

# I STATSKUND- SKABENS TJENESTE

*Festskrift til Jens Blom-Hansen*





# I STATSKUNDISKABENS TJENESTE

*Festskrift til Jens Blom-Hansen*

Redigeret af Peter Bjerre Mortensen og Søren Serritzlew

Politica

I STATSKUNDSKABENS TJENESTE  
*Festskrift til Jens Blom-Hansen*

Copyright: Politica og forfatterne

Layout: Annette B. Andersen

Print: Fællestrykkeriet, Aarhus University

Cover: Marie Agger

ISBN 978-87-7335-315-8

Politica  
c/o Institut for Statskundskab  
Aarhus Universitet  
Bartholins Allé 7  
8000 Aarhus C

[www.politica.dk](http://www.politica.dk)

# INDHOLDSFORTEGNELSE

Forord	9
--------	---

## KOMMUNER

Kapitel 1. Hvad børgerne ved (og ikke ved) om den kommunale indkomstskat, og hvordan det påvirker deres holdninger <i>Martin Bækgaard</i>	13
Kapitel 2. Er 1, 2, 3, 4 ... virkelig bedre end 1, 3, 5, 7 ...? <i>Jørgen Elklit og Ulrik Kjær</i>	25
Kapitel 3. Sætter Folketinget den kommunale dagsorden, eller er det snarere omvendt? <i>Christoffer Green-Pedersen og Matt W. Loftis</i>	38
Kapitel 4. Nye tendenser i forholdet mellem politikere og topembedsmænd i danske kommuner? Samarbejde, sociale medier og fokus på driftens <i>Niels Højberg og Christian Bøtcher Jacobsen</i>	48
Kapitel 5. Politisk repræsentation af køn i byrådene: udvikling over tid og betydningen af kommunestørrelse <i>Morten Jakobsen</i>	58
Kapitel 6. I fortidens, nabokommunernes eller ministerens skygge? Betydningen af stiafhængighed, naboeffekter og den centrale politiske regulering for beskatningsniveauet i de danske kommuner 2007-2020 <i>Peter Nannestad</i>	67
Kapitel 7. Alle skuffer over tid: populistiske partiers vej til ”regeringsmagten” i de danske kommuner <i>Martin Vinaæs Larsen</i>	79

## STAT OG STATSKUNDSKAB

Kapitel 8. Sidste chance: interesseorganisationernes indflydelse ved høringer af lovforslag <i>Anne Skorkjær Binderkrantz og Peter Munk Christiansen</i>	93
Kapitel 9. STEM på SAMF <i>Torben Buse og Thomas Pallesen</i>	104
Kapitel 10. ”Departement eller Ikke-Departement” <i>Jørgen Grønnegård Christensen</i>	115
Kapitel 11. From good to great: Institut for Statskundskab 1980-2022 <i>Mads Leth Jakobsen og Peter Bjerre Mortensen</i>	127

Kapitel 12. Fra villaforskere, over supermen til kønsdiversitet – vores oprør af i går og måske i morgen <i>Vibeke Lehmann Nielsen og Helle Ørsted Nielsen</i>	141
Chapter 13. Democracy redux <i>Deborah Stone</i>	152
Chapter 14. A liberal bureaucracy for illiberal times: Political-administrative relationships under the threat of populism <i>Kutsal Yesilkagit</i>	164
<b>EU</b>	
Chapter 15. Understanding the development of EU governance: Fit for rational choice? <i>Gijs Jan Brandsma</i>	177
Chapter 16. Finally speaking with one voice? The Lisbon reforms and the EU's representation in UNGA debates <i>Daniel Finke</i>	185
Kapitel 17. Øl, fritter og et arbejde i fredens tjeneste – hvorfor er det så svært at rekruttere danskere til Europa-Kommisionen? <i>Caroline Howard Grøn</i>	195
Chapter 18. When the spider leaves its web: An empirical analysis of the state of the European Union address by the President of the European Commission <i>Roman Senninger</i>	207
Kapitel 19. EU's indflydelse på danske politiske beslutninger <i>Dorte Sindbjerg Martinsen</i>	218
<b>TEORI OG METODE</b>	
Kapitel 20. Offentlig og/eller privat produktion af offentlige ydelser <i>Lotte Bøgh Andersen og Anne Mette Kjeldsen</i>	231
Kapitel 21. Eksperimenter: faldgruber og løsninger <i>Simon Calmar Andersen og Søren Serritzlew</i>	243
Kapitel 22. Social tillid og offentlig digitalisering <i>Kees van Kersbergen og Gert Tinggaard Svendsen</i>	253
Kapitel 23. Hvad betyder resultatområder for delegation af autonomi? <i>Poul Aaes Nielsen og Kim Sass Mikkelsen</i>	264



# Forord

Denne bog er skrevet til Jens Blom-Hansen i anledning af hans 60-års fødselsdag. Den er en anerkendelse af hans enestående betydning for statskundskaben. Jens er i sandhed det, man på tysk vil kalde en *Doctorvater*; en mentor og vejleder, som har givet uvurderlig støtte og hjælp til mange, faktisk rigtig mange, yngre kollegaer, som skulle lære, hvad det vil sige at være en dygtig forsker, underviser og kollega i en universitetsverden, hvor der ikke er megen vejledning at hente i nedskrevne normer og regler. I den verden er eksemplets magt stærk, og Jens er netop det gode eksempel, som viser, at det er muligt at være internationalt anerkendt forsker, dedikeret underviser og samtidig hjælpe andre og løfte de kolektive opgaver. Jens lytter, har høj integritet, er velforberedt og altid åben for nye perspektiver og idéer.

Og så er Jens en virkelig dygtig og produktiv forsker. Efter nogle år i centraladministrationen vendte han tilbage til IFSK og blev den første ph.d.-studerende på instituttet, som ikke skrev sin afhandling som en monografi, men derimod som en samling af artikler. I dag er sidstnævnte den klart mest anvendte afhandlingsform. Siden er det blevet til mere end 80 tidsskriftartikler, 25 bogkapitler og 20 bøger, hvortil kommer et meget stort antal formidlende tekster.

Jens' forskning dækker bredt, både kommuner, stat og EU og dertil spørgsmål om blandt andet interesseorganisationers arbejde og betydning og egentlige metodetekster. Ved siden af forskning og undervisning har Jens varetaget en lang række tillidsposter, herunder posten som institutleder for Institut for Statskundskab og medlem af Forskningsrådet for Samfund og Erhverv.

Med andre ord har Jens i mange år arbejdet i *statskundskabens tjeneste*, og den store indsats anerkender vi i denne bog med en række tekster, som på forskellig vis gør os alle lidt klogere på det samfund, som omgiver os. Bogens kapitler er grupperet i fire overordnede temer: Kommuner, Stat og statskundskab, EU og Teori og metode.

Tusind tak til Annette Bruun Andersen for effektiv og kompetent styring af korrekturlæsning og opsætning af bogen og en stor tak til Institut for Statskundskab for økonomisk støtte til produktion af bogen.

Aarhus, juni 2023

Redaktørerne

# KOMMUNER



# Kapitel 1

## Hvad borgerne ved (og ikke ved) om den kommunale indkomstskat, og hvordan det påvirker deres holdninger

Martin Bækgaard

Jens Blom-Hansen har i sin karriere forsket i befolkningens viden om de offentlige skattesatser og kastet et kritisk blik på nogle af de hypoteser, der inden for Public Choice-traditionen har været anvendt som argument for, at de offentlige udgifter er højere, end de ville have været, hvis befolkningen havde haft fuldkommen information. I Blom-Hansen (2005) sætter han fokus på den såkaldte *renter illusion-hypoteze*, ifølge hvilken lejere systematisk undervurderer ejendomsskatternes størrelse og derfor støtter højere udgifter, end de ville have gjort, såfremt de havde haft kendskab til skatternes reelle størrelse. I et grundigt studie af en stikprøve bestående af 1.000 danske lejeres og ejeres opfattelser af den lokale grundskyld, finder han ikke belæg for denne hypoteze. I Bækgaard, Serritzlew og Blom-Hansen (2016) er fokus på den mere generelle hypoteze om fiskal illusion. Ifølge denne hypoteze undervurderer befolkningen systematisk de offentlige udgifter pga. manglende viden, men i artiklen sandsynliggøres det, at fiskal illusion snarere er et resultat af manglende opmærksomhed end manglende viden.

