparti (siden 1971), at udviklingen har været dramatisk. I tabel 1 vises dernæst, hvor stor en andel af samtlige vælgere, der har været medlem af et politisk parti i de år, hvor der har været folketingsvalg. Faldet fra 27 pct. i 1947 til 7 pct. i 1990 er sket gradvist – selv om der nu synes at være ind-

Figur 1. Medlemstal for seks politiske partier 1947-90



Medlemstallene stammer fra forskellige kilder, bl.a. L. Bille: Partiorg. udvik. siden 1960 (NSF grant - SES-8818439)

trådt en stagnation/opbremsning på det lave niveau, som blev nået sidst i 1970'erne. Den procentdel af *alle* vælgere, der er medlem af et parti, er et godt udtryk for den samlede udvikling i partiernes medlemstal. For de enkelte partier var det tidligere almindeligt at beregne organisationsprocenten, altså medlemstallet som procent af stemmetallet. Tidligere mente mange, at en høj og stabil organisationsprocent var et tegn på, at partiorganisationen havde det godt. Det er imidlertid blevet klart, at organisationsprocenten ikke længere er særlig interessant som redskab til at karakterisere et partis medlemsorganisation. Forklaringen er især, at de seneste to årtiers volatilitet – eller »flyvskhed« – i vælgerkorpset betyder, at der nu forekommer svingninger i organisationsprocenterne alene på grund af svingninger i partiernes vælgertilslutning, altså svingninger i brøkens nævner, når organisationsprocenten udregnes. Derfor er disse procenter ikke længere meget værd som analytisk instrument, og derfor tjener tabel 1 primært illustrative formål.

Tabel 1 viser organisationsprocenten for to gamle partier, Socialdemokratiet og Det konservative Folkeparti, og to nye, SF og CD. Tallene taler vel for sig selv; en sammenligning med figur 1 viser i øvrigt, hvorledes væksten i Socialdemokratiets organisationsprocent i 1973 og i de konservatives i 1973 og 1975 kan illustrere, at et dårligt valgresultat kan forklare en stigning i organisationsprocenten. Det samme gælder for både SF og de konservative i 1990.

Tabel 1. Udviklingen i partiernes samlede medlemsandel og i fire partiers organisationsprocent 1947-90

Valgår	Alle partier under ét[1]	SF[2]	Social-demokratiet[2]	Det konservative Folkeparti[2]	CD[2]
1947	27	.	34	30	.
1950	25	.	35	22	.
1953, sept.	23	.	32	22	.
1957	22	.	29	25	.
1960	22	2	25	26	.
1964	19	4	21	25	.
1966	17	2	18	27	.
1968	16	2	18	24	.
1971	13	2	15	23	.
1973	11	4	17	33	.
1975	11	4	13	44	2
1977	9	4	10	18	1
1979	8	2	9	11	2
1981	8	1	10	12	1
1984	7	2	10	7	1
1987	7	2	10	6	1
1988	7	2	10	7	1
1990	7	3	8	8	1

1) I pct. af alle vælgere ved det pågældende valg.
2) I pct. af partiets stemmetal ved det pågældende valg.

Formålet med denne artikel er at diskutere forskellige forklaringer på udviklingen i partiernes medlemstal. Diskussionen falder i to dele. Først anlægges et strukturperspektiv, hvor udviklingen forsøges forklaret ud fra udviklingen i mere grundlæggende samfundsstrukturer. Derefter anlægges et aktørperspektiv, hvor udviklingen søges forklaret ud fra rationelle overvejelser omkring partimedlemskab, dels hos de enkelte partimedlemmer og ikke-medlemmer, dels i de enkelte partier.

Den samtidige inddragelse af de to basale perspektiver gør det naturligt at fremhæve, at det i mange situationer er oplagt at se de to perspektiver som to komplementære og distinkte forklaringstyper. Man kan vælge én ad gangen – strukturforklaringen eller aktørforklaringen, men ikke dem begge – og det er det teoretiske udgangspunkt og den konkrete forskningsinteresse, der bestemmer, hvornår det ene og hvornår det andet perspektiv skal anvendes.

Man kan imidlertid også tale om et supplementsforhold eller en suppleringssynsvinkel. Tankegangen bliver så, at de to synsvinkler netop ved deres forskellige fokus kan bruges sammen – supplerende – fordi de så giver en fyldigere og bedre forklaring af samfundsmæssige fænomener, end hvis de anvendes hver for sig. Flere steder i artiklen vil der faktisk kunne iagttages en sådan tendens til, at de to perspektiver bruges sammen – de nærmer sig hinanden og giver derved en mere tilfredsstillende forklaring, end det ellers ville have været tilfældet.

Den strukturelle forklaring

De to første forklaringer på partiernes udvikling er hverken nye eller originale. Til gengæld udgør de efter min opfattelse de afgørende strukturelle rammer omkring udviklingen i den afhængige variabel, fra de 25-27 pct. af vælgerne, der var partimedlemmer sidst i 1940'erne, til de 7 pct., der er det nu.

Den samfundsstrukturelle udvikling

Den første udviklingslinje er den gennemgribende forandring, der på stort set alle områder er sket med det danske samfund siden 1950'erne, og hvor der især er grund til at nævne dels udviklingen i klasse- og erhvervstrukturen, dels udviklingen i, hvad man kunne kalde den geografiske placeringsstruktur.

De to største partier i organisationsmæssig forstand, Socialdemokratiet og Venstre, var fra starten i sidste århundrede karakteriseret ved deres udspring i og tilknytning til to af de basale samfundsklasser, arbejderne (især i byerne) og bønderne. Det er afgørende for forståelsen af de to partiers udvikling, medlemsmæssigt og vælgermæssigt, og det er derfor blevet almindeligt at tale om en trekantet relation, hvor det gamle Højre – som i 1915 blev til Det konservative Folkeparti – var det tredje hjørne, som repræsentant for byernes besiddende borgerskab, kapitalinteresserne osv. (Elklit, 1984).

I 1950'erne tog nedbrydningen af den gamle struktur for alvor fart. Landbruget havde ikke samme dominerende stilling som tidligere – og tilbagegangen såvel i antal bedrifter som i antal helårsbeskæftigede var markant. Uanset landbrugets økonomiske betydning beskæftiger det en mindre og mindre del af de erhvervsaktive. Sagt kort er Venstres problem altså, at den samfundsklasse, man primært er blevet set som repræsentant for, omfatter en meget mindre del af befolkningen end tidligere – men relationerne mellem parti og klasse er antagelig ikke ændret afgørende i forhold til tidligere: Venstre er stadig landbrugernes parti *par excellence*, også selv om partiet i stigende grad får tilslutning fra andre vælgerkategorier.

Socialdemokratiets problem er et helt andet, selv om det på overfladen ligner Venstres. Antallet af arbejdere, faglærte såvel som ufaglærte, er, opgjort i absolutte tal, ikke faldet på samme dramatiske måde som antallet af personer med tilknytning til landbruget, selv om væksten i de nye mellemlag har svækket arbejderklassens relative stilling (Goul Andersen, 1984).

Til gengæld er koblingen mellem parti og klasse langt fra så stærk og entydig som tidligere. Det er fremgået af analyser af arbejderklassens vælgeradfærd og de socialdemokratiske vælgeres klassemæssige baggrund (således Sainsbury, 1985; Glans, 1989; Svensson og Togeby, 1991). Og der er al grund til at tro, at den udvikling, der har kunnet konstateres på vælgerplanet, har en naturlig og indlysende parallel på det medlemsmæssige område. En faktor i hele denne udvikling er antageligt, at udflytningen fra byernes arbejderkvarterer – med deres mere faste sociale og politiske traditioner og normer – ikke har kunnet undgå at virke nedbrydende på forbindelsen mellem klasse og parti og dermed på den tidligere helt naturlige identifikation med det store arbejderparti. Der er altså en klar sammenhæng mellem betydningen af den klassemæssige udvikling og udviklingen

i bosætningsmønsteret. Der kan i denne sammenhæng være grund til at erindre om den varetagelse af en række sociale funktioner, som tidligere spillede en stor rolle for mange partier og for mange partimedlemmer (Ware, 1987: 132), og som for det danske socialdemokratis vedkommende er blevet skitseret kærligt-ironisk af Mogens N. Pedersen (1989). Ved at inddrage varetagelse af disse funktioner bevæger vi os imidlertid i retning af et aktørsynspunkt, hvad der kun viser, hvor vanskeligt det ofte er at holde de to analytiske indfaldsvinkler skarpt adskilt. Under alle omstændigheder har de ændrede uddannelsesforhold og ændrede fritidsvaner og -muligheder bidraget til, at partiernes situation er blevet anderledes.

Fortidens klare overensstemmelse mellem klassemæssig placering og parti er altså forsvundet. Den gør sig stadig gældende i nogle sammenhænge, selv om trekanten er blevet til en polygon, men som generel hovedforklaring på partiforholdene og på partiernes evne til at mobilisere både vælgere og medlemmer bredt inden for de klasser, som de hævder at repræsentere, er den blevet uaktuel. Specielt for Socialdemokratiet gælder det, at evnen til at mobilisere medlemmer og vælgere blandt partiets »naturlige« medlemmer og vælgere ikke er så god som tidligere.

Ændringerne i klasse- og erhvervsstrukturen har altså bidraget til, at mange vælgere ikke længere mere eller mindre automatisk udvikler et klart tilhørsforhold til et parti. Det er blevet almindeligt at se denne udvikling som én nærliggende og generel forklaring på udviklingen såvel på vælgerplanet (Harrop og Miller, 1987: 139ff) som på det faldende medlemstal i de politiske partier (Pedersen, 1989: 273f). Det er de mest udtalte klassepartier – Socialdemokratiet, DKP og Venstre – der har mistet flest medlemmer, således som det fremgik af tabel 1; og forklaringen er ikke bare den simple, at de også havde flest at miste af.

Der er af og til blevet peget på, at Kommunalreformen i 1970, som afspejlede en række samfundsmæssige ændringer gennem de foregående årtier – det, der ovenfor blev kaldt ændringerne i den geografiske placeringsstruktur – i sig selv bidrog til denne udvikling (Pedersen, 1989; Sundberg, 1987, 1989). Det er imidlertid ikke det samme som at acceptere Sundbergs argumentation om, at blandt andet det mindre antal kommunalbestyrelsesposter osv. efter 1970 betød, at der nu var færre belønninger for de borgere, der havde lyst til at gå ind i politik, hvorved Kommunalreformen skulle have givet et selvstændigt bidrag til faldet i medlemstal i danske partier (Sundberg, 1987, 1989). Det er rigtigt, at antallet af tillidsposter af forskellig art er mindre i Danmark end i de øvrige nordiske lande, men betydningen heraf kan ikke kun vises ved en argumentation som Sundbergs, der har karakter af *post hoc, ergo propter hoc*.[2] Igen ses det, hvorledes strukturperspektivet og aktørperspektivet er tilbøjelige til at nærme sig hinanden i den konkrete forklaring.

Man kan i denne forbindelse blandt andet pege på, at faldet i medlemstallet for Venstre – som jo stod stærkt i landdistrikterne, hvor der forsvandt flest kommunalbestyrelsesposter – allerede var godt i gang før 1970. Det samme var tilfældet for de konservative. De radikales tilbagegang var ikke specielt markant i 1970 eller i årene lige derefter.[3] Hertil kommer, at man også er nødt til at vise, at det er »förtroendeposterne« i sig selv, der i Norge og Finland kan forklare medlemstal-

lets højde. Da de sommetider er svære at få besat, er de måske ikke helt så attraktive, som Sundberg giver udtryk for – og dermed kan de måske ikke helt tillægges den betydning, han har givet udtryk for?[4]

Kommunalreformens betydning i denne sammenhæng må altså ses i sammenhæng med den almindelige sociale, økonomiske og erhvervsmæssige udvikling i det danske samfund – og dermed forfaldet i de gamle klassemæssigt og geografisk bestemte loyalitets-, identifikations- og solidaritetsforhold. Derfor må dens betydning især ses som en del af denne første, overordnede forklaring på partiernes ændrede situation.

Den mediemæssige udvikling

Den anden overordnede forklaring er ændringerne i mediebilledet, hvor det er nødvendigt at være opmærksom på to forskellige udviklingsforløb.

For det første lå tidligere tiders overensstemmelse mellem samfundets generelle strukturering og partimønsteret – sammen med teknologiske forhold – også bag det gamle firbladsystem, som meget overbevisende er dokumenteret i Søllinge og Thomsen (1991).

I næsten alle egne af landet fandtes en avisstruktur, hvor de forskellige større og mindre aviser havde tilknytning til hver deres af de fire gamle partier. Dette avissystem var hensigtsmæssigt til at fastholde loyaliteten, både på medlemsplanet og på vælgerplanet, over for de forskellige partier. Aviserne bidrog til at tolke samfundsudviklingen gennem briller, der passede til det pågældende parti og den pågældende egn – og dermed også til de grupper og klasser i samfundet, som det pågældende parti repræsenterede.

Firbladsystemets afvikling – især efter 2. verdenskrig – har blandt andet betydet, at den hjælp til tolkning af den politiske udvikling, som vælgerne og partimedlemmerne fik herfra, ikke mere er til rådighed. De lokale valgkampe – både i forbindelse med kommunal- og amtsrådsvalg og folketingsvalg – viser, at de nye og bredere dækkende lokale og regionale dagblade, som har udviklet sig på ruinerne af det gamle firbladsystem, og som i de fleste tilfælde har erklæret sig frigjort af partipolitiske bindinger, ikke har kunnet overtage de gamle partitro avisers mobiliserende og loyalitets- og identitetsskabende funktioner (Elklit, 1990b).

For det andet har fjernsynets udvikling medført en anderledes politisk journalistik. TV-kanalernes partipolitiske frigjorthed både i den almindelige reportage og deres valgkampdækning betyder sammen med mediets tendens til at fokusere på personer, at den politiske debat i samfundet – og hermed også denne debats effekt på partiernes tiltrækningskraft over for både medlemmer og vælgere – er blevet anderledes end før. Og alle bliver gennem fjernsynet orienteret om den politiske situation. Derfor er der ikke i samme grad som tidligere grund til at være medlem af et parti for at blive orienteret om, hvad der sker på Christiansborg, i hvert fald ikke, hvis informationsbehovet ikke er dybtgående.

TV-mediets tilbøjelighed til tilspidsning af de problemer, der sættes på dagsordenen, fører sammen med tendenserne til forenkling, polarisering, konkretisering og personificering til, at hele samfundsforståelsen og præsentationen af de

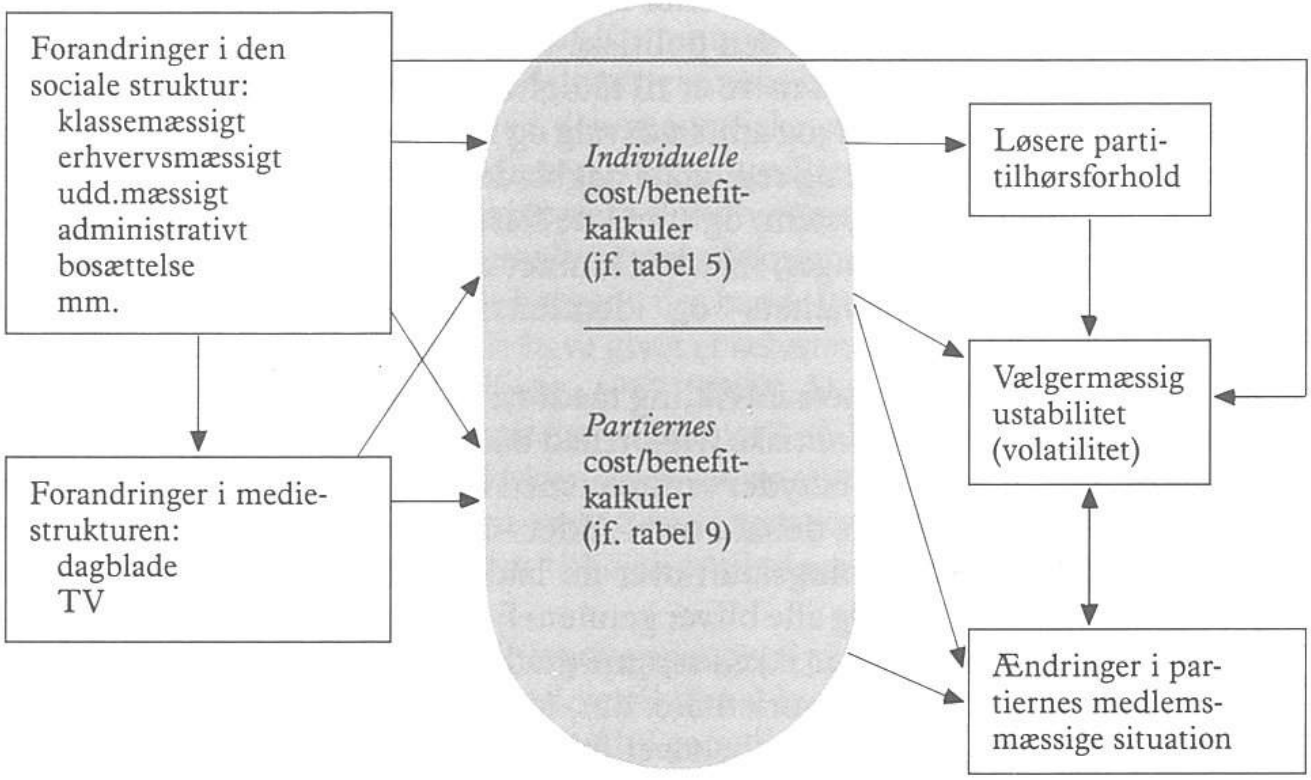
samfundsmæssige problemer nemt skævvrides. Og politikere og partier spiller med, således at der udvikler sig en ond cirkel, hvor den ene part ikke har meget at lade den anden høre, således som det er blevet påpeget i den svenske undersøgelse af borgernes indflydelsesmuligheder i det moderne samfund (Petersson m.fl., 1989: 103). Disse forhold nævnes normalt mest i forbindelse med TV, men de landsdækkende, ikke-partibundne aviser synes at udvise de samme træk.

Væksten i volatiliteten ved danske valg

Udviklingen i samfundets grundlæggende sociale og erhvervsmæssige strukturer er sammen med den mediemæssige udvikling helt centrale faktorer til forklaring af det gradvise fald i partiloyalitet og -identifikation, som siden 1960'ernes anden halvdel har bidraget både til faldet i partiernes medlemstal og til den kraftige ustabilitet (volatilitet) ved danske folketingsvalg.

Volatiliteten er velkendt og veldokumenteret (Borre, 1979; Pedersen, 1983), og den konstaterede ustabilitet – som afspejler udviklingen i en række bagvedliggende forklaringsfaktorer – må også have påvirket partiernes medlemsmæssige situation: Udover at afspejle de samme ændringer i de grundlæggende samfundsstrukturer er det her opfattelsen, at stigende ustabilitet ved valgene *i sig selv* bidrager til, at det bliver mindre sandsynligt, at vælgerne melder sig under fanerne. Med færre stabile vælgere, vil der også være færre, der udvikler et sådant tilhørsforhold til et parti, at de melder sig ind.

Figur 2. En model til forklaring af ændringerne i partiernes medlemsmæssige situation i et kombineret struktur- og aktørperspektiv



Tankegangen kan fremstilles som i figur 2, der bygger på en tilsvarende figur hos Harrop og Miller (1987: 140). Figur 2 forsøger imidlertid også at inddrage de

cost/benefit-kalkuler, som dels de enkelte vælgere, dels partierne foretager. Diskussionen af disse kalkuler hører egentlig først hjemme i forbindelse med det aktørperspektiv, der inddrages nedenfor. Men da dette perspektiv (som udtrykt ved de enkelte aktørers mere eller mindre rationelle kalkuler omkring medlemskabets »politiske økonomi«) kan bidrage til at klargøre, hvorledes de bagvedliggende strukturelle faktorer sætter sig igennem i de faktorer, der er anført i figurens højre side, medtages de allerede her. Herved kombineres strukturperspektivet direkte med aktørperspektivet, og figur 2 er således et forsøg på at illustrere den suppleringsynsvinkel, der i indledningen blev brugt som betegnelse for, at strukturperspektivet og aktørperspektivet bruges *sammen* til at etablere en mere fyldig forståelse, end det er muligt, hvis de to perspektiver bruges hver for sig.

Udviklingen i den aggregerede volatilitet ses hos Pedersen (1983: 39), hvor stigningen gennem den betragtede periode – og især 1970'erne – betones. Tabel 2 supplerer med nyere tal, der viser, at ustabiliteten på vælgerplanet faktisk var aftagende gennem 1980'erne, selv om denne udviklingslinje blev brudt – i hvert fald midlertidigt – ved valget i december 1990.

Tabel 2. Udviklingen i den aggregerede volatilitet siden 1950

1950-59	1960-69	1970-79	1980-89	1981	1984	1987	1988	1990
5.5	9.0	16.8	9.7	12.6	10.8	9.2	6.1	14.7

Kilde:1950-59 og 1970-77: Pedersen (1983).

Vælgerbevægelserne siden 1960 er vanskelige at forestille sig uden den stærke og direkte påvirkning fra TV. Det betyder ikke, at SF's vælgermæssige gennembrud i 1960, de radikales fremgang i 1968, VS's valg i 1968, Kristeligt Folkepartis næsten-valg i 1971 og jordskredsvalget i 1973 – samt alle de senere vælgerbevægelser – *alene* skyldes TV. Men en del af disse voldsomme vælgerbevægelser – hvis parallelle udslag landet over er blevet mere og mere påfaldende – var helt utænkelige uden centraliseringen i mediestrukturen og specielt uden fjernsynets indflydelse. Den betydning, der iflg. figur 2 må tillægges ændringerne i mediestrukturen, forekommer derfor velmotiveret.

Den aktørorienterede forklaring

Hvis man vil forstå partiernes og medlemmernes situation, er det ikke uden videre nok at se på, hvorledes en række strukturelle forhold har udviklet sig over tid. Både partierne og deres medlemmer (og for så vidt også de potentielle partimedlemmer) har hele tiden anledning til at overveje, hvad de egentlig vil: De vurderer situationen i relation til deres holdninger og præferencer, de foretager nogle rationelle valg – inden for de muligheder, de har, og på baggrund af den tilgængelige information – og de agerer på grundlag af mere eller mindre kvalificerede analyser af, hvad der vil sikre deres samlede, fremtidige situation bedst muligt. Og grundlaget for det hele er de forskellige påvirkninger, de udsættes for i den samlede situation, de befinder sig i – og som jo netop bestemmes og afgrænses af de strukturelle faktorer.

Kan det overhovedet – set fra den enkeltes side – betale sig at være medlem af et parti? Og kan det – set fra partiernes, dvs. fra partiledelsernes, side – egentlig betale sig at have medlemmer? Disse spørgsmål diskuteres nedenfor i forlængelse af nogle overvejelser af amerikaneren Richard Katz (Katz, 1990; se også Elklit, 1990b). En af grundene til, at det kan være rimeligt at diskutere denne type *cost/benefit*-kalkuler også i denne sammenhæng, er, at den nyere vælgerforskning har vist, at vælgerne handler mere rationelt, end man ofte har været tilbøjelig til at mene, at altså *rational choice*-tankegangen er blevet yderligere underbygget også på dansk materiale (Nannestad, 1989).

Medlemsperspektivet

Hvorfor skal man egentlig være medlem af et politisk parti? Mange vælgere har aldrig stillet sig det spørgsmål, for tanken om at melde sig ind i et parti har aldrig strejfet dem – for dem er det et hypotetisk spørgsmål, som ikke kræver noget svar.

Andre – men det er kun en lille gruppe – har heller aldrig stillet sig selv spørgsmålet. De er overbeviste medlemmer – har som regel været det længe – og tanken om at sætte spørgsmålstegn ved berettigelsen af partimedlemskabet ligger dem fjernt.

Mellem disse to positioner findes to andre: Dels nogle partimedlemmer, der overvejer at melde sig ud af deres parti, dels nogle vælgere, der ikke er medlem af et parti nu, men som udmærket kan se – i hvert fald på det teoretiske plan – at det kunne være værd at melde sig ind i det parti, som de er på linje med, og som de plejer at stemme på. For disse to grupper giver spørgsmålet god mening. Den sidste gruppe er i øvrigt større end den første (Sensor, 1990).

Desværre er der ikke i Danmark blevet foretaget større repræsentative surveyundersøgelser, der specielt har fokuseret på partimedlemmerne og deres motiver for at være med i et politisk parti, selv om der i flere undersøgelser (Kristensen, 1980: 37; Bentzon, 1981: 168; Svensson og Togeby, 1989; Togeby, 1990) har været spurgt om partimedlemsskab. Derfor ved vi alligevel lidt om, hvorledes billedet var både sidst i 1970'erne og sidst i 1980'erne.

I hovedtræk er der blevet konstateret et niveau for partimedlemskab på 10-12 pct.,[5] ligesom der har kunnet iagttages en tydelig sammenhæng mellem på den ene side alder, køn, uddannelse, erhverv og stilling, samt partitilhørsforhold og så på den anden side partimedlemsskab. Vælgerundersøgelsen i 1987 viste dog, at forskellen mellem mænds og kvinders partimedlemskab nu er under kraftig nedbrydning, idet der ikke kunne konstateres nogen forskel på dette område (Togeby, 1989: 229).

I marts 1990 gennemførte opinionsanalyseinstituttet SENSOR en undersøgelse i sit svarpanel, hvor 1.242 personer gav en række oplysninger om partimedlemskab og deres syn på partierne.[6] I tabel 3 gengives en central tabel fra den udsendte rapport (Sensor, 1990).[7] Det samlede antal partimedlemmer svarer til, hvad der er blevet fundet ved de forskellige undersøgelser siden sidst i 1970'erne.

I tabel 3 er det muligt at se, hvorledes kategorierne varierer med hensyn til fordelingen på grupper af mere eller mindre stabile medlemmer og ikke-medlemmer. Selv om der i flere tilfælde er tale om små grupper – med tilsvarende stor

usikkerhed – synes der dog at være et vist potentiale for partierne i nogle af grupperne – for eksempel i de to yngste af de tre alderskategorier. Det modsvarer naturligvis, at der både for mænd og kvinder er færrest partimedlemmer i disse grupper.

Tabel 3. Partimedlemskab blandt vælgere i forskellige kategorier 1990. Pct.

Er De medlem af et politisk parti eller en politisk ungdomsforening?

HVIS MEDLEM: Tænker De på at melde Dem ud af partiet/den politiske ungdomsforening?

HVIS IKKE MEDLEM: Har De indenfor det sidste års tid overvejet at melde Dem ind i et af de politiske partier?

Opdeling: Køn/alder, bopæl og politisk tilhørsforhold

	MEDLEMMER: Tænker De på at melde Dem ud af partiet/den politiske ungdomsforening?			I alt	IKKE-MEDLEMMER Har De indenfor det sidste års tid overvejet at melde Dem ind i et af de politiske partier?			I alt	Hele vælgerbefolkningen
	Nej %	Måske %	Ja %	%	Nej %	Ja %	Ved ikke %	%	%
TOTAL	9	1	1	11	80	7	2	89	100
Mænd 18-29 år	6	1	-	7	79	12	2	93	100
-"- 30-49 år	8	2	-	10	77	11	2	90	100
-"- over 49 år ..	18	0	3	21	73	4	2	79	100
Mænd i alt	11	1	1	13	76	9	2	87	100
Kvinder 18-29 år	1	3	-	4	88	7	1	96	100
-"- 30-49 år	6	1	1	8	81	9	2	92	100
-"- over 49 år ..	10	1	0	11	83	4	2	89	100
Kvinder i alt	7	1	0	8	83	7	2	92	100
Hovedstadsområdet ...	8	1	-	9	82	8	1	91	100
Øerne bykommuner	7	2	1	10	79	9	2	90	100
Øerne øvrige kommuner	15	-	1	16	73	10	1	84	100
Jylland bykomm	6	1	1	8	82	7	3	92	100
Jylland øvr. kommuner	11	1	1	13	79	6	2	87	100
Prøvevalget 12/3-90									
Socialdemokratiet ...	12	1	0	13	78	6	3	87	100
Radikale Venstre	6	-	-	6	78	15	1	94	100
Konservative Folkep.	9	1	1	11	81	7	1	89	100
Centrum-Demokraterne	4	2	1	7	91	2	-	93	100
Socialistisk Folkep.	2	2	-	4	85	11	-	96	100
Venstre	15	2	1	18	70	11	1	82	100
Fremskridtspartiet ..	-	-	1	1	87	8	4	99	100
Øvrige partier	21	1	3	25	68	6	1	75	100
Ville ikke stemme ...	2	-	-	2	94	2	2	98	100

COPYRIGHT SENSOR - Gengivelse af undersøgelsens resultater tilladt i dagspresse, radio og TV, når Morgenavisen Jyllands-Posten og Sensor angives som kilde. Anden gengivelse, også i form af delresultater, uddrag eller tendenser, er kun tilladt efter særlig aftale.

Palle Svensson og Lise Togeby har argumenteret for, at de yngste aldersgruppers lave niveau for partimedlemskab sidst i 1970'erne var et tids- og generationsfænomen, ikke et aldersfænomen, som Ole P. Kristensen havde hævdet (Svensson og Togeby, 1986: 305ff; Kristensen, 1980).

Svensson og Togeby byggede blandt andet deres argumentation på en opdeling af materialet i vælgerundersøgelserne fra 1971 og 1979 efter fødselstiår. Sensormaterialet[8] kan bruges til en sammenligning af udviklingen frem til 1990, således som det fremgår af tabel 4, hvor der er sket en sammenlægning til mere overskuelige kategorier.

Det fremgår heraf, at der er tale om et kompliceret samspil mellem en række fænomener. Mønstret for såvel mænd som kvinder underbygger dog primært den tolkning, der taler om et generationsmæssigt fænomen. Forskellen mellem 1970'erne og 1980'erne tyder desuden på – som også Svensson og Togeby var inde på – at en særlig periodeeffekt kan identificeres, med kraftigt fald i 1970'erne og en vis stabilitet i 1980'erne (jfr. tabel 1). Endelig tyder væksten for kvinder født 1941-60 og 1926-40 på en vis alderseffekt, dvs. at der med stigende alder tilsyneladende er en lille stigning i kvinders medlemshyppighed, indtil den falder igen blandt de ældste. Hertil kommer for mændenes vedkommende, at faldet for gruppen født 1926-40 er beskedent, og at der for de 30-40-årige (født 1941-60) faktisk er tale om en stigning fra 7 til 11 pct., som er medlem af et parti.

Tabel 4. Udviklingen i fire fødselskohorters partimedlemskab, 1971-1990. Pct. partimedlemmer

	Mænd			Kvinder		
	1971	1979	1990	1971	1979	1990
Født:						
1961-1972	.	-	7	.	-	4
1941-1960	9	7	11	6	5	8
1926-1940	21	19	17	10	8	11
1925 og tidligere	28	20	15	17	10	8

Note: 1990-tallene er af hensyn til sammenligneligheden ikke vejet her.
Afgrænsningsproblemer i forbindelse med alderskategorierne betyder, at der er tale om ca.-tal. 1971- og 1979-tallene er beregnet på grundlag af Svensson og Togeby (1986: 308).

Endelig viser tabel 4 en udvikling i retning af mindre forskelle mellem mænds og kvinders partimedlemskab end tidligere, altså samme tendens, som Lise Togeby konstaterede i 1987 (Togeby, 1989: 229). Almindelig stikprøveusikkerhed gør sig naturligvis gældende i begge tilfælde, men tabel 4 viser dog en tydelig indsnævring for flere aldersgruppers vedkommende.

Svensson og Togeby forudså i deres undersøgelse af de nye mellemlags politiske deltagelse (1986: 308ff), at partiernes udsigter med hensyn til medlemstallets udvikling var ret elendige. Prognosen virkede overbevisende, men noget kunne alligevel tyde på, at den stabilisering i partiernes samlede medlemsandel, der fremgik af tabel 1, også lader sig ane i tabel 4. Udviklingen i kvindernes medlemsskab og i de yngre alderskategoriers medlemshyppighed kan vel tolkes på den måde, at der ikke er udsigt til helt så dramatiske tilbagegange i medlemstal, som partierne tidligere har måttet registrere.

De overvejelser af fordele og ulemper, som de individuelle vælgere må gennemføre for at finde ud af, om et partimedlemsskab er noget for dem, er forsøgt sammenfattet i tabel 5, der til dels bygger på Richard S. Katz' overvejelser (Katz, 1990: 154ff). Det giver sikkert sig selv, hvad der ligger i disse elementer – den første (og til dels den anden) af de anførte *benefits* er det klassiske magtmotiv, den tredje de karrieremæssige overvejelser osv. De forskellige ulemper giver vel også sig selv. Det er vigtigt at bemærke, at andre elementer kan forekomme, i hvert fald for nogle vælgere.

Tabel 5. Nogle væsentlige elementer i *cost/benefit*-kalkulen for individuelt partimedlemskab

Benefits	*Costs*
Mulighed for at påvirke partiets politik, såvel lokalt og nationalt som internationalt	Det koster penge. For nogle er det et problem, også selv om kontingentet er lille. Og indsamlinger er det svært at sige nej til
Deltagelse i kandidatudvælgelse på alle niveauer	Det tager tid. Og den skal tages fra andre aktiviteter - private, fritidsmæssige, arbejds- og karrieremæssige - som også er vigtige
Fordele af materiel eller karrieremæssig art	Man kan blive ugleset på sin arbejdsplads - p.g.a. det konkrete parti, eller fordi det slet ikke er *in* at - at være partimedlem
Samvær med andre mennesker under forhold, der svarer til ens sociale og psykiske behov (bajere/kaffe, banko/foredrag, diskussion/konspiration)	Ærgrelse og irritation, når »den demokratiske proces« forløber således, at man ender med at være uenig i sit partis politik
Tilgang til informationer	Man kan blive nødt til at beskæftige sig med emner, som man egentlig ikke er interesseret i
Oplevelsen af »at gøre noget« for at få ændret ting, man synes bør være anderledes	
I nogle organisationer og erhverv er det almindeligt at være med i et bestemt parti - som medlem lever man altså op til omgivelsernes forventninger	

I SENSOR-undersøgelsen indgik seks påstande, der skulle måle vælgernes generelle holdning til de politiske partier og til medlemskab i partierne. Hensigten var dels at undersøge, hvilken grad af positivitet partierne mødes med, dels at analysere, hvorledes denne grundholdning varierer med partimedlemsskab og med vælgernes syn på muligheden af at melde sig ind i et parti. Herved skulle partiernes medlemsmæssige potentiale kunne belyses, og en kobling til Katz' overvejelser etableres.

Ordlyden af de seks påstande samt svarfordelingerne ses i tabel 6. Den fjerde påstand i tabel 6 svarer således til den første af de i tabel 5 anførte *benefits* (»påvirke partiets program og politik«), medens den første påstand (»styrke partiet og øve indflydelse på samfundsudviklingen«) mere eller mindre svarer til den sjette

af de anførte fordele ved at være partimedlem. Desuden svarer påstand nr. 2 til dels – men også kun til dels – til den fjerde slags omkostning, idet den afspejler de frustrationer, man føler, når en mindre, magtfuld gruppe i realiteten træffer de væsentlige beslutninger.

Tabel 6. Vælgernes holdning til seks påstande om de politiske partier. Pct.

		Helt enig	Overvejende enig	Overvejende uenig	Helt uenig	Ved ikke	I alt
1)	Som medlem er man med til at styrke partiet og dermed øve indflydelse på samfundsudviklingen	23	39	17	7	14	100
2)	Der er alligevel ikke noget rigtigt demokrati i et politisk parti - det hele styres som regel af en snæver kreds	27	36	21	6	10	100
3)	Det er ikke partierne, men fagforeningerne og arbejdsgiverorganisationerne, der bestemmer det meste af, hvad der foregår i samfundet	19	34	29	8	10	100
4)	Som medlem påvirker man sit partis program og politik	16	37	22	9	16	100
5)	Man betaler alligevel til partierne over skattebilletten, så der er ingen grund til også at være medlem	20	19	19	26	16	100
6)	De politiske partier er kun interesserede i folks stemmer, ikke i hvad folk mener	27	26	23	16	8	100

Kilde: *Morgenavisen Jyllands-Posten* og *Sensor*, 1990. Tabellen gengives med tilladelse fra Sensor.

I tabel 7 ses, at der er en klar sammenhæng mellem holdningen til de tre nævnte påstande og graden af partimedlemskab. For påstand nr. 4 og påstand nr. 1 ses en klar sammenhæng mellem at være helt eller overvejende enig og at være medlem af et parti (uden tanker om at melde sig ud) eller eventuelt ikke-medlem, der overvejer at melde sig ind. Omvendt viser svarfordelingen for påstand nr. 2 – som forventet – at de, der her er helt eller overvejende enige, holder sig på lang afstand af medlemskab, medens de øvrige enten er stabile medlemmer eller har overvejet at melde sig ind.

De forskellige påstande står alene. Det betyder, at vi hverken kan vide noget om, hvorledes de vægtes eller kombineres af de udspurgte vælgere. Derfor kan de heller ikke bruges til at reproducere noget, der kunne ligne en egentlig *cost/benefit*-kalkule. Alligevel er det påfaldende, at sammenhængene i tabel 7 svarer til, hvad man skulle forvente; man kan dog kun konkludere, at tabel 7 i hvert fald ikke invaliderer forestillingen om rationel adfærd bag folks stillingtagen til partimedlemskab.

Tabel 7. Holdning til tre påstande om partier og partimedlemskab efter eget medlemskab mm. Pct.

Påstand 4:
»Som medlem påvirker man sit partis program og politik«

	Helt enig	Overvejende enig	Overvejende uenig	Helt uenig
Medlem:				
Stabil	28	8	3	2
overvejer udmeldelse	1	2	4	2
Ikke-medlem:				
overvejer indmeldelse	15	14	5	2
stabil	56	76	89	94
I alt	100	100	100	100
N =	179	474	281	116

Gamma = .55; Tau_c = .19

Påstand 1:
»Som medlem er man med til at styrke partiet og dermed øve indflydelse på samfundsudviklingen«

	Helt enig	Overvejende enig	Overvejende uenig	Helt uenig
Medlem:				
Stabil	25	6	2	2
overvejer udmeldelse	1	3	2	2
Ikke-medlem:				
overvejer indmeldelse	12	13	3	1
stabil	62	78	93	95
I alt	100	100	100	100
N =	262	498	224	147

Gamma = .54; Tau_c = .17

Påstand 2:
»Der er alligevel ikke noget rigtigt demokrati i et politisk parti – det hele styres som regel af en snæver kreds«

	Helt enig	Overvejende enig	Overvejende uenig	Helt uenig
Medlem:				
Stabil	2	6	12	38
overvejer udmeldelse	2	1	3	3
Ikke-medlem:				
overvejer indmeldelse	8	8	17	8
stabil	88	85	68	51
I alt	100	100	100	100
N =	307	460	270	78

Gamma = .44; Tau_c = .16

Note: De vælgere, der har svaret »ved ikke« på en eller flere af de tre påstande, er i næsten samtlige tilfælde ikke medlemmer af et politisk parti og overvejer heller ikke at blive det.

Det er nærliggende at forestille sig, at påstandene i tabel 6 lader sig kombinere til en samlet skala. Der er derfor blevet gennemført dimensionalitetstest ved hjælp af Mokkens skaleringsprogram (Mokken, 1971; Tonsgaard, 1980). Det viser sig, at påstand nr. 3 (som *også* handler om fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer) ikke passer ind i en sådan skala; det kan ikke undre, da den netop også inddrager en anden holdningsdimension. Når denne påstand udelades, giver svarene på de øvrige et kumulativt mønster. En dikotomisering muliggør så etablering af en skala for »indstilling til partier og partimedlemskab« med værdier fra 0 (mest negativ) til 5 (mest positiv). [9]

Tabel 8 bekræfter billedet af en stærk sammenhæng mellem på den ene side adfærd og overvejelser i relation til partimedlemskab og på den anden side indstillingen til partier og partimedlemskab. Selv om præcis halvdelen af de mest positive hverken er partimedlemmer eller overvejer at blive det, er det alligevel her, at vi finder forholdsvis flest partimedlemmer (uden overvejelser om at melde sig ud), nemlig 29 pct., hvortil kommer, at 17 pct. overvejer at melde sig ind i et parti. De politiske partier har altså et potentiale af generelt positivt indstillede, der endog er begyndt på overvejelserne. Mon ikke det er her, partierne skulle sætte ind, hvis de vil have flere medlemmer?

Tabel 8. Partimedlemskab efter generel holdning til partier og partimedlemskab mm. Pct.

Skalaværdier:	0	1	2	3	4	5	I alt
Medlem:							
stabil	-	2	1	7	15	29	8
overvejer udmeldelse	1	1	2	1	2	4	2
Ikke-medlem:							
overvejer indmeldelse	3	4	7	12	20	17	9
stabil	96	93	90	80	63	50	81
I alt	100	100	100	100	100	100	100
N =	275	195	245	171	161	195	1.242

Gamma = -.64; Tau_c = -.25

Perspektivet har her været, at vælgernes opfattelse af de politiske partier er blevet set som årsag til vælgernes handlinger, indmeldelse eller ikke-indmeldelse. Det siger sig selv, at kausalrelationen måske er omvendt, at altså aktuelle såvel som potentielle medlemmer giver udtryk for en mere positiv holdning til partierne, end de ellers ville gøre – at deres syn på partierne altså er bestemt af deres medlemskab.

Opfattelsen af partimedlemskab som et resultat af en rationel kalkule over fordele og ulemper, betyder ikke, at alt er kold beregning. Fordelene og ulemperne vedrører præcis de mange forskellige forhold, som hver enkelt lægger vægt på – også af følelsesmæssig art – samtidigt med, at også både kortsigtede og langsigtede overvejelser indgår, præcis som hver enkelt ønsker at vægte den slags overvejelser i forhold til hinanden.

