

## KAPITEL 9

# Emneejerskab – hvilke partier ejer hvilke emner?

*Af Frederik Hjorth*

*Vælgerne opfatter typisk nogle partier som særligt gode til at håndtere visse politiske problemer. Teorien om emneejerskab (issue ownership) formulerer, hvordan partier kan have stabilt ejerskab over politiske emner, som partierne derfor har incitament til at promovere i politiske kampagner. Kapitlet introducerer teorien om emneejerskab og præsenterer nogle analyser af dette ved folketingsvalget 2015. Analyserne viser, at både rød og blå blok havde tydeligt ejerskab over bestemte emner. De viser også, at individers opfattelse af ejerskabet blandt andet præges af partiidentifikation og opfattelse af partiernes tilknytning til sociale og økonomiske grupper.*

Partier og vælgere præsenteres ofte i et overordnet politisk spektrum fra højre til venstre. Man taler således om, at partier og vælgere kan befinde sig tæt på midten eller i spektrets højre eller venstre side, hhv. kaldet højre- og venstrefløjen. Denne fremstilling placerer altså partier og vælgere i samme, endimensionale rum og kaldes derfor den *spatiale model* (Downs 1957). Partiernes konkurrence om vælgers gunst i den spatiale model kaldes for *positionel konkurrence* (Green-Pedersen 2007). Positionel konkurrence analyseres typisk med afsæt i idéen om *issue voting*, dvs. at vælgere stemmer ud fra deres holdninger til politiske emner (jf. kapitel 10). Partiernes konkurrence er altså i den optik alene et spørgsmål om at positionere sig det mest fordelagtige sted i det politiske rum.

Man kan imidlertid forestille sig en ganske anden type konkurrence, nemlig konkurrence om, hvilke emner der skal nyde mest politisk opmærksomhed. Denne type konkurrence, *issue-konkurrence*, indebærer, at

partier kæmper om at løfte bestemte emner højere op på den politiske dagsorden (Christensen m.fl. 2015).

Partiernes kamp om dagsordensfastsættelse finder sted, fordi vælgerne opfatter nogle partier som særligt kompetente i håndteringen af et givent politisk emne. Når et parti på denne måde nyder vælgernes tillid, siger man, at partiet har emneejerskab eller *issue ownership* (Budge & Farlie 1983; Petrocik 1996).

Kapitlet her præsenterer nogle enkle analyser af emneejerskab ved folketingsvalget 2015 og illustrerer nogle centrale politologiske indsigter om kilderne til emneejerskab. Til at begynde med gennemgås kort begrebet emneejerskab, de vigtigste teoretiske implikationer af begrebet, og hvordan man i nyere forskning har behandlet det.

Resten af kapitlet består af tre analyser. Først viser kapitlet, hvordan vælgerne opfattede regeringsalternativernes emneejerskab ved folketingsvalget 2015 med udgangspunkt i nogle specifikke spørgsmål om emneejerskab i Valgundersøgelsen. Dernæst illustreres det, hvordan opfattelser af emneejerskab påvirkes af partiidentifikation. Til slut præsenteres en analyse af, hvordan emneejerskab også påvirkes af vælgernes opfattelse af partiernes repræsentation af bestemte sociale grupper.

## Begrebet emneejerskab

Idéen om emneejerskab forbindes typisk med Petrocik (1996), der analyserer betydningen af dette i amerikanske præsidentvalgkampagner. Men begrebet bruges faktisk første gang i Budge & Farlie (1983) i en analyse af europæiske partisystemer. Her hævder Budge & Farlie, at politiske partiers kampagner drejer sig om »selektiv eksponering« af politiske emner, der er særligt fordelagtige for partiet. Disse særligt fordelagtige emner er netop de emner, partiet ønsker ejerskab over.