Dette kapitel vil i forlængelse af Jens Blom-Hansens forskning kigge på en hjørnesten i det danske skattesystem i form af indkomstskatten. Hvor meget ved borgerne reelt om størrelsen på indkomstskatteprocenten i deres hjemkommune? Og ville deres holdninger til forholdet mellem skatter og services være anderledes, såfremt de havde været fuldkommen informerede om den faktiske indkomstskatteprocent? Undersøgelsen bygger på en internetbaseret spørgeskemaundersøgelse fra 2014 af et repræsentativt udsnit af den danske arbejdende befolkning i alderen 18-67 år. I undersøgelsens første del sammenlignes borgernes vurdering med den faktiske indkomstskatteprocent i deres bopælskommune. Det konkluderes, at borgerne i vidt omfang er uvidende om størrelsen på den kommunale udskrivningsprocent, og at de endog i gennemsnit har en tilbøjelighed til at undervurdere denne. I den anden del af analysen foretages i Jens Blom-Hansens ånd (se fx Blom-Hansen, Morton og Serritzlew, 2015) et informationsekspерiment til belysning af, om borgernes præferencer for skatter og services ville være anderledes, såfremt de havde været fuldkommen informeret om den lokale udskrivningsprocent. Det ses her, at borgere, som kommer fra en kommune med en forholdsvis høj skatteprocent, i højere grad bliver skeptiske over for skattesatsens størrelse, når de modtager information. Omvendt bliver borgere, som kommer fra en kommune med en relativt lav skattesats, mere positivt stemte over for den nuværende

skattesats, når de modtager information om størrelsen på denne. Kapitlet illustrerer dermed, at borgernes viden om skat er stærkt begrænset, selv når det vedrører en så central skat som indkomstskatten, og at deres holdninger til skattens størrelse ville ændre sig, såfremt de var bedre informeret herom.

## Beskattning og borgernes viden herom

Skatter har afgørende betydning for borgerne og den offentlige sektor. Indtægterne fra beskatning er en forudsætning for, at den offentlige sektor kan betale for kernevelfærdsydeler såsom skoler, daginstitutioner og ældrepleje. Samtidig har beskatning en direkte betydning for borgernes økonomi, og det er derfor nærliggende at forvente, at borgernes viden om og opfattelse af skattesatsen har stor betydning for deres politiske og økonomiske adfærd. Et teoretisk eksempel herpå er den såkaldte ansvarlighedshypotese (se fx Lewis-Beck og Paldam, 2000), ifølge hvilken økonomiske forhold – herunder skattesatsen – forventes at have afgørende betydning for vælgernes stemmer på valgdagen (Dowding og John, 2012).

Borgernes viden om kommunale skatter og services udgør desuden en væsentlig antagelse bag et af hovedargumenterne for at decentralisere og overlade opgaver til kommunerne. Ifølge Tiebout (1956) giver eksistensen af mange kommuner med udstrakt autonomi og forskelle i skatte- og serviceniveauer mulighed for at opnå såkaldt allokativ efficiens, som er et udtryk for, at borgernes præferencer samlet set tilgodeses i videst muligt omfang (Kristensen, 2002). Kommunale forskelle i skatte- og serviceniveauer giver nemlig den enkelte borger mulighed for aktivt at vælge den kommune, som tilbyder den mest attraktive kombination af skatter og services set fra borgerens perspektiv. Populært udtrykt giver det borgerne mulighed for at ”stemme med fødderne”. En implikation af Tiebout-modellen er såkaldt Tiebout-sortering, hvor hver kommune kommer til at bestå af forholdsvis homogene individer, hvad angår deres præferencer for kombinationen af skatter og services.

Både ansvarlighedshypotesen og Tiebout-modellen forudsætter altså, at borgerne har en vis viden om den kommunale skat og service, og at skat og service betyder tilstrækkelig meget for dem til, at de er villige til at reagere, enten gennem deres stemme eller ved at flytte, såfremt de er utilfredse med kombinationen af skatter og services i deres hjemkommune. Spørgsmålet er imidlertid, i hvilket omfang disse antagelser holder i praksis. Både amerikanske og danske undersøgelser sætter spørgsmålsteget ved, om borgerne reelt har tilstrækkelig viden om skatte- og serviceniveauer i deres hjemkommune og omkringliggende kommuner til at kunne vælge kommuner til og fra på en rationel måde som skitseret i Tiebout-modellen. For eksempel finder Lyons, Lowery og DeHoog (1992), at borgerne i to amerikanske storbyområder i vidt omfang er uvidende om skatte- og serviceniveauer i omkringliggende områder. Tilsvarende finder Teske et al. (1993), at de fleste borgere er uvidende om niveauer af skatter og services. I en undersøgelse af danske forhold finder Blom-Hansen (2005), at et repræsentativt udsnit af danskerne har meget begrænset viden om størrelsen på grundskylden i deres hjemkommune, idet hele 88 pct. svarer ”ved ikke” til spørgsmålet om, hvad

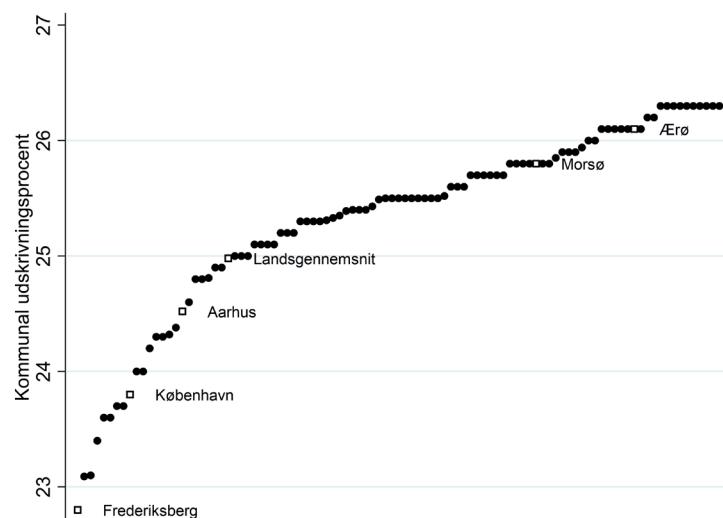
de tror den kommunale grundskyldspromille er, imens der resterende 12 pct. er mange betydelige fejlskud. Fundet i Blom-Hansen (2005) kan dog muligvis forklares med, at grundskylden udgør en betydelig mindre del af skattein-tningen end indkomstskatten og derfor måske er noget, som de fleste danskere er betydeligt mindre opmærksomme på. Samlet set er antagelsen om viden om skatter og services central i flere teorier, men samtidig sætter flere undersøgelser spørgsmålstege ved, om denne antagelse holder i praksis.

## Kommunal variation i indkomstskatten

Indkomstskatteprocenten er af afgørende betydning for kommunernes virke. Således er godt 50 pct. af kommunernes indtægter baseret på indkomstskatten (Serritzlew og Blom-Hansen, 2019: 180). Selvom indkomstskatten langt fra udgør den eneste kommunale indtægtskilde, er det den klart mest betydningsfulde baseret på størrelsen. I modsætning til en række andre kommunale indtægtskilder, som kun har direkte betydning for en delmængde af kommunernes borgere såsom den kommunale grundskyld og brugerbetaling af fx daginstitutionspladser og ældrepleje, har indkomstskatten desuden en generel relevans for kommunens borgere.

Også fra en teoretisk vinkel er indkomstskatteprocenten interessant, da den udgør en af de væsentligste parametre, som kommunerne kan skrue på for at konkurrere om at fastholde og tiltrække nye borgere (jf. Tiebout, 1956). Siden midten af 1970'erne er de mellemkommunale forskelle på indkomstskatteprocenten blevet markant mindre (Serritzlew og Blom-Hansen, 2019: 202f). Alligevel er der som illustreret i figur 1 fortsat i 2022 betydelig variation kommunerne imellem gående fra en indkomstskatteprocent på 22,8 i Frederiksberg Kommune til 26,3 i en række kommuner inklusive blandt andre Langeland Kommune og Lolland

Figur 1: Variation i den kommunale udskrivningsprocent 2022



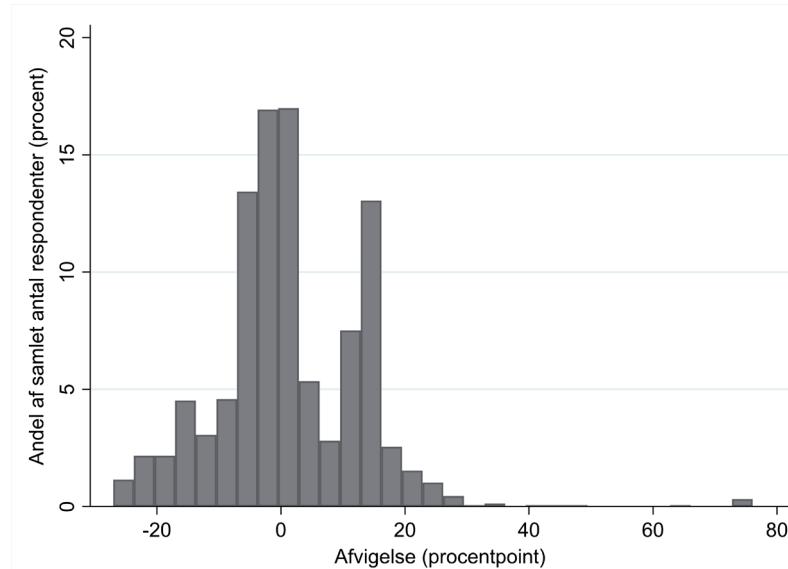
Note: Hver prik angiver en kommune. Udvalgte kommuner er fremhævet.  
Kilde: Indenrigs- og Boligministeriets Kommunale Nøgletal.