Partimedlemskab som et udslag af rationel adfærd skal nu belyses ved inddragelse af yderligere to former for data, hvoraf den første stammer fra den analyse

af partimedlemskab, som Ole P. Kristensen gennemførte omkring 1980 i forbindelse med undersøgelsen af den politiske beslutningsproces i Danmark (Kristensen, 1980: 56f). Her blev partimedlemmer spurgt, hvorfor de var medlem, og tidligere medlemmer om grundene til deres udmeldelse. Svarene fremgår ikke særlig detaljeret af den pågældende artikel, men en tilbagevenden til de originale data viser, at der for begge grupper er tale om svar og begrundelser, der korresponderer godt med elementerne i tabel 5.[10]

For eksempel var der op imod en tredjedel af de tidligere medlemmer, der angav politisk og personlig uenighed med deres tidligere parti som begrundelse for ikke længere at være med. Der er altså ikke tale om en generel afstandtagen fra at være med i et parti, men en konkret belastning – og omkostning – som vedkommende ikke længere ville bære. Det svarer godt til den sidste af de fire slags *costs* i tabel 5. Den næststørste gruppe af svar vedrører på forskellig måde »manglende interesse«. Ud over, at det kan være en helt korrekt og legitim begrundelse, må det antages, at den også dækker over, at resultatet af den samlede kalkule er blevet negativt. Udover disse to hovedgrupper af svar, var der mere end 20 pct., der angav manglende tid, 10 pct., at det blev for dyrt, og nogle få pct., at de havde skiftet erhverv.

Det giver god mening at fortolke Kristensens data som støtte til forståelsen af partimedlemskabet som et udslag af en rationel overvejelse: Vælgerne tager stilling til spørgsmålet om at blive medlem – eller om at melde sig ud – på grundlag af en helhedsvurdering, hvori der indgår en række elementer, som måske nok har en vis fælles karakter, men som blandes i et individuelt forhold, fordi der er tale om mennesker i forskellige sociale og politiske sammenhænge.

Partimedlemskab er også blevet analyseret af Eggert Petersen og hans medarbejdere i en undersøgelse af den socialdemokratisk partiforening i Herlev (Eggert Petersen (red.), 1977). Analysen af de daværende[11] partimedlemmer og deres syn på partiet og partiforeningen viser klart betydningen af en række forhold, der svarer til den opfattelse af den rationelle overvejelses betydning – sammmen med en række andre faktorer – som dette afsnit tager udgangspunkt i, og der er ingen grund til at tro, at undersøgelsens konklusioner ikke længere skulle være gyldige. Der foreligger ikke oplysninger om den samlede andel af partimedlemmer i Herlev i begyndelsen af 1970'erne, men de nuværende ca. 8 pct. er i hvert fald ikke meget over landsgennemsnittet (Andersson m.fl., 1989: 84f).

Konklusionen er, at aktørperspektivet og forestillingen om vælgernes rationelle adfærd er velegnede redskaber til forståelse af, hvorfor partierne mister medlemmer. Vælgernes kalkuler vedrørende fordele og ulemper ved partimedlemskab får dem ikke til at melde sig ind – og blive inde – i samme omfang som tidligere, selv om det naturligvis er vanskeligt at vide, hvorledes forholdet mellem kalkulens elementer for de individuelle vælgere har udviklet sig over tid. Man må også antage, at udvalget af relevante elementer har forandret sig i tidens løb. Hertil kommer, at elementernes vægt i kalkulerne sikkert ikke har udviklet sig ens – og i hvert fald ikke for forskellige personer. Disse vanskeligheder for den empiriske analyse ændrer imidlertid ikke noget ved tilgangens teoretiske kvaliteter.

Partiperspektivet

Hvad gør så partierne og deres ledelser i den situation, som de naturligvis har bemærket? De spørger selvfølgelig på samme måde: Hvorfor skal man egentlig have medlemmer? Hvilke *costs* er der, og hvilke *benefits* er der?

Richard S. Katz (1990: 145f) har trukket nogle af de elementer frem, der må spille en rolle, når dette spørgsmål skal besvares, og der kan derfor være grund til at se på hans argumentation. Katz peger på, at den samfundsmæssige udvikling – med ændringer i samfundets socioøkonomiske struktur, stigende volatilitet, ændringer i mediestrukturen osv. – i stigende grad har gjort det nødvendigt for de politiske ledere at rette opmærksomheden mod vælgerkorpset under ét. Til gengæld er det blevet mindre væsentligt at arbejde med partiets medlemmer – hvis antal jo også hele tiden bliver mindre, og hvor man derfor nemt kan forfalde til en lidt defaitistisk indstilling – især hvis man ved, hvorledes den strukturelle udvikling i samfundet må formodes at blive. Hertil kommer, at medlemmerne hyppigt har en anden opfattelse end partiets politiske ledelse af, hvad partiets mål er og skal være – såvel på de forskellige *policy*-områder som på organisatoriske og personlige områder. Det kan føre til flere og flere konflikter mellem de forskellige niveauer i de forskellige partier. Heri er der intet nyt, men der er grund til at tro, at karakteren og hyppigheden af sådanne konflikter i stigende grad vil blive præget af balancen mellem ledelsens orientering mod vælgerkorpset og valgmæssig succes og medlemmernes orientering mod principper og *policies*.

Medlemmerne er i mange tilfælde blevet vanskeligere at have med at gøre end tidligere – bedre uddannelse og muligheden for kunne bruge alternative kanaler for politisk påvirkning spiller en vigtig rolle i den forbindelse. Samtidig betyder fjernsynets efterhånden næsten helt dominerende stilling, at partimøderne, partipressen og de aktive partimedlemmer spiller en mindre rolle, når partiets synspunkter skal kommunikeres ud til offentligheden, dvs. vælgerne, selv om man kunne sige, at den utilstrækkelige og ofte overfladiske information via fjernsynet netop øger behovet for en mere dybtgående orientering og information, som burde være en naturlig opgave for de politiske partier. Samme forskydning i fokus for opmærksomheden har partistøttens beregning på grundlag af partiernes stemmetal betydet. Der er også grund til at understrege, at samtidig med, at partiorganisationerne ikke længere kan fungere som effektivt bindeled til offentligheden, når der er så relativt få medlemmer, har de vælgere, der ikke er medlemmer i noget parti, ingen vanskeligheder ved at kommunikere med partierne og deres ledelser gennem mangfoldigheden af interesseorganisationer (Katz, 1990: 145f).

Partierne overvejer altså, hvad deres behov er for medlemmer, når det på en lang række områder er vælgerne, der tæller mest (blandt andet både med hensyn til mandaterne i Folketinget og med hensyn til statens økonomiske støtte, der beregnes udelukkende på grundlag af stemmetal, ikke medlemstal). Vil det i den situation være hensigtsmæssigt at nedtone medlemsorganisationen til et lavpunkt og så koncentrere pengene og talenterne og kræfterne i en udvikling af en moderne, resultatorienteret reklame- og kommunikationsorganisation, der virkelig kunne få fat i vælgerne – altså at forsætte udviklingen i retning af »mediepartier«, som Mogens N. Pedersen (1989) har talt om?

De første tilløb til politiske partier i midten af forrige århundrede havde karakter af støtteorganisationer til sikring af de enkelte kandidaters valg. Også Venstre og Højre havde i begyndelsen primært den karakter. Måske er vi igen på vej i den retning, hvor partierne mere end noget andet er organisationer, der skal sikre valget af så mange kandidater som muligt, men ikke nødvendigvis ved hjælp af en talmæssigt stærk medlemsorganisation – måske endda tværtimod?

Det kan tolkes som et skridt i den retning, at der tilsyneladende er en voksende tendens til, at de lokale partiforeninger ikke kun ser på partiets samlede valgresultat. Det er i stigende grad blevet vigtigt, at man også er i stand til at få valgt *sin egen* kandidat til Folketinget – eller den lokale vælgerforenings kandidat til byrådet. Derfor oplever man i stigende grad, at et partis kandidater konkurrerer med hinanden – mere eller mindre åbenlyst. Denne udvikling ses i øvrigt ikke kun i Danmark (Katz, 1980). Det kan kun betyde, at det også må være blevet lidt sværere at argumentere for medlemskab og for betydningen af den overordnede partimæssige solidaritet.

Katz (1990) hævder også, at man kan se en udvikling i retning af, at partibegrebet bliver en betegnelse, en etiket, som partiledelserne bruger, og som de er kendt under – og derudover er »partiet« primært en ramme, som bruges til at koordinere den politiske elites adfærd i bestemte sammenhænge. Følgelig er partierne ikke længere medlemmernes eller befolkningens redskab, men en del af samfundets magtstruktur, som vælgerne kan vælge imellem og give karakter, når de skal udøve den legitimerende, demokratiske kontrol.

I forsøget på at svare på spørgsmålet om, hvorfor man skal have medlemmer, foretager partierne og deres ledelser også en form for *cost/benefit*-kalkule, hvor de sætter forskellige elementer over for hinanden. Ligesom de enkelte medlemmer og vælgere vejer fordele og ulemper ved at være medlem af et parti mod hinanden, gør partierne og deres ledelser det samme – og resultatet heraf bestemmer, hvor megen vægt de vil lægge på den side af det organisatoriske arbejde. Som et konkret eksempel på sådanne overvejelser kan henvises til en diskussion i SF om behovet for medlemmer (Dyhr og Skou Andersen, 1989: 123; se også Fischer, 1990).

I tabel 9 er vist en opstilling af nogle af de elementer, der normalt vil indgå i en sådan kalkule. Der er naturligvis ikke dermed taget stilling til, hvorledes elementerne vægtes af de enkelte partier i deres konkrete kalkule, herunder om nogle af elementerne tillægges vægten 0. Og et forsøg på afbalancering af kortids- og langtidsfaktorer er bevidst undladt for ikke at komplicere opstillingen.

Hvis man sammenligner resultatet af de overvejelser, som for eksempel CD og Socialdemokratiet har gennemført, placerer de sig åbenbart meget forskelligt: CD har gjort regnestykket op med det resultat, at det ikke kan betale sig at have en stærk medlemsorganisation, medens Socialdemokratiet gerne vil have mange medlemmer og gerne ville kunne ændre på den nuværende udviklingslinje. CD mener, at ulemperne (som for eksempel kunne vise sig i et ønske om programindflydelse) ved at have en stærk medlemsorganisation er langt større end fordelene. Socialdemokratiet mener af en lang række grunde – for eksempel at medlemmerne er et godt aktiv i valgkampe (Christensen, 1990: 33-34) – at det er ønskværdigt med mange medlemmer.

Tabel 9. Nogle væsentlige elementer i partiernes og partiledelsernes *cost/benefit*-kalkule af partimedlemskab

Benefits	*Costs*
Medlemmer er stabile vælgere; i en tid med stor volatilitet er det en fordel	Opretholdelse af en partiorganisation koster tid, penge og psykisk energi, som kunne bruges på anden vis - for eksempel til vælgerpleje
At have mange medlemmer betyder, at man kan »være til stede« i lokale mand-til-mand-diskussioner om politik	Medlemmer vil have indflydelse. Det kan give problemer, hvis programpunkter, som er vigtige formedlemmerne, skydes til side i en politisk forhandlingssituation
Indtægter i form af kontingenter og fra indsamlinger mm.	
Bevis på, at man har støtte i befolkningen - også vigtigt ved kandidatopstillinger mm.	
En forbindelseslinje til »borgerne«/almindelige mennesker - vigtigt, når programpunkter og politiske synspunkter skal prøves af	

Det er ikke mærkeligt, at partierne kan komme til forskellige resultater, når de skal vurdere, om de gider have besværet med medlemmer, som oven i købet af og til vil have indflydelse. Det gælder måske endda i stigende grad nu, hvor det giver flere penge i offentlig partistøtte, hvis man har mange vælgere, end hvis man har få, og hvor det derfor – både af hensyn til indflydelsen i Folketinget og af hensyn til partiets økonomi – er langt vigtigere med et stort stemmetal end et stort medlemstal, hvis man på grund af begrænsninger i økonomiske og/eller personelle ressourcer må prioritere mellem forskellige former for hverveindsats. Tilsyneladende er hverken partiernes generalsekretærer eller de lokale tillidsfolk i tvivl om, at stemmetallet – og dermed den politiske indflydelse – i så fald er langt det vigtigste.

Der er en nøje sammenhæng mellem partiledelsernes *cost/benefit*-kalkuler og de tilsvarende overvejelser på det individuelle niveau. Ændringer i balancen og i udformningen af de enkelte elementer på det ene niveau spiller ind på resultatet af overvejelser på det andet niveau. Det ved alle involverede, men det gør det ikke nemmere at vurdere, hvad resultatet af et bestemt tiltag bliver.

Hvis et parti bestemmer sig til at satse på medlemmer – hvis altså *benefits* vejer tungest – betyder det ikke uden videre, at aktuelle eller potentielle medlemmers *individuelle cost/benefit*-kalkuler får et positivt nettoresultat. Måske er den grad af indflydelse på programformulering og politikudformning, som skal til for at gøre medlemskab attraktivt for vælgerne, større end hvad partiets ledelse i sine overvejelser har forestillet sig. Eller partimedlemmer, der har lyst til at gøre en indsats i en valgkamp, kan måske opleve, at deres ideer bliver skubbet til side, fordi ønsket om at professionalisere valgkampen kræver, at kommunikationseksperterne får mere at skulle have sagt end de almindelige aktivister (Ware, 1986: 121).

Man risikerer altså sommetider en konflikt mellem medlemmernes ønsker om, hvad deres medlemskab kan og skal bruges til, og partiledelsernes opfattelse af, hvad der er nødvendigt for at få størst mulig indflydelse. Hvis man for eksempel – hvad meget jo kunne tale for – bestemmer sig til at give større reel indflydelse til medlemmerne, ændres regnestykket automatisk for partiet selv. Der er altså en intim og kompliceret sammenhæng mellem de to kalkuler, som måske også har et forskelligt forhold mellem betydningen af korttids- og langtidsfaktorer.

Meget tyder dog på, at i hvert fald nogle partiledere og partisekretærer er helt opmærksomme på, at det i vore dage er overordentlig vanskeligt at satse på både mange medlemmer og mange vælgere på samme tid.

Konklusion

På det metodisk-teoretiske plan kan det konkluderes, at det har været hensigtsmæssigt at kombinere strukturperspektivet med aktørperspektivet, idet det herved har været muligt at etablere en mere tilfredsstillende forståelse af årsagerne til faldet i partiernes medlemstal, end det ellers ville have været muligt. Det har altså været nyttigt at anlægge, hvad der i indledningen blev kaldt en suppleringssynsvinkel. Det fremgik også af figur 2, der netop var en måde at sammenstille struktur- og aktørperspektiverne på.

På det substantielle plan er konklusionen nok mindre positiv: Intet tyder på, at tilværelsen bliver lettere for partiorganisationerne – vel snarest tværtimod. Det er også naturligt at spørge, om vi ikke står et sted i historien, hvor det er ved at blive indlysende, at de klassiske massepartier ikke er det naturgivne fænomen, som nogle troede engang. De klassiske massepartier vil måske vise sig at være et fænomen, der passede til én historisk periode, men som må skifte karakter, hvis de vil passe til det samfund, vi nu lever i?

Verden er blevet en anden, end den var engang. Det opleves ikke længere som nødvendigt at være solidarisk med sin klasse (hvis man ved, hvad dét er) eller sit parti (hvis man ved, hvad dét er). Dét vil ikke ændre sig – og derfor vil de politiske partier også i de kommende årtier have i massevis af problemer – med hinanden, med vælgere, der bliver mere bevægelige og mere troløse – eller, om man vil, mere rationelle i deres adfærd – og med færre medlemmer, fordi det bliver stadigt sværere at se, at *cost/benefit*-kalkulen giver et positivt resultat, når man overvejer, om man skal være medlem!

Det udviklingsperspektiv for partierne, der følger heraf: At de alle (om end i forskellig grad og forskellig takt) er på vej til at blive valg- og mediepartier, er afgørende for vurderingen af, hvorledes deres fremtid kommer til at forme sig. Samtidig peger det vel også på nye samfundsmæssige problemer: Hele den lange proces siden sidste århundrede, med samfundsmæssig modernisering, bedre uddannelse, forbedringer i de socialt dårligt stilledes forhold, bedre boliger osv., har som et følgefænomen – i hvert fald for nogle af partierne, og vel først og fremmest for Socialdemokratiet – haft en vis nedbrydning af de tidligere identitets- og loyalitetsforhold. De stadigt faldende medlemstal er både en indikator på denne udvikling og et resultat af hele processen, og man må spørge, om ikke processens forløb medfører et vakuum, der må give problemer? Er vælgernes flygtighed og par-

timedlemmernes søgen bort ikke udtryk for, at folk nu er mere isolerede, forvirrede og usikre end tidligere? Og er der egentlig grund til at tro, at det vil blive bedre i fremtiden?

Der blev ovenfor peget på, at forklaringerne på Venstres og Socialdemokratiets medlemsmæssige problemer ikke er identiske. Men begge partierne er gamle, og forandringen fra tidligere opleves derfor som særligt voldsom. For nogle af de nyere partier har situationen hele tiden været en anden, og der kan afslutningsvis være grund til at minde om, at nogle partier måske slet ikke har brug for store og stærke partiorganisationer, idet deres potentielle medlemmer på grund af mange personlige ressourcer udmærket kan føle sig knyttet stærkt og stabilt til et parti uden at have behov for at få det bekræftet via et formelt medlemskab. I det omfang, denne *kognitive mobilisering* gør sig gældende, er det beskedne antal medlemmer måske et mindre problem, end det ellers ville have været. Det er oplagt at pege på SF som et parti, der er præget af kognitiv mobilisering – og vel også Det radikale Venstre? Alligevel giver også disse to partier nu udtryk for, at de oplever medlemstilbagegangen som et problem.

Om hele denne udvikling vil føre til forvirring og samfundsmæssig opløsning, *om* partierne vil kunne reorganisere sig selv og samfundet – måske ved at søge tilbage til en tydeligere markering af ideologiske forskelle – eller *om* det fører til reel politisk fornyelse med nye organisationsformer, lokalt og nationalt, kan ingen vide. Vi ved kun, at processen i hvert fald ikke stopper her, således som blandt andre Panebianco har fremhævet (1988: 262ff).

Selv om samfundet, medierne og meget andet har ændret sig, så er det dog stadig partierne, der selv afgør, hvilken slags medlemsorganisation de ønsker at have, og hvilken rolle den skal spille. Det er oplagt at minde om strategiforskellen mellem de skandinaviske socialdemokratier, som Diane Sainsbury (1983) har peget på, hvor SAP ved at satse på organisationsudviklingen har været i stand til at klare en række problemer bedre end især sit danske søsterparti.

Som Richard Katz har understreget (1990: 159), er der behov for undersøgelser i to retninger, hvis forståelsen af partiernes nuværende situation og sandsynlige udviklingsretning skal fremmes. Den ene retning er identifikation af elementerne i partiledelsernes overvejelser over, om det kan betale sig at have medlemmer – hvorledes de forskellige elementer vægtes – og hvorfor! Denne forskningsretning er spændende, men ikke nem: Det vil blandt andet være vanskeligt at komme frem til virkeligt pålidelig information.

Den anden retning er medlemmerne. Der er behov for at intensivere og skærpe analysestrategierne med henblik på at fremskaffe mere sikker viden om medlemmernes motiver til melde sig ud af partierne (eventuelt bare at droppe ud i forbindelse med flytning, manglende kontingentbetaling, osv.). Det bør kombineres med spørgsmål om de oprindelige grunde til at melde sig ind, oplevelsen af, om de oprindelige forventninger blev opfyldt i rimelig grad, og om det konkrete aktivitetsniveau. For medlemmer, der overvejer udmeldelse, ville begrundelserne tilsvarende være yderst interessante. Der må i denne forbindelse knyttes store forventninger til planlagte og igangværende norske og svenske undersøgelser, der netop inddrager disse aspekter (se således Heidar, 1990).

Over for medlemmerne står de vælgere, der ikke er medlemmer. De mange, der ikke et øjeblik kunne tænke sig at melde sig ind i et politisk parti, kunne spørges om grundene til deres holdning – samt om de for alvor søgte andre kanaler for politisk indflydelse, eller om de generelt var relativt passive – medens tidligere partimedlemmer skulle spørges om grundene til, at deres *cost/benefit*-kalkule blev negativ – og hvorlænge, det derefter varede, inden de meldte sig ud.

Måske ville den mest interessante gruppe at interviewe blive de ikke-medlemmer, der faktisk har overvejet medlemskab. Gruppen er blevet mindre siden 1979, men det er trods alt her, at de partier, der for alvor er interesserede i medlemmer, må søge erstatning for »de gamle, som faldt«. I denne gruppe burde der især ses på, hvad der indtil nu har været hindringen for, at man har meldt sig ind – på trods af den generelt positive holdning til partier og partimedlemskab (jf. tabellerne 7 og 8). Der har ikke været mulighed for her at sondre mellem de forskellige partiers situation på grund af for få respondenter, men der kan nemt vise sig at eksistere en forskellig mulighedssituation for partierne, fordi de appellerer til forskellige mennesker og har forskelligt at byde på, ideologisk og på anden vis.

Konklusionen på det forskningsstrategiske plan er klar: De mest påtrængende og spændende forskningsspørgsmål lægger op til, at der i den fremtidige forskning primært skal anlægges et aktørperspektiv. Det betyder ikke, at strukturperspektivet er udtømt og strukturovervejelserne afsluttet – kun, at det nu er spørgsmål om partimedlemskabets »politiske økonomi«, der trænger sig mest på.

Meget tyder på, at det er ved at gøre deltagelse i udformningen af lokalpolitikken attraktiv, at partierne bedst kan gøre medlemskab til noget, som fortsat er meningsfuldt. Måske er konklusionen ligefrem, at de politiske partiers fremtid som medlemsorganisationer er direkte afhængig af, hvad der foregår på det lokale niveau, både med hensyn til at inddrage medlemmerne i den faktiske politikudformning og med hensyn til at etablere attraktive sociale sammenhænge – og partierne har samtidigt behov for medlemmer for i det hele taget at kunne fungere lokalt (Ware, 1987: 133-135; Elklit, 1990a: 24-25).

Noter

1. Artiklen er en revideret udgave af et paper til arbejdsgruppen om »Partiorganisation og partieliter«, 9. nordiske statskundskabskonference, Reykjavik, august 1990. Nogle af synspunkterne blev også præsenteret på Christiansborg 21. april 1990 på en konference om de politiske partier (Elklit, 1990b; 1990c). Tak til dem, der har kommenteret den første version.
2. At Karl Hjortnæs fra Socialdemokratiet har peget på samme faktor, for eksempel som repræsenteret ved de lokale sygekasseadministrationer, gør ikke i sig selv argumentationen overbevisende.
3. Bjørn Hansen, tidligere partisekretær i Det radikale Venstre, har dog peget på, at der umiddelbart efter 1970 var et overraskende stort fald i medlemstallet, som også i konkrete tilfælde kunne relateres til Kommunalreformens fremmedgørende virkninger.
4. Denne opfattelse er blevet bekræftet af Krister Ståhlberg i forbindelse med et seminar, som AKF afholdt på Schæffergården, 25.-26. april 1990.
5. Der er ikke noget mærkeligt i, at der ved repræsentative undersøgelser konstateres et niveau for partimedlemskab, der er højere, end hvad en beregning for hele vælgerkorpset fører til.

6. Panelet omfatter ca. 1.500 personer, så svarprocenten er 83. Alle deltagere er fyldt 18 år.
7. Gengivelsen sker med tilladelse fra opinionsanalyseinstituttet SENSOR, som takkes for udvist imødekommenhed.
8. Det originale datamateriale er stillet til rådighed af Gunnar Sehested-Larsen, SENSOR, som naturligvis ikke har noget ansvar for dets anvendelse her.
9. Loevingers H = .54; H-værdierne mellem item-par varierer mellem .35 og .70. »Ved ikke«-kategorien er efter afprøvning af svarmønstrene ved dikotomiseringen blevet placeret sammen med de »ikke-positive« svar.
10. De pågældende data er tilgængelige på Dansk Data Arkiv i Odense under nr. DDA-0678.
11. Undersøgelsen blev gennemført 1973-74.

Litteratur

Andersson, Marianne, Gunnar Gjelstrup, Anna Koch, Grete Korremann og Jørgen Nielsen (1989). *Lokaludvalg - en vej til demokrati og effektivitet?*, København: AKFs Forlag.

Bentzon, Karl-Henrik (1981). *Kommunalpolitikerne*, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.

Borre, Ole (1979). »Ustabilitet ved parlamentsvalg i fire nordiske lande 1950-1977«, pp. 17-45 i Mogens N. Pedersen (ed.), *Dansk politik i 1970'erne*, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.

Christensen, Steen (1990). »Kommentar«, pp. 31-34 i Jørgen Elklit (red.), *De politiske partier - nu og i fremtiden*, København: Lintas/GR

Dyhr, Villy og Mikael Skou Andersen (1989). »Kan realisme begejstre?«, pp. 121-127 i Pernille Frahm m.fl. (red.), *Mod andre tider. Til debatten om socialisme år 2000...*, Århus: SP Forlag.

Elklit, Jørgen (1984). »Det klassiske danske partisystem bliver til«, pp. 21-38 i Jørgen Elklit og Ole Tonsgaard (eds.), *Valg og vælgeradfærd. Studier i dansk politik*, Århus: Politica. 2. udg. 1986.

Elklit, Jørgen (1990a). *Sub-National Election Campaigns: The Danish Local and Regional Elections of November 21, 1989*, paper prepared for presentation at the workshop on »Electoral Campaigning in Western Europe«, ECPR Joint Sessions of Workshops, Bochum, FRG, April 2-7, 1990. Forventes trykt i *Scandinavian Political Studies*, vol. 14, no. 3 (1991).

Elklit, Jørgen (1990b). »Danskerne trætte af partipolitik«, kronik i *BT*, 21. april jf. pp. 21-25 i Jørgen Elklit (red.), *De politiske partier - nu og i fremtiden*, København: Lintas/GR.

Elklit, Jørgen (1990c). »Hvorfor er de politiske partiers situation så forandret?«, pp. 13-20 i Jørgen Elklit (red.), *De politiske partier - nu og i fremtiden*, København: Lintas/GR.

Fischer, Christian (1990). »Kommentar«, pp. 42-44 i Jørgen Elklit (red.), *De politiske partier - nu og i fremtiden*, København: Lintas/GR.

Glans, Ingemar (1989). »Langtidsudviklingen i dansk vælgeradfærd«, pp. 52-83 i Jørgen Elklit og Ole Tonsgaard (eds.), *To folketingsvalg. Vælgerholdninger og vælgeradfærd i 1987 og 1988*, Århus: Politica.

Goul Andersen, Jørgen (1984). »Udviklingen i sociale modsætningsforhold frem mod år 2000«, pp. 13-89 i J. Goul Andersen, F. Kenneth Hansen og Ole Borre, *Konflikt og tilpasning. Om sociale modsætninger, indkomstulighed, demokrati*, Egmont Fondens Fremtidsstudie, København: Aschehoug Dansk Forlag.

Harrop, Martin and William L. Miller (1987). *Elections and Voters. A Comparative Introduction*, Houndmills, Basilstoke, and London: Macmillan.

Heidar, Knut (1990). *Når partiene kommer på trygd - får partimedlemmene da statsstipend?*, paper til arbejdsgruppen om »Partiorganisasjon og partieliter«, 9. nordiske kongress for statsvitenskap, Reykjavik, 15.-18. august 1990; Oslo: Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Katz, Richard S. (1980). *A Theory of Parties and Electoral Systems*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

Katz, Richard S. (1990). »Party as linkage: A vestigal function?«, *European Journal of Political Research*, vol. 18, pp. 143-161.

Kristensen, Ole P. (1980). »Deltagelse i partipolitiske aktiviteter«, pp. 31-61 i Erik Damgaard (ed.), *Folkets veje i dansk politik*, København: Schultz.

Mokken, R.J. (1971). *A Theory and Procedure of Scale Analysis*, Haag & Paris: Mouton.
Nannestad, Peter (1989). *Reactive Voting in Danish General Elections 1971-1979. A Revisionist Interpretation*, Aarhus: Aarhus University Press.
Panebianco, Angelo (1988). *Political parties: organization and power*, Cambridge: Cambridge University Press.
Pedersen, Mogens N. (1983). »Changing patterns of Electoral Volatility in European Party systems, 1948-1977: Explorations in Explanation«, pp. 29-66 i Hans Daalder og Peter Mair (eds.), *Western European Party Systems. Continuity and Change*, Beverly Hills, Calif., and London: SAGE.
Pedersen, Mogens N. (1987). »The Danish 'Working Multiparty System': Breakdown or Adaption?«, pp. 1-60 i Hans Daalder (ed.), *Party Systems in Denmark, Austria, Switzerland, the Netherlands, and Belgium*, London: Fr. Pinter.
Pedersen, Mogens N. (1989). »En kortfattet oversigt over det danske partisystems udvikling«, *Politica*, vol. 21, nr. 3, pp. 265-287.
Petersen, Eggert (red.) (1977). *Idealer og realiteter i en vælgerforening*, København: SOC.
Petterson, Olof, Anders Westholm og Göran Blomberg (1989). *Medborgarnas makt*, Stockholm: Carlssons.
Sainsbury, Diane (1983). »Functional Hypotheses of Party Decline: The Case of the Scandinavian Social Democratic Parties«, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 6 (New series), No. 4, pp. 241-260.
Sainsbury, Diane (1985). »The Electoral Difficulties of the Scandinavian Social Democrats in the 1970s. The Social Bases of the Parties and Structural Explanations of Party Decline«, *Comparative Politics*, vol. 18, no. 1, pp. 1-19.
Selle, Per og Lars Svåsand (1988). *Membership in Party Organizations and the Problem of Decline of Parties*, revised version of a paper prepared for the ECPR-workshop on »Party strategies and party voter linkages«, Rimini, 1988; Bergen: Department of Comparative Politics, University of Bergen and Norwegian Research Centre in Organization and Management.
Sensor (1990). *Vælgerforeninger*. En opinionsundersøgelse udført 12. marts 1990.
Sundberg, Jan (1987). »Exploring the Basis of Declining Party Membership in Denmark: A Scandinavian Comparison«, *Scandinavian Political Studies*, vol. 10, nr. 1, pp. 17-38.
Sundberg, Jan (1989). »Premisser för politisk massmedlemskab: partierna i Danmark i nordisk jämförelse«, *Politica*, vol. 21, nr. 3, pp. 288-311.
Svensson, Palle og Lise Togeby (1986). *Politisk opbrud. De nye mellemlags græsrodsdeltagelse: Årsager og konsekvenser belyst ved en ungdomsundersøgelse*, Århus: Politica.
Svensson, Palle og Lise Togeby (1989). »Græsrodsdeltagelse mellem politisk mobilisering og interessevaretagelse«, pp. 328-356 i Jørgen Elklit og Ole Tonsgaard (eds.), *To folketingsvalg. Vælgerholdninger og vælgeradfærd i 1987 og 1988*, Århus: Politica.
Svensson, Palle og Lise Togeby (1991). *Højrebølge?*, Århus: Politica.
Søllinge, Jette og Niels Thomsen (1991, i trykken). *De danske aviser 1634-1989*, Bind 3: 1918-1989, Odense: Dagspressens Fond, i kommission hos Odense Universitetsforlag.
Togeby, Lise (1989). »Politiseringen af kvinder og af kvindespørgsmålet«, pp. 227-254 i Jørgen Elklit og Ole Tonsgaard (eds.), *To folketingsvalg. Vælgerholdninger og vælgeradfærd i 1987 og 1988*, Århus: Politica.
Togeby, Lise (1990). *Årsager til og konsekvenser af det faldende partimedlemsskab i Danmark i 1970'erne og 1980'erne*, paper til arbejdsgruppen om »Partiorganisation og partieliter«, 9. nordiske statskundskabskonference, Reykjavik, 15.-18. august 1990; Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
Tonsgaard, Ole (1980). *Om Mokkens skaleringsprocedure*, Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet (stencil.).
Ware, Alan (1986). »Political parties«, pp. 110-143 i David Held and Christopher Pollitt (eds.), *New Forms of Democracy*, London: SAGE (in association with The Open University).
Ware, Alan (1987). *Citizens, Parties and the State. A Reappraisal*, Cambridge: Polity Press.
Worre, Torben (1989). *Det politiske system i Danmark*, 5. udgave, København: Akademisk Forlag

Erik Albæk

Den politiske dagsorden – en skraldespand? AIDS som illustrativ case

Med udviklingen af den såkaldte »skraldespandsmodel« i begyndelsen af 1970'erne skete der et egentligt brud med den klassiske beslutningsteoris rationalitetsforudsætning, idet skraldespandsmodellen ikke betragter en beslutningsproces som en målstyret kobling mellem problemer og løsninger, men som en tidsbestemt kobling mellem fire af hinanden uafhænginge strømme, nemlig strømme af beslutningsanledninger, problemer, løsninger og deltagere. Modellen antages ifølge dens ophavsmænd at have størst relevans i situationer, hvor et nyt værdisæt er under opbygning. Politisk dagsordenfastsættelsen er et eksempel på en sådan situation. Modellen benyttes som inspiration til at analysere et konkret dagsordenfastsættelsesforløb: AIDS i Danmark.

Tirsdag den 3. september 1985 kl. 19.33 blev Terkel Andersen interviewet i forbindelse med aftenens hovedhistorie i TV-Avisen, der dengang var Danmarks eneste. Terkel Andersen var formand for Danmarks Bløderforening og dermed for en medlemskare, der i flere år havde levet i konstant frygt for, at de livsvigtige blodpræparater, som bløderne jævnligt må indtage for at sikre en tilstrækkelig koagulering af deres eget blod, skulle være inficeret med det dødsensfarlige HIV-virus. I mere end et halvt år havde bløderne gennem henvendelser til sundhedsmyndighederne forsøgt at sikre sig varmebehandlet og dermed virusinaktiveret medicin.

Forgæves. HIV-fri blødermedicin stod ikke højt på Sundhedsstyrelsens dagsorden. Ej heller på dagsordenen hos den ansvarlige minister for sundhedsområdet, indenrigsminister Britta Schall Holberg. Men denne aften røg spørgsmålet på mindre end en halv time til tops hos ministeren, og nu var der bingo for bløderne. Kort før TV-Avisens afslutning blev der bragt en oplysning fra indenrigsministeren om, at bløderne ville kunne få udenlandsk varmebehandlede blodpræparater, indtil de danske producenter var i stand til at levere dem selv. Det oplystes videre, at danske bløderprodukter fremover ville blive varmebehandlede. Ministerens lynreaktion denne aften sendte cirkler i vandet og resulterede senere i, at bløderne blev sikret med både seler og livrem: Der indførtes en generel HIV-screening af al dansk donorblod, herunder det blod, der benyttes til udvikling af bløderpræparater, som yderligere underkastes varmebehandling.

Hvad er det, der sker i løbet af denne halve times TV-Avis en septemberaften i 1985? Hvad er det, der får et emne til så pludselig at ryge til tops på den politiske dagsorden hos en minister, der ellers ikke var sådan til at vippe af pinden? Og har vi nogen mulighed for at forklare dette hændelsesforløb ved hjælp af gængs politologisk værktøj?

Den politiske dagsorden

Den politiske dagsorden kan groft karakteriseres som de spørgsmål, en given samfundsmæssig gruppe har sin opmærksomhed rettet mod som nogle, det offentlige bør tage sig af. Den politiske dagsorden vil derfor betyde noget forskelligt, alt efter hvilken gruppe der er genstand for analyse (Cobb og Elder, 1972; Kingdon, 1984; Nelson, 1984). Således kan en »befolkningsdagsorden« benyttes til at karakterisere de emner, befolkningen i bred forstand prioriterer politisk højt. En sådan dagsorden kan eksempelvis analyseres på basis af opinions- og vælgeradfærdsundersøgelser. En »mediedagsorden« kan referere til de politiske spørgsmål, som massemedierne sætter fokus på, og eksempelvis undersøges gennem indholdsanalyser af pressens nyhedsdækning. Og den »offentlige dagsorden« kan benyttes til at karakterisere de problemer, der anerkendes som væsentlige af politikere og af offentlige myndigheder. Sidstnævnte dagsorden ses undertiden opsplittet i to. I en »politisk-administrativ dagsorden«, der dækker den liste af spørgsmål, der fanger offentlige beslutningstageres opmærksomhed, og en »beslutningsdagsorden«, der omfatter den liste af spørgsmål på den politisk-administrative dagsorden, der tages op til aktiv beslutning (Kingdon, 1984: 4). Grunden til, at der skelnes mellem disse forskellige dagsordener, er, at de (kan) påvirkes og fastsættes gennem (delvis) forskellige processer.

Det er engang blevet sagt, at politik drejer sig om, hvem der får hvad, hvornår og hvorfor (Lasswell, 1958). Hvis det er tilfældet, kan det undre, at politologien traditionelt har viet den politiske dagsordenfastsættelse så lidt opmærksomhed, dvs. den proces, der definerer såvel som rangordner de problemer, der trænges om at fange politisk-administrative beslutningstageres bevågenhed. For der er tale om en proces, der er helt afgørende for, om – og i så fald hvordan – et givet problem overhovedet når den arena, hvor der træffes beslutninger. Med andre ord en proces, der er afgørende for, om nogen får noget nogensinde. Den politiske dagsordenfastsættelse blev imidlertid først sat på den politologiske dagsorden i 1970'erne. Amerikanerne Robert W. Cobb og Charles D. Elders bog *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building* fra 1972 fremstår i så henseende som et pionerarbejde. Siden da har fastsættelsen af den politiske dagsorden været genstand for en del politologisk interesse.

Nogle dagsordener dog mere end andre. Af de ovenfor nævnte er især de to første dagsordener blevet viet opmærksomhed. Det kan muligvis skyldes, at det har været forholdsvis enkelt at benytte gængs kvantitativ samfundsvidenskabelig metode i analysen af væsentlige aspekter af såvel befolknings- som mediedagsordenen. Kernen i fastsættelsen af de offentlige dagsordener har derimod ikke været og er ikke åben for meningsfyldte kvantitative analyser i samme omfang. Den mest hensigtsmæssige analysestrategi her er som oftest case-studier baseret på et mere kvalitativt datagrundlag. Det har i sådanne case-studier været almindeligt at trække på gængs politologisk tankegods, herunder beslutningsteori.

Beslutningsprocesteori

I beslutningsprocesteorien fandtes indtil omkring 1970 groft sagt to modeller for, hvordan beslutninger bliver til, om end disse modeller selvfølgelig findes i en

række varierende udgaver. I den ene – den såkaldt rationelle – model ses en beslutning som slutproduktet af en proces, i hvilken der benyttes gennemanalyserede midler til at løse de klart forståede problemer, som det på basis af udpræget konsensus – eller i det mindste konsensus i en flertalskoalition – er opstillet som en veldefineret målsætning at få løst. Idet det forudsættes, at processen bliver struktureret ved hjælp af formaliseret arbejdsdeling, hierarki, kommunikationskanaler mv., sikres, at der træffes effektive beslutninger, og at ønskede resultater nås. I den anden model – konflikt-forhandlingsmodellen – ses en beslutning som et forhandlet slutprodukt af en proces, i hvilken en række individuelle aktører med *forskellige* interesser, opfattelser, krav mv. gennem forhandlinger og koalitionsdannelser benytter deres (forskellige) ressourcer til at påvirke slutproduktet af processen, dvs. beslutningen, så den i videst muligt omfang stemmer overens med deres egne interesser, ønsker og krav. I modsætning til den rationelle model forudsættes ingen værdikonsensus, tværtom. Prototypen på en beslutning er en, hvor nogle aktører vinder i forhandlingsspillet, eller alle får noget, men hvor ingen enkelt alternativ beslutning vil kunne tilfredsstille alle deltagere i forhandlingsspillet (lige meget). I denne model vil den formelle organisatoriske struktur, for eksempel miljølovens bestemmelser om interessegrupperepræsentation i råd og nævn, ses som en strukturering af forhandlingsprocessen, som sikrer aktørerne en indflydelse på beslutningsresultatet, som afspejler deres individuelle ressourcer.

Selv om sidstnævnte model både er udviklet som og også er en kritik af førstnævntes målkonsensusforudsætning, bygger begge på en grundlæggende rationalitetsforudsætning, nemlig forestillingen om beslutninger som målstyrede valg, der kobler problemer med gennemkalkulerede løsninger. I førstnævnte model tillader konsensusforudsætningen, at rationaliteten lokaliseres på systemniveau, hvor den organisatoriske form betragtes som et instrument til at sikre rationelle beslutninger. I den anden model lokaliseres den rationelle kalkule på enkeltaktørniveau. Da der forudsættes værdikonflikt aktørerne imellem, betragtes koblingen mellem problem og løsning som et forhandlet resultat, hvor den organisatoriske form sikrer, at der foretages et forhandlet valg mellem problemer og løsningsmuligheder. Rationalitetskalkulen er i dette tilfælde udvidet til også at omhandle, hvorledes den enkelte aktør bedst sikrer sin interessevaretagelse i forhandlingsspillet med andre aktører, således som det eksempelvis fremstår i ren form i spilteorien.

Rationalitetsforudsætningen har imidlertid været underkastet betydelig såvel teoretisk som empirisk kritik i organisationsteorien. Således har der med afsæt i den kritik, Herbert Simons banebrydende arbejde fra 1947, *Administrative Behavior*, rettede mod de ekstraordinære informations- og tidskrav, der stilles i rationelt funderet beslutningsteori, været sat fokus på, hvordan organisationer nødvendigvis begrænser (»bound«) aktørernes behov for at udføre fuldt rationelle informationssøgningsprocedurer, og hvordan aktørerne ikke maksimerer i valg af løsning, men satisfierer, dvs. stræber efter en løsning, der er tilstrækkelig god eller tilfredsstillende, snarere end optimal. Og organisationsteorien har påvist, hvordan den rationelle beslutningsmodels forudsætning om veldefinerede, sta-

bile og konsistente præferencer som styrende for aktørernes valg eller handlinger ikke er i overensstemmelse med empiriske observationer af individers og organisationers valgadfærd. Præferencer er upræcise og inkonsistente; de forandrer sig over tid; og præferencer er nogle, der udtrykkes snarere end følges.

Trods den mangeårige teoretiske såvel som empiriske påvisning af, at værdikonflikt, begrænset rationalitet og præferenceuklarhed er centrale elementer i organisationers beslutningsprocesser, er det først med udviklingen af den såkaldte skraldespandsmodel[1] i 1970'ernes begyndelse, at der sker et egentlig brud med rationalitetsforudsætningen i form af en samlet formuleret beslutningsmodel, således som det også fra ophavsmændenes side bevidst provokerende antydes med modelbetegnelsen. Om end rationalitetsforudsætningen var blevet betydeligt modificeret i megen forudgående beslutningsteori, således som det eksempelvis skete i det af Herbert Simon tidligere nævnte værk og i den af Charles Lindblom udviklede inkrementalistiske beslutningsmodel, som fuldt ud ligeså provokerende benævntes »The Science of Muddling Through« (1959), så er det først med skraldespandsmodellen, der tages den fulde konsekvens af, at beslutninger ofte er præget af stor forvirring og kompleksitet.

