

Anmeldelser

Marlene Wind: Den europæiske forfatningskamp – før, under og efter 2 x nej.

Forlaget Thomson 2006.

152 sider, kr. 196,- + moms.

Baggrunden for Marlene Winds bog er angiveligt »at komme lidt bag om« forfatningstraktaten med henblik på dens baggrund, fremtid og i sidste forbindelse betydning for retstilstanden i EU-landene (s. 14). Det er prisværdigt at skrive en bog herom i EU's såkaldte tænkepause.

Visse dele af bogen er da også ganske vellykkede. Der kommer i de dele af kapitel 2, som handler om charteret en udmærket redegørelse for Charteret om Grundlæggende Rettigheder (ss. 59-72). Heri argumenteres der for, at Charteret allerede før det eventuelt måtte blive vedtaget i forbindelse med gennemførelsen af forfatningstraktaten vil få indflydelse på retstilstanden i medlemslandene, fordi det vil normere, hvordan domstolene her vil dømme i sager, der har at gøre med områder, som er behandlet i forfatningstraktaten. I fald forfatningstraktaten gennemføres, bliver denne indflydelse naturligvis endda større. Så skulle den forestilling, at Charteret er betydningssløst da være aflivet.

Også redegørelsen i afsnittet om EU's demokratiske underskud er interessant læsning (ss. 116-124). Her vejes argumenterne for og imod eksistensen af et demokratisk underskud i EU på nuanceret vis repræsenteret ved EU-forskerne Moravcsik på den ene side (intet demokratiunderskud, fordi EU ikke er en begyndende statsdannelse) og fx Siedentop på den anden (demokratiunderskud, fordi EU er en begyndende statsdannelse). Wind placerer sig vist nok midt imellem (intet særligt stort demokratiunderskud, men EU er en begyndende statsdannelse).

Når disse positive sider ved bogen er fremhævet, er der også nogle negative sider, som måske grundlæggende hænger sammen med, at forfatteren ikke har gjort sig klart, hvem det er, at forfatteren ønsker at skrive for. Den talesprogsagtige, »friske« og

klichéfyldte sprogstil kunne tyde på, at forfatteren ønsker at ramme det brede publikum, for hvem sproglig og begrebslig præcision ikke er afgørende. Vi hører i den forbindelse om, at regeringscheferne »siddet bag nedrullede gardiner og beslutter samarbejdets fremtid« (s. 21), at nogen vil gøre forrangprincippet til »det store dyr i åbenbaringen« (s. 41), at Domstolen »meldte hus forbi« (s. 44), at Domstolen forstod »et vink med en vognstang« (s. 45), at EU »måtte bede amerikanerne rage kastanierne ud af ilden« (s. 51), og der er mange andre eksempler.

Bogen har heller ikke mange overvejelser om teori, begreber, metode og lign., hvad der igen kunne tyde på, at målgruppen er bred. Selve gennemgangen af forfatningstraktaten på ss. 73-122 er fx ikke en analyse, selv om forfatteren hævder det, men er netop en ren gennemgang støttet på bl.a. pjecerne fra Folketingets EU-Oplysning.

På den anden side mødes det brede publikum allerede tidligt i bogen med jævnlige brud i teksten, hvor der citeres fra en engelsk tekst. Selv Laeken-erklæringen, der medførte etableringen af Konventet, som udarbejdede forfatningstraktaten, er gengivet på engelsk på trods af, at der naturligvis findes en dansk oversættelse (s. 19). Sine steder bliver teksten endda ligefrem fagjargonpræget, som når der tales om, at Blair søgte at trække debatten væk fra det »i England så omtvistede »F Word«« (s. 28), når det hævdes, at Charteret er et led i en international »retliggørelse eller retsglobalisering« (s. 56), eller når der tales om den britiske regerings »read-lines« (s. 61).

Udover, at forfatteren burde have gjort sig bogens målgruppe klar, kunne bogen også have vundet ved en ekstra gennembearbejdning. På den måde kunne man have undgået sætninger som, at »selve strukturen i EU-samarbejdet længe har båret præg af næsten uoverskuelige lappeløsninger i ordets bogstaveligste forstand.« (s. 20) (Lappeløsninger i bogstaveligste forstand vedrører som bekendt tøjstykker). Man kunne også have undgået, at vi i strid med dansk sprognorm skal have stavet bl.a. præsidentvalget,

professor, præsidiets og præsidentens med stort P, selv om ordene står midt i sætningen. Også usikkerheden om, hvorvidt det hedder EU-Domstolen (fx s. 36 og 49) eller EF-Domstolen (fx s. 38 og 59) kunne måske være løst. Endelig kunne en ekstra gennemarbejdning have fjernet visse indholdsmæssige selvmodsigelser, som når forfatteren s. 12 tilslutter sig en observatør, som siger, at der var lige så mange motiver til det franske nej ved folkeafstemningen om forfatningstraktaten, som der var vælgere, mens vi s. 65 får at vide, at analyser viser, at nej-sigerne stemte nej, fordi de gerne så EU udvikle en mere social profil, og når vi s. 80 får at vide, at beslutninger under EU's søjle 1 træffes med kvalificeret flertal, mens vi blot én side længere henne får at vide, at det gælder ikke generelt og bl.a. ikke for social- og arbejdsmarkedspolitikken.

Peter Nedergaard, lektor, ph.d.,
Copenhagen Business School

Jørgen Elklit, Birgit Møller, Palle Svensson og Lise Tøgeby: »Gensyn med sofa-vælgere – Valgdeltagelse i Danmark».

Aarhus Universitetsforlag, Aarhus, 2005
ISBN 87 7934 229 9. 250 sider. 268 kr.

Hvorfor har valgdeltagelsen været så relativ høj og stabil i Danmark, mens alle vores nabolande har oplevet et væsentligt fald? Dette er det store spørgsmål som forfatterne til *Gensyn med sofa-vælgere – Valgdeltagelse i Danmark* kaster sig over.

