

Redaktion:

Redaktører: Derek Beach og Søren Serritzlew (ansvarlige for dette nummer)
Anne Binderkrantz, Niels Ejersbo, Mogens Kamp Justesen, Mette Kjær, Robert Klemmensen, Michael Baggesen Klitgaard, Asbjørn Sonne Nørgaard, Thomas Olsen (anmeldelser), Thomas Pallesen, Rune Slothuus og Kim Mannemar Sønderkov

Redaktionskomité:

Peter Dahler-Larsen, Institut for Statskundskab, SDU
Kasper Møller Hansen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
Per Henriksen, Fagkonsulent i gymnasieskolen
Peter Viggo Jakobsen, Forsvarsakademiet
Lotte Jensen, CBS
Helene Kyed, DIIS
Christian Albrect Larsen, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet
Helle Ørsted Nielsen, DMU & Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet
Morten Ougaard, Institut IKL, Handelshøjskolen
Bo Smith, Beskæftigelsesministeriet
Eva Sørensen, Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, RUC
Søren Winter, SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

© politica

Tidsskriftet *Politica* udgives med støtte fra
Forskningsrådet for Samfund og Erhverv under Det Frie Forskningsråd
Omlagsdesign: Kasper Lægård, Avail Design
Grafisk tilrettelæggelse: One Hundred Proof
Tryk: Grafisk Produktion Odense
ISSN 0105-0710
ISBN 978-87-7335-153-6

Redaktionen sluttet den 27. marts 2012

Bestilling af tidsskriftet:

Syddansk Universitetsforlag
E-mail: press@forlag.sdu.dk
Telefon: 6615 7999
Girokonto: 5 04 51 93

Politica publicerer alene artikler bedømt ved peer review, enten i form af enkeltstående artikler bedømt ved to anonyme reviewers eller som del af et temanummer bedømt ved en anonym reviewer. Der accepteres manuskripter på dansk, norsk og svensk. Se www.politica.dk for kontaktoplysninger og skrivevejledning.

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

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

Indhold

- 141 *Kristian Kjærgaard Hansen*
Kommissioners betydning for upopulære reformer –
en ny *blame avoidance*-strategi?
- 160 *Sune Welling Hansen*
Loven om 1 over n og kommunesammenlægningerne i 2007
- 184 *Jacob Gerner Hariri*
Kausal inferens i statskundskaben
- 202 *Rasmus Brun Pedersen og Flemming Juul Christiansen*
Europæisering af koalitioner mellem Folketingets partier

Anmeldelser

- 221 Ove K. Pedersen, *Konkurrencestaten*. København: Hans Reitzels Forlag, 2011 (Georg Sørensen)
- 223 Lars Lund, *Grønland – makroøkonomiske temaer*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2011 (Anne Skorkjær Binderkrantz)
- 225 Quentin Skinner, *Staten og friheten*. Oslo: Res Publica, 2011.
José Luis Martí and Philip Pettit, *A Political Philosophy in Public Life. Civic Republicanism in Zapatero's Spain*. Princeton: Princeton University Press, 2010 (Simon Laumann Jørgensen)
- 231 Abstracts
- 233 Om forfatterne

Kristian Kjærgaard Hansen

Kommissioners betydning for upopulære reformer – en ny *blame avoidance*-strategi?¹

Kommissioners strategiske betydning for reformprocesser er som policy-determinant forholdsvis underbelyst. Her undersøges, hvordan kommissioner har en effekt på regeringens politiske handlerum. Argumentet er, at nedsættelsen af en mobiliserende kommission virker som oprettelsen af en ny policy-aktør, der kan legitimere et reform-frame. Kommissioner kan derfor, under bestemte betingelser, virke som en *blame avoidance*-strategi. Afgørende herfor er kommissionens regeringsafhængighed og policy-områdets saliens. Argumentet testes først ved en klassificering af forskellige kommissionstyper i en udviklet kommissionstypologi. Herefter foretages en komparation af kommissioners effekter på reformprocesser (og mangel på samme), herunder Velfærdskommissionen og Visionsudvalget. Det konkluderes, at uafhængige mobiliserende kommissioner virker som en *blame avoidance*-strategi, idet regeringen afgør kommissionens præferencekonfiguration.

Det seneste årti har som tidligere årtier været kendetegnet af en række større reformer. Det er der intet overraskende i. Det er heller ikke nogen overraskelse, at reformerne ofte er upopulære ud fra et elektoralt perspektiv. Men i modsætning til tidligere har et forudgående kommissionsarbejde haft en mere central og strategisk rolle i reformprocessen (Christiansen og Nørgaard, 2009: 51ff). Det er bemærkelsesværdigt, da kommissioner ofte har en langsommelig arbejdsproces, mens medialiseringen af politik fordrer stadig hurtigere beslutningsprocesser (Togeby et al., 2003: 377; Green-Pedersen, 2005: 15). Dermed kan det undre, at effekten af en kommissionsnedsættelse er forholdsvis underbelyst som policy-determinant i litteraturen. Dette hul bliver et stykke hen ad vejen udfyldt i bogen *De store kommissioner – Vise mænd, smagsdommere eller nyttige idioter*, hvori en række kommissioners betydning for reformprocessen analyseres som casestudier (Christensen et al., 2009a). Bogen giver et indtryk af, at kommissioner har en betydning for policy-processer, men mangler grundlæggende en systematisk afprøvning af, hvornår eller hvordan kommissionerne har betydning for reformprocessen. Dette er dog en pointe, som forfatterne også selv gør opmærksom på, men ikke desto mindre er litteraturen hermed ikke kommet meget videre med henblik på at afgøre effekterne af en kommissionsnedsættelse (Christensen et al., 2009c: 250).

På baggrund heraf undersøges, hvordan kommissioner har en effekt på det politiske handlerum – er det lettere at lave reformer, når der er blevet nedsat en kommission først? Reformen betragtes her bredt, mens artiklen afgrænses ved at undersøge effekten af kommissionsnedsættelser i et elektoralt perspektiv. Først præsenteres en teoretisk ramme, der viser, hvordan kommissioner kan anvendes som *blame avoidance*-strategi. Efter en præsentation af undersøgelsesdesignet falder analysen i to dele. Først en klassificering af forskellige kommissionstyper i en udviklet kommissionstypologi. På baggrund af kommissionstypologien fortages derefter en komparation af kommissioners effekter på reformprocesser (og mangel på samme), herunder Velfærdskommissionen og Visionsudvalget. Herefter diskuteres resultaterne samt målingsproblemer. Endelig konkluderes det, at den mobiliserende kommissionsstrategi, under betingelse af at være regeringsafhængig, kan betragtes som en *blame avoidance*-strategi.

En teoretisk ramme for kommissioner som *blame avoidance*-strategi

Hvordan virker kommissioner, og hvorfor nedsættes de?

En kommission defineres som en ministerielt nedsat gruppe, hvor flertallet ikke er ministerielle embedsmænd, og som ud fra et kommissorium udgiver en betænkning i eget navn (Christensen et al., 2009b: 25). Funktionelt kan der sondres mellem to kommissionstyper: tekniske og politisk-strategiske. Den tekniske kommission har til formål at justere eksisterende policy eller afdække nye policy-instrumenter, mens den politisk-strategiske kommission er nedsat ud fra et strategisk formål om at kontrollere den politiske proces i forhold til politiserede konfliktdimensioner (Christiansen og Nørgaard, 2007: 59). De politisk-strategiske kommissioner kan ydermere opdeles i underkategorierne afpolitiserende og mobiliserende (Christiansen og Rasmussen, 2009: 10). Her er formålet med den afpolitiserende kommission at fjerne emner fra den politiske dagsorden, mens formålet med den mobiliserende kommission er at frame en policy som nødvendig, van Kersbergen og Vis finder i deres formulering af *prospect*-teori en større risikovillighed, når man står over for et potentielt tab, end når man står over for en potentiel gevinst (2007: 156). I forhold til kommissioner betyder det, at mobiliserende kommissioner bliver nedsat, når regeringen er i et tabsdomæne, og vælgerne i et gevinstdomæne. Det vil sige, når regeringen ønsker upopulære reformer, mens vælgerne ønsker at bevare status quo. Modsat bliver afpolitiserende kommissioner nedsat, når vælgerne ønsker reformer, mens politikerne ønsker at bevare status quo (Christiansen og Rasmussen, 2009: 14). Hovedfokuset er her de strategiske mobiliserende

kommissioner, men den tekniske kommissionstype vil dog blive inddraget, da effekterne fra de mobiliserende kommissioner vil fremstå ved en spejling heri.

Kommissioner som blame avoidance-strategi

Blame avoidance-begrebet blev introduceret af Weaver (1986), men blev for alvor cementeret af Pierson, der opstiller tre strategier, hvormed regeringen forsøger at gennemføre upopulære reformer: *obfuscation*, *division* og *compensation* (1994: 19). I forlængelse heraf foreslår Green-Pedersen en fjerde strategi kaldet *justification*, der bygger på dagsordenslitteraturen (2002a: 33). Her tilskrives partikonkurrence en afgørende rolle for fremmet af velfærdsnedskæringer. Det afgørende ifølge argumentet er således, hvorvidt regeringen kan opnå konsensus om et reform-frame eller i det mindste undgå, at oppositionen politiserer reformen (Green-Pedersen, 2001: 967).

Argumentet om kommissioner som blame avoidance-strategi bygger delvis på justification-argumentet, men afviger på den måde, at det her ikke er partikonkurrence, som er afgørende for reformens frame. Regeringen har andre muligheder for at legitimere en reform: ”Faktisk er den mest magtfulde strategi i politik at udvide eller begrænse omfanget af debatten til at inkludere [...] de grupper som man kan forudsige vil være for [...] ens egen position” (Baumgartner og Jones, 1993: 36) [egen oversættelse]. Nedsættelsen af en kommission kan derfor betragtes som oprettelsen af en ny midlertidig aktør, der kan påvirke vælgerne opfattelse af et reform-frame til regeringens fordel. Derfor er forventningen, lidt firkantet sagt, at regeringen afgør kommissionernes præferencekonfiguration. Antagelsen er rimelig, da regeringen nedsætter kommissionerne og ofte har kendskab til medlemmernes præferencer fra tidligere kommissionsarbejde (Christensen et al., 2009b: 27). Endvidere antages det, at kommissionens præferencekonfiguration er forholdsvis yderliggående, da dette vil trække fremet væk fra status quo og tættere på regeringens præferencer. Hermed får regeringen to fordele: Den første er, at kommissionen giver vælgerne et overbevisende indtryk af reformens nødvendighed. Jo mere radikale ændringsforslag kommissionen anbefaler, desto mere nødvendig vil reformen fremstå for vælgerne. Den anden gevinst er, at regeringen kommer til at fremstå mere moderat (i forhold til den endelige reform) og dermed giver et indtryk af at varetage vælgerne interesse. På den måde virker kommissionsstrategien også som et modtræk til mulig kritik fra oppositionen. Det skal understreges, at argumentet ikke anfægter, at kommissioner samtidig kan have andre og flere formål end som blame avoidance-strategi.

Mekanismerne bag kommissionsstrategien

Foruden antagelsen om kommissionens præferencekonfiguration er to faktorer betingende for kommissioners effekt på regeringens policy-handlerum: Den første variabel – kommissionens uafhængighed – er afgørende for vælgerne opfattelse af reform-frames troværdighed. Opfattes kommissionen ikke som selvstændig, vil anbefalingerne ikke fremstå troværdige og derfor ikke have en legitimerende effekt. Kort sagt vil kun nedsættelsen af en uafhængig kommission svare til en aktivering af en blame avoidance-mekansime. Den anden variabel – policy-emnets saliens – betragtes som afgørende, da vælgerne må antages at stemme på baggrund af emner, som de finder vigtige. Kommissionen vil i et blame avoidance-perspektiv være unødvendig, hvis reformen ikke har betydning for stemmeudfaldet. Ved at holde regeringsvariablen konstant er det kun den interagerende effekt af kommissionens afhængighed og saliens, der skal undersøges. Tilsammen udgør variablerne således en interaktionstypologi, som giver fire forskellige forventninger til regeringens policy-handlerum. Med udgangspunkt heri nedsættes tre hypoteser (H1, H2 og H3) om de mobiliserende kommissioner og en supplerende hypotese (H1b) om tekniske kommissioner. Figur 1 viser de forskellige kombinationsmuligheder mellem variablerne samt de tilhørende hypoteser, der udledes nedenfor.

Den første kombinationsmulighed er, at emnet har høj saliens, og at kommissionen er regeringsafhængig: På baggrund af den høje saliens forventes det, at reformer er vanskelige. Da præmisset samtidig er en regeringsafhængig kommission, vil blame avoidance-mekanismen ikke blive aktiveret. Dette leder *ce-*

Figur 1: Interaktion mellem kommissioners afhængighed og saliens samt tilhørende hypoteser

	Høj saliens	Lav saliens
Afhængig af regering	Hypotese 1: Regeringen vil ikke nedsætte mobiliserende kommissioner Hypotese 1b: Regeringen vil nedsætte tekniske kommissioner	Hypotese 3: Regeringen vil gennemføre store dele af kommissionens anbefalinger uden elektorale tab
Uafhængig af regering	Hypotese 2: Regeringen vil gennemføre mindre reformskridt i forhold til kommissionens anbefalinger uden elektorale tab	Uden teoretisk interesse

teris paribus til en hypotese om, at regeringen mister stor elektoral opbakning, hvis der laves en reform. Men da et sådant elektoralt tab er evident for regeringen, bliver forventningen, at der ikke gennemføres reformer på dette grundlag.² Dette leder således til H1: Regeringen vil ikke nedsætte mobiliserende kommissioner. Hypotesen (og dermed interaktionen mellem de to variable) falsificeres, hvis der findes en mobiliserende afhængig kommission på et højsalient område, som ikke medfører regeringen et stort elektoralt tab. Modsat er forventningen, at der nedsættes regeringsafhængige tekniske kommissioner, da regeringen ønsker at have indflydelse på, at deres policy bliver mest mulig efficient. Dette leder til sidehypotesen H1b: Regeringen vil nedsætte tekniske kommissioner.

Den anden kombinationsmulighed er et højsalient emne og en regeringsuafhængig kommission: Forventningen er på grund af emnets høje saliens, at reformer uden et elektoralt tab er vanskelige, men stadig mulige, idet kommissionen er regeringsuafhængig. Men eftersom regeringen ønsker at virke moderat over for vælgerne, da risikoen for et elektoralt tab stadig er stor, vil den i forhold til kommissionens anbefalinger kun gennemføre mindre reformskridt. Dette leder således til H2: Regeringen vil gennemføre mindre reformskridt i forhold til kommissionens anbefalinger uden elektorale tab. Hypotesen falsificeres, hvis regeringen anvender en betydelig andel af kommissionens anbefalinger og/eller bliver betydeligt mere upopulær blandt vælgerne. Det er netop ved at give et indtryk af at gennemføre reformer under hensyn til vælgernes interesser, at kommissionsstrategien bliver en mulighed for at gennemføre policypræferencer uden at sætte regeringsmagten på spil.

Den tredje kombinationsmulighed er et lavsalient emne og en regeringsafhængig kommission. Selvom blame avoidance-mekanismen ikke er aktiveret, har det ingen elektorale implikationer, idet emnets lave saliens giver regeringen et stort policy-handlerum. Derfor nedsættes kommissionen *qua* dens øvrige funktioner, hvorfor regeringen i stort omfang ventes at inddrage kommissionens anbefalinger i policy-processen. Dette leder til H3: Regeringen vil gennemføre store dele af kommissionens anbefalinger uden elektorale tab. Hypotesen falsificeres, hvis regeringen ikke gennemfører store reformer, og/eller regeringen mister stor elektoral opbakning.

Den sidste kombinationsmulighed er et emne af lav saliens med en regeringsuafhængig kommission. Her er blame avoidance-mekanismen aktiveret, men da policy-handlerummet i forvejen er stort på grund af emnets lave saliens, udledes samme forventninger som deduceret ved H3. Dermed er der intet substantielt bidrag i forhold til de andre hypoteser, som desuden er nok til at dokumentere interaktionen.

Undersøgellesdesign

Argumentet vil blive undersøgt ved at klassificere mobiliserende henholdsvis tekniske kommissioner inden for kommissionstypologien om regeringsafhængighed samt emnets saliens. Dette vil ske systematisk for alle kommissioner, som er omtalt i VK-regeringsgrundlagene fra 2001-2007. Klassifikationen af kommissionerne afgøres ved at se på hvert enkelt kommissorium. Mobiliserende kommissioner er karakteriseret ved et fokus på reformer, en bred opgavebeskrivelse, krav om debatskabelse og hvorvidt det er et centralt fokusområde for regeringen (Christiansen og Rasmussen, 2009: 35). Modsat er tekniske kommissioner karakteriseret af et fokus på justering af policy, en smal eller teknisk specifik opgavebeskrivelse og endelig fraværet af debatskabelse. På baggrund af kommissionstypologien udvælges kommissioner til den anden del af analysen, som udgør en komparation af kommissionernes effekter på de respektive reformprocesser. Hermed anvendes et variabelorienteret Most Similar Systems Design, hvor princippet er størst mulig variation på de uafhængige variable, mens tredjevariable holdes konstant (Andersen og Bureau, 2007: 262). For at undgå et indeterminant studie, hvor indflydelsen fra de forskellige uafhængige variable ikke kan afgøres som følge af for få observationer, er det nødvendigt at udvælge mindst tre cases (King et al., 1994: 119). Hermed vil undersøgelsen skiftevis betragte én af de to uafhængige variable som en konstant, hvorved effekten af den anden variabel kan undersøges. Interaktionsleddet vil blive testet ved at se, om den forventede effekt af begge de uafhængige variable forekommer samtidig. Findes de forventede effekter ikke samtidig, vil interaktionen mellem variablene kunne afvises.

Den første uafhængige variabel, saliens, operationaliseres som, hvor meget et emne fylder på vælgernes dagsorden med udgangspunkt i de danske valganalyser (Andersen, 2003: 136ff; van der Brugge og Voss, 2007: 130). Variablen betragtes som en dikotomi, hvor værdien "lav saliens" operationaliseres som under 10 pct. af de samlede svar (da der var mulighed for flere svar), mens værdien "høj saliens" er emner med mere end 10 pct. af de samlede svar. Af hensyn til reliabiliteten i målet vil dataene fra valganalyserne altid blive betragtet ved valget forinden kommissionsnedsættelsen. Den anden variabel, kommissionens afhængighed, betragtes også som en dikotomi. Værdien "afhængig kommission" operationaliseres som en kommission, hvor blot ét medlem er enten professionel politiker eller ministeriel embedsmand. Modsat findes der i en "uafhængig kommission" ingen professionelle politikere eller ministerielle embedsmænd. Den afhængige variabel, regeringens policy-handlerum, forstås som muligheden for at kunne gennemføre upopulære reformer. To betingelser er nødvendige for at identificere regeringens handlerum. For det første skal

der være indtruffet en policy-forandring, dvs. en reform. Ifølge Andersen kan der sondres mellem fire dimensioner af forandringer; *level*, *direction*, *dynamics* samt *degree* (2007: 2). I det anlagte kommissionsperspektiv er de interessante dimensioner henholdsvis *direction* og *level*. Den sidste dimension udtrykker omfanget af forandring og kan derfor identificere præferenceforskelle mellem regeringen og kommissionen. På den første dimension er der her tale om *retrenchment*, idet fokus er på brugen af kommissioner i forhold til upopulære reformer. Den anden betingelse er fraværet af elektoral afstraffelse, da handlerummet kun har eksisteret, hvis regeringen kunne agere ustraffet. Med hensyn til tredjevariable fastholdes politisk system, kultur og traditioner som en følge af *within country*-studiet. Derudover har regeringsfarven betydning for regeringens præferencer for reformer, mens den økonomiske konjunktur har betydning for vælgerne kriserbevidsthed og reformvillighed. Begge variable holdes konstante ved at undersøge kommissioner under VK-regeringen i perioden 2001-2008, som også er kendetegnet ved økonomisk højkonjunktur.

Analyse af kommissioners betydning for reformer

Den følgende analyse falder som nævnt i to dele. Først en klassificering af kommissionstyperne i regeringsgrundlagene fra 2001-2007, der videre indkodes i kommissionstypologien. På baggrund heraf analyseres fraværet af regeringsafhængige mobiliserende kommissioner på højsaliente policy-områder, mens Velfærdskommissionens betydning betragtes i forhold til velfærdsforliget 2006. Endelig undersøges Visionsudvalgets betydning for politireformen 2007.

Kommissionerne fra regeringsgrundlagene 2001-2007

Ved at klassificere kommissionstyperne inden for cellerne i kommissionstypologien er det muligt at teste hypoteserne og dermed analysere interaktionen mellem de uafhængige variable. Ideelt set kræver en falsifikation af H1 en bruttoliste over alle regeringsnedsatte kommissioner, hvilket af praktiske årsager ikke er muligt at anskaffe. Undersøgelsen afgrænses derfor til kommissioner, som er omtalt i regeringsgrundlagene 2001-2007 (Regeringen, 2001, 2003, 2005, 2007). Regeringsgrundlagene kan betragtes som regeringens handleplan og udmærker sig som datagrundlag ved, at centrale kommissioner bliver fremhævet. Dette er dog ikke ensbetydende med, at informationer om alle de benævnte kommissioner er videre tilgængelig, men informationsproblemet må her antages at være størst for mindre væsentlige kommissioner. De identificerede kommissioner er blevet klassificeret og videre indkodet i kommissionstypologien ud fra de to uafhængige variable, begge dele jf. operationaliseringen ovenfor. Resultaterne heraf er fremstillet i tabel 1 nedenfor.

Table 1: Kommissioner fra regeringsgrundlagene 2001-2007 kodet ud fra dimensionerne saliens og regeringsafhængighed

	Høj saliens	Lav saliens
	Celle 1	Celle 3
Afhængig af regering	<ul style="list-style-type: none"> • Udvalg om medicintilskud, 2003 • Taxameterudvalget, 2005 • Udvalg om erhvervsudd.system, 2005 • Folkeskoleudvalg, 2005 • Udvalget om mesterlære, 2005 • Ekspertudvalg om asylregler, 2007 	<ul style="list-style-type: none"> • Retssikkerhedskom., 2001 • Udvalg om straffelovsreform, 2001 • Færdselssikkerhedskom., 2003 • Offentlighedskommissionen, 2003 • Visionsudvalget, 2003* • Udvalg om anbringelser, 2003 • Udv. om lodser i danske farvande, 2003 • Udvalg om fritvalgslov, 2003 • Navnelovsudvalget, 2003 • Udvalg om markedsføringslov, 2003 • Udv. om stemmeret i udlandet, 2003 • Grønlandsretsvæsenkom., 2005 • Udvalg om bilbeskatning, 2005 • Udvalg om AES-system, 2005 • Strafferetsplejeudvalget, 2005 • Udvalg om langsigtet vandmiljøplan, 2005 • Bogudvalg, 2005 • Udvalg om tilskud til dagblade, 2005 • Udv. om lokaløk. i folkekirken, 2005 • Udv. om taktsys. i koll. trafik, 2005 • Forsvarskommissionen, 2007 • Afrikakommissionen, 2007 • Udvalg om sygefravær, 2007 • Breddeidrætsudvalget, 2007 • Udvalg om selskabslovgivning, 2007 • Udvalg om fusionskontrol, 2007 • Sprogudvalget, 2007 • Udvalg om digitalisering af kul., 2007 • Retsplejerådet om retsmægling, 2007 • Straffelovsrådet om tortur, 2007
	Celle 2	Celle 4
Uafhængig af regering	<ul style="list-style-type: none"> • Velfærdskommissionen, 2003* • Rådet for evaluering af folkeskole, 2005 • Arbejdsmarkedskommissionen, 2007* 	<ul style="list-style-type: none"> • Strukturkommissionen, 2003* • Karakterkommissionen, 2005 • Motions- og ernæringsrådet, 2005 • Rådet for socialt udsatte, 2005 • Infrastrukturkommissionen, 2007 • Skattekommissionen, 2007* • Forebyggelseskommissionen, 2007* • Ungdomskommissionen, 2007* • Klimakommissionen, 2007*

Note: * markerer mobiliserende kommissioner; alle andre er tekniske. Årstal markerer året for regeringsgrundlaget.

Tabel 1 viser, at der i regeringsgrundlagene blev fundet 49 kommissioner med tilstrækkelig information til at foretage en afkodning, hvilket muligvis skyldes, at nogen af de omtalte kommissioner aldrig er blevet nedsat. Men som nævnt antages det, at kommissionerne med den største informationstilgængelighed er dem, som regeringen ønsker at anvende strategisk. Typisk vil dette også være kommissioner, som har fået mest opmærksomhed i medierne. Af tabellen fremgår det, at de tekniske kommissioner forekommer i alle typologiens celler, mens de mobiliserende kommissioner kun forekommer i celle 2, 3 og 4. Hermed er det muligt at teste hypoteserne med henblik på at afgøre, hvordan regeringen anvender kommissionerne. Således analyseres fraværet af regeringsuafhængige mobiliserende kommissioner på højsaliente policy-områder i celle 1. I tillæg hertil udvælges Velfærdskommissionen fra celle 2 som en regeringsuafhængig kommission på et højsalient område til at teste H2. Velfærdsområdet fik 54 pct. af det samlede antal svar over emner på vælgernes dagsorden i valganalysen fra 2001. Kommissionen bestod af ni medlemmer, heriblandt professorer og direktører, men ingen ministerielle embedsmænd eller politikere. Endelig udvælges Visionsudvalget fra celle 3 som en regeringsafhængig kommission på et lavsalient område til at teste H3. Emnet ”lov og orden” fik 2 pct. af svarene på vælgernes dagsorden i valganalysen fra 2001. Blandt kommissionens 15 medlemmer var tre såkaldt afhængige medlemmer, hvoraf to var kommunale borgmestre fra Venstre og Socialdemokraterne, og en var afdelingschef fra Justitsministeriet.

Regeringsafhængig kommission på et højsalient område: Ingen mobiliserende kommissioner: Ud fra H1 og H1b forventes de mobiliserende kommissioner ikke at forekomme i celle 1, mens de tekniske kommissioner modsat forventes at måtte forekomme. Tabellen viser som sagt, at de tekniske kommissioner findes i alle typologiens celler. Det betyder, at regeringen også vil nedsætte regeringsafhængige tekniske kommissioner på områder af høj saliens, hvormed H1b er bekræftet. Dette skyldes givetvis, at regeringen har en interesse i at have mest mulig kontrol med optimeringen af tekniske policy-områder. Det er med andre ord ikke et strategisk formål med kommissionsarbejdet. I forhold til de mobiliserende kommissioner viser tabellen, at disse ikke forekommer i celle 1.³ Dermed er det ud fra datagrundlaget ikke muligt at falsificere H1. Med andre ord betyder det, at regeringen ikke vil nedsætte en regeringsafhængig kommission på et højsalient område, når den befinder sig i et tabsdomæne. Dermed er der også sandsynliggjort en interaktion mellem de uafhængige variable – saliens og kommissionsafhængighed.

Regeringsuafhængig kommission på et højsalient område: Velfærdskommissionen: Analysen vil teste H2 ved først at undersøge, om der blev gennemført mindre

reformskridt. Dette vil ske ved at sammenholde reformen fra velfærdsforliget 2006 med Velfærdskommissionens hovedanbefalinger. Omfanget af reformerne er i relation til et blame avoidance-argument ikke interessant alene, derfor vil den anden del af analysen fokusere på, om regeringen undgik at miste elektoral opbakning. Endelig vil analysen diskutere mulige tredjevariable.

Velfærdskommissionen blev nedsat medio 2003 til at analysere udviklingen i velfærdsydelserne, skabe debat herom og komme med finansierede forslag til reformer. Kommissionen præsenterede i sin betænkning primo 2006 43 hovedforslag med flere betydelige nedskæringer i institutionaliserede velfærdsgoder. Blandt de særligt kontroversielle forslag var: udfasning af efterlønsordningen gennem løft i tiltrædelsesalderen med fire måneder p.a. fra år 2009 (nr. 6) og levetidsindeksering samt løft i tiltrædelsesalderen af folkepensionsalderen med én måned fra år 2013 (nr. 5). Andre forslag gik på forkortelse af dagpengeperioden fra 4 til 2½ år (nr. 8), sænket og aldersudlignet børnecheck (nr. 35) og brugerbetaling på mindre sundhedsydelser (nr. 42) (Velfærdskommissionen, 2006). Fælles for forslagene er, at de udtrykker, hvordan Velfærdskommissionen foreslår omfattende velfærdsreformer, som var langt fra status quo i den danske velfærdsdebat. På den måde havde regeringen fået én aktiv medspiller i forhold til at frame en velfærdsreform som strengt nødvendig. Efter kommissionens betænkning blev der medio 2006 indgået et bredt velfærdsforlig mellem VK-regeringen, Dansk Folkeparti, Socialdemokraterne og det Radikale Venstre. Forliget blev blandt andet forhandlet på baggrund af velfærdsdebatten fra Velfærdskommissionen, men i forhold til kommissionens omfattende anbefalinger blev der kun gennemført mindre reformskridt. Både i kvantitativ og kvalitativ forstand. Fx forblev sundhedsområdet gratis, mens dagpengeperioden og børnechecken forblev uændret. Af de forslag som rent faktisk blev videreført, blev efterlønsordningen ikke udfaset, men blot hævet fra 60 til 62 år i perioden 2019 til 2022, mens folkepensionsalderen blev hævet fra 65 til 67 år i perioden 2024 til 2027. Begge ordninger blev desuden levetidsindekseret. Endelig blev bidragspligten for fuld efterlønsberettigelse udvidet fra 25 til 30 år (Velfærdsaftale, 2006: 10ff). Begge ændringer må betragtes som velfærdsnedskæringer, men regeringen og de øvrige forligspartier var langt mere moderate end de oprindelige anbefalinger fra Velfærdskommissionen. Dermed er det i forhold til H2 vist, at regeringen anvendte kommissionens yderliggående reformanbefalinger til at legitimere nødvendigheden af mindre reformskridt.

Indsnævres velfærdsreformen til et fokus på efterlønnen og folkepensionen, er det ud fra opinionsundersøgelser muligt at analysere legitimiteten af reformen. Kort sagt hvordan vælgerne forholder sig til ordningerne før nedsættelsen af kommissionen og efter forliget. Netop disse ordninger giver en god indika-

tion på regeringens reformsucces, når man betragter, hvor meget de fylder i debatten. Opinionsundersøgelser fra Gallup, foretaget i 2003 umiddelbart før nedsættelsen af Velfærdskommissionen, viser, at 60 pct. af vælgerne er imod hævelse af folkepensionsalderen, mens kun 30 pct. er for hævelsen (Gallup.dk, 2003). En tilsvarende undersøgelse foretaget juli 2006 umiddelbart efter velfærdsforliget viser, at andelen af vælgere mod en hævelse af folkepensionsalderen er reduceret med ca. 30 pct. eller 14 procentpoint til i alt 46 pct. Ligeledes viser undersøgelsen, at andelen af vælgere for hævelsen af folkepensionsalderen er steget med ca. 70 pct. eller 21 procentpoint til i alt 51 pct. (Gallup, 2006).⁴ Selv om forslaget kun har opbakning fra ca. hver anden vælger, må holdningsændringerne betragtes som udtryk for, at reformen har været bedre modtaget end tidligere. Med hensyn til reformen af efterlønsordningen er opinionsundersøgelserne ikke på samme måde sammenlignelige. I 2003 blev der spurgt, hvorvidt ordningen ønskes bevaret eller afskaffet; 76 pct. ønskede ordningen bevaret, mens 17 pct. ønskede den afskaffet (Gallup, 2003). I 2006 blev der spurgt, hvorvidt man var for en hævelse af tilbagetrækningsalderen. Her svarede 61 pct. for, mens kun 36 pct. var imod (Gallup, 2006).⁵ Igen indikerer tallene, at en ordning, der var meget populær i befolkningen i 2003, havde mere end halvdelen af vælgernes opbakning til at blive reformeret i 2006. Reformen af efterlønsordningen må med dens kontroversielle historie *in mente* siges at være blevet legitimeret eller i det mindste aftabuiseret.