Med modellen vendes forestillingen om rationalitet nærmest på hovedet, idet der ikke opereres med en kobling mellem problem og løsninger styret af mål. I stedet beskrives beslutningsprocessen som en kobling mellem fire i princippet af hinanden uafhængige strømme, nemlig strømme af beslutningsanledninger, problemer, løsninger og deltagere. Organisationen betragtes som kæder af affaldsbeholdere, som aktørerne benytter som anledninger til at kaste problemer og løsninger ned i, som nu tilfældigvis har deres interesse. Afhængig af antallet af omgivende spande, blandingen af problemer i dem og den tid, aktørerne har til rådighed, vil sidstnævnte forblive i en spand eller forlade den til fordel for en anden. Problemer kan således løsgøre sig fra de aktører, der oprindeligt formulerede dem, og udvikle et eget liv. Eller de bliver omformet til et helt andet problem. Der kan opstå løsninger, som ingen oprindeligt ønskede eller kunne forudse. Eller resultatet kan blive ingen løsninger overhovedet; nogle problemer forsvinder ganske enkelt op i den blå luft.

Det er således grundlæggende for skraldespandsmodellen, at der ikke specificeres nogen direkte forbindelse mellem de involverede aktørers værdier og målsætninger og de hændelser, modellen har til hensigt at forklare, nemlig udfaldet af en beslutningsproces. Med andre ord ses sådanne udfald ikke som virkeliggørelsen af aktørernes hensigter, end ikke i form af en forhandlet virkeliggørelse, sådan som konflikt-forhandlingsmodellen lægger op til. Tværtom er problemer, løsninger og beslutningsanledninger begrebsmæssigt adskilt fra aktørerne i en organisation og kan analyseres uafhængigt af disse. Det betyder ikke nødvendigvis, at de deltagende aktører i beslutningsprocessen ikke formulerer mål og ikke bevidst forsøger at påvirke processen og dens udfald i overensstemmelse hermed. Men det betyder, at ingen enkeltaktør eller koalition af aktører er i stand til at styre processen igennem til et ønsket resultat. Den dynamik, der er styrende for processen, er ikke en forudsigelig eller styrbar proces, men er snarere at betragte som et anarkisk mødested, der tillader aktører, problemer og løsninger at finde

sammen, undertiden på en sådan måde, at den endelige beslutning er én, der ikke har været ønsket af nogen. Det kan derfor være misvisende at tale om en beslutningsproces, for i den udstrækning, der forekommer beslutninger i et skraldespandsforløb, er der som oftest tale om, at aktørerne efterrationaliserende betragter hændelser i forløbet eller dets resultater som villede beslutninger.

Et ganske illustrativt eksempel på et efterrationaliseret skraldespandsforløb gives i bogen *Ambiguity and Choice*, hvis hovedbidragydere er to af skaldespandsmodellens ophavsmænd (March og Olsen, 1976: kap. 14). Eksemplet viser, hvordan ønsket på Oslo Universitet om at påskønne en sekretærs særlige indsats blev blandet sammen med en stribe af andre, temmelig uforudsigelige problemer, interesser og muligheder, som var sagen uvedkommende, og undertiden også med rene tilfældigheder. Nogle år senere var resultatet blevet en omstrukturering af flere af universitetets institutter. Processen fortolkedes efterfølgende i rationalistiske baner som den uundgåelige modernisering af universitetet som følge af ændringer i omgivelserne, selv om dette tydeligvis ikke havde været tilfældet. Der var intet sammenhængende, stabilt mål, der styrede processen, men efterfølgende formodedes et sådant at have været til stede. Det ville være uudholdeligt at opleve forløbet anderledes.

Foruden den alternative og stærkt anti-rationalistiske forestilling om beslutninger som løse koblinger mellem aktører, problemer, løsninger og beslutningsanledninger indeholder skraldespandsmodellen således også en række antagelser om den menneskelige adfærd, som gør aktørernes forsøg på at orienter sig i det tilsyneladende konfuse og anarkiske univers, som en organisation er, begribelig. Således har modellens ophavsmænd i adskillige værker påpeget betydningen af de symbolske aspekter ved en beslutningsproces. En række organisatoriske fænomener forstås ganske enkelt bedre, hvis de betragtes som elementer i en symbolsk proces snarere end som en måde at producere substantielle resultater på. Det kan eksempelvis forklare, hvorfor aktører ofte kæmper hårdt for at blive indvalgt i besluttende eller rådgivende organer for så kun sjældent at deltage i møder. Eller hvorfor folk lægger voldsom energi i at formulere regler, retningslinjer og planer og så glemmer alt om disse, når der opstår nye problemer, eller koalitioner ændrer sig. Det kan endvidere forklare aktørernes behov for at finde konsistente mønstre i, hvad de observerer og foretager sig. De vil således ofte ex post fortolke et begivenhedsforløb på en sådan måde, at der er »truffet« en beslutning, også selv om det i virkeligheden ikke er tilfældet, således som ovennævnte reorganiseringseksempel fra Oslo Universitet illustrerede.

Skraldespandsmodellen ses undertiden præsenteret sammen med en række andre beslutningsmodeller under fællesbetegnelsen »anarkiske modeller« (Enderud, 1976). Det er delvis korrekt, ikke mindst fordi modellens ophavsmænd selv benytter begrebet »organiserede anarkier« til at karakterisere de organisationstyper, i hvilke modellen menes at have stor udsigelseskraft. Men fællesbetegnelsen »anarkiske modeller« kan let blive misvisende. For nok kan de beslutningsforløb, som skraldespandsmodellen beskriver, på overfladen virke tilfældige og anarkiske. Men også kun på overfladen. For det væsentlige i skraldespandsmodellen er, at den er en alternativ måde at bringe orden i og at forklare en beslutningsproces

på. I de fleste handlingsteorier antages, at elementerne i et beslutningsforløb kobles sammen i en følgeorden, hvor hvert element i forløbet betragtes om en konsekvens af forløbets forudgående element(er). Det sker typisk i form af en antagelse om, at det, at man ønsker noget, fører til, at man gør noget, der relaterer sig til dette ønske, og at det, at man gør noget, fører til resultater, der relaterer sig til det ønskede. Den centrale idé i skraldespandsmodellen er ikke at erstatte den nævnte følgeorden med ingenting eller blot rent anarki. For nok opererer modellen med anarki, men et organiseret sådant. Det centrale i skraldespanden er derfor at erstatte den forklaringsmekanisme, der ligger i forestillingen om en følgeorden, med en tidsmæssig orden. Det, der med andre ord i en skraldespandsmodel kobler løsninger sammen med problemer og beslutningstagere sammen med beslutningsanledninger, er deres tidsmæssige sammenfald såvel som den tidsmæssige opmærksomhed, de gives (March og Olsen, 1986).

Beslutningsteori og dagsordenfastsættelse

I statskundskaben er det viet meget mere opmærksomhed, hvordan politisk-administrative problemer løses, end hvilke problemer der træder ind på den offentlige arena. De lige gennemgåede beslutningsmodeller er da også udviklet til at besvare førstnævnte spørgsmål. Men selv om ingen af modellerne specifikt har haft den politiske dagsordenfastsættelse som genstandsfelt, da de blev udviklet, kan de udmærket benyttes (som inspirationskilde) til at analysere politisk dagsordenfastsættelse.

En rationel dagsorden

Af mindst relevans i så henseende vil førstnævnte, den rationelle, model være. Det vil den allerede i kraft af sin egen selvforståelse. For modellen prætenderer præcist ikke at sige noget om, hvilke problemer der bliver eller bør blive gjort til genstand for en rationel løsning. Det forudsættes, at andre beslutningsmekanismer træffer afgørelse herom. Specielt ved offentlige beslutninger i vestlige samfund forudsættes, at der træffes en demokratisk afgørelse herom. Den rationelle beslutningsproces vedrører alene koblingen af faktuelle præmisser til de givne værdipræmisser, en kobling, der logisk tvingende resulterer i en optimal løsning på det definerede problem.

Hvis imidlertid valget af midler til løsning af givne problemer betragtes som en del af den politiske dagsordenfastsættelse, vil det kunne være relevant at tage den rationelle beslutningsproces med i betragtning. Godt nok levner den massive og drøje kritik af de fuldt rationelle beslutningsmodeller ikke meget håb om at genfinde sådanne processer (fuldt ud) i virkelighedens verden. Men man kunne tænke sig, at dele af dagsordensfastsættelsen udviser træk fra eller tilnærmer sig en rationel beslutningsmodel mere end andre. Der er eksempelvis i amerikansk politik konstateret eksempler på, at beslutningstagere, når der skal foretages prioriteringer, sætter sig ned med et forholdsvis komplet sæt af alternativer og sammenligner dem systematisk (Kingdon, 1984: 83). Også i forbindelse med formuleringen af dele af den danske AIDS-politik har der været et eksempel på, at såvel embedsværket som politikerne forholdsvis systematisk har analyseret og diskute-

ret hidtidige erfaringer og alternative muligheder. Selv om den enstemmige vedtagelse af en ophævelse af kønssygdomsloven delvis var politisk bestemt, udviklede der sig i løbet af udvalgsbehandlingen også en bred konsensus om, at kønssygdomsloven var forældet. Denne koncensus opstod ved, at de hidtidige erfaringer på området blev nøje gransket med hensyn til fordele og ulemper og sammenlignet med fordele og ulemper ved helt at ophæve loven. Selv Fremskridtpartiets ordfører udtalte ved førstebehandlingen, at kønssygdomsloven »nok ikke er en tidssvarende lov« (*Folketingets Forhandlinger*, 1987-88, 1. samling, sp. 6298).

En konflikt-forhandlingsdagsorden

Det er derfor i højere grad beslutningsmodel nummer to, konflikt-forhandlingsmodellen, der kom til at fungere som en af inspirationskilderne til de første teoretiske formuleringer om den politiske dagsordenfastsættelse, eksempelvis Cobb og Elders tidligere omtalte værk. Det er der i og for sig ikke noget overraskende i. For selv om opmærksomheden om dagsordenfastsættelse som sådan er af relativ ny dato, så har der delvis været tale om nye flasker til vin af ældre dato, for eksempel studiet af magtfordeling, interessegruppeadfærd og politisk mobilisering. Sådanne studier har traditionelt været inspireret af den klassiske pluralistiske magtkonception, der i det store og hele også er sammenfaldende med konflikt-forhandlingsmodellens grundlæggende magt- og indflydelsesbegreb. En væsentlig inspirationskilde ved udviklingen af den i øvrigt fortsat rudimentære dagsordensfastsættelsesteori har da også været den magtdiskussion, der udspandt sig i 1960'ernes amerikanske politologi, ikke mindst påpegningen af den systematiske udelukkelse af bestemte grupper og emner fra den politiske beslutningsarena. Amerikanske interessegrupper havde tendens til at tale med en distinkt overklasseaccent (Schattschneider, 1960), et fænomen, der af andre blev kaldt »non-decision making« (Bachrach og Baratz, 1962; 1963). Eller som den franske forfatter Paul Valéry engang har udtryk det: »Politik er kunsten at forhindre folk i at have noget at skulle have sagt på forhold, der retteligt vedrører dem«. Væsentlige aspekter ved AIDS' vej til den danske beslutningsdagsorden kan da også, og undertiden kun, forklares i et lys, hvis kilde er et konflikt-forhandlingsperspektiv med fokus rettet på fænomener som målkonflikt, strategisk handlen, ressourcer, koalitionsdannelse mv.

AIDS blev første gang rapporteret som en officielt klassificeret sygdom i 1981 i 5. juni-nummeret af det amerikanske *Morbidity and Mortality Weekly Report*. I Danmark stiftede den brede offentlighed, lægestanden og den organiserede del af de danske bøsser første gang sporadisk kendskab til sygdommen mindre end et halvt år senere. Og nogenlunde samtidig. Tidligere kontakter mellem cancerforskere i USA og Århus resulterede i et af de første, hvis ikke det første, AIDS-forskningsprojekt uden for USA. Landsforeningen for bøsser og lesbiske, LBL, indvilgede i at støtte projektet ved at udsende et brev til sine medlemmer med en opfordring til at deltage i undersøgelsen. Det blev omtalt og kommenteret i nogle ganske få aviser i begyndelsen af december 1981.

Allerede ved denne første, spagfærdige indtræden på den offentlige arena i Danmark var AIDS i mere end en, og ganske særligt i politisk, forstand en døds-

sejler. AIDS er – i lighed med alle andre sygdomme – aldrig blevet opfattet alene som en sygdom, dvs. udelukkende defineret i biologiske termer. Til definitionen har knyttet sig stærke sociale, politiske og kulturelle overtoner. Som når pressen så smagfuldt døbte sygdommen »bøssepest«. AIDS blev helt fra start defineret som en sygdom, der rammer bøsser, et af størrelse ukendt mindretal af den danske befolkning, der i al den tid, der findes historiske kilder herom, har været udsat for undertrykkelse og stigmatisering. Den blev yderligere defineret som ikke alene en kræftsygdom, men som en smitsom sådan. Begge dele fremprovokerer, som påpeget af Susan Sontag i dennes berømte kulturkritiske essay, *Illness and Methaphor*, stærke konnotationer og metaforer i folks bevidsthed (1978; 1988).

Denne dobbelthed i sygdommens definition afspejlede sig i de bestræbelser, der fra den organiserede del af de danske bøsser har været gjort for at sætte AIDS på den politiske dagsorden. Bøsserne har i den forbindelse udtrykt to hovedinteresser. For det første har man ønsket bevillinger: Til forskning og behandling, men i dansk sammenhæng i ganske særlig grad til forebyggelse. I mangel på behandling blev forebyggelse set som eneste farbare vej i et forsøg på at dæmme op for sygdommens udbredelse, især forebyggelse i form af oplysning(skampagner). For det andet har man ønsket at undgå, at de sidste 25 års øgede sociale og politiske tolerance over for homoseksuelle skulle gå fløjten som følge af AIDS. Man har derfor ønsket at undgå enhver form for stigmatisering i offentlig forebyggelse og behandling, herunder at undgå enhver form for foranstaltninger med et restriktivt eller tvangsmæssigt præg.

Men en smitsom, dødelig bøssesygdom – bøssepest – udgør ikke just en oplagt politisk sællert. Bøsserne selv udgør ikke landets største pressionsgruppe. Ved epidemiens start var det kun lykkedes at organisere et par tusinde bøsser og lesbiske i LBL, hvoraf hovedparten tegner medlemskab alene for at opnå lavere entréudgift til foreningens diskoteker. Og der var ingen andre, der ligefrem stod på spring for at tale bøssernes sag. Men nogle alliancepartnere kom der til henad vejen. Der var bløderne, da det viste sig, at deres faktorpræparater var inficeret. Det var jo på den ene side godt nok med en alliancepartner med stort set sammenfaldende interesser, og som i offentligheden fremstod som pæne og respektable mennesker. Men som mobiliseringsgrundlag forslog de i alt 350 blødere, der fandtes i Danmark, som en skrædder et vist sted.

Og så kom narkomanerne til, da de havde delt AIDS-inficeret værktøj længe nok. Men de var som alliancepartnere nærmest lige så håbløse som bøsserne selv. Også de havde ligesom bøsserne i dybt rodfæstede forestillinger »selv været ude om det«. Og endelig var der lægerne. Oprindelig var den sundhedsfaglige interesse for AIDS yderst sparsom. Men det skulle ændre sig. Dels kom en stadig større del af sundhedspersonalet helt automatisk i kontakt med AIDS, efterhånden som antallet af AIDS-patienter og HIV-smittede steg. Dels så stadig flere læger AIDS som et oplagt ekspansionsområde både fagligt og bevillingsmæssigt. De dele af lægestanden, der professionelt var engagerede i AIDS – som forskere, behandlere eller administratorer – udtrykte stort set sammenfaldende interesser med risikogrupperne, om end de undertiden nok kunne føle, at især bøsserne led af en vis grad af register-paranoia. Der var ingen eller kun yderst begrænsede læ-

gefaglige begrundelser for indførelse af restriktive sundhedsforanstaltninger. Snarere tværtom. Med restriktive foranstaltninger risikerede man at drive epidemien under jorden, hvis eksempelvis en positiv HIV-test medførte registrering, og personer med mistanke om, at de selv var HIV-smittede, af den grund undlod at lade sig teste.

Eneste afvigelse fra dette mønster, at læger med faglig tilknytning til AIDS generelt har advaret mod indførelsen af restriktive foranstaltninger, har været dermato-venerologer, dvs. læger med speciale i hud- og kønssygdomme, som har argumenteret for, at AIDS skulle ind under kønssygdomsloven. Netop på kønssygdomsområdet har man i Danmark helt tilbage fra slutningen af 1400-tallet, hvor syfilis var begyndt at spredes ud over Europa, kendt til restriktiv lovgivning. Lovgivningen er dog i sidste del af dette århundrede blevet væsentlig mindre restriktiv end tidligere, men har indeholdt nogle opsporings-, kontrol-, og overvågningsbestemmelser, som dermato-venerologerne dels har fundet det lægeligt dybt uforsvarligt at ændre på, når det drejede sig om kønssygdomsbekæmpelse, og som de dels har ment ville være velegnede også i kampen mod AIDS.

Men dermato-venerologernes argumentation er også blevet set i et anderledes kontant lys. Med AIDS fik disse læger pludselig mindre at rive i. Befolkningen, og ikke mindst de i kønssygdomsstatistikker stærkt overrepræsenterede bøsser, ændrede seksualvaner. Med det resultat, at antallet af kønssygdomme raslede ned – fra 10.796 tilfælde af gonorré og 501 tilfælde af syfilis 1980 til henholdsvis 3.671 og 113 tilfælde i 1987. Kunne AIDS argumenteres ind under kønssygdomsloven, var dermato-venerologerne sikret et nyt, givtigt speciale.

Forsøget slog fejl. Og blev et selvmål. Dermato-venerologernes eneste væsentlige politiske alliancepartner har været Fremskridtspartiet. Men efter flere års forgæves forsøg på at få AIDS bragt ind under kønssygdomsloven, måtte partiet til sidst give op. I 1988 vedtog Folketinget – efter endnu et politisk forsøg på at få henført AIDS under kønssygdomsloven – enstemmigt at foretage det i vestlig og AIDS sammenhæng uhørte skridt helt at ophæve kønssygdomsloven (Bayer, 1991), et skridt, der også blev anbefalet af Fremskridtspartiet med den forrygende konsistente argumentation, at »(e)ftersom vi i Fremskridtspartiet ikke har det flertal, vi kunne ønske os, for at få AIDS henført under kønssygdomsloven, sådan som vi har foreslået det, kan vi som et sandt lovjunglebekæmperparti godt tilslutte os at afskaffe kønssygdomsloven ...« (*Folketingets Forhandlinger*, 1987-88, 1. samling, sp. 6298). Alt i alt må det i øvrigt konstateres, at Danmark udmærker sig ved at have verdens nok mindst restriktive lovgivning og lægelige såvel som administrative praksis, hvad angår AIDS.

De økonomiske midler kom imidlertid ikke dryssende ned ovenfra, og alliancen af læger, bøsser, blødere og narkomaner var ikke i sig selv nogen vanvittig stærk alliance, når det drejede sig om at overbevise de højere, bevilgende magter om det nødvendige i øgede ressourcer. For disse magter måtte lægge øre til mange andre alliancer med fuldstændig tilsvarende argumenter. For at øge argumentationsstyrken benyttedes derfor en mobiliseringsstrategi, som er gammelkendt i forbindelse med politisk dagsordenfastsættelse: Problemet blev udvidet (Schattschneider, 1969; Cobb og Elder, 1972). Det skete på mindst tre måder.

For det første forsøgtes AIDS afhomoseksualiseret. Man forsøgte med andre ord at løsne den kobling mellem AIDS og bøsser, som var blevet foretaget som følge af, at bøsser først blev ramt af AIDS og fortsat udgjorde den største gruppe smittede. En sådan afhomoseksualiseringsstrategi var at overtage den ikke altid lige let forståelige amerikanske AIDS-terminologi, der kritisk er blevet kaldt »AIDSspeak« (Shilts, 1987), ifølge hvilken eksempelvis »risikogrupper« burde afløses af »risiko-adfærd« for således at bryde den antydede kausalforbindelse mellem homoseksualitet og AIDS; »promiskuøs« afløses af »seksuel aktiv« for at undgå en sprogbrug, som kunne indeholde en moralsk fordømmelse af bøsser, der havde haft adskillige, undertiden hundreder af seksuelle forhold; og »blod og sæd« erstattes med »kropsvæsker«, en neologisme, der måske nok på nogle kunne virke mindre anstødelig end oplysningen om, at AIDS blandt andet smitter ved røvpul, men som til gengæld er betydelig mindre informativ i forhold til dem, der specifikt har information behov.

For det andet forsøgte såvel lægestanden som bøsserne at heteroseksualisere AIDS. Det kunne der være gode lægefaglige grunde til. Selv om et ædrueligt blik på statistikken over AIDS-ramte i Danmark i 1980'ernes første halvdel ikke tydede på, at landet stod over for en heteroseksuel epidemi, var det vanskeligt at vide, at det heller ikke ville blive tilfældet senere. Og at det ikke er blevet tilfældet her i begyndelsen af 1990'erne. Dengang var smittevejene ikke så kendte som i dag, og på det dengang og fortsat hårdest ramte kontinent, Afrika, var og er smitten markant udbredt via heteroseksuel kontakt.

Men bestræbelserne på dengang at heteroseksualisere sygdommen var også et forsøg på at overbevise danskerne om, at AIDS ville spredes i befolkningen generelt og specifikt blandt unge, som faktisk ville være i fare allerede ved deres seksuelle debut. Hvis AIDS blev heteroseksualiseret, ville ikke-stigmatiserede dele af befolkningen blive bekymrede for deres egen modtagelighed. Og befolkningen i al almindelighed, medierne og de politisk-administrative beslutningstagere ville begynde at betragte AIDS som et alvorligt socialt problem, der fortjente opmærksomhed.

Direkte i forlængelse heraf benyttedes en tredje udvidelsesstrategi: Problemets omfang forstørredes. Læger præsenterede pressen for det værst tænkelige videre udviklingsforløb for sygdommen, og i officielle publikationer fra sundhedsmyndighederne benyttedes overdimensionerede ekstrapoleringer, hvis grundlag var et yderst spinkelt antal danske AIDS-tilfælde. Forskere, der problematiserede det statistiske beregningsgrundlag, på hvilket sådanne scenarier blev bygget, måtte til udlandet for at få publiceret deres kritik, og der findes eksempler på, at de ved konferencer er blevet bedt om at holde igen med deres kritik, indtil pressen ikke længere var til stede.

Strategien lykkedes. I hvert fald hvad angår befolknings- og medieopmærksomheden. En undersøgelse af AIDS-dækningen i de landsdækkende danske aviser afslører, at der er en sammenhæng mellem heteroseksualiseringen af AIDS og mediedækningen af sygdommen (Albæk, 1992). Undersøgelsen registrerede al omtale af AIDS i 10 landsdækkende aviser én dag om ugen i perioden fra efteråret 1981 til 31. december 1988. I de første tre et halvt år blev sygdommen på det nær-

meste totalt negligeret af pressen. Fra efteråret 1981, da AIDS første gang blev omtalt i pressen, til sommeren 1985 blev der alt i alt i undersøgelsen registreret 25 avisartikler med omtale af AIDS. Dette skal sammenlignes med, at det registrerede antal artikler med omtale af AIDS i sommermånederne 1985 var på 16, et antal der dramatisk steg til 104 i august-september. Den dramatiske stigning faldt sammen med en heteroseksualisering af AIDS i presseomtalen. Af de 41 artikler publiceret før august-september 1985 omtalte 28 bøsser som værende en risikogruppe, mens kun ni omtalte, at heteroseksulle/unge var i fare for smitte. Af de 104 artikler, der publiceredes i august-september, omtalte 27, at bøsser, og ikke færre end 29, at heteroseksuelle/unge havde risiko for at få AIDS. Fra da af var antallet af artikler, der omtalte heteroseksuelle/bøsser på niveau med eller over antallet af artikler, der omtalte bøsser.

Det var imidlertid fortsat vanskeligt for AIDS at slå igennem på den offentlige dagsorden. AIDS var oppe mod en stribe andre problemer, der ligeledes krævede opmærksomhed. Men i foråret 1985 lykkedes det at råbe de centrale sundhedsmyndigheder op. Indtil da havde den statslige reaktion på AIDS været yderst sparsom. I maj 1983 gøres AIDS indberetningspligtig, og der udsendes en vejledning til læger om, hvordan de bør forholde sig til sygdommen; i september 1983 bliver risikogrupperne bedt om at afholde sig fra at donere blod; midt i 1984 bliver personer fra risikogrupperne tilbudt en helbredsundersøgelse, der delvis finansieres af de statslige myndigheder; og i efteråret samme år udarbejder Sundhedsstyrelsen og LBL i fællesskab en informationsfolder om AIDS til bøsserne.

Nøjagtig så omfattende fremstod den danske regerings indsats mod AIDS. Men nu fandt Sundhedsstyrelsen situationen uholdbar og udarbejdede en redegørelse, i hvilken det anbefaledes, at der tilførtes ekstra ressourcer til en indsats mod AIDS. Det til trods for, at sundhedsområdets minister, indenrigsminister Britta Schall Holberg, havde ladet forstå, at hun ikke ville acceptere yderligere udgifter på sundhedsområdet. Herunder til AIDS-bekæmpelse.

Ministeren blev mildt sagt ikke mildt stemt, da hun modtog Sundhedsstyrelsens redegørelse. Sådan som det blandt andet senere viste sig at fremgå af hendes håndskrevne notater i redegørelsens margen. Hun syntes, »at dette notat nærmer sig det uartige«, og at papiret »lugter langt væk af pression og bliver kun et yderligere grundskud for S.S.'s (Sundhedsstyrelsens, f.a.) fremtid«. Endnu inden hun havde læst rapporten, udtalte hun, at hun på forhånd udelukkede, at sundhedsbudgetterne for 1985 og 1986 kunne udvides. »Skal pengene bevilges, må Sundhedsstyrelsen anvise, hvilke budgetter, der kan skæres ned på« (*Politiken*, 25/6-85).

Ministerens problem var, at hun var en dame, der ville noget. Og det hun ville, var ikke at følge enhver dille, der trængte sig på for at komme på den offentlige dagsorden. Og til de offentlige kasser. Hun ville heller ikke nødvendigvis det, hendes embedsmænd ville – som følge af vanetænkning og hensynet til traditionelle samarbejdspartnere. Hun var en af regeringens stærkeste og mest ideologiske ministre. Hun var valgt på et løfte om at bremse op for stigningen i de offentlige udgifter. Det løfte forventede hendes vælgermæssige bagland, hun ville holde. Det gjorde hendes kolleger i regeringen også. Derfor var det ikke videre

heldigt, at det i 1984 ikke var lykkedes Schall Holberg at indfri et tidligere afgivet spareløfte. Hun havde så at sige en sparegæld på 500 millioner kroner i forhold til Finansministeriet. Og skulle herudover komme med yderligere forslag til slankning af sundhedsvæsenet.

Hun var derfor under krydspreds. For selv om hun måske nok kunne have sympati for de ønsker og krav, der blev fremført i forbindelse med AIDS, så var det hendes forbandede pligt at tænke på finanserne. Og her hjalp hendes embedsmænd i Sundhedsstyrelsen ikke meget. Tværtom: Deres fantasi rakte ikke til at forestille sig, hvor det var muligt at finde besparelser i sundhedsvæsnet. Så der måske også kunne overføres ressourcer til at løse det AIDS-problem, som styrelsen påstod trængte sig på med epidemisk hast.

I bestræbelserne på at forhindre AIDS i at nå højt på den sundhedspolitiske beslutningsdagsorden gik indenrigsministeren både efter bolden og, i mangel på mænd, bøsserne. Hun bragte i sin argumentation to klassiske strategier i anvendelse, som kan være med til at lægge hindringer i vejen for, at en sag bliver sat på dagsordenen: én strategi, der retter sig mod dem, sagen vedrører, eller dens fortalere; og én, der retter sig mod dens indhold.

Førstnævnte strategi benyttede indenrigsministeren eksempelvis, da hun i Folketingets kommunaludvalg og i andre sammenhænge forsøgte at bringe bøsserne i miskredit med udtalelsen: »Det er jo ikke så underligt, at det går galt, når der findes bøsser, som har 1100 – 1200 seksuelle forhold om året«. Selv om ministeren måske ikke har været sig det fuldt bevidst, ligger der underforstået i udtalelsen: Bøsserne har selv været ude om det. I et forholdsvis tolerant land som Danmark er det imidlertid som ansvarlig politiker vanskeligt at ventilere den slags synspunkter. Udtalelsen blev da også stemplet som uanstændig homofobisk og som udtryk for en lige lovlig livlig ministeriel fantasi. Som Henning Rasmussen, Schall Holbergs socialdemokratiske forgænger i embedet, gjorde opmærksom på: »Enhver kan jo regne ud, at det mindst svarer til tre forhold hver eneste dag, uden undtagelse« (*Aktuelt*, 15/9-85). Hvad ministeren havde fået galt i halsen var eksempler på amerikanske AIDS-patienter, der i *hele* deres seksuelle karriere havde haft 1100 partnere.

Et eksempel på ministerens brug af en mere indholdsorienteret forhindrings- eller hæmningsstrategi var hendes forsøg på at forklejne problemets omfang. Da en af de internationalt kendte danske AIDS-forskere slog alarm i begyndelsen af juni 1985 og udtalte, at der givetvis gik 5-10.000 danskere rundt med sygdommen, mente indenrigsministeren ikke, at udviklingen af sygdommen var vokset dramatisk i Danmark: »De tal, jeg kender til, tyder ikke på noget i den retning. Det er kun i USA, man har konstateret en dramatisk stigning. Og det kan vi ikke bruge til noget herhjemme«. (*Aktuelt*, 8/6-85). Da Sundhedsstyrelsen senere på måneden afleverede sin AIDS-redegørelse til Indenrigsministeriet med sine ønsker om flere ressourcer, fandt Schall Holberg, endnu inden hun havde haft lejlighed til at sætte sig ind i redegørelsen, »at der ikke er grund til at slå katastrofealarm over for AIDS«. Der var ingen grund til at skræmme folk unødigt, hvilket hun mente »nogle læger (havde) tangeret i den seneste tids debat om AIDS« (*Politiken*, 25/6-85).

Skraldespanden

Britta Schall Holberg var ikke sådan at bide skeer med. Hun vidste, hvad hun ville. Og dermed blev det. Det var jo hende, der sad på pengekassen. Og med et besparelsesbevidst bagland og en ditto regering i ryggen. Så der blev ikke bevilget en krone ekstra. Før den 3. september 1985.

Forud for den i indledningen omtalte TV-Avis var gået følgende.[2] Allerede i foråret 1984 blev der foretaget en HIV-undersøgelse af 22 jyske blødere. Det var faktisk to år, før HIV-testen blev kommercielt tilgængelig. Undersøgelsen blev muliggjort på grund af enkelte danske forskeres meget tætte kontakter til den internationale AIDS-forsknings kraftcentre. Undersøgelsen viste, at danske blødere *var* HIV-smittede, ikke færre end 14 af de 22 undersøgte blødere. Resultatet blev offentliggjort den 7. juni 1984 i det ansete britiske lægevidenskabelige tidsskrift *The Lancet*. I efteråret 1984 blev der givet videnskabeligt belæg for, at en varmebehandling af blodprodukter kan reducere risikoen for HIV-smitte betragteligt. I USA blev der af sundhedsmyndighederne truffet beslutning om at indføre varmebehandling for produkter, der anvendtes i USA, fra den 1. oktober 1984. Også Vesttyskland indførte varmebehandling fra den 1. januar 1985, en beslutning der blev fulgt op i Sverige med virkning fra 22. februar samme år.

Danske blødere kunne ikke undgå at blive orienteret om de nævnte udenlandske beslutninger og ønskede selvsagt at blive behandlet med varmebehandlede præparater. Enkelte blødere og en del læger indsendte derfor i begyndelsen af 1985 individuelle ansøgninger om, at blødere måtte blive behandlet med varmebehandlede præparater fra udlandet. Men forgæves. Samtlige fik i maj måned et enslydende afslag fra Sundhedsstyrelsen, »såfremt ansøgningen alene motiveres med frygten for AIDS«. En imødekommelse af individuelle ansøgninger ville efter Sundhedsstyrelsens mening være det samme som en generel godkendelse af, at alle behandlingskrævende danske blødere kunne behandles med udenlandsk, virus-inaktiverede præparater.

Den 9. marts holder Danmarks Bløderforening generalforsamling, hvor den 27-årige og politisk aldeles uerfarne stud.mag. Terkel Andersen bliver valgt som formand, efter at han har fremsat et konkret forslag om, at foreningen skal forsøge at henvende sig direkte til indenrigsministeren for at bede om varmebehandlede blodprodukter. Han afsender på foreningens vegne et brev til ministeren den 13. marts og en kopi til embedsmændene i Sundhedsstyrelsen. To måneder senere, den 7. maj, kvitterer Indenrigsministeriet for hans brev. Man vil vende tilbage til sagen, når Sundhedsstyrelsens vurdering foreligger. I mellemtiden havde WHO den 26. april udsendt en global anbefaling om, at blødere kun bør behandles med varmebehandlede blodpræparater af hensyn til faren for AIDS-smitte.

Dagen inden Indenrigsministeriet afsender sin skrivelse til Terkel Andersen, havde der været afholdt et rutinemæssigt møde i det såkaldte Permanente Blodproduktudvalg. Heri sidder repræsentanter for blodproducenterne, Sundhedsstyrelsen og Indenrigsministeriet. Men ingen fra aftagergruppen, bløderne. På mødet behandles de ønsker, som Terkel Andersen på bløderforeningens vegne har fremsat i sit brev til indenrigsministeren. Holdningen i udvalget er klar: Varmebehandling af blødernes medicin vil skabe store problemer. For der første lig-

ger der rundt om i landet store lagre af ikke-varmebehandlede præparater, som det vil koste millioner at hjemkalde og virus-inaktivere; for det andet er det på nuværende tidspunkt ikke teknisk muligt at gennemføre varmebehandling i Danmark – producenterne er stadig ved at undersøge, hvordan det kan gøres; for det tredje vil øget import af udenlandske, varmebehandlede produkter skade målsætningen om at gøre Danmark selvforsynende med blod; og for det fjerde vil det koste yderligere at skulle importere de sikre produkter fra udlandet i en overgangsperiode.

I juni måned sender Sundhedsstyrelsen sin redegørelse om AIDS til ministeren. Redegørelsen omhandler også varmebehandling af faktor-præparater, der efter Sundhedsstyelsens mening er »ønskelig«, men »det er på nuværende tidspunkt ikke muligt at stille krav om virus-inaktivering af faktor-præparaterne«. I forbindelse med redegørelsen fremlægger Sundhedsstyrelsen en i princippet uprioriteret liste med rekommendationer med hensyn til anvendelsen af de øgede ressourcer, styrelsen mener, bør tilflyde AIDS-området. Det reelle er imidlertid, at det mere end blot mellem linjerne kan læses, at midlerne efter Sundhedsstyrelsens mening gives bedre ud på oplysning, altså i overensstemmelse med bøssernes ønsker, end på varmebehandling, som stod øverst på blødernes ønskeliste. I sommerens løb forsøger en stadig mere desperat Terkel Andersen at få et møde i stand med ministeren. Det lykkes først den 15. august, hvor et gigantisk kommunikationssvigt mellem Terkel Andersen og Britta Schall Holberg bevirker, at bløderne mener, de har fået grønt lys for brugen af udenlandske, varmebehandlede blodpræparater. Det viser sig et par dage senere ikke at være tilfældet.

I hele det netop skitserede forløb har bløderne stået i en utrolig svag position. De havde ingen eller kun få politiske erfaringer og havde ikke fået opbygget de tætte kontakter til og de netværk med embedsmænd og politikere, som det var lykkedes bøsserne at få etableret. De havde en vægtig og ressourcestærk modpol i producenterne af blodpræparater, som havde årelange, løbende kontakter med sundhedsmyndighederne, og som i Det permanente Blodproduktudvalg de facto var med til at formulere den danske politik og administrative praksis på blodproduktområdet. Og de stod over for en af regeringens stærkeste og samtidig mest omkostningsbevidste ministre.

Det skulle alt sammen ændre sig. I løbet af en enkelt TV-Avis. Den 2. september 1985 havde der været møde i sygehusudvalget i Frederiksborg Amt. Udvalget drøftede en redegørelse om en homoseksuel bloddonor, der, inden han døde af AIDS, tre gange afgav blod på centrallaboratoriet på sygehuset i Hillerød. Det tappede blod var blevet benyttet ved flere patientbehandlinger. Oplysningen lækkes umiddelbart efter mødet til pressen og resulterer den følgende dag i kioskbaskere af format. Som i *Ekstra Bladet*: »LÆGER SPRØJTEDE AIDS IND I DØENDE«; og i *BT*: »AIDS I DONORBLOD: VI KAN ALLE BLIVE SMITTEDE«.

Da Terkel Andersen ser dagens aviser, sætter han sig ned og forfatter en pressemeddelelse, hvori det blandt andet hedder: »Det kommer ikke som nogen overraskelse, at der nu er blevet afsløret en sag om overførsel af AIDS-smitte via donorblod – det skandaløse ligger i at sagen er blevet holdt skjult så længe«. Terkel An-

dersen sætter sig op på sin jernhest og drager rundt på de københavnske presseredaktioner med sin meddelelse. Og det giver pote. For han bliver ringet op og bedt om at medvirke i samme aftens TV-Avis. Som hovedperson i aftenens tophistorie, hvor han blandt andet fortæller om blødernes ulige kamp mod Britta Schall Holberg. Som nævnt bliver Schall Holberg sat skakmat og kapitulerer totalt i forhold til blødernes krav.

Det er i løbet af denne ene dag lykkedes Terkel Andersen at koble løsningen på blødernes problem, de varmebehandlede blodprodukter, på et tilsvarende, men ikke helt identisk sagsindhold, nemlig smittefaren ved blodtransfusion. Hillerødsagen kommer som lyn fra en klar himmel og bringer en aktør på banen, der ikke havde viet blødernes sag nogen videre opmærksomhed, nemlig pressen. I forening vender disse to aktører i et kort og forholdsvis kaotisk forløb op og ned på de interessekonstellationer, der indtil da havde defineret den AIDS-politiske dagsorden. Med sin panikagtige politiske beslutning går ministeren både imod blodproducenterne og den lægefaglige prioritering, som hendes egen rådgivende sundhedsstyrelse havde foreslået hende. Men hun går videre end til blot at give efter for blødernes ønsker om varmebehandlet blod. Uden at spørge Sundhedsstyrelsen til råds, beslutter ministeren, at der »så hurtigt som overhovedet muligt skal iværksættes en generel kontrol (screening) af alt donorblod«. Som det fremgår af en pressemeddelelse, udsendt fra Indenrigsministeriet den 3. september 1985, kl 23.55.

Når Schall Holberg således bliver sat skatmat, skyldes det først og fremmest, at bløderne formår at benytte Hillerød-sagen til at definere deres eget problem, smittefaren ved behandling med faktorpræparater, på en sådan måde, at ministeren uundgåeligt må give efter. Hvis hun vil overleve politisk. Når det ikke var lykkedes bøsserne, og med dem lægerne, at bringe ministeren i samme situation, skyldtes det, at bøsserne definerede deres problem anderledes end bløderne.

På den ene side fastholdt bøsserne, at HIV-smitte via seksuel kontakt var et privat anliggende, og som sådan skulle det friholdes for offentlig regulering, eksempelvis i form af pligt til at oplyse om tidligere seksuelle kontakter. På den anden side ønskede man også at gøre HIV-smitte til et offentligt anliggende, nemlig for så vidt forebyggelse og behandling forsøgtes gjort til et offentlige problem. Men netop denne dobbelthed i problemdefinitionen gjorde det lettere for de politisk ansvarlige at forholde sig henholdende til problemet. For dels betød privatiseringen af sygdommen, at seksuelt overført smitte blev gjort til den enkeltes ansvar. Et ansvar, der blev yderligere pointeret, når det i AIDSspeak, for at punktere myten om smitteoverførsel gennem almindeligt socialt samvær, blev fremhævet, at smittet ikke er noget, man bliver, det er noget, man selv aktivt deltager i. Dels blev, i mangel på effektiv behandling, forebyggende oplysningskampagner defineret som løsningen på bøssernes problem. Imidlertid er forebyggelse noget, alle abstakt kan blive enige om, er et gode. Men som det samtidig er vanskeligt at forpligte politikere på. For det første ligger eventuelle effekter ude i fremtiden og kan være vanskelige at påvise – og dermed at vinde politiske point på. For det andet er det vanskeligt at holde politikere ansvarlige for, at konkrete individer kan være blevet påført lidelse som følge af en manglende forebyggende indsats.

Omvendt med bløderne. De har fra starten helt og holdent gjort deres smitteveje til et offentligt anliggende, som yderligere kunne løses med en enkel, letforståelig og -gennemførlig beslutning: indførelse af varmebehandling. Hvis ellers ministeren ville bevilge penge. Bløderne havde derfor en problemdefinition, der kunne sætte en hvilken som helst minister skatmat, når lejlighed bød sig. Og lejligheden bød sig med Hillerød-sagen.

For det første kunne bløderne med Hillerød-sagen udvide deres problem væsentligt mere effektivt, end bøsserne havde formået. Hillerød-sagen afslørede, at den danske befolkning i al almindelighed var i fare for HIV-smitte. Ikke alene de seksuelt aktive (ægtefolk med sidespring), men alle, der risikerede en hospitalsindlæggelse. Og hvem gør ikke det? Det blev med ét risikabelt at gå uden for en dør, hvis den forkerte bil skulle komme forbi.

For det andet var den tekniske løsning på transfusionsproblemet lige om hjørnet, også i dansk sammenhæng, nemlig indførelsen af en generel screening af al donorblod. Bløderne koblede med lethed kravet om varmebehandling herpå, dvs. løsningen på deres specifikke medicinproblem. Indførelsen af begge ordninger ville i den danske befolkning fremstå som mere end fuldt legitime og berettigede krav til sundhedssystemet.