Petrocik (1996) videreudvikler teorien om emneejerskab og løfter samtidig idéen ind i den amerikanske politologi. I Petrociks definition, som er blevet toneangivende i litteraturen sidenhen, henviser emneejerskab til et bredt delt opfattelse af et partis evne til at håndtere et politisk problem. Denne opfattelse stammer fra den opmærksomhed, partiet historisk set har givet problemet, og efterlader vælgere med tillid til, at partiet er særligt dedikeret til at løse netop dette problem (Petrocik 1996: 826).

Ligesom Budge & Farlie lægger Petrocik vægt på, at politiske partiers kampagneadfærd er præget af partiernes emneejerskab. Ifølge Petrociks model drejer valgkampen sig for partierne om at holde vælgernes fokus på de emner, partiet ejer. Målet i en valgkamp er dermed ikke at positionere sig på midten, som i en klassisk spatial model (fx Downs 1957). I stedet kæmper partierne om dagsordensfastsættelse, *agenda-setting*, der fremmer de emner, partiet har ejerskab over (Green-Pedersen 2011). For en dansk kritik af Petrociks argument se Borre (2001: 119).

Det er vigtigt at pointere, at positionel konkurrence og issue-konkurrence nok er analytisk distinkte, men ikke gensidigt udelukkende. Partier kan således godt praktisere positionel konkurrence og issue-konkurrence på samme tid. For eksempel kan partier give sig i kast med, hvad Riker (1986) kalder *herestetik*, dvs. definition af debatten omkring i forvejen fordelagtige konfliktlinjer. Her forsøger partier at dreje den politiske dagsorden over mod et emne, hvori de nyder en positionel fordel.

Senere forskning har trukket studiet af emneejerskab i forskellige retninger. Nogle studier har hæftet sig ved, at det emnemæssige overlap mellem forskellige politiske partiers kampagner er større end hvad teorien om emneejerskab ville forudsige (Kaplan m.fl. 2006). Foreslåede forklaringer på dette misforhold er blandt andet, at partisystemet kan sætte begrænsninger for, hvilke emner partier har mulighed for at sætte på dagsordenen (Green-Pedersen & Mortensen 2010), og at partier kan forsøge at gå på emnemæssig strandhugst (*issue trespassing*) (Sides 2006), dvs. at forsøge at overtage andre partiers ejerskab over et givent emne. Et kanonisk eksempel på denne strategi er Bill Clintons reform af det amerikanske retsvæsen i 1994, som for en tid sikrede Demokraterne vælgernes tillid på emnet kriminalitet – et emne, der ellers traditionelt har været ejet af Republikanerne.

I dansk sammenhæng leverer folketingsvalget i 2001 et illustrativt eksempel på betydningen af emneejerskab. Under valgkampen fokuserede Venstre under Anders Fogh Rasmussens ledelse skarpt på at udfordre Socialdemokratiets traditionelle ejerskab af forvaltning af offentlige velfærdsydelser. Det udmøntede sig blandt andet i en kampagne med fokus på partiets evne til at nedbringe ventelister i sundhedsvæsenet. Strategien viste sig at være uhyre effektiv. Ved valget i 1998 betragtede kun 23 pct. af vælgerne en borgerlig regering som bedst til at sikre et velfungerende sundhedsvæsen, svarende til et efterslæb i forhold til en socialdemokratisk ledet regering på 11 procentpoint. Ved valget i 2001 var denne andel

steget til 45 prct., svarende til et forspring i forhold til en socialdemokratisk ledet regering på 20 procentpoint (Goul Andersen 2003).

Andre studier har undersøgt spørgsmålet om hvorfor vælgerne betragter nogle partier som særligt gode til at håndtere visse politiske emner. Egan (2013) argumenterer for, at et partis ejerskab af et politisk emne ikke afspejler, at partiet befinder sig tættere på vælgerne eller historisk set har håndteret emnet godt. I stedet afspejler ejerskab, at partiet tildeler emnet særlig høj politisk prioritet i parlamentarisk arbejde og budgetlægning. Partier opnår altså ejerskab over emner, når de vedvarende dedikerer knappe ressourcer (såsom parlamentarisk opmærksomhed eller budgetmidler) til emnet.

