

Essay

Hvilke samfundsgruppers interesser repræsenteres i Folketinget?

Af Henrik Bech Seeberg, professor, Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet



Magtudredningen 2.0

Folketinget kan ikke repræsentere eller tilgodese alle samfundsgrupper på samme tid. Unge i byerne ønsker for eksempel i højere grad end ældre på landet klimaafgifter på kød og mere fut på klimaomstillingen. Hvis Folketinget vedtager en CO₂-afgift på landbruget, flugter det således umiddelbart bedre med disse unges interesser end de ældres interesser. Repræsentation i Folketinget er således særligt vigtigt for berørte befolkningsgrupper. Men det er også vigtigt i bredere forstand for den danske befolknings opbakning til Folketinget og det danske demokrati. Hvis bestemte samfundsgrupper konsekvent føler sig forbigået, kan det i værste tilfælde føre til folkelige protester og uro ligesom Det Arabiske Forår i 2010 (fx Tunesien) og Rosenrevolutionerne i Georgien i 2003. Vi er et langt stykke derfra i Danmark, men det rejser alligevel et væsentligt spørgsmål for det danske demokrati: Hvilke samfundsgruppers interesser repræsenterer Folketinget?

Spørgsmålet er en vigtig del af Magtudredningen idet repræsentation i et nulsumsspil, som beskrevet her, i sidste ende er magt. Magten i at en samfundsgruppe (fx de rige) undgår uønsket lovgivning (fx højere skatter) eller at en samfundsgruppe får reguleringsmæssige fordele eller offentlige tilskud på bekostning af andre grupper (adgangen til folkepensionen øges, mens SU'en måske begrænses). Det er en type af magt, som nok beror på anticipation mere end intentionel udøvelse. Det er exceptionelt, når en bredere samfundsgruppe – selv en ressourcestærke gruppe – koordineret lægger et pres på politikere for at vedtage en bestemt lovgivning (intentionel udøvelse). Der findes heller ikke potente interessegrupper med så brede medlemsskarer. Oftest er magten deri, at bestemte politikere ser en interesse i at fremme og forfølge samfundsgruppens interesser i Folketinget. Enten på baggrund af et mandat i det sidste valg, eller i forventning om at høste eller miste stemmer fra samfundsgruppen ved næste valg (anticiperet). Det må være Magtudredningens centrale opgave at blotlægge sådanne magtstrukturer – uligheder – i kernen af det repræsentative demokrati.

Deskriptiv og substantiv repræsentation – hvad ved vi?

Selvom statsbudgettet i Danmark er svimlende stort og 179 Folketingspolitikere løber solen sort året rundt, er det en grundpræmis for Folketingets arbejde, at ressourcerne er begrænsede. Politikerne har ikke penge til at støtte alle forslag, og de har faktisk heller ikke tid til bare at forholde sig til alle forslag. I mange tilfælde er det dog ikke noget nævneværdigt problem, fordi forskellen i prioriteter eller interesser mellem

samfundsgrupper er begrænset. Ofte er der bred opbakning til de love, som Folketinget vedtager. Men international forskning viser systematiske forskelle mellem samfundsgrupper, fx mænd vs. kvinder, unge vs. gamle og rige vs. gamle (Caughey et al. 2016; O'grady 2023; O'grady og Abou-Chadi 2019). Kvinder er fx ideologisk mere venstreorienterede end mænd (Dassonneville 2021), og rige prioriterer økonomien og (højere) uddannelse markant højere end fattige (Traber et al. 2022). Disse kløfter har i flere tilfælde været tiltagende over tid (Dassonneville 2021; O'grady 2023). Dette er et mønster, vi også ser i Danmark (Stubager et al. 2021; Hansen og Stubager 2024). Den internationale forskning viser endvidere, at de folkevalgte – når der er uenighed – følger de riges eller ressourcestærkes interesser mere end de fattiges interesser (Traber et al. 2022; Gilens 2005; Elkjær og Iversen 2022; Elsässer et al. 2021; Sevenans og Walgrave, 2023). Folkevalgte lovgiver således en del af samfundsekonomien, og ofte med sigte på erhvervslivets vilkår og en langsigtet økonomisk vækst. Der er således fokus på arbejdsudbuddet (fx afskaffelsen af helligdagen ved St. Bededag) og at nedbringe inflationen, selvom det kan ramme arbejdsløsheden og arbejdstageres interesser. Det kan skyldes, at Folketinget tænker (og dermed lovgiver) mere langsigtet end den gennemsnitlige vælger, at den for nuværende dominerende tilgang til samfundsekonomien tilfældigvis flugter med bestemte samfundsgruppers interesser, eller måske at de folkevalgtes ret høje indkomster placerer dem blandt de bedst lønnede grupper i samfundet, hvilket giver et naturligt overlap med riges bekymringer og interesser.