Kommune. I gennemsnit skal danskerne forholde sig til en indkomstskatteprocent på lige omkring 25. Dette skal dog ses i lyset af, at en række befolkningsrike kommuner inklusive Aarhus Kommune og en række kommuner beliggende i hovedstadsområdet trækker gennemsnittet betydeligt ned, mens særligt ø- og udkantskommuner så som Morsø og Ærø omvendt trækker gennemsnittet op. Forskellene er på ingen måde trivielle men har både betydning for borgernes privatekonomi og det serviceniveau, de møder fra kommunen. Det er derfor nærliggende at forestille sig, at borgerne bekymrer sig om og har et vist kendskab til størrelsen på indkomstskatteprocenten. Dette rejser spørgsmålet, hvor meget danskerne faktisk ved om indkomstskatteprocentens størrelse.

## Hvad ved borgerne om indkomstskatteprocenten?

For at undersøge hvad danskerne ved om indkomstskatteprocentens størrelse, trækker jeg på en spørgeskemaundersøgelse fra 2014. Undersøgelsen er baseret på deltagere i onlinepanelet ved surveybureauet Userneeds og afspejler den arbejdende befolkning (18-67 år) sammensætning i forhold til køn, alder og bopælsområde. I undersøgelsen er respondenterne blevet præsenteret for en kort tekst, som introducerer dem til den kommunale indkomstskat samt information om den landsdækkende skattesats. Informationen om den landsdækkende skattesats gives for at hjælpe respondenterne lidt på vej i forhold til at huske, hvad skattesatsen kan være i deres hjemkommune.

Figur 2: Afvigelse mellem borgernes bud på den kommunale indkomstskatteprocent og den faktiske indkomstskatteprocent



Som illustreret i figur 2 skyder respondenterne generelt langt forbi den rigtige indkomstskatteprocent, idet deres bud i gennemsnit afviger med godt 8,5 procentpoint fra den reelle skatteprocent. Resultatet skal dog tages med et vist forbehold,

idet nogle respondenter har givet så voldsomt afvigende bud (fx at skatteprocenten er enten 0 eller 100), at det er nærliggende at tro, at deres besvarelse ikke har været seriøs. For at kunne give et mere nuanceret svar på, hvad respondenterne reelt ved, præsenterer jeg derfor i tabel 1 en opfølgende analyse, hvor de respondenter, der har givet de mest vilde bud, er sorteret fra. Der præsenteres tal for henholdsvis hele stikprøven, kun for de respondenter, hvis bud afviger mindre end 10 procentpoint fra den reelle skatteprocent i deres hjemkommune, og for de respondenter, hvis bud afviger mindre end 5 procentpoint fra den reelle skatteprocent.

Tabel 1: Respondenternes viden om den faktiske skatteprocent

	Gennemsnitlig afvigelse	Bedste bud - faktisk skatteprocent	N
Hele stikprøven	8,5*	1,2*	1571
< 10 procentpoint forskel	3,3*	-1,3*	940
< 5 procentpoint forskel	2,0*	-0,9*	692

Note: Kolonnen til venstre angiver den absolute gennemsnitlige afvigelse mellem respondenternes bud og den faktiske skatteprocent, uanset om afvigelsen er positiv eller negativ. Kolonnen til højre angiver, om borgerne i gennemsnit over- eller undervurderer den faktiske skatteprocents størrelse. \* P < 0,001.

Selv når outliers med afigelser på mere end 5 procentpoint sorteres fra, er der et betydeligt element af fejlskud på to procentpoint i gennemsnit. Når outliers sorteres fra, er der desuden en tendens til, at borgene faktisk i gennemsnit *undervurderer* den faktiske skattesats. Der er derfor tegn på, at respondenterne ikke blot er uvidende om skatteprocentens størrelse men også systematisk biased. Denne bias kan have mange kilder. For eksempel er det måske sådan, at kommunerne i højere grad brander sig på skatteprocenten, hvis denne er lav, og at folks viden om skatteprocenten derfor er mest præcis i de kommuner, hvor skatteprocenten er lavest. En anden forklaring kan ligge i mere almenpsykologiske forhold, som tilsiger, at man vil være tilbøjelig til at se sine egne valg (her af kommune) i et positivt lys og derfor er tilbøjelig til at betragte skatten i ens hjemkommune som relativt lavere, end den reelt er. Uanset hvad forklaringen måtte være, kan det potentielt have betydning for borgernes opfattelse af, om skattesatsen er den rette i forhold til den service, som de modtager.

Som vist i tabel 2 er der ret betydelige forskelle på, i hvor høj grad borgernes gæt afviger fra den reelle indkomstskatteprocent. I tabellen svarer negative fortegn til mindre afigelser og dermed mere præcis viden. I gennemsnit har mænd, højere uddannede og folk med en højere indkomst en mere præcis viden om skatteprocentens størrelse, mens offentligt ansatte og yngre respondenter omvendt har en mindre præcis viden. Individforskellene er ganske betydelige og skyldes formodentlig, at nogle grupper qua deres indkomst og livssituation har en større interesse i at sætte sig ind i skatteprocenten, samt at nogle grupper generelt har større interesse for politik og økonomi end andre. Til trods for et ret omfattende

Tabel 2: Individuelle forskelle i afvigelsen mellem borgernes gæt og den faktiske skatteprocent

Mand	-1,141*
	(0,471)
Alder (år)	-0,134**
	(0,023)
Videregående uddannelse	-1,456**
	(0,480)
Offentligt ansat	1,764**
	(0,519)
Privat ansat	0,286
	(0,418)
Høj indkomst	-0,816+
	(0,473)
Kommunalt indbyggertal (ln)	-0,209
	(0,301)
Befolkningsstæthed (pr. 1000 indbyggere)	-0,022
	(0,100)
Beskattningsgrundlag (pr. 10000 indbyggere)	-0,006
	(0,092)
Produktivitet	1,110
	(9,105)
Indkomstskatteprocent	0,146
	(0,223)
Konstant	13,243
	(11,109)
<i>N</i>	1313
<i>R</i> <sup>2</sup> (justeret)	0,079

Noter: Køn er en dummyvariabel, hvor mand er kodet 1, og kvinde 0. Videregående uddannelse er kodet 1 for videregående uddannelse og 0 for øvrige. Referencekategorien for stillingssektor er folk uden for arbejdsmarkedet. Indkomst er kodet 1 for årlige personlige indkomster over 400.000 kr. og 0 for lavere indkomster. Information om kommunale forhold er baseret på noegletal.dk bortset fra information om den kommunale produktivitet, som stammer fra Wittrup et al. (2013). Ustandardiserede OLS-regressionskoefficienter. Klyngerobuste standardfejl på kommuneniveau i parenteser. +: p < 0,10, \*: p < 0,05, \*\*: p < 0,01.

sæt af forklarende variabler på individ- og kommuneniveau er det endvidere værd at bemærke, at analysen har en ret begrænset forklaringskraft med en R<sup>2</sup> på blot 0,079. En oplagt forklaring kan her være, at langt de fleste respondenter ikke har nogen særlig klar opfattelse af skatteprocentens størrelse og derfor simpelthen har gættet, hvilket er med til at understrege, at børgerne generelt betragtet har en forholdsvis begrænset viden om indkomstskatteprocentens størrelse.

## Ville borgernes opbakning til skattesatsen være den samme, hvis de kendte den faktiske skattesats?

For at undersøge hvad borgernes manglende viden om indkomstskatteprocenten har af betydning for deres opbakning til skatteprocenten, foretager jeg et informationsekspertiment indlejet i et spørgeskema. Eksperimentet er baseret på den samme undersøgelse fra 2014 som den tidligere analyse. I eksperimentet randomiseres respondenterne enten til en gruppe, der ikke får nogen information om indkomstskatteprocenten i deres hjemkommune (kontrolgruppen), eller til en gruppe, der får denne information (informationsgruppen). Respondenterne bliver herefter stillet fire spørgsmål om deres holdninger til skatten i deres hjemkommune:

1. Min kommunes skatter er for høje i forhold til kvaliteten af den service, der fås for pengene.
2. Min kommunes skatter bør sænkes. Også selvom det betyder et lavere kommunalt serviceniveau.
3. Hvis statens tilskud til min kommune hæves, bør kommunen bruge pengene på at sænke skatten frem for at hæve kvaliteten af kommunens service.
4. Hvis jeg skal vælge mellem at hæve skatten eller sænke kvaliteten af min kommunes service, vil jeg foretrække at hæve skatten (vendt).