Bogen anvender tre generelle kilder til at analysere valgdeltagelse: valglisten kombineret med registerdata, officiel valgstatistik og interviewundersøgelser. Det er især valglisternes sammenfletning med registerdata, som er spændende. Det giver et datagrundlag med mere end 1,4 millioner vælgere eller omkring 1/3 af samtlige valgberettigede. Data på om vælgere blev på sofaen eller fik udleveret en stemmeseddel er sammenflettet med registerdata fra Danmarks Statistik vedrørende køn, alder, uddannelse, indkomst, herkomst osv. Dette imponerende materiale er helt unikt – ikke bare i dansk sammenhæng – og det giver mulighed for en hel ny indsigt i valgdeltagelsen.

Kapitel to er en historisk komparativ analyse af valgdeltagelse op gennem tiden. Analysen bekræfter nogle institutionelle forklaringer på øget valgdeltagelse, fx indførelse af forholdstalsvalg, der bevirkede at stemmerne fik betydning, selvom der ikke var dødt løb mellem kandidaterne i kredsen. Via brug af den officielle valgstatistik fremhæver analyserne historiske eksempler på hvordan kvinder, første-gangsvælgere og ikke-statsborgere synes at stemme mindre end gennemsnittet og hvordan klare politiske kampe mobiliserede vælgere og, ikke mindst når den enkelte stemme kan gøre en forskel, påvirker valgdeltagelse i opadgående retning.

Det tredje kapitel tager læseren gennem de klassiske teoretiske forklaringer på hvorfor de valgberettigede deltager i valghandlingen. Grundlæggende kan disse forklaringer opdeles i instrumentelle forklaringer ("gør det en forskel og får jeg noget ud af det?"), institutionelle forklaringer (såsom barrierer som besværliggør vælgerregistrering, begrænset statsborgerskab, eller hvorvidt valgdagen er placeret på en arbejdsdag) og forklaringer baseret på samfundsmæssigt normpres for at stemme. I det institutionelle perspektiv savnes en diskussion om at give mulighed for at stemme elektronisk via telefon og Internettet. En af pointerne er at mange af disse forhold er ens i Danmark og i mange andre lande. Disse ens forhold kan altså ikke forklare forskelle i valgdeltagelsen.

Kapitel fire analyserer forskellige baggrundsvARIABLES påvirkning på valgdeltagelsen. De unge og de ældre, sammen med de kortest uddannede er oftest sofa-vælgere, og dette har grundlæggende ikke ændret sig de sidste 50 år. Sammenlignet med andre lande er udviklingen i Danmark konstant, mens forskelle i valgdeltagelsen mellem generationer er øget over tid i de andre lande. Der har altså ikke vist sig en generationseffekt på valgdeltagelsen i Danmark som i mange andre lande og livscykluseffekten er samtidigt svagest i Danmark. En generationseffekt vil betyde at bestemte generationer i hele livsforløbet har en anden adfærd end andre generationer, mens en livscykluseffekt vil betyde at bestemte aldersgrupper har en adfærd som afviger fra andre aldersgrupper.

Det femte kapitel anvender interviewundersøgelsen i sine analyser. Interviewundersøgelser giver mulighed for at undersøge vælgerens opfattelser til det at stemme sammenholdt med om de faktisk stemte eller ej. Det grundlæggende problem er den store skævhed i enhver interviewundersøgelse som der netop er på spørgsmålet om man stemte eller ej. Sammenlagt ser det ud som om at valgdeltagelsen er langt højere i in-

tervieuundersøgelser end i de officielle valgliste-analyser, og ikke nok med det. Dem, som indrømmer at de er sofavælgere hører sandsynligvis til en særlig gruppe, som aldrig kunne drømme om at stemme. Disse problemer nævner forfatterne men glemmer dem ofte når konklusionerne trækkes op. En nærmere diskussion af interviewundersøgelsens fejl i forbindelse med konklusionerne havde været på sin plads. Den centrale konklusion er, at stemmenormen er stærk blandt danske vælgere og at denne pligtfølelse dominerer over effekterne af alder, uddannelse, politisk viden og interesse, samtidigt med at disse effekter indirekte styrker valgdeltagelse gennem stemmenormen. Det vil sige, at uddannelse og alder ikke har nogen direkte effekt på valgdeltagelsen, men at de har effekt på styrken af stemmenormen, der direkte påvirker valgdeltagelsen.

I kapitel seks analyserer forfatterne valgdeltagelsen ud fra den rationelle model. Idéen er, at vælgerne kun stemmer hvis omkostningerne ved at stemme er mindre end fordelene. På den baggrund er det muligt at opstille en simpel ligning som forskriver hvornår vælgere deltager i valget. Analyserne finder moderat støtte til den rationelle model, især når modellen indrager vælgerens opfattelse af stemmenormen.

Kapitel syv og otte tager fat i valgdeltagelsen blandt de etniske minoriteter. De etniske minoriteter stemmer mindre end etniske danskere, men de etniske minoriteter har en højere valgdeltagelse i Danmark end i øvrige lande. Forklaringen skal findes i de samme forklaringer, som bliver nævnt i forhold til de etniske danskers relative høje valgdeltagelse. Det er nemlig grundlæggende de samme mekanismer, der er på spil blandt indvandrere i forhold til valgdeltagelse som blandt de etniske danskere. Derudover viser analyserne at netop de vælgere som har statsborgerskab benytter deres valgret i højere grad end de vælgere som ikke er danske statsborgere. Her savnes en lidt nærmere diskussion af hvad faktoren »statsborgerskab« egentlig er en indikator for. De indvandrere som er blevet danske statsborgere har ikke blot været i landet længere, men har også taget initiativet til at søge om statsborgerskab. Analyserne kontrollerer for et længere ophold i Danmark, men netop det at tage initiativ til at søge om og opnå statsborgerskab kunne diskuteres nærmere. Statsborgerskabet er delvis en indikator for bedre integration, men det er også værd at nævne, at ofte giver indvandrere også slip på deres tidligere hjemlands statsborgerskab. Den

kollektive mobilisering af indvandrere er den anden centrale faktor for at forstå valgdeltagelsen blandt de etniske minoriteter – en mobilisering der varierer stærk mellem etniske grupper og mellem kommuner. Hvad der foregår på lokalt plan, som for eksempel opstilling af indvandre kandidater til valg, er en vigtigt indikator for en høj valgdeltagelse.