Desuden viser internationale studier, at minoriteter (etnisk, køn) i højere grad forfølger deres samfundsgruppes interesser i parlamentet, selvom denne effekt dog aftager med politikerens anciennitet (Bailer et al. 2022). På samme måde er politikere med en arbejderbaggrund mere på linje med arbejderes interesser i deres parlamentariske arbejde (O'Grady 2019). Sammensætningen af Folketinget – det vi kalder deskriptiv repræsentation – betyder altså noget for den substantiv repræsentation, altså hvordan samfundsgruppers interesser flugter med aktiviteter og lovgivning i den demokratiske forsamling, og der er f.eks. kommet et stigende fokus på ganske udtalt underrepræsentation af kvindelige politikere og yngre politikere også i vestlige demokratier (Stockemer og Sundstrøm 2022). Men sammensætningen af den valgte forsamling er ikke det hele, og det bør heller ikke være forventningen, at substantiv repræsentation alene afhænger af deskriptiv repræsentation. Ældre politikere kan fx være forældre

og bedsteforældre og derfor også bekymre sig om de unges interesser. Mængden af selv brede internationale studier på tværs af mange lande og emner – uden at nævne fraværet af danske studier her – er dog til at overse, selvom statskundskaben som forskningsdisciplin blev grundlagt på læren om skillelinjer, herunder land-by, kapital-arbejde, stat-kirke (Lipset og Rokkan, 1967). Den forskning der er, har primært beskæftiget sig med modstående interesser som resultat af indkomst, og forskningen ift. køn og alder er til sammenligning meget begrænset (se dog fx Bruter og Harrison, 2009). Derudover ved vi meget lidt specifikt om disse forhold i Danmark. Står det værre eller bedre til i Danmark end i sammenlignelige lande? Går udviklingen i Danmark den rigtige eller den gale vej?

Hvordan kan vi undersøge substantiel repræsentation i Danmark?

Mit oplæg til Magtudredningen 2.0 er, at vi må lade os inspirere af førende internationale studier (Bailer et al. 2022; Traber et al. 2022; Gilens 2005; Elkjær og Iversen 2022; Elsässer et al. 2021; Sevenans og Walgrave, 2023) og undersøge sammenhængen mellem danske samfundsgruppers interesser og indholdet af det parlamentariske arbejde i Folketinget, samt holde dette op mod den samme sammenhæng i andre lande. Helst over en lang periode, så vi også kan kaste lys på udviklingen. Her vil mit fokus – i lyset af den eksisterende viden – være på køn og alder mere end på indkomst og geografi. Selv med denne indskrænkning af fokus er det en kæmpe opgave, som i første omgang kræver store mængder data. Den kan dog tilgås (og på sigt løses), fordi data i stigende grad er tilgængeligt, og vi har computer-kraften og -evnerne til at analysere disse data.

Mange data af meget høj kvalitet findes allerede på det parlamentariske arbejde i Danmark og mange andre sammenlignelige lande (den afhængige variabel). Store offentligt finansierede forskningsprojekter (se www.comparativeagendas.net) har indsamlet alle aktiviteter – vi snakker hundrede tusindvis af aktiviteter – i Folketinget herunder lovforslag, love, debatter og såkaldte §20-spørgsmål. Alle disse observationer er hver og en emnekodet således, at vi ved hvor stor en andel af disse aktiviteter i et givet år, der handlede om fx sundhed, uddannelse eller udlændinge.

I mit nuværende forskningsprojekt foregår en tilsvarende dataindsamling af samfundsgruppers faktisk interesser (den uafhængige variabel). Jeg har af det danske valgprojekt (Hansen og Stubager 2024) og tilsvarende valgprojekter i andre lande

generøst fået stillet alle deres vælgerdata til hvert parlamentsvalg til rådighed tilbage til 1970'erne. Jeg har trukket alle spørgsmål om vælgernes prioriteter og holdninger ud samt vælgernes køn og alder. Det er et enestående datasæt. Vi har nu tal på, hvordan holdninger og prioriteter til fx skat, klima, kriminalitet og ulighed adskiller sig blandt unge kvinder og ældre mænd over lang tid og på tværs af mange lande. Det er vigtigt, at vi både måler holdning og prioritet, da repræsentationen halter, hvis Folketinget ofte handler på en samfundsgruppes bekymringer/ prioriteter, men imod gruppens holdninger/ interesser. Det samme gælder, hvis Folketinget altid lovgiver i overensstemmelse med gruppens holdninger, men blot gør det meget sjældent. Samtidig tillader data over lange periode at skille generationseffekter ('Boomerne') fra aldersgruppeeffekter (alle går mere op i pension, når de bliver ældre).