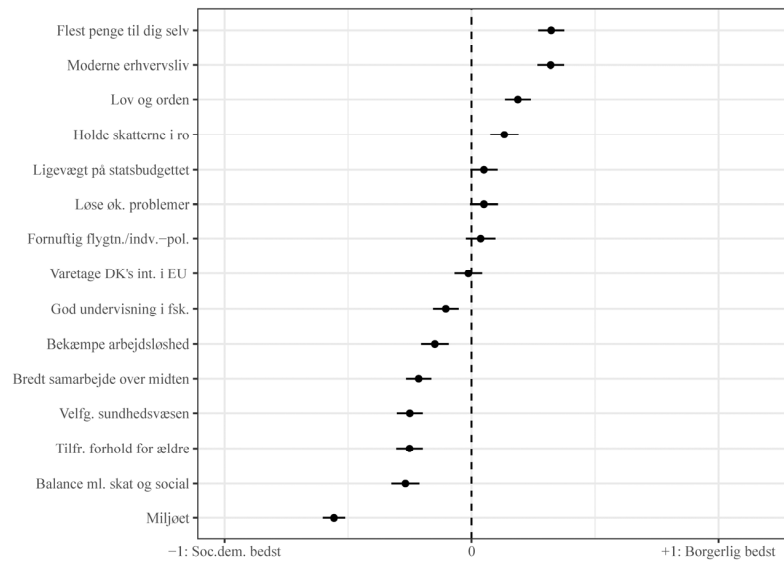
Stubager & Slothuus (2013) diskuterer en anden kilde til emneejerskab, nemlig partiers repræsentation af bestemte grupper af vælgere – et tema, som allerede berøres hos Petrocik (1996). Stubager & Slothuus viser, at partiers ejerskab af politiske emner er særlig stærk blandt vælgere, der ser partiet som repræsentant for den sociale gruppe, emnet vedrører. Argumentet kobler dermed teorien om emneejerskab med grundtanken i politisk sociologi om, at partipolitisk konflikt afspejler de centrale konfliktlinjer mellem sociale og økonomiske grupper. Sidste del af analysen nedenfor illustrerer netop denne pointe om emneejerskab som grupperepræsentation.

## Partiernes emneejerskab

Valgundersøgelsen indeholder en række spørgsmål netop til at vurdere partiernes emneejerskab. Undersøgelsen spørger, for 15 forskellige politiske mål, om en socialdemokratisk eller borgerlig ledet regering er bedst til at sikre målet. For eksempel spørges der til, hvilken regering der er »bedst til at sikre Danmark et moderne erhvervsliv, så Danmark bliver ved med at være et af de rigeste lande i verden«. Figur 9.1 opgør, hvordan vælgerne i gennemsnit vurderer de to mulige regerings kompetencer på tværs af alle 15 emner.

Som vist i figur 9.1, er der for de fleste emner en vis enighed om, hvilken mulig regering, der ejer emnet. Hvis ingen havde ejerskab over noget emne, ville punkterne alle ligge langs den stiplede linje i midten. I stedet gengiver figur 1 et mønster af issue-ejerskaber, der er ret typisk for dansk politik: En socialdemokratisk ledet regering vurderes bedst til at forvalte

Figur 9.1: Partiernes emneejerskaber



Note: Emneejerskab for en socialdemokratisk kontra borgerlig regering. Figuren viser vælgerne gennemsnitlige vurdering af, hvilken politisk blok der bedst håndterer det enkelte emne. For eksempel mener vælgerne i gennemsnit, at en borgerlig regering vil være bedst til at sikre lov og orden, mens en socialdemokratisk vil være bedst til at sikre tilfredsstillende forhold for ældre. Punkterne angiver den gennemsnitlige vurdering. Svarene er kodet som -1 (soc.dem. bedst), 0 (ingen forskel) eller 1 (borgerlig regering bedst), sådan at en værdi på 0 svarer til balance mellem vurderingerne af de to regeringsfarver. Stregerne angiver 95 pct.-konfidensintervaller (ved ikke svar er udeladt, n= 1978-1987, uvægtet).