Kapitel ni opsummerer kontekstens betydning og går lidt på tværs af de andre kapitler. I det tiende og afsluttende kapitel fremhæves forskellige danske særtræk som forklaring på den høje og stabile valgdeltagelse i Danmark. Den første er den stærke opbakning til stemmenormen, som ikke synes at være svækket over tid. For det andet er det lykkedes at mobilisere de relative ressourcetsvage grupper til at stemme i højere grad end i andre lande. Arbejdsbevægelsernes evne til at mobilisere, og ikke mindst det høje politiske konfliktniveau i Danmark, bliver fremhævede som mulige forklaringer. Med det høje politiske konfliktniveau tænkes især på indvandredebatten og Fremskridtspartiets og senere Dansk Folkepartis evne til at mobilisere vælgere, som ikke følte sig hjemme hos de etablerede partier. Desuden nævnes forholdstalsvalg, lav spærregrænse og den afgørende betydning en personlig stemme kan have ved danske valg – ikke mindst ved kommunalvalg.

Forfatterne skal roses for deres metodiske systematik. Gennem hele bogen anvendes simple frekvenstabeller kombineret med forskellige statistiske test som kontrollerer for effekten af andre variable så det bliver muligt at isolere effekterne af de enkelte faktorer. De simple statistiske tests kombineret med grafiske fremstillinger er med til at selv læsere med ringe kendskab til statistiske procedurer kan følge argumenterne. Der er en klar rød tråd gennem bogen med fine delkonklusioner og overgangstekst mellem kapitlerne som binder analyserne sammen.

Problemformuleringen lægger op til en større komparativ analyse mellem Danmark og andre lande. Her har forfatterne nok lovet lidt for meget. De enorme datamængder der bliver analyseret i den danske case gør at de komparative elementer tit blot nævns i en sætning eller to uden en nærmere diskussion deraf. En måde hvorpå man kunne have opprioriteret det komparative studie er at opstille tabeller med forskelle og ligheder i parti- og valgssystem mv. mellem de lande som Danmark sammenlignes med undervejs. Der er langt imellem de læsere, der som forfat-

terne, kender valgsystemet ned i mindste detalje ikke blot i Danmark, men også i de lande der sammenlignes med. Dette er især vigtigt fordi netop disse forskelle gøres til en central forklaring i forhold til Danmarks højere og stabile valgdeltagelse.

Næste skridt i studier af valgdeltagelse må være at igangsætte en komparativ undersøgelse med identiske interviewspørgsmål i flere lande og indgå i forskersamarbejde om at sikre registerdata fra andre lande. Dette vil være med til i højere grad at kunne sætte fingeren på de mange årsager, der er til om man benytter sin valget eller blive på sofaen.

Bogens grundighed og systematik er dens styrke, men også samtidig dens svaghed. Fra et forskningsmæssigt udgangspunkt er der ingen tvivl om at bogen er en milepæl i forskningen om dansk valgdeltagelse. Modsat er detaljerigheden mere for *feinschmeckere* end den travle embedsmand. Her vil den kommende artikel på baggrund af bogen blive værdsat.

Bogen synes at være oplagt til brug i overbygningsfag på universiteterne om politisk adfærd ikke blot på grund af sin grundighed, men også som et godt eksempel på hvordan forskellige datakilder kan kombineres og hvordan simple statistiske metoder anvendes og ikke mindst formidles. Flere af kapitlerne kunne også indgå i undervisningen i samfundsfag i gymnasiet, især kapitel 4 om alder, køn, uddannelse og andre baggrundsfaktorerets betydning for valgdeltagelse ville være oplagt som udgangspunkt for en diskussion om forskelle i valgdeltagelsen.

Kasper Møller Hansen

Adjunkt ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

Henrik P. Bang, Torben B. Dyrberg og Jens Hoff (red.) Magtens nye ansigt. Netværkspolitik, kulturstyring og ny elitisme.

København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 2005. 296 pp. Pris kr. 360,-

Magtens nye ansigt er et væsentligt bidrag til diskussionen af, hvordan vi kan forstå og analysere nutidig politik og styring. Antologien er især vigtig for de som ønsker at kaste et kritisk blik på magt uden at forfalde til at forstå magt som en kraft, der primært virker undertrykkende. Bogens gennemgående tese

er, at magt i dagens Danmark i stigende grad fungerer som »en produktiv og positiv kraft, der sætter individer, institutioner, organisationer, virksomheder m.fl. i stand til 'at gøre en forskel'« (p. 13). Denne magtens nye ansigt benævnes »republikansk elitisme», hvor de som forstår, kan og vil deltage i nye, skiftende beslutningstagende netværksdannelser vinder indflydelse på bekostning af de som ikke kan eller vil dette. Bogens grundlæggende tese er således, at der er ved at blive skabt en ny elite af »ekspertmedborgere», som forstår at indgå i »strategisk kommunikation», mens »læggfolk», som ikke mestrer denne kommunikationsform, i stigende grad ekskluderes fra indflydelse.

Tesen virker intuitivt overbevisende. Er det ikke blot den logiske konsekvens af udviklingen af det såkaldte netværkssamfund, hvor magten i stigende grad decenteres? Men ved nærmere eftertanke melder der sig mindst to spørgsmål. For det første: Hvilken generaliseringsgrad har denne tese? Flere steder i bogen får man indtrykket af, at der er tale om en generel samfundsdiagnose, f.eks. »Magt trænger således stadig dybere ind i intimsfæren og de lokale fællesskaber som en nye form for værdibaseret politisk kommunikation, der vil kompetence- og identitetsudvikle stadig større dele af befolkningen til at tage vare på og styre sig selv« (p. 18; se også p. 101). Denne og lignende sentenser i bogen rejser naturligvis det metodiske spørgsmål: Hvordan kan vi efterprøve tesen? Bogen indeholder ingen metodiske refleksioner herover. Uanset, at de fire valgte case-studier leverer nogle fine indsigter i styringens komplikationer på forskellige politikområder, så siger de ikke noget om generaliserbarheden af bogens hovedtese.

