

Essay

Borgernes politiske tillid: Hvad er det, hvor kommer den fra – og hvor meget er der brug for?

Af Rune Stubager, professor,
Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Magtudredningen 2.0



I diskussioner om demokratiets tilstand og udvikling dukker spørgsmål om borgernes politiske tillid ofte op. Ikke mindst i Danmark, hvor vi er vandt til at høre os selv beskrevet som verdens mest tillidsfulde befolkning, er der ofte en underliggende forståelse af, at tillid er godt, og at det derfor er en demokratisk udfordring, hvis den politiske tillid bliver (for) lav. Og det er den ifølge flere blevet i de senere år – faktisk taler nogle politikere om en regulær 'tillidskrise' i forholdet mellem befolkningen og politikerne (Folketinget 2022; Statsministeriet 2019). Men hvad er politisk tillid egentlig? Hvordan har den udviklet sig i Danmark? Hvor kommer den fra? Og er et højt niveau af politisk tillid nødvendigvis en god og/eller nødvendig ting for et velfungerende demokrati? Den følgende diskussion vil søge at svare på disse spørgsmål og samtidig give et overblik over, hvad vi allerede ved fra forskningen i politisk tillid i Danmark – og hvad vi ikke ved, men med fordel kunne få mere viden om.

Hvad er politisk tillid?

Politisk tillid defineres ofte som borgernes opfattelse af, at politikerne (set som samlet gruppe) agerer med borgernes interesser for øje (Citrin og Stoker 2018). Tillid forstået på denne måde, rummer dermed også den fundamentale sårbarhed, som borgerne i repræsentative demokratier er underlagt, idet de gennem de demokratiske valg uddelegerer magten over deres egen tilværelse til de valgte politikere, hvis beslutninger de for den følgende valgperiode er tvunget til at følge (van der Meer og Zmerli 2017). Politisk tillid befinder sig begrebsmæssigt et sted mellem borgernes overordnede tilslutning til den demokratiske styreform (ofte med henvisning til Easton (1965) beskrevet som 'diffus tilslutning') og deres tillid og støtte til bestemte aktører som fx partierne eller regeringen (såkaldt 'specifik tilslutning').

Politisk tillid i Danmark

I Danmark har vi gentagne målinger af befolkningens politiske tillid over en længere periode. Således har Det danske Valgprojekt som en del af valgundersøgelserne efter hvert folketingsvalg siden 1994 spurgt deltagerne, hvor stor tillid de har til 'danske politikere i almindelighed'. Tabel 1 viser andelen, der svarer 'meget' eller 'ret stor' (i stedet for 'meget' eller 'ret lille').

Tabel 1. Andel med meget eller ret stor tillid til danske politikere, 1994-2022, procent

År	1994	1998	2001	2005	2007	2011	2015	2019	2022
Andel tillidsfulde	53	59	64	69	70	58	47	51	53

Note: Data stammer fra Stubager og Kjøller 2024.

Som det fremgår af tabellen, steg tilliden fra midten af 1990'erne til et toppunkt i 2005/7, hvorefter den igen faldt til niveauet fra periodens begyndelse. Ikke mindst faldet fra 2007 til 2015 og det efterfølgende stabilt lavere tillidsniveau har foranlediget en del bekymring, og har formentlig bidraget til opfattelsen af en 'tillidskrise' mellem borgere og politikere. Som tabellen viser, er niveauerne fra periodens slutning dog sammenlignelige med dem, der målt ved periodens begyndelse, hvorfor konklusionen må være, at vi i periodens slutning tillidsmæssigt befandt os i velkendt farvand. Mønsteret bekræftes i øvrigt af svarene på et andet af valgundersøgelsens spørgsmål om tilliden til politikere, der har været stillet siden 1971 (se Stubager og Kjøller 2024, 79). Udviklingen fra 2019 til 2022 er en selvstændig bemærkning værd, idet samfundet undervejs gennemgik den største krise i nyere tid i form af coronapandemien og de tilhørende omfattende indgreb i borgernes rettigheder mv. Selvom den lille stigning i tilliden fra 2019 til 2022, som tabellen viser, ikke er statistisk sikker, er det bemærkelsesværdigt, at vi ikke observerer et fald, som man ellers kunne have forventet i lyset af pandemihåndteringen (herunder minksagen) og den tilhørende diskussion. Det hører med til historien, at udviklingen fra 2019 til 2022 også bød på en lille stigning i gruppen med lavest tillid til politikerne, men overordnet synes konklusionen at være, at erfaringerne med politikernes ageren under nyere tids største krise ikke gjorde borgerne mindre politisk tillidsfulde.