For det tredje gjorde blødernes problemdefinition det muligt at individualisere problemet som en konflikt mellem myndighederne og den enkelte borger. Ministeren ville kunne holdes ansvarlig for de bløderpatienter, der var eller ville blive HIV-smittet, efter at virusinaktivering gennem varmebehandling var blevet kendt af og teknisk mulig for de danske sundhedsmyndigheder. Der var derfor lagt op til en af den slags konflikter mellem myndighederne og den enkelte borger, som pressen lever højt på. Hver gang endnu en transfusionspatient smittes. Eller en bløder. Og det kan ingen politiker overleve.

Indenrigsministeren vidste det øjeblikkeligt: At der med ét var vendt op og ned på hendes og blødernes argumentationsressourcer. Hun blev aldeles rasende – på den sundhedsstyrelse, hun følte katastrofalt havde svigtet sin minister ved ikke at rådgive hende om, at en sådan situation ville kunne opstå i overskuelig fremtid i dansk sammenhæng. Indenrigsministeren havde længe ønsket at få Sundhedsstyrelsen sat godt og grundigt på plads. Det var hun ikke den eneste, der havde ønsket. Også andre politikere og ministre, eksempelvis hendes socialdemokratiske forgænger i embedet, havde ment, at styrelsen ofte havde svært ved at finde ud af, om den skulle være en offentlige myndighed med en forpligtelse til at varetage helhedens interesse; eller om den skulle drive lobbyvirksomhed for lægestanden. Nu forsøgte indenrigsministeren at benytte blødersagen som løftestang for sit længe nærede ønske om at stække Sundhedsstyrelsen. Hun foreslog en omorganisering af styrelsens placering i det statsadministrative system, således at den blev lagt direkte ind under ministeren.

Men hun havde gjort regning uden vært. For skulle Sundhedsstyrelsen afklapses, ønskede i hvert fald Socialdemokratiet ikke at hjælpe denne specifikke minister hermed. Og slet ikke på AIDS, som just ikke var et emne, ministeren ellers havde viet nogen påfaldende opmærksomhed. Hun valgte ganske enkelt et galt problem at koble en muligvis rigtig løsning på, og hendes kamp mod Sundheds-

styrelsen fik derfor den modsatte effekt, at oppositionen samledes mod hende og begyndte at ytre sig mere højlydt. Til sidst blev hun en belastning for regeringen som ansvarlig for sundhedsområdet og blev den 10. marts 1986 overflyttet til Landbrugsministeriet. Det er skæbnes ironi, at forflytningen skete, mens Schall Holberg befandt sig på en rejse i USA, hvis formål blandt andet var at undersøge amerikanske AIDS-foranstaltninger. I et videre perspektiv blev Hillerød-sagen i virkeligheden gennembruddet for den øvrige danske AIDS-politik. For med den mere omgængelige Knud Enggård på ministertaburetten lykkedes det endelig i 1986 at komme igennem med de første særskilte bevillinger til AIDS.

Skraldespande og politiske dagsordener

Skraldespandsmodellen er efter alle samfundsvidenskabelige standarder en uhyre enkel model, bestående af fire strømme, to strukturer og tre beslutningstyper. Modellens kerne er de fire af hinanden uafhængige strømme, hvis specifikke sammenkoblinger kan resultere i én af tre beslutningstyper. I beslutningssituationer uden strukturerende bindinger på strømmenes frie forløb forklares den specifikke sammenkobling primært ved strømmenes samtidighed, dvs. tidspunktet for deres ankomst til og afgang fra en given beslutningsspand. Men strømmene kan være reguleret af to typer strukturer, en »beslutningsstruktur«, der har at gøre med aktørernes fordeling på forskellige beslutningsmuligheder, dvs. hvilke aktører der har adgang til eller forventes at deltage i hvilke spande; og en »adgangsstruktur«, der har at gøre med de regler, der specificerer, hvilke problemer og løsninger der må komme i hvilke spande. Strukturerne kan være usegmenterede, hierarkiske eller specialiserede. Sandsynligheden for at støde på en beslutning af skraldspandstypen anses for at være størst i usegmenterede strukturer. Selve beslutningen kan være af tre slags: Første mulighed er, at beslutninger rent faktisk løser problemer – beslutninger truffet ved »resolution«. Anden mulighed er, at der træffes en beslutning, uden at der er problemer ledige på markedet, altså en tom beslutning truffet ved »oversight«. Og tredje mulighed er en problemflugt, hvor problemet forsvinder ud af spanden, uden at der er truffet en beslutning – en beslutning truffet ved »flight«.

Få komponenter og klart specificerede sammenhænge er traditionelt blevet opfattet som eftertragtelsesværdige egenskaber i modelkonstruktion. Og enkeltheden fremhæves ikke sjældent som en af skraldespandsmodellens fordele. Men i en nyligt publiceret artikel retter svenskeren Björn Erik Rasch (1989) en skarp metodologisk kritik mod skraldespandsmodellen. Ikke fordi modellen er enkel. Snarere tværtom: Hvad Rasch kritiserer skraldspandsmodellens konstruktører for, er at ville det modsatte af det, de gør. For det er kun på overfladen, de vil det enkle. Eller som en af modellens ophavsmænd har udtrykt det: »Hvis målestokken for videnskabeligt fremskridt er forenkling, så er dette historien om et tilbagskridt« (March, 1988: 15). Et hovedformål med skraldespandsmodellen har nemlig været at rette fokus mod det mangetydige og komplicerede i organisatoriske sammenhænge.

Men herved kommer modellens (enkle) begreber ifølge Rasch til at gabe over for meget. De bliver rene metaforer. Godt nok med nogle af metaforens fordele:

Rige associationer og nemme analogislutninger. Men samtidig med dens bagdele: At associationer, der ved første blik kan forekomme selvklare, ud fra et strengt operationelt synspunkt hurtigt kan blive problematiske. Metaforerne svækker ganske enkelt modellens deduktive slagkraft. For metaforer er ikke et sæt af præmisser, hvorfra der direkte kan deduceres hypoteser. Slutningsformen er i stedet induktiv, således at der genereres relativt usystematiske hypoteser ved hjælp af analogislutninger. Skraldespandsmodellen befinder sig derfor, ifølge Raschs nok så rigoristiske videnskabssyn, på et præ-teoretisk stade.

Paradoksalt nok er det præcist disse træk ved modellen, der har givet den dens enorme gennemslagskraft. Modellen er en af de sidste årtiers mest omdiskuterede samfundsvidenskabelige teorier. Den diskuteres i nogle af branchens mest prestigefyldte tidsskrifter. Den gengives i den væsentligste indføringslitteratur i organisationsteori. Og den har givet inspiration til omfattende teoretiske såvel som empiriske studier (March og Olsen, 1986). Når modellen har haft en sådan gennemslagskraft, skyldes det givetvis, at dens enkle begreber og logik har let ved at fremprovokere associationer til noget, alle med mindste kendskab til organisationer kan genkende, fra egne erfaringer eller professionelle studier. Og det er netop så åbenlys rigtigt, at ikke alt i organisatoriske sammenhænge kan forklares som målstyret adfærd.

Det kan derfor heller ikke undre, at modellens begrebsapparat også har været inspirationskilde ved studiet af politisk dagsordenfastsættelse. Faktisk burde det på forhånd forventes. For det første prætenderer skraldespandsmodellen ikke at forklare hvad som helst. Dens genstandsfelt er organiserede anarkier, i hvilke beslutningsmønsteret er præget af usikkerhed, tvetydighed og flukturationer, idet der er problematiske præferencer, uklar teknologi og flydende deltagelse. For det andet har en af modellens konstruktører anført, at modellen må antages at have størst relevans i situationer, hvor et nyt værdisystem er under opbygning, men ikke er fuldt forstået og endnu ikke har givet anledning til etablering af et nyt hierarki og nye beslutningsrutiner, dvs. en situation præget af tvetydighed, hvor vante rutiner ikke længere kan dirigere beslutningsudfaldet (Olsen, 1972).

Og det er præcist, hvad der sker, når et problem presser på og forsøger at komme på den politiske dagsorden. I den situation vil der være tale om, at et nyt værdisæt trænger sig på og vil gøre krav på, at der sker ændringer i hidtidige prioriteringer. Og som den danske AIDS-case illustrerede, er skraldespandsmodellen en relevant inspriationskilde ved analysen af den politiske dagsordenfastsættelse. De forholdsvis løse koblinger mellem beslutningsanledninger, problemer, løsninger og deltagere genkendes i dele af forløbet, og modellens samtidigheds- og timingbegreb er vigtigt til forståelse og forklaring af de konkrete prioriteringer. Når det således lykkedes bløderne at få sat deres problem effektivt på den offentlige beslutningsdagsorden, skyldtes det, at to aktører, der hidtil havde været holdt ude fra de relativt faste og stabile netværk af aktører, der traf beslutninger dels om blodprodukter i dansk sammenhæng, dels om økonomiske dispositioner i sundhedssystemet, nemlig bløderne og pressen, ved given foranledning pludselig befandt sig sammen i en dagsordenfastsættelsesspand, i hvilken hidtidige beslutningsprocedurer blev suspenderet. Modellen har også været benyttet ved analy-

sen af andre danske dagsordenfastsættelsesforløb. Det drejer sig dels om en indeklimasag fra Århus Kommune, hvor konflikten drejede sig om sundhedsrisikoen ved at opholde sig i bygninger med karlitpladelofter (Riiskjær, 1988). Dels om vedtagelsen af Vandmiljøplanen i 1987, hvor fremvisningen året i forvejen af seks døde, angiveligt iltsvindsramte hummere fra Kattegat førte til vedtagelsen af en handlingsplan, der anslås at ville komme til at koste samfundet 12 milliarder kroner. I øvrigt helt parallelt med Hillerød-sagen: Efter en TV-Avis (Andersen og Hansen, 1991).

Skraldespandsmodellen har da også været inspirationskilde til udviklingen af en specifik dagsordenfastsættelsesmodel (Kingdon, 1984), ifølge hvilken fastsættelsen af en dagsorden ses som en kobling mellem tre uafhængigt opererende strømme: Én, der vedrører problemerkendelsen; én, der vedører formuleringen og forfiningen af løsningsforslag; og sluttelig selve det politiske spil. Når der gives anledning til at koble disse strømme og bringe et problem højere op på den politiske dagsorden, er der åbnet det, der er blevet kaldt et »policy vindue«, således som Hillerød-sagen og de seks døde hummere er illustrerende eksempler på. Betingelserne herfor er ofte kun de rette i forholdsvis kort tid. Så lukkes vinduet i igen.

Det er imidlertid et spørgsmål, i hvor høj grad skraldespandsmodellens ophavsmænd mener, at modellen kan benyttes til at indfange de dagsordensfastsættelsesforløb, som ovenfor er blevet analyseret ved hjælp af begrebsmæssigt værktøj hentet i modellen. For det er ikke aldeles klart, hvad forfatterne mener er modellens teoretiske ambitionsniveau og udsigelsesfelt. Således er de i deres kritik af anden beslutningsteori undertiden så radikale, at modellen synes fundamentalt at bryde med hidtidig tankegang; og modellens udsigelsesfelt, dvs. de situationer, i hvilke modellen vil have relevans, bliver angivet til at være organiserede anarkier. I denne rene form har skraldespandsmodellen imidlertid kun givet anledning til meget få empiriske studier, hvis genstand – med skam at melde – har været universiteter.

De tre nævnte danske eksempler på dagsordenfastsættelse har da heller ikke været rene skraldespande, end ikke i de situationer, hvor der tydeligvis åbnede sig et policy vindue. Disse situationer har haft skraldespandslignende træk, hvor dagsordenfastsættelsen kun kan forklares ved aktørers, problemers og løsningers samtidige tilstedeværelse ved en fastsættelsesanledning. Men samtidig bærer forløbene tydelige præg af strategisk handlen. Terkel Andersen vidste udmærket, hvad han ville, og hvad han gjorde, da anledningen bød sig, og han forfattede sin pressemeddelse. Det samme gjorde direktøren for Danmarks Naturfredningsforening, David Rehling, da han så de seks døde hummere og fik anledning til at komme i TV-Avisen.

I den radikale tolkning af skraldespandsmodellen åbnes der ikke for en sådan modelanvendelse. Det gøres der imidlertid andre steder i ophavsmændenes skrifter, hvor modellens ambitionsniveau synes at være et andet, idet »skraldespandsidéer ... er bestræbelser på at udvide, snarere end at erstatte, de forståelser, der er opnået gennem andre perspektiver« (March og Olsen, 1986: 12). Her forekommer det, at ophavsmændene har en kompletterende ambition, dvs. at deres hen-

sigt er at indfange de organisatoriske fænomener, som andre teorier lader ligge eller ikke formår at belyse. I forlængelse heraf præsenteres organiserede anarkier undertiden på en måde, der kunne tyde på, at der er tale om et forholdsvis almindeligt fænomen.

Lægges en sådan kompletterende tolkning for dagen, åbnes der for brugen af skraldespandsmodellen som inspiration for studiet af politiske dagsordener. Modellen har da også her klart vist sin relevans, men beklageligvis må det konstateres, at bestræbelserne på at udvikle en specifik dagsordensfastsættelsesteori med inspriation blandt andet i skraldespandsmodellen fortsat befinder sig på et meget rudimentært – eller for at følge Rasch: præ-teoretisk – stade. Det gælder også John Kingdons pionerarbejde på dette felt *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. De empiriske studier, der er blevet gjort med inspiration i en skraldespandsmodel, tyder på, at der i politisk dagsordenfastsættelsesforløb vil eksistere træk, der bedst forklares ved at tage teoretisk udgangspunkt i et konflikt-forhandlingsperspektiv, såvel som træk, der bedst forklares med et skraldespandsperspektiv. Men samtidig er der også træk, der klart forklares bedre ved at benytte de to perspektiver i kombination. Det er derfor et spørgsmål, om ikke der i det videre arbejde med at udvikle dagsordensfastsættelsesteori bør satses på at integrere de to perspektiver i en samlet teori. Hvilket i øvrigt heller ikke burde være i modstrid med den kompletterende ånd, som skraldespandsmodellen tilsyneladende er udviklet i.

Er dagsordener med skraldespandslignende træk et almindeligt forekommende fænomen i den politiske verden? Eller forholdsvis sjældne fænomener, men med en underholdningsværdi, der gør det oplagt for journalister og yngre universitetsforskere at benytte dem til eksotiske studier i hovsa-beslutninger, der kan fremme deres egen karriere? Nogle politologer, som eksempelvis Kingdon, mener, at de skraldespandsbaserede dagsordener er forholdsvis almindelige. Han sekunderes af en række politologiske analyser, der antyder, at vi nok må belave os på, at den type dagsordener bliver mere almindelige i fremtiden (Lundqvist, 1980; Riiskjær, 1988; Andersen og Hansen, 1991).

Baggrunden for dette er, hævdes det, at vort beslutningssystem er under forandring. Hvor beslutningssystemet tidligere var præget af korporative træk med tætte og stabile forbindelser og netværk mellem interessesorganisationer, politikere, regering og embedsværk og med snævre regler og procedurer for, hvem der deltager, og hvordan beslutninger træffes, er det som følge af en række generelle samfundsændringer i dag blevet suppleret af et mere opsplittet beslutningssystem med mere flydende og ustabile relationer mellem de deltagnde aktører. Der er ikke de samme faste regler og procedurer for, hvem der deltager, og hvordan beslutninger træffes. Nye indflydelsesveje og nye deltagelsesformer er kommet til. Konfliktnivauet er højere. Og der føres i højere grad symbolpolitik. Sidstnævnte, opsplittede beslutningssystem lægger i højre grad end det traditionelle korporative forhandlingssystem op til skraldespandslignende dagsordenfastsættelser.

Det er i øvrigt værd at bemærke, at alle sådanne analyser fremhæver de moderne massemediers ændrede position i og påvirkning af beslutningssystemet. Den direkte kontakt til befolkningen er et enormt indflydelsespotentiale, når det

drejer sig om dagsordenfastsættelse. Men også mediernes logik og tempo smitter af på det offentlige beslutningssystem. Det er da også karakteristisk for alle de tre nævnte eksempler på dansk dagsordenfastsættelse, at de fik et anderledes anarkisk og dramatisk forløb i det øjeblik en aktør, der var uden for de traditionelle forhandlingsforbindelser, nemlig pressen, trådte ind på scenen.

Noget tyder altså på, at vi må vende os til flere skraldespande i det politiske liv. Og en større forurening af det politiske miljø?

Noter

1. Skraldespandsmodellen blev første gang præsenteret som samlet model i Cohen et al., 1972. Herudover har modellens ophavsmænd fremstillet og kommenteret modellen i en stribe publikationer. I forbindelse med nærværende fremstilling er benyttet især følgende to: Olsen, 1972; March og Olsen, 1986).
2. For en mere udførlig gennemgang af blødersagen, se følgende publikationer, som nærværende gennemgang blandt andet er baseret på: Kjærbye et al., 1987; Brockenhuus-Schack og Birch Eriksen, 1988.

Litteraturliste

Aktuelt.

Albæk, E. (udkommer 1992). »Denmark: AIDS and the political 'pink triangle'«, i D. L. Kirp og R. Bayer (eds.), *AIDS Policy-Making*, New Brunswick: Rutgers University Press.

Andersen, M. S. og M. W. Hansen (1991). *Vandmiljøplanen. Fra forhandling til symbol*, Harlev: Niche.

Bachrach, P. og M. S. Baratz (1962). »Two faces of Power«, *American Political Science Review*, vol. 56, pp. 974-952.

Bachrach, P. og M. S. Baratz (1963). »Decisions and non-decisions«, *American Political Science Review*, vol. 57, pp. 632-642.

Bayer, R. (1991). »Public health policy and the AIDS epidemic. An end to HIV exceptionalism?«, *New England Journal of Medicine*, vol. 324, pp. 1500-1504.

Brockenhuus-Schack A. og P. B. Eriksen (1988). *AIDS - mellem linierne*, København: Sommer & Sørensen.

BT.

Cobb, R. W. og C. D. Elder (1972). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Boston: Allyn & Bacon.

Cohen, M. D., J. G. March og J. P. Olsen (1972). »A garbage can model of organizational choice«, *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, pp. 1-25.

Enderud, H. (1976). *Beslutninger i organisationer*, København: Fremad.

Ekstra Bladet.

Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston: Little, Brown & Co.

Kjærbye, M. m.fl. (1987). »Spillede russisk roulette med 350 mennesker«, *Press*, nr. 23, oktober.

Lasswell, H. (1958). *Politics: Who Gets What, When, How, Cleveland*: Meridian Books.

Lindblom, C. E. (1959). »The 'science' of muddling through«, *Public Administration Review*, vol. 19, pp. 79-88.

Lundqvist, L. (1980). *The Hare and the Tortoise: Clean Air Policies in the United States and Sweden*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

March, J. G. (1988). *Decisions and Organizations*, Oxford: Basil Blackwell.

March, J. G. og J. P. Olsen (eds.)(1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen: Universitetsforlaget.
March, J. G. og J. P. Olsen (1986). »Garbage Can Models of Decision Making in Organizations«, i J. G. March og R. Weissinger-Baylon (eds.), *Ambiguity and Command*, Marshfield, Mass.: Pitman Publishers.
Nelson, B. J. (1984). *Making an Issue of Child Abuse. Political Agenda Setting for Social Problems*, Chicago: University of Chicago Press.
Olsen, J. P. (1972). »Public Policy-Making and Theories of Organizational Choice«, *Scandinavian Political Studies*, vol. 7, pp. 45-62.
Politiken.
Rasch, B. E. (1989). »'Garbage Can' modellen i metodologisk belysning« *Statsvetenskaplig tidskrift*, 92. årgang, pp. 249-264.
Riiskjær, E. (1988). *Når lofterne drysser i kommunen. En historie fra den lokalpolitiske virkelighed*, Århus: forlaget Politica.
Schattschneider, E. E. (1960). *The Semi-Sovereign People*, New York: Holt, Rinehart & Winston.
Shilts, R. (1987). *And the Band Played On*, New York: St. Martin's Press.
Simon, H. (1947), *Administrative Behavior*, London: Macmillan.
Sontag, S. (1978). *Illness and Metaphor*, New York: Farrar, Straus & Giroux.
Sontag, S. (1988). *AIDS and Its Metaphors*, New York: Farrar, Straus & Giroux.

Jørgen J. Poulsen

Retfærdighed og/eller fællesskab - et grundrids af politisk filosofi

Indenfor den liberale grundmodel bliver politik til et spørgsmål om en upartisk afvejning af individernes interesser gennem et system af lige frihedsrettigheder. Striden mellem højre-liberalisme (von Hayek, partiet Venstre) og venstre-liberalisme (Rawls, Socialdemokratiet) er en familiestrid indenfor denne model. Det grundlæggende tema for liberal politik langs venstre/højre dimensionen er spørgsmålet om retfærdighed. Liberalismekritikken har udviklet en alternativ forståelse af politik baseret på forestillingerne om fællesskab og social mening. Denne fællesskabsdimension står billedligt talt vinkelret på den liberale retfærdighedsdimension. Ligesom den liberale dimension er bipolær (venstre/højre), så er den alternative dimension bipolær (kommunitarisme/radikalisme). Begge dimensioner er forankret dybt i den menneskelige psyke, men der er ingen garanti for, at et synspunkt, der tilgodeser begge dimensioner kan være logisk konsistent.

Set i fugleperspektiv består vestlig politisk filosofi af to forskellige perioder. Den første periode strækker sig fra den politiske teori først udformes i den græske oldtid og frem til det syttende århundrede. Den anden periode strækker sig fra det syttende århundrede til i dag. Det er den moderne politiske filosofis periode. Det er altid lidt kunstigt med begyndelser. Men det er ikke helt forkert at sige, at moderne politisk filosofi begynder i 1651, da Thomas Hobbes udsender *Leviathan*. I dette værk anslås for første gang i stærke toner den politiske individualismes temaer. Den centrale tradition bliver liberalismen, og det centrale tema udviklingen af individuelle rettigheder. Denne synsmåde er nu så grundfæstet, at det kan være svært at se noget alternativ (en liberal *bestseller* som Fukuyama (1992) proklamerer således historiens afslutning). Netop den liberale traditions selvfølgelighed og uundgåelighed kan gøre det svært at se omridset af den moderne politiske filosofi. Det kan derfor være nyttigt kort at betragte den periode, der gik forud for det moderne gennembrud.

Mæglermodellen

Denne periode strækker sig over mere end to tusinde år. Solon står ved periodens start, Machiavelli og Bodin står ved dens slutning. Det er aksiomatisk for periodens filosofi, at samfundet består af naturlige grupper, og at det politiske problem er at mægle mellem de forskellige gruppers interesser. Grupperne er naturlige i den forstand, at de fremkommer ved en naturlig fremvækst af menneskelige samfund. Der er stor variation i, hvilke grupper der anses for naturlige. Men tre træk fremhæves ofte: (1) grupperne udspringer af den naturligt fremvoksende sociale arbejdsdeling; (2) grupperne kan ordnes hierarkisk; og (3) alle grupper har legitime interesser. Politik bliver derfor et spørgsmål om balance og mægling mellem grupper. Periodens dominerende svar på det politiske problem er teorien om blandet regering (for eksempel Solon, Platon, Aristoteles, Cicero, Aquinas og Machiavelli).[1] Hvis alle grupper har deres egen funktion i det politiske maskineri, kan maskineriet bringes til at balancere magtmæssigt, således at ingen gruppe får magt

til at fremme sin særinteresse mere end foreneligt med det fælles bedste. Det er den centrale ambition i teorien om den blandede regering. Men gennem hele perioden artikuleres samtidig en mere monistisk (og absolutistisk) regeringsteori. Efter denne skal den verdslige autoritet samles hos den/de, der har særlig indsigt og dyd.[2] Men den opgave, som kongen/den politiske elite skal løse, er stadig den samme: at mægle mellem de naturlige gruppers legitime interesser. Det er derfor naturligt at kalde denne første store model for mæglermodellen.

Det er tankevækkende, at den knitrende originale Machiavelli skriver af efter den antikke forfatter Polybius, når det drejer sig om teorien om den blandede regering (Machiavelli, 1970a: Bog 1, kap. 2). Polybius selv har lavet en slags kompendium over emnet ud fra argumenter, som han har fundet hos Platon og Aristoteles. Hos Platon og Aristoteles finder vi derimod en intellektuel raffinering af tanker, der i det fundamentale går tilbage i hvert fald til Solon. Når Machiavelli efter 2000 år kan genbruge disse tanker, må det betyde, at den iboende opfattelse af politik stadig virker relevant på tværs af betydelige samfundstransformationer (antikke slavesamfund i græsk og romersk variant, feudalisme, og renæssancens bystater). En så slående invarians i den politiske ideologi, på trods af gennemgribende ændringer i den samfundsmæssige produktionsmåde, kan skyldes, at mæglermodellen - politik som mægling mellem legitime gruppers interesser - afspejler fundamentale socialpsykologiske strukturer.

Den liberale model foreslår en ny solidaritetsopfattelse, der definerer retfærdighed som den ordning, der ville fremstå, hvis en upartisk dommer anvendte rationelle, abstrakte og upartiske love. Det betyder, at den liberale opfattelse gør alle eksisterende gruppestrukturer og loyaliteter problematiske. Moralsk set befinder den liberale sig permanent ved år nul, ved starten. Derved bryder den liberale model med mønstre, der indtil da har været praktisk taget invariante. Dette er i høj grad bestemmende for udformningen af den liberale problematik - og for den kritik, der rettes mod liberalismen.

Den liberale grundmodel

Den liberale problematik defineres af tre tæt forbundne temaer: tolerance, upartiskhed, samt rationel rekonstruktion (og individuelle rettigheder). Lad os først betragte det liberale argument for tolerance.

Toleranceargumentet - den ironiske livsverden

Der findes gode argumenter for tolerance, der ikke med nødvendighed er knyttet til den liberale tradition. De europæiske religionskrige frembringer (specielt i Frankrig) et simpelt pragmatisk argument. Hvis de stridende parter ikke kan slå hinanden ihjel, er det rationelt, at de lærer at leve med hinanden i fordragelighed. Dette argument er bestemt rationelt, men det er ikke specifikt liberalt (argumentets kerne er, at vi bliver nødt til at tolerere kætterne, fordi vi ikke kan brænde dem).[3]

Det argument, som vi søger, fremsættes i kanonisk form af Locke (1966) i hans brev om tolerance. Lockes argument benytter sig af en særlig europæisk opfindelse, samvittigheden, en opfindelse, der blev populariseret af de protestantiske reformatorer. For Locke er det ikke nødvendigvis afgørende, at man giver udtryk for de rigtige moralske meninger. Hvis en moralsk holdning skal have værdi, må den udspringe af indre overbevisning. Dette er protestantisk ortodoksi. Men hertil

knytter Locke en politisk doktrin om fejlbarlighed (fallibilismen). Samtidig med, at man i sit indre føler sig overbevist om sine holdningers rigtighed, skal man også være effektivt åben over for den mulighed, at man kan have taget fejl. For Locke bliver det et afgørende faktum, at der som hovedregel kan findes fornuftige mennesker, der er uenige i opfattelser, som man selv tager for givet, dette kalder Rawls senere „the fact of reasonable pluralism" (Rawls, 1993: 36). På denne baggrund bliver argumentet for tolerance dobbelt. For det første er argumentet baseret på samvittigheden som moralkilde. Et system baseret på intolerance og tvang vil være værdiløst, selv hvis det støtter de rigtige meninger. Kun den indre overbevisning giver en moralsk holdning værdi. Dertil kommer argumentet fra fejlbarlighed. Fornuftige mennesker kan være uenige i meget afgørende moralske spørgsmål. Selv hvis man er et fornuftigt menneske, kan man derfor have taget fejl. Et åbent tolerant miljø vil give den største mulighed for at teste egne og andres holdninger mod samvittighedens prøvesten. Når dette argument generaliseres, giver det et fundament for de traditionelle åndelige liberale frihedsrettigheder (ytringsfrihed, trosfrihed, forsamlingsfrihed).

I denne form har toleranceargumentet al den banalitet, der klæber sig til en sejrende tradition. Derfor overses det somme tider, at toleranceargumentet har ydet et væsentligt bidrag til modernismens identitetskrise. Lad mig definere begrebet „meningsfuld realitet" som et sæt af forestillinger, der deles af medlemmerne af en gruppe (for eksempel symboler omkring gud, konge, fædreland, race, stand, køn eller klasse). Det skal yderligere gælde, at mennesker, der benægter væsentlige dele af en meningsfuld realitet, vurderes negativt (som ud-gruppe), af den gruppe, hvis realitet problematiseres. Mennesker har et naturligt ønske om at leve i en meningsfuld realitet. Det er netop dette ønske, der problematiseres af tolerancedoktrinen. Doktrinen foreslår en ind-gruppe, defineret simpelthen som rimelige og fornuftige mennesker. Men det slås samtidig fast som et grundlæggende faktum (fornuftige menneskers meningsmæssige mangfoldighed), at denne gruppe ikke deler en udbygget meningsfuld realitet.

Derfor har den langsigtede konsekvens af tolerancedoktrinens sejr været en opsplitning af verden. På den ene side er der den verden, der beskrives af videnskaben. Når det gælder videnskabelige spørgsmål, forventer vi, at rimelige og fornuftige mennesker accepterer de love, som videnskaben når frem til. På den anden side når det drejer sig om kulturelt farvede emner, så tilsiger tolerancedoktrinen en slags værdirelativisme. Denne relativisme består i, at vi til vore kulturelle opfattelser tilføjer, „men mange rimelige og fornuftige mennesker har en anden opfattelse end jeg". En bygningsingeniør kan selv vælge, om han eller hun vil være kristen, muslim eller noget helt tredje, men vi forventer, at når han eller hun bygger en bro eller et hus, så sker det i overensstemmelse med den alment accepterede opfattelse af fysikkens love. Der bliver derfor en opsplitning af videnskabens verden og livsverdenen. Vi har stadig det naturlige ønske om, at livsverdenen skal udgøre en meningsfuld realitet. Men det ligger i tolerancedoktrinens væsen, at kulturelle værdier i et vist omfang relativiseres. Derfor bliver vort forhold til livsverdenen dobbeltbundet, ironisk (Gellner, 1974: 191-197).

Hvor befinder den liberale doktrin sig selv inden for denne opsplitning? Da den

ikke er en del af den naturvidenskabelige verden, kunne man modsætningsvis hævde, at den er en del af livsverdenen og derfor selv offer for relativering. Men dette synspunkt ender i en selvmodsigelse.[4] Vi får derfor nærmest en tredeling af verden i livsverden, tolerancedoktrin og den videnskabelige verden. Dette giver i bedste fald en meget tynd meningsfuld realitet. Vi må derfor konkludere, at liberal tænkning indebærer et opgør med vort naturlige ønske om at leve i en meningsfuld realitet.

Upartiskhed - det afgrænsede selv

Dertil kommer, at det liberale menneskebillede opstiller en historisk set lav ambitionsramme. De fleste religioner og livsanskuelser handler på en eller anden måde om at opbløde skellet mellem selvet og verden, mellem mit og dit (for eksempel den heroiske selvopofrelse, ridderligheden, helligheden, stoltheden, den ekstraordinære ydmyghed, den uforbeholdne imødekommenhed, den uberegnende generøsitet). Det er en konsekvens af den liberale tolerancedoktrin, at de forskellige former for opblødning mellem selv og verden henvises til livsverdenen. Dermed frakendes de på forhånd objektiv gyldighed. Disse værdier kan have deres æstetiske berettigelse, men de kan ikke bruges som fundament for den politiske etik. Med udgangspunkt i fornuftige og rimelige menneskers forventelige uenighed er det kun en rammeværdi som upartiskhed, der kan tillægges intersubjektiv gyldighed. Det liberale aksiom er, at rimelige og fornuftige mennesker vil ønske at løse deres indbyrdes stridigheder på en upartisk måde. De regler, der fremkommer, når upartiskhedens norm skal fastlægges mere konkret, kaldes inden for den liberale tradition naturret eller retfærdighedens principper.

Thomas Hobbes, der står på tærskelen til den liberale periode, har et argument omkring upartiskhed og højere værdier, der er specielt instruktivt i nærværende sammenhæng. For Hobbes gælder det på den ene side, (1) at mennesker har fornuft nok til at indse rigtigheden af naturlove bygget på upartiskhedens princip. Disse love kan oven i købet opsummeres meget simpelt i Den Gyldne Regel, som Jesus formulerer i Bjergprædikenen (Mat. 7,12, sml. Hobbes, 1968: 214). På den anden side (2) er mennesker i almindelighed nogle beregnende egoister. De følger kun principper, der bakkes op af magt (og derved bliver effektiv lov). Det ligger i selve sagen, at denne magt må være absolut (delt magt vil fritstille den beregnende egoisme og eliminere loven). Dette indebærer en total afvisning af den første store model i Vestens politiske filosofi, mæglermodellen. (3) Der er ingen naturlige grupper, og de grupper, der er, kan ikke modereres nok til at blive motiveret af idealet om politik som mægling. Mægleren må derfor stå uden for systemet og have absolut magt. Hobbes er klar over, at hans politiske model er nyskabende og ikke kan retfærdiggøres med henvisning til vellykket empirisk afprøvning. Men han fastslår - med endnu en henvisning til Bjergprædikenen - at det ikke er klogt at bygge sit hus på sand, selv hvis dette er sædvanlig praksis (sml. Mat. 7,24-27 og Hobbes, 1968: 261). Vi skal nedenfor vende tilbage til de radikale implikationer af dette synspunkt.

Her gælder det i første omgang om at fastholde den måde, hvorpå Hobbes på afgørende tidspunkter refererer til Bibelen. I det omfang Hobbes er kulturelt (ikke nødvendigvis teologisk) kristen, er det rimeligt at læse *Leviathan* i lyset af Bjergprædikenen. Der er tale om en meget protestantisk og en meget selektiv tolkning.

Der er i protestantismen en tendens til at se Bjergprædikenens moral som et uopnåeligt ideal. Idealets funktion er at klargøre, hvad det er, som er gået tabt ved syndefaldet. Rent politisk fører dette til en dobbeltmodel, en model, der første gang artikuleres i Augustins skel mellem Gudsbyen og den jordiske by. Det er specielt Luther, der dramatiserer den Augustinske dualisme. Men det er en sekulær transformation af samme distinktion, der ligger bag Hobbes' insisteren på effektiv lov i forhold til ineffektive moralske principper, der ikke understøttes af autoritet.

Dette dobbelte menneskesyn bliver karakteristisk for liberal politisk teori, hvor det egoistiske menneske og det upartiske menneske optræder som uadskillelige dele af borgerens person. Ambitionen i liberal teori bliver, at det upartiske sindelag skal dominere det egoistiske sindelag gennem snedig politisk mekanik. Men denne sekularisering indebærer en forkortning af budet om næstekærlighed. I Bjergprædikenen gøres det klart, at næstekærlighed indebærer en opblødning af skellet mellem mit og dit. Gaven er en del af idealet (for eksempel Mat. 5,40). Dette er ikke tilfældet hos Hobbes. For ham er den gyldne regels moralske højdepunkt den selvafgrænsende upartiskhed („jeg skal nok lade ham være i fred, fordi jeg ønsker, at han lader mig i fred", parafrase af Hobbes 1968: 191). Læg mærke til, at dette ikke kun gælder det lave af de to menneskebilleder, som udgør den liberale dualisme, det gælder selve idealet, det højeste menneskebillede! McLellan (1973: 66) fortæller, at familien Marx havde et pengeskrin med på sin bryllupsrejse. Parret lod skrinet være uaflåset, så trængende medmennesker kunne forsyne sig efter behov. Mange vil finde denne generøsitet smuk og moralsk værdifuld. Fra det liberale perspektiv, som Hobbes er med til at udforme, er denne gestus i bedste fald excentrisk, men nok også patologisk. Generøsitet hører ikke til de politiske dyder. I et liberalt samfund forbindes det ene afgrænsede selv med det andet gennem upartiskhedens blinde regler. Justitia har selv valgt at være blind, og hun er dybest set den eneste gud i det liberale Pantheon.[5]

Rationel rekonstruktion
- ahistorisk atomisme

Sammenlignet med mæglermodellen er den liberale model militant ahistorisk. I mæglermodellen er nøglebegrebet de naturlige grupper. Disse grupper udspringer nok af arbejdsdelingen, men det afgørende er, at dette sker gennem en naturlig social udvikling. Denne udvikling giver modellen et historisk præg. De naturlige gruppers identitet og interesser bestemmes af den sociale udviklingsproces. Dette perspektiv neutraliseres gennem den liberale distinktion mellem „er" og „bør". Hobbes konstaterer, at selv om samfund hidtil har været bygget som huse på sand, så kan man ikke deraf slutte, at sådan *bør* det være. Man kan ikke slutte fra den historiske fremvækst til den moralske gyldighed (Hobbes, 1968: 261; se også Locke, 1966: kap 8. par. 103; Kant, 1787: 375B). Distinktionen mellem eksisterende og ideel praksis er et af de mest karakteristiske træk ved den liberale model.

Men hvis ikke tingenes faktiske tilstand og den måde, som de er fremkommet på, har moralsk vægt, hvorledes kan man da komme frem til, hvordan tingene bør være? Det må ske gennem rationel rekonstruktion. Det er her, metaforen om den sociale kontrakt har sin plads. Målet med en rationel rekonstruktion er at beskrive en forfatning for et samfund, der opfylder kravene til upartiskhed. Der er

ingen naturlige grupper. Derfor må man gå bag om alle sociale bånd og gruppedannelser (Hobbes, 1968: 274-288; Bobbio, 1993: 172-196) og spørge, om de kunne forsvares som en del af en upartisk samfundsorden. Den rationelle rekonstruktion er et projekt, som vi gennemfører *nu*, historien er kun relevant i det omfang, den kan levere empirisk råmateriale til en rekonstruktion styret af en upartisk ligelig interesse i samfundets medlemmer.

Den umiddelbare konsekvens af den måde, hvorpå den liberale tradition definerer sit rekonstruktionsprojekt, er et principielt ahistorisk perspektiv. Men den videre konsekvens er politisk individualisme. Den politiske individualisme definerer det politiske problem som et spørgsmål om at frembringe et system af individuelle rettigheder. Dette følger med næsten logisk konsekvens af den opløsning af alle naturlige grupper, som er en del af det liberale opgør med den oprindelige model af politik.

Den endnu videre konsekvens af denne side af det liberale projekt er en nedprioritering af „fortællingen" og dermed en problematisering af begreberne ansvar og personlig identitet. Uden for den liberale tradition er fortællingen den standardform, hvori moral viderebringes og leves. Jeg tænker her i første række på fortællingerne om eksemplariske individer (de homeriske helte, beretningerne om de store religionstifteres liv og gerning, middelalderens ridderhelte, Shakespeares helte osv.). Men dertil kommer også det enkelte menneskes forståelse af sig selv og sin placering i slægt og folk („Som dybest brønd..."). Det er fortællingen, der giver den personlige identitet en konkret rodfæstethed. Det er derfor også fortællingen, der gør det muligt at definere fortjenstfuldhed som et moralsk begreb, og som derved giver et konkret moralsk indhold til ansvarsbegrebet. Men i det liberale perspektiv presses fortællingen ind i livsverdenen, og i livsverdenen gælder som bekendt, at smag og behag er forskellig. I det liberale perspektiv savner fortællingen objektiv vægt, og dermed forkortes identitet og ansvarsbegreberne (MacIntyre, 1985). Men disse konsekvenser er simpelthen den anden side af det projekt, der definerer den upartiske samfundsorden og de individuelle rettigheder.

Den liberale problematik: en opsummering

Det første definerende træk ved den liberale problematik er en tolerancedoktrin, der dels definerer de åndelige frihedsrettigheder, men samtidig indebærer en ny ironisk forståelse af livsverdenen. Det andet definerende træk ved den liberale model er opfattelsen af upartiskhed som den eneste politiske dyd og partiskhed som det politiske problem. Dette skaber, endog som ideal, en tydelig afgrænsning af selvet. I det ideelle samfund er folk politisk upartiske, men dette indebærer et begrænset gensidigt engagement i hinanden.[6] Det tredje definerende træk ved liberalismen er det principielt ahistoriske og derfor individualistiske syn på politisk moral. Et syn, der opfinder og definerer individets politiske rettigheder, men samtidig nedprioriterer fortællingen og dermed svækker forestillingerne om rodfæstethed og ansvar.

Således, som den liberale problematik her er skitseret, er det nemt at se, hvorfor den må give anledning til en dobbelt dynamik. De tre liberale landvindinger synes alle at indebære betydelige menneskelige tab. Denne fornemmelse af tab har været en drivkraft inden for liberalismen. Dette skal nedenfor behandles som bevægelsen fra højre mod venstre inden for

den liberale tradition, en bevægelse, der trods de aktuelle strømninger stadig står som hovedtendensen i det sidste par hundrede års politiske historie. I denne bevægelse fra højre-liberalisme mod venstre-liberalisme er det kravet om øget inklusion og mere omfattende social retfærdighed, der sættes på dagsordenen. Men liberalismen har også givet anledning til en ekstern dynamik skabt af tænkere, der føler sig så frastødt af liberalismens mørke sider, at de har forsøgt at formulere eksterne liberalisme-kritiske positioner. Vi skal først betragte den liberale familiestrid mellem venstre og højre. Derefter tager vi fat på alternativerne til den liberale model.

Højre/venstre: en familiestrid inden for den liberale tradition

Med det udgangspunkt, der ovenfor blev skitseret, tenderer den liberale tradition med nødvendighed frem mod et princip om lige frihed: Hver person har et ligeligt krav til en fuldt ud adækvat ordning af lige grundrettigheder og friheder, en ordning, der samtidig er forenelig med de samme rettigheder for alle. Den formulering, som jeg her følger, ligger tæt på Rawls (1993: 5). Rawls selv peger på, at et lignende princip er formuleret klart af Kant. Men princippet er i bredere forstand immanent i den liberale teori siden midten af det 17. århundrede (det er netop dette princip, der dramatiseres så levende af forestillingen om en oprindelig samfundspagt). Højre-liberalismen og venstre-liberalismen er enige om princippet om lige frihed, men de to opfattelser skilles, når det gælder definitionen af det moralske subjekt, som bærer retten til denne frihed.

For højre-liberalismen (Hayek, 1973; 1976) er den faktisk eksisterende borger moralsk subjekt. Det betyder, at når borgeren tildeles rettigheder, er han eller hun allerede i besiddelse af talent, uddannelse og ejendom og har derfor retten til at udnytte disse. Som konsekvens heraf udmøntes princippet om lige frihed i retten til at agere på et frit marked, og statens funktion bliver at sørge for at skabe sikre rammer omkring individernes frie udfoldelse og udnyttelse af deres talent og ejendom.