For det andet og mere væsentligt: Tesen hviler på distinktionen mellem på den ene side ekspertmagere eller ekspertmedborgere, der benytter sig af strategisk kommunikation for at blive inkluderet i relevante beslutningsnetværk, og på den anden side hverdagsmagere eller læggfolk, der benytter sig af en ikke-strategisk kommunikation, og derfor ekskluderes fra indflydelse. Men er det holdbart at anskue visse former for samtale, deltagelse og offentlighed, som »en folkelig ting« (p. 124), som noget, der er hævet over (står udenfor) politiske strategier og kalkuler? Rent historisk er det værd at bemærke, at dansk medborgerskab, nationalisme og patriotisme i høj grad er formet af politiske strategier, herunder de store militærreformer, som Danmark gennemløb i slutningen

af 1700-tallet.¹ Den danske og demokratiske folkelighed, som Bang efterlyser, er således om ikke et produkt af så i det mindste stærkt forment af statslige interventioner, hvilket selvsagt gør det problematisk at holde folkelighed op som et modstykke til strategisk kommunikation eller tænkning. Hvis vi vælger at se bort fra denne empirisk-historiske indvending, kan man dernæst spørge om ikke der opstilles et magtens catch-22, hvor modstand mod den nye magt umuliggøres: Ekspertmagerne vælger at underkaste sig kulturstyringen, fordi de kan se nogle fordele heri. Lægfolkene kan eller vil ikke underkaste sig og bliver dermed ekskluderet af den nye magtform. I det øjeblik de forsøger at forandre ting ved at deltage tvinges de til at kommunikere strategisk og er derved fanget i den nye magt. Der er kort sagt ingen vej ud. Dette er et problem for en forståelse, der reserverer magten til den strategiske kommunikation og »demokratiet« til den ikke-strategiske kommunikation, til det »folkelige», eller til »det levede politiske liv« (p. 288).

Bogens kapitel 2 indeholder en kvalificeret og nuanceret diskussion af community power traditionen, herunder især magtens tre ansigter. Denne tour de force er på den ene side guf for magt-analytikere, men på den anden side virker den skudt lidt over målet i forhold til den pointe som udledes, nemlig at der er behov for en ny magtforståelse, som bedre kan begribe de ændringer magtudøvelse har gennemløbet siden 1960'erne. Mens behovet for en ikke-repressiv magtforståelse er evident for de fleste nutidige samfundsforskere, så kunne man lidt drilsk spørge om formuleringen af dette behov ikke snarere udspringer af en bredere teoretisk bevægelse i politisk analyse end af forandringer i selve magtens former siden 1960'erne? Ifølge Foucault, hvis magtforståelse bogen tydeligvis er inspireret af, så transformeredes magtens former fra at være overvejende suveræn og juridisk-diskursiv til produktiv og disciplinerende fra omkring slutningen af 1700-tallet. Det betyder naturligvis ikke, at magten har været uforandret lige siden, men denne forandring kan ikke reduceres til et spørgsmål om produktiv versus repressiv magt sådan som redaktørerne synes at hævde. Her ville en uddybning af det unikke i den nyliberale styringstænkning i forhold til klassisk liberal eller social liberal styringstænkning have været på sin plads.

Bogens kapitel 3 tager sit udgangspunkt i de meget forskelligartede vurderinger af Magtudredningens analyser og konklusioner. I en glimrende analyse af

debatten omkring Magtudredningens slutrapport viser Henrik Bang, at de modstridende vurderinger af slutrapporten grundlæggende bunder i debattanternes forskellige magtforståelser. Bang argumenterer overbevisende for, at ingen af parterne formår at begribe, at den nye, faciliterende magt netop virker gennem (visse) borgeres aktive deltagelse og indflydelse på beslutningsprocesser. Når kritikerne overser dette skyldes det, at de ser magt som et repressivt instrument, som virker ved at manipulere den politiske dagsorden eller folkets objektive interesser. Når magtudredningens konklusion overser dette hænger det ikke så meget sammen med deres magtforståelse, som på mange måder ligner den som Bang, Dyrberg og Hoff plæderer for. Problemet opstår snarere fordi, hævder Bang, at Magtudredningen fastholder en metode, der stammer fra den traditionelle pluralistiske magtanalyse (p. 96).

Her har Bang efter min mening fat i et helt centralt spørgsmål, nemlig hvordan kan vi foretage konkrete analyser af magt, når denne begribes som en produktiv kraft? Bogen argumenterer for at analysen heraf skal være »kontekstnær« og ikke kun skal omfatte politikere og institutionaliserede interessegrupper (p. 19ff). Som udgangspunkt for bogens fire case-studier suppleres disse principper med fem fix-punkter: policy-felt, netværksdannelse, adgang og anerkendelse, identitetsskabelse og politiske beslutninger (p. 28). Mens disse fix-punkter er i fin overensstemmelse med redaktørernes begrebsforståelse, så er det mindre oplagt, hvorfor denne tilgang til magt kigger på »hvordan der styres, frem for hvem der styrer« (p. 29). Hvis kernen i argumentationen er, at den nye magtform producerer en ny elite og ekskluderer lægfolk, og hvis der samtidig lægges op til at fokusere på, hvem der har adgang og/eller anerkendelse, samt aktørernes identitet, hvorfor så gøre magtens hvem til en biting? Det viser sig da også at flere af case-studierne på bedste politologiske vis i højere grad fokuserer på, hvem der styrer og bliver styret (samt deres identiteter og selv-forståelser) end på hvordan, dvs. gennem hvilke teknikker, procedurer, værktøjer, og reformer styringen udføres.