Årsager til politisk tillid

Den internationale forskning i årsager til politisk tillid rummer en række mulige forklaringer på borgernes tillidsniveau, som i varierende omfang har været undersøgt også i Danmark. Det er ikke muligt her at give et fuldt overblik over de mulige forklaringer og deres indhold (interesserede henvises til de længere fremstillinger i Stubager 2021 og Stubager et al. 2021, og referencerne deri, hvorfra den præsenterede evidens også stammer). I stedet vil fokus være på at præsentere en række af de sammenhænge, som nyere dansk forskning har afdækket, som en opridsning af den eksisterende viden.

For det første har analyser vist en svag, men dog konsistent positiv sammenhæng mellem borgernes socioøkonomiske ressourcer i form af uddannelse og indkomst og den politiske tillid: borgere med længere uddannelse og højere indkomst har gennemgående en smule mere tillid end borgere med kortere uddannelse og lavere indkomst. Tilsvarende er der påvist en sammenhæng mellem politiske holdninger og politisk tillid. Mønsteret ser her ud til at være sådan, at vælgere, der er enige i den politik, der føres af Folketingets flertal, har højere politisk tillid. Denne sammenhæng er vist for holdninger til indvandring, skat, EU og håndteringen af coronapandemien. Parallelt hertil viser analyserne også, at borgere, der vurderer samfundsudviklingen, og dermed i hvert fald i et vist omfang politikernes performance, positivt også tenderer til at have højere tillid til politikerne. Denne sammenhæng er fundet for såvel udviklingen i økonomien som udviklingen af velfærden.

På et mere psykologisk plan har analyserne også afdækket, at vælgere, der føler sig socialt utrygge eller har et højt niveau af såkaldt landlig bevidsthed (en opfattelse af at landområderne behandles uretfærdigt sammenlignet med byerne, jf. Hansen og Hjorth 2021), har lavere tillid end dem, der ikke har disse oplevelser og opfattelser. Borgere, der har populistiske holdninger (forstået som en opfattelse af, at der eksisterer en konflikt mellem 'folket' og 'eliten', jf. Hansen 2021), har typisk, og ikke overraskende, også lavere tillid til politikerne. På det rent politiske niveau har der ikke i Danmark vist sig klar støtte til den såkaldte vinder/taber-logik efter hvilken vælgere, der har stemt på partier, der efter et valg får regeringsmagt, har højere politisk tillid end dem, der har stemt på partier, der efter valget er i opposition. Til gengæld er det et konsistent fund, at vælgere, der har stemt på de fire såkaldte 'gamle' partier, dvs. Socialdemokratiet, Radikale Venstre, Konservative Folkeparti eller Venstre, generelt har mere politisk tillid end dem, der har stemt på et andet parti. I et længere tidsmæssigt perspektiv harmonerer dette resultat i hvert fald delvist med vinder/taber-logikken, idet de fire 'gamle' partier altid har deltaget i de demokratiske regeringer i Danmark, ligesom statsministrene i disse regeringer så vidt altid er kommet fra ét af de fire partier. Partierne kan dermed ses som dansk politikens *establishment*.

Samlet set tegner den eksisterende forskning dermed et billede af, at vælgere med flere håndgribelige såvel som mentale ressourcer, som opfatter, at det politiske systems

output i form af lovgivning og performance er i overensstemmelse med deres egne ønsker, og som støtter de traditionelt dominerende partier, har mere tillid end borgere, der placerer sig anderledes på disse dimensioner. Det hører dog med til beskrivelsen af denne del af forskningen, at konklusionerne er baseret på tværsnitsdata, hvorfor kausalretningen mellem de forskellige faktorer og politisk tillid kan gå begge veje eller være drevet af ikke-observerede bagvedliggende faktorer. Ligeledes er det vanskeligt entydigt at koble de forskellige forklaringsfaktorer til den i tabel 1 beskrevne udvikling i det samlede tillidsniveau. Dog virker det oplagt, at en del af faldet fra toppunktet i 2007 må tilskrives finanskrisen, der ramte økonomien i 2008, dvs. før det efterfølgende valg i 2011 (jf. også Fredriksen og Toubøl 2019). Krisen havde imidlertid sluppet sit tag ved valget i 2015, hvor faldet i tilliden fortsatte, og udviklingen i økonomien kan derfor ikke forklare hele tillidsfaldet fra 2007 til 2015.