For hvert spørgsmål blev respondenterne bedt om at angive, om de var helt enig, delvist enig, hverken enig eller uenig, uenig eller helt uenig. Formålet med spørgsmålene er at måle borgernes præferencer for at sænke skatten. Spørgsmålene kan dermed anvendes til at undersøge, om der er en sammenhæng mellem den faktiske indkomstskatteprocent i en kommune og respondenternes opbakning til skattesatsen, og om denne sammenhæng ændrer sig, når respondenterne får viden om den faktiske skattesats. En faktoranalyse viser, at de fire udsagn loader på samme faktor (faktorscorer mellem 0,50 og 0,83). De fire udsagn kombineres derfor til et sumindeks, der løber fra 0 til 100 (Cronbach's alpha = 0,79), hvor høje værdier svarer til, at respondenterne i meget høj grad finder, at skatten er for høj. Indekset er tilnærmedesvis normalfordelt med et gennemsnit på 44 og en standardafvigelse på 25. Det er værd at bemærke, at intraclass korrelationsefficienten, rho, blot er på 0,007, hvilket svarer til, at blot 0,7 pct. af variansen i folks opbakning til skatter skyldes forskelle på tværs af kommuner. Variationen i folks holdninger til, om indkomstskatteprocenten er for høj, skyldes altså i altovervejende grad individuelle forskelle respondenterne imellem til trods for de mellemkommunale forskelle i indkomstskatteprocentens størrelse.

Tabel 3 undersøger sammenhængen mellem skattesatsen i kommunerne og borgernes præferencer. I analysen inddrages en række baggrundsvariabler, som tager højde for respondenternes individuelle karakteristika (køn, alder, uddannelsesniveau, ansættelsessektor og indkomst) og kommunale forhold (indbyggertal, befolkningstathed, beskatningsgrundlag pr. indbygger og produktivitet) for at tage højde for eventuelle spuriøse effekter og øge præcisionen af regres-

sionsestimatorne. Analysen foretages som en OLS-regression med klyngerobuste standardfejl på kommuneniveau for at tage højde for strukturen i data, hvor respondenterne er indlejret i kommuner.

Tabel 3: Borgernes holdning til om skatten er for høj

	Model			
	(1) Alle respondenter	(2) Kontrol- gruppe	(3) Informations- gruppe	(4) Alle respondenter
Mand	5,697** (1,364)	4,689** (1,629)	6,763* (2,637)	5,592** (1,366)
Alder (år)	-0,027 (0,060)	0,011 (0,082)	-0,078 (0,078)	-0,031 (0,061)
Videregående uddannelse	-1,704 (1,839)	-3,116 (2,141)	-0,205 (2,800)	-1,728 (1,842)
Offentligt ansat	-2,712 (1,912)	-5,019+ (2,767)	0,0244 (2,728)	-2,946 (1,885)
Privat ansat	7,495** (1,832)	6,305* (2,860)	9,079** (2,732)	7,411** (1,832)
Høj indkomst	4,420* (1,974)	3,951 (2,725)	4,393 (2,660)	4,582* (1,971)
Indbyggertal (ln)	0,483 (0,939)	0,962 (1,369)	-0,198 (0,977)	0,367 (0,948)
Befolkningsstæthed (pr. 1000 indbyggere)	-0,935** (0,288)	-1,180** (0,404)	-0,585+ (0,329)	-0,904** (0,288)
Beskattningsgrundlag (pr. 10000 indbyggere)	0,378 (0,362)	0,676 (0,632)	-0,002 (0,313)	0,336 (0,365)
Produktivitet	-6,617 (31,938)	44,257 (41,222)	-72,315 (43,900)	-8,865 (31,316)
Indkomstskatteprocent	1,103 (0,809)	-0,720 (1,439)	3,048** (0,875)	-0,984 (1,336)
Information om indkomstskatteprocent	-0,248 (1,396)			-106,231* (42,757)
Indkomstskatteprocent * Information				4,230* (1,706)
Konstant	6,377 (39,034)	-7,129 (59,772)	35,330 (50,706)	63,318 (50,313)
N	1197	611	586	1197
R <sup>2</sup> (justeret)	0,066	0,059	0,086	0,072

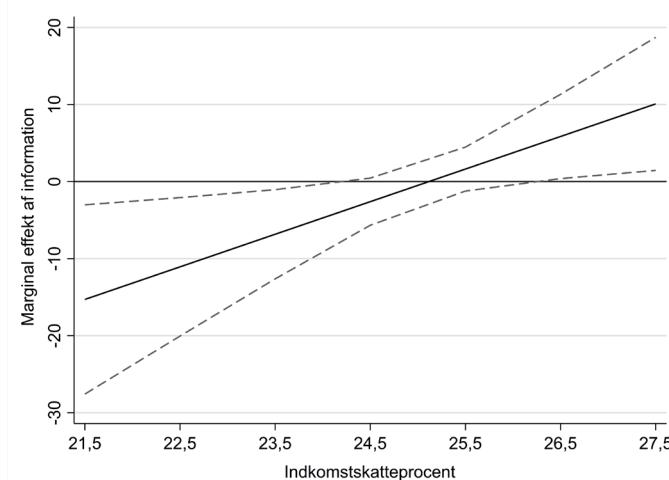
Noter: Se tabel 2. Ustandardiserede OLS-regressionskoefficenter. Klyngerobuste standardfejl på kommuneniveau i parenteser. +: p < 0,10, \*: p < 0,05, \*\*: p < 0,01.

Model 1 undersøger først, om det at få information om skattesatsen i gennemsnit har en betydning for borgernes holdning til størrelsen af den kommunale skattesats. Estimatet for den variabel, der angiver, om man har fået information eller ej, er klart statistisk insignifikant, og der er dermed ikke nogen tegn på, at det, at man får at vide, hvad skattesatsen er, i sig selv systematisk påvirker respondenternes holdninger til skatten. Sagt på en anden måde er det ikke nok at give folk information for at ændre deres holdninger. Som i tabel 2 er det også her værd at notere sig, at forklaringskraften er ret begrænset de forholdsvis mange kontrolvariabler til trods, og at der altså antageligt er en høj grad af tilfældighed i deres besvarelser. Også her indikerer analysen altså, at borgerne har et ret begrænset kendskab til skatteprocentens størrelse, og at de i mange tilfælde ikke har dannet sig nogen særlig klar holdning til, hvad skattens størrelse bør være.

Model 2 undersøger dernæst sammenhængen mellem indkomstskatteprocenten og borgernes holdninger til skattens størrelse blandt de borgere, som ikke har fået information om den faktiske indkomstskatteprocent. Der er blandt disse respondenter ikke nogen sammenhæng mellem den faktiske skatteprocent og deres holdning til størrelsen af skatten. Resultatet underbygger dermed, at respondenterne kun i meget begrænset omfang har viden om og responderer på størrelsen af den kommunale skattesats. I forlængelse heraf undersøger model 3 de respondenter, der får information om deres hjemkommunes skattesats. I modsætning til de respondenter, der ikke modtog information herom, ses der her en positiv og klart statistisk signifikant sammenhæng mellem størrelsen af den kommunale skattesats og respondenternes holdninger til, om skatten er for høj. Respondenterne bliver lige knap 3 point mindre venligt stemte over for den kommunale indkomstskat, når indkomstskatteprocenten stiger 1 procentpoint. Dette svarer til en forskel på lige knap 17 point på den afhængige variabel mellem borgere, der bor i kommuner med den mindste og den højeste indkomstskatteprocent.

Endelig anvender model 4 et interaktionsled til at undersøge, om information om indkomstskatteprocenten har en forskellig effekt afhængig af størrelsen på den faktiske indkomstskatteprocent. Interaktionsleddet udregnes som produktet mellem, om respondentene har fået information om indkomstskatteprocentens størrelse i deres hjemkommune og størrelsen på den faktiske indkomstskatteprocent her. Interaktionsleddet er positivt og statistisk signifikant og underbygger hermed, at information faktisk har en forskellig effekt på den måde, at respondenter, som modtager information om, at indkomstskatteprocenten er høj i deres hjemkommune, i højere grad har en opfattelse af, at skatten er for høj i forhold til den service, som de modtager. Omvendt er de, som får information om, at indkomstskatteprocenten er lav i deres hjemkommune, relativt mere velvilligt stemte over for indkomstskattesatsen end respondenter fra de samme kommuner, som ikke har fået denne information. Den marginale effekt af information på borgernes holdning til, om skatten er for høj, er illustreret i figur 3. Som det fremgår, medvirker information primært til at øge opbakningen til skatten, idet effekten af information er signifikant og negativ helt op til omkring en skatteprocent på 24,5. Omvendt har information kun en signifikant positiv effekt på holdningen til, om skatten er for høj i kommuner med en skatteprocent over 26,5, hvilket samlet set syv kommuner havde i 2014.