For at sikre at velfærdsreformens legitimering skyldes nedsættelsen af en uafhængig kommission, er det nødvendigt at kontrollere for alternative blame avoidance-mekanismer, som kan forklare regeringens reformsucces. En oplagt og højt plausibel forklaring er justification. Strategien går som nævnt ud på at inddrage oppositionspartierne, hvormed kritikken af reformen mindskes og reform-ramet samtidig sikres større legitimitet blandt kritiske vælgere. Denne forklaring er plausibel, da forligspartierne talte oppositionspartierne Det Radikale Venstre og Socialdemokraterne. Imens Det Radikale Venstre notorisk er kendt som reformvenligt, er inddragelsen af Socialdemokraterne særlig vigtig, da de betragtes som havende *issue ownership* på velfærdsområdet (Green-Pedersen, 2002b: 274). Dermed er det svært at adskille reformens legitimitet som følge af kommissionsstrategien fra justification-strategien. Der findes dog stadig mindst ét argument for kommissionens betydning for reformens legitimitet. Argumentet relaterer sig til Socialdemokraternes løftebrud ved efterlønsreformen i 1998, der regnes for en af årsagerne til tabet af regeringsmagten i 2001 (Andersen og Larsen, 2004: 241). Her er pointen, at efterlønsreformen i 1998 også var karakteriseret af justification, da Socialdemokraterne var blandt reformens hovedaktører. Men modsat velfærdsforliget i 2006 var der i 1998 ingen

forudgående kommission, hvorfor muligheden for at frame en nedskæring som en moderat position ikke var faciliteret. Tværtimod kom efterlønsreformen i 1998 stik i mod et valgløfte om at bevare ordningen. Velfærdskommissionen legitimerede således et reform-frame, som faciliterede regeringen muligheden for at virke moderat på trods af, at forliget omhandlede velfærdsforringelser. Reformen blev endvidere gennemført uden, at regeringen mistede større elektoral opbakning. Kort sagt giver analysen altså intet grundlag for en falsifikation af H2. På baggrund heraf er det dermed sandsynliggjort, at mobiliserende regeringsuafhængige kommissioner på et højsalient område har en blame avoidance-effekt og dermed udvider regeringens policy-handlerum.

Regeringsafhængig kommission på et lausalient område: Visionsudvalget: Som datagrundlag til analysen hvormed H3 testes, vil Visionsudvalgets betænkning blive sammenholdt med politireformen i forbindelse med politiets flerårsaftale for 2007-2010. Analysen vil således først undersøge omfanget af politireformen og dernæst, hvorvidt regeringen mistede popularitet som følge af reformen.

Allerede i 1998 blev der nedsat en politikkommission, som afgav to betænkninger, hvori det blandt andet blev anbefalet at reducere antallet af politikredse fra 54 til 25. Betænkningerne medførte dog i praksis ingen store ændringer ud over i politiloven vedrørende politiets formål og opgaver (Røn, 2007: 31ff). Visionsudvalget blev i forlængelse heraf nedsat medio 2003 til at komme med anbefalinger til politiets fremtidige opgaver, ledelsesstruktur og organisering. Udvalget nåede i sin rapport medio 2005 frem til en række reformanbefalinger, hvoraf de mere centrale forslag var et opgør med ledelsesstrukturen. Hermed skulle politikredsenes flerstrengede ledelse, afhængigt af om problemstillingen var af operationel eller finansiell karakter, erstattes med en enstrengt ledelse med mere symmetri mellem ansvar og kompetencer (Visionsudvalget, 2005: 17). Forslaget betød, at Justitsministeriet ville blive afkortet fra de enkelte politikredse, som kun ville referere til Rigspolitiet. Endvidere blev der anbefalet indførelse af resultatkontrakter med konkrete outputmål for Rigspolitiet såvel som politikredsenes. I forhold til organisationsstrukturen blev det anbefalet at reducere antallet af politikredse fra 54 til 12 for at sikre den nødvendige bæredygtighed (Visionsudvalget, 2005: 22). Politireformen blev vedtaget medio 2006 af VK-regeringen, Det Radikale Venstre, Socialdemokraterne og Socialistisk Folkeparti i forbindelse med politiets flerårsaftale 2007-10. Hermed trådte reformen i kraft pr. 1. januar 2007 (Flerårsaftale, 2006). Visionsudvalgets store indflydelse på reformprocessen understreges blandt andet af Justitsministeriets tilslutninger til udvalgets analyser og konklusioner i lovforslagets almindelige bemærkninger: "I overensstemmelse med Visionsudvalgets anbefalinger foreslås det at sammenlægge de nuværende 54 politikredse til 12. Visionsudvalget

anfører i sin rapport bl.a. [...] Justitsministeriet er enig i, at den forslåede reform [...]” (L168: 74). Kort sagt var politireformen stort set kongruent med Visionsudvalgets anbefalinger. Det betød indførelsen af en klassisk direktoratsmodel med en enstrengt ledelsesstruktur, en reduktion i antallet af politikredse fra 54 til 12 samt nye it-systemer m.m. (Røn, 2007: 23ff). Med disse ændringer var det ventet, at reformen ville kunne frigøre ca. 800 årsværk og samtidig sikre hurtigere og mere ensartede responstider. Dette ville gøre det til den største reform siden 1938 (Visionsudvalget, 2005: 16). Hermed finder analysen støtte til den del af H3, der sagde, at regeringen vil gennemføre store dele af Visionsudvalgets anbefalinger.

Det følgende vil analysere reformens legitimitet blandt vælgerne, men idet der ikke foreligger opinionsdata herom, vil analysen fokusere på betydningen af forliget bag reformens vedtagelse. Indledningsvis kan det dog pointeres, at de manglende opinionsundersøgelser i sig selv er en indikation på, at reformen var ukontroversiel blandt vælgerne. Som nævnt blev reformen bredt vedtaget af VK-regeringen, Det Radikale Venstre, Socialdemokraterne og Socialistisk Folkeparti i forbindelse med forliget om politiets flerårsaftale 2007-2010. Med andre ord var der konsensus eller i det mindste ingen politisering af reformrammet, hvormed reformer kan undgå elektoral afstraffelse jf. justification-argumentet. I forhold til brugen af kommissioner indikerer dette implicit, at regeringen ikke befandt sig i et tabsdomæne, hvorfor der ikke var behov for en ny politisk aktør til at modne politireformen over for vælgerne. Dermed søgte man i stedet at nedsætte et udvalg, hvori det var muligt at bevare mest muligt kontrol med reformanbefalingerne. Da reformen ud fra et vælgerperspektiv syntes at fremstå ukontroversiel, må nedsættelsen af Visionsudvalget altså forstås i lyset af andre af kommissionernes egenskaber. Det kunne fx være modning af andre interesser, som politiets fagorganisationer og kommunerne, der med reformen begge stod til at miste arbejdspladser. Det kan således argumenteres, at den politiske beslutning om politireformen ikke medførte elektorale tab for regeringen, hvilket igen er en støtte til H3. I forhold til kommissionens betydning for regeringens politiske handlerum betyder det, at den manglende aktivering af blame avoidance-mekanismen ikke fik betydning for reformens omfang, da handlerummet var stort som følge af emnets lave saliens blandt vælgerne. Retfærdigvis skal det dog nævnes, at den efterfølgende implementering af politireformen gav stor anledning til kritik. Dette bliver bl.a. bekræftet ved, at forligspartierne under finanslovsforhandlingerne for 2009 bevilgede yderligere 843 mio. kr. til implementering af reformen (Finansministeriet, 2008: 88). Men pointen er her, at kritikken rettede sig mod implementering af

reformen og dermed ikke den politiske beslutning *per se* (Degnegaard, 2010: 283).

Diskussion af analyseresultaterne

Den følgende diskussion vil forsøge at behandle, hvordan ovenstående komparation bidrager til forståelsen af kommissioners effekt på det politiske handlerum. Herefter vil målingen af kommissionens uafhængighed, dvs. blame avoidance-mekanismens aktivering, blive problematiseret.

Kommissionskomparationen har sandsynliggjort en interaktion imellem saliens og kommissionsafhængighed og videre fundet, at denne interaktions-typologi har betydning for sammenhængen mellem regeringen og dens reformmuligheder. I den forbindelse er det mest bemærkelsesværdige resultat, at uafhængighed er en nødvendig egenskab, før mobiliserende kommissioner fordelagtigt kan virke som en blame avoidance-strategi. Er kommissionen ikke uafhængig, vil mekanismen ikke være aktiveret og kan derfor ikke bruges til at legitimere reformer. Dette bidrag til kommissionslitteraturen kan synes evident, men det viser, at regeringen på sigt kan opnå betydelige fordele ved at opgive kontrollen med kommissionen. Dermed styrkes generaliserbarheden i Christensen et al.s konklusion om regeringens dilemma i reformforberedelsen (2009c: 262). Regeringen står altså i et *trade-off* mellem kontrol og troværdighed, hvor den strategiske fordel ved en troværdig (uafhængig) kommission her synes at veje tungest. Denne artikel har ydermere vist, at det kan lade sig gøre, fordi regeringens præferencer er indlejret i kommissionen, da regeringen afgør kommissionens præferencekonfiguration. Der er dog stadig en risiko for, at kommissionen bliver nedsat med for stærke præferencer. Eksemplet er her Velfærdskommissionens formand Torben M. Andersens kritik af regeringens reformvillighed i forbindelse med velfærdsforliget (Dr.dk, 2005). Udfordringen for regeringen bliver derfor at finde balancen mellem kontrollen med kommissionens dagsorden og samtidig bevare den uafhængighed, der virker legitimerende på et reform-frame.

Da det netop er kommissionens status som uafhængig, der har betydning for regeringens politiske handlerum, er det nødvendigt at knytte nogle metodiske overvejelser til, hvornår en kommission reelt kan betragtes som uafhængig. I denne artikel er uafhængighed blevet målt objektivt ved at se, om kommissionsmedlemmerne var ministerielle embedsmænd eller politikere. Med en sådan objektiv operationalisering bliver blame avoidance-teoriernes analytiske fokus negligeret, dvs. forholdet mellem politikere og vælgere (Christiansen og Klitgaard, 2009: 94). Med andre ord er argumentet reelt interesseret i at måle vælgernes perception af kommissionens troværdighed. Lidt fortænkt kunne en

mobiliserende kommission i princippet udelukkende bestå af ministerielle embedsmænd eller politikere, uden at det per definition ville betyde, at vælgerne betragtede kommissionens anbefalinger som utroværdige. På den måde ville en – efter det objektive mål – afhængig kommission stadig have en effekt i forhold til at legitimere et reform-frame. Dette er en alvorlig kritik af analyse-resultaterne, men indvendingen må være, at regeringens bedste mulighed for at sikre, at vælgerne opfatter kommissionen som troværdig, er at lade den være objektivt uafhængig. Med denne kritik må den objektive operationalisering af kommissionens uafhængighed betragtes som en proxy-variabel for den subjektive operationalisering. I forlængelse heraf kan det nævnes, at også andre mål kan bruges som indikator på kommissioners uafhængighed. Eksempelvis havde Velfærdskommissionen sit helt eget sekretariat, hvilket selvsagt styrker graden af uafhængighed.

Konklusion

De senere år har kommissioner haft en mere central og strategisk rolle i reform-processer. Derfor kan det undre, at *public policy*-litteraturen ikke er kommet særlig langt med hensyn til at afgøre kommissioners betydning som policy-determinant. Denne artikel har undersøgt, hvordan kommissioner har en effekt på regeringens politiske handlerum.

Argumentet er, at nedsættelsen af en mobiliserende kommission kan betragtes som oprettelsen af en ny policy-aktør, der kan påvirke vælgerens opfattelse af et reform-frame til regeringens fordel. Dermed kan strategisk mobiliserende kommissioner virke som en blame avoidance-strategi til at legitimere upopulære reformer. Dette kan lade sig gøre, fordi regeringen afgør kommissionens præferencekonfiguration. Kommissionen virker dog kun som blame avoidance-mekanisme, når den er regeringsuafhængig, og policy-området er på et højsalient område. Således betragtes variablene – kommissionsafhængighed og saliens – som af betydning for regeringens politiske handlerum. Endvidere regnes disse variable for at være interagerende.

Ud fra dette argument kan det på baggrund af kommissionstypologien sandsynliggøres, at regeringen ikke nedsætter mobiliserende regeringsafhængige kommissioner på policy-områder med høj saliens. Dermed er der sandsynliggjort en interaktion mellem de uafhængige variable saliens og kommissionsafhængighed. Kommissionstypologien giver desuden anledning til at konkludere, at regeringen benytter sig af tekniske regeringsafhængige kommissioner på policy-emner af høj saliens. Videre kan der ud fra analysen af Velfærdskommissionen konkluderes, at regeringen brugte en uafhængig mobiliserende kommission til at legitimere et reform-frame, som faciliterede mu-

ligheden for at gennemføre (relativt) mindre reformer af efterlønsordningen og folkepensionen uden at miste større elektoral opbakning. Dermed virkede Velfærdskommissionen som en blame avoidance-mekanisme i overensstemmelse med det teoretiske argument. Endelig kan det ud fra analysen af Visionsudvalget konkluderes, at regeringen, på baggrund af anbefalingerne fra en regeringsafhængig kommission på et policy-område med lav saliens, initierede politireformen uden at miste elektoral opbakning. Den manglende blame avoidance-mekanisme fik således ingen betydning for reformomfanget, idet handlerummet i forvejen var stort grundet den lave saliens. Sammenfattende kan det ud fra komparationen konkluderes, at strategisk mobiliserende kommissioner har en effekt på det politiske handlerum, når de er regeringsuafhængige og virker på et policy-område af høj saliens. Ud fra disse betingelser er det således lettere at lave en reform på baggrund af et forudgående kommissionsarbejde.

Noter

1. Tak til Carsten Jensen samt de to anonyme bedømmere for yderst nyttige kommentarer, som har forbedret artiklen bemærkelsesværdigt.
2. Desuden vil det være i strid med Piersons underliggende antagelse om, at regeringen ikke sætter policy-præferencer over regeringsmagten (1994: 17).
3. Det kan diskuteres, om Globaliseringsrådet udgør en mobiliserende regeringsafhængig kommission på et højsalient område, men denne udgav ingen selvstændig betænkning og lever således ikke op til definitionen af en kommission (Pedersen, 2009: 239). Ydermere var der tale om fordeling af midler, hvilket fordrer *crediting* frem for *blame avoidance* (Pierson, 1996: 144).
4. Både tallene fra 2003 og 2006 har Gallup.dk som kilde. Tallene fra 2003 baserer sig på 923 respondenter, mens tallene fra 2006 baserer sig på 1010. Alle respondenter er repræsentativt udvalgte danskere over 18 år. I 2003 lød spørgsmålsformuleringen: ”Den gennemsnitlige levealder er stigende i DK. På den baggrund er det blevet foreslået at hæve pensionsalderen i takt med, at vi lever længere. Er du for eller imod?”. I 2006 lød spørgsmålsformuleringen: ”Pensionsalderen vil fra 2019 blive sat op fra 65 til 67 år. Det gælder derfor for alle, der i dag er under 48. Er du for eller imod?”
5. Kilder jf. ovenstående note.

Litteratur

Andersen, Jørgen Goul (2003). Vælgernes nye politiske dagsorden, pp. 135-151 i Jørgen Goul Andersen og Ole Borre (red.), *Politisk forandring: værdipolitik og nye skillelinjer ved folketingsvalget 2001*. Aarhus: Systime.

- Andersen, Jørgen Goul (2007). Conceptualizing Welfare State Change. The “dependent variable problem” writ large. *CCWS Working paper No. 2007-51*. Aalborg: Centre for Comparative Welfare Studies, Aalborg University.
- Andersen, Jørgen Goul og Christian Albrekt Larsen (2004). *Magten på borgen*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Andersen, Lotte Bøgh og Viola Burau (2007). Komparativ forskning i statskundskab. *Politica* 39 (3): 256-274.
- Baumgartner, Frank R. og Bryan D. Jones (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Christensen, Jørgen Grønnegård, Poul Erik Mouritzen og Asbjørn Sonne Nørgaard (red.) (2009a). *De store kommissioner*. Odense: Syddansk Universitetsforlag
- Christensen, Jørgen Grønnegård, Poul Erik Mouritzen og Asbjørn Sonne Nørgaard (2009b). At regere et uregerligt samfund, pp. 10-30 i Jørgen Grønnegård Christensen, Poul Erik Mouritzen og Asbjørn Sonne Nørgaard (red.), *De store kommissioner*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård, Poul Erik Mouritzen og Asbjørn Sonne Nørgaard (2009c). Kommissioner og reformstrategier, pp. 248-273 i Jørgen Grønnegård Christensen, Poul Erik Mouritzen og Asbjørn Sonne Nørgaard (red.), *De store kommissioner*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk og Asbjørn Sonne Nørgaard (2007). Hvad bruger man kommissioner til – tjek på teknikken eller styr på strategien? – korporative udvalg i lovforberedelsen, 1912-2006, pp. 55-74 i Vibeke Lehmann Nielsen og Niels Ploug (red.), *Når politik bliver til virkelighed. Festskrift til Professor Søren Winter*. København: Schultz Grafisk.
- Christiansen, Peter Munk og Asbjørn Sonne Nørgaard (2009). Kommissioner i dansk politik efter 1980, pp. 31-54 i Jørgen Grønnegård Christensen, Poul Erik Mouritzen og Asbjørn Sonne Nørgaard (red.), *De store kommissioner*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk og Michael Baggesen Klitgaard (2009). Reformpolitik bag ukklarhedens slør. Den danske strukturreform 2002-2005. *Politica* 41 (1): 92-113.
- Christiansen, Sune Astrup og Rasmus Maltha Rasmussen (2009). *Syltekrukke eller talerør?: En undersøgelse af politiske-strategiske kommissioner i Danmark*. Aarhus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Degnegaard, Rex (2010). *Strategic Change Management. Change Management Challenges in the Danish Police Reform*. København: Copenhagen Business School.
- Dr.dk (2005). Velfærdskommissionen går i rette med Fogh, <http://www.dr.dk/Nyheder/Politik/2005/12/12/12011841.htm> (28. maj 2010).
- Finansministeriet (2008). *Aftaler om Finansloven for 2009*. København: Finansministeriet.

- Flerårsaftale (2006). *Flerårsaftale for politiet og anklagemyndigheden 2007-2010*. http://www.justitsministeriet.dk/fileadmin/downloads/Pressemeddelelser/fleraarsaftale_politi.pdf (28. maj 2010).
- Gallup (2003). Pension og efterløn. <http://www.gallup.dk/nyhedscenter/meningsmaalinger.aspx> (28. maj 2010).
- Gallup (2006). Velfærdsforlig. <http://www.gallup.dk/nyhedscenter/meningsmaalinger.aspx> (28. maj 2010).
- Green-Pedersen, Christoffer (2001). Welfare-state Retrenchment in Denmark and the Netherlands, 1982-1998: The Role of Party Competition and Party Consensus. *Comparative Political Studies* 34 (9): 963-985.
- Green-Pedersen, Christoffer (2002a). *The Politics of Justification: Party Competition and Welfare-state Retrenchment in Denmark and the Netherlands from 1982 to 1998*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Green-Pedersen, Christoffer (2002b). New Public Management Reforms of the Danish and Swedish Welfare States: The Role of Different Social Democratic Response. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 15 (2): 271-294.
- Green-Pedersen, Christoffer (2005). Kommissioners rolle i politiske beslutningsprocesser. Velfærdskommissionen og Strukturkommissionen som eksempler. *Administrativ debat* 4: 15-18.
- King, Gary, Robert O. Keohane og Sidney Verba (1994). *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press.
- L168 (2005). *Forslag til ændring af retsplejeloven og forskellige andre lov (Politi- og domstolsreformen)* <http://www.justitsministeriet.dk/294.html> (28. maj 2010).
- Pedersen, Kjeld Møller (2009). Globaliseringsrådet, Kvalitetsreform og Kvalitetsgruppen, pp. 220-245 i Jørgen Grønnegård Christensen, Poul Erik Mouritzen og Asbjørn Sonne Nørgaard (red.), *De store kommissioner*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Pierson, Paul (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul (1996). The New Politics of the Welfare State. *World Politics* 48 (2): 143-179.
- Regeringen (2001). *Vækst, velfærd og fornyelse I*. Regeringsgrundlag.
- Regeringen (2003). *Vækst, velfærd og fornyelse II*. Supplerende regeringsgrundlag.
- Regeringen (2005). *Nye mål*. Regeringsgrundlag.
- Regeringen (2007). *Mulighedernes samfund*. Regeringsgrundlag.
- Røn, Jens (2007). *Politi- og domstolsreformen*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

- Togeby, Lise, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen og Signild Vallgård (2003). *Magt og demokrati i Danmark: Hovedresultaterne fra Magtudredningen*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- van der Brugge, Jimmy og Henning Voss (2007). Årsager til de socialistiske partiers tilbagegang i perioden 1990-2005, pp. 127-152 i Jørgen Goul Andersen, Hans Jørgen Nielsen, Ole Borre og Kasper Møller Hansen (red.), *Det nye politiske landskab – Folketingsvalget 2005 i perspektiv*. Aarhus: Academica.
- van Kersbergen, Kees og Barbara Vis (2007). Why and How Do Political Actors Pursue Risky Reforms? *Journal of Theoretical Politics* 19 (2): 153-172.
- Velfærdsaftale (2006). *Aftale og fremtidens velstand og velfærd og investeringer i fremtiden. Aftale om fremtidig indvandring*.
- Velfærdskommissionen (2006). *Analyserapport: Fremtidens velfærd – vores valg*.
- Visionsudvalget (2005). *Fremtidens politi*.
- Weaver, R. Kent (1986). The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy* 6 (4): 371-398.

Sune Welling Hansen

Loven om 1 over n og kommunesammenlægningerne i 2007¹

Artiklen undersøger en forventning udledt fra loven om 1 over n, formuleret af Weingast et al., om, at offentlige udgifter (projektstørrelse) vil stige med antallet af politiske myndigheder (*common pool*-størrelse). Denne forventning er blevet udfordret af Primo og Snyder, som argumenterer for, at en omvendt lov om 1 over n kan forventes under visse betingelser. I artiklen undersøges denne forventning på en afgørende case under ufavorable omstændigheder. Casen er kommunesammenlægningerne i forbindelse med Strukturreformen, og de empiriske analyser er baseret på data på kommuneniveau for perioden 1996 til og med 2006. Der findes empirisk belæg for den oprindelige formulering af loven om 1 over n, men først i det sidste år før sammenlægningernes ikrafttræden. De fundne effekter er statistisk og økonomisk signifikante samt robuste på tværs af to forskellige design og forskellige modelspecifikationer.

Kommunesammenlægninger og *common pool*-problemer

Ved kommunesammenlægninger bringes selve kommunernes selvstændighed i spil; en selvstændighed som hidtil har kunnet tages for givet. Af samme grund er sammenlægningskommunernes økonomiske dispositioner ikke længere kun et anliggende for kommunen selv, men også for de øvrige kommuner, som indgår i sammenlægningen. Dermed skabes der grobund for *common pool*-problemer, hvilket er en type problemer, som har modtaget megen opmærksomhed inden for politologien. I sådanne problemer kan det forventes, at nogle aktører prøver at handle opportunistisk for at profitere på de resterende aktører. *Common pool*-problemer kan opstå, når fordelene og omkostningerne ved en fælles interesse er uforholdsmæssigt fordelt på de involverede aktører. I denne artikel undersøges kommunesammenlægningerne i forbindelse med Strukturreformen som et *common pool*-problem. Nærmere bestemt bruges sammenlægningerne som en case på en forventning udledt fra loven om 1 over n (Weingast et al., 1981). Forventningen er, at offentlige udgifter (benævnt projektstørrelse) stiger med antallet af politiske myndigheder (*common pool*-størrelse), og den er for nylig blevet udfordret af Primo og Snyder (2008). De argumenterer for, at en omvendt lov om 1 over n kan træde i kraft under visse betingelser. Dette underbygger forfatterne empirisk med en analyse af amerikanske data på statsniveau. Loven om 1 over n er også blevet underkastet em-

pirisk undersøgelse i tre nylige studier af svenske kommuner (Hinnerich, 2009; Jordahl og Liang, 2010) og danske (Blom-Hansen, 2007, 2010). Disse studier undersøger dog sammenhængen mellem projektstørrelse og størrelsen på de undersøgte politiske myndigheder (distriktsstørrelse) frem for antallet af myndigheder (common pool-størrelse). Dette rådes der bod på i denne artikel, som er opbygget således, at der i næste afsnit redegøres for førnævnte lov. Dernæst gennemgås de to anvendte design, hvilket efterfølges af den empiriske analyse og slutteligt konklusionerne.

Loven om 1 over n

En velkendt teori inden for common pool-litteraturen er loven om 1 over n formuleret af Weingast et al. (1981). Det generelle argument bag loven er, at antallet af beslutningstagere påvirker det offentlige forbrug. I loven argumenteres på følgende vis: Et common pool-område er opdelt i n politiske myndigheder (distrikter) af samme størrelse. Hvert distrikt har en politisk repræsentant i et fælles politisk organ nedsat for hele området. Repræsentanterne antages kun at interessere sig for de fordele og omkostninger, som pålægges deres eget distrikt. Endvidere kan repræsentanterne fremsætte forslag om aktiviteter gennemført i deres eget distrikt, og disse finansieres igennem skatter indkrævet ligeligt for hele common pool-området. På baggrund af forslagene vedtager det politiske organ en fælles politisk aftale for hele common pool-området. Teoriens forventning er følgelig, at der opstår et *free-rider*-problem, hvor hver politisk enhed modtager alle fordelene af lokale aktiviteter i sit lokalområde, men kun betaler $1/n$ ’tedel af aktiviteternes omkostninger. Fra loven kan det udledes, at henholdsvis graden af ineffektivitet, de samlede udgifter og de individuelle myndigheds udgifter (projektstørrelse) vil stige med størrelsen på common pool-området, det vil sige med antallet af distrikter, n .

Modellen er formuleret på amerikanske forhold under institutionel stabilitet, men kan tilpasses til en situation med institutionel ændring i form af kommunesammenlægninger under skandinaviske forhold, hvilket også er gjort i førnævnte skandinaviske studier: Antag at hver gruppe af sammenlægningskommuner udgør et common pool-område, og at hver kommune før sammenlægningen kan træffe selvstændige beslutninger uafhængigt af de øvrige kommuner. Antag endvidere at politikerne i hver kommune kun interesserer sig for de konsekvenser, som lokale projekter har for deres eget lokalområde. Fordelene af kommunernes projekter tilkommer stadig udelukkende deres lokalområde, mens de forbundne omkostninger overføres til den nye sammenlagte kommune efter sammenlægningen. Dermed fordeles omkostningerne af hver kommunes projekter på hele common pool-området.

Empirisk er der kun delvist støtte til loven om 1 over n generelt. I et forsøg på at forklare de blandede empiriske resultater har Primo og Snyder (2008) argumenteret for, at en omvendt lov om 1 over n kan indtræde under visse betingelser. Deres argument er, at effekten af common pool-størrelse betinges af graden af udelukkelse i forbruget af godet (*congestion*), dødvægtsomkostninger forbundet med beskatning (*deadweight costs of taxation*) og graden af omkostningsdeling (*extent of cost-sharing*). Loven om 1 over n holder kun for visse værdier af disse tre betingende faktorer, og for andre værdier er den direkte reversibel. Problemet med disse faktorer er dog, at de er meget svære at specificere empirisk (Blom-Hansen, 2010: 68; Jordahl og Liang, 2010). I deres egen empiriske analyse løser Primo og Snyder (2008: 484) problemet noget kontraintuitivt ved at slutte fra deres resultater til plausible værdier. Denne svaghed gør det kun mere interessant at undersøge, om projektstørrelse øges eller reduceres med common pool-størrelse.

Som nævnt tidligere er der en række skandinaviske studier af loven om 1 over n . Hinnerich (2009: 3) samt Jordahl og Liang (2010) undersøger, om der er en diskret og en kontinuer sammenhæng mellem distriktsstørrelse og projektstørrelse. Sidstnævnte undersøger desuden, om sammenhængen er betinget af common pool-størrelse. Blom-Hansens studie (2010) er af særlig interesse, da denne artikel delvist bygger på samme datagrundlag. Sidstnævnte vil derfor diskuteres indgående her og senere. Der er dele af Blom-Hansens (2010) analyse, som kan diskuteres, fordi der ikke sondres skarpt mellem to forskellige teoretiske forventninger: Den første er førnævnte forventning om free-rider-incitament, som vedrører sammenhængen mellem distriktsstørrelse og projektstørrelse. Den anden er forventningen om en sammenhæng mellem common pool-størrelse og projektstørrelse, hvor der med førstnævnte menes antallet af distrikter i common pool-området, n (Weingast et al., 1981: 645, 654). Blom-Hansen (2010: 61) bygger sine analyser op omkring to spørgsmål: Første spørgsmål undersøger, om common pool-problemer er til stede, og dermed om der er en diskret free-rider-effekt (parallelt til Jordahl og Liang, 2010). Dette undersøges ved at sammenligne de sammenlæggende med de fortsættende kommuner. Det andet spørgsmål vedrører effekten af common pool-størrelse, og Blom-Hansen anfører, at dette kan undersøges ved at sammenligne sammenlægningskommuners relative størrelse på tværs af sammenlægningsgrupper af forskellig størrelse. Man kan dog argumentere for, at det, som reelt undersøges, er, om der er en kontinuer free-rider-effekt (igen parallelt til Jordahl og Liang, 2010). Ud fra denne argumentation vedrører Blom-Hansens empiriske analyse af sit andet spørgsmål derfor ikke common pool-størrelse, men derimod distriktsstørrelse. Man kan ikke nødvendigvis slutte fra den

ene til den anden, da en kommune (distrikt) sagtens kan udgøre en lille eller stor relativ andel af befolkningen i sin gruppe af sammenlægningskommuner (common pool-område), uden at gruppens størrelse (common pool-størrelse) tilsvarende er lille eller stor.² Blom-Hansens (2010: 68) konklusioner om common pool-størrelse kan derfor diskuteres.