kernevelværd og (i særdeleshed) miljøet, mens en borgerlig regering vurderes bedst til at sikre lov og orden, konkurrenceevne og skattelettelser. Fordelingen af emneejerskab i figur 9.1 viser dermed, at den socialdemokratiske ledede regering har genvundet sit traditionelle ejerskab af levering af offentlig service. Selvom Venstre i 2001 havde held med at overtage ejerskabet af offentlig service på især sundhedsområdet, har det ikke været en blivende ændring. Det illustrerer et mønster som også Egan (2013) finder: Partier kan have kortvarigt held med gå på strandhugst i andre

partiers emneejerskab, men emner graviterer typisk tilbage mod deres historiske ejerskabsforhold.

En anden slående detalje i figur 9.1 er, at den borgerlige regerings forspring i at »sikre en fornuftig flygtninge- og indvandrerpolitik« er meget lille, og forskellen i forhold til fuldstændig balance mellem regeringsalternativerne er ikke signifikant forskellig fra nul. Resultatet peger klart på, at det borgerlige regeringsalternativ ikke nyder et særligt emneejerskab over udlændingepolitikken i denne formulering om at »sikre en fornuftig flygtninge- og indvandrerpolitik«. Det indikerer, at vælgerne ikke tilskrev et borgerligt regeringsalternativ en mere generel kompetence i forvaltningen af udlændingepolitikken. Resultatet går dermed klart imod gængse forestillinger om udlændingepolitik som værende et emne, højrefløjen per automatik ejer.

Det er dog også værd at hæfte sig ved, at det sandsynligvis faldt ud til blå bloks fordel, at udlændingepolitik overtog den politiske dagsorden i løbet af valgkampen. Som nævnt i kapitlets indledning kan partier sagtens drage fordel af strategisk dagsordensfastsættelse på positionelle emner. Den borgerlige regering havde gavn af en udlændingepolitik, der fyldte mere i valgkampen, fordi dets udlændingepolitik befinder sig tættere på medianvælgerens præferencer end en socialdemokratisk ledet regerings politik. Skiftet i dagsordenen hjalp dermed den borgerlige regering pga. sin positionelle fordel i forhold til udlændingepolitikken og altså ikke i kraft af et stærkere emneejerskab. I det omfang blå blok under valgkampen »spillede udlændingekortet«, har det haft karakter af herestetik frem for udnyttelse af emneejerskab.