For venstre-liberalismen (Lasalle, 1973; Bebel, 1971; Rawls, 1971), er mennesket - som menneske - det moralske subjekt. Det betyder, at når de lige rettigheder skal tildeles, er der ingen, der på forhånd bringer mere med til bordet end andre. Den moralske intuition bag dette synspunkt er, at ingen moralsk fortjener hverken sin arv eller sit miljø. Derfor må de, der er blevet forfordelt i disse henseender, kompenseres. Uligheder må arrangeres, så de bliver til alles fordel og ikke kun til fordel for de, der privilegeres gennem biologisk eller social arv. Det venstre-liberale synspunkt indebærer et krav om social retfærdighed. Institutionelt betyder dette at venstre-liberalismen fordrer en interventionistisk stat, der kan tøjle markedskræfterne.

Det argument, som venstre-liberale anvender mod den højre-liberale position, er nærliggende. Det er unfair at stille alle op ved samme startlinje til livets løb, når nogle kommer til løbet med atletisk fysik, andre kommer med klumpfod. Et fair løb forudsætter, at hvis målstregen er fælles, så må startpositionerne kompensere de handicap, som forskellige mennesker bringer til løbet.

Det argument, som højre-liberale anvender mod den venstre-liberale position er ikke så intuitivt indlysende, men det formindsker ikke nødvendigvis argumentets intellektuelle autoritet. Kernen i ar-

gumentet er, at den venstre-liberale position tilstræber substantiel retfærdighed. Men der findes ingen standarder for substantiel retfærdighed, som kan samle almen tilslutning. Derfor bliver et samfund, der tilstræber substantiel retfærdighed, indviklet i et uløseligt slagsmål mellem særinteresser. Politik bliver til et endeløst slagsmål om gruppefordele, viljen til upartiskhed erstattes af viljen til at lave fordelagtige studehandler. Men derved mister det grundliggende princip om lige frihed sin moralske autoritet. Ved at række ud efter et mål, der ikke eksisterer, kommer venstre-liberalismen til at motivere atavistiske impulser, der passer bedre i et stammesamfund end i et abstrakt moderne samfund.

Det er spændingen mellem højre og venstre inden for den liberale tradition, der har båret den politiske udvikling i de demokratiske lande siden det 19. århundrede. Højre/venstre-dimensionen har været rammen om det politiske arbejde, uanset at de lokale benævnelser har varieret i de forskellige lande. I USA har termen liberal fulgt de mest egalitære reformbevægelser. Dér bruges liberal som synonym for venstreorienteret. Derfor er termen konservativ dukket op som betegnelse for dimensionens højre pol: den liberalisme, der finder sit tyngdepunkt i markedets frihed. Dette har umiddelbart den lidt ejendommelige konsekvens, at Adam Smith gøres konservativ! Hvis vi vender os til skandinavisk terminologi, har udviklingen været en anden. Her er termen liberal blevet fastholdt som betegnelse for markedsliberalismen og er derfor blevet knyttet til den højre side af den politiske grunddimension. Dette skyldes formentlig, at den kontinuitet, der har været i den amerikanske tradition, har manglet i Skandinavien. Hos os har arbejderbevægelsen defineret den venstre pol. Derfor har man her skelnet mellem borgerligt liberale partier på den ene side og de socialistiske arbejderpartier på den anden side. Ulempen ved denne terminologi er, at der ikke skelnes klart mellem den socialdemokratiske og den kommunistiske forståelse af socialismen. For socialdemokrater er socialismen „det konsekvent gennemførte demokrati." I dette perspektiv indebærer socialismen en udbygning af de rettigheder, som det liberale demokrati allerede har etableret. I den kommunistiske forståelse er socialismen bestemt ved statens overtagelse af produktionsmidlerne („den reelt eksisterende socialisme"). Dette betyder et brud med den liberale tradition og ikke en udbygning. Filosofisk set er det derfor mere konsekvent at betragte socialdemokratiets grundposition som venstre-liberal og den kommunistiske position som radikal, hvor „radikal" signalerer et brud med den dominerende liberale tradition. Det underlige transatlantiske rod omkring termen liberalisme har fra dette synspunkt en forståelig årsag. Striden mellem højre og venstre er en liberal familiestrid. Begge sider hævder at tilstræbe den form for upartiskhed og lige frihed, der passer til et moderne abstrakt samfund.[7]

Liberalismekritik: det naturlige og det kunstige

I moderne sprogbrug er det en truisme at sige, at det kunstige er unaturligt, og det unaturlige er dårligt. I denne henseende er udtrykket „kunstigt" en del af den semantiske klynge, der for eksempel indeholder: eftergjort, imiteret, forloren, søgt, kunstlet, affekteret, sær og underlig. Denne klynge er dannet samtidig med, at kunstbegrebet er svundet ind fra at omfatte ethvert arbejde, der kunne defineres af en professionel standard (for eksem-

pel håndværk eller statsmandskunst), til kun at gælde æstetiske beskæftigelser som malerkunst og skulptur. Det ældre brede kunstbegreb overlever stadig i udtrykket „det er ingen kunst", og da dette udtryk er nedsættende, ligger der heri, at det kunstige (det som *er* en kunst) vurderes positivt. Der er en rest af dette tilbage i det moderne begreb. Her er det kunstige nemlig også forbundet med en anden semantisk klynge, der blandt andet omfatter: kunstfærdig, sindrig, snild, opfindsom og kløgtig. De to semantiske klynger, der definerer det „kunstige" er værdimæssigt stærkt uoverensstemmende. Den positive vurdering af det kunstige og det tilhørende brede kunstbegreb er historisk set ældst og dominerer i den tid, hvor den moderne videnskab og den liberale tradition bryder igennem. Både Hobbes (1968: 81) og senere Hume (1978: 477-484) bruger det positive begreb om det kunstige. Det er med Rousseau (1964), at det kunstige for alvor bliver korrumperet natur, unaturligt. Denne modstilling er til gengæld fælles for en bred kreds af liberalismens kritikere - ikke mindst Marx (Poulsen, 1986a).

Selv om den liberale tradition har måttet vige fra den terminologiske kampplads, er den underliggende idé blevet bibeholdt. Den liberale opfattelse udtrykkes nu ved hjælp af skellet mellem stammesamfund og abstrakte samfund. Stammesamfundet er mere naturligt i den forstand, at dette samfund kombinerer resultatet af biologisk selektion med relativt mindre kulturel selektion. Det abstrakte samfund er derimod produktet af en langstrakt historisk selektionsproces. Når den kulturelle selektion bliver mere betydningsfuld, kan der opstå en spænding mellem menneskets biologiske væsen og den kulturelle overbygning. Dette fænomen er blevet kaldt kulturens byrde.[8] Det, som ovenfor blev kaldt liberalismens mørke sider (den ironiske livsverden, afgrænsningen af selvet og rodløsheden), er en væsentlig del af kulturens byrde. Det er vel under indtryk af denne byrde, at værdiladningen i begrebet „kunstig" er svinget fra positiv til negativ.

Kulturens byrde har givet anledning til en levedygtig og mangfoldig politisk filosofi motiveret af erkendelsen af den liberale traditions mørke sider. Hvis vi forestiller os den liberale tradition som en dimension, der strækker sig fra højre til venstre, så kan vi definere en alternativ dimension af liberalismekritik vinkelret på den liberale højre/venstre-dimension.

Den samlende forestilling på den anden dimension er idéen om mennesket som et naturligt socialt væsen. Blandt den liberale traditions kritikere hævdes det ofte, at liberalismen ikke opfatter mennesket som et socialt væsen. Umiddelbart er dette noget ævl. Den liberale tradition er, ligesom kritikerne, optaget af mennesket-i-fællesskabet (hvorledes skulle man ellers fortolke begrebet kulturel evolution og forstå den stærke insisteren på upartiskhed som grundnorm?). Den populære kritik af den liberale tradition er misvisende, men der findes en bedre funderet position, der ofte blandes sammen hermed. Det er muligt at formulere en alternativ forståelse af politik ved at betragte liberalismens mørke sider som fænomener, der kan undgås, hvis den sociale vilje hertil er til stede. Lad os betragte denne strategi punkt for punkt.

Man vil huske, at den liberale tolerancedoktrin som konsekvens efterlod en meget tynd meningsfuld realitet. Denne konsekvens kan - ifølge liberalismens kritikere - undgås. Et samfund i naturlig vækst skaber et sæt af forståelser (traditioner, sædvane, trossystemer), der til-

sammen udgør en meningsfuld realitet. Disse forståelser får moralsk vægt, netop fordi den naturlige fremvækst afspejler menneskets sociale væsen. Det er faktisk den liberale tradition selv, der skaber et kunstigt problem ved at nedbryde de fælles forståelser. Det næste punkt vedrører upartiskheden og det afgrænsede selv. Her består den kritiske revision i at angribe den liberale upartiskhedsnorm, *fordi* den leder til det afgrænsede selv. Upartiskhed er en kunstig illusion, dels fordi den ikke kan realiseres abstrakt, dels fordi den abstraherer fra det socialt givne menneske, der netop er indbegrebet af sine konkrete sociale relationer. Det tredje punkt vedrører det liberale rekonstruktionsprojekt (skellet er/bør), der indebærer en i hovedsagen ahistorisk tilgang til normative spørgsmål. Her er vi ved selve kernen i kritikken af den liberale tradition. For kritikerne bliver menneskets naturligt sociale væsen formet af den historiske proces. Det er - ifølge kritikerne - fordi den liberale tradition nedprioriterer historien, at de øvrige fejl opstår. Uden historie udtyndes den meningsfulde realitet og dermed skabes det afgrænsede selv.

På den liberale dimension anskues politik som et spørgsmål om retfærdighed. På den kritiske dimension er politik et spørgsmål om fællesskab. Den liberale tradition er bipolær (venstre/højre). Det samme gælder den kritiske dimension. Her er polerne: det kommunitære og det radikale.

Kommunitære positioner

Efter at have domineret vestens politiske filosofi i mere end 2000 år synes mæglermodellen at forsvinde med forbløffende hurtighed. Men dette viser sig ved eftersyn at være en illusion. Inden for politisk filosofi gælder reinkarnationens princip. De gamle idéer kommer altid igen. Det gælder også de indsigter, der lå gemt i mæglermodellen. De genfødes som kommunitær filosofi. Den kommunitære position er i mæglermodellen omsat til liberalismekritik. Selv om udtrykket „kommunitær filosofi" er ganske nyt kan vi, hvad angår idéerne, føre en tråd bagud til Rousseau, Burke og Hegel.

Inden for mæglermodellen er solidaritetens bånd konkrete, og de er støttet og fortolket af en meningsfuld realitet. I den liberale filosofi er solidaritet i første række et spørgsmål om viljen til upartiskhed. Men er den nøgne forestilling om upartiskhed tilstrækkelig som fundament for solidariteten? Der er to spørgsmål involveret. Virker idéen om upartiskhed tilstrækkelig motiverende (Sandel, 1992)? Selv hvis den gjorde, ville den da udgøre en standard, der var præcis nok til at mægle mellem samfundsmedlemmernes forskellige interessebetonede synspunkter (MacIntyre, 1985: 232, 248-251)? Kommunitær filosofi besvarer mindst et af disse spørgsmål benægtende. Deraf kan man drage den slutning, at solidariteten fordrer en tykkere meningsfuld realitet. Men dette kræver, at gruppedannelsen i et vist omfang fremstår som naturlig (her ser man klart den liberale traditions destruktive virkninger!).

Hvorledes skaber de naturligt fremvoksende grupper indbyrdes solidaritet? Der synes at være tre aspekter af denne proces. For det første indsocialiseres gruppemedlemmerne i et sæt af fælles forståelser, der definerer aspekter af gruppens verden. Ved at respektere forståelserne lærer medlemmerne at begå sig mellem hinanden. Disse forståelser vokser frem af gruppens praksis og interaktion med andre grupper. Derved kommer de fælles forståelser til at lagre gruppens erfaring over tid. Et andet aspekt af den naturlige gruppedannelse er udvikling af

kompetencer. Egentlig er dette de fælles forståelser anskuet under et pædagogisk synspunkt. Jo tykkere et net af sociale forståelser, jo mere omfattende bliver den indsocialisering, der skaber nye medlemmer. Hvis kompetencerne er svære at tilegne sig, skabes der hermed et naturligt autoritetsforhold mellem den indviede lærer og de uindviede begyndere (MacIntyre, 1990: 83-91). Et tredje aspekt af gruppedannelsesprocessen er udviklingen af medlemmernes sociale identitet. Den sociale identitet udgøres af de fælles forståelser tilsammen med den loyalitet, der naturligt kommer af at dele en meningsfuld realitet med andre mennesker.

Hvis politik anskues fra et kommunitært synspunkt, kommer de fælles identiteter i centrum, og dermed skabes *anerkendelsens politik* (Taylor, 1992). Den centrale politiske opgave bliver at mægle mellem kollektive identiteter, således at ingen fremmes ubehørigt, og alle får, hvad der tilkommer dem. Dette kan altsammen virke meget abstrakt. Men et af de mest interessante træk ved kommunitær filosofi er den måde, hvorpå udbredte forestillinger fra social praksis lader sig indordne under de mere abstrakte beskrivelser. I dansk regi er forestillingerne om det samarbejdende folkestyre og funktionel interesserepræsentation (af kritikere kaldet neo-korporatisme) typiske eksempler på anerkendelsens politik. I begge forestillingssæt indgår den centrale idé, at det er gruppen, der er bærer af legitime interesser, og at det er den gensidige anerkendelse og mægling mellem grupperne, der er politikkens væsen.

På det socio-økonomiske område lader kommunitære idéer sig let omsætte i et forsvar for funktionel interesserepræsentation. På det kulturelle område omsættes de samme idéer i nationalisme og kulturel pluralisme. Disse to fænomener hænger sammen i det kommunitære forestillingsunivers. Nationalismen er det etniske kollektivs selvanerkendelse. Den kulturelle pluralisme fremkommer ved en villighed til at lade andre etniske kollektiver gøre ligeså (på deres eget område!). Den kommunitære forståelse af det nationale fællesskab hviler på to forbundne idéer: loyalitet over for nationen og definitionen af den fremmede. Den nationale identitet har en særlig plads i formningen af medlemmernes sociale identitet, fordi det nationale kollektiv er bærer af de grundlæggende værdier, der indgår i dannelsen af den enkeltes sociale identitet. Det nationale kollektiv skaber og understøtter individet, derfor har den enkelte en forpligtelse til at være loyal over for de forståelser, der definerer nationen (Taylor, 1985, „the duty to belong"). Netop fordi medlemmerne sammen skabes af fællesskabet, defineres der en grænse mellem medlem og fremmed. Loyaliteten over for det nationale fællesskab medfører derfor en differentieret solidaritet: man har særlige forpligtelser over for medborgeren, som man ikke har over for den fremmede. Det er netop denne differentierede loyalitet, der tillader opbygningen af fælles forståelser omkring særlig hjælp til de svage i samfundet (Walzer, 1983).

Der er her tale om en klar modsætning mellem kommunitær og liberal forståelse af solidaritet. Fra det kommunitære perspektiv indgår forestillingen om den fremmede i selve definitionen af solidaritet. Dette kan vi kalde eksklusiv solidaritet. I det liberale forestillingsunivers defineres solidaritetens grænser gennem den praktiske udmøntning af det liberale kerneprincip om upartiskhed. Det kan vi kalde inklusiv solidaritet (Poulsen og Skovgård Jensen, 1990). Efterhånden som konturerne af den globale landsby bliver tydeligere, skærpes modstillingen

af de to former for solidaritet. Man kan på den ene side sige, at den hastigt stigende kommunikation af symboler og mennesker over de gamle grænser styrker den sociologiske basis for den inklusive (kosmopolitiske) forståelse af solidaritet. På den anden side er det oplagt, at den måde, hvorpå multikulturalismens problemkreds trænger sig ind på den politiske dagsorden, har medført kommunitære forsvarsreaktioner. Disse reaktioner er uden tvivl dybt forankret i den menneskelige psyke (Brown, 1986: 533-585; Tajfel, 1981; Freud, 1972, kap. 6). Analyse af masseopinion peger i samme retning (Poulsen og Skovgård Jensen, 1990; Poulsen, 1994; Gaasholt og Togeby, 1995).

Lad mig illustrere den centrale mekanisme med et eksempel fra hverdagen. Sidste år, da min søn Niccolo (6 år) legede med sin kusine Andrea (11 år), udbrød Andrea pludselig med et triumferende smil: „Kvinder er stærke!". Niccolo virkede noget forlegen og kiggede ned i gulvet og hen til siden. Hvis Andrea var blevet opdraget i et liberalt snarere end i et feministisk miljø, ville hun sikkert have udbrudt: „Kvinder er lige så stærke som mænd!" Dette viser forskellen mellem eksklusiv og inklusiv solidaritet. Men det viser også den særligt berusende kraft i eksklusiviteten. Der er mere selvanerkendelse i det kommunitære end i det liberale udsagn. Det virker mere mobiliserende (og demobiliserende). Med det liberale udsagn modtager man en diskret og begrænset anerkendelse, som man skal dele med alle de andre. Med det kommunitære udtryk kan man give sig selv et ordentligt klap på skulderen.

Netop denne samtidige styrkelse af fundamentet for eksklusiv såvel som inklusiv solidaritet har ledt til en heftig debat mellem liberale, kommunitarister og republikanere (se Per Mouritzens bidrag til dette nummer af *Politica*).

Sammenfattende kan man sige, at den kommunitære filosofi hævder den moralske værdi af en veldefineret partiskhed. Den upartiske liberale ses som moralsk suspekt. Dette udtrykker Rousseau (1979: 39) ganske malende, når han kritiserer de intellektuelle, der interesserer sig for de eksotiske tatarer, for at unddrage sig forpligtelserne over for den nære næste i det nationale fællesskab.

Radikale positioner

Vi har påstået, at den kommunitære og den radikale position tilsammen definerer en alternativ politisk dimension. Denne dimension kunne kaldes „den kritiske dimension" i den forstand, at de tilhørende argumenter ofte udvikles som en kritik af den liberale dimension.[9] Men vi kunne også tale om en „fællesskabsdimension", fordi forestillingen om et frit meningsbærende fællesskab bestemmer argumenternes form langs hele denne dimension. For at dokumentere kontinuiteten (men også forskellen) mellem kommunitær og radikal tænkning vil jeg gerne tage udgangspunkt i en passage fra historiens mest berømte radikale skrift:

> „Bourgeoisiet har, hvor det er kommet til magten, ødelagt alle feudale, patriarkalske, idylliske forhold. Det har ubarmhjertigt sønderrevet de brogede bånd, der i feudaltiden *knyttede mennesket til dets naturlige foresatte*, og har ikke ladet andet bånd tilbage i menneskenes forhold til hinanden end den nøgne interesse, den følelsesløse „kontante betaling". Det fromme sværmeris, den ridderlige begejstrings, det spidsborgerlige føleris hellige stemning har det druknet i den egoistiske beregnings iskolde vand. Det har opløst den personlige værdighed i bytteværdi, og i stedet for de utallige tilsikrede og velerhvervede friheder har det sat den samvittighedsløse handels-

> frihed som den eneste. Det har, kort sagt, i stedet for den udbytning, der tilsløres af religiøse og politiske illusioner, sat den åbne, skamløse, direkte, beregnende udbytning" (Marx og Engels, 1970: 16, min fremhævning).

Marx har placeret sin iagttagelse i en klar historisk ramme. Dette er netop et af de træk, der forener radikal og kommunitær tænkning. Mere overraskende er den måde, hvorpå Marx beskriver feudalismen. Når der ses bort fra den sidste sætning, så kunne passagen have været løftet fra en konservativ og kommunitær forfatter. Der er ingen grund til at tro, at udtrykket „feudale, patriarkalske, idylliske forhold" er ironisk ment. Bemærk også udtrykket om de brogede bånd, der knytter menneskene til deres naturlige (!) foresatte. Når der tales om „nøgen interesse", så betyder det en interesse, der ikke er påklædt som en meningsfuld realitet. Først i den sidste sætning vinkles hele passagen radikalt. Feudalismen skabte godt nok en meningsfuld realitet, men den var alligevel baseret på udbytning. Denne anden vurdering af feudalismen annullerer ikke den første. Feudalismen skabte en meningsfuld realitet baseret på undertrykkelse. Dette er et eksempel på det radikale aksiom: der lurer en mulig undertrykkelse i enhver meningsfuld realitet.

Men dette rejser det spørgsmål, om vi - nu og her - bliver undertrykt og manipuleret. Det virker måske ikke sådan, men det kan jo skyldes, at udbytningen er tilhyllet i den meningsfulde realitet, der skaber vor sociale identitet. Med andre ord, så åbner Marx det generelle spørgsmål om ubevidst undertrykkelse. Marx går ikke særlig langt ad denne vej. Det vil sige, han er villig til at problematisere andres identitet, men han er sikker på sin egen. Det er Marx' tidstypiske positivisme, der spiller ind her. Videnskabsmanden, der har den rette metode, er beskyttet mod ideologiske illusioner.

Selv om Marx ikke tager skridtet fuldt ud, så er det alligevel radikalismen, der skiller marxismen og socialdemokraterne. Vi kan her lade socialdemokratismen definere af Lasalle, Bebel, Bernstein og det symbolsk set vigtige Gotha-program.[10] Det, der er karakteristisk for socialdemokraterne, er at insistere på distributiv retfærdighed som den grundlæggende moralske værdi og yderligere, at reformer gennem statsapparatet kan bidrage til at gøre samfundet mere retfærdigt. Denne bestræbelse må bestemmes som venstreliberal, og det er netop dette, der giver anledning til Marx' kritik af Gotha-programmet. Socialdemokraterne forudsætter naivt, at der eksisterer en autonom standard for retfærdighed. Marx påpeger (1966: 10-11), at retsforholdene udspringer af de økonomiske forhold. Derfor giver det socialdemokratiske projekt ikke mening. Man kunne lige så godt sige, at den givne fordeling er den eneste rimelige fordeling (Marx, 1966: 6).

Pointen synes at være, at den kritiske distinktion mellem „er" og „bør", der skal muliggøre en autonom moralsk rationalitet, ikke eksisterer. Det moralske spørgsmål, således som det forstås inden for den liberale tradition, er en illusion. Det forekommer mig, at Marx på dette punkt er konsistent: den historiske materialisme og idéen om den praktiske fornuft kan ikke begge hævdes sammen uden modsigelse. Det er den radikale konsekvens af den historiske materialisme, at det arkimedespunkt, som den praktiske fornuft forudsætter, ikke kan eksistere.

Det radikale aksiom siger, at der lurer en undertrykkelse i enhver meningsfuld realitet. Dette problematiserer spørgsmålet om identitet og falsk bevidsthed. Marx

mente sig som objektiv forsker undtaget fra dette problem. Nietzsches væsentligste indsats i politisk filosofi er at stille spørgsmålet om personlig identitet eksplicit og i en mere radikal form, hvor også hans egen identitet er problematisk (Nietzsche, 1994: 3, 72-128). Hvis forskerens egen selvforståelse er problematisk, er det naturligt at undersøge den historiske proces, der har skabt tidens og forskerens egen selvforståelse. Den tradition, hvori vi indsocialiseres, definerer os. Det at definere andre er at udøve magt over dem. Hvis vi skal frigøre os fra den magt, der har defineret os, må vi analysere traditionens dannelsesproces kritisk. Dette er Nietzsches genealogiske metode (Nietzsche 1994; Foucault, 1984b).

Oprindelig har, siger Nietzsche, det gode været defineret som det noble (i modsætning til det dårlige). Det noble er udtryk for de storslåede menneskers naturlige udfoldelse. Derfor er skellet nobel/dårlig naturligt. Men de svage, der manglede evnen til at udfolde sig, alliérede sig med hinanden og omdefinerede det gode, der nu blev stillet over for det onde. Der er tale om en repressiv moralsk omfortolkning af det gode, der vender så meget om på den naturlige (= amoralske) distinktion, at det noble bliver anset for ondt, og derfor undertrykkelsesværdigt. Nietzsche finder, at tankesystemer som kristendom, liberalisme, socialisme og feminisme kan forstås som magtudøvelse motiveret af hævngerrighed og misundelse.

Umiddelbart synes Nietzsche og Marx at pege i hver sin retning, Marx til venstre og Nietzsche til højre. Men efter at marxismen rent historisk har ledt til stalinismen, opstår der en plausibel kombination. Man kan acceptere Marx' kritik af kapitalismen og Nietzsches kritik af socialismen. Dette bliver Foucaults position. Resultatet bliver det radikale aksiom i ekstrem udformning: enhver meningsbærende realitet indeholder undertrykkelse. Dette synes at være det heuristiske princip for Foucault (1984a). En lignende forestilling ligger bag Derridas dekonstruktionsprojektet.[11]

Når man formulerer anerkendelsens politik i lyset af den ekstreme version af det radikale aksiom, bliver resultatet et ønske om „politisk korrekthed". Hvis enhver meningsfuld realitet er undertrykkende, så ligger der heri, at alle praktiske standarder alene udtrykker magtrelationer. Hvis man skal vælge mellem magtbaserede standarder, er det derfor naturligt at vælge de standarder, der fører til det rigtige resultat. Det vil sige standarder, der anerkender alle legitime grupper på basis af et strengt kvoteprincip. Derfor udmøntes den ekstreme radikalisme i kravet om gennemført positiv særbehandling. Denne særbehandling kræves såvel over for levende (for eksempel ved procedurer for stillingsbesættelse) som over for døde (jf. debatten om klassiker-pensum ved Stanford Universitet).[12]

Radikal tænkning består i variationer over et tema, der først blev gennemspillet af Rousseau. Hovedidéen er et historisk perspektiv, hvor mennesket starter fra en naturlig uskyld, men langsomt korrumperes af en udvikling, hvis moderne udformning er den liberale tradition (Rousseau, 1964). Marx beskriver processen som en reifikation af den naturlige produktionsproces (Poulsen, 1986a). Habermas (1981) giver sin variation over det radikale tema, når han taler om den kolonisering af livsverdenen, der sker som konsekvens af systemverdenens fremtrængen. G.H. von Wright (1991) har formuleret en anden variation, der særligt betoner udbytningen af miljøet og de dermed forbundne farer.

Konklusion

Solidaritet inden for en familie understøttes af naturlige følelser, hvis eksistens man kan forklare ud fra teorien om naturlig selektion. Men hvordan skal vi forstå politisk solidaritet, det vil sige solidaritet mellem mennesker, der ikke opfatter sig selv som blodsbeslægtede? Et svar, som gentages i den vestlige idéhistorie fra Platon over Machiavelli til Durkheim, er, at mennesker, der deler ritualer, (i et vist omfang) opfører sig, som om de er i familie med hinanden. Fælles religion er social familie. Denne teori er specielt plausibel i en kristen kultur, hvor Gud er Fader. Augustin beskriver den samme mekanisme på et mere filosofisk niveau, når han bemærker, at vi opnår „fællesskab med Gud og med hinanden gennem Gud". É. Gilson forklarer denne formel gennem en mondæn analogi. Betragt tilskueradfærden ved en klassisk koncert, et teaterstykke eller en fodboldkamp. I vellykkede tilfælde er tilskuernes bifald en væsentlig del af begivenheden. Tilskuerne opmuntrer gennem applaus hinanden til en beundring af det fælles objekt, og derigennem begynder de at komme hinanden ved. På lignende måde manifesterer den fælles kærlighed til Gud sig i en naturlig gensidig sympati.[13] Den solidaritetsmekanisme, som Augustin afdækker i kristendommen, synes at være et eksempel på en almen social-psykologisk mekanisme. Denne psykologiske mekanisme er allerede beskrevet tidligere i dette argument som menneskers behov for at leve i en meningsfuld realitet. Denne solidaritetsskabende mekanisme tilgodeses både af mæglermodellen og af synspunkter formuleret ud fra den moderne politiske filosofis alternative dimension. Det er denne solidaritetsform, der nedtones inden for den liberale politiske dimension.

Der findes også et andet perspektiv på den politiske solidaritets oprindelse. For Aristoteles udspringer menneskelige sammenslutninger af de fælles behov, som mennesker kan dække i samarbejde, men som ikke tilfredsstillende kan dækkes inden for familien alene. For at kunne danne disse sammenslutninger, må mennesker være i stand til at løse indbyrdes konflikter uden at sprænge samarbejdet i stykker. Dette kræver et sæt dispositioner, der omfatter venskab (for Aristoteles et bredt begreb, der dækker enhver gensidig interesse i hinandens velfærd) og retfærdighed (evnen til at leve fredeligt sammen under en fælles standard for konfliktløsning). Bradfield (1973) finder i en fascinerende komparativ antropologisk undersøgelse, at de muligheder og grænser, som miljøet sætter, bestemmer, om sammenslutninger (associations) opstår. Bradfield skitserer videre, hvorledes denne evne til sammenslutning kan være opstået under menneskets udvikling i Afrika. Den solidaritetsmekanisme, der her beskrives, fokuserer på evnen til fredelig konfliktløsning efter en fælles standard. Den peger således lige frem mod mæglermodellen og dennes generalisering i den liberale politiske tradition.

Det empiriske materiale giver ikke mulighed for at påstå, at politisk solidaritet grundlæggende hviler på den ene eller den anden mekanisme. Det virker mere plausibelt at opfatte mekanismerne som komplementære dele af et mere komplekst sæt af social-psykologiske dispositioner. Således kommer de også til syne sammen i Mesopotamien. På Hammurabis stele er der over lovteksten vist et billede, hvor den akadiske solgud amaV pålægger Hammurabi at skænke sit folk retfærdighed (Postgate, 1992: 288). Det er vor social-psykologiske disposition for at danne politisk solidaritet, der har bestemt

de to dimensioner i moderne politisk filosofi. En politisk filosofi, der udelukkende placerer sig på den ene af de to hoveddimensioner, vil fremstå som utilstrækkelig. Men der er ingen garanti for, at en filosofi, der bevæger sig ud over begge dimensioner, kan være logisk konsistent.

Noter

1. For Solon, se Rodewald (1975: 56-62); se derudover Platon (1980), Aristoteles (1958), Cicero (1970), Aquinas (1953) og Machiavelli (1970a; 1970b). For middelalderen generelt, se Carlyle og Carlyles monumentale seksbinds-værk, men specielt konklusionsafsnittet (1950, 503-526). Bobbio (1993, 1-25) bringer en distinktion mellem moderne naturret og „den alternative model", der på væsentlige punkter stemmer overens med den her foreslåede periodisering.
2. Denne tænkning placerer de naturlige grupper i en aksiologisk orden. Her bestemmer det højere naturligt over det lavere. Der kan findes spor af denne tænkning i Platon (1980, Bog XII) og Aristoteles (1958: 1254). Men både Platon (Morrow 1960: Kap. X) og Aristoteles forbliver fortalere for en blandet regering. Med Augustin bliver den absolutistiske understrøm inden for mæglermodellen mere udtalt. Både den jordiske by og den himmelske by er karakteriseret ved en harmonisk rangdeling med systematiske og asymmetriske autoritets- og lydighedsrelationer (Augustin: 1958: Bog XIX, kap. 13 og Bog XXII, kap. 30). I løbet af middelalderen indgår den aksiologiske ordning af de naturlige grupper i papalistisk teori (Gewirth, 1951: 14-16).
3. Plamenatz (1963: 45-88) og Rawls (1993: xxii-xxiv), diskuterer tolerancedoktrinens udvikling ud fra et lignende grundsynspunkt.
4. Modsigelsen opstår, hvis relativismen motiveres ud fra tolerancedoktrinen. Rent teknisk er der tale om en „performativ modsigelse" (værdirelativisten saver den gren over, som han eller hun selv sidder på). Tolerancedoktrinen kan ikke uden selvmodsigelse relativisere sig selv. Det er betragtninger af lignende art, der ligger bag Jürgen Habermas' forsøg (1983: 53-126) på at begrunde en diskursetik.
5. Netop i synet på retfærdighed og generøsitet er radikal tænkning forskellig fra den liberale tradition. Dette ses for eksempel ved en sammenligning af Hobbes med Derrida (1994: 21-29).
6. Den begrænsede gensidige interesse, som liberale borgere ideelt set udviser for hinanden, defineres klart i Dworkins analyse af neutralitet og fællesskab (1992).
7. Kasper Lippert-Rasmussen giver i sin artikel af dette nummer en mere detaljeret gennemgang af den filosofiske debat mellem højre og venstre indenfor den liberale tradition.
8. Distinktionen mellem kulturel og biologisk selektion ligger i luften fra og med Hume. Den moderne formulering, der indeholder både en positiv vurdering af den kulturelle selektion, men også en opmærksomhed omkring det ubehag, der følger af spændingen mellem det konkrete/naturlige og det abstrakte/kulturelle, findes hos Weber (1982), Freud (1972), Hayek (1973; 1976), Popper (1966) og Lorentz (1965).
9. Et slående vidnesbyrd om den alternative dimensions integritet og kritiske karakter kan findes i den måde, hvorpå feministiske bidrag til politisk teori blander (i denne artikels terminologi) kommunitære og radikale aspekter (se Mannsbridge, 1993).
10. Den følgende analyse følger Poulsen (1986b: 30-45).
11. Foucault synes at bruge sammenstillingen „magt/sandhed" som symbol for det, der i teksten kaldes den ekstreme form af det radikale aksiom. En - om muligt - mere gennemført version af radikalismen findes hos Derrida. Dette illustreres klart i Anders Berg-Sørensens bidrag til dette nummer.
12. Der findes gode behandlinger af den politiske korrektheds filosofiske fundament i Taylor (1992) og Bloom (1988; 1990: 13-32).
13. Denne fortolkning af Augustin hviler på Foster (1942, specielt 201-02). Min gengivelse af Gilson hviler på et citat fra Gilson i Fosters tekst.

Litteratur

Aquinas, Sct. Thomas (1953). *The Political Ideas of St. Thomas Aquinas*, New York: Hafner.

de to dimensioner i moderne politisk filosofi. En politisk filosofi, der udelukkende placerer sig på den ene af de to hoveddimensioner, vil fremstå som utilstrækkelig. Men der er ingen garanti for, at en filosofi, der bevæger sig ud over begge dimensioner, kan være logisk konsistent.

Noter

1. For Solon, se Rodewald (1975: 56-62); se derudover Platon (1980), Aristoteles (1958), Cicero (1970), Aquinas (1953) og Machiavelli (1970a; 1970b). For middelalderen generelt, se Carlyle og Carlyles monumentale seksbinds-værk, men specielt konklusionsafsnittet (1950, 503-526). Bobbio (1993, 1-25) bringer en distinktion mellem moderne naturret og „den alternative model", der på væsentlige punkter stemmer overens med den her foreslåede periodisering.
2. Denne tænkning placerer de naturlige grupper i en aksiologisk orden. Her bestemmer det højere naturligt over det lavere. Der kan findes spor af denne tænkning i Platon (1980, Bog XII) og Aristoteles (1958: 1254). Men både Platon (Morrow 1960: Kap. X) og Aristoteles forbliver fortalere for en blandet regering. Med Augustin bliver den absolutistiske understrøm inden for mæglermodellen mere udtalt. Både den jordiske by og den himmelske by er karakteriseret ved en harmonisk rangdeling med systematiske og asymmetriske autoritets- og lydighedsrelationer (Augustin: 1958: Bog XIX, kap. 13 og Bog XXII, kap. 30). I løbet af middelalderen indgår den aksiologiske ordning af de naturlige grupper i papalistisk teori (Gewirth, 1951: 14-16).
3. Plamenatz (1963: 45-88) og Rawls (1993: xxii-xxiv), diskuterer tolerancedoktrinens udvikling ud fra et lignende grundsynspunkt.
4. Modsigelsen opstår, hvis relativismen motiveres ud fra tolerancedoktrinen. Rent teknisk er der tale om en „performativ modsigelse" (værdirelativisten saver den gren over, som han eller hun selv sidder på). Tolerancedoktrinen kan ikke uden selvmodsigelse relativisere sig selv. Det er betragtninger af lignende art, der ligger bag Jürgen Habermas' forsøg (1983: 53-126) på at begrunde en diskursetik.
5. Netop i synet på retfærdighed og generøsitet er radikal tænkning forskellig fra den liberale tradition. Dette ses for eksempel ved en sammenligning af Hobbes med Derrida (1994: 21-29).
6. Den begrænsede gensidige interesse, som liberale borgere ideelt set udviser for hinanden, defineres klart i Dworkins analyse af neutralitet og fællesskab (1992).
7. Kasper Lippert-Rasmussen giver i sin artikel af dette nummer en mere detaljeret gennemgang af den filosofiske debat mellem højre og venstre indenfor den liberale tradition.
8. Distinktionen mellem kulturel og biologisk selektion ligger i luften fra og med Hume. Den moderne formulering, der indeholder både en positiv vurdering af den kulturelle selektion, men også en opmærksomhed omkring det ubehag, der følger af spændingen mellem det konkrete/naturlige og det abstrakte/kulturelle, findes hos Weber (1982), Freud (1972), Hayek (1973; 1976), Popper (1966) og Lorentz (1965).
9. Et slående vidnesbyrd om den alternative dimensions integritet og kritiske karakter kan findes i den måde, hvorpå feministiske bidrag til politisk teori blander (i denne artikels terminologi) kommunitære og radikale aspekter (se Mannsbridge, 1993).
10. Den følgende analyse følger Poulsen (1986b: 30-45).
11. Foucault synes at bruge sammenstillingen „magt/sandhed" som symbol for det, der i teksten kaldes den ekstreme form af det radikale aksiom. En - om muligt - mere gennemført version af radikalismen findes hos Derrida. Dette illustreres klart i Anders Berg-Sørensens bidrag til dette nummer.
12. Der findes gode behandlinger af den politiske korrektheds filosofiske fundament i Taylor (1992) og Bloom (1988; 1990: 13-32).
13. Denne fortolkning af Augustin hviler på Foster (1942, specielt 201-02). Min gengivelse af Gilson hviler på et citat fra Gilson i Fosters tekst.

Litteratur

Aquinas, Sct. Thomas (1953). *The Political Ideas of St. Thomas Aquinas*, New York: Hafner.

St. Augustin (1958). *The City of God*, ed. Vernon Bourke, New York: Image Books.
Aristoteles (1958). *Politics*, ed. Ernest Barker, Oxford: Oxford University Press.
Bebel, August (1971). *Woman under Socialism*, New York: Schoken Books.
Bloom, Allan (1988). *The Closing of the American Mind How Higher Education has failed Democracy and impoverished the Souls of today's Students*, London: Penguin Books.
Bloom, Alan (1990). *Giants and Dwarfs Essays 1960-1990*, New York: Simon and Schuster.
Bobbio, Norberto (1993). *Thomas Hobbes and the natural law tradition*, Chicago: The University of Chicago press.
Bradfield, Richard (1973). *The Natural History of Associations: A Study in the meaning of Community*, 2 bind, London: Duckworth.
Brown, Roger (1986). *Social Psychology. The Second Edition*, London: The Free Press.
Carlyle R. W. og A. J. Carlyle (1950). *A History of Mediæval Political Theory in the West*, vol. VI., Edingburgh og London: William Blackwood & Sons Ltd.
Cicero, Marcus Tullius (1970). *De Republica, De Legibus* (oversat til engelsk af C. W. Keyes), London: William Heinemann Ltd.
Derrida, Jacques (1994). *Specters of Marx - the State of the Debt, the Work of Mourning, & the New International*, New York og London: Routledge
Foster, Michael B. (1942). *Masters of Political Though Plato to Machiavelli*, London: Harrap.
Foucault, Michel (1984a). „Truth and Power", pp. 51-75 i Paul Rabinow (ed.), *The Foucault Reader*, London: Penguin Books.
Foucault, Michel (1984b). „Nietzsche, Genealogy, history", pp. 76-100 i Paul Rabinow (ed.), *The Foucault Reader*, London: Penguin Books.
Freud, Sigmund (1972). *Kulturens byrde*, København: Hans Reitzel.
Fukuyama, Francis (1992). *The End of History and the Last Man*, London: Penguin Books.
Gaasholt, Øystein og Lise Togeby (1995). *I Syv Sind. Danskernes holdninger til flygtninge og indvandrere*, Århus: Politica.
Gellner, Ernest (1974). *Legitimation of Belief*, Cambridge: Cambridge University Press.
Gewirth, Alan (1951). *Marsilius of Padua. The Defender of the Peace*, vol. I, New York: Columbia University Press.
Habermas Jürgen (1981). *Theorie des kommunikativen Handelns*, 2. vols., Frankfurt am Main: Suhrkamp.
Habermas, Jürgen (1983). *Moralbewußtsein und kommunikatives Handeln*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
von Hayek, Friedrich (1973). *Law, Legislation and Liberty - Rules and Order*, Vol. 1, London: Routledge & Kegan Paul.
von Hayek, Friedrich (1976). *Law, Legislation and Liberty - The Mirage of Social Justice*, Vol. 2, London: Routledge & Kegan Paul.
Hobbes, Thomas (1968). *Leviathan*, Penguin Books.
Hume, David (1978). *A Treatise of Human Nature*, Red. Selby-Bigge /rev. Nidditch, 2nd ed., Oxford: Oxford University press.
Kant, Immanuel (1787). *Kritik der Reinen Vernunft*, 2. udgave, Riga.
Lasalle, Ferdinand (1973). *Arbeiterprogramm*, Stuttgart: Philipp Reclam.
Locke, John (1966). *The Second Treatise of Government and A Letter Concerning Toleration*, ed. J. W. Gouch, Oxford: Basil Blackwell.
Lorenz, Konrad (1965). *Det såkaldt onde*, København: Schultz.
Machiavelli, Niccolo (1970a). *The Discourses*, Penquin.
Machiavelli, Niccolo (1970b). „Discourse on Florentine Affairs After the Death of Lorenzo", pp. 15-28 i Myron P. Gilmore (ed.), *Machiavelli - The History of Florence and Other Selections*, New York: Twayne Publishers, Inc.
MacIntyre, Alastair (1985). *After Virtue - a Study in Moral Theory*, 2nd ed., London: Duckworth.
MacIntyre, Alastair (1990). *Three Rival Versions of Moral Enquiry Encyclopaedia, Genealogy, and Tradition*, London: Duckworth.
Mansbridge, Jane (1993). „Feminism and Democratic Community", pp. 339-395 i Chapman John W. og Ian Shapiro (eds.), *Democratic Community*, Nomos XXXV, New York: New York University Press.
Marx, Karl (1966). *The Critique of the Gotha Programme*, New York: International Publishers.
Marx, Karl og Friedrich Engels (1970). *Manifestet*, København: Rhodos.