Operationalisering og hypoteser

Efter den store runde af kommunesammenlægninger i 1960'erne og indtil starten af 00'erne var Danmark inddelt i 275 kommuner. Efter sammenlægningerne på Bornholm, Ærø og Langeland var antallet per 1. januar 2006 reduceret til 270. På dette tidspunkt var den nye kommunale inddeling vedtaget, som reducerede antallet af kommuner til 98 per 1. januar 2007. Ni af de tidligere kommuner indgik i sammenlægninger (237 ud af de 270), og disse blev sammenlagt til 65 nye kommuner. Hver tiende kommune (33) undgik dermed sammenlægning. Som forventet førte kommunesammenlægningerne til en markant stigning i den gennemsnitlige kommunestørrelse fra cirka 20.000 til omkring 55.000 indbyggere.

En analyse af loven om 1 over n på de danske kommuner forudsætter, at kommunerne besidder tilstrækkelig autonomi til at kunne handle uafhængigt. På indtægtssiden har kommunerne selvstændig udskrivningsret, til forskel fra eksempelvis i Norge, hvor kommunerne er underlagt et skatteloft (Blom-Hansen, 1998: 23). Ser vi på den kommunale sektors andel af den samlede beskatning, så opkræver kommunerne mere end hver tredje krone (181 mia. kr. af i alt 499 mia. kr. i 2007; OECD National Accounts). Kommunernes betragtelige andel af skatteopkrævningen afspejles på udgiftssiden, hvor den kommunale sektor under ét står for over to tredjedele af det offentlige forbrug (306 mia. kr. af i alt 439 mia. kr. i 2007; OECD National Accounts). Den danske offentlige sektor er altså kendetegnet ved en høj grad af fiskal decentralisering til særligt det kommunale niveau.

Spørgsmålet er dernæst, hvordan projektstørrelse skal operationaliseres. De eksisterende skandinaviske studier har undersøgt kommuners kortsigtede og langsigtede gæld (Hinnerich, 2009; Jordahl og Liang, 2010) såvel som kommunernes udgifter (Blom-Hansen, 2010). I forbindelse med kommunesammenlægningerne i 2007 er udgiftssiden mest interessant, for det første fordi en betragtelig del af kommunernes likviditet blev tvangsdeponeret, jf. senere; for det andet fordi kommunernes adgang til lånoptagelse er begrænset og forbeholdt visse anlægsformål. En række spørgsmål rejser sig vedrørende afgrænsningen af udgifter, for det første om både drifts- og anlægsudgifterne er relevante at undersøge. Man kan argumentere for, at der kan være et større

incitament for opportunistisk adfærd igennem anlægsudgifterne, da disse udgifter er sværere at omgøre på et senere tidspunkt. Spørgsmålet er dog, om sammenlægningskommunerne har kunnet handle opportunistisk givet de kraftige restriktioner pålagt kommunernes anlægsaktivitet, jf. senere. Såfremt de har kunnet dette, så kan anlægssiden betragtes som en afgørende case under favorable omstændigheder (*most favorable design*; Hague et al., 1998: 278-279) for sammenhængen mellem common pool-størrelse og projektstørrelse. Driftssiden kan omvendt betragtes som en afgørende case under ufavorable omstændigheder (*least favorable design*). Argumentet er her, at hvis sammenhængen bekræftes, så taler det stærkt for sammenhængens validitet, og man opnår konservative estimater af de undersøgte sammenhænge. Endvidere vil man herfra kunne slutte, at sammenhængen også må forventes at holde under mere favorable omstændigheder. En bekræftelse af sammenhængen under favorable omstændigheder er derimod kun en svag test af dens validitet (Hague et al. 1998), og sammenhængene må omvendt forventes at blive overestimeret. Denne artikel undersøger kommunernes driftsudgifter, men resultater fra tilsvarende analyser af anlægsudgifterne omtales afslutningsvis.

Er det for det andet relevant at undersøge kommunernes budgetterede eller faktiske udgifter? De kommunale budgetter alene er ikke særlig informative, da de ofte overskrides (Houlberg og Jeppesen, 2007). Desuden vedtages budgetterne før budgetårets begyndelse, og indikationer på opportunistik i sammenlægningskommunernes adfærd kan derfor forventes identificeret og modgået fra statslig side (Blom-Hansen, 2007: 30). Det virker derfor udelukket, at opportunistisk adfærd kommer til udtryk igennem budgetterne. En anden mulighed er at kombinere informationen i budgetterne og regnskaberne og undersøge kommunernes budgetoverholdelse. Da regnskaberne først offentliggøres et halvt år efter budgetårets afslutning, er der her mulighed for at handle opportunistisk.

Det tredje spørgsmål vedrører valg af aggregeringsniveau, det vil sige om man undersøger aggregerede udgifter eller disaggregerer udgifterne på udvalgte policyområder. Blom-Hansen (2010) undersøger driftsudgifter og anlægsudgifter både samlet set og på fem udvalgte policyområder. I denne artikel undersøges derimod kun de samlede driftsudgifter, da der er en række problemer forbundet med at disaggregerer udgifterne: For det første kan det medføre, at en væsentlig del af kommunernes udgifter ikke undersøges: Hos for eksempel Blom-Hansen (2010: 60) udgør de udvalgte policyområder kun halvdelen af de samlede driftsudgifter. For det andet kan der være metodiske problemer forbundet med at analysere policyområder, hvis de undersøges som uafhængige af hinanden som hos Blom-Hansen (2010). Problemet er, at ud-

giftsudviklingen på områderne er udtryk for en samlet politisk prioritering, som endvidere er underlagt en budgetrestriktion. Inden for økonometrien er der udviklet metoder til at håndtere dette, men disse har ikke vundet større indpas i politologien. Problemet kan dog også undgås ved at undersøge aggregerede udgifter, som afspejler den samlede politiske prioritering. Der er for det tredje også en metodisk overvejelse: En årsagssammenhæng undersøgt under favorable omstændigheder ville i nærværende kontekst indebære, at man undersøger udvalgte policyområder, hvor der er særligt gode vilkår for, at sammenhængen bekræftes. Denne tilgang anvendes af Blom-Hansen (2010: 60), hvorimod denne artikel undersøger en årsagssammenhæng under ufavorable omstændigheder. Her kan det være en fordel at undersøge aggregerede udgiftsniveauer, hvis man dermed skaber ufavorable omstændigheder for bekræftelsen af sammenhængen.

På baggrund af disse teoretiske og metodiske overvejelser opstilles to hypoteser til empirisk efterprøvning: For det første forventes det, at sammenlægningskommunernes budgetoverholdelse på driftsudgifterne er systematisk dårligere end de fortsættende kommuners i perioden op til sammenlægningernes gennemførelse (hypotese 1A). For det andet forventes det, at der er en systematisk negativ sammenhæng mellem antallet af kommuner i deres sammenlægningsgrupper og budgetoverholdelsen på driftsudgifterne i sammenlægningskommunerne (hypotese 2A). Hvis disse hypoteser bekræftes, er der empirisk belæg for henholdsvis en diskret og en kontinuer sammenhæng mellem common pool-størrelse og projektstørrelse.

En mulig løsning på et common pool-problem er, at en ekstern aktør modvirker de involverede aktørers incitamenters til at handle opportunistisk (Ostrom, 1990: kapitel 1). I forbindelse med Strukturreformen pålagde regeringen derimod kommunerne en række restriktioner, allerede før der var truffet en politisk beslutning om sammenlægninger: Den første var en godkendelsesordning for anlægsbevillinger over 1 mio. kr. (Finansministeriet, 2004a: 12) indført i december 2003, over et år før Strukturkommissionen afleverede sin betænkning, og halvandet år før Strukturreformen blev vedtaget politisk. Ordningen blev fastholdt i årene 2004 til 2006 (Lov nr. 439/2004; Finansministeriet 2004b; Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2004a; 2004b). Kommunerne blev også pålagt en række yderligere begrænsninger, som ikke kun vedrørte anlægsaktiviteten, men også driftssiden, beskatning og likviditet. I 2005 blev kommunerne pålagt en tvangsdeponering af såkaldt "overskudslikviditet" i perioden 1. oktober 2005 til 1. januar 2007 (Lov nr. 549/2005), som senere blev forlænget med et år (Finansministeriet, 2006: 14). For 2006 blev der indført begrænsninger i kommunernes skatteudskrivningsret (Lov nr. 549/2005), og

der blev oprettet sammenlægningsudvalg, hvis sammensætning afspejlede de nye kommunalbestyrelser valgt ved kommunalvalget i november 2005. Disse udvalg blev givet vidtrækkende godkendelsesbeføjelser over både de drifts- og anlægsmæssige dispositioner i 2006 (Bekendtgørelse nr. 1462/2005). Endelig pålagde regeringen kommunerne at genåbne deres budgetter for 2006, fordi det samlede serviceniveau oversteg det aftalte niveau med 2 mia. kr. Regeringen havde sikret sig hjemmel til at kunne beskære de kommunale bloktilskud (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2006: 66), såfremt kommunerne ikke fik reduceret budgetterne tilstrækkeligt.

Indførelsen af disse restriktioner kan for det første tale imod de fremførte hypoteser, for spørgsmålet er, om de har frataget sammenlægningskommunerne muligheden for at handle opportunistisk. Dette er dog et empirisk spørgsmål, som ikke kan besvares *a priori*. For det andet udgør restriktionerne en metodisk fordel, da de gør sammenlægningerne til en afgørende case under ufavorable omstændigheder. Dette forudsætter igen, at restriktionerne har begrænset sammenlægningskommunernes handlemuligheder, men samtidig ikke helt har frataget dem muligheden for at handle opportunistisk. Som diskuteret tidligere så må sidstnævnte anses at være tilfældet for kommunernes anlægsudgifter, likviditet og låntagning. Om end driftssiden også har været underlagt restriktioner, så har de været mindre vidtgående, hvorfor driftsudgifterne bedre lever op til førnævnte krav.

Ud over de hidtil omtalte *ex ante*-restriktioner så har regeringen også mulighed for at modvirke opportunistisk adfærd i sammenlægningskommunerne ved *ex post* at pålægge dem sanktioner, eksempelvis igennem bloktilskudsreduktioner. Dette forudsætter dog, at regeringen kan identificere den opportunistiske adfærd, hvilket først er muligt, når de kommunale regnskaber foreligger et halvt år efter budgetårets udløb. Derfor er det mest sandsynligt, at opportunistisk adfærd først indtræder i 2006, for først i dette år kan sammenlægningskommunerne være sikre på, at de ikke pålægges sanktioner. På denne baggrund fremsættes to konkurrerende hypoteser, hvor de forventede sammenhænge først indtræder i det sidste år op til sammenlægningernes ikrafttræden (hypotese 1B og 2B).

Undersøgellesdesign

Design 1: Difference-in-Difference-design

Ønsker man at undersøge kausale effekter ved hjælp af observationsdata, så er det oplagt at benytte et naturligt eksperiment som undersøgelsesdesign. Et naturligt eksperiment er kendetegnet ved, at selektionsmekanismen er uden for forskerens kontrol (Morgan og Winship, 2007: 41). Det kræves, at selektions-

mekanismen er baseret på en observerbar og plausibelt eksogen variationskilde (Meyer, 1995: 151). Logikken er, at ved at kontrollere for denne observerbare bias, og andre relevante observerbare karakteristika, bliver selektionen så godt som tilfældig i forhold til de potentielle udfald (Gelman og Hill, 2007: 182-183). En sådan bias i selektionsmekanismen er selvgiven i forbindelse med kommunesammenlægninger, hvis formål netop er at øge kommunistørrelsen ved at sammenlægge mindre kommuner. Forligspartierne bag Strukturreformen fastlagde en omtrentlig minimumsgrænse på cirka 30.000 indbyggere (Regeringen, 2004: 10). Dog kunne der dispenseres fra denne grænse med den såkaldte kattedem, hvor kommuner med under 20.000 indbyggere kunne accepteres. Ud over kommunistørrelse er de sammenlæggende og fortsættende kommuner også systematisk forskellige på andre forhold. Der kontrolleres for disse forhold, for at grupperne bliver så sammenlignelige som muligt og for at øge præcisionen af behandlingseffekten (Angrist og Pischke, 2009: 237).

Der kan også opstå bias i estimerne som følge af selvselektion (Meyer, 1995: 151), hvilket i dette design vedrører, om kommunerne har haft et reelt valg imellem at blive sammenlagt eller ej. Hvis de har haft et sådant valg, taler det imod, at selektionsmekanismen er plausibelt eksogen. Der er eksempelvis tale om selvselektion, hvis en kommune vælger at blive sammenlagt, fordi den er økonomisk trængt, og budgetterne af den grund skrider. For at undersøge dette kan vi sammenligne, hvor mange kommuner der *burde* blive sammenlagt (jf. minimumsgrænsen), med hvor mange kommuner der *overvejede* det. Dette kan belyses ved at se på sammenlægningsforhandlingerne, som Kommunernes Landsforening kontinuerligt offentliggjorde information om fra juni 2004 til januar 2005 (se Hansen, 2011). Man finder her en høj grad af overensstemmelse mellem de kommuner, som burde og overvejede at blive sammenlagt.

I de empiriske analyser anvendes et difference-in-difference (DiD) design (Angrist og Pischke, 2009: 227ff). Til at undersøge hypotese 1A kan benyttes et DiD-design med en periodespecifik behandlingseffekt:

$$Y_{it} = \beta_0 + \delta_0 G_i + \beta_1 T_t + \delta_1 G_i T_t + \sum_k^k \beta_k X_{kit} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Designet består af to binære indikatorer med direkte effekter på den afhængige variabel og en indirekte effekt igennem deres interaktion: En indikator G_i angiver, om en given kommune i er medlem af behandlings- eller kontrolgruppen (henholdsvis kodet som 1 og 0). Den identificerende antagelse i designet er, at der ikke er forskel på behandlings- og kontrolgruppen før behandlingen indtræder (Angrist og Krueger, 1999: 1299), når der kontrolleres for selektionsme-

kanismen og andre observerbare karakteristika. Ved at lade G_i have en direkte effekt δ_0 på den afhængige variabel tages der højde for vedvarende uobserveret heterogenitet mellem de to kommunegrupper, som ikke relaterer sig til kommunesammenlægningerne. Den anden indikator T_i angiver, om behandlingen har fundet sted i et givet år t eller ej (henholdsvis kodet som 1 og 0). Behandling defineres som, hvorvidt kommunerne har viden om, at de skal sammenlægges eller ej i et givet år t . Ved at lade T_i have en direkte effekt β_1 på den afhængige variabel tages der højde for uobserveret fælles heterogenitet over tid i de to kommunegrupper, som ikke relaterer sig til sammenlægningerne. Slutelig indeholder modellen et interaktionsled mellem de to indikatorer, $G_i T_i$, med en indirekte effekt δ_1 på den afhængige variabel.³ Dette er gennemsnitseffekten af at blive sammenlagt i gruppen af sammenlægningskommuner i behandlingsperioden (*average treatment effect on the treated*; ATT). Jf. hypotese 1A er forventningen, at δ_1 er signifikant og positiv, således at sammenlægning har medført en systematisk dårligere budgetoverholdelse på driftssiden i sammenlægningskommunerne, efter de fik viden om sammenlægningerne. De øvrige elementer i ligning (1) kendes fra ordinær regressionsanalyse: Et globalt intercept β_0 , et sæt af k kontrolvariable, som kontrollerer for observerbare karakteristika $\sum_k \beta_k X_{kit}$, samt et fejllid ε_{it} til uforklaret variation i en given kommune i i et givet år t . Inklusionen af kontrolvariable indebærer, at de binære indikatorer for gruppe (G_i) og behandling (T_i) afspejler uobserverbar heterogenitet, som forbliver tilbage, efter der er kontrolleret for observerbare karakteristika.

Der er fordele ved DiD-designet, der ikke gælder for tværsnitsdesign, der kun er baseret på information fra efter, behandlingen er indtrådt (Cook og Campbell, 1979: 98f). Omvendt er DiD-designet baseret på information med en tidsdimension, hvad enten der er tale om gentagne tværnit eller paneldata som i denne artikel.⁴ Derfor er det for det første muligt at inkludere variable, som kun varierer over tid. For det andet giver DiD-designet bedre vilkår for at fastlægge en kausal sammenhæng, fordi det er baseret på information fra både før og efter, behandlingen indtræder. Dermed kan man kontrollere for allerede eksisterende forskelle mellem grupperne, før behandlingen indtræder. Dette gælder ikke for et tværsnitsdesign, hvorfor en eventuel gruppeforskel efter behandlingen ikke kun kan tilskrives behandlingen, men ligeledes at der er en gruppeforskel til at begynde med (Cook og Campbell, 1979: 98).

En mere fleksibel specifikation med årsspecifikke behandlingseffekter kan anvendes til at undersøge den konkurrerende hypotese 2B:

$$Y_{it} = \beta_0 + \delta_0 G_i + \sum^u \beta_t T_i + \sum^u \delta_t G_i T_i + \sum^k \beta_k X_{kit} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

For det første er den periodespecifikke indikator for behandling T_t erstattet af et sæt af u binære årsindikatorer for årene efter, behandlingen indtræder, $\sum \beta_t T_t$ (med perioden før behandlingen indtræder som referencekategori). For det andet er det periodespecifikke interaktionsled erstattet med et tilsvarende sæt af interaktioner, $\sum \delta_t G_t T_t$. Jf. hypotese 2A er forventningen, at δ_t er signifikant og positiv i det sidste år af behandlingsperioden ($t = 2006$), men ikke i tidligere år.

For at undersøge robustheden af de empiriske resultater estimeres ligningerne under forskellige betingelser: både med og uden kontrolvariable for at undersøge deres indvirkning. Ligningerne estimeres først med OLS estimation og robuste standardfejl med kommuneklynger for at tage højde for de to niveauer i paneldataene (år indlejret i kommuner). Da paneldata indeholder variation over tid (år) og sted (kommuner), er det relevant at korrigere for tidsmæssige og stedlige afhængigheder: For det første udvikler offentlige driftsudgifter sig inkrementelt. Dette må også forventes at gælde for kommunernes budgetoverholdelse som udtryk for forskellige budgetkulturer (Houlberg, 1999; Blom-Hansen, 2010: 60). Dette tages der højde for ved at estimere ligningerne med en kortsigtet (etårig) førsteordens autoregressiv struktur (AR-1) under brug af *feasible least squares estimation* (FGLS) med Prais-Winsten estimation (Wooldridge, 2008: 421-422). For det andet tages der højde for vedvarende uobserveret heterogenitet på kommuneniveau ved at estimere ligningerne som *random intercept*-modeller med *maximum likelihood estimation*. En mulig fortolkning af denne heterogenitet er som et udtryk for budgetkulturer af mere vedvarende karakter (se Hansen, 2011). Her todeles fejlleddet mellem et kommunespecifikt fejledd u_{it} for hver kommune i , og et fejledd ε_{it} for hver observation i kommune i i år t . Endelig estimeres ligningerne med begge sidstnævnte for at tage højde for både kortsigtede og vedvarende afhængigheder.

Design 2: Subsample design

Designet, som anvendes til at undersøge hypotese 2A-B, er baseret på et subsample af observationerne: Kommunerne som sammenlægges ($G_i = 1$), efter behandlingen er indtrådt ($T_t = 1$). Spørgsmålet om selvselektion vedrører her, om sammenlægningskommunerne har haft et valg imellem *hvem*, de skulle lægges sammen med. I så fald har kommunerne kunnet påvirke størrelsen på deres common pool-område. Valg af sammenlægningspartner(e) var dog begrænset: For det første fik kommunerne kun en relativ kort tidsperiode til at finde ud af, hvem de ville sammenlægges med (fra 25. juni 2004 til 25. januar 2005). For det andet må det forventes, at valget af sammenlægningspartner(e) bygger på en lang række faktorer herunder lokal samhørighed, hvilket et nyligt studium

også har bekræftet (Bhatti og Hansen, 2010). Derfor er det ikke plausibelt, at der er en bias med hensyn til common pool-størrelse.

For det første forventes en perodespecifik effekt af common pool-størrelse C_p , jf. hypotese 2A, hvilket kan undersøges med følgende ligning.

$$Y_{hit} = \beta_0 + \delta_0 C_h + \sum^k \beta_k X_{khit} + u_{0h} + \varepsilon_{hit} \quad (3)$$

Her tages der højde for et tredje niveau i paneldataene, common pool-grupperne, som gives subscript h . Datastrukturen er derfor her årlige observationer (2003 til 2006) indlejret i 217 kommuner indlejret i 64 common pool-grupper. Parameteren af primær interesse er δ_o , som er gennemsnitseffekten af at øge common pool-størrelse C_h med én kommune.

Den konkurrerende hypotese 2B kan undersøges med en mere fleksibel specifikation, som tillader årsspecifikke effekter af common pool-størrelse. Dette opnås ved at sætte C_h i interaktion med en binær årsindikator for hvert af de tre sidste år af behandlingsperioden (referencekategorien er det første år af behandlingsperioden, 2003):

$$Y_{hit} = \beta_0 + (\delta_0 + \delta_1 D_{2004} + \delta_2 D_{2005} + \delta_3 D_{2006}) C_h + \sum^k \beta_k X_{khit} + u_{0h} + \varepsilon_{hit} \quad (4)$$

I 2003 er gennemsnitseffekten af common pool-størrelse lig med δ_o og i de efterfølgende år $\delta_o + \delta_i$.

Kontrolvariable

I et DiD-design kan man kontrollere for forhold, som vedrører både perioden før og efter, behandlingen indtræder; dog kun sidstnævnte hvis det plausibelt kan antages, at de ikke påvirkes af behandlingen (Gelman og Hill, 2007: 229). Er dette ikke tilfældet, kan der opstå endogenitetsproblemer, hvor kontrolvariablene absorberer indirekte effekter af behandlingen. Har en kommune viden om at skulle sammenlægges, kan man eksempelvis forestille sig, at kommunen vil forsøge at øge sine skatteindtægter for derved at kunne øge sine drifts- eller anlægsudgifter.

Den første kontrolvariabel er kommunernes indbyggertal (logaritmisk transformeret), som inddrages for at kontrollere for selektionsmekanismen, kommunestørrelse, jf. tidligere. Den anden kontrolvariabel er den etårige ændring i kommunens driftsbudget (Houlberg, 1999: 210; Serritzlew, 2004: 62) ud fra et argument om, at det er sværere at overholde et reduceret budget og omvendt. Derfor forventes en negativ sammenhæng mellem førnævnte og budgetover-

holdelse, jf. tabel 1. Budgettal anvendes for at undgå endogenitetsproblemer. Den tredje kontrolvariabel er forskellen mellem kommunens budgetterede og faktiske ressourcegrundlag med en forventning om en positiv sammenhæng. Argumentet er her, at uventede velstandsstigninger i løbet af budgetåret til dels omsættes til øget forbrug (for parallelle argumenter for indkomst, se Blom-Hansen, 2007: 33, 2010: 60). Et velstandsmål anvendes her i stedet for et indkomstmål for at undgå endogenitetsproblemer.

Tabel 1: Forventninger til kontrolvariable

Variabel	Forventning
Δ Driftsudgifter	$\beta < 0$
Ressourcegrundlag (forskel)	$\beta > 0$
Indbyggertal (ln)	$ \beta > 0$
Δ Arbejdsløshed	$\beta > 0$
Δ Kontanthjælpsmodtagere	$\beta > 0$
Valgår	$\beta > 0$

Den fjerde og femte variabel er den etårige ændring i kommunens arbejdsløshed og kontanthjælpsmodtagere med en forventning om positive sammenhænge (Houlberg, 1999: 211, 212; Blom-Hansen, 2007: 33). Argumentet er her, at stigninger i disse udgiftskrævende grupper i løbet af budgetåret gør det sværere at overholde budgettet og omvendt. Heller ikke disse variable skaber endogenitetsproblemer. Endelig peger den eksisterende litteratur på, at politiske konjunkturcyklusser er en vigtig forklaringsfaktor (Houlberg, 1999; Hansen, 2011; Mouritzen, 1989; Serritzlew, 2005). Derfor inkluderes en binær indikator for valgår i design 1, hvorimod den er overflødig i design 2. Heller ikke denne indikator skaber endogenitetsproblemer.

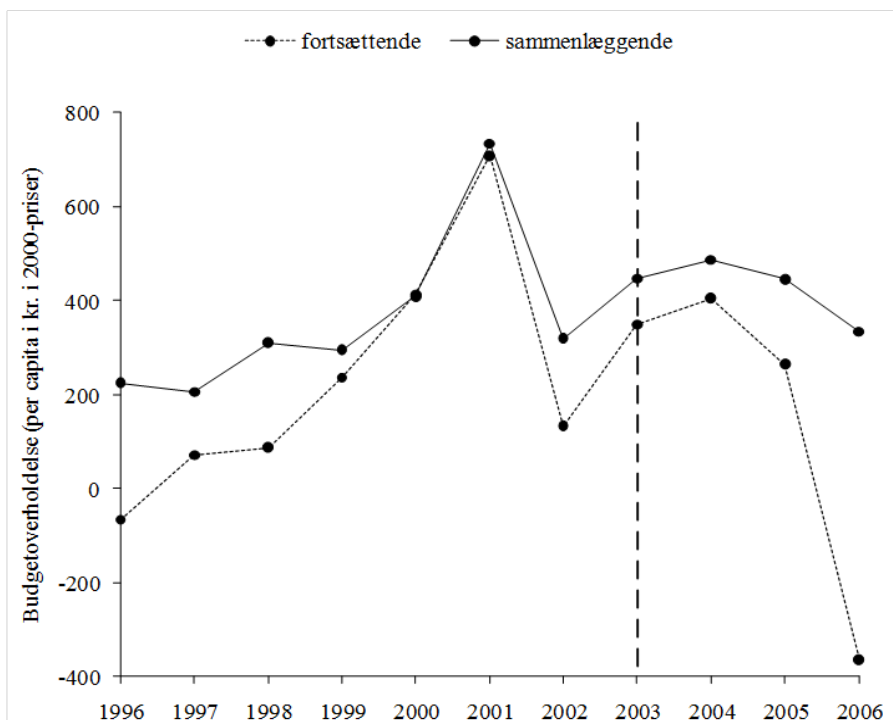
Hvad skete frem mod sammenlægningerne?

Resultater fra design 1

Figur 1 illustrerer budgetoverholdelsen for de fortsættende og sammenlæggende kommuner i tidsperioden 1996 til 2006. Langs y-aksen angives den gennemsnitlige grad af budgetoverholdelse i de to grupper: Positive værdier angiver overskridelser og omvendt. Lad os starte med at tage udgangspunkt i perioden, før behandlingen indtræder, dvs. årene 1996 til 2002: Som vi kan se, så er de sammenlagte kommuners budgetoverholdelse systematisk dårligere i

hele perioden. Samtidig er udviklingen i de to grupper bemærkelsesværdig ens, således at overholdelsen bliver dårligere frem til 2001, hvorefter en markant forbedring indtræder i 2002. Der er dog visse forskelle i årene 1996 til 1998, hvilket bevirker, at der er en signifikant forskel i de to gruppers budgetoverholdelse. Men forskellen bliver klart insignifikant, når budgetoverholdelsen betinges af selektionsmekanismen samt de øvrige kontrolvariable, og dermed er den identificerede antagelse i DiD-designet opfyldt.⁵

Figur 1: Gruppegennemsnit for budgetoverholdelse på nettodriftsudgifter, 1996-2006



Hvad angår perioden efter behandlingen indtræder, forventes sammenlægningskommunernes budgetoverholdelse at være systematisk dårligere, jf. hypotese 1A. Af figur 1 fremgår det, at gruppens gennemsnitlige budgetoverholdelse er dårligere i alle fire år, og at gruppeforskellen bliver større i de to sidste år. Særligt i det sidste år er der en markant forskel, hvilket umiddelbart taler for hypotese 1B snarere end 1A. De empiriske resultater for ligning (1) gives i model (1) til (5) i tabel 2.

Parameteren af primær interesse er effekten af interaktionsleddet mellem de to binære indikatorer, som afspejler behandlingseffekten, defineret som gennemsnitseffekten af at blive sammenlagt i gruppen af sammenlægningskommuner (ATT-effekten): Effekten er positiv som forventet, uanset hvordan modellen specificeres, og på mellem 134 til 203 kroner per indbygger. Men effekten er ikke robust, da den kun er signifikant i model (4), hvor der tages højde for vedvarende uobserveret heterogenitet på kommuneniveau. Tages der også højde for kortsigtet tidsafhængighed i budgetoverholdelsen, bliver effekten igen insignifikant. De empiriske resultater afkræfter derfor hypotese 1A. Hvad angår kontrolvariablene, så er deres effekter i næsten alle tilfælde signifikante med de forventede fortegn. Undtagelsen er den binære valgårsindikator, hvis effekt har skiftende fortegn og er klart insignifikant i alle specifikationer. Dette skyldes formentlig, at den periodespecifikke tidsindikator T_t tager højde for en god del af variationen mellem årene. Endvidere er der en klar kortsigtet tidsafhængighed i budgetoverholdelsen med betragtelige, positive koefficienter for autokorrelation (ρ). Der er ligeledes betragtelige stedlige afhængigheder, og 22,5 pct. af den samlede variation i kommunernes budgetoverholdelse kan tilskrives forskelle mellem kommuner (ICC). Dette halveres til 10,7 pct., når der tages højde for kortsigtede tidsafhængigheder.