Figur 3. Den marginale effekt af information på borgernes holdning til, om skatten er for høj

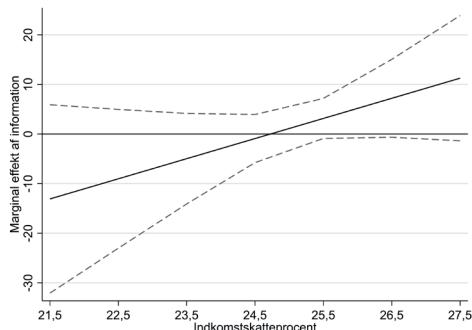


Note: N = 1197. Marginale effekter med 95-konfidensinterval.

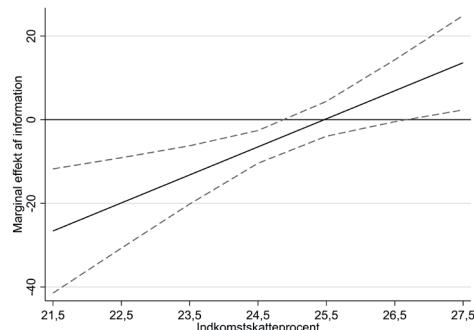
Som tidligere vist i tabel 2 er der betydelige forskelle på, hvor præcis viden responderne har om indkomstskatteprocentens størrelse i udgangspunktet. På den baggrund er det nærliggende at forvente, at information i særlig grad vil have betydning for responderne med mindre præcis viden. For at undersøge denne forventning foretages der i figur 4 en opdeling af responderne på baggrund af deres uddannelsesniveau. Analysen i figuren bekræfter forventningen. Godt nok er der i panel A, hvor fokus er på responderne med en videregående uddannelse, en tendens til, at effekten af information stiger med indkomstskatteprocenten. Men den marginale effekt af information er samtidig klart statistisk insignifikant på et 5 pct.-niveau for alle værdier af indkomstskatteprocenten. Omvendt forholder det sig i panel B, hvor fokus er på responderne uden en videregående uddan-

Figur 4. Den marginale effekt af information på borgernes holdning til, om skatten er for høj fordelt på responderne med og uden en videregående uddannelse. (Marginale effekter med 95-konfidensinterval)

Panel A: Med videregående uddannelse



Panel B: Uden videregående uddannelse



N = 671.

N = 526.

nelse. Her er den marginale effekt af information meget klar for især lave værdier af indkomstskatteprocenten. Det lader altså til, at resultaterne i tabel 3's model 4 fortrinsvis er drevet af respondenter uden en videregående uddannelse.

I tillæg til at vise effekterne af information om den faktiske skattesats, viser analyserne i tabel 3, at en række socioøkonomiske og kommunale forhold korrelerer med holdningen til, om skattesatsen er for høj. Mænd er betydeligt mere skeptiske over for skatten. Det samme gælder for privatansatte og respondenter med en relativt høj indtægt. Endelig er respondenter fra kommuner med høj befolkningstæthed relativt *mindre* skeptiske over for skattesatsen end de øvrige respondenter. Dette kan måske skyldes, at respondenter fra tættere befolkede kommuner typisk kommer fra byområder, hvor servicen er mere nær, hvor fx fri-tids- og kulturtilbud er bredere og hyppigere som følge af den mere koncentrerede befolkningsmasse, og hvor det derfor er nemmere at se de goder, som kommer ud af at betale den kommunale indkomstskat.

## Konklusion

Samlet set peger undersøgelsen i dette kapitel på, at borgerne kun har meget begrænset viden om indkomstskattesatsens størrelse i deres hjemkommune, og at de endog er tilbøjelige til systematisk at undervurdere denne. Sammenholdt med Jens Blom-Hansens (2005) afdækning af, at borgerne i udstrakt grad er uvidende om grundskyldens størrelse, peger resultaterne dermed i retning af, at skattens størrelse og synlighed tilsyneladende ikke har nogen afgørende betydning for borgernes viden herom. Selv for en central skat som indkomstskatten er borgernes viden stærkt begrænset. Mens dette er en generel tendens, gælder det i særlig grad for visse grupper af befolkningen såsom borgere uden en videregående uddannelse. Det er derfor også netop disse grupper, der har størst sandsynlighed for at være påvirkelige af information om skattesatsens faktiske størrelse.

Spørgsmålet er da, om borgernes manglende viden om skattesatsens størrelse har nogen betydning for deres adfærd. På den ene side betoner forskere med fokus på Tiebout-effekter, at det ikke er nødvendigt, at borgerne har fuldkommen information til alle tider. Argumentet er, at forudsætningen kun behøver at gælde for dem, der i forvejen står over for at skulle flytte (Dowding og John, 2012). Samtidig er den marginale omkostning ved at indsamle den relevante information lavere, netop når man står over for at skulle flytte (Kristensen, 2002; Teske et al., 1993). Ligeledes viser Paldam og Nannestads (2000) undersøgelse af danskerne generelle mangel på viden om økonomien, at vælgernes viden om makroøkonomiske nøgleindikatorer stiger betydeligt i forbindelse med afholdelsen af folketingsvalg. På den baggrund kunne man argumentere for, at den manglende viden måske ikke er så vigtig endda, og at borgerne simpelthen blot indhenter information, når de skal bruge den i forbindelse med flytninger eller politiske valg. På den anden side viser undersøgelsen, at borgernes opbakning til og oplevelse af skattesatsen ændrer sig, når de modtager retvisende information. Det er derfor muligt, at den manglende viden om skattesatsens reelle størrelse har faktiske politiske konsekvenser for opbakningen til den siddende kommunalbestyrelse og den første politik.

Det kan synes overraskende, at borgerne ikke i højere grad har kendskab til indkomstskatteprocentens størrelse al den stund, at den har central betydning for deres privatøkonomi. Fremtidige studier kan inspireret af Jens Blom-Hansens forskning forsøge at dykke ned i årsagerne til den manglende viden. Blandt de mulige forklaringer står flere kandidater i kø. Skyldes det fx almindelig uvidenhed og mangel på opmærksomhed, manglende interesse, et kompliceret skattesystem, eller spiller kommunerne mon en aktiv rolle ved at promovere skattesatsen, når den er lav, mens de er mere stille, når skattesatsen er over gennemsnittet?

## Litteratur

- Baekgaard, Martin, Søren Serritzlew og Jens Blom-Hansen (2016). Causes of fiscal illusion: Lack of information or lack of attention? *Public Budgeting and Finance* 36 (2): 26-44.
- Blom-Hansen, Jens (2005). Renter illusion: Fact or fiction? *Urban Studies* 42 (1): 127-141.
- Blom-Hansen, Jens, Rebecca Morton og Søren Serritzlew (2015). Experiments in public management research. *International Public Management Journal* 18 (2): 151-170.
- Dowding, Keith og Peter John (2012). *Exits, voices, and social investment: Citizens' reaction to public service*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kristensen, Thomas Balle (2002). Kommunestrukturens konsekvenser – politik, økonomi eller politisk økonomi?, pp. 47-66 i Jens Blom-Hansen, Finn Bruun og Thomas Pallesen (red.), *Kommunale patologier*. Århus: Systime.
- Lewis-Beck, Michael og Martin Paldam (2000). Economic voting: An introduction. *Electoral Studies* 19 (2-3): 113-121.
- Lyons, William E., David Lowery og Ruth Hoogland DeHoog (1992). *The politics of dissatisfaction: Citizens, services and urban institutions*. London: Routledge.
- Paldam, Martin og Peter Nannestad (2000). What do voters know about the economy? A study of Danish data, 1990-1993. *Electoral Studies* 19: (2-3): 363-391.
- Serritzlew, Søren og Jens Blom-Hansen (2019). Budgetlægning i kommuner og regioner, pp 174-204 i Peter Munk Christiansen (red.), *Budgetlægning og offentlige udgifter*, 3. udg., København: Hans Reitzels Forlag.
- Teske, Paul, Mark Schneider, Michael Mintrom og Samuel Best (1993). Establishing the micro foundations of a macro theory: Information, movers, and the competitive local market for public goods. *The American Political Science Review* 87 (3): 702-713.
- Tiebout, Charles M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy* 64 (5): 416-424.
- Wittrup, Jesper, Kurt Houlberg, Anne Line Tenney Jordan og Peter Bogetoft (2013). *Kommunale serviceniveauer og produktivitet*. København: Produktivitetskommisionen.

## Kapitel 2

# Er 1, 2, 3, 4 ... virkelig bedre end 1, 3, 5, 7 ...?

*Jørgen Elkliit og Ulrik Kjær*

Til gengæld anvendes d'Hondts metode til at opgøre disse valg, der efter min opfattelse har den fordel, at små partier ikke bliver uforholdsmæssigt overrepræsenterede  
(Indenrigs- og boligminister Christian Rabjerg Madsen<sup>1</sup>)

Artikler i *Altinget*, *Jyllands-Posten* og *Politiken* fik opmærksomheden på det kommunale valgsystems absurditeter<sup>2</sup> til at stige såvel før som under og efter kommunalvalget i november 2021. SF stillede i Folketinget endda forslag om, at der skulle nedsættes en valgkommission, der skulle sikre ”et mere retfærdigt og retvisende mandatfordelingssystem” (B 24 Forslag til folketingsbeslutning om nedsættelse af en valgkommission vedrørende lokalvalg). Folketingets debat om forslaget den 14. december 2021 var dog yderst forudsigelig, idet repræsentanterne for de mindre partier syntes, at det var en god idé, mens daværende indenrigs- og boligminister Kaare Dybvad Bek og repræsentanterne for Socialdemokratiet, Venstre og Det Konservative Folkeparti ikke mente, at der var behov for en sådan kommission.