McLellan, David (1977). *Karl Marx His Life and Thought*, New York: Harper and Row.
Morrow, Glenn (1960). *Plato's Cretan City. A Historical Interpretation of the Laws*, Princeton: Princeton University Press.
Nietzsche, Friedrich (1994). *On the Genealogy of Morals*, Cambridge: Cambridge University Press.
Plamenatz, John (1963). *Man and Society* Vol. 1, London: Longman.
Platon (1980). *The Laws of Plato* (ed. Thomas Pangle), New York: Basic Books.
Popper, Karl R. (1966). *The Open Society and Its Enemies*, 5th ed., Vol 1-2, London: Routledge and Kegan Paul.
Postgate, J. Nicholas (1992). *Early Mesopotamia. Society and economy at the dawn of history*, London og New York: Routledge.
Poulsen, Jørgen J. (1986a). „Natural Society, Reification, and Socialist institutions in Marx", *Social Research*, Vol. 53, No. 4.
Poulsen, Jørgen J. (1986b). *The Holistic Conception of Democracy*, Ph.D. at Yale University.
Poulsen, Jørgen J. (1994). „Nationalism, Democracy and Ethnocracy in the Baltic Countries", pp. 15-30 i Jan Åke Dellenbrant and Ole Nørgaard, *The Politics of Transition in the Baltic States - Democratization and Economic Reform Policies*, Umeå: Umeå University, Department of Political Science Research Reports no. 2.
Poulsen, Jørgen og Ulla Skovgård Jensen (1990). „Solidaritetens Former", *Politica*, nr. 3, pp. 282-305
Rawls, John (1971). *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass. : Harvard University Press.
Rawls, John (1993). *Political Liberalism*, New York: Columbia University Press.
Rodewald, Cosmo (1975). *Democracy: Ideas and Realities*, London: J. M. Dent and Sons Ltd.
Rousseau, Jean-Jacques (1964). *The First and Second Discourses*, ed. Roger Masters, New York: St Martins Press.
Rousseau, Jean-Jacques (1979). *Emile or On Education*, ed. Allan Bloom, New York: Basic books, Inc.
Sandel, Michael (1992). „The Procedural Republic and the Unencumbered Self", pp. 12-28 i Shlomo Avineri og Avner de-Shalit, *Communitarianism and Individualism*, Oxford: Oxford University Press.
Tajfel, Henri (1981). *Human groups and social categories*, Cambridge: Cambridge University Press.
Taylor, Charles (1985). „Foucault on freedom and truth", pp. 152-184 i *Philosophy and the Human Sciences. Philosophical Papers 2*, Cambridge: Cambridge University Press.
Taylor, Charles (1985). „Atomism", pp. 187-210 i *Philosophy and the Human Sciences. Philosophical Papers 2*, Cambridge: Cambridge University Press.
Taylor, Charles (1992). *Multiculturalism and „The Politics of Recognition"*, New Jersey: Princeton University Press.
Walzer, Michael (1983). *Spheres of Justice - A Defence of Pluralism and Equality*, Oxford: Blackwell.
Weber, Max (1982). „Wissenschaft als Beruf", pp. 582-613 i *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Tübingen: J. C. B. Mohr.
von Wright, Georg Henrik (1991). *Vitenskapen og fornuften*, Oslo: Cappelens upopulære skrifter.

politica, 35. årg. nr. 4 2003, 433-446

Ole Borre

Dansk vælgeradfærd 1960-2001

Siden 1990-valget er styrkeforholdet mellem de socialistiske og de borgerlige partier ændret markant. Ved alle folketingsvalgene 1960-90 (bortset fra 1973 og 1975) fik Socialdemokratiet sammen med venstrefløjen mellem 8 og 12 pct. mere end Venstre og de konservative sammen med højrefløjen. Men valgene i 1994 og 1998 bragte ligevægt mellem de to blokke, og 2001-valget gav de borgerlige partier hele 16 pct. mere end de socialistiske partier. Er det borgerlige flertal en midlertidig afvigelse fra mønsteret i dansk politisk tradition eller slutstenen på en længere udvikling? Forskydningen i styrkeforholdet efter 1990 er ikke som i 1973-75 ledsaget af bristende politisk tillid fra vælgernes side. Den må ses som et skift i de faktorer, der på længere sigt bestemmer partivalget. Udviklingen siden 1960'erne kan deles i tre faser: (1) en svækkelse af socialklassernes rolle i partivalget mellem 1966 og 1979; (2) stigende *issue voting* på økonomiske venstre-højre spørgsmål frem til omkring 1987 og (3) og derefter en højredrejning på disse spørgsmål sammen med fremkomsten af en ny, værdipolitisk venstre-højre dimension, der i 2001 var vigtigere end den økonomiske dimension. Den nye dimension er især kommet til udtryk i flygtninge- og indvandrerpolitikken, men da denne ikke kan forventes fortsat at begunstige de borgerlige partier i samme omfang som i 2001, vil resultatet af kommende valg sandsynligvis ligge nær den ligevægt, vi så i 1994 og 1998.

Omkring 1960 tog en udvikling fart i form af ny industrialisering, masseuddannelse, indkomststigning og velfærdsinstitutioner, der kom til at præge det danske samfund i de følgende årtier. Samtidig ændredes det internationale politiske klima; Kennedys og Khrustjovs politik syntes at ligge milevidt fra Eisenhowers og Stalins, selv om en række begivenheder op igennem 1960'erne skulle vise, at den kolde krig langtfra var ovre. Men efter bruddet mellem Sovjetunionen og Kina virkede den internationale kommunisme ikke længere som en monolitisk blok. Øst-vest konflikten blev overskygget af ulandenes problemer, ikke mindst i de unges øjne. Også det danske politiske liv ændrede karakter. SF brød ud fra DKP og havde succes ved 1960-valget, og nye politiske bevægelser opstod på venstrefløjen i protest mod oprustningen og forbrugersamfundet.

Denne rastløse aktivitet kom bag på den politiske sociologi. Sidst i 1950'erne var der gode grunde til at forudse en bred enighed om de politiske mål: En udnyttelse af keynesianske principper til på én gang at sikre en krisefri økonomisk vækst og en jævnere fordeling af de materielle goder gennem en udbygget velfærdsstat. De spørgsmål, der stod tilbage, omhandlede administrationen og reguleringen af den voksende økonomi, skattebyrdens fordeling, bevaringen af industriens konkurrenceevne og lignende spørgsmål. De politiske ideologier, der havde trukket i hver sin retning, så ud til at være endt i et kompromis mellem de store partier. På internationalt plan forudså mange forskere en konvergens mellem den amerikanske og den sovjetiske samfundsmodel, hvor de to samfundssystemer fra hvert sit udgangspunkt ville udvikle sig i retning af en "kapitalisme med et menneskeligt ansigt".

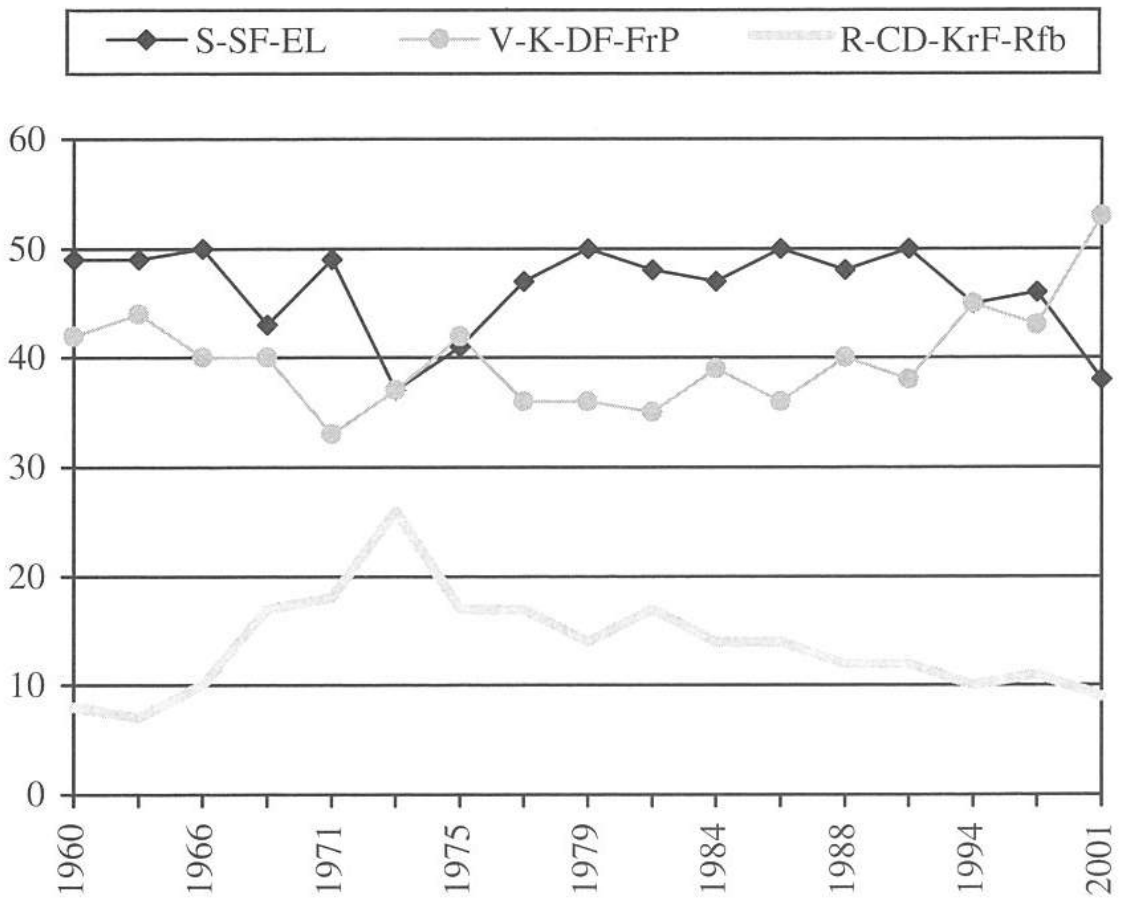
Sådan kom det ikke til at gå, i hvert fald ikke i første omgang. I det følgende søger vi at forklare nogle centrale træk af vælgerudviklingen fra 1960 og frem til

det seneste folketingsvalg i 2001, idet vi koncentrerer os om tre hovedblokke af partier:

- Venstresiden, eller de socialistiske partier, bestående af Socialdemokratiet, SF og Enhedslisten – samt fra tidligere valg VS, DKP, De Grønne, Fælles Kurs og småpartier på venstrefløjen;
- Højresiden, eller de borgerlige partier, med Venstre, De Konservative, Dansk Folkeparti og Fremskridtspartiet – samt fra tidligere valg De Uafhængige; og
- Centrumspartierne med Det Radikale Venstre, CD og Kristeligt Folkeparti – fra tidligere valg også Retsforbundet og Liberalt Centrum.

Valgresultaterne for disse blokke igennem den fyrreårige periode (figur 1) viser for de to første blokkes vedkommende en stabil overvægt på 8-12 pct. til den socialistiske blok frem til 1994, kun afbrudt af valgene 1973-75. Den tredje blok, centrumspartierne, voksede stærkt mellem 1966 og 1973, men har siden gennemgået en langvarig nedgang fra et niveau på ca. 20 pct. til et niveau på ca. 10 pct. Styrkeforholdet mellem de tre blokke tilsiger, at den typiske udgang af valgene har været enten en socialdemokratisk ledet regering med støtte fra centrumspartier, eller en borgerlig regering med støtte fra centrumspartier. Sådanne regeringer har siddet hen ved ni tiendedele af den samlede periode på 40 år. Mønsteret blev kun brudt 1966/68 og 1971/73, hvor de socialistiske partier havde flertallet, i 1978/79

Figur 1. De tre partiblokkes vælgerstøtte 1960-2001, i pct.



under SV-regeringen, og siden 2001, hvor de borgerlige partier har haft flertallet. Eftersom regeringsdannelsen som regel afhænger af, hvem centrumspartierne peger på, går der ikke nogen lige linje fra forskydningerne i vælgerbefolkningen til forskydningerne i det parlamentariske flertal. Spørgsmål om parlamentarisk adfærd er i det hele taget mere adskilt fra spørgsmål om vælgeradfærd i Danmark end i de fleste andre lande. Det var for eksempel umuligt på forhånd at forudse, at 1973-valget ville resultere i en Venstre-regering, eller at det efterfølgende 1975-valg ville føre til en socialdemokratisk regering. Og to af de regeringsskifter, der mest har haft karakter af systemskifte – i sommeren 1982, da Schlüter blev statsminister, og i januar 1993, da Nyrup Rasmussen blev det – har ikke været en følge af noget valg, men af parlamentariske beslutninger, først og fremmest statsministerens beslutning om at træde tilbage.

Valgforskning koncentrerer sig om at forklare vælgernes reaktioner; hvordan politikerne håndterer situationen under og efter valgkampen vil derfor kun flygtigt blive berørt. Opgaven her er at forklare de markante udsving i partiernes vælgerstøtte ved folketingsvalgene fra 1960 til 2001. Disse forklaringer støtter sig til generelle teorier om den politiske og sociale udvikling; men som det allerede illustreret, leverer udviklingen også eksempler på, at virkeligheden afviger fra teorien.

Det nye venstre, arbejderne og de unge

Imod alle spådomme om det tilstundende forbrugersamfund blev 1960'erne et årti ladet med politiske og ideologiske spændinger. Kræfter, der havde ligget underdrejet under 1950'ernes koldkrigs-atmosfære, blev sluppet løs. En ny, international venstrefløj voksede frem med krav om forbud mod atomvåben, frihed til ulandenes befolkninger, borgerrettigheder for USA's sorte befolkning og et udvidet demokrati. I stedet for de gamle ideologier, der var forvist fra den parlamentariske scene, opstod nye bevægelser og aktionsformer. Det blev de politiske bevægelsers årti, og det kulminerede i slutningen af årtiet med ungdomsoprøret.

I Danmark kom det nye venstre til udtryk i SF, der placerede sig som det femte parti i det klassiske firepartisystem fra 1960 og fremefter. SF's succes ved valgene i 1960 og 1966 skyldtes, at partiet fik støtte dels fra venstrefløjen af arbejderklassen, der befandt sig i tomrummet mellem S og DKP, dels fra et nyt og voksende samfundslag bestående af studerende og offentligt ansatte. Den førstnævnte gruppe markerer sig derved, at SF både i 1960 og 1966 havde sine bedste valg i københavnske arbejderkvarterer som Blågård, Enghave og Vesterbro, hvor samtidig valgdeltagelsen steg kraftigt (Borre og Stehouwer, 1970: kap. 5-7). Hvad angår de unge vælgere, viser målinger fra 1960'erne, at venstredrejningen så småt begyndte ved 1966-valget. Ved 1971-valget var det de 21-29-årige, der skabte det socialistiske flertal – blandt de vælgere, der var 30 år eller derover, var der ikke noget sådant flertal (Borre og Goul Andersen, 1997: 167) . De "røde årgange", der kulminerer med fødselsårgangene mellem 1950 og 1955, kan følges i valgundersøgelserne helt frem til de seneste valg, hvor de begynder at runde de halvtreds (Andersen, 1999: 71). Det var imidlertid arbejderne, snarere end de unge vælgere, der stemte SF ind i Folketinget i 1960, og som i 1966 tippede den balance, der under firepartisystemet havde eksisteret mellem SR på den ene side og VK på den anden.

Tillid og legitimitet

Perioden fra midten af 1960'erne og et tiår frem er kendetegnet af en voksende tillidskrise mellem politikerne og befolkningen. Socialdemokratiets alliance med SF efter 1966-valget skabte dybe frustrationer blandt borgerlige vælgere, inklusive de radikale, der var blevet overflødiggjorte. Resultatet blev toblok-politikken 1966-73, der beherskede den danske parlamentarisme i syv år, indtil den brød sammen i det kaotiske valg i december 1973, der skaffede plads til ikke mindre end fem nye partier i Folketinget.

Jordskredsvalget i december 1973 synes at tale stærkt imod Lipset-Rokkans teori om partisystemernes "fastfrysning" under den periode, hvor de forskellige samfundsklasser opnår valgret (Lipset og Rokkan, 1967). Denne teori postulerer, at partisystemerne stabiliseres, fordi partierne opnår en status som institutionelle kanaler for repræsentation af socialklasser og kulturelle grupper i parlamentet.

Men for at institutioner kan fungere, må de have legitimitet. Udviklingen fra 1966 til 1973 tyder på et tiltagende tab af legitimitet for det politiske system. Det røde kabinet 1966-68 skabte en voldsom frygt og modstand blandt borgerlige vælgere og langt ind i Socialdemokratiet, hvor der var en udbredt antikommunisme – en antikommunisme, der få år senere blev det ideologiske udgangspunkt for CD. Den borgerlige trekantregering 1968-1971 blev hilst med store forventninger fra den borgerlige fløjs vælgere, der igennem femten år med socialdemokratiske ministre havde akkumuleret en række urealistiske ideer om, hvad en borgerlig regering ville kunne udrette. Disse forventninger blev dog langtfra indfriet. I stedet for en "fast borgerlig politik" slog VKR-regeringen ind på en politik, der medførte skattestigninger og voldsomt stigende lønindkomster. Da S-regeringen oven i købet vendte tilbage i 1971, blev resultatet den frustration, der så bastant blev udnyttet af Glistrups kampagne i 1971-73, og som medførte et stærkt fald i tilliden til det politiske system.

Målinger af tilliden til politikerne viser et stærkt fald fra 1971 til 1973. Ved at kombinere to spørgsmål, der har været benyttet igennem rækken af vælgerundersøgelserne, ses et fald i andelen med tillid fra 27 pct. i 1971 til 18 pct. i 1973, og en stigning i andelen med mistillid fra 46 pct. til 62 pct.[1] Stigningen forekom blandt både socialistiske og borgerlige vælgere, og det er blandt vælgere med faldende tillid, at de nye partier hentede deres største gevinster ved 1973-valget. Blandt vælgerne til de fem partier, der var i Folketinget i perioden 1971-73, markerede 23 pct. tillid i 1973, hvorimod kun 10 pct. gjorde blandt dem, der stemte på de fem partier, der kom ind i Folketinget i 1973.

Mistilliden fik yderligere næring af debatten om EF-medlemskabet i 1971. Det er normalt, at taberne ved en folkeafstemning reagerer med mistillid. I Norge. hvor udfaldet som bekendt var et nej til EF, var det da også tilhængerne og ikke modstanderne af EF, der reagerede på denne måde (Listhaug, 1989: 243). I Danmark var EF-modstanden koncentreret på den ideologiske venstrefløj, splittede Socialdemokratiet, og frembragte en ny folkebevægelse, hvor mistilliden fandt næring. Tilmed bragte EF-medlemskabet ikke umiddelbart de lovede økonomiske fordele: Den første kontante virkning af det var en serie prisstigninger i foråret 1973, der medførte tilfælde af forbrugerboykot.[2]

Alle de fem partier, der havde deltaget i toblokpolitikken siden 1966, led store nederlag. En ny dimension, tillidsdimensionen, der gik på tværs af den tilvante venstre-højre dimension, dukkede op som et midlertidigt indslag i vælgernes holdningsmønster (Rusk og Borre, 1976). Partisystemet var uigenkaldeligt ændret, men de gamle partier kom sig forbavsende hurtigt efter katastrofen i december 1973. Både Venstres korte regering 1973-75 og Socialdemokratiets efterfølgende regering 1975-78 havde fremgang for det regerende parti ved valgene, ligesom SV-regeringen 1978-79 gav en samlet fremgang for de to regeringspartier. På det punkt adskiller de sig fra regeringerne 1971-73, 1968-71, 1966-68 og 1964-66. Det lykkedes da også de gamle partier at bevare deres monopol på statsministerposten; alle danske statsministre til dato er hentet fra partier, der opstod i 1905 eller tidligere.

Alle indikatorer peger i retning af, at partisystemet genvandt sin legitimitet op igennem 1970'erne. Omfanget af partiidentifikation faldt kun fra 51 pct. i 1971 til 47 i 1973, og i 1975 var det tilbage på 50 pct. Ved 1979-valget havde andelen, der viste tillid, nået 26 pct., dvs. at graden af tillid næsten var tilbage på 1971-niveauet. Der har ved senere valg været mindre bølger af politisk mistillid, for eksempel i forbindelse med Tamil-affæren i begyndelsen af 1990'erne, men tilliden er hurtigt blevet genoprettet, og ved 2001-valget var andelen med tillid 32 pct.

Hvis legitimiteten lider skade, når vælgernes forventninger skuffes, er det nærliggende at antage, at den bliver styrket, når disse forventninger indfries – dvs. når systemets *policy output* svarer til eller overstiger dets *demand input*, for at benytte Eastons terminologi. Det er efter alt at dømme, hvad der skete op igennem 1970'erne (Svensson, 1996). Det foregik på et andet grundlag end det hidtidige, idet partierne stort set ophørte med at betragte sig som klasserepræsentanter. Men de gamle partiers genkomst er i overensstemmelse med Lipset-Rokkans teori, som tillægger det klassiske partisystem en høj grad af uafhængighed af den øvrige samfundsudvikling.

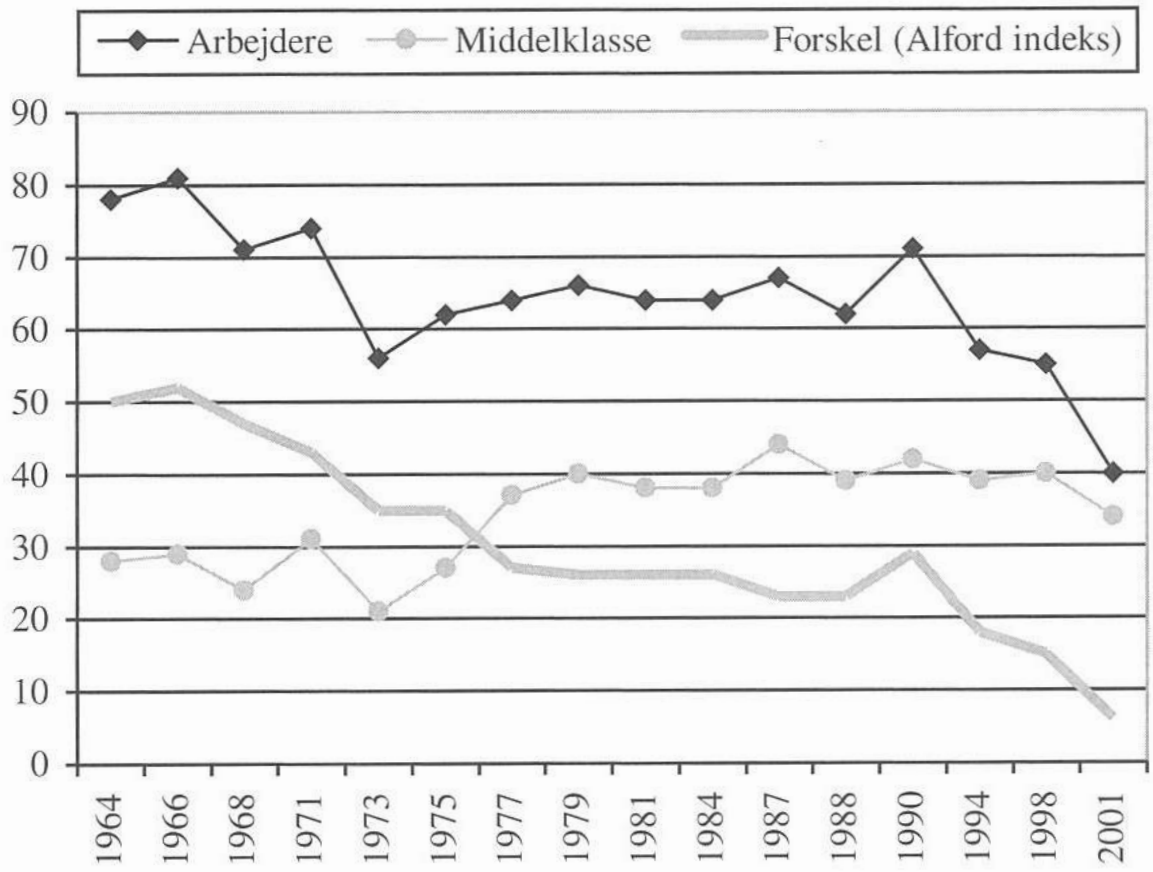
Socialklassernes faldende betydning

Et spørgsmål, der optog dansk forskning meget i 1970'erne og den følgende tid, var, om skellet mellem arbejderklassen og middelklassen var på vej til at blive udvisket. Mellem 1966 og 1979 faldt de socialistiske partiers samlede støtte fra 81 til 66 pct. i arbejderklassen, samtidig med at den voksede fra 29 til 40 pct. i middelklassen. Den politiske kløft, der skilte de socialistiske og borgerligt partier fra hinanden, var således halveret fra 52 til 26 pct., målt på det såkaldte Alford-indeks. Denne udvikling er vist i figur 2.

Hovedårsagen til denne nedgang var i den første del af perioden, fra 1966 til 1973, en borgerliggørelse af arbejderne, navnlig i form af Fremskridtspartiets erobring af arbejderstemmer i 1973. I den anden del af perioden, fra 1973 til 1979, var der snarere tale om et frafald af middelklassens unge fra de borgerlige partier. Specielt foregik Socialdemokratiets fremgang fra 1975 til 1979 sideløbende med, at arbejderklassen var i stærk tilbagegang, og uden at partiet genvandt sin tidligere styrke i arbejderklassen. Til gengæld var der en stærk tendens til, at de voksende lag af funktionærer, der overvejende blev ansat i det offentlige, var blevet sociali-

stiske. Både Socialdemokratiet og SF oplevede en kraftig ændring i deres vælgergrundlag.

Figur 2. De socialistiske partiers støtte i arbejderklassen og middelklassen 1964-2001, i pct.



Endnu et tegn på, at industrisamfundets klassemodsætninger ikke længere var den akse, partisystemet drejede sig om, var, at de nye partier, der kom ind i Folketinget i løbet af 1960'erne og 1970'erne, alle på hver sin facon appellerede til vælgere på tværs af de traditionelle klasser. Det gjaldt SF, der op igennem 1970'erne i stigende grad appellerede til bevægelserne blandt venstrefløjens akademikere. Det gjaldt Fremskridtspartiet, der med populistiske budskaber bevidst søgte at tiltrække vælgere fra begge sider af de etablerede partier. Og det gjaldt CD, der appellerede til den velbjergede og ideologiløse parcelhusarbejder.

Mellem 1977 og 1987 standsede denne nedgang i *class voting* foreløbig, som det ses i figur 2. I stedet satte en anden proces ind, som kan beskrives som en stigende *issue voting*. Perioden fra 1975 og frem til slutningen af 1980'erne kendetegnes af en skærpelse af venstre- og højreholdninger. For eksempel fik Socialdemokratiet og venstrefløjen i 1979 tilsammen 69 pct. af de vælgere, der gik ind for statsregulering, sociale reformer og økonomisk lighed, mod 22 pct. blandt dem, der gik imod disse klassiske socialistiske emner; i 1988 fik de samme partier 65 pct. i den første gruppe, men kun 10 pct. i den sidste gruppe af vælgere. Der var sket en stigning i, hvad man analogt med *class voting* kunne betegne som *issue voting*, fra 47 pct. i 1979 til 55 pct. i 1988.

Denne udvikling kan forekomme paradoksal, når der umiddelbart forinden kan konstateres en nedgang i det klassebestemte partivalg. Det forhold, at vælgerne kunne mobiliseres ud fra ideologiske modsætninger, således at ideologien så at sige trådte ind, hvor partiidentifikation eller klasseidentifikation gik tilbage, var noget nyt for valgforskningen. Emnet blev taget op i en antologi med den karakteristiske undertitel *Realignment or dealignment?* (Dalton et al., 1984). En forklaring kan være, at klasseloyalitet blokerer for, eller sætter grænser for graden af *issue voting*. Under *class voting* vil en vælger, uanset sine holdninger, føle et socialt tryk i retning af at følge klassens normative adfærd. Det er kun blandt partiets aktive kadrer, at klassebevidsthed og ideologi går op i en syntese; i dets mindre aktive lag erstattes ideologien af solidaritet og gruppepres. Når klassebindingen svækkes, vil vælgerne føle sig frie til at overveje andre partiers synspunkter.

Et af problemerne med denne forklaring er, at bortfaldet af én faktor jo ikke automatisk medfører, at en anden faktor afløser den. En formentlig bedre forklaring på ideologiseringen 1975-84 er, at denne periode byder på en indædt kamp om velfærdsstatens fremtid. 1960'erne gav en dramatisk stigning i uddannelsesniveauet, en stigning i kvindernes erhvervserfaringer og et ungdomsoprør, der favoriserede venstrefløjen. 1970'erne betød en tilsvarende mobilisering på højrefløjen. De konservative og liberale svar på udfordringen fra venstrefløjen blev formuleret i løbet af 1970'erne, og efter den anden oliekrise i 1979 blev det åbenbart for de fleste vælgere, at stigningen i de offentlige udgifter måtte bremses. Holdningen i Danmark fulgte på dette punkt de internationale konjunkturer, der bragte Reagan, Thatcher og Kohl til magten på en mere højreorienteret ideologi.

Kampen om velfærden

1980'erne står i manges bevidsthed som højredrejningens årti. Men det er et forenklet billede af udviklingen. Ifølge nogle data skete der en højredrejning mellem valgene i 1979 og 1981, ifølge andre data gjorde der ikke. Internationalt set var perioden omkring 1980 præget af den anden oliekrise og de voksende spændinger (Sovjets invasion af Afghanistan, Solidaritetsbevægelsen i Polen, revolutionen i Iran og gidselaffæren i Teheran). Konservative regeringer kom til magten i USA (Reagan), Storbritannien (Thatcher) og Vesttyskland (Kohl); men i andre lande var det socialdemokratiske regeringer, der sejrede, som i Sverige (Palme) og Frankrig (Mitterand).

Under de nye forhold var den økonomiske politik, Socialdemokratiet havde stået for, ikke længere holdbar; først og fremmest var den endt i store underskud på betalingsbalancen og statsbudgettet. 1981-valget var præget af følelsen af, at 1970'ernes sociale fremskridt nu var i fare for at gå tabt, de fremskridt, som især kvinderne og de unge havde nydt godt af. Mændene drejede mod højre, men ikke kvinderne; ved 1981-valget skabtes, ligesom året før i USA, et *gender gap*, som lige siden har kendetegnet den danske vælgeradfærd. På en lang række spørgsmål ligger kvinderne tydeligt til venstre for mændene. Det gælder ikke blot velfærdsspørgsmål, men også EF-medlemskabet, hvor modstanden er størst blandt kvinderne, og det gælder sikkerhedspolitiske spørgsmål, hvor kvinder er mindre indstillede end mænd på militære løsninger.

I sommeren 1982 blev afstanden mellem regeringens støttepartier, SF og de radikale, for stor, og Anker Jørgensens regering trådte tilbage for at give plads for den borgerlige firkløverregering. Denne regering satte sig som mål at genskabe dansk økonomi ud fra en markedsliberal tankegang. Problemet med den voksende offentlige sektor var teoretisk begrundet i, at hver enkelt vælgergruppe ser en fordel i at forøge sin andel af statens udgifter og lade skatteyderne betale, en form for asymmetri, der udsatte partierne for et pres fra alle sider for at øge statsbudgettet (Kristensen, 1987).

Det synes at følge af en sådan teori, at når den borgerlige firkløverregering nedskar de offentlige udgifter, burde den ikke overleve det næste valg. Men faktisk vandt den ved 1984-valget en stor sejr over Socialdemokratiet, som modsatte sig sociale nedskæringer. Det forøger ironien, at valget fandt sted i en periode, hvor økonomien var i vækst, således at nedskæringerne ikke længere var så nødvendige. Den rimeligste forklaring på 1984-valgresultatet er derfor, at Socialdemokratiet, efter i slutningen af 1970'erne at have ført landet til randen af afgrunden, nu kompromitterede sig yderligere ved at nedstemme finansloven. Uanset hvad rationaliteten påbød vælgerne, var der i 1984-valget en logik, der sagde, at Socialdemokratiet havde fortjent et nederlag.

Til gengæld bekræfter den efterfølgende udvikling teorien på det punkt, at der mellem 1984 og 1987 rejste sig en voldsom stemning mod sociale nedskæringer. Firkløverregeringen havde, som følge af sin sejr i 1984, muligvis tolket situationen således, at flertallet i befolkningen havde accepteret en tilbagerulning af velfærdsstaten. Belønningen for denne tilbageholdenhed skulle være lavere skatter og et stigende rådighedsbeløb. Sådan gik det ikke. Allerede i slutningen af 1985 var økonomien ved at blive overophedet, og regeringen måtte slå bremserne i med den såkaldte Kartoffelkur. Resultatet var, at mange vælgere følte sig ført bag lyset, og ved 1987-valget var der en klar venstredrejning, der navnlig kom SF til gode.

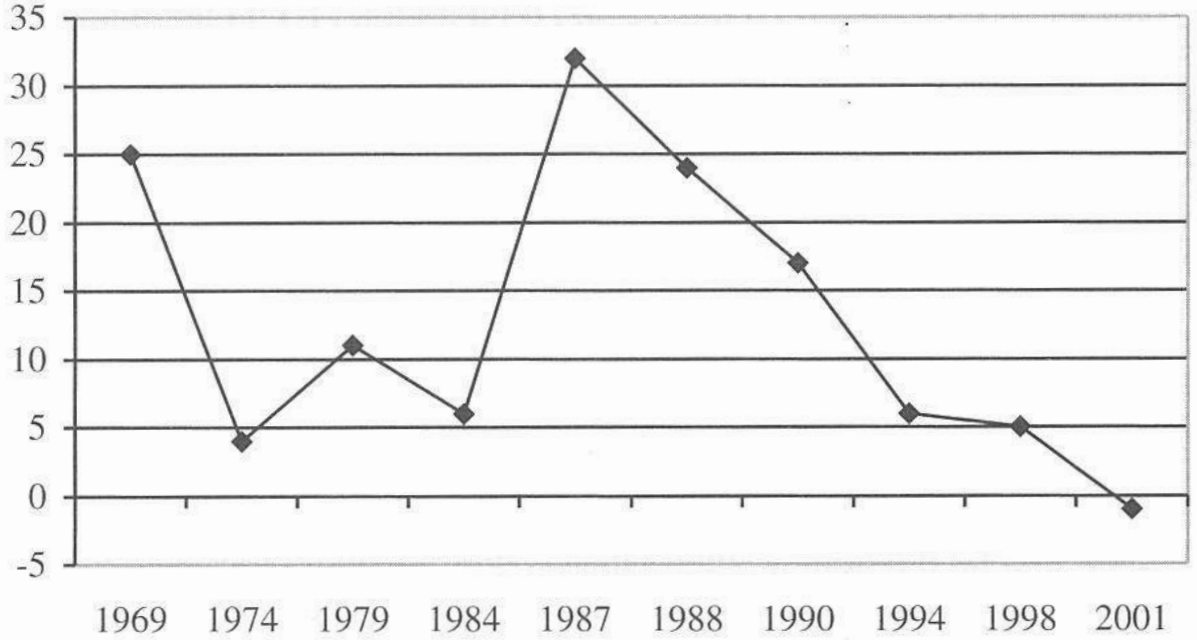
Figur 3 viser opinionsændringerne på en serie af klassiske ideologiske venstre-højre spørgsmål, der med mellemrum har figureret i undersøgelser siden 1969, og som har været en fast bestanddel af valgundersøgelserne siden 1984.

Figur 3 tyder ikke på nogen højredrejning omkring 1980, men viser en dramatisk venstredrejning mellem 1984 og 1987. Siden 1987 er opinionen imidlertid gået mod højre ved hvert eneste valg. En vigtig årsag hertil er formentlig de østeuropæiske regimers afvikling efter 1990, og den status, som den liberale markedsøkonomi herved har fået på bekostning af planøkonomien. Mod slutningen af 1980'erne var den politiske elite i alle lejre blevet omvendt til det synspunkt, at liberalisme under en eller anden form var socialismen overlegen som økonomisk system.

Valgene i 1980'erne viste, at vælgerne er i stand til at tilpasse deres forventninger til de økonomiske realiteter; der var ikke den iboende spænding mellem det politiske system og den økonomiske rationalitet, som teorien havde postuleret. En ny etik vandt langsomt frem: At folk i højere grad må lære at klare sig selv (Sniderman og Brody, 1977). Til gengæld kan resultatet af valgene i 1981, 1984 og 1987 passe ind i en anden økonomisk teori af *rational choice*-tilsnit: nemlig, at vælgerne holder fast ved en regering, der skaber fremgang, men flygter fra den,

når der kommer tilbagegang. Denne teori synes at være i smuk overensstemmelse med enkle psykologiske indlæringslove om, at mennesker (og dyr) vil gentage en adfærd, som bliver belønnet, men søge at undgå adfærd, der bliver straffet (Madsen, 1970: 113). Imidlertid har *rational choice* teori ikke haft nogen succes med at forudsige udviklingen i 1990'erne, hvor dagsordenen har været en anden.

Figur 3. Holdningen til traditionelle venstre-højre spørgsmål 1969-2001. Pct. venstreorienterede minus pct. højreorienterede svar



Værdipolitik

Den langvarige højredrejning på økonomiske issues ved de seneste fem folketingsvalg har selvsagt været til fordel for de borgerlige partier. Som det fremgik af figur 1, er deres vælgertilslutning steget fra 36 pct. i 1987 til 53 pct. i 2001. Specielt er der foregået en ny borgerliggørelse af arbejderne, hvor de socialistiske partier er gået tilbage fra 66 til 40 pct. (jf. figur 2). Men denne udvikling er af en anden karakter end udviklingen mellem 1966 og 1977, hvor opløsningen af klasserne første gang tog fart. Folketingsvalg efter midten af 1980'erne har været kendetegnet af, at nye, ikke-økonomiske issues i stigende grad har indtaget fremtrædende pladser på vælgernes politiske dagsorden: miljøproblemer i 1987, forsvarsproblemer i 1988, samt velfærdsproblemer og flygtninge/indvandrerproblemer fra 1994 og fremad (Goul Andersen, 1999).

Dette skifte bort fra materielle problemer kan imidlertid spores helt tilbage til 1960'erne. Kravet om, at politik må bygge på værdier snarere end materielle interesser, indgik i mange af de nye bevægelser. Værdier som demokrati, medbestemmelse, ligeret og selvudfoldelse blev sammen med økologiske værdier udgangspunktet for oprøret mod autoriteterne i det etablerede samfund. Senere hen er tendensen slået igennem i bredere dele af befolkningen, men her er det ganske andre værdier, såsom lov og orden, religiøse og nationale værdier, der er kommet i første række og er blevet taget op af politiske partier.

Man kan sige, at det danske partisystem fik et nyt venstre i 1960 og et nyt højre i 1973, for så vidt som begge disse fløje har vist sig at være levedygtige tilføjelser til det gamle firepartisystem. Men de nye fløje, der fra først af var repræsenteret af SF på venstre fløj og Fremskridtspartiet på højre fløj, var i deres tidlige periode ikke fuldgyldige repræsentanter for den nye værdipolitiske venstre-højre dimension. Snarere forlængede de den traditionelle fordelingspolitiske dimension: SF overbød Socialdemokratiet på velfærdsspørgsmål, og Fremskridtspartiet overbød Venstre og de konservative i deres modstand mod velfærdsstaten. De værdipolitiske issues, de to nye fløje repræsenterede, var perifere i forhold de fordelingspolitiske, og de mærkes mest som forskelle i livsstil med en understrøm af autoritære værdier på højrefløjen over for anti-autoritære på venstrefløjen.

Det var derfor først i 1980'erne, at den nye værdipolitiske dimension nåede ind til kernen af det parlamentariske liv i form af det såkaldte "alternative flertal", hvor de radikale sammen med Socialdemokratiet og SF bragte Firkløverregeringen i mindretal på en række sikkerhedspolitiske, kulturpolitiske, retspolitiske og miljøpolitiske spørgsmål. 1988-valget kan her ses som en slags korrektion af 1987-valget otte måneder før. De indenrigspolitiske og økonomiske spørgsmål blev afklaret ved 1987-valget, og det overlevede Firkløverregeringen; men de udenrigspolitiske spørgsmål blev skubbet ud, og her kom regeringen i mindretal ved 1988-valget. Resultatet var KVR-regeringen 1988-90, der blev efterfulgt af VK-regeringen 1990-93. Disse regeringsdannelser viser ganske vist ikke meget om, hvilke holdninger der var i færd med at danne sig blandt vælgerne. De viser snarere, at Socialdemokratiet under Svend Aukens ledelse ikke kunne skaffe sig støtte fra midterpartierne. Der skulle både et socialdemokratisk formandsskifte og en tamil-affære til, før midterpartierne skiftede side og kunne indgå i Poul Nyrup Rasmussens regering.

I mellemtiden havde flygtningepolitikken skabt en betydelig grad af sammenhæng i den nye dimension. Fra 1990-valget og fremefter kan man tale om en todimensional struktur i vælgerholdninger og partisystem, med en ny venstre-højre dimension ved siden af den traditionelle.