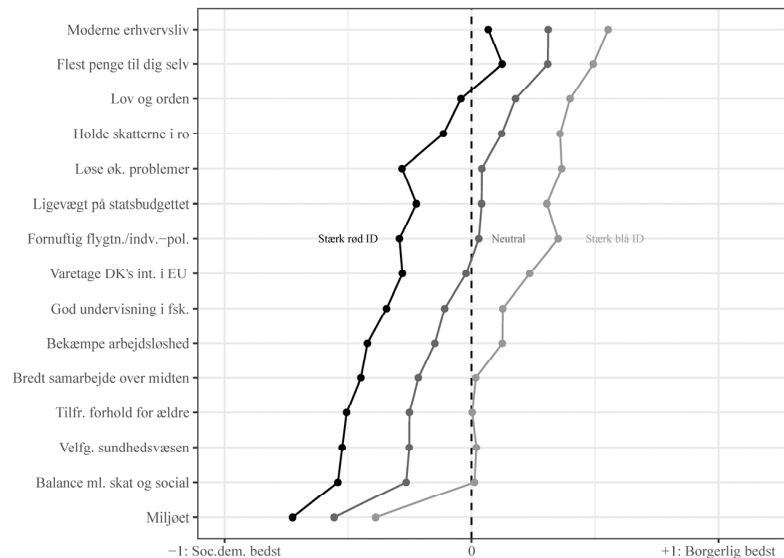
## Betydningen af partiidentifikation

Fordelingen af emneejerskab i figur 9.1 viser, at danskerne i gennemsnit betragter nogle emner som ejet af den ene eller den anden fløj. Men det betyder ikke, at der er enighed om ejerskabet. Som vi ser i andre af bogens kapitler, præger vælgernes partiidentifikation deres opfattelser af fx økonomiens udvikling (kapitel 11) eller holdninger til enkeltpørgsmål (kapitel 14). Det samme gør sig gældende for partiernes emneejerskab.

For at illustrere betydningen af partiidentifikation udregner analysen her et indeks for hver respondent i Valgundersøgelsen. Indekset viser respondentens identifikation med et politisk parti og har syv værdier, der

strækker sig fra »Stærkt identificeret med et rødt parti« over en neutral midterkategori til »Stærkt identificeret med et blått parti«. For hvert af de 15 emner i figur 9.1 opstilles derefter en lineær regressionsmodel af, hvordan opfattelser af emneejerskab hænger sammen med partiidentifikation. Resultaterne fremgår af figur 9.2.

Figur 9.2: Emneejerskab for vælgere med forskellig partiidentifikation



Note: Issue-ejerskab for hvert af de 15 emner opdelt efter respondentens partitilhørsforhold. Figuren viser for hvert emne resultatet af en regression af emneejerskab på en syvtrinsskala for partiidentifikation, der går fra »Stærkt identificeret med et rødt parti« (-3) over en neutral midterkategori (0) til »Stærkt identificeret med et blått parti« (3). Figuren viser forudsagte værdier for skalaens yderpunkter samt midterpunktet. Sammenhængen mellem emneejerskab og partiidentifikation er statistisk signifikant i alle modeller. For overskuelighedens skyld er konfidensintervaller udeladt. N=2143.

Som det fremgår af figur 9.2, betragter respondenter med forskellige tilhørsforhold partiernes emneejerskab markant forskelligt. De respondenter, der identificerer sig stærkest med et rødt parti, opfatter også generelt en socialdemokratisk ledet regering som bedst til at håndtere langt de fleste emner. Faktisk er det kun emnerne vedrørende et moderne erhvervsliv og det at sikre flest penge til sig selv, som disse respondenter tildeler

en borgerlig ledet regering ejerskab. Omvendt forholder det sig for respondenterne, som er stærkest identificeret med et blå parti. Disse respondenter tildeler en borgerlig ledet regering ejerskab af alle emner undtagen forvaltning af miljøet.

Betydningen af partiidentifikation i opfattelser af emneejerskab er ikke som sådan en overraskelse. Det er naturligt, at vælgere, som generelt opfatter en borgerlig regering som mere kompetent på tværs af områder, vil være mere tilbøjelige til at identificere sig med borgerlige partier. Men årsagssammenhængen mellem partiidentifikation og emneejerskab kan også gå den anden vej. Partiidentifikation fungerer i mange sammenhænge som en »perceptuel skærm«, dvs. som en slags linse, der præger opfattelser af partierne til fordel for vælgerens foretrukne parti og til ulempe for andre partier (Campbell m.fl. 1960). Med tværsnitsdata som Valgundersøgelsen er det meget vanskeligt at afgøre, hvilken vej årsagssammenhængen vender.

Det er dog under alle omstændigheder værd at hæfte sig ved, at betydningen af partiidentifikation er tydeligt stærkere for nogle emner, end den er for andre. For eksempel er respondenter på tværs af partiidentifikation ganske enige om, at en borgerlig ledet regering er bedst til at sikre individet flere penge, og at en socialdemokratisk ledet regering er bedst til at forvalte miljøet. For disse emner er afstanden mellem respondenter med forskellig partiidentifikation relativt lille. Omvendt er der betydelig partipolitisk polarisering, når det kommer til, hvem der bedst kan sikre en fornuftig flygtninge- og indvandrerpolitik. Her nyder ingen af de mulige regeringer større tillid end den anden. Men det afspejler formentlig også, at der er betydelig polarisering blandt vælgere mht., hvad en fornuftig flygtninge- og indvandrerpolitik overhovedet er.