Ministeren sagde dog også udglattende, at hvis der var noget, der skulle drøftes, så kunne det mest naturligt ske i Indenrigs- og Boligudvalget. Derfor udbød repræsentanter for Enhedslisten, SF og Radikale Venstre sig i januar 2022 ministerens besvarelse af fire spørgsmål (BOU alm. del, spm. 122-125), hvoraf de to første handlede om fremskaffelse af materiale til belysning af, hvad valgresultaterne ved de seneste kommunalvalg ville have været, hvis alternative mandatfordelingssystemer var blevet anvendt.

Vi har hjulpet med at tilvejebringe dette materiale, som blev overgivet til ministeriet i april 2022 (Kjær og Elkliit, 2022), hvorefter den nytildrædte indenrigs- og boligminister, Christian Rabjerg Madsen, oversendte svarene på de fire spørgsmål til Folketingets Indenrigs- og Boligudvalg. Det er i denne forbindelse, at ministeren, på et spørgsmål om hvorvidt ”man skal tilstræbe en mandatfordelingsmodel, der mest muligt afspejler vælgernes stemmefordeling,” svarede som indledningsvist citeret.

---

1 Svar til Folketingets Indenrigs- og boligudvalg på udvalgsspørgsmål nr. 124, 20. maj 2022.

2 Dette udtryk har vi fra Poulsen (2000).

Ministerens formulering er interessant, for forslaget om at undersøge de fordelingsmæssige konsekvenser af andre mandatfordelingssystemer end det d'Hondtske har vist aldrig været lanceret for at sikre overrepræsentation af de små partier.

Partiers over- og underrepræsentation refererer til forholdet mellem deres andel af manderne og deres andel af stemmerne, som i et forholdstalsvalgssystem bør være 1. Hvis et parti får 21 pct. af manderne for 17 pct. af stemmerne, er der tale om overrepræsentation, og underrepræsentation, hvis partiet kun får 14 pct. af manderne. Man kan beregne en såkaldt *advantage ratio*, som er mandatandelen divideret med stemmeandelen (Taagepera og Shugart, 1989: 68; se hertil også Elkliit, 2004: 340ff).<sup>3</sup> I eksemplet er A-ratioen, som den ofte kaldes, henholdsvis 1,24 og 0,82.

I forholdstalsvalgssystemer, som bevidst stiler mod at sikre god overensstemmelse mellem stemmeandele og mandatandele – det, der ofte kaldes matematisk retfærdighed – er målet altså, at alle partiers A-ratioer kommer så tæt på 1 som muligt. Målsætningen må formuleres på denne måde, da stemmefordelingen er en kontinuert variabel, hvilket mandatfordelingen ikke er, da der som bekendt ikke fordeles brøkdele af mander. At alle partier ved et valg skulle kunne få A-ratioer på 1,00 er derfor i praksis en umulighed, men formålet med forholdstalsvalgssystemer er principielt at minimere afvigelserne fra denne målsætning.

Figur 1 viser, hvorledes A-ratio-værdierne for samtlige partier og lister i de 98 kommuner var ved kommunalvalget i 2021 (i alt 1.119 datapunkter). Delfiguren øverst til venstre viser situationen, som den faktisk var, dvs. med brug af d'Hondts mandatfordelingsmåde og de valg forbund, der var indgået i kommunerne. Figuren viser, at de tre store partier (Socialdemokratiet, Det Konservative Folkeparti og Venstre) i langt højere grad end de mindre var overrepræsenterede. De øvrige partier (og lokallister) placerer sig både over og under linjen gennem 1,00; enkelte har en forholdsvis høj A-værdi, mens mange flere – nemlig alle dem, der ikke fik nogen valgt – har A-værdien 0. Det drejer sig om ikke mindre end 421 partier og lister (knapt 38 pct. af alle partier og lister).

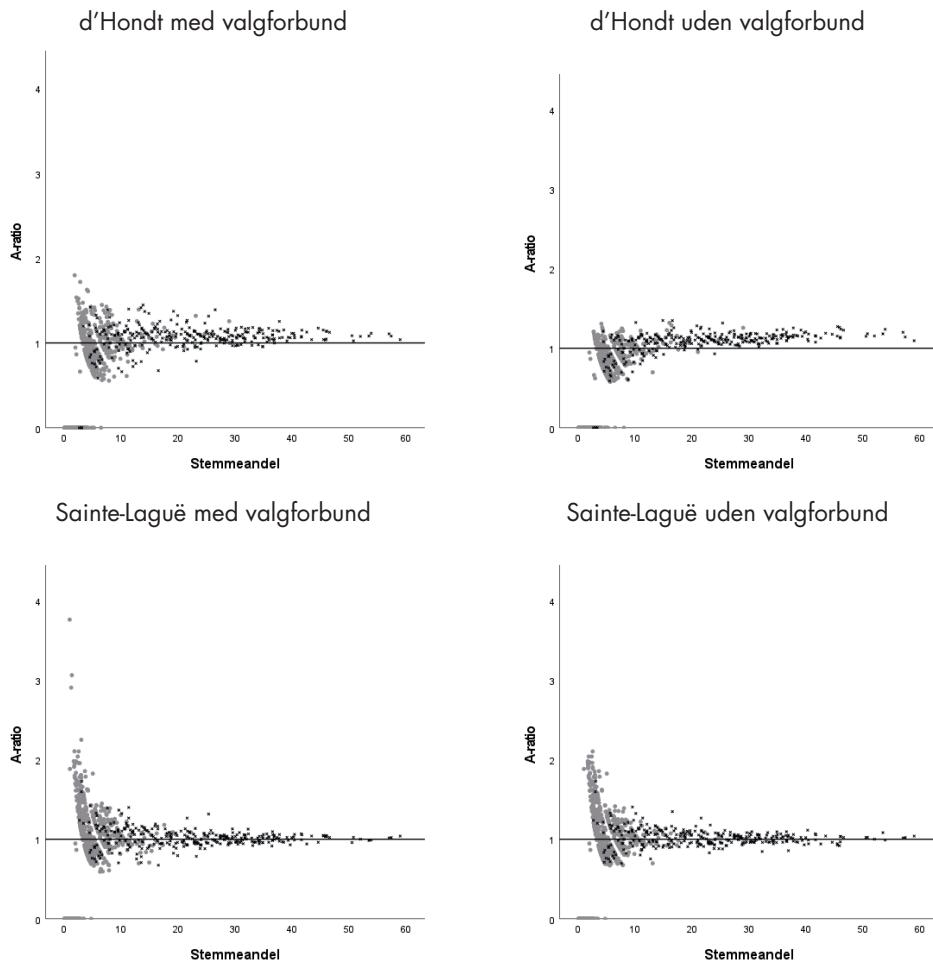
Forskningen i valgsystemers virkninger er i stigende grad blevet opmærksom på, at man er nødt til at inddrage muligheden for at danne valg forbund, når man studerer valgsystemers fordelingsmæssige virkninger (Leutgåb og Pukelsheim, 2009; Elkliit og Kjær, 2021; Kjær og Elkliit, 2022).

Derfor viser delfiguren øverst til højre, hvorledes A-værdierne ville have fordelt sig, hvis der ikke havde været adgang til at indgå valg forbund (men stemmerne i øvrigt var faldet på samme måde). Det ses, at de tre store partier ville være blevet lidt mere overrepræsenterede, mens der blandt de øvrige partier og lister ville have været færre overrepræsenterede og flere underrepræsenterede. Det skyldes, at de små partier nemmere kan vinde mandat, når de er med i et valg forbund, hvorved det d'Hondtske systems tendens til at begünstige de store partier reduceres.

De to næste delfigurer viser tilsvarende, hvad billedet ville være blevet, hvis det d'Hondtske fordelingssystem var blevet skiftet ud med det, som André Sainte-Laguë udviklede, og som i stedet for de d'Hondtske divisorer, 1, 2, 3, 4 etc., kun

3 Det tilsvarende tyske udtryk er Erfolgswert (Pukelsheim, 2000).

Figur 1. A-værdier for alle partier og lister ved kommunalvalget 2021 under fire mandatfordelingsmetoder



x Socialdemokratiet, Venstre og Det Konservative Folkeparti.

● Alle andre partier.