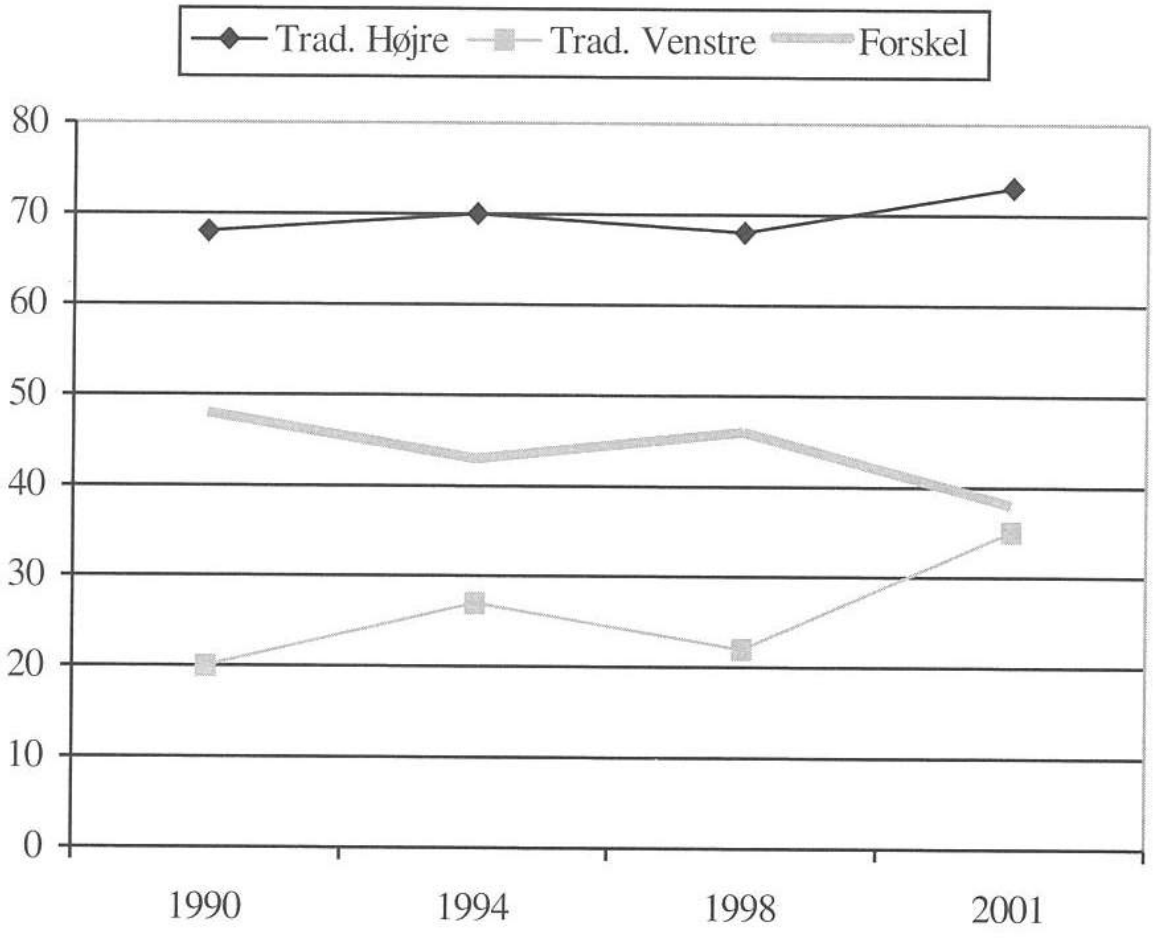
Teorien om *new politics* har udviklet sig af Ingleharts teori om et skifte fra materielle til postmaterielle værdier (Inglehart, 1971, 1977). Teorien var inspireret af Maslows (1954) model af behovspyramiden, hvori de nederste lag udgøres af behovene for fysisk og materiel sikkerhed, de øverste lag af behovene for social accept og personlig udfoldelse. Ifølge Maslows teori retter individet først sin opmærksomhed mod højere behov, når de lavere er tilfredsstillet. Inglehart kunne vise, at de yngre generationer i en række vesteuropæiske lande i højere grad end de ældre prioriterede medbestemmelse og ytringsfrihed frem for prisstabilitet og lov og orden. Han tilskrev dette de nye generationers opvækst i efterkrigstidens relative tryghed både i materiel og fysisk henseende. Efterhånden som samfundet blev i stand til at mætte de mest påtrængende materielle behov, ville den politiske målsætning i stigende grad blive koncentreret om postmaterielle behov.

Ingleharts vision om udviklingen led et tilbageslag i 1980'erne, hvor inflation og kriminalitet var fremtrædende problemer i mange lande og bragte 1970'ernes kamp for medbestemmelse og ytringsfrihed til at forstumme. Også reaktionerne

på flygtninge- og indvandrerproblemer er gået i den modsatte retning af den, teorien foreskriver, da Ingleharts teori ikke har plads til noget nyt højre. Materialisme-postmaterialisme dimensionen svarer imidlertid ret nøje til dimensionen nyt højre-nyt venstre, der har fået stigende betydning i mange vesteuropæiske lande. Det har givet nye partier mulighed for at træde frem: Grønne partier på venstrefløjen, indvandrerfjendtlige og populistiske partier på højrefløjen. De etablerede partier har haft vanskeligt ved at omstille sig, idet en del af deres klientel tiltrækkes af partier på den modsatte side. Arbejdere tiltrækkes af partier på højrefløjen med populistiske eller autoritære værdier. Omvendt tiltrækkes den intellektuelle del af middelklassen af de postmaterielle og anti-autoritære værdier, der udtrykkes af den nye venstrefløj.

I Danmark har den værdipolitiske issue-dimension fået en stærkt voksende betydning gennem det seneste tiår, hvorimod den traditionelle venstre-højre dimension har været vigende. Den enkleste måde at vise dette på er at definere et traditionelt venstre og højre og et værdipolitisk venstre og højre ud fra vælgerholdninger på en række *policy*-områder. Ved at sammenligne højresiden med venstresiden med hensyn til partipræference får man en baggrund for at studere graden af *issue voting* på de to dimensioner. Derigennem bliver man også i stand til at klarlægge årsagerne til de borgerlige partiers fremmarch til det flertal, der blev en realitet med 2001-valget.

Figur 4. Vælgerstøtte i pct. til V+K+FrP+DF ved valgene 1990-2001, efter vælgerens holdning til traditionelle venstre-højre spørgsmål



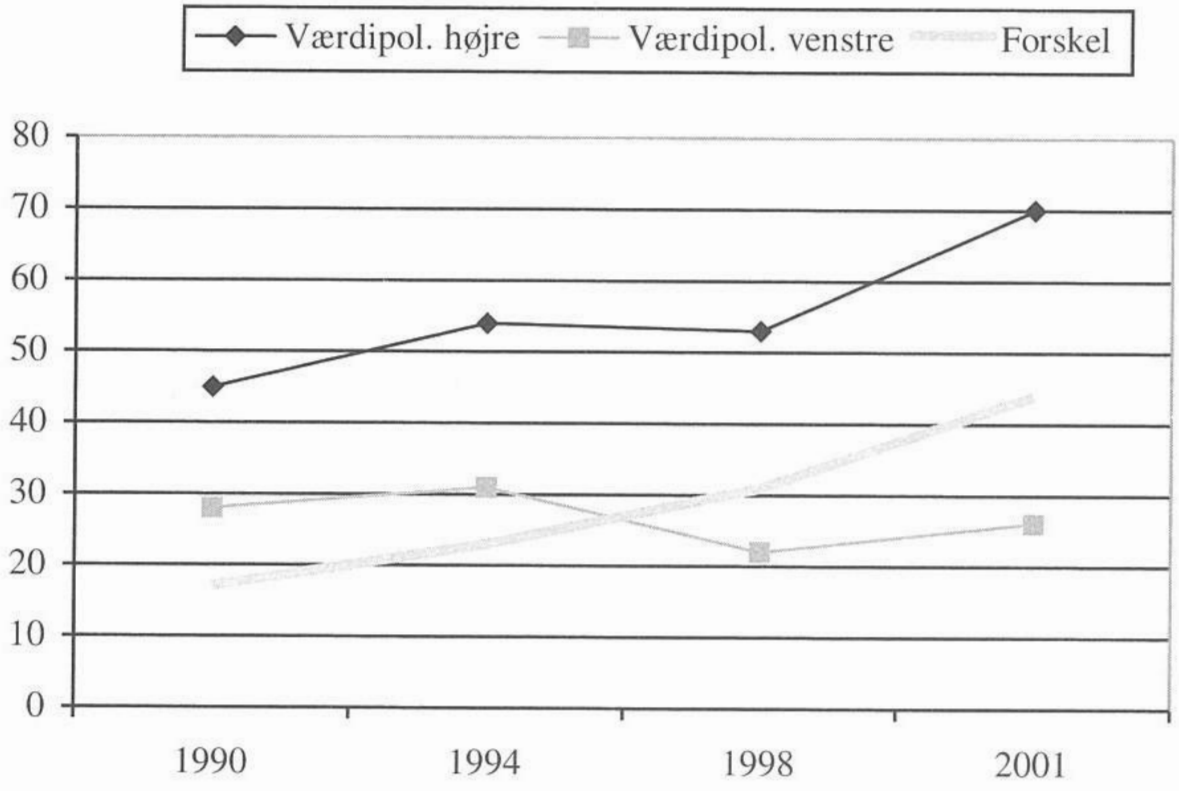
Figur 4 opdeler svarpersonerne i en venstre- og en højreside ud fra traditionelle issues såsom sociale reformer, intervention i erhvervslivet, indkomstudligning, og progressiv beskatning. På højresiden har de fire borgerlige partier mellem 1990 og 2001 haft en svag fremgang fra 68 til 73 pct.; på venstresiden har fremgangen været fra 20 til 35 pct. Forskellen mellem de to kurver, som man analogt med figur 2 kan betegne som graden af *issue voting*, er således faldet fra 48 til 38 pct.

Figur 5 foretager en lignende opdeling, men ud fra holdningen til værdipolitiske spørgsmål såsom flygtningepolitik, ulandspolitik, retspolitik og miljøpolitik.[3] Her har graden af *issue voting* været dramatisk voksende. Mellem 1990 og 2001 er den samlede støtte til de borgerlige partier (V, K, Frp og DF) steget fra 44 til ikke mindre end 70 pct. af vælgerne på højrefløjen, mens den er *faldet* fra 28 til 26 pct. på venstrefløjen. Graden af issue voting er herved vokset fra 17 pct. i 1990 til 44 pct. i 2001. Efter denne målestok har den værdipolitiske dimension ved 2001-valget for første gang fået større betydning for partivalget end den traditionelle venstre-højre dimension.

Når vi skal opgøre de faktorer, der har betinget de borgerlige partiers fremgang fra 38 til 53 pct. igennem perioden 1990-2001, må vi åbenbart se på begge de to venstre-højre dimensioner. På den *traditionelle* dimension er der sket en højredrejning, som har flyttet vælgere over i de borgerlige partiers traditionelle vælgerbase. Højresiden er vokset fra 34 til 46 pct. af svarpersonerne mellem 1990 og 2001, og samtidig har de borgerlige partier erobret en del af den skrumpende venstreside.

På den *værdipolitiske* dimension er det derimod, trods den megen tale om befolkningens ønsker om en strammere kurs over for flygtninge, over for volds-

Figur 5. Vælgerstøtte i pct. til V-K-DF-FrP, efter vælgernes position på den værdipolitiske venstre-højre-skala



kriminalitet, etc., svært at finde belæg for, at der skulle være foregået nogen højredrejning af betydning. Den værdipolitiske højreside udgjorde i 1990 60 pct. af svarpersonerne; i 2001 var den kun steget til 62 pct. Til gengæld har de borgerlige partier her erobret størsteparten af højresidens stemmer, uden at de har sat noget væsentligt til på venstresiden. Der er tale om flere issues, der har trukket i samme retning: På den traditionelle dimension velfærdspolitikken, hvor de borgerlige partier har erobret stemmer blandt socialdemokraternes traditionelle vælgergrupper, og på den værdipolitiske dimension udlændingepolitikken, hvor flygtningemodstanderne i stigende grad har stemt borgerligt.

Ud fra *new politics*-teorien var det ventet, at vælgerne ville bevæge sig mod højre på den traditionelle dimension som følge af det stigende indkomstniveau, der mindskede kravene om økonomisk udligning. Til gengæld var det ventet, at det stigende uddannelsesniveau ville favorisere det værdipolitiske venstre, da de højt uddannedes holdninger er mindre autoritære end de lavt uddannedes. Den sidstnævnte udvikling har været neutraliseret af de problemer, der siden midten af 1980'erne er opstået i konsekvens af globaliseringen og den svækkede nationalstat.

Det er i overensstemmelse med teorien, at der herved er opstået en kløft i partipræferencen mellem de højt og de lavt uddannede, en kløft, der har paralleller til industrisamfundets kløft mellem borgerskab og arbejdere. Men Inglehart og den nypolitiske teori anser det ny venstre for at være en offensiv kraft, der skal kæmpe sig vej frem til politisk indflydelse. Stik mod disse forventninger har de højtuddannede og deres partier været i defensiven i de senere års danske politik. De borgerlige partiers valgsejr ved 2001-valget var tillige en sejr for de lavt uddannede; det sporedes også i Fogh Rasmussens nytårstale 2003, der indeholdt et angreb på "eksperter" og "bedrevidende smagsdommere". Imidlertid synes Dansk Folkepartis nyerhvervede indflydelse at have haft en positiv effekt på systemets *legitimitet*, idet den politiske tillid er vokset på den værdipolitiske højreside, hvor den hidtil har været sakket meget bagud for venstresiden.[4] Hvad der set fra den ene side tager sig ud som et tilbagefald til højrepopulisme, er set fra den anden side en styrkelse af folket over for den politiske og kulturelle elite.

Afslutning

Fremgangen for de borgerlige partier ved 2001-valget var så ekstraordinært stor, at den mest nærliggende udsigt for de kommende valg må være en tilbagevenden til en situation, hvor midterpartierne får indflydelse på regeringsdannelsen. Det medvirker hertil, at indvandrerproblematikken kan antages at synke nedad på den politiske dagsorden, efterhånden som det mere åbne multikulturelle samfund vinder frem. Men den socialdemokratiske dominans i dansk politik er formentlig et overstået kapitel, da partiets kernevælgere i stort tal er faldet fra, og der ikke er nye i sigte. Med 1994-valget forsvandt den talmæssige fordel, de socialistiske partier har haft frem for de borgerlige partier siden 1960 (bortset fra valgene i 1973-75). Den har givet plads for en mere ligelig fordeling af kernevælgere mellem de to store blokke.[5] Et sandsynligt scenario for de kommende valg er derfor en balance mellem blokkene som i 1994 og 1998, men nok med mindre fastlåste positioner for regeringsdannelsen.

Noter

1. Indekset er baseret på de to spørgsmål, "Politikerne tager gennemgående for lidt hensyn til hvad vælgerne mener", og "Vore politikere træffer gennemgående de rigtige beslutninger for landet". Begge er scoret fra 1 (helt enig) til 5 (helt uenig). Differencen mellem de to svar udgør et indeks fra +4 (tillid) til –4 (mistillid). Svarpersoner med positiv score er defineret som dem, der markerer tillid; svarpersoner med negativ score er defineret som dem, der markerer mistillid. Personer med 0 i score er med i procentgrundlaget.
2. Andelen med tillid var i 1973 efter samme målestok 24 pct. blandt dem, der havde stemt ja til EF, 9 pct. blandt dem, der havde stemt nej.
3. De to indekser er nærmere beskrevet i Borre og Goul Andersen (1997: 42-43, 47). I figur 4 er et spørgsmål om lønstigning udskiftet med et om progressiv beskatning.
4. Fra 1998-2001 voksede procenten af svarpersoner, der markerede politisk tillid (jf. note 1), fra 40 til 41 pct. på venstresiden, men fra 23 til 27 pct. på højresiden af den værdipolitiske dimension.
5. Frem til 1990 var antallet af svarpersoner, der erklærede sig som "tilhængere" af partierne, normalt hen ved ti procentpoints større for de socialistiske partier end for de borgerlige partier. Ved 1994-valget var det imidlertid 23 pct. for begge partiblokkene, og ved 2001-valget 22 pct. for begge blokkene.

Litteratur

Andersen, Johannes (1999). "Generationer med egen valgkamp", pp. 67-77 i Johannes Andersen et al., *Vælgere med omtanke. En analyse af folketingsvalget i 1998*, Århus: Systime.

Borre, Ole og Jan Stehouwer (1970). *Fire folketingsvalg 1960-68*, Århus: Akademisk Boghandel.

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

Dalton, Russell J., Scott Flanagan and Paul M. Beck (eds.) (1984). *Electoral Change in Advanced Industrial Societies: Realignment or Dealignment?* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Goul Andersen, Jørgen (1999). "Vælgernes politiske dagsorden", pp. 115-126 i Johannes Andersen et al., *Vælgere med omtanke. En analyse af folketingsvalget i 1998*, Århus: Systime.

Inglehart, Ronald (1971). "The Silent Revolution in Europe: Intergenerational Change in Post-Industrial Societies", *American Political Science Review*, Vol. 65, pp. 991-1007.

Inglehart, Ronald (1977). *The Silent Revolution*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Kristensen, Ole P. (1987). *Væksten i den offentlige sektor*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Lipset, Seymour M. and Stein Rokkan (1967). *Party Systems and Voter Alignments*, New York: Free Press.

Listhaug, Ola (1989). *Citizens, Parties and Norwegian Electoral Politics 1957-1985*, Trondheim: Tapir Publishers.

Madsen, K.B. (1970). *Psykologiens udvikling*, København: Munksgaard.

Maslow, Abraham (1954). *Motivation and Personality*, New York: Harper & Row.

Rusk, Jerrold and Ole Borre (1976). "The Changing Party Space in Danish Voter Perceptions, 1971-73", pp. 137-161 in Ian Budge, Ivor Crewe and Dennis Farlie (eds.), *Party Identification and Beyond,* London: Wiley.

Sniderman, Paul M. and Richard A. Brody (1977). "Coping: The Ethic of Self-Reliance", *American Journal of Political Science*, Vol. 21, pp. 501-521.

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

politica, 39. årg. nr. 3 2007, 233-255

Asbjørn Sonne Nørgaard

God statskundskab: – heksekunst eller håndværk?[1]

Videnskabelig debat forudsætter en fælles forståelse af, hvad god forskning er. Artiklens sigte er at etablere en sådan forståelse. Statskundskabens formål er at afdække, forstå og forklare den konforme del af social adfærd, vel vidende at ikke al adfærd på systematisk vis er samfundsmæssigt bestemt. God politologisk forskning bør tage afsæt i to spørgsmål: Hvad ved vi? Og hvad skal vi lære? Problemstilling og teori er afgørende, mens al diskussion om metode og design handler om at udsætte sine fordomme og forventninger for den hårdest mulige test. De binære modstillinger, vi kender fra samfundsvidenskabens *Methodenstreit*, er ufrugtbare.

> *Sometimes the verbal substitutions masquerading as contributions to knowledge are so inept and gross that it is difficult to believe that the authors really think that they are revealing new truths (which must be the case), and that they are not laughing up their sleeves at the gullibility of their audience*
>
> (Andreski, 1974: 64)

Der laves megen dårlig forskning i statskundskaben og de øvrige samfundsvidenskaber. Men heldigvis også en del god forskning. Måske findes der næsten lige så meget i anden som i første kategori? Denne artikel vil ikke føre bevis for disse empiriske påstande. De forbliver postulater. Til gengæld vil artiklen søge at afklare, hvad god statskundskabsforskning er.

Men kan det overhovedet lade sig gøre at etablere fælles standarder for god statskundskab? Bliver bestemmelsen ikke bare en positionering af bestemte videnskabsteoretiske synspunkter, ontologier og epistemologier (jf. Marsh og Furlong, 2002)? Den sædvanlige diskussion for og imod induktive og deduktive forskningsstrategier. For og imod kvantitative analyseteknikker i forhold til kvalitative ditto. Dybde vs. bredde. Fortolkning vs. forklaring. Det ideografiske ideal kontra det nomotetiske ditto. For og imod casestudier. Altså, den uendelige og umulige *Methodenstreit* i en af dens mange afskygninger. Gennem en diskussion af disse modstillinger er det artiklens sigte at etablere en rummelig, men dog præcis bestemmelse af, hvad god statskundskabsforskning er. En fælles forståelse af kriterierne for god forskning er en forudsætning for, at vi som forskere kan indgå i frugtbar teoretisk debat og afgøre empiriske uenigheder og derved bringe forskningen videre. Omkostningerne ved en „dikotomiseret metodologisk vision" og heraf følgende afsondrede forskningsdebatter er alt for store (Gerring and McDermott, 2007: 698).

Det er artiklens påstand, at en diskussion af, hvad god statskundskab er, hverken behøver at begynde eller slutte i omegnen af de ophedede videnskabsteoretiske og metodologiske debatter. Udgangspunktet for god forskning er besvarelsen af to spørgsmål – hvad ved vi, og hvad skal vi lære? Det betyder, dels at forskningen er drevet og normeret af problemstilling og teori, dels at vi får et frugtbart afsæt for såvel genuin teoretisk debat som afgørelsen af empiriske tvister. Derefter handler forskning om at udsætte sine fordomme, forestillinger og hypoteser for den hårdest mulige test. Kun derved kan vi blive så sikre som muligt på, at der er noget nyt at lære. Implikationen af artiklens synspunkt er, at det at bedrive god statskundskab kræver gode håndværksmæssige forudsætninger, og at forskningssamfundet anerkender nødvendigheden af metodisk pluralisme.

Artiklen indleder med en positiv bestemmelse af, hvad god statskundskab er, og hvad en samfundsvidenskabelig tilgang indebærer. Bestemmelsen er ganske ordinær, nogen vil sige banal. I forlængelse heraf følger et argument for, at samfundsforskere bør være optaget af at afdække og afsøge kausalrelationer i en bred og minimalistisk forstand, og at fortolkning og teoretisering samtidigt er statskundskabens fundament. Det tredje hovedafsnit undersøger implikationerne af de foregående argumenter for en række af de binære modstillinger, som dominerer statskundskabens og samfundsvidenskabernes *Methodenstreit*. Afsættet er de to spørgsmål, al god forskning bør stille – hvad ved vi, og hvad kan vi lære? Det er svaret på disse spørgsmål, der bestemmer, hvad der er det mest formålstjenlige forskningsdesign. Artiklen hævder afslutningsvis, at den forståelse af god statskundskab, som forfægtes her, også af normative, dvs. demokratiteoretiske, grunde bør kunne finde mange proselytter.

God statskundskab er …

God statskundskab defineres ved metoden ikke genstandsfeltet. Det er vanskeligt at afgrænse statskundskabens objekt. Skønt behjertede forsøg på at definere staten, magt eller politik som statskundskabens genstandsfelt, er der dels ikke enighed om disse centrale begreber blandt fagets udøvere, dels er der også andre fag, der beskæftiger sig med dem. I praksis bliver der sat grænser for, hvilke emner og spørgsmål statskundskabens udøvere beskæftiger sig med, og det er muligt, at man vil kunne lave en videnskabssociologisk og disciplinhistorisk afgrænsning af statskundskaben. Det er ikke denne artikels forehavende. Og uanset afgrænsningen af genstandsfeltet hjælper det os ikke stort med at afklare spørgsmålet om, hvad god statskundskab er. Men af samme grund er emnet i realiteten ikke god *statskundskab*. Argumentet gælder for samfundsvidenskaben mere bredt.

Mennesket skriver selv sin historie, men det gør det ikke under betingelser, som det selv har skabt, hævdede Karl Marx for over 150 år siden (Sørensen,

1991: 27). Denne påstand – eller aksiom – kan man sagtens tilslutte sig, uden at købe hele den marxistiske pakke om dialektikken mellem *Verhalten* og *Velhältnisse*. Indsigten er lige så dyb, som den er banal, og den vedrører samfundsvidenskabens centrale grundproblem: forholdet mellem social handling (voluntarisme) og sociale strukturer (determinisme) også kaldet struktur-aktør-problematikken. Vi plejer at stille Karl Marx og Emile Dürkheim op på den ene side og Max Weber på den anden, når henholdsvis den institutionelle og den materialistiske kollektivistiske/strukturalistiske position skal afgrænses i forhold til den metodologiske individualisme. Der er gennem år og dag gjort mange forsøg på at overkomme dualismen (fx Laclau og Mouffe, 1985; Giddens, 1984). Teorierne – eller måske snarere tilgangene – kan være svære at få hold på teoretisk, og hvad angår forholdet mellem struktur og handling, skaber de lige så mange problemer, som de løser. Den mest sikre konklusion er nok at holde fast ved, at både aktører og strukturer har betydning. Med skiftende vægt, afhængig af hvad man studerer.

Menneskets handlinger kan ses delvis som udtryk for viljesakter og kreative handlinger og delvis som et resultat af strukturelt betingede begrænsninger og tilskyndelser. Om de strukturelle tilskyndelser er socioøkonomiske, institutionelle, kulturelle, diskursive eller noget helt femte er ikke afgørende her. Hvor meget af en *bestemt type* adfærd, der i en *given kontekst* på et *givent tidspunkt* er bestemt af kreative viljesakter henholdsvis forskellige strukturelle tilskyndelser, kan aldrig afgøres *a priori*. Forfægter man, mod al sund fornuft, det modsatte synspunkt, bør man vende sig mod filosofien, teologien eller en anden disciplin, hvor metafysiske argumenter kan komme til fuld udfoldelse.

Samfundsvidenskaben kan ikke gøre noget ved det genuint kreative. Al god samfundsvidenskab handler om at etablere systematiske, i betydningen samfundsmæssige eller strukturelle, forståelser af og forklaringer på menneskelig adfærd. Det gælder den deskriptive analyse af lokale diskurser om og problemforståelser af manglende erhvervsudvikling. Det lille lokale studie af skolenedlæggelser i X-købing. Eller valgforskningens påpegning af uddannelsens og indkomstens betydning for holdninger og partivalg. Man kan have forskellige synspunkter på, i hvor høj grad analysernes resultater kan generaliseres i tid og rum, og om generalisering overhovedet er værd at efterstræbe – mere om dette nedenfor. Men den genuint kreative, det vil sige unikke, handling kan samfundsvidenskaben ikke begribe. Samfundsvidenskaben er i den forstand kedelig. Den søger altid at vise, at den enkeltes handlinger kan forstås eller forklares på baggrund af den nære eller noget fjernere samfundsmæssige kontekst og givne sociale, politiske, institutionelle eller økonomiske forhold.

I nogle sammenhænge vil statskundskaben have umanerligt svært ved at etablere en generel samfundsmæssig forståelse af adfærd. Det kunne være statsministeren med alvorlige psykiske lidelser, der hverken orienterer sig mod stem-

mer, fremtidig regeringsmagt eller politiske målsætninger. Eller kommunen, der overhovedet ikke ændrer praksis, når staten reducerer refusionsprocenten ved tilkendelser af førtidspension. Samfundsvidenskaben kan ikke forklare alt, selvom vi, der praktiserer den, kan føle os fristet til efterrationalisering og hævde, at man kan forstå selv den mest bizarre adfærd på baggrund af nogle kontekstuelle samfundsmæssige forhold. Statskundskaben lider ikke af mindreværdskomplekser. Medieoptræden, hvor statskundskabens certificerede forskere øser af et vid, som de har begrænset eller slet ingen forskningsmæssig belæg for, er omsiggribende (Albæk et al., 2002).

Statskundskabens magistrale ambitioner desuagtet, så er vi mennesker sjældent så kreative og frit vælgende, som vi selv tror. Professor Ronald F. King formulerer det således: „Individer vælger hver for sig, men lever under betydelig konformitet" (King, 2006: kapitel 3, p. 27). Præcist hvor konformt, vi lever, er et empirisk spørgsmål. Men ikke kun.

I statskundskaben bestræber vi os *i et eller andet omfang* på at søge generel forståelse af og forklaring på konkrete samfundsmæssige fænomener. Der findes ingen teori om, og derfor ingen forståelse af, det unikke. I konkret forstand er to adskilte fænomener altid unikke, om ikke andet så da i tid og rum (jf. Gerring, 2005: 185), men man kan, som allerede Wittgenstein gjorde opmærksom på (Buckler, 2002: 176f-78), ikke forstå, beskrive eller bestemme det unikke. Kun i sammenligning med en forventet regularitet i handling – et mønster – vil vi kunne se og sætte ord på det unikke. To konsekvenser følger heraf.

For det første må vi sætte ord og begreber på, hvilke aspekter ved bestemte handlinger vi studerer. „Virkeligheden" fortæller ikke selv historier og heller ikke, hvordan den vil klassificeres og forstås. Det gør vores teorier, teoretiske begreber og normative interesser. Stort set alle fænomener kan undersøges på uendeligt mange måder. Selv den mest induktive analyse må på forhånd bestemme, hvad den vil iagttage, hvordan den vil klassificere med henblik på hvilke formål. Alt andet er noget vrøvl. Myrdal kalder det „naiv empirisme", og David Easton „crude empiricism", mens danske Erik Rasmussen lidt mere afdæmpet blot siger, at „det altså ikke er muligt at lade data tale for sig selv" (Rasmussen, 1971: 17). Forskning vil altid anlægge en aspektbetragtning på et empirisk genstandsfelt. Selv „videnskabelig beskrivelse (er) ikke en simpel sproglig eller anden symbolsk identifikation af en iagttagelse" (p. 19), men noget der kræver klare begreber og kriterier for klassifikation og gruppering. Klassifikation er en „en art måling. Et fænomen beskrives ved sin større eller mindre lighed med fænomenerne *a*, *b*, *c* … *n*." (p. 20).

Kun i et bestemt lys er forskellige, i betydningen adskilte, fænomener ens eller forskellige. Ingen påstand om, at noget er særligt, specielt eller unikt bør tages alvorligt, medmindre forskeren klart har defineret og afgrænset sine begreber. Hvis ikke en klassifikation er korrekt og omhyggelig, kan hverken det

generelle og typiske eller det specifikke og atypiske identificeres. Mange politologiske analyser, der både indledes og afsluttes med at påstå, at et problem er meget kompliceret, har simpelthen ikke afgrænset deres forskningsinteresse og defineret deres begreber godt nok. Med uklare begreber og en interesse i „helheder", som ikke lader sig afgrænse eller klassificere, er analyse og konklusion givet på forhånd. Det er alt sammen meget komplekst. Fordi problemet ikke er tænkt klart.

For det andet må vi have blik for, at der altid vil være et sæt af randbetingelser for ethvert mønster i adfærd. Det gælder uanset, om man har lavet en beskrivelse af et mønster uden at hævde, at noget er årsag til noget andet, eller har forsøgt at etablere en kausalsammenhæng. Enhver sammenhæng og ethvert mønster er foreløbigt og konditionelt. Påstår man andet, vil man være nødt til at hævde, at der findes nærmest naturvidenskabelige lovmæssigheder i samfundsvidenskaben. Metodisk og med Karl Popper i hånden ved vi, at et sådant synspunkt er umuligt at fastholde (jf. King, 2006: kapitel 2, pp. 22-24). Vi kan aldrig være 100 pct. sikre på, at en sammenhæng og et mønster er sandt. Og da slet ikke til evig tid.

Det væsentligste argument mod lovmæssighedstanken er dog vores grundantagelse om, at mennesker har egen vilje og i princippet kunne have valgt anderledes. Og nogle gange gør det. Derfor vil alle mønstre og sammenhænge, vi har etableret i samfundsvidenskaben, være foreløbige, probabilistiske og betingede af en række erkendte og uerkendte faktorer. Målet for samfundsvidenskaben er, at så meget som muligt erkendes. Vel vidende, at bestræbelsen aldrig vil lykkes. En analyse, der påstår at kunne forklare alt – en R^2 på 100 eller tæt ved – skal man sjældent fæstne megen lid til. Synspunktet her er det samme, som Stanislav Andreski forfægter:

> „Luckily, to pursue our studies we do not need to accept the doctrine of universal determinism. It suffices if we assume that many phenomena can be causally explained, that not all possible causal explanations are known, and that it is possible to discover new ones … (I)ndeterminism can be restated as the belief (which I personally hold) that mortals will never reach a stage when their knowledge will be complete and there will be nothing left to discover" (Andreski, 1974: 22).

Meget følger af dette synspunkt. Det mest kontroversielle i denne sammenhæng er Andreskis fokus på opstillingen og sandsynliggørelsen af kausalforklaringer som målet for samfundsvidenskaben. Synspunktet er dog ikke så kontroversielt, som det umiddelbart forekommer. Det, der hersker den største uenighed om, er nok snarere, hvor let eller vanskeligt det er at etablere kausalforklaringer, og hvor teoretisk og metodisk veludrustet statskundskaben er med hensyn til at vise, at vi har tale om et empirisk og teoretisk sandsynliggjort årsags-virkningsforhold.

Kausalitet eller beskrivelse – forklaring eller forståelse

Som mennesker i moderne gennemregulerede samfund kan vi ikke leve med hinanden, medmindre vores sociale, politiske og økonomiske interaktioner i betydelig grad er forudsigelige og påvirkelige af kendte faktorer. Tænk, hvad der ville ske, hvis ikke den altovervejende andel bilister fulgte samme regler og normer. Hvor umuligt det ville være at gennemføre undervisning og uddannelse, hvis ikke elevers og studenters adfærd var styrbar og manipulerbar på en rimelig forudsigelig måde. Eller hvordan inflationen ville være fuldstændig ude af kontrol, hvis husholdninger og virksomheder ikke tog bestik af renteniveauet, når de disponerede økonomisk. Megen adfærd i moderne samfund er forudsigelig, fordi vi kan forstå og forklare den.

Lige siden Aristoteles har det været diskuteret, hvad en forklaring er, og hvilke typer forklaringer man kan have (King et al., 1994: 75-76, 85-91; Brady, 2004: 56-58; Gerring, 2005: 163-165; King, 2006: kapitel 4). Man sondrer til tider mellem funktionelle forklaringer, motiv- og årsagsforklaringer, og nogle vil desuden tale om beskrivende eller klassificerende forklaringer (fx Brady, 2004). Terminologien kan til tider være ganske forvirrende. Der er også udviklet forskellige typologier over årsagsforklaringer. Man sondrer eksempelvis mellem udløsende og bagvedliggende, konjunkturelle og strukturelle, deterministiske og ikke-deterministiske, nødvendige og tilstrækkelige årsager osv. En lang diskussion af alle disse distinktioner og deres eventuelle merit kan ikke gennemføres her. Synspunktet er, at man med en tilstrækkelig rummelig definition af kausalitet dels kan se både motivforklaringer og funktionelle forklaringer som en ægte delmængde af kausalforklaringer, dels at klassifikation og fortolkning er en nødvendig forudsætning for, at vi kan argumentere for og sandsynliggøre, at der er tale om et årsag-virkningsforhold.

Kausalforklaringer

En minimal definition på kausalitet er, at „årsager kan siges at referere til begivenheder eller betingelser, som *øger sandsynligheden for*, at et bestemt resultat vil indtræffe (under *ceteris paribus* forudsætninger)" (Gerring, 2005: 169). Denne definition kan rumme såvel motivforklaringer som (i hvert tilfælde visse udgaver af) funktionelle forklaringer, uanset at man måske af andre grunde afviser at operere med funktionelle forklaringer (jf. diskussion i Sørensen, 1991: 25-28). Selv en så minimalistisk definition har en række implikationer: (a) man skal klart kunne adskille de to fænomener årsag og virkning; (b) man skal kunne bestemme, hvad der er årsag, og hvad der er virkning; (c) man skal kunne beskrive den kontrafaktiske situation – hvad der ville være sket, hvis årsagen ikke var til stede; og (d) man skal kunne sammenligne, hvad der skete med, hvad der sker (eller ville ske), hvis årsagen ikke er til stede. Der findes en omsiggribende metode-jargon for disse krav, men den behøver vi ikke bruge her.

Det første krav handler om, at vi skal have præcise begreber, kategoriseringer og operationalisering af det, vi studerer. Virkeligheden fortæller ikke selv, hvordan den vil studeres, og den kan ikke beskrives i sin fulde kompleksitet, men kun ved hjælp af kategorier, som vi af den ene eller den anden grund anser for vigtige. Den pointe skulle være på plads nu. Kravet om at kunne adskille årsag og virkning fordrer i første omgang, at man skal adskille og beskrive forskellige egenskaber ved et analyseobjekt. Man kan kalde disse egenskaber variabler, sådan som vi vanligvis gør det i samfundsvidenskaberne. Men betegnelsen er ret ligegyldig. Egenskaberne kan kaldes dimensioner, attributter, faktorer eller noget helt fjerde. Enhver beskrivende typologi anerkender behovet for at kunne adskille og beskrive egenskaber systematisk – køn er forskellig fra uddannelse, som er forskellig fra job og indkomst. Nogle kategoriseringer er kvalitative og dikotome (fx køn), andre kvalitative, men med flere kategorier (fx jobtyper som funktionær, arbejder eller selvstændig). Atter andre kan rangordnes (kort, mellemlang, lang uddannelse), mens atter andre intervalskaleres (løn i kroner og øre). Det er forskeren, der via sit begrebsapparat klassificerer fænomener og egenskaber som forskellige. Beskrivelse og fortolkning er således en del af og samtidig en forudsætning for at kunne etablere kausalitet. Uden fortolkning og beskrivelse ingen kausalitet. Det modsatte er logisk set ikke tilfældet.

Det næste krav handler om, at vi ser ét fænomen som årsag til et andet. Man kan ikke observere kausalitet. Man kan observere sam-variation mellem to egenskaber, og man kan sandsynliggøre kausalitetsretning, blandt andet ved at ét fænomen optræder efter et andet (fx kommer formel uddannelse i reglen før job og køn før uddannelse), men man skal stadig have et godt ræsonneret argument – en teori – for at kunne hævde, at et fænomen er årsag til et andet i den betydning, som definitionen ovenfor angiver (jf. King, 2006: kapitel 4). Selv tidsrækkefølgen kan ikke altid afgøre kausalitetsretningen. I statskundskaben taler vi ofte om „anticiperet reaktion", hvilket er udtryk for, at man forventer en bestemt reaktion på et senere tidspunkt, hvis man handler på en bestemt måde. Med erfaring og strategisk indsigt foruddiskonterer den handlende aktør dette og indretter sig herefter. Årsagen til adfærden kommer således efter handlingen (Gerring, 2005: 175). Men „forventningen" – rigtig eller forkert – er til stede i de strategiske overvejelser før handlingen og kan meget vel være en årsag til en bestemt adfærd. Man skal altid have et godt argument for at kunne hævde, at noget er årsag til noget andet.

Det tredje krav hænger tæt sammen med det andet krav og forudsætter også klare begreber og kategorier, men det kræver yderligere, at vi skal kunne sætte ord og begreb på, hvad der ville ske, hvis årsagen ikke er til stede. Vi skal altså skabe en teoretisk meningsfuld kategorisering af virkningen, der rimeligvis kan påvirkes af en given årsag. Megen forskning er uklar i koderne og har ikke

en klar forestilling om den kontrafaktiske situation: At *noget* har betydning for *noget andet*, er uforpligtende snik-snak og meningsløst (eller selvindlysende sandt!). Uden en præcis angivelse af den kontrafaktiske situation er det svært at være uenig i, at et stærkt Socialdemokratiet har haft betydning for udbygningen af velfærdsstaten. Men udsagnet er intetsigende, hvis ikke man beskriver, i hvilken betydning Socialdemokratiet har haft betydning. Er det for stigningen i socialudgifter, bestemte typer ydelser eller et helt tredje aspekt ved velfærdsstaten, man har i tankerne? Er det partiorganisationen, fagbevægelsen eller folketingsgruppens størrelse, eller er det regeringsmagten, der er afgørende for Socialdemokratiets styrke? Vi hævder altså samtidigt, at uden et stærkt Socialdemokrati (sådan som det nu defineres), så ville vi med en vis sandsynlighed ikke have set en tilsvarende udbygning af velfærdsstaten. I beskrivelsen af den kontrafaktiske situation bevæger vi os ind i teorien og specificeringen af kausale mekanismer – hvorfor og hvordan bevirker en given årsag en bestemt effekt?

Det fjerde krav vedrører både operationalisering, evidens og falsifikation og tilsiger, at man skal kunne afgøre, om der er den påståede sammenhæng mellem årsag og virkning. Sker der det, man forventede i den faktiske og kontrafaktiske situation? Problemet er, at det kan man aldrig vide med sikkerhed. På grund af „det fundamentale problem med at drage kausale slutninger" kan man ikke entydigt bestemme en kausaleffekt, idet man aldrig for eksakt den samme situation kan observere både en faktisk og en kontrafaktisk situation (King et al, 1994: 79-80; Brady, 2004: 79-81). Med eksperimenter kan man komme tættest på at bestemme kausaleffekten (jf. Serritzlev i dette nummer af *Politica*), men mange politologiske problemstillinger lader sig ikke analysere ved hjælp af eksperimenter (Lijphart, 1971; Frendreis, 1983: 256-58). Vi må altså nøjes med mindre sikre vurderinger og estimater af kausaleffekterne. En forudsætning for at kunne give et kvalificeret bud på en kausaleffekt er, at man har variation på årsagsvariablen, om ikke andet så hypotetisk. En hypotetisk variation kan være helt rimelig, hvis teorien om den kontrafaktiske situation er meget stærk. Man kan ikke vurdere, om noget er årsag til noget andet, hvis ikke årsagsvariablen varierer. Utallige er de studier, der hoved- og halsløst gør det alligevel.

Tænk blot på de mange analyser af Danmark eller Skandinavien, der taler om den historiske baggrunds betydning for udviklingen af den skandinaviske model. Men uden et ikke-skandinavisk land at sammenligne med, hvordan kan man så komme med et bud på kausaleffekten af den historiske baggrund? Eller hvad med de talrige éncasestudier af lokale beslutningsprocesser, der hævder, at helt unikke forhold var afgørende for en beslutning? Men hvordan kan man komme frem til slige konklusioner uden at have blot én yderligere case at sammenligne med? Også beskrivende analyser kræver, at man sam-

menligner med noget andet for at kunne bestemme det særegne. Helt banalt må man selvfølgelig have mindst to observationstidspunkter for at kunne sige noget om forandring i et eller andet fænomen, eksempelvis internationaliseringen af forvaltningen. Men dødssynden med manglende variation er større, hvis man udtaler sig om årsagsforhold: „Al empirisk evidens om kausale forhold er co-variabel i sin natur … Selv når denne co-variation er forestillet, som i det kontrafaktiske tankeeksperiment, er den tænkte bevisførelse af en co-varierende natur" (Gerring, 2004: 342; jf. Gerring og McDermott, 2007).

Alle fire krav handler om teoretisk at kunne specificere og empirisk at kunne sandsynliggøre årsags-virkningsforholdet. Et væsentligt aspekt heri er at kunne forholde sig til modargumenter – at den påståede kausalitet ikke findes. Man skal forholde sig til, at et påstået kausalforhold måske ikke findes, og at en sam-variation er spuriøs. Vel vidende, at man ikke kan tage højde for alle tænkelige alternative forklaringer på et givent fænomen, skal man i størst muligt omfang forsøge at tage højde for andre plausible årsager. Det gælder både for store kvantitative analyser og for små kvalitative studier, om end måden, man forsøger at kontrollere for alternative forklaringer, er forskellig (jf. King et al., 1994; se også Lijphart, 1971; Frendreis, 1983).

Kausalforklaringer og/eller fortolkende analyser

Med den minimalistiske definition af kausalitet, som er diskuteret ovenfor, vil de fleste forskere acceptere påstanden om, at en del fænomener i moderne samfund er styret af delvist kendte årsags-virkningsforhold (hvilket nok i mindst lige så høj grad gælder i før-moderne samfund). Vi lever til en vis grad konformt for at bruge Ron Kings ord. Spørgsmålet er selvfølgelig dels, hvor megen adfærd der er konform og styret af systematiske årsagspåvirkninger, dels hvor let eller vanskeligt statskundskaben har ved at erkende disse kausalforhold. Det forhold, at man i samfundsvidenskaben studerer tænkende og til tider kreative mennesker, der kan lære og ændre adfærd i lyset af den viden, forskere og andre tilvejebringer, gør selvsagt kun opgaven sværere. Det, der var rigtigt i går, kan være forkert i morgen.