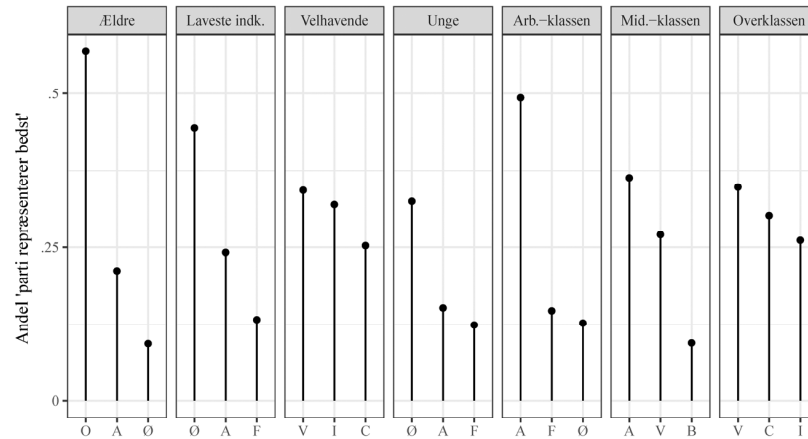
## Ejerskab og grupperepræsentation

Som nævnt argumenterer Stubager & Slothuus (2013) for, at partiers emneejerskab blandt andet afspejler vælgernes opfattelse af, hvilke sociale og økonomiske grupper partierne repræsenterer. Valgundersøgelsen indeholder et sæt spørgsmål om netop partiernes repræsentation af grupper, som gør det muligt at afprøve denne hypotese. Undersøgelsen spørger, hvilket parti, der bedst repræsenterer henholdsvis de ældre, dem med lavest indkomst, de velhavende, de unge samt arbejder-, middel- og



overklassen. Figur 9.3 viser for hver af disse syv grupper de tre partier, respondenterne hyppigst peger på.

Figur 9.3: Vælgernes syn på, hvilke partier der bedst repræsenterer forskellige grupper



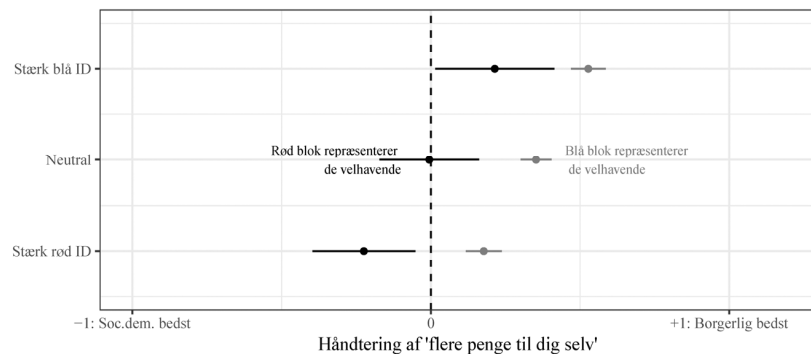
Note: De tre partier, respondenter ser som bedst til at repræsentere sociale grupper. Figuren viser for hver af de syv sociale grupper, der spørges til i Valgundersøgelsen, hvilke tre partier respondenterne betragter som bedst til at repræsentere pågældende gruppe. N=2143.