Hvad ved vi – endnu – ikke?

Mens den eksisterende forskning som oversigten viser, har fundet sammenhænge mellem en række faktorer og politisk tillid, udestår stadig en række spørgsmål, som kalder på yderligere forskning. Jeg vil i det følgende pege på tre spørgsmål, der i varierende grad lader sig belyse empirisk.

For det første er de ovennævnte resultater måske udfordrede af tendensen til faldende svarprocenter, der har ramt videnskabelige spørgeskemaundersøgelser, herunder Det danske Valgprojekts. Således er svarprocenterne faldet fra et niveau over eller på ca. 60 frem til og med 2011 til i 2029 og 2022 at ligge i niveauet 38-40. Det betyder altså, at over 60% af de udtrukne borgere ikke har lyst til at deltage i undersøgelserne, og selvom vi kan forsøge at veje nogle af de derved opståede skævheder væk (hvilket er gjort for data i tabel 1), er det muligt, at deltagelsen i undersøgelsen kan hænge sammen med tillidsniveauet, således at borgere med meget lav tillid til politikerne ikke ønsker at deltage i undersøgelser om politik. Det er også muligt, at der ikke findes en sådan sammenhæng, men udfordringen er, at vi ikke ved det. Med andre ord er det usikkert, om det eksisterende datagrundlag – der er det bedst tilgængelige – er i stand til at opfange de centrale udviklinger i borgernes politiske tillid. Der eksisterer således en fare for, at vi på det eksisterende datagrundlag overser fremvæksten af grupper af borgere med meget lav politisk tillid. En indikation på en sådan udvikling kunne være den markante vækst i andelen af blanke stemmer, som kunne observeres ved folketingsvalget i 2022 (Hansen og Stubager 2024). Spørgsmålet er i sagens natur vanskeligt at besvare – fordi det kræver mere spørgeskemadata, der kan blive ramt af samme problem – men helt umuligt er det omvendt ikke. En undersøgelse af datakvalitetsspørgsmålet vil også kunne bruges til at belyse den diskrepans, der synes at eksistere, mellem tillidsniveauerne blandt nye stikprøver trukket fra CPR-registeret (som valgundersøgelsens) og stikprøver fra de kommercielle survey-bureauers stående paneler (jf. Goul Andersen 2016).

For det andet vil det være nyttigt at udbygge vores viden om sammenhængen mellem politikernes adfærd og borgernes tillid til dem. Hvor stor betydning har fx politikernes overholdelse af (mere såvel som mindre eksplicite) valgløfter, involvering

i skandaler og deltagelse i upopulære politiske beslutninger for den politiske tillid aktuelt og over tid? Her har vi ikke dansk forskning at trække på.

Endelig kan man pege på det delvist teoretiske spørgsmål om, hvad det 'rette' niveau for borgernes politiske tillid er i et politisk system som det danske. Som nævnt indledningsvist er vi i Danmark traditionelt glade for at fremstille befolkningen som tillidsfuld, og det er da også argumentet i den internationale litteratur om politisk tillid (se fx Citrin og Stoker 2018), at et højt niveau af politisk tillid er godt for et samfund, idet det reducerer behovet for overvågning af og sanktioner for manglende overholdelse af love mv., hvis borgerne af sig selv overholder lovene i tillid til, at de er vedtaget med deres interesser for øje. Men som indikeret med Norris' (2011) begreb om 'critical citizens' (jf. også borgernes sårbarhed i tillidsrelationen) rummer et højt niveau af tillid også muligheden for, at borgerne overser det, hvis politikerne ikke agerer med deres interesser for øje. I en politisk verden karakteriseret af intens konkurrence om indflydelse og stemmer, og hvor politikerne til stadighed anvender flere professionelle tiltag for at kommunikere deres positioner og resultater så fordelagtigt for dem selv, som muligt, er det nødvendigt for borgerne at opretholde et vist niveau af skepsis, hvis de vil forfølge deres egne synspunkter og interesser på den måde, som det repræsentative demokrati implicerer. Spørgsmålet er således, hvor den rette balance findes mellem på den ene side blind tillid og godtroenhed og på den anden side udtalt mistillid og en oplevelse af ikke at være bundet af love og regler. Det findes der ikke noget entydigt svar på, men afvejningen er central for at sætte de senere års udvikling i det rette perspektiv – og for at vurdere omfanget af en eventuel 'tillidskrise'. Særligt er det i denne sammenhæng nyttigt at huske, at situationen i Danmark (heller) ikke på dette punkt minder om situationen i USA, som ellers fylder ganske meget i såvel den videnskabelige som generelle debat, herunder om udviklingen i politisk tillid. Borgernes politiske tillid er markant højere i Danmark end i USA, og vi har heller ikke i Danmark set en udvikling svarende til det store, gradvise fald i tilliden, som man har set i USA. Det vil derfor være en misforståelse at læse den danske udvikling entydigt gennem det perspektiv som nyere amerikanske politik tilbyder. Omvendt udstiller den amerikanske udvikling nogle af de mulige konsekvenser af et sådant markant fald i den politiske tillid – konsekvenser som de fleste i Danmark formentlig gerne vil være foruden.