Dermed kan vi koble data på samfundsgruppers interesser for hvert emne i hvert lande over mange år med data på parlamentariske aktiviteter og lovgivning. Det giver mulighed for at lægge sig op ad den eksisterende forskning og lave velkendte statistiske tværnsnits-tidsserie-analyser (Bailer et al. 2022; Traber et al. 2022; Gilens 2005; Elkjær og Iversen 2022; Elsässer et al. 2021), og samtidig gå ned i betingelserne under hvilket bestemte typer af politikere er særligt tilbøjelige til at repræsentere bestemte grupper (deskriptiv x substantiv repræsentation). Dermed kan vi tage de første skridt ift. at øge vores forståelse af hvilke samfundsgruppers prioriteter og holdninger, Folketinget repræsenterer.

Væsentlige udfordringer ved at analysere substantiel repræsentation

I den empiriske undersøgelse af repræsentation melder der sig lynhurtigt en række væsentlige og måske uløselige udfordringerne, herunder problemer omkring intensitet, observation af det ubevægelige, mulighedsrum, timing, kongruens og uklar præferenceformation (for en længere diskussion, se Nannestad og Seeberg 2023). Altså er det et problem ift. repræsentation, hvis lovgivningen går imod en samfundsgruppes interesser på et område, som betyder meget lidt for dem (intensitet)? Repræsentation indebærer ofte videreførelse. Mange samfundsgrupper er svært begejstrede for det universelle sundhedsvæsen i Danmark, og udtalt brugerbetaling som i USA forekommer derfor højst utænkeligt. Hvordan observerer vi noget som evidens på repræsentation, der ikke bevæger sig? Skal vi forvente at alle krav imødekommes eller er nogle af en størrelse og karakter, så de forekommer urimelige eller i strid med fundamentale

rettigheder – tænk på udlændingepolitik, indrejseregler og flygtningekonventionerne (mulighedsrum)? Er det udtryk for repræsentation, hvis Folketinget vedtager en ambitiøs klimalov, men først mange år efter forskellige samfundsgrupper tydeligt efterspurgte det? Er det udtryk for repræsentation, at en klimalov bringer klimapolitik tættere på forskellige samfundsgruppers holdninger, selvom det stadig er meget langt fra deres idealposition (kongruens)? Og ved forskellige samfundsgrupper overhovedet, hvad der er bedste for dem, og i hvor høj grad har de 'falske' interesser skabt via elitekommunikation (præferenceformation)? Er det overhovedet de folkevalgtes opgave blindt og tæt at følge samfundsgruppers interesser, eller vil det føre til, at vi som samfund aldrig tør træffe upopulære, men nødvendige beslutninger for at undgå krig og økonomisk tilbagegang?

Et paradoks i studiet af substantiel repræsentation

Lad mig slutte med et paradoks. En lang række nyere forskningsstudier antyder, at politikere tror de kender befolkningens holdninger, men faktisk er utroligt dårlige til at placere befolkningen korrekt (Walgrave et al. 2023). Nogle studier indikerer, at det skyldes manglende adgang til god information (Senninger og Seeberg 2024). Det koster fx ret mange penge løbende at lave gode meningsmålinger på tværs af mange emner, og politikere ender derfor ofte med at bero sig på det billede, de kan danne sig i aviserne eller af de lidt tilfældige møder, de har med vælgere i de cirkler de færdes i (sportsklubben, forældrerådet, møder i valgkredsen etc.). Hvordan kan anden forskning da samtidig vise, at parlamenter lovgiver mere i overensstemmelse med bestemte samfundsgrupper? Flere studier foreslår, at det skyldes, at politikere lovgiver ud fra de heuristikker, de har om befolkningens holdninger (Pilet et al. 2024).