Note: A-værdi (advantage ratio) er for hvert parti/liste beregnet som andel opnåede mandater/andel stemmer.

bruger de ulige tal, altså 1, 3, 5, 7 etc. Vi har for overskuelighedens skyld undladt at inddrage største brøks metode, hvis virkninger minder meget om Ste.-Laguës metode.

Ste.-Laguës fordelingssystem sikrer som forventet – både med og uden valgforbund – en langt mere udtalt samling om 1,00-linjen, dvs. en højere grad af forholdsmaessighed. Man ser det umiddelbart, men beregninger af Gallaghers såkaldte disproportionalitetsindeks viser også markante forskelle mellem de to for-

delingsmetoder, naturligvis i Ste.-Laguë-systemets favør (se også Kjær og Elklit, 2022: tabel 2).

De to Ste.-Laguë-delfigurer viser imidlertid også, at enkelte mindre partier og lister pludseligt optræder med A-værdier over 2,00, dvs. er stærkt overrepræsenterede eller det, som ministeren kaldte ”uforholdsmaessigt overrepræsenterede”. Det er dog ikke så mærkeligt, at fx Enhedslisten i Ringkøbing-Skjern Kommune ville have fået en mandatandel (3,45 pct.), der var næsten fire gange større end stemmeandelen (0,92 pct.).

Forklaringen er den banale, at Ste.-Laguës system sikrer en reduktion af de store partiers overrepræsentation, hvilket betyder, at der i nogle tilfælde bliver et eller to mandater til rådighed for de andre partier, i første omgang til forfordelte valgforbund og i næste omgang til fordeling inden for de(t) heldige valgforbund. Det ville fx have været tilfældet i Ringkøbing-Skjern, hvor Venstre ved brug af Ste.-Laguës metode ville have mistet et mandat (men dog stadig have en A-værdi større end 1), mens valgforbundet af Radikale og Enhedslisten ville have fået et mandat, som så ville gå til det største af de to partier, Enhedslisten.

De høje A-værdier for nogle af de små partier i de to nederste delfigurer skyldes altså, at man nok har fået et mandat for forholdsvis få stemmer, men at man har været sammen med andre partier i et valgforbund, og at det er valgforbundets *samlede* stemmetal, der har udløst mandatet. Så der er ingen grund til betænklighed ved høje A-værdier for enkelte små partier – de skyldes som regel deltagelse i et valgforbund og forekommer i øvrigt ikke særlig ofte.

Der ville dog også have været A-værdier over 2,00, hvis Ste.-Laguë-systemet var blevet anvendt uden adgang til at indgå i valgforbund. Heri er der heller intet mærkeligt, og Vejen Kommune kan her være et eksempel. Enhedslisten ville her have fået et mandat (3,70 pct.) for sine 407 stemmer (1,82 pct.), hvilket giver en A-ratio på 2,03. Forklaringen på, at 407 stemmer kan udløse et mandat, er alene stemmefordelingen, hvor afstanden mellem divisorerne i Ste.-Laguës fordelingsmåde bidrager til, at størrelsen på de store partiers mandatgivende kvotienter hurtigt aftager drastisk. Enhedslistens kvotient (407) kommer derfor til at ligge over Venstres sidste mandatgivende kvotient (405,18).

Meget kunne således ud fra en demokratisk og repræsentationsteoretisk synsvinkel tale for at udskifte det nuværende mandatfordelingssystem med Ste.-Laguë-systemet, men uden adgang til at danne valgforbund.

Et skifte til et valgsystem, som er mere proportionalt end det nuværende, må i teorien – og nok også i praksis (Fiva og Folke, 2016) – forventes at føre til, at flere små partier og lister stiller op. Denne virkning vil dog sandsynligvis blive beskedent i Danmark, hvor adgangen til at indgå valgforbund hidtil har sikret, at de små partier og lister ikke har behøvet at holde sig tilbage. Præcist hvordan ophævelse af adgangen til at indgå i valgforbund vil spille sammen med et skifte til et valgsystem med lidt lavere naturlige spærregrænser, kan man ikke vide; det må dog antages, at virkningerne af de to forhold i et vist omfang vil ophæve hinanden.

Hvis adgangen til at danne valgforbund fjernes, løses også det problem, at en vælger, der stemmer på et parti, som indgår i et valgforbund, ikke kan være sikker på, om det parti, hun stemmer på, får glæde af hendes stemme. Hvis partierne i valgforbundet ligger i nærheden af hinanden på vigtige politiske og ideologiske

dimensioner, gør det nok mindre; hvis de er ret forskellige, kan det være et problem, at en stemme på parti X kan betyde, at parti Y kommer i kommunalbestyrelsen.

For at konkretisere diskussionen af disse emner vil vi vende blikket mod en illustrativ kommune, Lemvig, for at se, hvordan det dør gik ved kommunalvalget i 2021.

## Kommunalvalget 2021 i Lemvig

Resultatet af kommunalvalget i Lemvig i 2021 er vist i tabel 1, herunder hvad resultaterne ville være blevet under de samme tre alternative valgsystemer, som indgik i figur 1 (under forudsætning af en uændret stemmefordeling<sup>4</sup>). Tabellens øverste del viser de absolutte tal, mens den nederste viser fordelingerne i procent. De to første kolonner i tabellerne viser med ønskværdig klarhed to mærkværdigheder, som alene skyldes, at det kommunale mandatfordelingssystem dels fordele manderne med brug af det d'Hondtske system, dels accepterer, at partierne kan indgå valgforbund, altså det intrikate samspil, som vi berørte ovenfor i forbindelse med præsentationen af A-ratio-værdierne.

Tabel 1 viser, at Venstre i Lemvig fik et flertal af manderne (11 af 21, dvs. 52,4 pct.) for mindre end halvdelen af stemmerne (45,5 pct.). Det er det, der i faglitteraturen kaldes *a manufactured majority* (tidligere oversat til ”et systemskabt flertal” (Elklit og Kjær, 2021)), altså et flertal som skyldes valgsystemet, og ikke at det pågældende parti har fået et flertal af stemmerne. Fænomenet viser sig især, når et stort parti er i valgforbund med et eller flere små partier, og det store parti ved mandatfordelingen internt i valgforbundet får 100 pct. af manderne for mindre end 100 pct. af stemmerne.

Hertil kommer, at Radikale Venstre fik et mandat for 398 stemmer, mens Nye Borgerlige med 447 stemmer ikke fik mandat. Det kaldes i faglitteraturen *ranking disorder* (Leutgåb og Pukelsheim, 2009: 497; Pukelsheim, 2017: 75) og betegner den situation, at af to partier får det med færrest stemmer flere manderne end det med flest stemmer. I Lemvig 2021 forekom ranking disorder ovenikøbet i den særligt ubehagelige variant (*manufactured exclusion*), hvor Nye Borgerlige som nævnt slet ikke kom ind, selvom Radikale Venstre fik et mandat for færre stemmer.

Der er intet nyt i forekomsten af disse to mærkværdigheder; de har kunnet iagttagtes siden partier og lister ved kommunalvalget i 1925 fik mulighed for at indgå valgforbund.<sup>5</sup> Man vidste dengang udmaaret, at den d'Hondtske mandatfordelingsmåde gav de største partier en beskeden fordel. Det havde ikke generet nogen, da man i begyndelsen af århundredet lovgav om indførelse af forholdstalsvalg (først til værgerådene og i 1908 til kommunalbestyrelserne). Forholdstals-

4 Vi forudsætter således, at vælgerne ville have stemt det samme, selvom de på forhånd havde vidst, at mandatfordelingsmetoden var anderledes. Denne forudsætning kan naturligvis diskuteres.

5 I betænkningen og loven talte man dengang om ”listeforbund”. Ordet ”valgforbund” kom først i brug fra 1954, hvor betegnelsen ”listeforbund” blev reserveret til forbund af lister med samme partibogstav.

Tabel 1. Kommunalvalget i Lemvig Kommune 16. november 2021

Parti	Stemmer	Mandater			
		d'Hondt med valgforbund	d'Hondt uden valgforbund	Ste.-Laguë med valgforbund	Ste.-Laguë uden valgforbund
A. Socialdemokratiet	2.282	4	5	4	4
B. Radikale Venstre	398	1	0	1	1
C. Konservative Folkeparti	1.549	3	3	2	3
D. Nye Borgerlige	447	0	0	1	1
F. Socialistisk Folkeparti	1.133	2	2	2	2
I. Liberal Alliance	106	0	0	0	0
O. Dansk Folkeparti	348	0	0	1	1
V. Venstre	5.222	11	11	10	9
I alt	11.485	21	21	21	21
<hr/>					
Procenter					
A. Socialdemokratiet	19,9	19,0	23,8	19,0	19,0
B. Radikale Venstre	3,5	4,8	0,0	4,8	4,8
C. Konservative Folkeparti	13,5	14,3	14,3	9,5	14,3
D. Nye Borgerlige	3,9	0,0	0,0	4,8	4,8
F. Socialistisk Folkeparti	9,8	9,5	9,5	9,5	9,5
I. Liberal Alliance	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0
O. Dansk Folkeparti	3,0	0,0	0,0	4,8	4,8
V. Venstre	45,5	52,4	52,4	47,6	42,8
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gallaghers disproportionalitetsindex		6,17	7,12	3,70	2,70

Note: Valgforbund: I og V; B og F; C og O.

valg var et markant fremskridt i forhold til de tidligere anvendte valgsystemer, og ingen tog det særlig tungt, at man ikke ville kunne opnå fuld forholdsmaessighed med det d'Hondtske system.