Man kan sagtens have sympati for denne artikels forståelse af god statskundskab og være enig i, at opstillingen af robuste kausalforklaringer og -teorier er målet, og samtidigt være af den overbevisning, at kun få og hovedsageligt trivielle årsagsforklaringer er gyldige i ret lang tid og kun under restriktive betingelser. Og man kan også hævde, at statskundskaben kun har erkendt et fåtal af disse kausalrelationer. Spørgsmålet om statskundskabens vidensniveau kan kun afgøres konkret med udgangspunkt i en given problemstilling og den specifikke teoretiske litteratur, som ens egen forskning er i dialog med (King, 2006: kapitel 1). På nogle forskningsområder er der så veldokumenterede kausalteorier, så veludviklede begrebsapparater og så god en forståelse af fel-

tet, at det ikke forekommer frugtbart at starte *de novo* med dybe enkeltcasestudier med det formål at beskrive og forstå et fænomen. Det kunne være forskningen i determinanterne for politiske partiers adfærd. På andre forskningsfelter er vidensniveauet langt lavere. Det kunne være spørgsmålet om, hvilken organisering af sociale indsatser for udsatte børn der har den mest positive effekt for børns udvikling. Er et forskningsfelt dårligt belyst og teorien i sin vorden, kan det være mere frugtbart at lave eksplorative casestudier med det sigte at beskrive og forstå social handlen end at udrede og teste kausalteser, som vi kun har en svag begrundelse for.

Sådan som spørgsmålet om frugtbarheden af fortolkende beskrivelser versus forklarende kausalteorier er diskuteret her, hviler det ikke på ontologiske uenigheder. Det kan ikke afgøres *a priori* med henvisning til en bestemt *Weltanschauen*, men må afgøres pragmatisk og konkret. Gode fortolkninger, troværdige beskrivelser og solid begrebsdannelse er en forudsætning for at gå skridtet videre og opstille og sandsynliggøre kausalteser og i sidste ende teste deres empiriske implikationer. Men på mange forskningsfelter er statskundskaben langt fra dette ideal.

Kausalforklaringer forudsætter fortolkning og beskrivelse. Det gælder særligt den delmængde af kausalforklaringer, som vedrører motiver eller strategisk handlen, for så vidt at motiverne – fx stemmemaksimering – ikke blot antages og tilskrives. Sat på spidsen kan man ikke give sig i kast med kausalforklaringer af politisk og social adfærd, før end der er lavet solide diskursanalyser og tykke beskrivelser. Vi skal, som Max Weber advokerer, forstå menneskelig adfærd og den subjektive mening, aktører tilskriver den, for at kunne gå videre og redegøre for årsagerne til en bestemt type adfærd, dens forløb og effekter (Weber, 1993: 29-36).

Man kan selvfølgelig som i rational choice antage bestemte motiver og tilskrive bestemte præferencer (for individer i sammenlignelige roller), hvorved det alene er konteksten, typisk begrebsliggjort som forskellige institutionelle incitamenter eller forskellige spilsituationer, der er afgørende for adfærden. I sådanne deduktive systemer er konklusionen i sidste ende lig med antagelserne, hvorfor disse skal forsvares og begrundes og i sidste ende testes som et hvilket som helst andet deskriptivt udsagn (jf. Tsebelis, 1990: kapitel 2). Antagelserne om stemmemaksimerende politikere (Downs, 1957) eller budgetmaksimerende topbureaukrater (Niskanen, 1971) skal begrundes og sandsynliggøres.

Fortolkning er med os hele vejen i forskningsprocessen. Samfundsvidenskaben studerer nok objekter, der selv er tænkende subjekter, men det er forskeren, der vælger sit perspektiv, konstruerer sine kategoriseringer og organiserer sine analyser. Intet udsagn af en nok så velmenende bureaukrat eller en nok så idealistisk politiker om egne motiver skal tages for pålydende. Ligesom professorers udsagn om egne fortræffeligheder også altid bør betvivles. Såvel

diskurser som strukturelle incitamenter eller gedulgte personlige motiver kan være vigtige adfærdsdeterminanter, selvom man ikke selv kan se det og under alle omstændigheder nødigt vil indrømme det.

Hvad ved vi, og hvad skal vi lære?

Der er ikke én formel på, hvordan man bedriver god samfundsvidenskabelig forskning. Et bedste design eller en overlegen metode findes ikke, i modsætning til hvad man ofte læser (fx Lijphart, 1971; King et al., 1994). Nogle metoder, fx eksperimenter, giver forskeren bedre mulighed for at teste og drage kausale slutninger end andre, fx casestudiet. Men forskningen er ikke altid på et stadie, hvor det er rimeligt at opstille og teste kausalteorier, endsige at teste disse ved hjælp af eksperimenter. Spørgsmålet om analysetilgang, design og metode bestemmes af forskningsspørgsmålet, som til gengæld er inspireret og bundet af forskerens teoretiske begreber og den eksisterende teoretiske og empiriske viden (Rogowski, 2004). Al forskning bør grundlæggende starte ud med at stille to spørgsmål: Hvad ved vi? Og hvad skal vi lære? Og først dernæst stille spørgsmålene om, hvordan vi bedst muligt kan få viden om det spørgsmål, vi ønsker at undersøge.

Vores eksisterende viden er altid provisorisk og mere eller mindre usikker. Det gælder ikke mindst vores viden om kausalforhold. Men man bør alligevel tage udgangspunkt i det, man (tror man) ved. Dels fordi man altid anlægger en aspektbetragtning på det, man undersøger, og hvis man har tilstrækkeligt klare begreber og definitioner, er der altid nogen, der har beskæftiget sig med noget tilsvarende. Dels fordi man, når man ikke kan undersøge alt ved et fænomen, nødvendigvis må bygge på den eksisterende viden for at finde ud af, om man har noget nyt at sige. Man kan ikke bidrage til forskning, man ikke kender og ikke forholder sig til.

Fordi vi søger systematisk viden, er samfundsvidenskab uundgåeligt teoretisk. Først og sidst. Ingen har, så vidt jeg ved, undersøgt de seneste budgetforhandlinger i Bogense (nu Nordfyns) kommune. Men man har tidligere undersøgt budgetforhandlinger i danske kommuner (fx Serritzlew, 2002). Spørgsmålet er, hvad vi kan lære, som vi ikke allerede ved, hvis vi undersøger Bogense kommunes budgetforhandlinger? Noget om Bogense? Ikke nødvendigvis, for nu er Bogense jo en del af Nordfyns kommune. Noget om budgetforhandlinger i kommuner, der er ved at lukke? Okay, men hvad?

Problemstilling og teori bestemmer, hvilke aspekter ved et fænomen vi er interesseret i. Teorien normerer og forpligter forskningen. I modsætning til, hvad en del politologer, mange historikere og endnu flere antropologer tror, kan vi ikke studere et empirisk genstandsfelt, sådan som det „er", uanset hvor dybt vi graver.

Induktion eller deduktion – empiri eller teori?

Man kan høre mange forskere og endnu flere studerende sige, at deres interesse er empirisk og ikke teoretisk. Det er i reglen temmelig forvrøvlet, og under alle omstændigheder er det uklart, hvad de mener. Hvis man med teori tænker på abstrakte og formelle modeller, kan udsagnet godt give mening. Men man kan aldrig undersøge et fænomen uden at anlægge en teoretisk aspektbetragtning på det.

Den lidt mere sofistikerede sondring mellem induktiv og deduktiv analyse giver heller ikke altid mening. Ren induktion i betydningen at „slutte fra erfaringen" er umulig, for virkeligheden fortæller ikke selv historier. Ren deduktion uden erfaringsslutninger tjener alene „til at klargøre et udsagns indhold" (Rasmussen, 1971: 22), men kan ikke give grundlag for at formulere syntetiske udsagn og empiriske teser.

Når Clifford Geertz hævder, at formålet med antropologien er at give „tykke beskrivelser" af kulturer og ved indlevende fortolkning opdage de meningsstrukturer, som informerer menneskers sociale handlinger (1973: 24-28), advokerer han et induktivt ideal, som ifølge denne artikel ikke er muligt – eller i det mindste ikke frugtbart. Geertz anerkender, at teorier, begreber og tidligere analyser påvirker hans egen analyse og konstruktion af andre menneskers meningsstrukturer. Forståelsen af kulturer forbedres og præciseres imidlertid primært ved, at forskeren dykker dybere ned i den lokale kultur, der studeres: „(D)en essentielle opgave for teoriudvikling er ikke at kodificere abstrakte mønstre, men at gøre tykke beskrivelser mulige. (…) I etnografien er teoriens opgave at tilvejebringe et ordforråd, med hvilket man kan udtrykke, hvad symbolsk handling har at sige om sig selv" (1973: 26, 27). De bedste videnskabelige fortolkninger er ifølge Geertz dem, der opfattes som nyttige og overlever intellektuelt. Der er i hvert tilfælde to problemer med dette syn på samfundsvidenskaben (antropologien).

For det første kan symbolsk handling ikke sige noget om sig selv. Uanset hvor længe vi studerer et socialt fænomen, vil vi kun afdække visse aspekter og ikke andre. Vi bør være så eksplicitte og åbne om vores teoretiske valg som overhovedet muligt. For vi træffer altid disse valg. Det styrker ikke den videnskabelige debat og klarhed, hvis valgene er ubevidste, skjulte eller implicitte. Det er uklart, hvad det vil sige at dykke dybere ned i den lokale kultur, og hvad formålet hermed er. Synspunktet ser ud til at være, at jo dybere man analyserer, des mere klart vil det stå, hvad den lokale kultur i virkeligheden „er". Argumentet bliver næsten positivistisk – virkeligheden præsenterer sig for forskeren. Hvad vil det sige, at en forståelse bliver mere præcis? Denne kritik kan også rettes mod nogle versioner af *grounded theory*, der forfægter det synspunkt, at man skal undgå teoretiske studier, inden den empiriske analyse påbegyndes, da disse inficerer analysen. I stedet skal man via kodningen af sit materiale

opdage begreber og sammenhænge (Glaser, 1998) – en umulig opgave, der maskerer den proces, der går forud for den empiriske analyse.

For det andet implicerer synet på teori som et instrument for beskrivelsen, at det ikke er muligt at opstille generelle kategorier og formulere brede teser endsige kausalteser. Men hvordan kan vi vide, hvor meget lokale kulturer og diskurser betyder uden at undersøge det? Det er én ting at have en tese om, at lokale meningsstrukturer er afgørende for menneskers sociale interaktion. Uden komparativ analyse og generelle begreber er det ikke muligt at finde ud af, om det er rigtigt. Geertz anerkender, at kultur er et blandt flere fænomener, der kan forme og informere menneskers handlinger, men hvordan afgøres om „de andre determinanter for menneskelig adfærd" (Geertz, 1973: 27) har mere for sig? En analyse af de konkurrerende adfærdsdeterminanter forudsætter, at de er begrebsliggjort. Som det nedenstående citat argumenterer for, popper resultaterne ikke automatisk frem, hvis blot man kikker efter længe nok.

> „It is false to believe that, if you compile enough facts, fundamental truths will jump up and seize you. All you would produce is a long list of unconnected sentences, useful at best for memorization skills but certainly not for understanding fundamentally how things function. Facts without theories are silent, just as theories without facts are empty" (King, 2006: kapitel 2, p. 31).

Der kan sagtens være forskningsspørgsmål, hvor dybe kvalitative casestudier er et velvalgt design. Kritikken af ekstrem induktion og forudsætningsløs fortolkning er ikke et argument mod casestudiet. Ikke mindst i tilfælde, hvor teorien er svag, er der behov for eksplorative casestudier, der så at sige opdager nye teser (Gerring, 2004: 349-350). Og i rigtigt mange sammenhænge vil nye beskrivelser og klassifikationer klart bringe forskningen videre. Men det afhænger i den grad af, hvad der bliver føjet til, og hvad nyt vi lærer. Et eksempel kan illustrere pointen.

Stort set alle komparative analyser af den danske offentlige sektor fremhæver, at den er meget decentraliseret. Kommuner og amter/regioner står for en stor del af velfærdsstatens opgaver. De organiserer dem, og de kan selv inddrive skatter til at finansiere opgaverne. Endnu en analyse, der hævder det samme, fortjener ikke finansiering. En dybdegående beskrivende analyse, der viser, at den offentlige sektor rent faktisk er meget centraliseret og har været det længe, kunne omvendt være uhyre interessant og – hvis den er overbevisende – give anledning til reformuleringer i andre analyser. En sådan beskrivende analyse vil dog kræve et betydeligt teoretisk arbejde med at diskutere og definere decentralisering, lokal autonomi og central styring og derpå en bevidst operationalisering og udvælgelse af data. For ellers vil skeptikerne ikke kunne overbevises. De fleste vil nemlig have den modsatte opfattelse – at Danmark har en meget decentraliseret offentlig sektor. Det er præcist derfor, at

analysen vil være interessant, relevant og teoretisk krævende. Selve analysen ville som udgangspunkt kræve et komparativt design, men en ideal-typisk bestemmelse af en centraliseret og decentraliseret offentlig sektor kunne også være et muligt afsæt.

Selvom formålet med statskundskaben er at formulere og undersøge kausalteser, kan et beskrivende studie godt være mere interessant og bringe forskningen videre end en middelmådig analyse med et forklarende sigte. For forskning er et kollektivt projekt. Ingen enkelt forsker lægger den sidste sten i den fælles bygning. Men for at lægge den næste sten er udgangspunktet for god forskning besvarelsen af to spørgsmål: Hvad ved vi? Og hvad skal vi lære?

Teori og design – yin og yang

Det kommer nok ikke som nogen overraskelse, at synspunktet i denne artikel er, at der ikke findes noget bedste design, der *sub specie æternitatis* er overlegent. Det er ikke et argument for, at *anything goes*. Metodisk bevidsthed og stringent analyse er en forudsætning for at kunne bedrive god statskundskab. Valget af design afhænger af forskningsspørgsmålet og vores eksisterende viden. Man kan ikke desto mindre pege på en række generelle tommelfingerregler for, hvordan man bør designe sin forskning, som følger af, at statskundskaben/samfundsvidenskaben grundlæggende er interesseret i at forstå og forklare den systematiske komponent ved social handling. Forskellige typer spørgsmål giver anledning til forskellige design. På dette sted er der kun plads til diskutere tre centrale pointer vedrørende sammenhængen mellem teori og design.

- Dels at variation er en forudsætning for at kunne identificere et mønster, som igen er forudsætningen for al empirisk orienteret teoretisering.
- Dels at store N-studier normalt er at foretrække, hvis man så sikkert som muligt vil kunne afgøre, om en årsag har en påstået effekt, og så sikkert som muligt estimere effektens form.
- Dels at komparative casestudier normalt er at foretrække, hvis man vil undersøge kausalmekanismer snarere end at estimere effekter. Casestudier har desuden andre fordele.

Variation: Man skal have variation for at kunne finde ud af, om der er et mønster og en systematik i en variation. Om sigtet er at generere eller teste teori, så bygger analysen på identifikationen af mønstre. Alt andet lige giver flere cases/analyseenheder os bedre mulighed for at kunne se et mønster og eventuelt sandsynliggøre et årsags-virkningsforhold. Jo flere cases, des bedre *ceteris paribus*. Medmindre en case indeholder sub-cases og tillader flere observationer, er enkeltcasestudiet en logisk umulighed (Gerring, 2004; jf. Yin, 1994).

Man kan ikke drage hverken deskriptive eller kausale slutninger fra en konstant (men man kan godt skabe variation ved at sammenligne med en hypotetisk anden case).

Hvis man på baggrund af en diakron analyse af eksempelvis tre danske kommuner hævder, at det lokale demokrati har ændret karakter, bør man som forsker straks være på vagt og spørge, hvordan man kan generalisere fra tre cases. Der er store og små kommuner, rige og fattige, mere eller mindre bureaukratiserede, forskellige måder at organisere kommunalbestyrelsens arbejde på og forskellige politikertyper. Alle disse forhold og flere med dem kan teoretisk set påvirke, hvordan det lokale demokrati fungerer. Hvordan har analysedesignet taget højde for disse faktorer? I dette tilfælde vil et „most different systems design" være det mest velvalgte (Frendreis, 1983; jf. Przeworski og Teune, 1970), men alligevel vil man nok være skeptisk med hensyn til at drage for sikre slutninger på baggrund af kun tre cases.

Vender vi os mod kausalteser, vil den mest simple tese, man kan forestille sig, hævde en sammenhæng mellem en dikotom, kategorisk årsags- og effektvariabel. Det kunne være en tese om, at højtlønnede (X) er højreorienterede (Y), mens lavtlønnede ikke er det, jf. figur 1.

Figur 1. Kausaltese for kategorisk, dikotom årsags- og effektvariabel

	Højreorienterede	Ikke højreorienterede
Højtlønnede	(H, H)	
Lavtlønnede		(L, ikke-H)

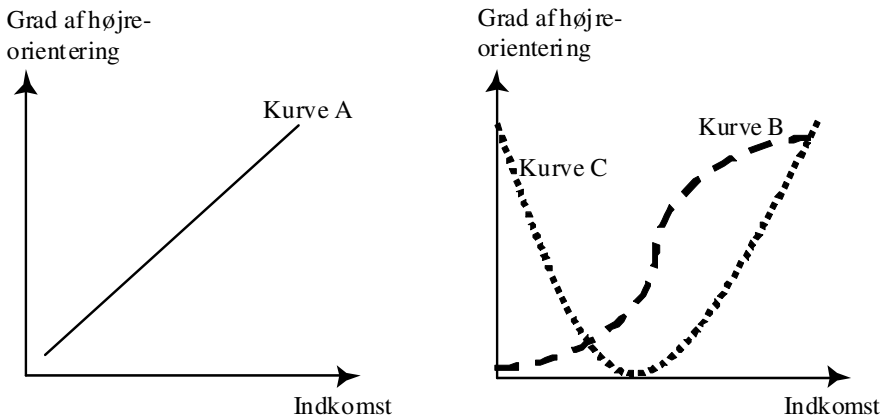
Den minimale test af kausaltesen kræver, at forskeren analyserer mindst én højt- og én lavtlønnet borger. Vi vil ikke fæstne ret stor tillid til en sådan test, fordi andre ikke undersøgte borgere kunne have andre holdninger, og fordi holdninger præges af mange andre ting, som måske er mere afgørende. I øvrigt tror vi måske heller ikke, at tesen er deterministisk. Vi vil måske hellere operere med en tese om, at hvis man er højtlønnet, så er sandsynligheden for, at man er højreorienteret, større, end hvis man er lavtlønnet. Altså: hvis X=højtlønnet, så stiger P(Y=højreorienteret).

Hvis kausaltesen vedrører sammenhængen mellem borgeres indkomst og politiske holdninger, vil de fleste finde en analyse af to borgere utilstrækkelig. Men hvis man erstatter borgeren med kommuner, partier, reformer, reorganiseringer eller velfærdsstater, vil man måske ikke være helt så hurtig til at afvise slutninger på baggrund af to cases. Som oftest vil skepsissen dog være lige så velbegrundet. Hvorfor skulle forholdene i Nordfyn og Jammerbugt kommune sige ret meget om forholdene i landets øvrige kommuner?

Kausaleffekter, kontrol og store N-studier: Få kausalteser har den form, som

eksemplet ovenfor illustrerer. Tesen om, at højtuddannede er højreorienterede, er meget simpel. Og i sin deterministiske form skal der ikke mere end én anomali til at afvise den. Med alt hvad vi ved, er sandsynligheden for, at den er rigtig, ikke stor. Men hvad værre er, så vil de fleste forskere på feltet nok hævde, at modelleringen af årsags- og effektvariablen er for dårlig og ikke udnytter den eksisterende viden. En mere plausibel variant af samme tese kunne med en anden modellering af årsags- og effektvariablen være: Jo højere indkomst, des mere højreorienteret. Det vil kræve, at vi kan måle indkomst og højreorientering på minimum en rangordningsskala, men man vil typisk analysere variablerne på intervalskalaniveau. Spørgsmålet er dernæst, om vi forventer, at sammenhængen er lineær (kurve A i figur 2), eller at det fx kun er ved indkomster over et vist niveau, hvor stigende indkomst fører til øget højreorientering (kurve B). Det kunne også være, at de allerfattigste var lige så højreorienterede som de rige, og at graden af højreorientering først falder med stigende indkomst for derefter at stige (kurve C). Teoretisk kan alle tre teser begrundes.

Figur 2. Forskellige kausalteser for intervalskaleret årsags- og effektvariabel



Med to cases vil man ikke kunne afgøre, hvilken af de tre teser der er mest rigtig. Med to cases, fx én med mellemindkomst og én med høj indkomst, vil ingen af de tre teser kunne afvises. For at estimere, hvilken form den kausale effekt har, må man have flere observationer (King et al., 1994: 75-82). Især fordi mange (de fleste!) kausalforhold er probabilistiske, og man derfor kun kan estimere gennemsnitlige kausaleffekter, skal der mange observationer til, før man med nogenlunde sikkerhed kan afgøre, hvilken tese der er mest plausibel.

Igen vil de fleste nok acceptere rimeligheden af disse betragtninger, når det gælder indkomstens betydning for borgernes holdninger. Men betragtningerne er lige så relevante for andre forskningsfelter og andre analyseobjekter. Hvil-

ken form for sammenhæng er der fx mellem (a) styrken af Socialdemokratiet (fx målt som antal år ved regeringsmagten) og stigningen i velfærdsudgifter; (b) kommunernes velstand og graden af udlicitering; (c) økonomisk vækst og demokratisering; (d) graden af korporatisme og lighed?

Det er ikke kun formen for sammenhæng mellem årsag og virkning, der kan være mere eller mindre kompliceret. Årsagssammenhængen kan også være betinget af andre faktorer, og sammenhængen kan være spuriøs, således at både årsag og effekt er påvirket af en fælles tredje variabel. I eksemplet med sammenhængen mellem indkomst og højreorientering kunne sammenhængen være betinget af, om man har job i den offentlige eller den private sektor. For offentligt ansatte betyder lønnen mindre for graden af højreorientering end for privatansatte, kunne tesen være. Ligeledes kan det ske, at sammenhængen mellem indkomst og højreorientering falder bort, når man kontrollerer for uddannelse – fordi højtuddannede typisk både har højere indkomster og er mere borgerlige.

Ny dansk forskning viser, at uddannelse er afgørende for graden af højreorientering, og at indkomst stort set ikke betyder noget (Stubager, 2006, 2007). Alle teserne om, at indkomst påvirker graden af højreorientering kan altså afvises. Sammenhængen mellem uddannelse og højreorientering er i øvrigt negativ og ikke positiv. Jo højere uddannelse, des mindre højreorientering; men så skal det måske lige tilføjes, at det altså er på den „nypolitiske" (værdier) og ikke den gamle (fordeling) venstre-højredimension. Ser man på den gamle dimension – målt som holdningen til velfærdsstaten – ser det ud til, at højere indkomst stadig giver mere højreorientering (det er ikke testet så grundigt). Men det er først ved en temmelig høj husstandsindkomst, at højreorienteringen tiltager (Goul Andersen, 2003: 302-305). Kurve B i figur 2 giver således det bedste billede på sammenhængen, når effektvariablen er den gamle venstre-højreskala.

Kausaleffekter eller kausalmekanismer: Store N-studier er at foretrække, når man undersøger komplekse kausalmodeller og er interesseret i kausaleffekters form. Flere analyseenheder øger også muligheden for kontrol for tredjevariabler. Men enhver påstand om årsag-virkning er i sidste ende ikke bedre end det teoretiske argument, påstanden hviler på. Ved store N-studier er der ofte delvist teoretiserede, men ikke empirisk demonstrerede led mellem årsags- og effektvariabel (jf. fx Ragin, 2004). Veldesignede store N-studier kan også bidrage til udforskningen af kausale mekanismer, men store N-studier gør det typisk ikke i så stort omfang som komparative casestudier (Gerring, 2004: 348-349).

Litteraturen om lille N-studier fremhæver med forskellige ord og begreber, at intensive casestudier er bedre end ekstensive store N-studier, hvis man er interesseret i at undersøge, om og i givet fald hvordan en årsag skaber en be-

stemt effekt (Yin, 1994; Ragin, 2004; McKeown, 1999; Munck, 2004; Gerring, 2004). I store N-studier kan man sjældent finde sammenlignelige, målbare indikatorer for alle de led (eller mellemkommende variabler), som en kausalpåstand normalt indeholder. Hvis teorien er stærk, eller velgennemførte casestudier tidligere har demonstreret disse kausale links, behøver man ikke hver gang demonstrere dem igen. Så giver statistisk analyse i store N-studier god mening, fordi store N-studier har andre fordele. Men statskundskaben har ikke altid stærke og veldokumenterede teorier, og så kan studier af kausale mekanismer være overordentligt frugtbare. Faktisk kan det være rimeligt at afvise teorier, hvis ikke de kausale mekanismer kan specificeres og demonstreres. Lad os tage et eksempel.

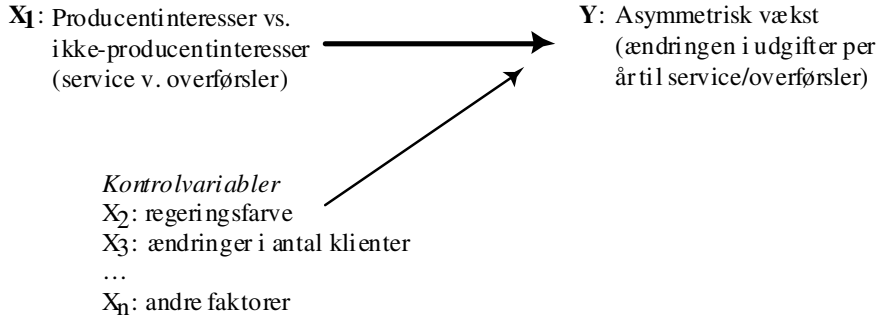
Én af de mest kanoniserede og undersøgte teser i dansk statskundskab er Ole P. Kristensens tese om den asymmetriske beslutningsproces og betydningen heraf for væksten i de offentlige udgifter (1987). En af implikationerne af tesen er, at udgifterne til service, hvor de ansatte har en koncentreret producentinteresse i større budgetter, vil vokse hurtigere end udgifterne til overførsler, hvor der ikke er en sådan interesse. Tesen har ikke fundet ubetinget empirisk støtte (Christiansen, 1990; Green-Pedersen, 1998), men det er ikke afgørende her. Tesen testes normalt ved at undersøge væksten i udgifter over tid fordelt på service og overførsler og ved at kontrollere for andre årsager til ændrede udgifter. Det er alt sammen udmærket. Men tesen hviler på en række kausale links og ikke nærmere specificerede mekanismer, som ikke er undersøgt nær så nøje. Hvordan foregår dette pres for stigende udgifter?

Presset kan formidles på mange måder. En mulighed er, at de offentligt ansatte og deres organisationer (fx pædagogerne, lærerne og lægerne) er mere aktive lobbyister i den politiske beslutningsproces end interesseorganisationer, der repræsenterer modtagerne af overførselsindtægter (fx Ældresagen, A-kassernes Samvirke samt diverse patientforeninger). Yderligere kunne førstnævnte type organisationer have flere ressourcer og større ekspertise og være dygtigere til at lobbye. Dernæst kunne man måske også forvente, at organisationerne for offentligt ansatte oftere blev lyttet til, hvorfor deres synspunkter oftere blev refereret i folketingsdebatter og i medierne. Tesen om, at væksten i service er større end væksten i overførsler, kan altså undersøges på to måder som illustreret i figur 3.

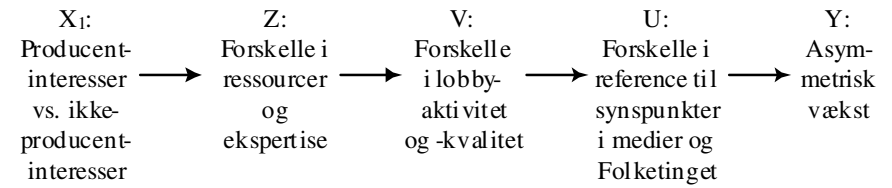
Det afgørende i denne sammenhæng er ikke, om kausalmekanismen er helt korrekt, eller om der kan tænkes andre, mere plausible mekanismer (som i så fald skal specificeres, så de kan gøres til genstand for empirisk granskning). Analysen behøver ikke implicere komparativ caseanalyse, men vil i praksis ofte gøre det, selvom den foreslåede teori om de kausale mekanismer mellem producentinteresser/ikke-producentinteresser og asymmetrisk vækst godt ville kunne testes i et stort N-studie ved hjælp af statistisk analyse.

Figur 3. Kausalmodeller: (a) kontrol for tredje variabler eller (b) kausalmekanismer

Figur 3a. Mange cases/enheder, kontrol for tredje variabler:



Figur 3b. Få cases, kausalmekanismer (mellemkommende variabler):



Muligheden for at undersøge processen og dermed kausalmekanismerne er ikke den eneste fordel ved dybe casestudier af relativt få analyseenheder sammenlignet med store N-studier. Mens nogle artikler har gode, men kritiske diskussioner af fordele og ulemper (Gerring, 2004), er andre i højere grad i opposition til store N-studier og fremhæver især fordelene ved casestudier (fx Yin, 1994; Ragin, 2004; Munck, 2004). Man kan også argumentere for, at logikken bag veltilrettelagte casestudier slet ikke er så forskellig endda fra den eksperimentelle slutningslogik (Gerring og McDermott, 2007). Pladsen tillader ikke en diskussion af alle de forskellige argumenters merit. Når sigtet er at sandsynliggøre og demonstrere kausalforhold, er der dog to fordele ved casestudier, som kort skal fremhæves her.

Forudsætningen for at kunne identificere mønstre og sandsynliggøre kausalrelationer er, at man har sammenlignelige fænomener (i statistikken taler man om *unit homogeneity*) (Munck, 2004; Gerring, 2004). To cases er aldrig identiske, men netop kun sammenlignelige og ens i et bestemt teoretisk lys. Mange store N-studier antager implicit, at ting, der hedder det samme, er det samme. Fx at Socialdemokratiet (anno 1945) er Socialdemokratiet (anno 1975) er Socialdemokratiet (anno 2007). Og man vil typisk også antage det på tværs af

lande. Hvis man vil analysere, om socialdemokratiske regeringer øger udgifterne til velfærd mere end borgerlige ditto, vil man måske lave en analyse af udgiftsvæksten siden 1945 og sammenligne regeringens farve og kontrollere for en masse tredjevariabler (se fx Swank, 2001 for denne type analyse). Men er det rimeligt at antage, at Socialdemokratiet anno 1945 er en kausal ækvivalent til Socialdemokratiet anno 2007? Har partiet samme type vælgere (findes de stadig?), er relationen til fagbevægelsen den samme (er den der stadig?), er ideologien den samme (findes den stadig?)? Med andre ord: Er det rimeligt med udgangspunkt i det teoretiske ræsonnement, som tesen hviler på, at hævde den grad af ensartethed, som en stor N-analyse over tid antager? Komparative casestudier af Socialdemokratiets udvikling vil kunne bidrage til at afgøre spørgsmålet. Forståelse og forklaring går hånd i hånd.

I forlængelse heraf forekommer komparative casestudier mere nyttige, jo svagere vores begreber og kausalteori om et fænomen er. Hvis vi kun har en svag forestilling om, hvad der kan være årsag til et bestemt fænomen, kan det være en god ide at studere fænomenet nøjere for at kunne opstille mere klare kausalteser for sammenlignelige fænomener (se fx Yin, 1994; McKeown, 1999). Synspunktet her er en delvis imødekommelse af Geertz' argument for *thick description*. Men også kun delvis. For dels er vores dybe casestudier stadig farvet af vores teoretisk interesse og perspektiv, dels er sigtet med studierne hypotesegenererende og teoretisk. Vi søger forståelse for og forklaring af det generelle og konforme, ikke det unikke, for det kan man ikke. „There is no analysis of a single event apart from the subject category that defines it, the theory that grants it significance, and the method that establishes its location in context" (King, 2006: kapitel 3, p. 16).

Samfundsforskning og demokrati – sandhed til debat

Umiddelbart forekommer forholdet mellem demokrati og god samfundsvidenskab anstrengt. Demokrati handler om via oplyst diskussion at virkeliggøre kollektive viljesakter og ændre samfundsudviklingen. Forskning handler om via oplyst diskussion at afdække den konforme del af social handlen og demonstrere samfundsudviklingens forudsigelighed (eller i det mindste forklarlighed). Modsætningen er dog ikke reel.

Samfundsvidenskaben kan i modsætning til, hvad August Comte håbede på, aldrig nå frem til viden om universelle lovmæssigheder. Alle teorier og generelle kausalsammenhænge er betingede af kendte og i reglen også ukendte faktorer. Den primære grund hertil er, at mennesker er kreative og udstyret med en individuel vilje, som kan få et kollektivt, det vil sige politisk, udtryk. Mennesker kan lære og ændre samfundsudviklingen. Samfundsvidenskabens grundvilkår gælder således også for det politiske liv. I samfundsvidenskaben er uforudsigelighed en erkendelsesmæssig udfordring, mens den i det politiske

liv er en forudsætning for, at politik gør en forskel. Hvis ikke politikere kan gøre en forskel, vil forestillingen om demokratisk ansvar være absurd eller urimelig.

Den største ære, der kan overgå den solide og kritiske samfundsforskning, er, at politikere tager forskningens resultater til sig og bruger dem som afsæt til at ændre på tingenes tilstand. Den analyse, der var rigtig i går, kan derfor være forkert i morgen. Perverse incitamenter ændres; gedulgte motiver revideres; uerkendte værdier kommer frem i lyset og genovervejes. Vores eksisterende viden forældes, og eksisterende teorier skal revideres.

Argumentet her er, at god statskundskabsforskning bør tage afsæt i to spørgsmål – hvad ved vi, og hvad skal vi lære? Først derpå kan vi stille det tredje spørgsmål, nemlig *hvordan kan vi lære?* Det er dette spørgsmål, som er centralt i videnskabsteorien og samfundsvidenskabelig metode. Det handler om forestillinger om samfundets beskaffenhed, og hvordan vi med størst mulig sikkerhed kan få den viden, vi søger. Det handler om, hvordan vi på baggrund af selvrefleksion og gode håndværksmæssige færdigheder redegør for, hvordan vi drager slutninger om empiriske fænomener – hvordan ved vi, at vi ved det, som vi påstår, vi ved? Men spørgsmålet giver først mening, når vi har besvaret de to første og mere grundlæggende spørgsmål. Hvis der som hævdet i denne artikel er en sammenhæng mellem problemstilling, teori og metode, er det afgørende, at vi som forskere har gode håndværksmæssige færdigheder. For ellers begrænses vi i de spørgsmål, vi kan stille og søge svar på.

Både i demokratiet og i forskningen er der spilleregler for, hvordan man kan begrunde og validere viden. Da den samfundsvidenskabelige viden per definition er provisorisk, er spillereglerne i grunden ikke så forskellige. Fri meningsudveksling, tanke- og ytringsfrihed og en pluralisme, der giver plads til gode argumenter og begrundelse, er de grundlæggende spilleregler i begge sfærer. Vi kan derfor godt lade en demokratiteoretiker med blik for betydningen af den frie debat få det sidste ord i en artikel, der handler om god forskning. Hvis man skal kunne få ret, skal man nemlig også kunne få uret.

> „Det værste ved at tvinge en mening til tavshed er dog, at det er en forbrydelse mod hele menneskeheden – både mod vores forfædre og mod os selv, både mod dem som er enige, og især mod dem, der ikke er det. For hvis den pågældende mening er rigtig, mister vi en mulighed for at komme sandheden nærmere, og hvis den er forkert, mister vi en næsten lige så vigtig mulighed for at bekræfte og vitalisere sandheden gennem en konfrontation med dens modsætning" (Mill, 1859: 30).

Note

1. Tak til Ronald F. King, Thomas Pallesen, Lotte Bøgh Andersen og Robert Klemmensen for utallige inspirerende og afklarende diskussioner om metode og for, at I også finder stor intellektuel stimulering ved at modellere og tegne alskens argumenter. Også tak til de ca. 60 ph.d.-studerende, som har deltaget i de håndværkskurser, som Ron, Thomas og jeg har afholdt gennem de seneste 6-7 år. Uden jeres engagement i konkrete problemstillinger og teoretiske debatter ville metodediskussionerne være ligegyldige. De mangler og uklarheder, der måtte være i denne artikel, skyldes i hvert tilfælde ikke jer.

Litteratur

Albæk, Erik, Peter Munk Christiansen og Lise Togeby (2002). *Eksperter i medierne. Dagspressens brug af forskere 1961-2001*, Århus: Magtudredningen.

Andreski, Stanislav (1974). *Social Sciences as Sorcery*, Middlesex: Penguin Books.

Brady, Henry E. (2004). „Doing Good Things Better: How Far Does the Quantitative Template Get Us?", pp. 53-67 in Henry E. Brady and David Collier (eds.), *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

Buckler, Steve (2002). „Normative Theory", pp. 172-194 in David Marsh and Gerry Stoker (eds.), *Theory and Methods in Political Science*, New York: Palgrave.

Christiansen, Peter Munk (1990). „Udgiftspolitikken i 1980'erne. Fra asymmetri til asymmetrisk tilpasning, *Politica*, 22. årgang, nr. 4, pp. 442-456.

Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row.

Frendreis, John P. (1983). „Explanation of Variation and Detection of Covariation: The Purpose and Logic of Comparative Analysis", *Comparative Political Studies*, Vol. 16, pp. 255-272.

Geertz, Clifford (1973). „Thick Description: Toward an Interpretive Theory of Culture", pp. 3-30 in *The Interpretation of Cultures*, New York: Basic Books.

Gerring, John (2004). „What Is a Case Study and What Is It Good for?", *American Political Science Review*, Vol. 98, No. 2, pp. 341-354.

Gerring, John (2005). „Causation: A Unified Framework for the Social Sciences", *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 17, No. 2, pp. 163-198.

Gerring, John and Rose McDermott (2007). „An Experimental Template for Case Study Research", *American Journal of Political Science*, Vol. 51, No. 3, pp. 688-701.

Giddens, Anthony (1984). *The Constitution of Society*, Cambridge: Polity Press.

Glaser, Barney G. (1998). *Doing Grounded Theory: Issues and Discussions*, Mill Valley, CA: Sociology Press.

Goul Andersen, Jørgen (2003). „Farligt farvand: Vælgernes holdninger til velfærdspolitik og skatter", pp. 293-314 i Jørgen Goul Andersen og Ole Borre (red.), *Politisk forandring. Værdipolitik og ny skillelinjer ved folketingsvalget 2001*, Århus: Systime Academic.

Green-Pedersen, Christoffer (1998). „Udviklingen i udgifterne til overførsler og konsum i Danmark fra 1982 til 1992. Hvorfor holdt asymmmetri-tesen ikke stik?", *Økonomi og Politik*, 2, pp. 25-37.

King, Gary, Robert O. Keohane and Sidney Verba (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton: Princeton University Press.

King, Ronald F. (2006). „The Strategy of Research: Thirteen Lessons on the Elements of Social Science", San Diego: Dan Diego State University (upubliceret manuskript, udgivet på rumænsk).

Kristensen, Ole P. (1987). *Væksten i den offentlige sektor*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
Laclau, Ernesto and Chantal Mouffe (1985). *Hegemony and Socialist Strategy*, London: Verso.
Lijphart, Arend (1971). „Comparative Politics and Comparative Method", *American Political Science Review*, Vol. 65, pp. 682-693.
Marsh, David and Paul Furlong (2002). „A Skin, not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science", pp. 17-41 in David Marsh and Gerry Stoker (eds.), *Theory and Methods in Political Science*, New York: Palgrave.
McKeown, Timothy J. (1999). „Case Studies and the Statistical Worldview", *International Organization*, Vol. 53, No. 1, pp. 161-190.
Munck, Gerardo L. (2004). „Tools for Qualitative Reserach", pp. 105-122 in Henry E. Brady and David Collier (eds.), *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
Niskanen, William A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, IL: Aldine-Atherton.
Przeworski, Adam and Henry Teune (1970). *The Logic of Comparative Social Inquiry*, New York: John Wiley.
Ragin, Charles E. (2004). „Turning the Tables: How Case-Oriented Research Challenges Variable-Oriented Research", pp. 123-138 in Henry E. Brady and David Collier (eds.), *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield
Rasmussen, Erik (1971). *Komparativ politik*, 2. udg., bd. 1., København: Gyldendal.
Rogowski, Ronald (2004). „How Inference in the Social (but Not the Physical) Sciences Neglects Theoretical Anomaly", pp. 75-85 in Henry E. Brady and David Collier (eds.), *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
Serritzlew, Søren (2002). „Ritualer og realiteter i den kommunale budgetlægning", pp. 139-162 i Jens Blom-Hansen, Finn Bruun og Thomas Pallesen (red.), *Kommunale patologier. Traditionelle og utraditionelle organisationsformer i den kommunale verden*, Århus: Systime.
Mill, John Stuart (1859). *Om friheden* (oversat af Jesper Tang). København: Apostrof (n.d.)
Stubager, Rune (2006). *The Education Cleavage: New Politics in Denmark*, Århus: Politica.
Stubager, Rune (2007). „Uddannelse og ny politik: En dekomponering af uddannelseseffekten på nypolitiske holdninger" pp. 89-108 i Jørgen Goul Andersen et al. (red.), *Det nye politiske landskab: Folketingsvalget i 2005 i perspektiv*, Århus: Academica
Swank, Duane (2001). „Political Institutions and Welfare State Restructuring: The Impact of Institutions on Social Policy Change in Developed Democracies", pp. 197-237 in Paul Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
Sørensen, Curt (1991). „Den historiske materialisme i lyset af nyere diskussion om social handlen og social objektivitet", *Politica*, 23. årgang, nr. 1, pp. 20-36.
Tsebelis, George (1990). *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*, Berkeley: University of California Press.
Weber, Max (1993) [1913/1925]. *Basic Concepts in Sociology*, New York: Carol Publishing Group/Citadel Press.
Yin, Robert K. (1994). *Case Study Research: Design and Methods*, Newbury Park, CA: Sage.