Litteratur

- Elkjær, M. og Iversen, T. (2022). The democratic state and redistribution: Whose interests are served? *American Political Science Review*, 117(2): 391-406.
- Elsässer, Lea, Svenja Hense og Armin Schäfer (2021) Not just money: unequal responsiveness in egalitarian democracies. *Journal of European Public Policy*, 28(12): 1890-1908.
- Gilens, Martin 2005. Inequality and democratic responsiveness. *The Public Opinion Quarterly* 69(5): 778-796.
- Bailer, Stefanie, Christian Breunig, Nathalie Giger og Andreas M. Wüst (2022). The diminishing value of representing the disadvantaged: Between group representation and individual career paths. *British Journal of Political Science*, 52(2): 535-552.
- Bruter, Michael og Sarah Harrison (2009). *The future of our democracies: Young party members in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Caughey, Devin, Tom O'Grady og Christopher Warshaw (2019). Policy ideology in European mass publics, 1981-2016. *American Political Science Review*, 113(3): 674-693.
- Dassonneville, Ruth (2021). Change and continuity in the ideological gender gap a longitudinal analysis of left-right self-placement in OECD countries. *European Journal of Political Research*, 60: 225-238.
- Hansen, Kasper Møller og Rune Stubager (red.) (2024). *Partiledernes kamp om midten – Folketingsvalget 2022*. København: DJØF Forlag.
- Lipset, Seymour og Stein Rokkan (1967). *Party systems and voter alignments*. The Free Press.
- Nannestad, Peter og Henrik Bech Seeberg (2023). Vælgerpræferencer og offentlig politik, i Christoffer Green-Pedersen, Carsten Jensen og Peter Nannestad (red.), *Offentlig Politik*. København: Hans Reitzels Forlag.
- O'Grady, Tom (2019). Careerists versus coal-miners: Welfare reforms and the substantive representation of social groups in the British Labour Party, *Comparative Political Studies*, 52(4): 544-578.
- O'Grady, Tom (2023). Is ideological polarisation by age group growing in Europe? *European Journal of Political Research*, 62: 1389-1402

- O'Grady, Tom og Tarik Abou-Chadi (2019). Not so responsive after all: European parties do not respond to public opinion shifts across multiple issue dimensions. *Research & Politics*, 6(4).
- Pilet, Jean-Benoit, Lior Sheffer, Luzia Helfer, Frederic Varone, Rens Vliegenthart og Stefaan Walgrave (2024). Do politicians outside the United States also think voters are more conservative than they really are? *American Political Science Review*, 118(2): 1037-1045.
- Senninger, Roman og Henrik Bech Seeberg (2024). Which information do politicians pay attention to? Evidence from a field experiment and interviews. *British Journal of Political Science*.
- Sevenans, Julie og Stefaan Walgrave (2023). How politicians downplay lower-educated citizens' opinions. *Legislative Studies Quarterly*, 48: 425-439.
- Stockemer, Daniel og Aksel Sundstrøm (2022). *Youth without representation*. Michigan: Michigan State University Press.
- Stubager, Rune, Kasper Hansen, Michael Lewis-Beck og Richard Nadeau (2021). *The Danish voter*. Michigan: Michigan State University Press.
- Traber, Denise, Miriam Hänni, Nathalie Giger og Christian Breunig (2022). Social status, political priorities and unequal representation. *European Journal of Political Research*, 61: 351-373.
- Walgrave, Stefaan, Arno Jansen, Julie Sevenans, Karolin Soontjens, Jean-Benoit Pilet, Nathalie Brack, Frédéric Varone, Luzia Helfer, Rens Vliegenthart, Toni van der Meer, Christian Breunig, Stefanie Bailer, Lior Sheffer og Peter John Loewen (2023). Inaccurate politicians: Elected representatives' estimations of public opinion in four countries, *Journal of Politics*, 85(1): 209-222.

Magtudredningen 2.0: Essay-serien

En central del af Magtudredningen 2.0 er en bred inddragelse af forskere, hvis forskning kredser om et eller flere af magtudredningens temaer. Som led i projektet blev der i foråret 2024 afholdt 15 forskerworkshops, hvor oplægsholdere efterfølgende blev inviteret til at omarbejde deres oplæg til et essay. Essay-serien er forfatternes perspektiver på centrale tematikker for en dansk magtudredning og har forfatterne som afsender.

Dette essay er en del af tema 8 i Magtudredningen 2.0's forskningsplan:

Hvordan sikres den demokratiske repræsentation i det 21. århundrede?

Der er tegn på, at det eksisterende demokrati er blevet mindre repræsentativt, og at der er grupper, der ikke føler sig repræsenterede. Kun tre procent af befolkningen er i dag medlem af et politisk parti. Temaet undersøger derfor nye forståelser af repræsentation og demokratiske innovationer, eksempelvis borgersamlinger, borgerforslag og lokale vejledende folkeafstemninger. Desuden belyses udviklingen i den deskriptive repræsentation mellem borgerne, de partiaktive og beslutningstagerne i forhold til eksempelvis køn, alder, etnicitet, socialklasse og bopæl. Denne udvikling rejser en række spørgsmål: Hvorfor og på hvilken måde er repræsentativiteten forandret? Hvilke ændringer sker der i de politiske partier? Er nye inddragelsesformer mere repræsentative, og hvordan kan de sameksistere med de gamle institutioner (Folketing, kommunalbestyrelse med videre)?