På trods af meget forskellige genstandsfelter er der en klar linie gennem bogens case-studier, nemlig problemstillingen: Hvordan kan vi forstå og analysere politisk styring når magt ansues som produktiv og som de-centreret i diverse netværk? Det er ikke muligt her at gennemgå alle fire case-studier i detal-

jer, men det skal understreges, at de alle leverer interessante indsigter i aktuelle politiske praksisser. Derudover taler det til tre af studierne fordel, at de ikke har ladet sig styre for stramt af redaktørernes problematiske tese om skabelsen af en ny elite. Mens Henrik Bangs og Anders Hansens analyse af kvarterløftet i Kgs. Enghave (kap. 4) i store træk reproducerer redaktørernes elite-tese, så leverer Scarlett Zeman en nuanceret analyse af ungedarbejderes rolle som aktive i Københavns kommunens integrationsarbejde. Her kortlægges på fineste vis det mikrofysiske magtspil, som udgør materialiteten i den nye styringsform. Eneste anke er, at distinktionen mellem »systemets« / kommunens kulturstyring og ungarbejdernes »egen« og »spontane« politiske praksis er uklar (p. 191). Ja, ungedarbejderne udøver modstand og ja, de forsøger at tilgodese egne interesser, men at dette skulle udgøre en »alternativ« – i forstanden ikke-strategisk – praksis er ikke oplagt. Er der ikke netop tale om temmelig bevidste modstandsstrategier, som udnytter styringens muligheder for frihedsudøvelse? Og falder denne frihedsudøvelse dermed ikke indenfor – snarere end udenfor – den nye magtforms rationaler?

Jens Hoffs analyse af erhvervspolitikken i Nyborg samt Karin Hansens og Allan Hansens analyse af politisk styring på skoleområdet leverer begge gode indsigter i de mange konflikter og dilemmaer, som den nye styreform og dens forsøg på at inddrage borgerne i beslutningsprocessen indebærer. Jens Hoffs analyse er især interessant fordi den viser, at sedimenteringen af en lokal erhvervspolitisk diskurs bidrager til at ekskludere den aktør som synes mest oplagt at inkludere, nemlig erhvervslivet. Og analysen af skolepolitisk styring glimrer ved at påvise at selv meget forskelligartede kommunale styringsmodeller kan lede til politisk dødvande.

Samlet set er bogen et væsentligt bidrag til diskussion om, hvordan vi kan begribe og analysere nutidig politik og styring. Uanset om man accepterer bogens hovedtese eller ej, så rejser bogen en række presserende begrebslige og metodiske spørgsmål til magt, som enhver politologisk forsker må forholde sig til. Derudover leverer den en række fine mikropolitisk magtanalyser, som viser, at politologien bevæger sig væsentligt i disse år. Skal vi mon også snart opleve politologiens afhugning af elitens hoved?

Peter Triantafillou, PhD., Adjunkt

Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi
Roskilde Universitetscenter

Note

1. Se Tine Damsholt (2000) *Fædrelandskærlighed og borgerdyd*. København: Museum Tusulanums Forlag.

Thomas Bredgaard & Fleming Larsen (eds.), Employment Policy from Different Angles.

Copenhagen: DJØF Publishing
525 sider, kr. 485,-, ISBN 87-5741349-5.

Beskæftigelsespolitik er blevet *high politics*. Beskæftigelsespolitikken bliver i stigende grad anset for central både for den økonomiske vækst og dermed fundamentet for hele velfærdsstaten, såvel som for øget social integration og dermed sammenhængskraften i samfundet. Men kan politikkerne faktisk levere varen? Det spørgsmål var i centrum på en velbesøgt international konference på CARMA (Center for Arbejdsmarkedsforskning på Aalborg Universitet) afholdt i efteråret 2004. En lang række af de præsenterede *papers* foreligger nu som en engelsksproget antologi. En sjælden fugl i den danske udgivelsesskov pga. den store tematiske spændvidde og grundet det mangfoldigt sammensatte panel af bidragsydere.

Ikke mindre end 25 *papers* har redaktørerne fundet plads til. De er skrevet af i alt 30 forfattere, hvoraf ca. halvdelen er danskere, en god håndfuld er fra Holland, der er enkelt-bidrag fra Australien, Belgien, England, Frankrig, Sverige, Tyskland og Østrig og endelig repræsenterer et lille firkløver af forfattere ETUI (European Trade Union Institute). Også de faglige bolsjer er godt blandede: der er økonomer, politologer og sociologer – som inden for hver disciplin repræsenterer forskellige teoretiske og metodiske retninger – og internationalt førende forskere blander sig mellem yngre og mere ukendte. Det vidner om internationalt og tværfagligt *networking* på højt niveau, at det lykkedes CARMA at få konferencen i stand, og at det siden hen er lykkedes redaktørerne at få bidragene samlet i en antologi.

De 25 bidrag er indordnet i fire tematiske grupper: 1. Den europæiske beskæftigelsesstrategi og aktiveringspolitik; 2. Udlicitering af arbejdsformidlinger; 3. Beskæftigelsespolitik fra et flexicurity perspektiv; og

endelig 4. Livslang læring som løftestang for beskæftigelse og arbejdsliv. Samlingen indledes med et introducerende kapitel, hvor temaet om beskæftigelsespolitikken som *high politics* kort slås an. Samtidig ekspliciteres det, at formålet med antologien endvidere er at belyse, hvad andre lande kan lære af den – på mange måder succesfulde – danske beskæftigelsespolitik og hvad vi i Danmark kan lære af andres erfaringer. Endvidere præsenteres de tematiske grupper og hvert af de 25 bidrag på otte sider. Det ville have bundet bogen bedre sammen, om man her havde valgt at lave en mere fyldig introduktion til hver tematiske gruppering og diskuteret mere omhyggeligt, hvordan de enkelte bidrag forholder sig til det givne tema og til hinanden. Så kunne introduktionen have været brugt mere indgående på at behandle de overordnede problemstillinger, om hvorvidt beskæftigelsespolitikken kan levere varen og hvad der kan læres af Danmark og hvad Danmark kan lære af andre.