Det nok mest iøjnefaldende i figur 9.3 er, at respondenterne er allermest enige om, at Dansk Folkeparti bedst repræsenterer de ældre. Koblingen mellem Dansk Folkeparti og de ældre er endda stærkere end Socialdemokratiets kobling til arbejderklassen, som ellers er partiets historisk definerende rolle. Herudover dominerer de tre store partier Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Venstre, hvilket er naturligt nok set i lyset af, at de har flere tilhængere blandt respondenterne. Det er dog ikke kun de største partier, der dominerer. Konservative ses af mange respondenter som bedst til at repræsentere de velhavende og overklassen, og Enhedslisten ses af flest respondenter som bedst til at repræsentere unge og folk med lav indkomst.

Danskerne opfatter med andre ord de politiske partier som repræsentanter for bestemte sociale og økonomiske grupper. Sammenhængen mellem disse opfattelser og opfattelser af emneejerskab kan illustreres ved at

se på to oplagte koblinger mellem emner og grupper: Emnet »at sikre flere penge til sig selv« og de velhavende samt emnet »balance mellem skatter og social tryghed« og de laveste indkomstgrupper. For hver af disse koblinger er der opstillet en regressionsmodel, der forklarer opfattelse af emneejerskab med både partiidentifikation og opfattelse af, hvilken blok der bedst repræsenterer den pågældende gruppe. Resultaterne fra regressionsmodellerne fremgår af figur 9.4 og figur 9.5.

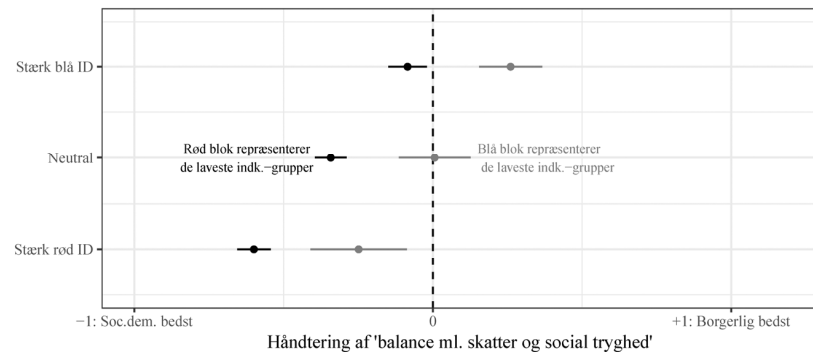
Figur 9.4: Emneejerskab for »flere penge til sig selv« i hht. repræsentation af de velhavende



Note: Ejerskab af emnet »sikre flere penge til sig selv« fordelt på partiidentifikation og repræsentation af de velhavende. Figuren viser for hvert af niveauerne af partiidentifikation fra figur 2, hvordan ejerskab af emnet afhænger af, hvilken blok der betragtes som bedst til at repræsentere de velhavende. Estimerne kommer fra en regressionsmodel af emneejerskab med grupperepræsentation og partiidentifikation som uafhængige variable. Begge variable er statistisk signifikante. Modellen indeholder også et interaktionsled mellem de to variable, som dog ikke er signifikant.

Figur 9.4 viser betydningen af, hvilken politisk blok, man bedst finder repræsenterer de velhavende for hvert af de tre niveauer af partiidentifikation, der fremgår af figur 9.2. Opfattelsen af grupperepræsentation er altså ikke alene et udtryk for, at nogle respondenter i det hele taget synes bedre om partier i blå blok. Det fremgår af, at effekten er tydelig for alle tre niveauer af partiidentifikation. Selv respondenter, der stærkt identificerer sig med et parti i rød blok, opfatter blå blok som bedre til at sikre

Figur 9.5: Emneejerskab for »balance mellem skatter og social tryghed« i hht. repræsentation af de laveste indkomstgrupper



Note: Ejerskab af emnet »balance mellem skatter og social tryghed« fordelt på partiidentifikation og repræsentation af de laveste indkomstgrupper. Figuren viser for hvert af niveauerne af partiidentifikation fra figur 9.2, hvordan ejerskab af emnet afhænger af, hvilken blok der betragtes som bedst til at repræsentere de laveste indkomstgrupper. Estimerne kommer fra en regressionsmodel af emneejerskab med grupprepræsentation og partiidentifikation som uafhængige variable. Begge variable er statistisk signifikante. Modellen indeholder også et interaktionssled mellem de to variable, som dog ikke er signifikant.

flere penge til den enkelte, hvis de opfatter blå blok som bedre til at repræsentere de velhavende.