De empiriske resultater for ligning (2) gives i model (6) til (10), og disse vedrører forventningen fra hypotese 1B om, at behandlingseffekten først indtræder i det sidste år, 2006. Der ses en betydelig variation i behandlingseffekten i de enkelte år, hvilket forklarer, hvorfor der ikke kan findes belæg for en periode-specifik effekt. I årene 2003 til 2005 skifter effektens fortegn, og den er i alle tilfælde insignifikant. Men i 2006 er der en positiv og stærkt signifikant behandlingseffekt på mellem 568 og 643 kroner per indbygger. Dette svarer til, at budgetoverholdelsen forværres med 2 pct. af de gennemsnitlige budgetterede nettodriftsudgifter i 2006 (som udgjorde 29.826 kroner per indbygger). Dette lyder umiddelbart ikke af meget, men man skal her huske på kommunernes anseelige samfundsøkonomiske vægt: I 2006 var de samlede budgetterede driftsbudgetter på over 138 mia. kroner. Angående kontrolvariablene så har alle de forventede fortegn i de forskellige specifikationer, og er alle signifikante med undtagelse af ressourcegrundlaget. Effekten af den binære valgårsindikator er nu også signifikant, hvilket bekræfter, at den tidligere manglende signifikans skyldes den periodespecifikke tidsindikator, T_t . Endvidere genfindes de samme tidsmæssige og stedlige afhængigheder, som blev fundet i de tidligere modeller. Konklusionen på de empiriske resultater fra design 1 er, at hypotese 1B bekræftes, da der er en behandlingseffekt i det sidste år før sammenlægning-

Table 2: Empiriske resultater fra design 1 (fuldt sample)

Model	1		2		3		4		5		6		7		8		9		10		
	OLS	Nej	OLS	Ja	FGLS (AR-1)	Ja	FGLS (AR-1)	Ja	ML RI (AR-1)	Ja	ML RI (AR-1)	OLS	Nej	OLS	Ja	FGLS (AR-1)	Ja	ML RI (AR-1)	Ja	ML RI (AR-1)	
Estimationsmetode																					
Kontrolvariable																					
Sammenlægning	131* (66)		35 (63)		88 (69)		37 (73)		75 (78)		131* (66)		27 (63)		-111 (148)		-177 (129)		-133 (103)		-159 (99)
Behandling	-63 (103)		-110 (102)		-199 (105)		-114 (61)		-178* (82)						169 (123)		172 (111)		170 (104)		184 (113)
Sammenlægning* Behandling	134 (107)		196 (106)		146 (107)		203** (65)		162 (86)						180 (111)		181 (111)		204* (102)		194 (117)
D2003															123 (158)		-674** (130)		-694** (104)		-691** (119)
D2004															-32 (163)		36 (129)		91 (108)		42 (103)
D2005															-49 (131)		-34 (116)		33 (109)		-23 (119)
D2006															51 (118)		37 (117)		90 (107)		48 (122)
Sammenlægning*D2003															568** (139)		603** (136)		643** (107)		612** (124)
Sammenlægning*D2004															-196** (21)		-263** (16)		-214** (17)		-254** (15)
Sammenlægning*D2005															4* (2)		3 (2)		4** (1)		3* (1)
Sammenlægning*D2006															-53* (23)		-71** (24)		-50 (28)		-66* (28)
Δ Driftsudgifter															99** (15)		50** (13)		115** (13)		60** (14)
Ressourcegrundlag (forskøl)															108** (13)		78** (11)		102** (14)		82** (12)
Indbyggertal (ln)															-45 (26)		2 (24)		-42 (24)		-4 (21)
Δ Arbejdsløshed															330** (63)		291** (68)		327** (71)		298 (75)
Δ Kontanthjælpsmodtagere															226** (63)		307** (63)		307** (63)		301** (71)
Valgår															2.673		2.673		2.673		2.673
Intercept	226** (63)		2.673		2.673		2.673		2.673		2.673		2.673		2.673		2.673		2.673		2.673
Obs.	2.673		2.673		2.673		2.673		2.673		2.673		2.673		2.673		2.673		2.673		2.673
R ²	0,012		0,082		0,143		0,104		0,187		0,026		0,104		0,187		0,187		0,238		0,460
Rho																					0,460
ICC kommuneniveau																					0,119

Noter: I tabellen rapporteres de standardiserede koefficienter med deres standardfejl i parentes (i OLS og FGLS-estimerede modeller oplyses robuste standardfejl med kommuneklynger). Forkorrelser for estimationsmetode: OLS = ordinary least squares; FGLS = feasible generalized least squares med Prais-Winsten estimation; og ML RI = random intercepts model estimeret med maximum likelihood med eller uden førsteordens autoregressiv struktur (AR-1). Øvrige forkorrelser: Rho = koefficienten for autokorrelation; og ICC = intra-klasse korrelationskoefficient. Asterisker angiver signifikansniveau: * = signifikant på 5 pct. niveau; og ** = signifikant på 1 pct. niveau.

gernes ikrafttræden, der er både statistisk og økonomisk signifikant såvel som robust imod modellens specifikation.

Spørgsmålet er, om de empiriske resultater fra design 1 er i overensstemmelse med Blom-Hansens: Han finder, at sammenlægning er forbundet med en forværret budgetoverholdelse på 568 kroner per indbygger i 2006, hvilket svarer til resultaterne fra model (6), hvor kontrolvariable ikke er medtaget. Men når disse inddrages i model (7), så øges behandlingseffekten med 12 pct. til 634 kroner per indbygger. Man kan her argumentere for, at effekten af at blive sammenlagt underestimeres hos Blom-Hansen. Dette understøttes af, at i de øvrige modeller (3)-(5), hvor der også tages højde for tidsmæssige og stedlige afhængigheder, er behandlingseffekten også større med 6 til 13 pct. Underestimeringen af den diskrete effekt af at blive sammenlagt kan tilskrives, at Blom-Hansen ikke tager højde for en række forhold, der ikke relaterer sig til sammenlægningerne, men som det er væsentligt at tage højde for, jf. det foregående afsnit.

Resultater fra design 2

De to resterende hypoteser 2A og 2B vedrører effekten af antallet af kommuner i sammenlægningsgrupperne. De empiriske resultater for ligning (3) gives i model (11) til (15) i tabel 3.

Effekten af antallet af kommuner er positiv som forventet, men samtidig også insignifikant i alle specifikationer af modellen. De empiriske resultater afkræfter derfor hypotese 2A. Hvad angår kontrolvariablene, så er effekterne af ændringen i driftsbudgetterne og kontanthjælpsmodtagere signifikante med det forventede fortegn. Effekten af ressourcegrundlag er positiv som forventet, men insignifikant, og effekten af ændringen i arbejdsløshed er både insignifikant og har skiftende fortegn. Disse kontraintuitive resultater skyldes formentlig, at de fortsættende kommuner ikke er medtaget i modellen. Ydermere er der stadig betragtelige tidsmæssige og stedlige afhængigheder i kommunerne budgetoverholdelse: Over en tredjedel af den samlede variation kan tilskrives forskelle mellem kommunerne, når der ikke tages højde for stedlige afhængigheder, hvilket falder til en tiendedel, når der tages højde for det.

Resultaterne for ligning (4) er givet i model (16) til (20), og her ser vi, at effekten af antallet af kommuner varierer betydeligt i de enkelte år: I årene 2003 til 2005 er effekten i alle tilfælde insignifikant og negativ med en effekt på mellem -27 og -53 kroner per indbygger. I 2006 er effekten derimod højsignifikant og positiv på mellem 146 og 155 kroner per indbygger. Dette svarer til, at når antallet af kommuner i en sammenlægningsgruppe stiger med én kommune, så forværres budgetoverholdelsen med 0,5 pct. af sammenlægningskommunernes

Table 3: Empiriske resultater fra design 2 (fuldt sample)

Model	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Estimationsmetode	OLS	OLS	FGLS (AR-1)	MLRI	MLRI (AR-1)	OLS	OLS	FGLS (AR-1)	MLRI	MLRI (AR-1)
Kontrollvariable	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja
D2004	40 (41)	76 (89)	192** (74)	139 (83)	182* (77)	66 (75)	124 (108)	250* (99)	191 (110)	237* (100)
D2005	-1 (52)	61 (103)	199* (86)	136 (90)	187* (89)	-28 (114)	49 (145)	210 (133)	132 (118)	193 (12)
D2006	-113 (62)	-51 (108)	34 (88)	2 (85)	27 (86)	-508** (123)	-426** (148)	-328* (138)	-366** (112)	-337** (120)
Antal kommuner	15 (21)	10 (23)	29 (24)	10 (25)	25 (25)	-31 (30)	-29 (32)	-27 (33)	-27 (33)	-27 (33)
Antal kommuner * D04						-12 (29)	-24 (28)	-25 (28)	-25 (36)	-25 (32)
Antal kommuner * D05						12 (43)	3 (41)	-3 (41)	1 (36)	-2 (38)
Antal kommuner * D06						186** (50)	176** (49)	173** (49)	174** (36)	173** (41)
Δ Driftsudgifter	-327** (66)	-389** (52)	-373** (42)	-385** (40)		-324** (65)	-390** (51)	-385** (49)	-371** (40)	-385** (39)
Ressourcegrundlag (forskæle)	10 (11)	1 (9)	6 (9)	2 (8)		10 (11)	1 (8)	1 (8)	5 (9)	2 (8)
Indbyggertal (ln)	-78 (44)	-93* (46)	-82 (51)	-90 (52)		-77 (44)	-92 (47)	-92 (47)	-80 (51)	-89 (52)
Δ Arbejdsløshed	-35 (38)	17 (33)	-13 (37)	12 (35)		-39 (37)	18 (32)	18 (32)	-16 (36)	11 (34)
Δ Kontantbøjsmodtagere	143** (43)	89* (37)	133** (34)	96* (32)		143** (44)	86* (37)	86* (37)	133* (33)	95* (31)
Intercept	414** (59)	377** (93)	254** (85)	327** (88)	270* (88)	513** (77)	461** (106)	368** (100)	406** (99)	376** (98)
Effekt antal kommuner (2004)						-43 (30)	-53 (29)	-51 (29)	-52 (33)	-51 (33)
Effekt antal kommuner (2005)						-19 (31)	-29 (31)	-29 (31)	-27 (33)	-29 (33)
Effekt antal kommuner (2006)						155** (41)	147** (41)	146** (41)	147** (33)	146** (33)
Obs.	868	868	868	868	868	868	868	868	868	868
R ²	0,008	0,079	0,142			0,035	0,104	0,178		
Rho			0,558		0,461			0,567		0,445
ICC kommuneniveau				0,367	0,106				0,387	0,150

Noter: Sub-samplet består af kun sammenlægningskommunerne efter behandlingen indtræder. I tabellen rapporteres de standardiserede koefficienter med deres standardfej i parentes (i OLS og FGLS-estimerede modeller oplyses robuste standardfej clustret på kommuneniveau). Øvrige forkorrelser omtales i noterne til tabel 2.

gennemsnitlige budgetterede nettodriftsudgifter i 2006 (som udgjorde 29.443 kroner per indbygger). Da sammenlægningsgrupperne har mellem to og syv kommuner, er den maksimale effekt lig med 730 til 775 kroner per indbygger, hvilket svarer til godt 2,5 pct. af driftsbudgettet. Angående kontrolvariablene så er der ingen forskelle til modellerne for ligning (3). Alt i alt bekræfter de empiriske resultater hypotese 2B, da der er en robust effekt af antallet af kommuner i sammenlægningsgrupperne, der er statistisk såvel som økonomisk signifikant.

Det er sværere at sammenligne de empiriske resultater fra design 2 med Blom-Hansens (2010), da common pool-størrelse operationaliseres forskelligt. En måde at foretage en sammenligning på er ved at se sammenholde de fundne maksimale effekter: Blom-Hansen finder en insignifikant effekt på 29 kroner per indbygger, hvilket giver en maksimal effekt på 668 kroner per indbygger. Den maksimale effekt fra design 2 er 9 til 16 pct. højere, hvorfor man i lighed med tidligere kan argumentere for, at Blom-Hansen også underestimerer den kontinuære effekt af at blive sammenlagt.⁶

Konklusion

I denne artikel er forventningen om en sammenhæng mellem common pool-størrelse og projektstørrelse fra loven om 1 over n blevet undersøgt. Der er fundet empirisk belæg for en positiv sammenhæng i overensstemmelse med loven om 1 over n som formuleret af Weingast et al. (1981). Der findes dermed ikke støtte til Primo og Snyders (2008) argument om en negativ sammenhæng. Da der endvidere er vanskeligheder med empirisk at specificere betingelserne for førnævntes model, virker det oplagt, at fremtidige studier koncentrerer sig om den oprindelige formulering af loven.

Sammenhængen mellem common pool-størrelse og projektstørrelse bekræftes kun i det sidste år af behandlingsperioden, hvilket formentlig skyldes to forhold: For det første vidste sammenlægningskommunerne først i 2005, om de med sikkerhed skulle sammenlægges og med hvem. For det andet kunne sammenlægningskommunerne først i 2006 være sikre på ikke at blive pålagt sanktioner for eventuelle budgetoverskridelser, da disse først kunne identificeres et halvt år efter, sammenlægningerne var gennemført. Endvidere er der fundet empirisk belæg for en diskret og en kontinuer effekt af common pool-størrelse på projektstørrelse. De fundne effekter er statistisk såvel som økonomisk signifikante og er robuste på tværs af to forskellige undersøgelsesdesign baseret på to forskellige samples, som hver især er specificeret i fem forskellige modeller. I forhold til Blom-Hansens (2010) undersøgelser er der i artiklen blevet argumenteret for, at effekten af at blive sammenlagt underestimeres hos førnævnte.

En vigtig substantiel pointe kan sluttelig også drages fra de empiriske resultater: Reformen af lokale og regionale myndigheder forekommer med større hyppighed i dag. Disse er kun samfundsøkonomisk forsvarlige, såfremt fordelene med at reformere overstiger omkostningerne. Omfanget af disse omkostninger er et forsømt område i den eksisterende litteratur, som fremtidig forskning bør rette op på.

Noter

1. Artiklen er en teoretisk og metodisk videreudvikling af forfatterens ph.d.-afhandling (Hansen, 2011). Forfatteren vil gerne takke Forskningsprogrammet om Strukturreformen, Det Kommunale Momsfond og Indenrigs- og Sundhedsministeriet for finansieringen af min ph.d.-afhandling. Ligeledes tak til en række forskere, der har bidraget med konstruktive tanker og kommentarer, særligt Professor Poul Erik Mouritzen, Professor Asbjørn Sonne Nørgaard og Lektor Robert Klemmensen.
2. Eksempelvis har Sønderborg og Vejen kommuner nogenlunde samme relative størrelse på 2,3-2,4 når operationaliseret jf. Blom-Hansen (2010: 69). Men common pool-størrelsen er markant forskellig, da der er henholdsvis fire og syv kommuner i deres sammenlægningsgruppe.
3. Brugen af interaktioner kan skabe problemer med multicollinearitet, og at man derfor får for konservative (store) standardfejl. Selvom det er at foretrække at undgå enhver form for bias, så er det et mindre problem, når man søger konservative estimater som i denne artikel.
4. De empiriske analyser er baseret på et balanceret paneldatasæt for de danske kommuner (217/243 per år) fra 1996 til 2006. En række kommuner ekskluderes på baggrund af tre kriterier: Hvis kommunen har haft både kommunale og amtslige opgaver; hvis kommunen har været del af en frivillig kommunesammenlægning urelateret til Strukturreformen; og hvis kommunen har været under administration i perioden 1986-2006. Dermed reduceres antallet af kommuner fra 270-275 til 243.
5. I modellen indgår et sæt binære årsindikatorer (1996 er referencekategori). Når kontroller udelades, er den tosidede p-værdi for G_i lig 0,049, og når de inkluderes (uden den binære variabel for valgår *qua* sættet af årsindikatorer), stiger p-værdien til 0,794.
6. For yderligere at underbygge resultaternes robusthed blev model (11) til (20) reestimeret med inddragelse af distriktsstørrelse som operationaliseret henholdsvis hos Blom-Hansen (2010) og Hansen (2011). Effekten af common pool-størrelse bibeholdt sin signifikans og fortegn, uanset hvilken operationalisering blev anvendt. Dog faldt effektstørrelsen i model (16) til (20) til mellem 110 og 134 kroner per indbygger, når operationaliseringen fra Hansen (2011) blev anvendt. Kom-

munernes overholdelse af anlægsbudgetterne blev også undersøgt i modeller identiske med model (1) til (20). I design 1 findes ikke nogen robust, signifikant behandlingseffekt. I en specifikation svarende til model (6) findes der dog en positiv og signifikant behandlingseffekt i 2006 på 613 kroner per indbygger, men denne bliver insignifikant og reduceres til 457 kroner, når kontrolvariablene medtages. Blom-Hansen (2010: 61) finder tilsvarende en effekt på 465 kroner, som er signifikant på et 10 pct. niveau, hvilket dog er et noget højt signifikansniveau givet antallet af observationer. I design 2 findes ikke nogen signifikant, robust effekt af common pool-størrelse. Alt i alt indikerer dette, at de statslige restriktioner har været så stærke på anlægssiden, at kommunerne har været forhindret i at handle opportunistisk. Det skal endvidere bemærkes, at der ikke er nævneværdige tids-mæssige eller stedlige afhængigheder på anlægssiden.

Litteratur

- Angrist, Joshua D. og Alan B. Krueger (1999). Empirical Strategies in Labor Economics, pp. 1277-1366 i Orley Ashenfelter og David Card (red.), *Handbook of Labor Economics*. Amsterdam: Elsevier.
- Angrist, Joshua D. og Jörn-Steffen Pischke (2009). *Mostly Harmless Econometrics. An Empiricist's Companion*. Princeton: Princeton University Press.
- Bekendtgørelse nr. 1462 af 19/12/2005. *Bekendtgørelse om regulering af væsentlige økonomiske dispositioner i kommunerne i 2006*.
- Bhatti, Yosef og Kasper Møller Hansen (2010). Who "Marries" Whom? The Influence of Societal Connectedness, Economic and Political Homogeneity, and Population Size on Jurisdictional Consolidations. *European Journal of Political Research* 50 (2): 212-238.
- Blom-Hansen, Jens (1998). *Studier i statens styring af den kommunale sektors økonomi*. Aarhus: Forlaget Politica.
- Blom-Hansen, Jens (2007). Pengeafbrænding før lukketid? Om kommunernes økonomiske dispositioner op mod kommunesammenlægningerne i 2007, pp. 23-54 i Vibeke Lehmann Nielsen og Niels Ploug (red.), *Når politik bliver til virkelighed. Festskrift til Professor Søren Winter*. København: SFI.
- Blom-Hansen, Jens (2010). Municipal Amalgamations and Common Pool Problems: The Danish Local Government Reform in 2007. *Scandinavian Political Studies* 33 (1): 51-73.
- Cook, Thomas D. og Donald T. Campbell (1979). *Quasi-experimentation. Design & Analysis Issues for Field Settings*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Finansministeriet (2004a). *Kommunal Budgetoversigt. Budget 2004 og aftalerne*. København: Finansministeriet.

- Finansministeriet (2004b). *Aftaler om den kommunale økonomi for 2005*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2005). *Kommunal Budgetoversigt. Budget 2005 og aftalerne*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2006). *Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2007*. København: Finansministeriet.
- Gelman, Andrew og Jennifer Hill (2007). *Data Analysis Using Regression and Multi-level/Hierarchical Models*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hague, Rod, Martin Harrop og Shaun Breslin (1998). *Comparative Government and Politics. An Introduction* (4. udg.). London: MacMillan.
- Hansen, Sune Welling (2011). *Towards Genesis or the Grave. Financial Effects of Local Government Mergers*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Hinnerich, Bjørn Tyrefors (2009). Do Merging Local Governments Free Ride on Their Counterparts when Facing Boundary Reform? *Journal of Public Economics* 93 (5-6): 721-728.
- Houlberg, Kurt (1999). Budgetoverskridelsernes anatomi. *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 80 (3): 200-232.
- Houlberg, Kurt og Tim Jeppesen (2007). *De drilske kommunale budgetter*. Aarhus: KREVI.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004a). *BEK nr 1045 af 29/10/2004. Bekendtgørelse om godkendelse af iværksættelse af kommunal anlægsvirksomhed for 2005*.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004b). *BEK nr 533 af 13/06/2004. Bekendtgørelse om godkendelse af iværksættelse af kommunal anlægsvirksomhed for 2004*.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2006). *Det kommunale budget 2006*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Jordahl, Henrik og Che-Yuan Liang (2010). Merged Municipalities, Higher Debt: on Free-riding and the Common Pool Problem in Politics. *Public Choice* 143 (1-2): 157-172.
- Lov nr. 439 af 09/06/2004. *Lov om ændring af lov om kommunernes styrelse, lov om Hovedstadens Udviklingsråd og lov om Hovedstadens Sygehusfællesskab (Bemyndigelse til fastsættelse af regler om iværksættelse af kommunal anlægsvirksomhed m.v.)*.
- Lov nr. 549 af 24/06/2005. *Lov om midlertidig binding af kommunernes og amtskommunernes overskudslikviditet*.
- Meyer, Bruce D. (1995). Natural and Quasi-Experiments in Economics. *Journal of Business & Economic Statistics* 13 (2): 151-161.
- Morgan, Stephen L. og Christopher Winship (2007). *Counterfactuals and Causal Inference. Methods and Principles for Social Research*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Mouritzen, Poul Erik (1989). The Local Political Business Cycle. *Scandinavian Political Studies* 12 (1): 37-55.
- OECD National Accounts. *Table: OECD National Accounts – Volume IV – General Government Accounts – Detailed tables (in millions of national currency)*.
- Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Primo, David M. og James M. Snyder (2008). Distributive Politics and the Law of 1/n. *The Journal of Politics* 70 (2): 477-486.
- Regeringen (2004). *Aftale om strukturreform*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Serritzlew, Søren (2004). *Offentlig budgetlægning i et institutionelt perspektiv*. Aarhus: Forlaget Politica.
- Serritzlew, Søren (2005). Breaking Budgets: An Empirical Examination of Danish Municipalities. *Financial Accountability & Management* 21 (4): 413-435.
- Weingast, Barry R., Kenneth A. Shepsle og Christopher Johnsen (1981). The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics. *Journal of Political Economy* 89 (4): 642-664.
- Wooldridge, Jeffrey M. (2008). *Introductory Econometrics. A Modern Approach* (4. udg.). Florence: South-Western CENGAGE Learning.

Appendiks: Beskrivelse af variable

Budgetoverholdelse på skattefinansierede nettodrifts- og anlægsudgifter
Etårig ændring i netto- drifts- og anlægsudgifter

Operationalisering:

Budgetoverholdelse er operationaliseret som regnskab fratrukket budget. Overholdelsen er udtrykt i DKK per indbygger i 2000-priser (deflatering er foretaget med pris- og lønniveaet).

De skattefinansierede drifts- og anlægsudgifter er operationaliseret som de samlede drifts- eller anlægsudgifter fratrukket brugerfinansierede udgifter (for 1996-2000 funktionerne 0.50-0.53, 0.60-0.65, 1.01-1.04, 1.06 og 5.30; for 2001-2006 funktionerne 1.01-1.04, 1.06, 1.40-1.43, 1.50-1.55 og 5.30).

Nettodrifts-/anlægsudgifter er operationaliseret som bruttodrifts-/anlægsudgifter fratrukket drifts-/anlægsindtægter og statsrefusion.

Den etårige ændring er udtrykt i 1.000 DKK per indbygger i 2000-priser (deflatering er foretaget med pris- og lønniveaet).

Kilder:

Budgettal fra Danmarks Statistiks Statistikbank BUD1.

Regnskabstal fra Danmarks Statistiks Statistikbank REG11.

Kommunernes brugerfinansierede udgifter i budget for 1996-1997 fra Danmarks Statistiks Statistikbanks BUD32X. Og for 1998-2006 fra BUD32.

Kommunernes brugerfinansierede udgifter i regnskab fra Danmarks Statistiks Statistikbanks REG31.

Kommunernes indbyggertal fra Danmarks Statistiks Statistikbank BEF1A.

Etårig ændring i kontanthjælpsmodtagere

Operationalisering:

Antallet af kontanthjælpsmodtagere er operationaliseret som modtagere under 67 år, som har modtaget en form for kontanthjælpsydelse. Antallet er udtrykt i pct. af antallet af personer i den arbejdsdygtige alder (17- til 66-årige).

Kilder:

Antallet af kontanthjælpsmodtagere fra Danmarks Statistiks Statistikbank KH1R.

Antallet af personer i den arbejdsdygtige alder fra Danmarks Statistiks Statistikbank BEF1A.

Etårig ændring i arbejdsløshed

Operationalisering:
Arbejdsløshed er operationaliseret som antallet af arbejdsløse i pct. af antallet af personer i den arbejdsdygtige alder (17- til 66-årige).

Kilder:

Antallet af arbejdsløse fra Danmarks Statistiks Statistikbank AARD.

Antallet af personer i den arbejdsdygtige alder fra Danmarks Statistiks Statistikbank BEF1A.

Forskel mellem budgetteret og faktisk ressourcegrundlag

Operationalisering og kilder:
Forskellen i ressourcegrundlag er operationaliseret som det faktiske grundlag fratrukket det budgetterede grundlag. Ressourcegrundlaget beregnes som beskatningsgrundlaget tillagt en beregnet beskatningsgrundlagsværdi. Forskellen i ressourcegrundlag er udtrykt i DKK per indbygger i 2000-priser. En udførlig beskrivelse af udregning og kilder gives i Hansen (2011).

Jacob Gerner Hariri

Kausal inferens i statskundskaben¹

Kausal inferens er ikke blot tidens mode i empirisk samfundsforskning, det er også en forudsætning for at kunne designe eller evaluere policy-interventioner i praksis. Denne artikel definerer den kausale relation og diskuterer i forlængelse deraf, hvilke kriterier der må stilles, før det er identificeret, hvorvidt og i hvilken grad et fænomen er årsag til et andet. Artiklen viser, hvorfor det formelle krav her til må være, at den uafhængige variabel er eksogen, og der argumenteres for, at de tre kriterier tidsrækkefølge, fravær af spuriøsitet og teoretisk begrundelse kan være upræcise i samfundsfaglige observationsstudier. Desuden illustrerer et eksempel, hvordan samfundsfaglige observationsstudier kan søge at leve op til det formelle kriterium for kausal inferens.

Kausal inferens – hvornår og i hvilken grad et fænomen kan siges at være årsag til et andet – er et af de vanskeligste og mest kontroversielle metodiske og videnskabsteoretiske emner. Det er vanskeligt, fordi det kan siges at involvere noget ikke observerbart, nemlig den kontrafaktiske situation, hvori årsagen ikke var indtruffet. Det er kontroversielt, fordi kausalitet igennem lang tid af en positivistisk forskningstradition blev afvist som grundlæggende uvidenskabeligt: Verden bestod af korrelationer, kausal inferens var *storytelling*.

Denne artikel diskuterer kausal inferens i statskundskaben. Det er i dag velkendt og accepteret, at kausal inferens forudsætter korrelation, men at korrelation omvendt ikke er tilstrækkelig for kausal inferens. Derfor opstilles normalt et sæt af kriterier, som en observeret korrelation skal opfylde, før den kan betragtes som kausal. I statskundskaben er disse kriterier (Andersen, 2010: 104):

1. Tidsrækkefølge: Den uafhængige variabel indtræffer før den afhængige.
2. Teori: Den kausale sammenhæng skal være teoretisk begrundet.
3. Fravær af spuriøsitet: Der må ikke være andre variable, der påvirker både den afhængige og den uafhængige variabel.

Der argumenteres i denne artikel for, at det første kriterium ikke hjælper til at identificere en kausal effekt, hvis der er stiafhængighed i det empiriske system, der undersøges. Det andet kriterium er ikke nødvendigt for at identificere en kausal effekt, og det hjælper ikke til at udsondre den kausale effekt fra den observerede korrelation. Desuden argumenteres der for, at det tredje kriterium skal skærpes: Der må ikke være andre variable, som *har sammenhæng med* både

den uafhængige variabel og den afhængige variabel. Artiklen er således ikke et katalog over empiriske metoder til kausal identifikation men et forsøg på mere grundlæggende at afdække og diskutere de bagvedliggende kriterier herfor.²

En kausal relation defineres som en asymmetrisk relation mellem to fænomener, årsag og virkning, hvor den betingede sandsynlighed for virkning, når årsag er til stede, adskiller sig fra den ubetingede sandsynlighed for virkning. I overensstemmelse med denne definition vises det at for at kunne identificere den kausale virkning af en uafhængig variabel, skal denne være eksogen, hvor eksogenitet betyder, at (a) den afhængige variabel ikke virker tilbage på den uafhængige (ingen omvendt kausalitet) samt, at (b) ingen af de faktorer, der korrelerer med den uafhængige variabel, må korrelerer med de faktorer, der korrelerer med den afhængige.

Eksogenitet er ikke et absolut krav i en praktisk empirisk undersøgelse – lige så lidt som perfekt normalfordelte residualer i praksis er et absolut krav i en regressionsanalyse. Men det er artiklens påstand, at det er en præcis formulering af den formelle betingelse for kausal identifikation, og at en præcis formulering af et problem er det bedste udgangspunkt for at tage hånd om det. I praktisk arbejde må man så forsøge, så godt det lader sig gøre, at leve op til disse betingelser. I et afsluttende afsnit illustreres det derfor med et praktisk eksempel, hvordan observationsstudier kan designes, så den uafhængige variabel kommer nærmere at opfylde kravet om eksogenitet.

Først opridses dog et par linjer af kausalitetsbegrebets historie, ligesom der afsættes tid til at afklare og definere den kausale relation. Selvom artiklens ærinde er epistemologisk, må vi definere den kausale relation, før vi kan identificere den.

Et rids af kausalitetens historie

Tænkningen om kausalitet og kausal inferens har dybe videnskabshistoriske rødder. Således sondrede Aristoteles fx mellem fire årsagstyper, men betonedes selv den såkaldt *finale* årsag – fænomenernes naturlige tilstand, der drager dem imod deres naturlige form. Den finale årsag til, at en sten falder, er, at stenens naturlige form findes på jorden. Damp derimod stiger til vejrs, fordi dampens naturlige form er luftig (Sløk et al., 2007: 94-95). I overensstemmelse med dette kausalitetsbegreb var videnskabens rolle i antikken at begribe hensigten og den naturlige form bag ting og fænomener og klassificere dem derefter (Sløk et al., 2007: 226f.).

Med fremkomsten af mekanikken og den moderne fysik i renessancen ændredes både kausalitetsbegrebet og synet på videnskaben. Videnskabens rolle blev nu ikke længere set som klassifikatorisk men mere dynamisk at begribe

fænomenernes opståen og deres indbyrdes relationer. Årsagen til et fænomen var nu ikke længere dets essens, men de andre fænomener, der har medført det. Kausalitetsbegrebet blev hermed den virkende årsag – den som frembringer sin virkning.

I samfundsvidenskaben i dag er det dominerende kausalitetsbegreb også den virkende årsag. Spørgsmålet om, hvordan vi identificerer, hvorvidt og hvor meget årsag påvirker virkning (altså spørgsmålet om kausal inferens), har været omstridt i videnskaberne i hvert fald siden David Humes intellektuelle hovedrengøring, der henviste sofistikeret og snik-snak til bålet: "*Does it contain any abstract reasoning concerning quantity and number?* No. *Does it contain any experimental reasoning concerning matter of fact and existence?* No. Commit it then to the flames: for it can contain nothing but sophistry and illusion" (citeret i Hoover, 2001: 10)

Hume forsøgte at formulere en empirisk verificerbar tilgang til kausalitet. Han afviste derfor, at kausalitet kunne bestå i en nødvendig relation mellem årsag og virkning, da nødvendighed ikke er empirisk observerbar. I stedet definerede Hume en kausal relation ved hjælp af de tre observerbare kriterier, at (i) årsag skal indtræde før virkning, at (ii) årsag og virkning skal være rumligt eller tidsligt tilstødende fænomener, samt at (iii) årsag og virkning altid optræder sammen. Humes tre kriterier blev siden kritiseret for ikke at kunne skelne sammenhænge fra årsagssammenhænge. Således blev det allerede i samtiden påpeget, at ifølge Humes kriterier ville mandag aften være årsag til tirsdag morgen (Psillos, 2009: 136).

Inspireret af Humes afvisning af det ikke-observerbare afviste positivister langt op i det 20. århundrede kausalitet som uvidenskabeligt (Keuzenkamp, 2000). Videnskabens rolle var at observere og registrere tilbagevendende sammenhænge: Vi kan observere to fænomener og måle deres samvariation, men at kalde det ene årsag og det andet virkning er storytelling, ikke videnskab. "Science is measurement", kausalitet er snik-snak (Keuzenkamp 2000: viii). Det var som eksponent for denne holdning, at Bertrand Russell i 1913 sammenlignede kausalitet med monarkiet: et levn fra fortiden, der kun overlever, fordi det fejlagtigt regnes for harmløst (Russell, 1913).