Selvom læserne altså ikke bliver taget i hånden og får serveret en analyse af, hvordan de enkelte bidrag forholder sig til de overordnede problemstillinger, er det en styrke, at bogen giver mulighed for, at læseren selv kontrasterer danske erfaringer med erfaringer fra andre lande. Særligt bidragene om den europæiske beskæftigelsesstrategi (*European Employment Strategy, EES*) – herunder ikke mindst den åbne koordinations metode (*open method of coordination, OMC*) – om udlicitering af arbejdsformidlingerne og om flexicurity-begrebet dækker områder, der hidtil ikke blevet særligt indgående belyst i den danske litteratur og er derfor velkomne.

Bidragene i bogens første del om EES og aktive-ringspolitikker er de, som stritter mest i hver sin retning. Blandt andet jo fordi EES – ikke mindst når man tager OMC med herunder – er mere end blot aktiveringspolitikker. Så er der mere samling over bogens øvrige tematiske grupperinger. De empiriske bidrag til temaet om udlicitering af arbejdsformidlinger viser på nydelig vis, hvor forskellig den »samme« proces kan falde ud i forskellige lande (Australien, Danmark, England, Holland). En tyk pæl rammes igennem enhver tanke om, at udlicitering »bare« er udlicitering og at måden det gøres på er politik-neutral. Samtidig taler landestudierne fint ind til Ludo Struyvens tankevækkende og klart argumenterede udredning af institutionelle karakteristika ved udliciteringsprocesserne og de dilemmaer, som de står overfor (eller midt i).

Flexicurity er det tema, som er bedst dækket i bogen. Flexicurity-begrebet har på det seneste fået gevaldig vind i sejlene, ikke mindst pga. både nationale og internationale myndigheders interesse for at finde en bæredygtig balance mellem fleksibilitet på arbejdsmarkedet og social sikkerhed for den enkelte – og interesse i at insistere på, at en sådan balance *kan* findes. Ton Wilthagen (der efter sigende opfandt begrebet) lægger ud med at klargøre, at flexicurity langt fra er ét system, men at fleksibilitet og sikkerhed netop kan kombineres på en lang række forskellige måder og niveauer. En række af disse forskelligheder tages op i de efterfølgende kapitler, hvor flexicurity-begrebet bruges til analyser af specifikke problemstillinger omkring ældre og tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, køn og tendensen til en øget brug af midlertidige ansættelser. I de i alt otte kapitler i afsnittet anvendes flexicurity-begrebet på analyser, der spænder fra makro- til mikroniveauet, fra overordnede arbejdsmarkedssystemer og velfærdsregimer til specifikke politikker og problemstillinger.

Bogens sidste seks kapitler om livslang læring er de, som mest savner en overordnet opsamling og diskussion af, i hvilket omfang politikkerne kan levere varen og hvad der skal til, for at de gør det. Forfatterne bag de fleste af bidragene ærgres sig over, at trods den udbredte anerkendelse af nødvendigheden af livslang læring og de gode intentioner på området, så synes resultaterne at udeblive.

Med 25 kapitler er det ikke overraskende, at nogle er mere centrale end andre. Et af de bidrag, der skiller sig ud er skrevet af den franske sociolog Jean-Claude Barbier. Selvom Barbier er en af de udenlandske arbejdsmarkedseksperter, der måske ved allermost om dansk beskæftigelsespolitik, er det ikke i den egenskab, han skriver til bogen. Han giver derimod et bud på, hvordan man kan gå til analysen af EES og det, som i særdeleshed, har hans interesse, nemlig den åbne koordinations metode som instrument til politikgennemførelse. Derfor giver det mening, når han taler om OMC'er i flertal.

Barbiers hovedpointe er, at en OMC i bund og grund er en politisk diskurs. Derfor nytter det ikke, at ville analysere politikker, der føres frem via OMC med en traditionel policy analyse, hvor der fokuseres på substansen af politikken (fx de ressourcer, der afsættes), et policy program, politikkens normative orientering, implementeringsregler (hvilke tvangsforanstaltninger, der

kan anvendes) eller hvilke målgrupper, politikken berører. Man må i stedet analysere en gi-ven OMC i fht. hvor god den er til at udbrede normer og kognitive rammer. Det svære heri er først at dokumentere eventuelle forandringer og dernæst at slå fast, at kilden til eventuelle ændringer faktisk også er en OMC. Det modsatte kunne nemlig også være tilfældet: at en OMC er blevet påvirket af nationale politikker, normer og kognitive rammer (som fx når det fremføres, at skandinavisk beskæftigelsespolitik var inspirationskilde til EES'en). Til det brug opstiller Barbier derfor et analyseapparat, der (specifikt for EES) søger at indfange i hvilket omfang nye beskæftigelsespolitiske målsætninger bæres fra EU-niveauet til det nationale niveau. Nationalt skælnes mellem EESs indvirkning på policy processer og på tre forskellig dimensioner af policy substans og til hvert analyseniveau indikerer han, hvilke forskningsmetoder, han mener, er de mest brugbare. Det fremgår, at Barbiers analysemodel er omstændelig, men samtidig står det klart, at han tager OMC som instrument alvorligt. Hans analyse af OMC's gennemslagskraft er dermed med til at vurdere i hvilket omfang de enkelte lande faktisk påvirkes af politik på EU-niveau.

Bogens eksplicitte bias mod danske forhold burde nok have været afspejlet i titlen, i det »Employment Policy From Different Angles« giver indtryk af noget bredere, som bogen ikke leverer. Heller ikke tematisk synes den brede titel helt at leve op til sig selv. Uden at klandre, at de valgte temaer er væsentlige, så dækker de langt fra spektret af arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitik i dagens Danmark eller i Europa, for den sags skyld. Som læser sidder man og mangler bidrag fx om beskæftigelsespolitikens rolle i forhold til integration og svage ledige, om virksomhedernes sociale ansvar og om globaliseringens udfordringer. Og man kigger forgæves efter vurderinger af, hvad udvidelsen til EU-25 betyder både for indholdet af EES og for valget af OMC som instrument. En titel i retning af »Selected Employment Policies From Different Angles in a Danish Perspective« ville være mere dækkende, men naturligvis ikke så mundret.