Litteratur

- Citrin, J. & L. Stoker 2018. Political Trust in a Cynical Age, *Annual Review of Political Science*, (21) 49-70.
- Easton, D. 1965. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Folketinget 2022. Beretning om Minkkommissionens beretning, *Folketingstidende, Tillæg B*, (2021-22).
- Frederiksen, M. & J. Toubøl 2019. Polariseringen af danskernes tillid til hinanden. pp. 393-427 I: M. Frederiksen (red.), *Usikker modernitet. Danskernes værdier fra 1981 til 2017*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Goul Andersen, J. 2016. Stigende politisk mistillid. pp. 279-322 I: J. Goul Andersen & D. Shamshiri-Petersen (red.), *Fra krisevalg til jordskredsvalg. Vælgere på vandring 2011-2015*. Frederiksberg: Frydenlund Academic.
- Hansen, K.M. 2021. Populisme. pp. 145-157 I: K.M. Hansen & R. Stubager (red.), *Klimavalget - Folketingsvalget 2019*. København: DJØF-Forlag.
- Hansen, K.M. & F. Hjorth 2021. Udkantsdanmark og landlig bevidsthed. pp. 159-178 I: K.M. Hansen & R. Stubager (red.), *Klimavalget - Folketingsvalget 2019*. København: DJØF-Forlag.
- Hansen, K.M. & R. Stubager 2024. Hvem vandt valget? pp. 21-40 I: K.M. Hansen & R. Stubager (red.), *Partiedernes kamp om midten - Folketingsvalget 2022*. København: DJØF-Forlag.
- Norris, P. 2011. *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Statsministeriet 2019. *Statsministerens tale ved Folketingets åbning den 1. oktober 2019*. København: Statsministeriet.
- Stubager, R. 2021. Politisk tillid: Et spørgsmål om ressourcer, magt og marginalisering. pp. 179-203 I: K.M. Hansen & R. Stubager (red.), *Klimavalget. Folketingsvalget 2019*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Stubager, R., K.M. Hansen, M.S. Lewis-Beck & R. Nadeau 2021. *The Danish Voter: Democratic Ideals and Challenges*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Stubager, R. & F.K. Kjøller 2024. Stabil politisk tillid trods minksag og coronapandemi. pp. 75-100 I: K.M. Hansen & R. Stubager (red.), *Partiedernes kamp om midten - Folketingsvalget 2022*. København: DJØF-Forlag.

van der Meer, T.W.G. & S. Zmerli 2017. The deeply rooted concern with political trust.
pp. 1-15 I: T.W.G. van Der Meer & S. Zmerli (red.), *Handbook on Political Trust*.
Cheltenham: Edward Elgar.

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 essays er en del af tema 9 i Magtudredningen 2.0's forskningsplan: I hvilken grad opfatter borgerne det danske demokrati i det 21. Århundrede som legitimt – og i hvilken grad er opfattelserne præget af mistillid, afmagt og polarisering?

Borgernes tillid til politikerne, til hinanden og til institutioner er en vigtig ressource for det danske demokrati. Dette tema fokuserer på, hvordan borgerne opfatter 'demokrati', de udfordringer, de ser for det danske demokrati, og dets kapacitet til at takle samfundsudfordringer og kriser. Der vil blive fokuseret på både hele befolkningen og på enkelte grupper (eksempelvis baseret på uddannelse og andre ulighedsmarkører) og deres syn på politiske institutioner (især nationale institutioner men også eksempelvis EU), deres syn på medborgere og de følelser, der kan være forbundet med disse opfattelser, såsom polarisering, marginalisering, afmagt, tillid og mistillid. Det vil også blive undersøgt, hvad der skaber disse opfattelser, og om de bygger på velinformeret information.