Igennem de seneste årtier har denne radikale positivisme fortaget sig. Nu er det ikke blot videnskabeligt accepteret men højeste mode at søge at identificere kausale sammenhænge. Kausalitet og kausal inferens er "back with a vengeance", som videnskabsteoretikeren Nancy Cartwright i 2007 formulerede det (2007: 1). Efter denne forfatters mening bidrager genoplivningen af den kausale inferens til at højne statskundskabens praktiske relevans. Når *statskundskaber* konstruerer eller evaluerer et politisk tiltag, er det ikke nok som de

radikale positivister at betragte verden som et sæt af relationer, hvor fænomener samvarierer. Det er ikke nok for eksempel at konstatere, at skolebørn, der spiser frokost, klarer sig bedre end børn, der ikke gør, eller at deltagere i jobtræningskurser kommer hurtigere i arbejde end ledige, der ikke er i jobtræning. Det relevante (men uhyre vanskelige) spørgsmål er, hvorvidt frokosten eller jobtræningen i sig selv er kausalt relevant for karakterniveauet henholdsvis beskæftigelsesraten. For at kunne intervenere på fornuftig vis i samfundet må vi vide, hvilken virkning den pågældende intervention har. Derfor er en empirisk relevant statskundskab også en statskundskab, der søger at afdække årsagssammenhænge og således eksplicit bestræber sig på at opnå kausal identifikation.

Dette er imidlertid vanskeligere end som så. Som nævnt indledningsvis er der tradition for ligesom Hume at opstille kriterier, som en observeret sammenhæng skal opfylde, før den kan udlægges som en årsagssammenhæng. I statskundskaben anvendes traditionelt de tre ovennævnte kriterier. For så vidt som disse kriterier er nøglen til kausal inferens, er det naturligvis væsentligt, at de diskuteres. Først vender vi os dog mod det begrebslige og forsøger at afklare, hvad der menes med en kausal relation.

Begrebsafklaring: Hvad er en kausal relation?

Når vi i daglig tale siger, at x forårsager y , underforstår vi ikke dermed, at y virker tilbage på x (Mackie, 1974; Simon, 1953; Winship og Sobel, 2001). Hvis vi betragter de to udsagn (i) ”vejret påvirker mit valg af overtøj” og (ii) ”jobtræning påvirker lediges sandsynlighed for at komme i beskæftigelse”, er det i udsagn (i) oplagt, at y ikke virker tilbage på x – mit tøjvalg påvirker ikke vejret. Derimod er det i udsagn (ii) formentlig tilfældet, at y virker tilbage på x – hvorvidt og hvor længe man deltager i jobtræning, afhænger af sandsynligheden for at finde arbejde. Pointen er her, at denne empiriske feedback-effekt ikke er indeholdt i udsagn (ii) og heller ikke i selve kausalitetsbegrebet: Uanset om virkeligheden er reciprok (således at y i et givet tilfælde også påvirker x), er kausalitetsbegrebet asymmetrisk. Årsag forholder sig til virkning på en måde, som virkning ikke kan siges at forholde sig til årsag. Årsag forårsager virkning, det modsatte er ikke tilfældet. En årsagssammenhæng er derfor en asymmetrisk relation mellem to fænomener (årsag og virkning), hvori årsag kan siges at have kausal prioritet (Mackie, 1974: 160).

Dette er desværre mindre trivielt, end det lyder. For uanset om årsagssammenhængen betragtes probabilistisk (således at årsag forandrer sandsynligheden for virkning) eller deterministisk (således at årsag er nødvendig og/eller tilstrækkelig for virkning), er relationen logisk set *ikke* asymmetrisk. Dette er problematisk, når nu kausalitetsbegrebet er det.

Vi benytter her kausalitetsbegrebet probabilistisk. Det er i overensstemmelse med daglig brug og med meget empirisk arbejde i samfundsvidenskaberne (Suppes, 1970; Mahoney, 2008). Hvis vi i daglig tale siger, ”du får hovedpine, hvis du drikker mere vin”, mener vi dermed, at sandsynligheden for at vågne med hovedpine er større, hvis du fortsætter med at drikke, end hvis du ikke fortsætter. Vi mener ikke, at du med garanti undgår hovedpine, hvis du stopper drikkeriet (hvorved ”mere vin” ville være en nødvendig årsag til hovedpine), og vi mener heller ikke, at hovedpinen med sikkerhed indtræffer, hvis drikkeriet fortsætter (hvorved ”mere vin” ville være en tilstrækkelig årsag til hovedpine).

Vi siger altså, at x har en kausal effekt på y , hvis den betingede sandsynlighed for y givet x er større (eller mindre) end den ubetingede sandsynlighed for y : $P(y|x) \neq P(y)$. Vi forstår dermed årsagen som en ”sandsynlighedsforandrer” (Mahoney, 2008). Denne forståelse er praktisk anvendelig, fordi den er bred nok til at omfatte både nødvendige årsager, tilstrækkelige årsager, nødvendige og tilstrækkelige årsager samt såkaldte *inus*-årsager.³ Den er imidlertid tilsvarende upræcis, fordi den ikke formår at skelne mellem disse. Ved at observere en forandret betinget sandsynlighed for y kan det ikke umiddelbart afgøres, om relationen mellem x og y har karakter af nødvendighed eller tilstrækkelighed.

Værre er det dog, at sammenhængen ikke er asymmetrisk. Hvis den betingede sandsynlighed for y givet x er større end den ubetingede sandsynlighed for y , så gælder det modsatte også – at den betingede sandsynlighed for x givet y er større end den ubetingede sandsynlighed for x .⁴ Eller mere mundret: Hvis x er årsag til y (i betydningen sandsynlighedsforandrer), er y også årsag til x . Samme problem opstår for de deterministiske opfattelser af kausalitet. For eksempel gælder det, at hvis en årsag er nødvendig og tilstrækkelig for en virkning, følger det logisk, at virkningen også er nødvendig og tilstrækkelig for årsagen: Vi kan aldrig observere y uden x , ligesom vi aldrig kan observere x uden y (Mackie, 1974: 160ff).

Det viser sig altså, at både en deterministisk og meget stram fortolkning af årsag som en nødvendig og tilstrækkelig betingelse samt en probabilistisk og mere løs fortolkning af årsag som sandsynlighedsforandrer løber ind i samme problem: Hvis årsag forårsager virkning, forårsager virkning årsag. Det er derfor ikke fyldestgørende simpelthen at definere kausalitet ved, at årsag forandrer sandsynligheden for virkning. I tillæg må vi eksplicit kræve, at relationen er asymmetrisk, således at årsag har kausal prioritet.

Efter disse overvejelser kan en kausal relation defineres som en *relation mellem årsag og virkning, som er asymmetrisk, fordi årsag har kausal prioritet, og hvor*

den betingede sandsynlighed for virkning givet årsag adskiller sig fra den ubetingede sandsynlighed for virkning.

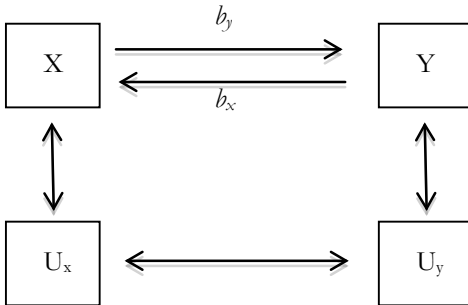
Denne definition er todelt: For det første skal der være en sammenhæng, og for det andet skal sammenhængen være asymmetrisk. Det første er let nok: Hvis der er korrelation mellem to fænomener, er den betingede sandsynlighed for det ene givet det andet anderledes end den ubetingede sandsynlighed for det ene. Det vanskelige punkt i definitionen er det andet led – for hvordan ved vi, om årsagen har kausal prioritet?

Næste afsnit viser, at for at kunne identificere størrelsen af en asymmetrisk årsagssammenhæng skal den uafhængige variabel være eksogen, hvor eksogenitet er defineret ved de to præcise betingelser (a) og (b) nævnt indledningsvis.

Eksogenitet som betingelse for kausal identifikation

Vi begynder fra det forsigtige (men for samfundsvidenskaben realistiske) udgangspunkt, at vi har observeret en sammenhæng mellem to fænomener målt ved de to variable, x og y , men at vi ikke ved, om x er årsag til y eller omvendt. Desuden er der en række andre faktorer (u_x), som varierer med x , ligesom der også er faktorer (u_y), der varierer med y . Figur 1 illustrerer denne situation, hvor alt i udgangspunktet hænger sammen (dog for visse faktorer vedkommende kun indirekte).

Figur 1: Korrelation mellem x og y



b_y angiver den kausale påvirkning fra x til y og er den størrelse, vi søger at identificere. Tilsvarende angiver b_x størrelsen af påvirkningen fra y til x . Situationen i figur 1 er i overensstemmelse med forståelsen af årsag som sandsynlighedsforandrer, idet sandsynligheden for y er anderledes, når x er til stede, end når x ikke er. Det er dog oplagt, at dette ikke nødvendigvis kan tilskrives x . Den betingede sandsynlighed for y givet x kan ændre sig, fordi y påvirker x , eller fordi u_x og u_y øver indflydelse på x og y .

Figuren illustrerer dermed, at hvis vi skal identificere b_y – størrelsen af den kausale påvirkning fra x til y – skal vi stille betingelser, som (a) eliminerer pilen fra y til x samt (b) eliminerer pilen mellem u_x og u_y . For at se dette mere tydeligt, opskrives situationen som et system af to ligninger (Simon, 1953; 1954), hvor årsager står til højre for lighedstegnet, og virkninger til venstre (se Hoover, 2001: 38f.):

$$\begin{aligned} (1) \quad & y = b_y x + a_y u_y \\ (2) \quad & x = b_x y + a_x u_x \end{aligned}$$

Ligning (1) viser y som funktion af x og ”alt andet”, mens ligning (2) viser x som funktion af y og ”alt andet”. Variablene x og y , der måler de to fænomener, vi interesserer os for, kan direkte observeres. Der er dog stadig fire ubekendte i systemet: Effekten af x på y (b_y), effekten af y på x (b_x), korrelationen mellem y og ”alt andet” (a_y) samt korrelationen mellem x og ”alt andet” (a_x). Vi kan alene ved at tælle ligninger og ubekendte indse, at dette system ikke kan identificere effekten af x på y (altså b_y): Til de fire ubekendte er der kun to ligninger. Derfor er vi nødt til at lægge yderligere to restriktioner ned over systemet, så antallet af ligninger svarer til antallet af ubekendte. De påkrævede restriktioner er kriterierne (a) og (b):

$$\begin{aligned} (a) \quad & b_x = 0 \\ (b) \quad & E[u_x u_y] = 0 \end{aligned}$$

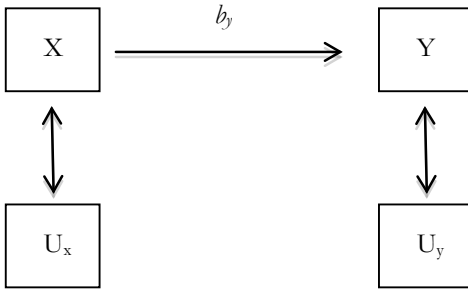
Det første af disse kriterier, $b_x = 0$, siger, at y ikke må påvirke x ; der er ikke omvendt kausalitet. Det andet, $E[u_x u_y] = 0$, siger at der ikke må være nogen korrelation mellem ”alt det, som korrelerer med y ” og ”alt det, som korrelerer med x ”. Det er altså ikke tilstrækkeligt, at den uafhængige og den afhængige variabel ikke påvirkes af samme tredjevariabel. Hvis blot x og y korrelerer med forskellige tredjevariable, som er indbyrdes forbundne, er (b) ikke længere opfyldt. Disse betingelser muliggør kausal identifikation, fordi det oprindelige ligningssystem nu kan omskrives til:

$$\begin{aligned} (1') \quad & y = b_y x + a_y u_y \\ (2') \quad & x = a_x u_x \end{aligned}$$

Systemet med (1') og (2') har nu den ønskede kausale struktur, hvor x er (inus)-årsag til y , og b_y angiver størrelsen af den kausale påvirkning. x bestemmes i relation (2'), hvori y ikke indgår. Først derefter bestemmes y i relation (1'),

hvor x og u_y indgår. x bestemmes dermed først og har kausal prioritet over y . Sammenhængen mellem x og y er inferentielt asymmetrisk, således forstået at vi kan slutte os fra tilstedeværelsen af x til (en del af) y , mens vi omvendt ikke kan slutte os fra y til x . Vi siger, at x er eksogen, fordi x bestemmes uden for det system, hvori y bestemmes. Og det er netop denne eksogenitet, der gør os i stand til at identificere den kausale effekt af x på y som b_y . Grafisk kan det nye ligningssystem illustreres som vist nedenfor.

Figur 2: Kausal identifikation af størrelsen af påvirkningen af x på y



Det er værd at bemærke, at b_y svarer præcist til OLS-estimatoren i en lineær regression.⁵ Dette understreger den praktiske relevans af vores overvejelser: Kun hvis (a) og (b) er opfyldt, kan OLS-estimatoren fortolkes kausalt. Hvis ikke er den blot et udtryk for korrelation.

Det skal understreges, at både (a) og (b) skal være opfyldt, før vi kan identificere en kausal påvirkning af x på y . Hvis (a) ikke er opfyldt, kan pilen fra y til x i figur 1 ikke elimineres. Det betyder, at b_y ikke kan fortolkes som et kausalt estimat, idet b_y også indeholder feedback-effekten fra y på x . Hvis omvendt (b) ikke er opfyldt, kan pilen mellem u_x og u_y ikke elimineres. I dette tilfælde er en del af korrelationen mellem x og y spuriøs, selvom ingen af de to variable i sig selv korrelerer med samme tredje faktor. Dette bliver ”fejlagtigt” opfanget af b_y , som derfor i denne situation ikke længere kan udlægges som den kausale effekt af x på y . James Mahoney (2008: 423) skriver, at det som regel er tilstrækkeligt, at (a) er opfyldt, men at kausale slutninger ”strengt taget” forudsætter både (a) og (b). Denne formulering er uheldig. Hvis (b) ikke er opfyldt, ved vi ikke, om estimatet af b_y i virkeligheden opfanger ”noget af alt det andet, som korrelerer med både x og y ”. Derfor er begge betingelser (a) og (b) nødvendige. De er samtidig tilstrækkelige: Hvis der er korrelation, og den uafhængige variabel opfylder (a) og (b), udtrykker b_y den kausale påvirkning fra x til y .

Betingelse (b) er en skærpelse af formuleringen om, at samme variabel ikke må påvirke både den uafhængige og den afhængige variabel. I figur 1 er der korrelation mellem x og u_y (via u_x), men det er formelt set ikke korrekt, at u_y påvirker både x og y : Sammenhængen mellem den uafhængige variabel og en relevant tredjevariabel går her via en fjerde variabel, og det er tilstrækkeligt til at umuliggøre identifikation af den kausale påvirkning fra x på y . Det er i denne skærpede form, der i praktisk empirisk arbejde bør argumenteres for fravær af spuriøsitet.

Vi har nu defineret den kausale relation og demonstreret, at den uafhængige variabel skal opfylde (a) og (b) og i denne betydning være eksogen, før størrelsen af den kausale påvirkning fra den uafhængige på den afhængige variabel kan identificeres. Vi fortsætter med at diskutere, hvorvidt kriteriet om tidsrækkefølge og teoretisk begrundelse også kan siges at identificere en kausal relation.

Tidsrækkefølge og kausal identifikation

Betingelsen om, at ”værdien på den uafhængige variabel bliver bestemt før værdien på den afhængige variabel” (Andersen, 2010: 104), stemmer overens med vores dagligdags oplevelse af verden: Billardkuglen bevæger sig først *efter*, vi har stødt til den. Desuden introducerer betingelsen som krævet en asymmetri i relationen mellem årsag og virkning: Årsag er nu det fænomen, som kommer før virkning, og i hvis tilstedeværelse den betingede sandsynlighed for virkning forandres.

Betingelsen er således både intuitivt appellerende, logisk og ontologisk meningsfuld. Det argumenteres der ikke imod. Argumentet er, at der i samfundsvidenskaben er praktiske problemer forbundet med at bruge tidsrækkefølge til at identificere størrelsen af den kausale effekt af x på y .

Således er betingelsen i praksis irrelevant, hvis der er stiafhængighed i det empiriske system, der undersøges. Stiafhængighed betyder løst formuleret, at fortidige variabelværdier påvirker nutidige variabelværdier. For den kausale identifikation implicerer stiafhængighed, at hvis x på et givet tidspunkt er endogen, så vil x også være endogen på et tidligere tidspunkt. Dette er nogenlunde intuitivt, for en sammenhæng mellem samme variabel på to tidspunkter (altså stiafhængighed) betyder, at eventuelle endogenitetsproblemer blot flyttes tilbage i tid, hvis vi erstatter en nutidig variabelværdi med en tidligere: Sammenhængen mellem x_{t_0} og x_{t-1} flytter blot endogenitetsproblemet fra t_0 til t_{-1} , hvis vi erstatter x_{t_0} med x_{t-1} i en empirisk analyse. Dette gælder uanset, om det er den afhængige variabel, der er stiafhængig, den uafhængige eller ”alt det

andet, som korrelerer med x eller y ” (den interesserede læser henvises til noten for den formelle udledning).⁶

Antag til eksempel at x i figur 1 er demokrati og y økonomisk udvikling. Her er x endogen, idet økonomisk udvikling virker tilbage på demokrati (Przeworski et al., 2000: 90), ligesom der er et komplekst samspil af vanskeligt observerbare tredjevariable, som varierer med både x og y (se evt. Acemoglu et al., 2008). Hjælper det i denne situation at betragte sammenhængen mellem demokrati tilbage i tid og økonomisk udvikling i nutiden, når vi skal identificere b_y ? Nej – og det skyldes den massive stiafhængighed i systemet. Således er både demokrati og økonomisk udvikling træge variable, der afhænger af sig selv i fortiden. Det betyder, at enhver endogenitet tilbage i tid også skaber nutidig endogenitet: F_x vil demokrati tilbage i tid (på t_{-j}) afhænge (positivt) af økonomisk udvikling på t_{-j} . Hvis økonomisk udvikling i dag afhænger positivt af sig selv i fortiden, vil sammenhængen mellem demokrati i fortiden og økonomisk udvikling i dag indeholde den træge (positive) effekt af økonomisk udvikling i fortiden og dermed overvurdere den kausale effekt af demokrati på udvikling. Eksemplet illustrerer, og note *vi* viser, hvad der menes med, at kravet om tidsrækkefølge i empiriske undersøgelser med stiafhængighed er irrelevant: Hvis x_{t_0} er endogen, vil x_{t-1} også være det.

Den praktiske anvendelighed af kriteriet vanskeliggøres yderligere af strategisk handlen. Som Asbjørn Sonne Nørgaard (2007: 239) rigtigt har understreget, antages det i megen samfundsvidenskab, at aktører handler på baggrund af deres forventninger til fremtiden. Det er fx en af de bærende antagelser i spilteorien, hvor spil over flere perioder som bekendt løses ”bagfra”. Den rationelle aktør begynder så langt ude i fremtiden, som hendes tidshorizont tillader, træffer det bedst mulige valg i denne fremtidige periode og regner sig derefter baglæns tilbage til nutiden. Her er det naturligvis ikke fremtiden, der påvirker nutiden – det er den nutidige *forventning* om, hvad der sker på et senere tidspunkt, der er årsag til agenternes handling i nutiden. Dette skaber problemer i de empiriske analyser, hvor agenternes forventninger ikke observeres: Der eksisterer simpelthen ikke en observerbar årsag på t_0 for udfaldet på t_1 .

At dette kan have praktiske konsekvenser illustrerer Adam Przeworski et al.’s demokratiindeks (2000: 23-28): Betragt et spil over to perioder. I første periode beslutter en regering, om den vil afholde valg; i den anden beslutter vælgerne, hvorvidt regeringen skal fortsætte. Regeringens forventning til valgresultatet i den anden periode påvirker beslutningen i første periode således, at regeringen kun afholder valg, når den har en forventning om at blive genvalgt. Forfatterne lægger dette simple spil til grund og argumenterer for, at selvom valg handlingen på t_0 ideelt set er årsag til det folkelige mandat på t_1 (2000: 27),

så kan det ikke afvises, at valget kun blev afholdt, fordi regeringen forventede at vinde – og ikke ville være blevet afholdt, hvis regeringen havde forventet at tabe. Problemet er, at forfatterne ikke kan observere regeringens forventninger *ex ante*, kun udfaldene (valg, ikke-valg; valgsejr, valgnederlag). Så på grund af strategisk handlen og ikke-observerbare forventninger vælger Przeworski et al. at klassificere de lande, hvori regeringen afholder valg, men aldrig taber, som diktaturer. Eksemplet illustrerer, hvordan strategisk handlen kan betyde, at udfald (valget på t_0) kan have ikke-observerbare årsager, samt at forfatterne i mangel af bedre søger årsagen til udfaldet på t_0 i udfaldet på t_1 (valgresultatet). Det illustrerer vanskeligheden ved kravet om tidsrækkefølge i situationer med strategisk handlen.

Det skal understreges, at der ikke argumenteres imod tidsrækkefølgens ontologiske gyldighed i kausale betragtninger. Det er formentlig ontologisk uangribeligt, at årsag indtræder før virkning. Det påpeges, at kravet kan have nogle svagheder i praktisk empirisk forskning: Hvis der er stiafhængighed i det empiriske system, der undersøges, løser kravet ikke eventuelle endogenitetsproblemer men rykker dem blot tilbage i tiden. Hvis der er strategisk handlen, kan den teoretisk relevante årsag til et givet udfald ofte ikke observeres.

Teoretisk forklaring og kausal identifikation

Ved en forklaring forstår vi, at den mekanisme, der fører fra den uafhængige til den afhængige variabel, specificeres (Elster, 2007: 21; Gerring, 2010: 1502). Ved en teoretisk forklaring forstår vi, at mekanismen sandsynliggøres gennem teoretiske argumenter men ikke nødvendigvis identificeres empirisk. Der argumenteres i dette afsnit for, at kriteriet nok bestyrker os i, at den kausale effekt er en delmængde af den observerede korrelation, men at kriteriet ikke hjælper os til at identificere den kausale effekt. Desuden argumenteres der for, at en teoretisk forklaring ikke er nødvendig for at identificere en kausal effekt.

Betragt igen systemet i figur 1 og lad fortsat x repræsentere demokrati og y økonomisk udvikling. Der kan da relativt let gives teoretiske forklaringer på såvel effekten fra x til y (b_y) som det modsatte (b_x). I dette system indeholder den observerede korrelation mellem x og y altså størrelsen ($b_y + b_x + \text{øvrige}$ sammenhænge). At b_y kan begrundes teoretisk, udelukker dog ikke en teoretisk begrundelse af b_x (eller af øvrige sammenhænge) og retfærdiggør dermed ikke, at korrelationen ($b_y + b_x + \text{øvrige}$ sammenhænge) fortolkes som b_y . Mere generelt kan man sige, at den kausale relation, vi interesserer os for (b_y), er en delmængde af den observerede korrelation ($b_y + b_x + \text{øvrige}$ sammenhænge). Da formålet med at opstille kriterier for kausal identifikation netop er at udsondre denne delmængde, hjælper kriteriet om teoretisk forklaring ikke til at udsondre

b_y , hvis der også kan gives teoretiske forklaringer på de øvrige sammenhænge i systemet (hvad der ofte kan i samfundsvidenskaben). Kriteriet kan i stedet ses som et minimumskriterium, der hjælper os til at udsondre nonsens-korrelationer: Der kan ikke gives en teoretisk tilfredsstillende forklaring på, at antallet af storke skulle påvirke antallet af børnefødsler, og korrelationen kan derfor afskrives. Kravet om en teoretisk forklaring er således et minimumskriterium, der kan bestyrke os i, at b_y ikke er nonsens og således faktisk er en delmængde af korrelationen. Men det hjælper os ikke til at forkaste b_x eller de øvrige sammenhænge.

Kravet om teoretisk forklaring er heller ikke nødvendigt for at identificere b_y : Man kan godt identificere en kausal sammenhæng uden at kunne forklare den. Betragt følgende generelle eksempel: I et eksperimentelt forskningsdesign placeres en gruppe forsøgspersoner efter randomiseret udvælgelse i to grupper, en behandlingsgruppe og en kontrolgruppe. Behandlingsgruppen modtager en given stimulans, x , som kontrolgruppen ikke modtager, hvorefter begge grupper måles med hensyn til et relevant udfald, y . I dette forskningsdesign kan den gennemsnitlige kausale påvirkning af x på y identificeres som den gennemsnitlige forskel i udfaldet i behandlings- og kontrolgruppen. Det eksperimentelle forskningsdesign identificerer dermed, hvor meget x i gennemsnit påvirker y , men det giver ikke i sig selv en kausal forklaring på, hvorfor det sker.

Som et konkret eksempel kan vi betragte Ignaz Semmelweis' opdagelse af sammenhængen mellem lægers håndvask og reduceret dødelighed i barselsstuen. Resultatet blev afskrevet af samtiden – Louis Pasteur havde nemlig endnu ikke opdaget bakterier, og dermed var der endnu ikke etableret et teoretisk fundament for Semmelweis' opdagelse (Best og Neuhammer, 2004: 233). At sammenhængen, da den blev opdaget, ikke kunne forklares teoretisk, betød imidlertid ikke, at den ikke var kausal. Eksemplerne illustrer altså, at en teoretisk forklaring ikke er en nødvendig betingelse for at identificere størrelsen af en kausal sammenhæng.

Det skal understreges, at dette ikke er et argument imod anvendelsen af teori i empiriske undersøgelser. Således illustrerer eksemplet med håndvask og dødelighed netop, hvordan samspillet mellem empiri og teori driver forskningen fremad. Opdagelsen af bakterier gjorde det muligt at færdiggøre den kausale kæde fra håndvask til reduceret dødelighed og dermed forklare Semmelweis' opdagelse. Teori er også vigtigt i praktisk empirisk arbejde, der ikke blot søger kausal identifikation (størrelsen af b_y) men kausal forklaring (mekanismen der forbinder x og y). Hvis man fx vil forklare, hvorfor beskyttelse af ejendomsretten på langt sigt påvirker den økonomiske udvikling, er det ikke nok at henvise til størrelsen af b_y . En forklaring forudsætter, at det specificere-

res, om påvirkningen går gennem investeringsniveau, teknologiudvikling eller noget andet. Forklaringen forudsætter teoretiske antagelser, for ved at sige at veldefinerede ejendomsrettigheder fremmer investeringslysten, gøres teoretiske antagelser om aktørpræferencer.

Teori spiller således en meget væsentlig rolle i empiriske analyser. Artiklens ærinde er dog ikke, hvad der driver forskningen fremad, eller hvordan empiriske sammenhænge forklares. Artiklens ærinde er så præcist som muligt at få indsnævret, hvilke kriterier der kan stilles til en observeret sammenhæng, før vi kan sige at have identificeret størrelsen af den kausale effekt. I denne snævre sammenhæng er en teoretisk forklaring formelt set hverken nødvendig eller tilstrækkelig.

Kausal identifikation i observationsstudier: nøglen er design

I dette afsnit bevæger vi os fra det abstrakte til det praktiske og eksemplificerer, hvordan empirisk samfundsforskning i praksis kan søge at opnå kausal identifikation – selv under det vilkår at det meste hænger sammen, og ingen variabel dermed umiddelbart er eksogen. Først skal der drages en parallel mellem den beskrevne tilgang til kausal identifikation og det eksperimentelle forskningsdesign.

Som nævnt indledningsvis er en af de fundamentale vanskeligheder ved kausal inferens, at vi ikke kan observere, hvad der ville have været virkningen, hvis årsagen (kontrafaktisk) var udeblevet. Vi kan fx ikke spole tiden tilbage til den hypotetiske situation før en eksplosion og observere, hvad der ville være sket, hvis gnisten var udeblevet. Derfor forsøger mange typer forskningsdesign at konstruere et tillempet kontrafakta ved hjælp af observerbart data. Dette tillempede kontrafakta kan så sammenlignes med det faktisk forekommende og derved danne baggrund for en kausal slutning. Dette er udgangspunktet i den såkaldte Rubins kausalmodel (Winship og Sobel, 2001), men betingelsen for at kunne opnå kausal inferens er også i denne model, at den uafhængige variabel opfylder (a) og (b).

Logikken bag det tillempede kontrafakta kommer klarest til udtryk i et eksperimentelt forskningsdesign. Her sikrer den tilfældige udvælgelse af forsøgspersoner, at behandlingsgruppen og kontrolgruppen gennemsnitligt set er ens på alle dimensioner bortset fra, at den ene gruppe får et stimuli, som den anden ikke får. Kontrolgruppen fungerer dermed som et gennemsnitligt kontrafakta for behandlingsgruppen, og derfor kan vi drage en valid kausal slutning om den gennemsnitlige kausale virkning af det stimuli, behandlingsgruppen udsættes for.

Parallellen er her, at den tilfældige udvælgelse netop sikrer, at stimuli (den uafhængige variabel) er eksogen og dermed opfylder (a) og (b). Hvis x opfylder (a) og (b), er værdien af x i gennemsnit den eneste (relevante) forskel på de undersøgte observationer. Der er således ingen bagvedliggende faktorer, der forklarer x , som også påvirker de øvrige variable, ligesom ingen af de øvrige variable påvirker x . At opfylde (a) og (b) betyder derfor, at den uafhængige variabel i praksis er tilfældigt fordelt på tværs af observationerne, og efter samme logik som i det eksperimentelle forskningsdesign betyder eksogeniteten, at der kan drages en valid kausal slutning om en gennemsnitlig årsagssammenhæng.

Imidlertid minder samfundet mere om figur 1 end om et eksperimentelt laboratorium: Næsten alle faktorer påvirker hinanden, og det er ofte vanskeligt at hævde, at en relevant samfundsmæssig variabel i en relevant samfundsmæssig sammenhæng er eksogen eller tilfældigt fordelt. Dermed er det også vanskeligt at identificere kausale sammenhænge i empirisk samfundsforskning.

Den konstruktive lære er imidlertid, at selvom det er vanskeligt, er det ikke umuligt. Det kræver dog et velgennemtænkt forskningsdesign. Da artiklen her ikke er tænkt som et katalog over empiriske design, nøjes jeg med at illustrere dette med et eksempel på, hvordan man kan designe observationsstudier således, at den uafhængige variabel opfylder (a) og (b).