Alt i alt er der dog grund til at glæde sig over, at der nu foreligger en lang række (næsten) spritnye danske og internationale forskningsresultater på centrale dele af beskæftigelsespolitikken samlet i én publikation.

Bodil Damgaard, forsker
Socialforskningsinstituttet

Gerda Falkner, Oliver Treib, Miriam Hartlapp og Simone Lieber, 2005, *Complying with Europe – EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*

Cambridge University Press
ISBN 0-521-61513-5, £ 19.99, 404 sider.

Complying with Europe er resultatet af et grundigt og omfattende studie af EU-reguleringens konsekvenser for beskæftigelsespolitikken i medlemsstaterne. Bogen begrænser sig ikke, som langt hovedparten af de hidtidige implementerings- og europæiseringsstudier, til blot at studere implementeringen af ét eller få direktiver i ét eller få af EU's medlemslande. Den omfatter en række analyser af implementerings- og gennemførelsesprocesserne af seks forskellige EU-direktiver i femten medlemslande, hvilket altså alt i alt beløber sig til rundregnet halvfems forskellige cases. Det siger sig selv, at det tilgrundliggende arbejde og omfanget af det indhentede datamateriale har været enormt, men afkastet heraf må til gengæld også siges at have resulteret i et væsentligt skridt fremad for den empiriske forskning og litteraturen om EU's konsekvenser for national regulering. Hovedpointen er en kategorisering af *three worlds of compliance*, i form af tre kategorier over idealtypiske adfærdsmønstre, hvorigennem de europæiske medlemsstater forholder sig og tilpasser sig til EU-reguleringen. Danmark er et eksempel på et land, der i forbindelse med EU-regulering karakteriseres ved at være domineret af en logik om lovlighed (*world of law observance*), mens bl.a. flere kontinentaleuropæiske lande i højere grad er domineret af indenrigspolitiske interessekampe (*world of domestic politics*). Mange sydeuropæiske lande, men også Frankrig og Luxembourg, rubriceres som lande præget af forsømmelse (*world of neglect*) i forbindelse med implementering af EU-regulering.

Bogen baserer sig som sagt på et komparativt studie af implementeringen af seks forskellige direktiver i de femten lande, der var medlemmer af EU, før optagelsen af de nye medlemslande i 2004. Direktiverne omfatter henholdsvis direktiv 91/533/EØF om arbejdskontrakt- og ansættelsesforhold, direktiv 92/85/EØF om sikkerhed og sundhed i forbindelse med graviditet, direktiv 93/104/EF om arbejdstid, direktiv 94/33/EF om beskyttelse af unge på arbejdspladsen, direktiv 96/34/EF om forældreorlov, samt direktiv 97/81/EF om deltidsarbejde. På baggrund af en lang række interviews og spørgeskemaundersøgelser, så-

vel på fælleseuropæisk niveau som i de enkelte medlemsstater, har forskerne afdækket forløbet og konsekvenserne af de nationale implementeringsprocesser som følge af de pågældende direktiver.

I det indledende kapitel introduceres den overordnede problemstilling og de grundliggende forsknings-spørgsmål med fokus på EU's socialpolitiske (dvs. i substansen primært beskæftigelsespolitiske) regulerings effekt og konsekvenser for medlemsstaternes tilsvarende politikker. Endvidere redegøres der for det empiriske og metodologiske grundlag for den samlede undersøgelse. I kapitel 2 diskuteres den hidtidige teoretisk orienterede litteratur inden for implementerings- og europæiseringsforskningen. På baggrund heraf opstiller forfatterne en analyse ramme og et undersøgelsesdesign, med omdrejningspunkt i fire hypoteser om, hvilke faktorer, der kan medvirke til at foranledige implementeringsfejl i forbindelse med national implementering af EU-regulering. Implementeringsfejl kan således ifølge teorien tilskrives a) en ineffektiv offentlig forvaltning, b) en svag inddragelse af private aktører og andre interessenter, c) en decideret opposition imod EU-reguleringen, og/eller d) forekomsten af blokerende koalitioner på nationalt niveau, dvs. vetospillere, inden for politikområdet. I kapitel 3 redegøres der for udviklingen af og status for EU's beskæftigelsespolitik. I de efterfølgende kapitler 4-9 gennemgås og analyseres vedtagelsen og implementeringen af de seks respektive EU-direktiver. I kapitel 10 belyses konsekvenserne af de ikke-bindende EU-bestemmelser (*soft law*). Der kan hverken konstateres et ellers jævnlige proklameret *race to the bottom* (eller *race to the top* for den sags skyld) som konsekvens af medlemsstaternes opfølgning på ikke-bindende EU-regulering. Snarere er den dominerende logik ved *soft law*-implementering præget af en national determineret tilpasning, under hensyntagen til indenrigspolitiske forhold og interesser. I kapitel 11 gennemgås Kommissionens foranstaltninger til at sikre en korrekt gennemførelse af EU-politikken, herunder udmøntningen af opfølgningsproceduren ved manglende eller ikke korrekt implementering af den fælleseuropæiske regulering. I kapitel 12 fokuseres der på forholdet mellem stat og samfund, dvs. konfigurationer af samspil mellem offentlige og private aktører i de enkelte medlemsstater. I kapitel 13 etableres et analytisk overblik over implementeringen af de seks direktiver i de femten medlemsstater.