Figur 9.5 illustrerer, at samme dynamik gør sig gældende for et emne, som rød blok ejer, nemlig emnet »balance mellem skatter og social tryghed«. Her er rød bloks ejerskab for hele spektret af partiidentifikation stærkest blandt respondenter, der også opfatter rød blok som bedst til at repræsentere de laveste indkomstgrupper. Figurerne viser med andre ord, at partiers emneejerskab er særligt stærkt, når partierne samtidig opfattes som repræsentanter for grupper med en særlig interesse i netop det emne.

## Konklusion – emneejerskabs betydning i valgkampen

Kapitlet her har vist, at teorien om emneejerskab også er en relevant vej til at forstå folketingsvalget 2015. Det fremgik indledningsvist, at de to mulige regerings emneejerskab fordeler sig ganske forudsigeligt: Vælgerne opfatter en borgerlig regering som bedst til at sikre flere penge til den enkelte, et konkurrencedygtigt erhvervsliv og lov og orden. Omvendt opfatter vælgerne en socialdemokratisk ledet regering som bedst til at håndtere miljøet, forvalte offentlig service og sikre balancen mellem skat og social tryghed. Det svarer ganske godt til de pågældende fløjes historiske emneejerskab.

Resten af kapitlet viste, hvordan opfattelser af emneejerskab kan variere mellem individer. I tråd med andre sammenhænge, hvor partiidentifikation fungerer som en »perceptuel skærm«, viste kapitlet, at individer, der identificerer sig stærkt med et parti, også er mere tilbøjelige til at tildele deres foretrukne regering ejerskab over emner. Endelig viste kapitlet, at emneejerskab til dels afspejler vælgernes opfattelser af, hvilke sociale grupper partierne repræsenterer.

Afslutningsvis er det værd at overveje, hvordan disse resultater bør præge en fortolkning af folketingsvalget 2015. Det er i den sammenhæng oplagt at se resultaterne i lyset af udviklingen i mediernes dagsorden. Som det fremgår af kapitel 1 dominerede offentlig velfærd dagsordenen i valgkampens første halvdel. Parallelt hermed gik rød blok frem i meningsmålingerne. Det er oplagt at betragte de to tendenser som forbundne, og netop teorien om emneejerskab er det mest naturlige bindeled mellem de to. Den store opmærksomhed på offentlig velfærd har i valgkampens første halvdel potentielt trukket nogle vælgere mod rød blok, som har ejerskab over netop det emne.

Når det kommer til valgkampens anden halvdel, er historien mindre ligetil. Her overtog udlændingepolitikken førstepladsen på mediedagsordenen. Men som det fremgår af kapitlet, ejede en borgerlig regering ikke udlændingepolitikken blandt vælgerne samlet set. Spørgsmålet om, hvilken regering, der bedst kan føre en fornuftig flygtninge- og indvandrerpolitik, deler tværtimod røde og blå vælgere. Ikke dermed sagt, at det ikke har været til blå bloks fordel, at udlændingespørgsmålet overtog dagsordenen. Det kan for eksempel være, at nogle vælgere har konstateret, at de positionelt befinder sig tættere på blå blok mht. udlændingespørgsmålet og har stemt derefter (det gjorde fx dem, som mente, at em-

net var vigtigt). Men det har i givet fald netop været blå bloks politiske position og ikke dens ejerskab over emnet som sådan, der har gjort udlændingespørgsmålet til en politisk favorabelt af slagsen. På den måde illustrerer folketingsvalget 2015 på samme tid relevansen og begrænsningerne i teorien om emneejerskab.