Antag for eksempel, at vi ønsker at identificere den kausale påvirkning af ændringer i national indkomst på sandsynligheden for borgerkrig på tværs af lande i Afrika. Dette er en vanskelig empirisk problemstilling, idet hverken (a) eller (b) er opfyldt. For det første er der omvendt kausalitet, idet sandsynligheden for borgerkrig påvirker den nationale indkomst, lige såvel som den nationale indkomst påvirker sandsynligheden for borgerkrig. Dette problem kan ikke løses ved simpelthen at betragte værdier for national indkomst på et tidligere tidspunkt end borgerkrigen: Den nationale indkomst bliver skabt af borgere, som træffer deres beslutning om at investere, opfinde eller uddanne sig på baggrund af deres forventninger om fremtiden – herunder naturligvis deres forventning om sandsynligheden for borgerkrig. Desuden er der betydelig stiftafhængighed i både national indkomst og sandsynligheden for borgerkrig, så som vist ovenfor vil det ikke fjerne endogenitetsproblemet at benytte tidligere værdier for national indkomst. For det andet er kriterium (b) heller ikke opfyldt, idet der næsten med sikkerhed er historiske og kulturelle faktorer, som ikke kan observeres, men som hænger sammen med både den nationale indkomst og sandsynligheden for borgerkrig. Alt dette betyder, at den nationale indkomst ikke er eksogen i denne sammenhæng, og størrelsen af den kausale påvirkning herfra på sandsynligheden for borgerkrig kan ikke umiddelbart identificeres.

Edward Miguel et al. (2001) løste problemet ved i et kendt studie at benytte variation i nedbøren som kilde til eksogen variation i den nationale indkomst i afrikanske lande. Da landbrug stadig spiller en betydelig økonomisk rolle i Afrika, har mængden af nedbør målbare nationaløkonomiske konsekvenser. Derfor benyttede forfatterne kun den del af den nationale indkomst, som afhænger af nedbøren, til at identificere den kausale påvirkning af indkomst på sandsynligheden for borgerkrig. Dette giver kausal identifikation, fordi nedbør i denne sammenhæng opfylder (a) og (b): Sandsynligheden for borgerkrig påvirker ikke mængden af nedbøren, ligesom det nok er begrænset, i hvilken grad at de faktorer, som påvirker nedbøren (fx atmosfæriske trykforhold), påvirker sandsynligheden for borgerkrig andet end gennem den nationale indkomst.

I eksemplet benyttes nedbør formelt set som instrument-variabel for national indkomst. Pointen her er dog ikke det enkelte forskningsdesign – dertil er det alt for rudimentært beskrevet. Pointen er, at selv under det vilkår, at det meste hænger sammen og kun få variable kan siges at være eksogene i udgangspunktet, så findes der standardiserede forskningsdesign som er skræddersyet til kausal identifikation (jf. henvisningerne i note 2).

Konklusion

Lidt stiliseret kan man opstille to idealtypiske syn på kausal identifikation i observationsstudier. Den ene idealtypiske kan repræsenteres ved en af de første multivariate analyser i samfundsvidenskaben, Yules analyse af årsager til fattigdom i England fra 1899. Yule fandt samvariation, men sprogbroen var kausal, og spørgsmålet om kausal inferens blev gemt i en berømt fodnote: ”Strictly, for *due to read associated with*” (1899: 270, note 25). Den anden idealtypiske position siger, at kun kontrollerede eksperimenter – aldrig observationsstudier – kan give anledning til kausale slutninger. Argumentet i artiklen her er tænkt som en mellemposition. Det er ikke nok at lade som om, at korrelation er kausalitet og feje indvendinger ind under gulvtæppet og ned i fodnoter. Det bidrager selvsagt ikke til fagets praktiske relevans. Det bidrager dog lige så lidt at ignorere virkeligheden uden for det eksperimentelle laboratorium, en virkelighed som nu engang må studeres gennem observationsstudier. Den pragmatiske mellemposition siger, at selvom vi i mange situationer ikke kan gøre det perfekte, må vi i det mindste gøre det så godt, vi kan. Et første skridt er her at få afklaret, hvilke kriterier der kan stilles, før vi har identificeret en kausal effekt.

I definitionen af en årsagssammenhæng blev asymmetrien understreget: Årsag har kausal prioritet og forårsager virkning; det modsatte er ikke tilfældet. Det blev demonstreret grafisk og matematisk, at den asymmetri, der tillader identifikation af størrelsen af den kausale effekt af årsag på virkning, er eksoge-

nitet. Jeg argumenterede i den forbindelse for, at de tre gængse kriterier (fravær af tredjevariabel, tidsrækkefølge, teori) i mange praktiske anvendelser kan være upræcise. Det er mere stringent at argumentere for, at (a) der ikke må være omvendt kausalitet, samt (b) at intet af det, som korrelerer med den uafhængige variabel, må korrelerer med noget, som korrelerer med den afhængige.

Argumentet er ikke, at disse kriterier omdanner vores rodede virkelighed til et eksperimentelt laboratorium og gør statskundskab til naturvidenskab. Argumentet er, at vi så klart som muligt formulerer de endogenitetsproblemer, der præger statskundskabens emnefelt, at vi så klart som muligt forsøger at tage hånd om dem, og håbet er, at vi med tiden begynder at uddanne vore studerende i de metoder, som er skræddersyet til kausal identifikation – også efter det krævende kriterium, artiklen her har skitseret.

Noter

1. Forfatteren takker Politicas anonyme bedømmere samt Mogens Kamp Justesen, Sigge Winther Nielsen, Asmus Leth Olsen og Asger Moll Wingender for nyttige kommentarer.
2. Læseren henvises til udmærkede engelsksprogede bidrag, som “katalogiserer” metoder til kausal inferens. Herunder Winship og Morgan (1999); Blundell og Costa Dias (2008).
3. En inus-årsag er ikke i sig selv hverken nødvendig eller tilstrækkelig men en del af et sæt af årsager, som kollektivt frembringer virkningen (og er kollektivt tilstrækkelige). Virkningen kunne dog have været frembragt af andet (sættet af årsager er ikke kollektivt nødvendigt).
4. Den probabilistiske forståelse af kausalitet er symmetrisk, fordi $p(y|x) > p(y)$ implicerer, at $p(x|y) > p(x)$. Dette følger af Bayes' lov: $p(y|x) * p(x) = p(x|y) * p(y)$. Hvis udtrykket for $p(y|x) [= p(x|y) * p(y) / p(x)]$ substitueres ind i den første ulighed, kan udtrykket let manipuleres, således at det omvendte resultat følger (nemlig at y er kausalt relevant for x).
5. Ved at gange (1') og (2') med hinanden og tage den forventede værdi fås $E[xy] = b_y E[x^2] - E[u_x u_y]$. Idet $E[u_x u_y]$ er nul, kan udtrykket omskrives til den velkendte OLS-estimator (for den simple lineære regression uden skæring): $b_y = E[xy] / E[x^2]$.
6. Antag, at det sidste gælder – at u_y er stiafhængig og dermed afhænger af sig selv i fortiden som defineret af Scott Page (2006): $u_{y_t} = \rho u_{y_{t-1}} + e_t$. ρ måler graden af persistens og e_t repræsenterer tilfældige stød med konstant varians og middelværdi 0. Antag at vi i denne situation vil estimere en sammenhæng mellem to kontinuerte variable, x_t og y_t , hvor x_t betragtes som årsag til y_t , svarende til modellen $y_t = a + b x_t + u_{y_t}$. Antag imidlertid, at (b) ikke er opfyldt, således at $E[x_t u_{y_t}] \neq 0$. I denne situation løser det intet at erstatte den uafhængige variabel på tidspunkt t med samme va-

riabel på et tidligere tidspunkt: Selvom den uafhængige variabel kommer før den afhængige variabel, er (b) stadig ikke opfyldt, fordi u udviser stiafhængighed. Det indses let ved substitution: $E[x_{t-1}u_{yt}] = E[x_{t-1}(Q^*u_{yt-1} + e_y)] = Q^*E[x_{t-1}u_{yt-1}] \neq 0$. Altså er det kun i de sjældne tilfælde, hvor der ingen stiafhængighed er (svarende til $Q=0$), at det løser endogenitetsproblemet at erstatte x_t med x_{t-1} .

Litteratur

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, James Robinson og Pierre Yared (2008). Income and Democracy. *The American Economic Review* 98 (3): 808-842.
- Andersen, Lotte Bøgh (2010). Forskningskriterier, pp. 97-113 i Lotte Bøgh Andersen, Robert Klemmensen og Kasper Møller-Hansen (red.), *Metoder i statskundskab*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Best, M. og D. Neuhaser (2004). Ignaz Semmelweis and the Birth of Infection Control. *Quality Health Care* 13: 233-234.
- Blundell, Richard og Monica Costa Dias (2008). *Alternative Approaches to Evaluation in Empirical Microeconomics*. <http://www.ucl.ac.uk/-uctp39a/Blundell-CostaDias-27-09-2008.pdf>.
- Cartwright, Nancy (2007). *Hunting Causes and Using Them: Approaches in Philosophy and Economics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Elster, Jon (2007). *Explaining Social Behavior. More Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Gerring, John (2010). Causal Mechanisms. Yes But *Comparative Political Studies* 43 (11): 1499-1526.
- Hoover, Kevin (2001). *Causality in Macroeconomics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Keuzenkamp, Hugo (2000). *Probability, Econometrics, Truth: The Methodology of Econometrics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Mackie, John. (1974). *The Cement of the Universe: A Study of Causation*. Oxford: Clarendon Library of Logic and Philosophy.
- Mahoney, James (2008). Toward a Unified Theory of Causality. *Comparative Political Studies* 41 (4/5): 412-436.
- Miguel, Edward, Shanker Satyanath og Ernest Sergenti (2001). Economic Shocks and Civil Conflict: An Instrumental Variables Approach. *Journal of Political Economy* 112 (4): 725-753.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (2007). God statskundskab: Heksekunst eller håndværk? *Politica* 39 (3): 233-255.
- Page, Scott (2006). Path Dependence. *Quarterly Journal of Political Science* 1: 87-115.

- Przeworski, Adam, Michael M. Alvarez, José Antonio Cheibub og Fernando Limongi (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Psillos, Stathis (2009). Regularity Theories, pp. 131-157 i Helen Beebe, Christopher Hitchcock og Peter Menzies (red.), *Oxford Handbook of Causation*. Oxford: Oxford University Press: 131-157.
- Russell, Bertrand (1913). On the Notion of Cause. *Proceedings of the Aristotelian Society 1912-1913*: 1-26.
- Simon, Herbert (1952). On the Definition of the Causal Relation. *The Journal of Philosophy* XLIX (16): 517-528.
- Simon, Herbert (1953). Causal Ordering and Identifiability, pp. 49-75 i William C. Hood og T.C. Koopmans (red.), *Studies in Econometric Method. Cowles Commission for Research in Economics. Monograph No. 14*. New York: John Wiley and Sons Inc.
- Simon, Herbert (1954). Spurious Correlation: A Causal Interpretation. *Journal of the American Statistical Association* 49: 467-479.
- Sløk, Johannes, Mogens Pihl og Erik Lund (2007). *De europæiske ideers historie*. København: Gyldendal.
- Suppes, Patrick (1970). A Probabilistic Theory of Causality. *Acta Philosophica Fennica* XXIV.
- Yule, G. Udny (1899). An Investigation Into the Causes of Changes in Pauperism in England, Chiefly During the Last Two Intercensal Decades. *J. Roy. Statist. Soc.* 62: 249-295.
- Winship, Christopher og Stephen Morgan (1999). The Estimation of Causal Effects From Observational Data. *Annual Review of Sociology* 25: 659-707.
- Winship, Christopher og Michael Sobel (2001). *Causal Inference in Sociological Studies*. http://www.wjh.harvard.edu/soc/faculty/winship/cfa_papers/causalinference.pdf.

Rasmus Brun Pedersen og Flemming Juul Christiansen Europæisering af koalitioner mellem Folketingets partier¹

Påvirker EU-medlemskabet koalitionsdannelsen i Folketinget? Vi peger på, at det er tilfældet over tid, på tværs af regeringsfarve og politikområder og viser, at der er forskel på koalitionsdannelsen på lovgivning påvirket af EU sammenlignet med almindelig national lovgivning. Vi påpeger eksistensen af en stabil koalition af ”EU-partier”, som ud over at indgå overordnede aftaler om dansk europapolitik også sikrer regeringen flertal om EU-lovgivningen. Vi argumenterer for, at variationen i koalitions mønstrene skyldes, at regeringens dagsordenskontrol er mindre, når EU fastlægger indhold og timing. Regeringen kompenserer for den reducerede kontrol ved at inddrage en kerne af Folketingets partier i et fast samarbejde, der minder om politiske forligskredse. En række af de negative effekter af europæisering i form af parlamentarisk afkobling slår dermed mindre kraftigt igennem i det danske mindretalssystem.

På trods af en stigende interesse for hvordan EU påvirker sine medlemslandes parlamentariske arbejde, mangler der fortsat studier af, hvorvidt og hvor meget det europæiske samarbejde ændrer hverdagen i medlemsstaternes parlamenter. Fx efterlyser Raunio (2009) samt Raunio og Wiberg (2010) mere detaljerede empiriske analyser af, hvordan EU-medlemskabet påvirker samarbejdsrelationerne mellem de nationale parlamenters politiske partier.

Vores artikel fokuserer på et hidtil overset aspekt af dette, nemlig EU-medlemskabets påvirkning af partiernes flertalsopbygning i Folketinget. Europæisering kan defineres som en proces, i hvilken individuelle eller organisatoriske aktører eller institutioner reagerer på ændrede betingelser som følge af EU's udvikling (Ladrech, 2002: 393). Litteraturen har overvejende fokuseret på europæiseringens effekt på Folketingets institutioner, herunder særligt Europaudvalget. Vores artikel peger på relevansen af at fokusere på koalitionsdannelsen forud for partiernes aktivitet i Europaudvalget samt i folketingssalen efterfølgende. Vi identificerer en relativt fast koalition af ”EU-partier”, som er parter i de politiske aftaler, der overordnet fastlægger Danmarks EU-politik. Ved at sammenligne lovgivning, der udspringer fra EU, med normal national lovgivning, når vi ydermere frem til, at samme kreds af partier står bag størsteparten af de vedtagne love, som implementerer EU-regler, uanset hvilket politikområde det drejer sig om. Forskelle i regeringens dagsordenskontrol udgør en mulig forklaring på denne forskel. Resultaterne peger samlet på, at det er

væsentligt at inddrage koalitioner for at forstå Folketingets EU-koordinering, hvormed den hidtidige, overvejende institutionelt prægede litteratur sættes i et nyt perspektiv.

Håndteringen af EU-lovgivningen: Et koalitionsteoretisk udgangspunkt

Koalitionsdannelse mellem partier er et almindeligt fænomen i parlamentariske demokratier, når intet parti har flertal alene (Laver og Schofield, 1990). Mindretalsregeringer må derudover inddrage partier uden for regeringen, hvilket kan ske fra sag til sag eller med fast støtteparti (Strøm, 1990: 97). For Danmarks vedkommende findes også længerevarende, men emnemæssigt afgrænsede aftaler kaldet politiske forlig. Disse er karakteriseret ved, at regerings- og oppositionspartier sammen binder sig til at gennemføre og opretholde politik, så længe forliget løber (Christiansen, 2008; Pedersen, 2011). Det sker meget sjældent, at en lov vedtages uden om regeringspartierne (jf. dog Damgaard og Svensson, 1989). Den danske regering besidder, på linje med regeringer i de fleste andre parlamentariske systemer, en betydelig grad af dagsordenskontrol (Tsebelis, 2002: 93). Det indebærer, at de nationale regeringer i vidt omfang bestemmer over lovforslagenes substantielle indhold samt timingen for deres fremsættelse (jf. Döring, 1995; Bräuning og Debus, 2009). Regeringerne kan også forsøge at kontrollere flertalsdannelsesprocessen ved selv at vælge sine samarbejdspartnere samt at tilbyde dem kompensation.

Den europæiske integrationsproces antages at påvirke magtrelationerne mellem nationale regeringer og parlamenter til førstnævntes fordel pga. deres direkte deltagelse i Ministerrådets forhandlinger. Dette giver teoretisk mulighed for at tilegne sig en række informations- og ressourcemæssige fordele, som systematisk anvendes til at udøve indflydelse på indholdet af lovgivningen (Raunio, 1999, 2005; Raunio og Hix, 2000; Maurer og Wessels, 2001; Anderson, 2002; Goetz, 2005; Börzel og Risse, 2006). Forhandlingerne i EU-systemet fungerer imidlertid ikke kun til regeringernes fordel, da de på en række områder også begrænser regeringernes dagsordenskontrollerende funktion. Benz (2004) peger på, at nationale parlamenter og regeringer har langt mindre kontrol over indholdet og timingen af EU-initieret lovgivning sammenlignet med national lovgivning. Dette forstærkes for samarbejdets små medlemsstater, hvis muligheder for at sætte den europæiske dagsorden og bestemme indholdet af EU's lovgivningsproces er begrænset (Moravcsik, 1998; Anderson, 2002).

I Danmark kompliceres billedet af, at de danske mindretalsregeringer fra midten af 1990'erne er begyndt at basere deres indenrigspolitiske parlamentariske flertal på EU-skeptiske partier, som imidlertid ikke i samme grad kan for-

ventes at bakke op om initiativer og regulering fra EU. Regeringernes muligheder for at kontrollere beslutningsprocessen omkring EU-lovgivning adskiller sig dermed fra den normale nationale lovgivning, selvom de fortsat har brug for at skabe flertal om den EU-initierede lovgivning, da de i udgangspunktet er i mindretal på disse områder. Dermed bliver det mere fordelagtigt end på indenrigspolitikken at inddrage EU-positive oppositionspartier i flertalsdannelsen. Vi bør forvente særskilte, bredere koalitions mønstre omkring lovgivning påvirket af EU som følge af, at regeringens evne til at sætte den lovgivningsmæssige dagsorden, samt frit at vælge sine koalitions partnere, reduceres. Hermed bliver den mere afhængig af oppositionen for at vedtage denne type lovgivning. EU-medlemskabet udsætter de nationale regeringer for et kontinuerligt pres for at opbygge flertal omkring EU-relateret politik på tidspunkter og lovgivningsområder, som regeringen kun i begrænset omfang kan påvirke. I et mindretals-system som det danske bliver regeringen dermed relativt mere afhængig af en bredere inddragelse af den EU-positive del af oppositionen, end den ville blive på den nationale lovgivning, hvor den mere frit vil kunne vælge, hvornår eller om den vil fremsætte sine lovforslag.

Nationale regeringer – og i særlig grad mindretalsregeringer – må forventes at etablere procedurer, der kan håndtere dette kontinuerlige lovgivningsmæssige pres og systematisk reducere muligheden for at komme i mindretal (Benz, 2004; Auel og Benz 2005). Et redskab er at udvikle eller benytte allerede eksisterende parlamentariske mekanismer og arbejdsprocedurer. Dette sikrer stabile og længerevarende koalitioner for dermed at undgå usikkerhed og reducere de forventede transaktionsomkostninger, der opstår ved at skulle forhandle sine flertal fra sag til sag (Strøm og Lupia, 2008).

Disse mekanismer udfolder sig formelt i Europaudvalget, men giver sig uformelt udtryk på det europapolitiske område på to beslægtede måder. For det første kommer de til udtryk gennem formuleringen af såkaldte ”europapolitiske aftaler” eller ”nationale kompromisser” for EU-politikken, der fungerer som brede rammeaftaler for Folketingets EU-partier (jf. Folketinget, 2004, 2008). Selve aftalerne er uden udløbsdato og specificerer, at kun aftaleparterne kan ændre i dem, hvorved disse partier tildeles vetoret, som det også er kendt fra indenrigspolitiske forlig. Disse forligslignende arrangementer afspejler en fælles forståelse mellem deltagerne på det europapolitiske område, men de har et længere tidsperspektiv og er mindre policy-specifikke end traditionelle forlig, idet de primært handler om principper og procedurer for europapolitikken. For det andet ved etableringen af en parlamentarisk norm for den praktiske flertalsopbygning, som går ud på, at gruppen af selvudnævnt ansvarlige ”EU-partier” medvirker til at sikre, at påkrævede EU-initiativer bliver gennemført i

dansk lovgivning, så de danske EU-forpligtelser bliver overholdt. I forhold til indholdet er både regeringens og EU-partiernes indflydelse begrænset. I modsætning til en traditionel forligskreds har partierne dermed ikke vetoret i forhold til EU-implementeringen, men tværtimod en vidtgående forpligtelse til at varetage de danske EU-forpligtelser og herunder vedtage lovgivning, der sikrer EU-implementering. I lighed med forligskredse udgør EU-partierne dog en relativt bindende politisk ramme, inden for hvilken dansk EU-politik formuleres og forhandles (jf. Christiansen, 2008; Pedersen, 2009). Regeringen kompenserer dermed for sin reducerede dagsordenskontrol, der i et vist omfang tvinger den til at fremlægge en politik fastlagt af EU, ved at give en kreds af partier – herunder EU-positive oppositionspartier – en mere privilegeret adgang til EU-beslutningsprocessen for at yde sin støtte til den politik. Vi forventer, at denne forskel kommer til udtryk i partiernes stemmeadfærd, hvor vi bør forvente forskellige stemmemønstre mellem EU og almindelig national lovgivning.

Forventninger og hypoteser

Vores hypotese lyder, at dansk EU-politik formuleres i en kreds af partier, der uanset regeringsfarve medvirker til at sikre flertallene bag den til enhver tid siddende danske regering på EU-politikken. Uden dagsordenskontrol kan en regering ikke i samme omfang som med almindelig indenrigspolitik styre timingen og indholdet af sine lovforslag, men den skal alligevel bruge et flertal. Det kræver større indrømmelser til de partier, den vælger at benytte sig af i flertalsopbygningen. Partier med regeringspotentiale vil ydermere have en interesse i, at Folketingets behandling af EU-politikken ”fungerer” uden samtidig at afskære sig fra at benytte stemmer fra EU-skeptiske partier i andre spørgsmål. Vi forventer en højere grad af samarbejde mellem en stabil kreds af partier omkring de lovforslag, som relaterer sig til direkte dansk implementering af EU-initiativer, da disse områder er underlagt mindst national dagsordenskontrol. Sammenhængen forventes at gælde på tværs af politikområder og regeringsfarve. Omvendt vil partierne uden for aftalekredsen støtte en mindre del af implementeringslovgivningen, som Folketinget skal godkende, end det er tilfældet for EU-partierne. For national lovgivning forventer vi, at regeringens stærkere dagsordenskontrol gør, at den i højere grad benytter muligheden for at få gennemført mest muligt af sin fremlagte politik ved at samarbejde med det parlamentariske grundlag, uanset om loven i øvrigt tager hensyn til EU-regler eller ej.

Ligeledes forventer vi, at det gør en forskel for partiernes stemmeadfærd at blive inkluderet som en del af EU-koalitionen, altså at der er en ”før og efter effekt”. Dette tester vi ved at fokusere på Socialistisk Folkepartis stemmeadfærd

forud for partiets indtræden i det nye nationale kompromis på EU-politikken i 2004 og efterfølgende. På netop dette tidspunkt burde vi kunne observere en ændring.

Måling af europæisering af nationale koalitions mønstre

Raunio (2009: 326) peger på, at der mangler teoretisk konsensus om, hvordan "europæisering af national lovgivning" skal operationaliseres og måles. Dette har gjort det vanskeligt at formulere og anvende komparative mål for EU's indflydelse på de nationale parlamenter. Årsagen hertil er blandt andet forskelle i det omfang, hvormed regeringer udsteder bekendtgørelser eller dekretter, som ikke kræver parlamentarisk inddragelse i lovgivnings- og implementeringsarbejdet (Raunio, 2009). For det andet kan det være vanskeligt at måle den europæiske integrations indirekte indflydelse, da mange medlemslande undlader at registrere, om forslaget er omfattet af EU eller gør opmærksom på dette i behandlingen af det konkrete lovforslag. Danske lovforslag rummer imidlertid siden 1998 en systematisk stillingtagen til EU-elementer. Da vores fokus er på den parlamentariske koalitionsdannelse, har vi brug for et kvantitativt mål, der indfanger, hvordan partierne tager stilling, hvilket sker i forbindelse med vedtagelsen af lovforslag samt i forhold til mandatafgivning i Europaudvalget. Ligeledes har vi brug for en kvalitativ forståelse af, hvordan de europapolitiske aftaler forpligter de parlamentariske partier i lovgivningsprocessen.

Konceptualisering og operationalisering

Om national koalitionsdannelse er blevet europæiseret betyder, at vi må identificere, hvilke love er påvirket af EU. Derfor har vi kodet samtlige 2894 vedtagne love i det danske Folketing mellem 1998 og 2011 i forhold til deres EU-status. Administrativt fastsatte regler i form af bekendtgørelser mv., som implementerer EU-regler uden lovændringer, er ikke inkluderet i vores analyse, da vores primære fokus er at analysere koalitionsdannelsen mellem Folketingets partier på EU-området.

De fleste hidtidige danske (Blom-Hansen og Christensen, 2004; Kelstrup et al., 2008) og internationale opgørelser af loves EU-status (fx Raunio og Wiberg, 2010) har overvejende opereret med en ren dikotomi: EU eller ikke-EU. Argumentet om regeringens tabte dagsordenskontrol nødvendiggør en yderligere opdeling, der kan indfange både den indirekte og den direkte påvirkning af EU-samarbejdet. Dele af lovgivningen er udtryk for vedtagelsen af EU-initieret lovgivning fx i form af direktiver og forordninger, som indarbejdes i dansk lovgivning gennem Folketingets direkte godkendelse. Anden lovgivning er derimod påvirket af EU-retten, selvom den udspringer fra et rent dansk

initiativ. Denne indirekte påvirkning kan have flere former: Lovgivning som er begrænset af EU-ret, tilpasser sig denne, eller som eksempelvis kræver EU-notificering, ligesom en lov kan videreføre allerede gældende EU-implementering.² Endelig findes der national lovgivning, som EU ikke har relevans for.

Vi har kodet lovforslagene i tre kategorier, som indfanger henholdsvis den direkte og indirekte påvirkning samt den del af lovgivningen, der ikke er påvirket af EU. Her lægger vi os på linje med analyser og metoder i den danske Magtudredning, som har en lignende operationalisering af målingen af europæiseringen af den danske lovgivning (Togeby et al., 2003).³ Metodisk udbygger vi dog disse undersøgelser ved at opstille et tidsseriestudie frem for at foretage nedslag i enkelte samlinger, hvilket giver et mere fuldstændigt billede af udviklingstendenserne samt stabiliteten i koalitions mønstrene, som hidtil ikke har været undersøgt på baggrund af afstemningsdata fra Folketinget.

I vurderingen af den enkelte lovs EU-status har vi baseret vores kodning på en fortolkning af lovforslagets bemærkninger fremsat ved lovforslags fremsættelse. Andre studier støtter sig også til bemærkningerne i lovforslagene som primær kilde, hvormed vores operationalisering følger gængs praksis i forhold til hidtidige analyser af EU-emnet i dansk lovgivning (Togeby et al., 2003; Blom-Hansen og Christensen, 2004; Kelstrup et al., 2008; jf. desuden CE-POS, 2011). Fra 1998 har næsten alle lovforslags bemærkninger rummet en fast EU-rubrik, men vi har kodet samtlige bemærkninger. Vi undersøger dermed fire valgperioder fra 1998 til 2011.

For at opnå et mål for koalitionsdannelsen i Folketinget har vi endvidere inkluderet kvantitative data fra de politiske partiers tilslutning til afgivelse af mandater i Europaudvalget, som er blevet offentliggjort siden 2001. Mandat-afgivningsproceduren har til formål at garantere regeringen, at der ikke er et flertal imod dens forhandlingsposition.

Selvom regeringen meget sjældent har et flertal imod sig i udvalget, kan det skyldes, at inddragelsen af EU-partierne i forhandlingsprocessen op til den formelle mandatafgivning i udvalget påvirker regeringen sådan, at dens oplæg tilpasses oppositionen, så regeringen undgår at få et flertal imod sig. Omfanget af denne indflydelse kan kun meget vanskeligt måles kvantitativt. Derfor har vi i analysen suppleret den kvantitative dataindsamling med en række baggrundsinterviews med EU-ordførere og partiernes EU-politiske medarbejdere om de europapolitiske aftalers funktion i forhold til flertalsopbygning samt betydningen af, at aftalekredsen inddrages i lovgivningsprocessen. Vi har desuden studeret udvalgsberetninger samt udtalelser fra folketingsdebatterne, der synes at bekræfte eksistensen af en parlamentarisk norm, som forpligter en kreds af

EU-positive partier til at sikre overholdelsen af de danske EU-forpligtelser, når de kræver gennemførelse via lovgivning og dermed inddragelse af Folketinget.

EU i dansk lovgivning

I perioden fra 1998 til 2011 vedtog Folketinget i alt 2894 love, hvoraf omtrent 40 pct. indeholdt en eksplicit reference til EU i bemærkningerne til loven. Af disse angik godt 14 procentpoint implementering af direktiver, domstolsafgørelser mv., mens omtrent 26 pct. på anden måde var EU-relaterede. Lige knap 60 pct. af de vedtagne love i perioden fra 1998 til 2011 vedrørte ikke EU.

Tablet 1: EU's andel i dansk lovgivning behandlet i Folketinget 1998-2011

Regeringsperiode	Direkte implementering	National lovgivning EU-relateret	Al EU-omfattet lovgivning	National lovgivning - ikke EU-omfattet	Al lovgivning
1998-2001	110 (13,9)	216 (27,3)	326 (41,3)	464 (58,7)	790 (100)
2001-2005	97 (14,3)	172 (25,4)	269 (39,7)	409 (60,3)	678 (100)
2005-2007	88 (14,8)	135 (22,7)	223 (37,4)	373 (62,6)	596 (100)
2007-2011	118 (14,2)	232 (28,0)	350 (42,2)	480 (57,8)	830 (100)
Total	413 (14,3)	755 (26,1)	1168 (40,4)	1726 (59,6)	2894 (100)

Note: Procentsatser i parentes.

Niveauet er overordnet på linje med undersøgelser foretaget af Tøgeby et al. (2003), Kelstrup et al. (2008) samt CEPOS (2011).⁴ Andelen af dansk lovgivning med en eller anden form for EU-relation har på tværs af de enkelte regeringsperioder ligget relativt stabilt på omtrent 40 pct. Internationale undersøgelser af EU-lovgivningens betydning er både nået frem til højere og lavere niveauer. For Finland blev der fundet frem til en andel på omtrent 20 pct. (Raunio og Wiberg, 2010), hvorimod det gælder op mod 80 pct. af tysk lovgivning på forbundsniveau (Raunio, 2009). Det er imidlertid vanskeligt at sammenligne disse opgørelser på grund af forskellige nationale lovgivningstraditioner i forhold til loves antal og omfang.

Folketingets behandling af EU-lovgivning

Europapolitiske aftaler og aftalekredse i dansk EU-politik

Folketingets Europaudvalg betragtes i dele af litteraturen som en central nøgle til at forstå dansk EU-politik og dermed de danske partiers håndtering af flertalsdannelsen på EU-området. Dette afspejler en tendens i den internationale parlamentslitteratur til at opfatte stående udvalg som nødvendige forudsætnin-

ger for et stærkt nationalt parlament (Laver og Schofield, 1990; Strøm, 1990: 70-73; Damgaard, 1990). Europaudvalget nyder da også en særlig position blandt folketingsudvalg med tværgående koordinationsfunktioner (Jensen, 2003, 2007). På linje med Bille (1991), Benz (2004) samt Damgaard og Jensen (2005) opfatter vi dog den forudgående uformelle koordination mellem de politiske partier som en forudsætning for at forstå partiernes mandatafgivning i Europaudvalget. Aftalekredsen har traditionelt bestået af Venstre, Socialdemokraterne, Det Konservative Folkeparti og Det Radikale Venstre samt Centrumdemokraterne før 2001. Efter 2005 er Socialistisk Folkeparti i stigende grad blevet inkluderet i samarbejdet. Inden for aftalekredsen eksisterer den norm, at der skal findes ”en politisk forståelse i aftalekredsen”, inden ændringer i de danske EU-positioner kan gennemføres. Denne forståelse har i særlig udbredt grad gjort sig gældende i forbindelse med den danske deltagelse i europæiske traktatforhandlinger (Pedersen, 2009), men aftalestrukturens relevans inkluderer også forhandlingerne om indholdet og udformningen af den danske regerings forhandlingsmandater i Ministerrådet.