Danmark gør sig i komparativ belysning bemærket på

flere måder. Nok er danskerne skeptiske europæere, ikke mindst, når det kommer til omfanget af europæisk intervention på det beskæftigelsespolitiske område. Hvad angår tidsmæssig og substantiel korrekt implementering af EU-reguleringen, ligger Danmark dog i toppen, på trods af den udprægede skepsis. Disse oplysninger er dog ikke i sig selv overraskende nyt, i hvert fald ikke for danske EU-forskere. Fire ud af de seks belyste direktiver blev tidsmæssigt og substantielt fuldt ud korrekt implementeret i dansk lovgivning, hvilket er et fint resultat i komparativt perspektiv. For arbejdstidsdirektivets og forældreorlovsdirektivets vedkommende skyldtes forsinkelserne i nogen grad den uklare juridiske situation på området. Ikke alene danske embedsmænd, men også Kommissionens embedsmænd, havde vanskeligt ved at vurdere omfanget af de juridiske konsekvenser af disse direktiver. For arbejdstidsdirektivets vedkommende bl.a. i lyset af konsekvenserne for det særlige danske aftalesystem på beskæftigelsesområdet. For forældreorlovsdirektivets vedkommende var reguleringen i praksis allerede indført gennem frivillige aftaler, men ikke som decideret offentlig lovgivning, hvilke var påkrævet af EU. Også her affødte direktivet altså indirekte konsekvenser for det danske aftalesystem.

For Danmarks vedkommende konstateres det derfor klart, at det kollektive aftalesystem er under forandring som følge af EU-reguleringen. »Most importantly, Denmark has been forced to shift from its established model of social partner autonomy towards complementary legislation« (s. 242). Dette karakteriseres som et generelt skifte i politikdannelsesprocessen i Danmark, til forskel fra andre lande, hvor der kun konstateres enkelte, situationsbestemte ændringer i relation til specifikke direktiver. De substantielle krav i EU-reguleringen har altså ikke i sig selv haft bemærkelsesværdige konsekvenser for dansk regulering, men til gengæld har de indirekte konsekvenser af EU-reguleringen, for den traditionelle danske måde at drive beskæftigelsespolitik på, været omfattende. Danmark skiller sig altså markant ud fra mængden for såvidt angår EU-reguleringens konsekvenser for den nationale politiske proces.

I kapitel 14 revurderes de udledte hypotesers forklaringskraft, og det konstateres, at hverken de fire centrale hypoteser eller en række andre supplerende hypoteser har meget på sig i lyset af de tilgængelige data. Den hidtidigt centrale *goodness of fit*-hypotese in-

den for europæiseringslitteraturen afvises konsekvent; den er simpelthen for subjektivt ladet og dermed intetsigende i forhold til de empiriske data. For at opveje den utilfredsstillende forklaringskraft i hidtidige hypoteser, formulerer forfatterne som nævnt typologien over tre idealtypiske verdener til implementering af EU's beskæftigelsespolitiske regulering. Denne typologi kan, både ifølge forfatterne og undertegnede, med stor sandsynlighed også finde relevant anvendelse og gøre sig konstruktivt gældende inden for analysen af andre politikområder, omend dette fortsat har til gode at blive efterprøvet i praksis. Essensen i typologien er de tre overordnede kategorier af tværnationale logikker i implementeringsprocessen. Lande, der tilhører *world of law observance*-kategorien (Danmark, Sverige, Finland), er kendetegnet ved, at hensynet til korrekt implementering som oftest overskygger nationale politiske forhold og interesser. I *world of domestic politics*-kategorien (Tyskland, Østrig, UK, Holland, Belgien, Spanien) er en korrekt implementering af EU-reguleringen ofte kun ét mål blandt flere andre politiske hensyn i de forskellige og ofte sammenfaldende politiske processer på nationalt niveau. Hvis der er politiske interessekonflikter i forhold til EU-reguleringen, eller andre særlige indenrigspolitiske forhold at tage hensyn til, bliver implementeringen af EU-reguleringen altid afvejet i en politisk *cost-benefit*-optik, med henblik på at sikre den mest optimale varetagelse af de nationale interesser. For landene i *world of neglect*-kategorien (Grækenland, Portugal, Frankrig, Luxembourg, Irland, Italien) er korrekt implementering af EU-regulering ikke et mål i sig selv. Her bliver indenlandske standarder og hensyn ofte tillagt større værdi end fælleseuropæiske bestemmelser, hvad enten det så skyldes en bevidst politisk kalkulation eller en ineffektiv offentlig forvaltning. Som overordnet forklaring på disse kategorier peger forfatterne på, at der på medlemsstatsbasis skal skelnes mellem viljen

til tilpasning i det politiske system henholdsvis kapaciteten til tilpasning i det administrative system. For de lovlydige staters vedkommende er såvel den politiske vilje som den administrative kapacitet til korrekt implementering af EU-reguleringen som oftest tilstedeværende. For landene præget af nationale politiske hensyn er den administrative kapacitet til tilpasning også jævnligt tilstede, men her strandede den korrekte implementering ofte på politisk interessekamp eller manglende politisk vilje. I de implementeringsforsømmende lande kan der ofte spores såvel manglende administrativ kapacitet som manglende politisk vilje.

Samlet set er bogen udtryk for et fortrinligt og savnet studie i europæiseringens konsekvenser for offentlig politik i medlemsstaterne. Som forfatterne selv påpeger, er der fortsat meget at tage fat på inden for europæiseringsforskningen, ikke mindst i teoretisk perspektiv. En teoretisk videreudvikling fordrer dog en udpræget og kritisk testende tilgang til hidtil påståede kausalsammenhænge. Et bredere spektrum for valg af uafhængig variabel (fx forordninger og retspraksis) og mere intensive casestudier, kan være med til bedre at fremdrage reelle kausalsammenhænge mellem EU-regulering og national politik. Under alle omstændigheder er det dog befriende at læse og se resultatet af et godt og generaliserbart studie, baseret på en empirisk velfunderet komparativ analyse af implementeringen af seks forskellige EU-direktiver. Bogen er klart anbefalelsesværdig for alle med interesse for EU-politik, europæisering, offentlig regulering, implementering, national velfærds- og beskæftigelsespolitik mv.

Morten Kallestrup, Ph.d., Adjunkt
Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg
Universitet