Ifølge interviews med EU-ordførerne er det knap så bindende at deltage i aftalekredsen som i de mere policyspecifikke politiske forlig. Alligevel kan regeringen ikke umiddelbart ignorere deltagerkredsens ønsker i en forhandling, da det parlamentariske flertal traditionelt skabes i denne kreds af partier. Evnen og viljen til at udøve indflydelse internt i kredsen afhænger af, hvor meget ”politisk kapital” de forskellige parter er villige til at investere i forhandlingerne. Ministeren kan ikke politisk holde til at kæmpe imod aftalepartnernes ønsker på alle de områder, der søges mandat til. Dette ville selvsagt være u hensigtsmæssigt i forhold til den praktiske deltagelse i Ministerrådets forhandlinger. Aftalekredsens medlemmer – dvs. partierne i kredsen, primært repræsenteret ved deres europapolitiske ordførere – har undertiden relativt nemt ved at gøre deres indflydelse gældende på de danske forhandlingsmandater. Det skyldes, at den pågældende minister typisk ikke ønsker at slide på sin politiske kapital, ligesom denne har brug for ikke at have et flertal imod sit forhandlingsmandat i de forestående forhandlinger i EU’s Ministerråd.

For oppositionspartierne er deltagelse i aftalekredsen forbundet med både rettigheder og pligter. Som modydelse for at kunne søge og udøve indflydelse på regeringens forhandlingspositioner forpligter de sig også til at sikre, at EU-initiativer bliver vedtaget i folketingssalen. Spørgsmålet om at opbygge ”politisk kapital” er derved også centralt for oppositionen, som vanskeligt kan holde til at kræve og søge indflydelse på mandaterne for efterfølgende ikke at levere ”den parlamentariske vare” i form af et politisk flertal bag regeringens forhandlingsresultater. Det påpeges, at deltagerne i aftalekredsen ofte vil ”strække

sig meget langt” i konkrete forhandlinger for at sikre en bred tilslutning og vedtagelse af de konkrete lovforslag. Det betyder, at kredsens deltagere søger at undgå konflikt i forbindelse med sagsbehandlingen, eftersom regeringen selv sagt ikke kan garantere, at de danske forslag indarbejdes i de endelige direktivforslag. Derfor vil oppositionspartierne typisk vælge at bakke op om de endelige forhandlingsresultater, selvom de ikke nødvendigvis afspejler indholdet i mandatet, forudsat at regeringen efter bedste evne har forsøgt at forsvare de danske positioner i en given forhandling. Forståelsen mellem kredsens partier om lovgivningsarbejdet på EU-politikken medvirker til en relativ smidig dansk lovgivningsprocedure fra mandater til egentlig lovgivning.

Kredsen af EU-partier spiller en rolle tidligt i lovgivningsprocessen, ikke mindst fordi eksistensen af denne – samt indholdet og principperne i de overordnede EU-politiske aftaler – er kendt af embedsværket og de relevante koordinationsministerier, som gennem deres deltagelse i forhandlingerne i EU-systemet søger at tage hensyn til, hvad der nationalt er muligt at vedtage.

Forhandlingerne i Europaudvalget

Tabel 2 viser, hvordan Europaudvalgets politiske partier har støttet VK-regeringens forhandlingsoplæg til mandatafgivning i perioden 2001-2011. Overordnet kan man se, at VK-regeringerne har baseret sine forhandlingsmandater på en relativt stabil kreds af partier bestående af Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre, Venstre og Det Konservative Folkeparti, altså de fire regeringspartier henholdsvis før og efter 2001. Ligeledes har Socialistisk Folkeparti givet mandat til eller undladt at stemme imod regeringens forhandlingsmandater i 86,6 pct. af de tilfælde, hvor regeringen har bedt om mandat.

Mindre overraskende er det, at Enhedslisten har afgivet tilslutning til færrest mandater (55,6 pct.), mens det ligeledes EU-skeptiske Dansk Folkeparti har givet tilslutning eller undladt at markere modstand i 71,3 pct. af tilfældene. Som forventet giver tallene umiddelbart et indtryk af en relativt stabil kreds af partier, som bakker op om den til enhver tid siddende regerings forhandlingsmandater. For tiden før 2001 findes der ikke tilsvarende årlige opgørelser. Jensen (2007: 221) har imidlertid opgjort andelen af mindretalsudtalelser i Europaudvalget mellem 1973 og 2001 og når frem til, at venstrefløjen (SF og længere til venstre) sagde fra i 13 pct., højrefløjen (partier til højre for V og K) i 16 pct. og partier med ”regeringspotentialer” i blot 4 pct. af tilfældene. Disse tal svarer til resultaterne efter 2001 og tyder dermed på en betydelig stabilitet på tværs af valg og regeringskonstellationer omkring flertalsdannelsen i Europaudvalget.

Tabel 2: Partiernes støtte til mandatafgivning i Europaudvalget 2001-2010

	2001	2001-2005	2005-2007	2007-2010	Gennemsnit
Enhedslisten	48,6	58,7	49,0	58,5	55,6
Socialistisk Folkeparti	90,5	88,0	85,8	84,4	86,6
Socialdemokraterne	100,0	96,4	92,9	91,8	94,4
Radikale Venstre	100,0	97,2	95,3	87,1	94,7
Konservative Folkeparti	99,4	100,0	100,0	100,0	100,0
Venstre	99,4	100,0	100,0	100,0	100,0
Dansk Folkeparti	79,0	74,7	65,6	72,1	71,3

Note: Optalte tilkendegivelser af ikke at gå imod regeringens forhandlingsmandat. Centrumdemokraterne, Kristeligt Folkeparti og Ny Alliance havde ikke plads i Europaudvalget i perioden. Den første kolonne dækker kun love vedtaget i 2001 i Folketingets 2000/01-samling.

Kilde: Europaudvalget (2001-2010).

Mandatafgivningen signalerer grundlæggende vilje til at sikre vedtagelse af forslag i folketingsalen, der måtte følge af regeringens forhandlinger i EU. Hvis et parti ikke mener, at det endelige resultat af forhandlingerne i tilstrækkelig grad opfylder det afgivne mandat, så kan det dog vælge at stemme imod efterfølgende i folketingsalen uden derved at bryde med den parlamentariske norm. Opgørelsen synes samlet at vise, at den siddende regering uanset partifarve formulerer sine EU-forhandlingsmandater hen over midten med EU-aftalepartierne i højere grad end sammen med sine traditionelle støttepartier i indenrigspolitikken. Det er dog vanskeligt at vurdere det konkrete indhold af disse mandater, da de kan indeholde både mere brede og snævre instrukser til ministeren.

Partiernes stemmeadfærd i folketingsalen

Tabel 3 sammenfatter partiernes stemmeadfærd i folketingsalen i forhold til vedtagen lovgivning i de fire regeringsperioder 1998-2011 for henholdsvis national lovgivning og områder påvirket af EU. I forhold til national lovgivning, der ikke er relateret til EU, viser tabellen, at VK-mindretsregeringerne har baseret hovedparten af sine flertal på støttepartiet Dansk Folkeparti, som har stemt for over 96 pct. af disse lovforslag. For Socialdemokraterne gjaldt det i 72,1 pct. af tilfældene i perioden 2001-2005, hvorefter stemmeandelen steg til henholdsvis 81,2 og 77,9 pct. for de seneste to regeringsperioder. Trods et lidt lavere tilslutningsniveau gælder næsten samme mønster for Det Radikale Venstre. Hvor Socialistisk Folkeparti i perioden fra 2001 til 2005 stemte for

Tabel 3: Afstemningsmønstre for vedtagne lovforslag 1998-2011 ud fra deres EU-status

Periode	Type lovgivning	Ja-andel											Enstemmighed
		EL	SF	S	RV	CD	KRF/KD	NA/LA	KF	V	DF	FRP/ FRI	
1998-2001	Direkte EU-implementering	55,5	86,4	100	100	90,0	91,8	-	89,1	88,2	73,6	68,1	31,8
	EU-relateret national lovgivning	57,9	82,9	100	100	79,2	75,5	-	72,7	72,2	54,6	57,9	21,8
2001-2005	Ikke EU-relateret national lovgivning	68,9	83,2	100	100	86,9	76,9	-	75,6	75,6	60,6	60,2	30,0
	Total (N=790)	64,0	83,5	100	100	85,2	78,6	-	76,7	76,5	60,8	60,7	28,0
	Direkte EU-implementering	43,3	67,0	90,7	88,7	-	90,7	-	100	100	89,7	-	37,1
2005-2007	EU-relateret national lovgivning	26,2	51,2	68,0	68,6	-	75,6	-	100	100	92,4	-	18,6
	Ikke EU-relateret national lovgivning	43,0	56,2	72,1	73,6	-	80,1	-	100	100	96,3	-	37,7
	Total (N=678)	38,8	56,5	73,7	74,5	-	80,5	-	100	100	94,4	-	32,7
2007-2011	Direkte EU-implementering	46,0	80,7	93,2	93,2	-	-	-	100	100	86,4	-	43,2
	EU-relateret national lovgivning	34,1	52,6	72,6	72,6	-	-	-	100	100	96,3	-	28,9
	Ikke EU-relateret national lovgivning	42,4	64,1	81,2	77,7	-	-	-	99,5	99,5	96,5	-	37,8
2007-2011	Total (N=596)	41,1	63,9	81,0	78,9	-	-	-	99,7	99,7	95,0	-	36,6
	Direkte EU-implementering	61,0	83,9	89,8	89,8	-	-	96,2	100	100	90,7	-	55,9
	EU-relateret national lovgivning	38,4	74,6	77,2	73,7	-	-	86,3	100	100	96,6	-	32,3
2007-2011	Ikke EU-relateret national lovgivning	55,3	72,1	77,9	76,7	-	-	93,8	99,6	99,6	96,0	-	46,5
	Total (N=596)	51,4	74,5	79,4	77,7	-	-	92,0	99,8	99,8	95,4	-	43,9

Note: () ikke repræsenteret i Folketinget. NA blev først anmeldt som parti i Folketinget i juni/juli 2007. EL= Enhedslisten, SF= Socialistisk Folkeparti, S= Socialdemokraterne, RV= Det Radikale Venstre, CD= Centrumdemokraterne, KRF/KD= Kristeligt Folkeparti/ Kristendemokraterne, NA/LA= Ny Alliance/ Liberal Alliance, KF= Konservative Folkeparti, FRP/FRI= Fremskridtspartiet/ Frihed 2000.

56,2 pct. af den vedtagne lovgivning uden relation til EU, er samme andel efter 2007 steget til 72,1 pct. Samme tendens gør sig gældende for Enhedslisten om end fortsat på et endnu lavere niveau. Fra 2005 og særligt efter 2007 er venstrefløjen dermed i stigende grad begyndt at stemme sammen med regeringen, ligesom det generelle niveau af enstemmighed i Folketinget er steget.

Tabellen viser forskellige koalitions mønstre for vedtagne love, alt efter om de implementerer EU-regler eller ikke. Socialdemokraterne, Venstre, Det Konservative Folkeparti og Det Radikale Venstre støtter i folketingsalen hovedparten af den lovgivning, som udspringer fra EU. Både før og efter 2001 støttede regeringspartierne samtlige forslag. Procenterne for Socialdemokraterne og Det Radikale Venstre ligger hen over perioden 2001-2011 på et stabilt niveau omkring eller lidt over 90 pct. Under SR-regeringen 1998-2001 lå opbakningen fra Venstre og Det Konservative Folkeparti næsten lige så højt. Denne afstemningsadfærd synes at understrege eksistensen af en betydelig stabilitet i koalitions kredsen på EU-området. En analyse af de afvigende tilfælde tyder også på grundlæggende tilslutning til en parlamentarisk norm om at vedtage EU-implementeringer, idet ingen love afvistes med henvisning til substansen i EU-reglerne, hvilket ellers forekommer for EU-skeptiske partier.⁵ Enhedslisten fremstår omvendt som Folketingets mest EU-skeptiske parti med ja-procenter mellem 43,3 og 61,0 fra 2001 til 2011.

Udviklingen i Dansk Folkepartis stemmeadfærd er interessant. Da partiets rolle i 2001 ændrede sig fra oppositions- til støtteparti, steg dets andel af ja-stemmer fra 73,6 pct. til 89,7 pct. og forblev efter 2005 på omtrent samme høje niveau, hvor vi omvendt forventede, at modstanderpartierne også ville markere deres modstand gennem afstemningerne i Folketingssalen. Dansk Folkepartis ja-procenter ligger også markant højere end dets andel af tilslutning i Europa-udvalget, hvilket vidner om, at partiet tilsyneladende markerer sin modstand imod EU i udvalgsarbejdet (og Europa-Parlamentet), men når lovgivningen kommer til afstemning i folketingsalen, stemmer det for de fremsatte lovforslag og optræder på den måde, *de facto*, også som støtteparti ved implementeringen af store dele af EU-lovgivningen.

EU-lovgivning handler tilsyneladende ikke bare om EU *per se*, da der er stor forskel på flertalsdannelsen afhængigt af, om det er EU-implementering eller nationalt initieret lovgivning påvirket af EU. Denne væsentlige forskel i forhold til koalitionsdannelsen ville ikke blive indfanget i en dikotom kodning af lovgivningens EU-relevans. For nationalt initieret lovgivning viser tabellen, at koalitions mønsteret ikke afhænger stort af, om loven er EU-relateret eller ikke. Hverken EU-positive eller EU-negative partier stemmer mere eller mindre for forslag initieret af regeringen, om de er EU-relaterede eller ikke. Vores resul-

tater viser derimod, at det er helt afgørende for koalitionsdannelse, om lovgivningen udspringer fra EU, som det sker i implementering, eller den danske regering. Det tyder på, at tabt eller bevaret dagsordenskontrol forklarer mere end en generel positiv indstilling til EU, uanset om EU-retten i et vist omfang begrænser regeringens råderum med hensyn til et lovforslags konkrete indhold. Dette taler for, at europæisering i form af tabt dagsordenskontrol systematisk har betydning for flertalsdannelsen i Folketinget. En indvending kunne lyde, at EU-implementeringslove ofte er forholdsvis tekniske og politisk ukontroversielle, hvilket kunne forklare den brede koalitionsdannelse. Enstemmighedsniveauet må formodes at ligge markant højere for sådanne forslag, og selvom det ligger lidt højere for EU-implementeringslovene, så er det kun efter 2007, at der var fuldstændig enighed om mere end halvdelen af disse love.

Socialistisk Folkeparti er det parti, som har haft de største udslag i sin stemmeafgivelse i perioden. Som parlamentarisk grundlag for SR-regeringen fra 1998 til 2001 stemte partiet ja til 86,4 pct. af alle vedtagne EU-implementeringslove. Efter 2001 faldt ja-andelen til 67,0 pct., hvorpå den steg til 80,7 pct. i 2005-2007, og igen i perioden fra 2007-2011 steg ja-procenten til 83,9 pct., altså næsten samme niveau som de gamle ja-partier. Der er flere interessante observationer vedrørende Socialistisk Folkepartis stemmeadfærd. Det gør en forskel, om partiet er i opposition eller støtteparti. Alligevel skiftede partiet kurs efter 2005. VK-regeringen blev ellers siddende ved valget og med helt uændrede flertalsmuligheder. Stigningen for Socialistisk Folkeparti på dette tidspunkt taler for, at partiets deltagelse i det nye nationale kompromis fra december 2004 også betød, at partiet i stigende grad tog medansvar for de danske forpligtelser i samarbejdet og trådte ind i kredsen af ja-partier ved implementering i form af lovgivning. En mere pragmatisk politik på EU-området kan ligeledes opfattes som et centralt element blandt flere i at blive regeringsduelige (Nielsen og Pedersen, 2012). Alternativt kan den forøgede tilslutning fra Socialistisk Folkeparti til regeringens lovforslag forklares med substantielle ændringer i den lovgivning, der stemmes om, fx da regeringen ændrede sin klima- og miljøpolitik. En dybere analyse af vores tal tyder faktisk på, at et sådant skifte faktisk gjorde sig gældende i forhold til Socialistisk Folkepartis tilslutning til EU-implementering efter 2007, men også at dette skifte ikke kan forklare hele ændringen i partiets afstemningsadfærd vedrørende implementeringsdelen. Det taler ligeledes for vores argument, at SF's EU-politik påvirkes allerede fra 2005, mens en større ændring i partiets stemmemønster på de øvrige politikområder først sker i perioden efter 2007, da partiet indgik i nærmere samarbejde med Socialdemokraterne om et fremtidigt regeringssamarbejde.

Partiernes samlede stemmeadfærd synes at støtte forventningen om, at en del af deres politik fastlægges i en bredere kreds af aftalepartier, som har forpligtet sig til at sikre, at de danske forpligtelser opretholdes i EU. En indvending kunne lyde, at EU-love er stærkest koncentreret på bestemte politikområder, og at forskellene i konsensusniveau skyldes forskelle mellem disse. Dette argument undersøger vi i tabel 4, der viser, hvordan konsensusniveauet mellem de fire gamle partier V, K, S og R, som i hele undersøgelsesperioden har tilhørt kredsen af EU-partier, har været højere omkring implementerende lovgivning (mellem 86 og 90 pct.) end i øvrigt (mellem 66 og 74 pct.), uanset om politikområdet har en høj EU-andel eller ej og uanset regeringens farve. Vores tal tyder på, at forskellen i konsensus omkring EU-implementering ikke skyldes forskelle mellem politikområder.

Tabel 4: Konsensusniveau (S, V, K og R) opdelt efter politikområder og regerings sammensætning

Politikområde		1998-2001 (SR)	2001-2011 (VK)
Høj andel af EU-implementering (ni politikområder dækkende 1347 love)	Implementering	87,1	90,4
	Ikke implementering	74,2	71,7
Lav andel af EU-implementering (ti politikområder dækkende 1547 love)	Implementering	88,0	86,5
	Ikke implementering	72,6	66,5

Note: Ikke-implementering dækker over nationalt initieret lovgivning, EU-relateret eller ikke.

Afslutning

Den europæiske integrationsproces har ifølge litteraturen påvirket magtrelationerne mellem nationale regeringer og parlamenter til førstnævntes fordel (Maurer og Wessels, 2001; Anderson, 2002; Goetz, 2005; Börzel og Risse, 2006). Som modsvar har nationale parlamenter opbygget formelle institutioner til at kontrollere regeringerne (Raunio, 2009; Raunio og Hix, 2000; Holzhaecker, 2007; Lupia, 1992; Bergman og Damgaard, 2000). Folketinget var pioner i udviklingen af disse formelle mekanismer til at sikre parlamentarisk flertal bag og kontrol af indholdet i de danske EU-forhandlingspositioner, hvorfor dansk EU-koordinering er blevet intensivt studeret og oftest i et institutionelt perspektiv.

I forhold til spørgsmålet om de danske mindretalsregeringers flertalsopbygning og koalitions håndtering har vi igennem artiklen argumenteret for, at dansk EU-politik også med fordel kan forstås ud fra et koalitions teoretisk perspektiv. Vores tal indikerer, at der ikke udelukkende sker en europæisering

af Folketingets institutioner, men også en europæisering af koalitionsdannelsen forud for den formelle udvalgsbehandling. Vi finder det derfor relevant at betone vigtigheden af systematisk at inddrage de partipolitiske og koalitions-mæssige dynamikker for at kunne forklare udformningen af dansk EU-politik (Damgaard, 2000; jf. King, 1976). Tesen har imidlertid ikke kun været, at der i tillæg til det institutionelle perspektiv findes et partipolitisk element, som det tidligere er blevet påpeget af Jensen (2003) og Damgaard og Jensen (2005), men hvor deres analyser primært har været centreret om partiernes aktivitet i selve Europaudvalget, har de i langt mindre grad præciseret karakteren af deres koordination. Vores artikel tyder i den sammenhæng på, at der findes en betydende forudgående og forligslignende aftalestruktur, hvormed en relativt fast kreds af politiske partier overordnet fastlægger rammerne for dansk EU-politik både i forhold til traktatsspørgsmål og kontinuerlig flertalsopbygning. Dette sker gennem fastlagte uformelle procedurer og normer forud for behandlingen i Europaudvalget, hvis møder primært fungerer som en registrering heraf. EU-medlemskabet opstiller nogle særlige betingelser for og påvirker dermed en del af koalitionsdannelsen om lovgivning i Folketinget. Hvor mindretalsregeringerne de seneste to årtier i stigende grad er begyndt at skabe deres flertal sammen med deres parlamentariske støttepartier om den nationale lovgivning, tyder vores analyse på, at regeringerne på tværs af politiske områder fortsat skaber bredere flertalskoalitioner gennem inddragelsen af oppositionspartierne når lovgivningen udspringer fra EU, som dermed forbliver konsensuspolitik.

Samarbejdet om implementering af EU-regler er bredere end først antaget, da selv skeptiske partier ofte stemmer for, hvilket isoleret set kunne tale imod vores forventninger. Dansk Folkepartis lavere ja-procenter før 2001 tyder dog snarere på, at rollen som støtteparti for regeringen virker disciplinerende i folketingssalen, hvorimod partiet i højere grad markerer sin parlamentariske modstand i Europaudvalget. Socialistisk Folkepartis mandatafgivning har ligget stabilt på ca. 88 pct. både før og efter, de tiltrådte det nye nationale kompromis. Når afstemningsadfærden i folketingssalen alligevel påvirkes, taler det isoleret set for vores forventning om, at et parti påvirkes af at indtræde i forligslignende institutioner og som aftalepart opnå et ansvar.

Analysens konklusioner peger på en europæisering af koalitionsdannelsen i Folketinget. Regeringens tab af dagsordenskontrol rejser særlige udfordringer for de danske mindretalsregeringer og udgør dermed en sandsynlig forklaring, i hvert fald når et forslag rummer potentiale for partikonflikt. Danske regeringer søger at håndtere disse udfordringer ved at inddrage en bred kreds af oppositionspartier i dens flertalsopbygning forud for den formelle behandling i Folketingets Europaudvalg. Deltagelse i denne kreds af partier medfører både

rettigheder og forpligtelser. Partiernes koordination og opbygning af flertal minder om de stærke parlamentariske normer, der gælder mellem Folketingets partier om at overholde indgåede politiske aftaler og dermed om den måde, som de politiske partier normalt opererer på under dansk mindretalsparlamentarisme. Fremtidige studier bør gøre mere ud af, hvordan EU's tilstedeværelse i dansk lovgivning, partiernes forskellige holdninger til EU samt det forhold, at EU fastsætter regler på tværs af politiske sektorer, også påvirker, hvilke partier som danner regering sammen. Danske regeringer har således ikke omfattet EU-modstanderpartier, og den offentlige debat om emnet tyder på, at EU udgør en af de væsentligste forhindringer for, at Dansk Folkeparti kan komme i regering. Hvis et modstanderparti derimod ændrer sin politik og bliver mere positivt, som det er sket for Socialistisk Folkeparti, så vil det næppe skade partiets chance for at komme i regering, at der ikke længere må tages hensyn til dette problem.

Noter

1. Tak til Anne Plougmann Knudsen, Mikkil Munk Quist Andersen og Merete Arentoft for hjælp til kodningsarbejdet. Vi er ligeledes taknemmelige for kommentarer og konstruktiv kritik fra paneldeltagerne på Dansk Selskab for EU-forskning i 2010 og fra Sessions of Workshops i Münster, 22.-27. marts 2010, Workshop 11: The Europeanization of National Political Parties.
2. Anfører et lovforslags bemærkninger, at det implementerer et nyt direktiv eller følger af en domstolsafgørelse, er det kodet som implementering. Lovforslag, der angives at skulle notificeres for EU-kommissionen, er kodet som EU-relaterede. Når et lovforslag gennemfører et direktiv, fremgår det ikke altid klart, om det allerede er blevet implementeret. Vi har i hvert tvivlstilfælde foretaget kontrol gennem yderligere opslag i Folketingstidende eller EURLEX.
3. For 2000/2001-samlingen har vi fået adgang til Magtudredningens data og kan for 214 vedtagne love, svarende til 7,4 pct. af vores sample, direkte sammenligne kodningerne. De tre kodekategoriers interkoderreliabilitet kan angives ved, at der fandtes overensstemmende kodning for 186 af lovene (86,9 pct.). Cohen's kappa er 0,75, hvor værdier over 0,7 sædvanligvis må anses for reliable. Vi analyserede efterfølgende de fundne uoverensstemmelser og fastholdt vores egen kodning i halvdelen af tilfældene (14 ud af 28).
4. Ifølge Togeby et al. (2003: 121) var 12 pct. af den danske lovgivning gennemførelse af EU-direktiver og 25 pct. tilpasning til EU-regulering i folketingssamlingen 2000/2001. Kelstrup et al. (2008: 337) fandt den samlede andel af lovforslag med reference til EU fra 1998 til 2007 til årligt at ligge mellem 20 og 27 pct. Blom-

Hansen og Christensen (2004: 71) peger på, at andelen af udstedte bekendtgørelser med EU-indhold ligger lavere, end det er tilfældet for lovgivning.

5. Vi har kvalitativt analyseret EU-partiernes begrundelser for deres afstemningsadfærd ud fra folketingsdebatter og udvalgsbetænkninger i de 31 tilfælde fra 1998 til 2007, hvor ikke alle partier stemte for. For otte af lovene angav mindst ét af det eller de afvigende partier, at de ville have støttet lovens EU-implementeringselementer, hvis de havde stået alene. I fire tilfælde anså partierne modsat regeringen ikke loven for at være en nødvendig implementering. I otte tilfælde angaves "underimplementering" som problem samt i syv tilfælde "overimplementering", altså at regeringen henholdsvis gør for lidt eller mere end nødvendigt for at følge EU. I blot ét tilfælde angaves regeringen ikke at have fulgt sit mandat, og også i ét tilfælde meddelte et parti helt åbent, at det havde fortrudt at have støttet regeringens mandat. For syv love var det ikke muligt at finde EU-relaterede begrundelser for afvigelsen.

Litteratur

- Anderson, Jeffrey J. (2002). Europeanization and the Transformation of the Democratic Polity, 1945-2000. *Journal of Common Market Studies* 40 (5): 793-822.
- Auel, Katrin og Arthur Benz (2005). The Politics of Adaptation: The Europeanisation of National Parliamentary Systems. *The Journal of Legislative Studies* 11 (3/4): 372-393.
- Benz, Arthur (2004). Path-Dependent Institutions and Strategic Veto Players: National Parliaments in the European Union. *West European Politics* 27 (5): 875-900.
- Bergman, Torbjørn og Erik Damgaard (red.) (2000). *Delegation and Accountability in European Integration. The Nordic Parliamentary Democracies and The European Union*. London: Frank Cass.
- Bille, Lars (1991). Anmeldelse af Erik Damgaard (red.) *Parlamentarisk forandring i Norden. Politica* 23 (1): 105-107.
- Blom-Hansen, Jens og Jørgen Grønnegård Christensen (2004). *Den europæiske forbindelse*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Börzel, Tanja og Thomas Risse (2006). Europeanization: The Domestic Impact of EU Politics, pp. 483-504 i Knud Erik Jørgensen, Mark A. Pollack og Ben Rosamond (red), *Handbook of European Union Politics*. London: Sage.
- Bräuning, Thomas og Marc Debus (2009). Legislative Agenda-setting in Parliamentary Democracies. *European Journal of Political Research* 48 (6): 804-839.
- CEPOS (2011). *EU-rettens stigende indflydelse på Danmarks demokratiske styreform*, analysenotat af marts 2011. CEPOS: Center for Politologiske Studier.
- Christiansen, Flemming Juul (2008). *Politiske forlig i Folketinget. Partikonkurrence og samarbejde*. Aarhus: Politica.

- Damgaard, Erik (red.) (1990). *Parlamentarisk forandring i Norden*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Damgaard, Erik (2000). Parliament and Government, pp. 265-280 i Peter Esaiasson og Knut Heidar (red.), *Beyond Westminster and Congress: The Nordic Experience*. Columbus: Ohio State University Press.
- Damgaard, Erik og Henrik Jensen (2005). Europeanisation of Executive-Legislative Relations: Nordic Perspectives. *Journal of Legislative Studies* 11 (3/4): 394-411.
- Damgaard, Erik og Palle Svensson (1989). Who Governs? Parties and Policies in Denmark. *European Journal of Political Research* 17 (6): 731-745.
- Döring, Herbert (1995). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt a. M.: Campus Verlag.
- Europaudvalget (2001-2010). *Europaudvalgets opgørelser over tilslutning til forhandlingsoplæg i Europaudvalget i Folketingsårene 2001-2010*.
- Folketinget (2004). *Danmark i det udvidede EU*. Folketinget, Christiansborg.
- Folketinget (2008). *Dansk europapolitik i en globaliseret verden*. Folketinget, Christiansborg.
- Goetz, Klaus (2005). The New Member States and the EU: Responding to Europe, pp. 254-284 i Simon Bulmer og Christian Lequesne (red.), *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Holz hacker, Ronald (2007). National Parliamentary Scrutiny: Comparing Rules, Institutions and Behaviour, pp. 180-206 i Ronald Holz hacker og Erik Albæk (red.), *Democratic Governance and European Integration. Linking Societal and State Processes of Democracy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Jensen, Henrik (2003). *Europaudvalget. Et udvalg i Folketinget*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jensen, Henrik (2007). A Model for the Strictest Scrutiny? The Danish European Affairs Committee in a Party Group Perspective, pp. 207-228 i Ronald Holz hacker og Erik Albæk (red.), *Democratic Governance and European Integration. Linking Societal and State Processes of Democracy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kelstrup, Morten, Dorthe Sindbjerg Martinsen og Marlene Wind (2008). *Europa i forandring. En grundbog om EU's politiske og retlige system*. København: Hans Reitzels Forlag.
- King, Anthony (1976). Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France and West Germany. *Legislative Studies Quarterly* 1 (1): 11-36.
- Ladrech, Robert (2002). Europeanization and Political Parties: Towards a Framework for Analysis. *Party Politics* 8 (4): 389-403.
- Laver, Michael og Normann Schofield (1990). *Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

- Lupia, Arthur (1992). Busy Voters, Agenda Control, and the Power of Information. *American Political Science Review* 86 (2): 390-403.
- Maurer, Andreas og Wolfgang Wessels (2001). *National Parliaments on Their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Moravcsik, Andrew (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Nielsen, Rasmus Leander og Rasmus Brun Pedersen (2012). The Danish Left and the Constitutional/Lisbon Treaty: From Vote/Office Seekers to Policy Pragmatists, pp. 213-235 i Michael Holmes og Knut Roder (red.), *The Left and the European Constitution*. Manchester: Manchester University Press.
- Pedersen, Helene Helboe (2011). Etableringen af politiske forlig som parlamentarisk praksis. *Politica* 43 (1): 27-47.
- Pedersen, Rasmus, Brun (2009). *Danmark under traktaterne. Et case studium af regerings- og parlamentsrelationerne under forhandlingerne om Fælles Akten og Maastricht-traktaten*. Aarhus: Politica.
- Raunio, Tapio (1999). Always One Step Behind? National Legislatures and the European Union. *Government and Opposition* 34 (2): 180-202.
- Raunio, Tapio (2005). Holding Governments Accountable in European Affairs: Explaining Cross-National Variation. *Journal of Legislative Studies* 11 (3/4): 319-342.
- Raunio, Tapio (2009). National Parliaments and European Integration: What We Know and Agenda for Future Research. *Journal of Legislative Studies* 15 (4): 317-334.
- Raunio, Tapio og Simon Hix (2000). Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government. *West European Politics* 23 (4): 142-168.
- Raunio, Tapio og Matti Wiberg (2010). How to Measure the Europeanisation of a National Legislature? *Scandinavian Political Studies* 33 (1): 74-92.
- Strøm, Kaare (1990). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strøm, Kaare og Arthur Lupia (2008). Bargaining, Transaction Costs, and Coalition Governance, pp. 51-84 i Torbjörn Bergman, Wolfgang C. Müller og Kaare Strøm (red.), *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Togeby, Lise, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen og Signild Vallgård (2003). *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Tsebelis, George (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*. New York: Russell Page.

Anmeldelser

Ove K. Pedersen, *Konkurrencestaten*. København: Hans Reitzels Forlag, 2011, 334 s., 298 kr.

Velfærdsstaten er under omlægning, og en ny type er stat, konkurrencestaten, er under dannelse. Formålet med velfærdsstaten var at beskytte borgere og virksomheder, især mod negative konsekvenser af den internationale økonomi. Formålet med konkurrencestaten er at mobilisere befolkning og virksomheder til at deltage i den globale konkurrence, at gøre den enkelte ansvarlig for sit eget liv, at fremme dynamik gennem "uendelige" reformer og at påvirke de internationale omgivelser til fordel for danske interesser. Konkurrencestaten er båret af en neoliberal ide om, at staten kan skabe rammer for individer (og markeder) på en sådan måde, at der bliver tale om maksimal udnyttelse af ressourcer og potentialer.

Samfundsudviklingen i vores del af verden, og i stigende grad globalt, er præget af ideen om, at nationer konkurrerer med hinanden, ikke gennem beskyttelse og afskærmning, men gennem åbne økonomier, der mobiliserer deres ressourcer optimalt. Forandringen over mod konkurrencestaten kan dermed ikke reduceres til økonomi; det er snarere politiske og institutionelle forandringer, der er i centrum. Etableringen af konkurrencestaten tager fart i begyndelsen af 1990'erne; Bill Clinton er bannerfører i USA, Poul Nyrup i Danmark. Samtidig indgår disse forandringer naturligvis i en større udviklingsproces, der rummer velfærdsstatens dannelse og krise i efterkrigstiden og neoliberale princippers dominans i 1980'erne.

Hermed er introduceret nogle centrale påstande i OKP's analyse. Det er hele denne udvikling fra velfærdsstat til konkurrencestat i Danmark, der er bogens tema. Den teoretiske ramme er sammenfattet i en i-d-i-o-t-model. (I)deer er kilden til forandring. (D)iskurs er almindeligt udbredte og anvendte ideer, som fx ideen om, at nationer konkurrerer. (I)nstitutioner er alment udbredte diskurser, der udtrykker fælles forventninger til adfærd. (O)rganisationer er materielt eksisterende institutioner. (T)ransformation er organisationers evne til at forandre sig selv og deres omgivelser.

Første kapitel introducerer og sammenfatter bogen. Kapitel 2 eftersporer, hvordan ideen om institutionel konkurrenceevne og konkurrence mellem nationer udvikler sig fra akademisk ide til dominerende diskurs, der institutionaliseres og dermed bliver styrende for hele debatten om, hvordan politisk regulering af økonomi og samfundsudvikling finder sted. Det understreges samtidig,

at konkurrencestaten ikke betyder, at velfærdsstaten elimineres: ”Konkurrencestaten er kun delvis en ny statstype, idet der nok introduceres et nyt sæt idealer, men også sker en videreudvikling af efterkrigstidens velfærdsstat” (p. 71).

Kapitel 3 argumenterer for, at Danmark gennem medlemskabet af EU er indtrådt i et netværk af transnationale relationer på tværs af grænser. De giver mulighed for at påvirke beslutningsprocessen i modsætning til tidligere tids mere passive tilpasning til den internationale udvikling. Kapitel 4 og 5 drejer sig om forhandlingsøkonomiens historie og ”det politiske spil”. Det lille, homogene land, Danmark, har udviklet institutioner, der fremmer klassesamarbejde og politisk koordinering. Det er i dette regi, forestillingen om institutionel konkurrenceevne vokser frem. I det politiske spil er fokus på reformer på en baggrund af konsensus. Det følgende kapitel er viet til påstanden om, at konkurrencestaten også indebærer ændringer i den politiske kultur; fokus er nu på lige muligheder og fællesskab gennem arbejde, og skolen drejer sig mere end før om selvrealisering via arbejdet.

Derefter rettes blikket mod den effektive stat og den fleksible organisation. Konkurrencestaten indebærer store forandringer i statens organisation. I centrum står en central økonomistyring, der har til formål at befordre konkurrenceevnen. Central styring kombineres med decentralt ansvar og fokus på ressourceforbrug. Temaet foldes yderligere ud i kapitel 8, der viser, hvordan konkurrencestatens principper slår igennem i den måde, hvorpå den offentlige sektor ledes og styres. Det afsluttende kapitel reflekterer over, at konkurrencestaten lægger mere vægt på effektivitet end på retssikkerhed, og der stilles en række forslag til, hvordan etiske kodekser for offentlig ledelse kan være med til at bringe konkurrencestaten under bedre offentlig kontrol.

Det er en fortrinlig bog, OKP har skrevet. Ingen andre steder kan man finde en tilnærmelsesvis så detaljeret analyse af den danske udvikling på basis af teorien om konkurrencestater. Den adskiller sig fra det meste af den internationale litteratur om emnet ved at lægge vægt på institutionelle forandringer og ved fokus på det politiske og samfundsmæssige niveau på en måde, der også inddrager politisk-kulturelle forandringer.

Der er også svagheder. Den teoretiske model er konstruktivistisk: den begynder med ideer. Dermed underspilles det, hvordan sammenhængen er mellem ideer og materielle forandringer, herunder især spørgsmålet om, hvordan den økonomiske globalisering udvikler sig, og hvilken type pres det lægger (eller ikke lægger) på staterne. OKP's teoretiske forbilleder er uklare på dette punkt, og han glider selv udenom.

Er velfærdsstaten under pres (afvikling) på bekostning af konkurrencestaten? Det mener mange teoretikere, men OKP holder, efter min mening for-

nuftigt, fat i, at velfærdsstaten kan bevares, men forandres, under konkurrencestaten. Men dermed skylder han også en nærmere redegørelse for graden af modsætning mellem velfærdsstat og konkurrencestat, og den får vi ikke.

Man savner i høj grad et komparativt perspektiv. Det fremstår, som om konkurrencestatens organisering, tænkning og kultur koloniserer alle områder af samfundslivet. Men samtidig ved vi jo, at små, demokratiske, åbne samfund fortsat er meget forskelligt organiserede, også selvom de bliver udsat for samme type påvirkninger udefra. Sådanne forskelle ville kunne belyse særtræk i den danske udvikling.

Man savner således nogle brudflader, spændinger og modsætninger, både i den substantielle model af konkurrencestaten og i debatten om den. Hermed en opfordring til, at OKP sammenfatter sine resultater med dette perspektiv for øje. Gerne på engelsk, så de mange konkurrencestatsforskere, der ikke kan læse dansk, også kan kigge med.

Georg Sørensen
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

Lars Lund, *Grønland – makroøkonomiske temaer*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2011, 195 sider.

Grønland befinder sig i en vanskelig situation med på den ene side et stærkt ønske om selvstændighed og på den anden side en betydelig økonomisk afhængighed af Danmark. Hvert år bidrager Danmark med ca. 4 mia. kroner til det grønlandske selvstyre – et beløb, der skal ses i lyset af et grønlandsk bruttonationalprodukt på omkring 10 mia. kr. Denne situation og muligheden for en økonomisk omstilling, der kan gøre drømmene om selvstændighed realistiske, udgør omdrejningspunktet for Lars Lunds bog: *Grønland – makroøkonomiske temaer*. Lund har i mange år undervist ved Grønlands universitet og engagementet i grønlandske forhold er tydeligt igennem bogen. Der er samtidig tale om en forbilledlig klar økonomisk analyse. Bogen trækker på central økonomisk teori og inddrager relevant statistik og empirisk analyse, men argumentationen forklares ganske præcist og lettilgængeligt også for ikke-økonomer.

Bogen koncentrerer sig om de mest centrale makroøkonomiske temaer i relation til Grønland. Udgangspunktet er et overblik over de væsentligste elementer i økonomien med den hovedkonklusion, at tilskuddet fra Danmark medvirker til høje lønninger, en stor offentlig sektor og øget import. Herefter

diskuterer perspektiver for en situation uden bloktilskud med fokus på en gradvis justering af den grønlandske økonomi over en lang årrække. Det er ikke nyt, at en afvikling af bloktilskuddet vil have alvorlige konsekvenser for levevilkårene i Grønland, men Lunds analyse giver en nærmest deprimerende klar fremstilling af problematikken. Beskrivelsen og vurderingen af de grønlandske forhold er nøgtern og direkte. Der lægges fx ikke fingre imellem, når det gælder politiske ønsker om selvstændighed, som ikke er knyttet til realistiske vurderinger af de økonomiske konsekvenser. Lund skriver fx, at: ”mange tilkendegivne ønsker om selvstændighed forekommer at være uden indhold”, ligesom han konstaterer, at: ”vil man ikke betale noget for en vare, må det være fordi den anses for at være værdiløs” (side 32). Det er klar tale, men koblet med den præcise analyse af bloktilskuddets betydning for den grønlandske økonomi ikke desto mindre rimelig.

I de følgende kapitler beskæftiger bogen sig med perspektiver for forskellige sektorer af den grønlandske økonomi. Det gælder både muligheden for en udbygning af turisterhvervet, udvikling af fiskeriet og større anlægsprojekter konkret eksemplificeret ved etableringen af en aluminiumssmelter. Alt sammen meget relevante temaer i en grønlandsk kontekst. Tilgangen er konstruktiv og båret af et klart ønske om at bidrage med løsningsforslag. Ambitionen er således at vise, hvordan de forskellige sektorer kan udvikles, så de bidrager til økonomisk bæredygtighed. Analyserne heraf er betydeligt mere præcise end de ofte ret diffuse politiske påstande om enorme vækstpotentialer på forskellige områder. Samtidig er det tankevækkende, at råstofudvinding ikke indgår – måske fordi der her er tale om et område, som i høj grad er uden for politisk kontrol.

Bogen afsluttes med kapitler, der diskuterer Grønlands vækstpotentiale (eller mangel på samme) og analyserer situationen på det grønlandske arbejdsmarked. Her fremhæves blandt andet nogle af de særlige træk ved Grønland – landets lille befolkning og den historiske og nutidige import af arbejdskraft fra Danmark. Det sidste giver sig udslag i et etnisk meget skævt arbejdsmarked, hvor den typiske danskfødte tjener tre gange så meget som den typiske grønlænder. Denne konstatering bliver for Lund det ene af tre overordnede ønsker for Grønlands udvikling, idet han peger på: 1) økonomisk uafhængighed, 2) at holde på befolkningen og 3) en acceptabel etnisk indkomstfordeling som tre overordnede udfordringer for Grønland. Med disse ønsker bevæger Lund sig ind i en mere politisk boldgade, men tydeliggør samtidig bogens bidrag. Især de to første udfordringer er nemlig bærende underliggere for hele bogens analyse. Titlen: ”Grønland – makroøkonomiske temaer” er derfor heller ikke helt retvisende. Ikke fordi der ikke er tale om makroøkonomiske temaer, men fordi

der i bogen reelt er et mere præcist fokus på Grønlands økonomiske potentiale og muligheden for økonomisk uafhængighed.

Bogen rummer meget stof til eftertanke. På den ene side er den båret af stor sympati for Grønland og de grønlandske ønsker om selvstændighed. Der anvises konkrete løsningsforslag både, når det gælder en trinvis afvikling af bloktilskuddet og udviklingen af fx fiskeriet til en mere produktiv sektor. På den anden side står Grønlands økonomiske udfordringer lysende klart efter endt læsning. Især konstateringen af, at: ”en nation kan være for lille til at være et land i økonomisk forstand” (side 168) er tankevækkende, om end konsekvenserne heraf ikke foldes helt ud. Alle, der ønsker en forståelse af grønlandske forhold, kan blive klogere af at læse bogen, men især kan man håbe, at de politikere og embedsmænd, der er med til at forme Grønlands fremtid vil være at finde blandt læserne.

Anne Skorkjær Binderkrantz
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

Quentin Skinner, *Staten og friheten*. Oslo: Res Publica, 2011, 199 NOK.

José Luis Martí and Philip Pettit, *A Political Philosophy in Public Life. Civic Republicanism in Zapatero's Spain*. Princeton: Princeton University Press, 2010, \$ 24.95.

Ministeren ansættes, selvom folket ikke har stemt ham ind i folketinget. Embedsmanden hjælper spindoktoren, når oppositionens skattesager skal gennemgås. Dokumenter og mails slettes, mens bøger oversættes i ministeriet. Telefoner aflyttes, og mails registreres. Vi læser om det og tænker: Kan vi stole på vores ledere? Vil de folket det bedste? Vi kan dog ikke klare os uden staten og dens ansatte. Børn med svag social baggrund møder omsorg og stimuleres i institutioner og skoler. Læger opererer dybt koncentreret og respektfuldt folk, der i andre samfund ikke ville have råd til behandling. Kun staten kan effektivt hjælpe borgerne til at realisere velfærdsstatens ideal om lighed i værdighed og medborgerskab.

Sådanne aktuelle spændinger mellem borgernes frihed og statens politikker diskuteres teoretisk i de to nye bøger *Staten og friheten* og *A Political Philosophy in Public Life*, der ikke blot har forsvaret for republikansk politisk teori tilfælles. I interviewene med og teksterne af London professor Quentin Skinner og i José Luis Martí og Philip Pettits bog forsvares, at republikanismen tilbyder

det politisk teoretiske værktøj til at diagnosticere spændinger i velfærdspolitikken. Den republikanske politiske teori yderligere potentiale som rammesætter for konkret politisk arbejde bevidnes meget konkret af Martí og Pettits bog. Bogen beskriver blandt andet, hvordan José L.R. Zapatero efter læsningen af en bog om republikanismen følte, at den gav de spanske socialdemokrater et sprog at formulere deres egne intuitioner på, som samtidig forbandt dem med en tidligere spansk socialistisk tradition. Zapatero tilsluttede sig officielt tankegangen i 2000, og da han kom til magten i Spanien, kontaktede han bogens forfatter til at komme og vurdere de politiske tiltag efter nogle år. Philip Pettit tog imod.

Det er gennemgående for begge bøger, at de påviser den nutidige relevans af en række klassiske republikanske temaer. Skinner analyserer og debatterer således vigtigheden af at modvirke henholdsvis (1) arbitrær dominans forårsaget af ydre magter som stater og internationale organisationer; (2) magtcentrenes stridigheder ud fra sekteriske interesser; (3) at et af statens magtcentre dominerer et andet (*checks and balances*); (4) og at borgerne ikke identificerer sig med, tænker på eller arbejder for det fælles bedste.

Spændingen mellem frihed og stat

Det centrale tema i begge bøger er dog forholdet mellem frihed og stat. Friheden består for republikanerne i ikke at være underlagt en andens vilje uden at have fysiske eller lovmæssige værn (eller et socialt netværk) at trække på som modværge. Republikanismen er psykologisk avanceret i sin frihedsanalyse. Friheden kan begrænses af indre mekanismer, som når dominansrelationer internaliseres i den underdaniges selvforståelse, attitude og kropssprog. Den ydre tvang bliver til en indre tvang, så personen mangler det frie individs evne til at tale frit, bevæge sig frit og se andre lige i øjnene. Da kræves blot en mulighed for ydmygelse og magtfulde krav om underdanighed. Uden direkte tvang fravælger personen helt af sig selv basale valgmuligheder.

Det republikanske frihedsbegreb er ikke som sådan i modstrid til magtrelationer. Staten må således gerne gribe ind i borgernes liv. Fx er skatteopkrævning ikke udtryk for arbitrær dominans. Det gælder nemlig for en republikaner kun om at modvirke tilfælde, hvor en person eller gruppe har ukontrolleret og omkostningsfri magt til at dominere over andre. Som Martí og Pettit påpeger, kan denne magt også forstås som den ukontrollerede evne til at påvirke en person eller gruppes valgmuligheder inden for grundlæggende områder for menneskelige valg.

Frihedsforståelsen giver en spænding i fortolkningen af statens rolle. På den ene siden er staten nødvendig. I lyset af frihedsidealet kan republikanerne re-

formulere arbejderbevægelsens kampe, som at ingen bør være (løn)slave af andre eller udsættes for arbitrær magt (fx af en arbejdsgiver der kan fyre efter forgodtbefindende). Samme frihedsideal kan være rammesættende for familiepolitik. På den anden side kan staten dominere borgerne. Eksempler – her hentet fra Pettits bog – kan være velfærdsmodtagere der er afhængige af skrankepavens tilskyndelser; immigranter hvis status afhænger af tilfældige politiske tendenser; og offentligt ansatte hvis fremtid afhænger af en folkevalgte profileringsforsøg.

Balancen mellem tillid og mistillid

På baggrund af overvejelser om statens eget potentiale for arbitrær dominans af borgerne markerer Skinner sig som en skarp kritiker af nutidens europæiske repræsentative styre, hvor lederne bliver mere og mere magtfulde. De kan fx i England fratage borgerne deres pas, indsætte ikke folkevalgte ministre og gå i krig, uden at den lovgivende magt skal spørges. Statsmagten bør afspejle borgernes egen kamp for frihed, men statens repræsentanter kan korrumpes. Som modtræk opdaterer Skinner den klassiske republikanske forståelse af demokrati som selvstyre. Pointen er her ikke, at mennesket udtrykker sin frihed gennem selvstyre, men at engagement i demokratiet sikrer betingelserne for fortsat at kunne leve med fravær af arbitrær dominans. Vi bør derfor ikke have blind tillid til vore repræsentanter, men kræve hyppige valg hvor de lovgivende kan tjekkes. Store folkelige opstande, som når landmændene kører på gaden i Frankrig, udtrykker også en mistillid til magten, men er både sekteriske og tilfældige.

På den anden side går det ikke uden tillid. Tillid til medborgerne er et nødvendigt element i borgeres motivation til at se bort fra egne sekteriske interesser. Derfor må tilliden ikke undergraves. Har man ren mistillid til de andres evne til at fokusere på det fælles bedste, bryder systemet sammen. Denne dobbelte dagsorden uddyber det spændingsfyldte forhold mellem frihed og stat. Martí og Pettit påpeger her vigtigheden af at undgå, at de, der udsættes for kontrol, danner et billede af sig selv som korrupte og sekteriske i deres ageren på det offentlige veje.

Tillid afhænger også af legitimitet. Skinners statsteori tilbyder en ramme til vurdering af, hvorvidt de handlinger, en regering foretager, er legitime. Gennem et længere studie af statsbegrebets afstamning giver Skinners fremragende nylæsning af Hobbess ligeledes mulighed for kritisk vurdering af nutidig reduktionistisk statsforståelse (som har baggrund i Webers forsøg på en neutral beskrivelse af staten som ”et etableret regeringsapparat”). Som alternativer til den reduktionistiske forståelse diskuteres og forkastes enevælds- og populisme-

teorier, før Hobbes står tilbage som sejrherre med en såkaldt "fiktionsteori". Ifølge denne skal statens handlinger sigte på at bevare og sikre det fælles bedste over tid, ligesom den skal være autoriseret af folket. Der er tale om en "fiktion", da staten forstås som en person, der adskiller sig fra herskerne og de, der herskes over. I denne analyse tematiseres aktuelle medborgerskabsdiskussioner såsom undersåtters forpligtelse og tilslutning, suverænenes forpligtelser, suverænen som repræsentant og ideen om en pagt.

Republikanske velfærdsstatspolitikker

Martí og Pettit forsøger ligeledes at opstille en standard for staters politik. Her peger de på, at frihed som non-dominans er et politisk attraktivt mål, da det både kan vinde bred opbakning og give politikerne en standard, hvorved det bliver muligt at måle, om normen overholdes eller ej. Politikerne skal blot undersøge, om der er borgere, der ikke kan gå med oprejst pande i deres omgang med andre (og fx fravælger at gå til lægen pga. en følelse af mindreværd). For at undgå at borgerne enten på stigmatiserende vis skal dokumentere deres skam, eller at oplevet misagtelse bliver borgerens trumf, der straks afføder en statslig indsats, satser Martí og Pettit på lovmæssig regulering af borgernes forhold og på sikring af borgernes rettigheder. Martí og Pettit formulerer således blandt andet gennem analyser af Zapateros politik deres bud på, hvordan staten kan sikre borgernes frihed (som evnen til at se andre i øjnene pga. gensidig respekt for parternes lige status på trods af økonomiske, kulturelle eller personlige forskelle).

Staten kan både begrænse dem, der har ukontrolleret magt til underkastelse, ligesom den kan mægtiggøre undertrykte borgere. Et af de principper, de opstiller for begrænsninger af stærke grupper i samfundet, er, at magt kun er legitim, hvis den kan vinde bred accept i samfundet. Desuden pålægges staten at gøre alt, hvad den kan for at sikre en social orden, hvor borgerne inden for de basale områder for menneskelige valg (primært inden for familie og arbejde) sikres mod arbitrær indblanding fra andre borgere eller fra magter uden for samfundet. Det sker blandt andet, som Pettit glæder sig over, man har gjort i Spanien, gennem regulering af boligmarkedet og arbejdsmarkedet (blandt andet ved at modvirke tendenser til korttidskontrakter), ved at lovgive mod hustruvold, for homoseksuelt ægteskab, for ligestilling generelt og ved at regulere forholdene for illegale immigranter.

Derudover skal borgerne kontrollere regeringen, så staten ikke kan udøve arbitrær magt. Også her skal staten selv spille en rolle, så borgerne kan understøtte checks and balances, fx ved at sikre åbenhed i præsentationen af regeringens statistiske beregninger, ved at sikre uafhængigheden af public service

tv og ved at understøtte civilsamfundets magtovervågende instanser. For at fremme borgernes evne til at forene uafhængighed og demokratisk sindelag bør man som i Zapateros Spanien fremme medborgerskabsundervisning i skolerne.

Pettit gør sig dernæst interessante tanker om, hvordan borgerne kan sikres mod den tilfældighed, der kan ligge i folkestemninger. Her opridses Pettit statslige instrumenter til etablering af en stabil infrastruktur for non-dominans og til mægtiggørelse af udsatte borgere. Det bliver klart, at den infrastruktur for non-dominans, der tales om, ikke blot snævert handler om basale valg inden for familie og arbejde, men vedrører landets økonomi, dets lovsystem, videnssystem, sundhedssystem og miljø. I samme afsnit uddybes, hvad mægtiggørelsesstrategier bør rumme. For det første skal staten mægtiggøre ved at give de svageste de nødvendige resurser for "basal fungeren" jf. Amartya Sens såkaldte "capabilitytilgang". Derfor bør borgerne sikres en række rettigheder og exitmuligheder. Desuden må fagforeninger og støttegrupper understøtte "mægtiggørelseskulturer", hvor igennem formelle rettigheder bliver effektive rettigheder, som borgerne selv vil forsvare. Disse kulturer skal bekæmpe de nederlagsoplevelser, skamfølelser og mangel på frihedsdrift, som ydmygelse og dominanserfaringer har indvirket.

Velfærdsstatens grundprojekt om at skabe lighed i status mellem (med)borgerne blandt andet gennem mægtiggørelsesstrategier får vigtig ideologisk opbakning i de to nye republikanske bøger. Selvom Martí og Pettits bog bedst viser republikanismens relevans for "socialdemokratisk" værdidebat, er det et spørgsmål, om velfærdsstatspolitikkers *raison d'être* kan indfanges af idealet om non-dominans. Kan alle de værdifulde uddannelses- og oplysningsprogrammer, et velfærdssamfund understøtter, ligesom dets understøttelse af kreative, religiøse og rekreative og sportslige aktiviteter ikke bedre indfanges af et mere omfattende frihedsideal? Det er ligeledes et spørgsmål, om oplevelser af dominans og uligeværd altid skal modsvares med programmer, der skal fremme uafhængighed. Afhængighed er jo et menneskeligt grundvilkår, og velfærdsstaten kan i virkeligheden forstås som et forsøg på at institutionalisere værdige afhængighedsrelationer. Republikanismens fokus på uafhængighed synes ikke at kunne indfange værdien i de typer af afhængighedsrelationer, der er bedre end uafhængighedsrelationer. Lærere og pædagoger bør fremme non-dominans, men deres forhold til de kommende medborgere er samtidig et afhængighedsforhold, hvis gode ikke synes at kunne reduceres til non-dominans.

Samlet vurdering

Samlet set er Skinners bog yderst givende i behandlingen af begreberne frihed og stat. Bogen rummer både bredt appellerende pointer fx vedrørende staters

indgriben i borgernes frihed efter 11. september 2001, ligesom den rummer analyser, der særligt vil pirre politisk teoretisk interesserede politologer med interesse for statsbegrebet. Den har med sin detaljerige metode naturligvis en stærk akademisk slagside, hvor den vil kunne bruges som supplerende litteratur i undervisningen i politisk teori og idehistorie. Bredest appel har Skinners fortolkninger af aktuel politik i indledningen og i et længere interview.

Skinner er dog så fokuseret på at påvise forskellen på republikanismen og minimalstatsteori, at forholdet til socialdemokratisk teori forbliver uklart. Det er i det lys også imponerende, at *A Political Philosophy in Public Life* formår at lave en spændende samlet fortælling om mødet mellem teori og politik samtidig med, at der føjes vigtige nye elementer til Pettits udvikling af en republikansk politisk teori. De nye teoretiske bidrag gælder netop forholdet mellem socialdemokratisme og republikanisme foruden oplystningen af kravene til ”ikke-ideelle” teoridannelser.

Begge bøger er velredigerede, men måske er det Forlaget Res Publicas færre resurser, der giver sig udslag i enkelte småfejl. Resurserne synes Res Publica ellers at forvalte godt. Se blot deres hjemmeside, hvor man mærker, at de tager idealet om samspil mellem politisk teori og demokratisk offentlighed alvorligt. Bogen vil desuden glæde danske læsere af Hans Reitzels oversættelse af Skinners tekster fra 2009.

Simon Laumann Jørgensen
Aalborg Universitet

Abstracts

Kristian Kjergaard Hansen

The impact of commissions on unpopular reforms – a new blame avoidance strategy?

The strategic impact of commissions on reform processes is as a relatively underexposed policy determinant. This paper scrutinizes how commissions affect the government policy potential. The argument is that setting up a mobilizing commission creates a new policy actor who can legitimize a reform frame. Therefore, commissions can under certain conditions work as a blame avoidance strategy. The crucial conditions are the commissions' dependence on the government and the salience of the policy issue. The argument is tested partly by a classification of different types of commissions in regard to a commission typology. Then, by a comparison of the impact of commissions on reform processes (and absence hereof), including Velfærdskommissionen and Visionsudvalget. The conclusion is that independent mobilizing commissions work as a blame avoidance strategy because the government decides the preference configuration of the commission.

Sune Welling Hansen

The law of 1 over n and the 2007 Danish municipal mergers

The article examines a proposition derived from the law of 1 over n, formulated by Weingast et al. (1981), that project size will increase with the number of political authorities (common pool size). This proposition has been challenged by Primo and Snyder (2008), who argue that a reversal of the law of 1 over n can be expected under certain conditions. The proposition is examined on a crucial case under least favorable conditions. The case is the municipal mergers which were part of the Danish Structural Reform, and the empirical analyses are based on municipal level data over the period 1996 to 2006. The empirical findings substantiate the proposition as originally formulated but only in the last year prior to the implementation of the mergers. The effects found are statistically and economically significant as well as robust across two different designs and different model specifications.

Jacob Gerner Hariri

Causal inference in the social sciences

Causal inference is now at the forefront of empirical social science research. The article defines the causal relation and discusses which criteria are needed to identify if and how much one phenomenon can be said to cause another. It is demonstrated why the formal criterion should be the exogeneity of the independent variable or treatment and it is argued that (i) temporal order, (ii) theoretical explanation, and (iii) the absence of spuriousity can be imprecise criteria in practical research. An example illustrates how the design of the observational study in the social sciences is crucial to improve the prospects for causal inference.

Rasmus Brun Pedersen and Flemming Juul Christiansen

The Europeanization of coalitions in the Danish Folketing

Does EU membership affect coalition formation in national parliaments? Our analysis shows that this is the case in the Danish Folketing over time and across governmental periods and policy areas. We demonstrate that coalition formation in relation to legislation affected by the EU is different from the coalitions formed when it comes to ordinary domestic legislation. Furthermore, we find the existence of a stable coalition of “European parties”, which, besides negotiating the general agreements regarding the Danish EU policy, also provides the government with a majority behind the ratification of EU-initiated legislation in the Folketing. We argue that the variation in coalition patterns is caused by the government’s loss of agenda control, since the EU dictates the content and timing of this type of legislation. The government compensates for the reduced control by including a core of political parties in a close cooperation, similar to political agreements and settlements.

Om forfatterne

Flemming Juul Christiansen, adjunkt, ph.d., Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Forsker i parlamentarisme, politiske partier og interessegrupper. E-mail: fjc@ps.au.dk

Kristian Kjergaard Hansen, uddannet cand.scient.pol. ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet i 2010. Artiklen er skrevet med udgangspunkt i bacheloropgaven fra seminariet Reform og Stabilitet. E-mail: kristiankjergaardhansen@gmail.com

Sune Welling Hansen, ph.d., forsker ved Anvendt Kommunal Forskning og ekstern lektor ved Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet. Hans forskningsområder er kommunalt demokrati og økonomi. E-mail: swh@akf.dk

Jacob Gerner Hariri, ph.d.-stipendiat ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Hans ph.d.-afhandling omhandler politisk og økonomisk udvikling i et komparativt og institutionelt perspektiv. En af afhandlingens artikler er antaget til publikation i *American Political Science Review*. E-mail: jgh@ifs.ku.dk

Rasmus Brun Pedersen, adjunkt, ph.d., Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Forsker i dansk EU- og udenrigspolitik, parlamentarisme og kvalitativ metodeudvikling. E-mail: brun@ps.au.dk