Det, man ikke var opmærksomme på i Valglovskommisionen af 1921 (1922), var, at indførelse af adgangen til at indgå valgforbund, hvor mandatfordelingen *inden for* valgforbundet også skete med anvendelse af den d'Hondtske fordelingsmåde, ikke kun løste ét problem. Det skabte også to nye, nemlig – som iagttaget i Lemvig 2021 – manufactured majorities og ranking disorder.

Valgkommisionen af 1921 var blandt andet optaget af de dengang mange små partiers og listers underrepræsentation forårsaget af den d'Hondtske mandatfordelingsmåde. Men man inddrog ikke, hvad der evt. ville kunne ske, hvis partier og lister af væsentlig forskellig størrelse gik sammen i et valgforbund (se hertil

Leutgåb og Pukelsheim, 2009; Bochsler, 2010; Pukelsheim, 2017; Elklit og Kjær, 2021).

Tabel 1 viser også mandattal og mandatandele for tre alternative valgsystemer. Brugen af Ste.-Laguës divisorer betyder, at der ikke længere sker en systematisk forfordeling af de små partier, men da stemmefordelingen også ville have givet både Nye Borgerlige og Dansk Folkeparti et mandat, ser vi naturligvis småændringer med hensyn til, hvilke partier der er henholdsvis over- og underrepræsenterede. Gallaghers disproportionalitetsindeks viser som forventet, at Ste.-Laguës fordelingssystem sikrer en højere grad af forholdsmæssighed end d'Hondts. At en fjernelse af adgangen til at indgå valg forbund øger disproportionaliteten ved brug af d'Hondt, men mindsker den ved brug af Ste.-Laguë gælder i øvrigt generelt (Kjær og Elklist, 2022: tabel 2).

## **Manufactured majorities og manufactured minorities**

Manufactored majorities er som nævnt mandatflertal, der ikke skyldes stemme flertal, men alene den pågældende valglovs finurligheder (Rae, 1967: 74; Lijphart, 1994: 57). Tabel 1 viser et klokkeklaart eksempel på dette fænomen.

Kritikken af sådanne systemskabte flertal bliver ofte søgt tilbagevist med, at det er nødvendigt at bruge det d'Hondtske mandatfordelingssystem, da det er det eneste af forholdstalsvalgsystemerne, der sikrer, at et flertal af stemmerne *altid* vil give det pågældende parti et flertal af manderne.<sup>6</sup>

Det er rigtigt, at alternative mandatfordelingssystemer som Ste.-Laguë og største brøks metode under helt særlige omstændigheder kan føre til, at et parti med et flertal af stemmer *ikke* får et flertal af manderne, et fænomen, som vi vil kalde *manufactored minorities*. Fænomenet forekommer dog kun yderst sjældent, og det ville i øvrigt være en enkel sag at ændre den kommunale valglovs § 81, så man kan være sikker på, at et flertal af stemmer altid resulterer i et flertal af manderne.<sup>7</sup>

Tabel 2 viser hyppigheden af henholdsvis manufactured majorities og manufactured minorities ved de fem seneste kommunalvalg og for de fire mandatfordelingssystemer, vi har fokus på. Tabellen bygger på oplysninger om samtlige 5.199 partier og lister ved de fem kommunalvalg i perioden 2005-2021 (Kjær og Elklist, 2022). Da der i en kommune kun kan være ét parti, der har mere end 50 pct. af stemmerne eller af manderne, viser vi andelen af kommuner, hvor hvert af disse fænomener forekommer.

Ser vi på den første kolonne, var der altså under de gældende mandatfordelingsregler ved de fem kommunalvalg i gennemsnit knapt ni kommuner (af 98), hvor et parti havde et flertal af manderne med udgangspunkt i et flertal af stemmerne. Seks-syv kommuner havde et mandatflertal *uden* et tilsvarende stemme flertal, og endelig var der 82-83 kommuner, hvor der ikke var partier med et flertal af enten stemmer eller manderne. Systemskabte mindretal kan ikke forekomme under dette system.

6 Det gælder dog kun, hvis mandattallet er et ulige tal (Pukelsheim, 2017: 215-216).

7 Se Pukelsheim (2017: 217-218). Det er velkendt, at det i forbindelse med folketingsvalg er nemt at sikre, at der altid tildeles Bornholms Storkreds to kredsmandater, også hvis storkredsen ikke er berettiget til to kredsmandater i den første udregning.

Tabel 2. Den gennemsnitlige andel af de 98 kommuner med naturlige og systemskabte flertal og mindretal af mandater ved kommunalvalgene 2005-2021

		d'Hondt med valgforbund	d'Hondt uden valgforbund	Ste.-Laguë med valgforbund	Ste.-Laguë uden valgforbund
Et parti med mandatflertal	Naturligt	8,8	8,8	8,4	8,2
	Systemskabt (manufactored majorities)	6,6	10,0	1,0	0,4
Ingen partier med mandatflertal	Systemskabt (manufactored majorities)	*	*	0,4	0,6
	Naturligt	82,6	79,2	88,2	88,8
I alt		100,0	100,0	100,0	100,0

\* kan ikke forekomme.

Hvis man forestiller sig, at det under det d'Hondtske system ikke var muligt at etablere valgforbund (anden kolonne), ville der have været flere systemskabte flertal. Det viser igen, at valgforbundene, som det er meningen, reducerer antallet af kommuner med systemskabte flertal. Resten af tabellen viser, at med et mere proportionalt mandatfordelingssystem, fx Ste.-Laguë, reduceres antallet af kommuner med manufactured majority systematisk og dramatisk.

Kommuner, hvor ét parti har flertal af stemmerne, men alligevel kun et mindretal af manderne (manufactored minority), vil imidlertid også kunne forekomme. Ved de fem valg (dvs. ved  $5 \times 98 = 490$  valgsituationer) ville det dog ved brug af Ste.-Laguë kun være forekommel to gange med valgforbund og tre gange uden. Som allerede anført ville en enkel lovændring dog kunne sikre, at et flertal af stemmer altid ville udløse et mandatflertal.

Et af de sjældne eksempler på manufactured minority ville være indtruffet i Herning Kommune i 2021, hvis mandatfordelingssystemet havde været Ste.-Laguë med adgang til valgforbund. Venstre ville så for sine 50,5 pct. af stemmerne kun have fået 15 af de 31 manderne, hvor de nu fik 17 (altså en helt normal *natural majority*, som endda ikke skyldtes valgforbundet med Radikale Venstre). En valglovsændring, der på grund af stemmeflertallet forlods gav Venstre 16 mander (og derefter fordelte de resterende 15 mellem de øvrige partier på samme måde som nu), ville dog nemt løse problemerne, og så ville Venstre endda alligevel have en beskeden overrepræsentation, idet 16 er 51,6 pct. af 31.

## One man, one vote, one value

Det er et grundelement i fortællingen om demokratiske valg, at alle vælgere skal have de samme muligheder for at påvirke valgresultatet. *One man, one vote, one value* lyder mantraet på engelsk. I danske kommuner har alle vælgerne hver en stemme, men spørgsmålet er, om stemmerne har samme værdi.

Hvis vi vender tilbage til Lemvig Kommune, blev der ved kommunalvalget i 2021 afgivet 11.485 gyldige stemmer, som blev brugt til at vælge 21 kommunalbestyrelsесmedlemmer. Man kan derfor sige, at den enkelte vælgers ene stemme i gennemsnit havde en værdi af 0,0018 mandat (21/11.485).

Denne ”stemmeværdi” varierer imidlertid efter, hvilket parti vælgeren stemte på. De socialdemokratiske vælgeres stemme og SF’s vælgeres stemme havde gennemsnitsværdien, ligesom de konservatives vælgeres stemmer også lå tæt på gennemsnitsværdien. Heroverfor stod tre partier, hvis vælgeres stemme ikke bidrog til valget af bare ét medlem af kommunalbestyrelsen, og som derfor kunne siges ikke at have nogen værdi målt i mandater (0,0000), nemlig Nye Borgerlige, Liberal Alliance og Dansk Folkeparti.

Radikale Venstres og Venstres vælgere kunne derimod glæde sig over, at deres stemmer gav et godt afkast, dvs. havde en værdi over gennemsnittet, henholdsvis 0,0029 og 0,0021 mandat. Det er netop de to partier, der her havde profiteret af mandatfordelingssystemets elementer, den d’Hondtske fordelingsregel og muligheden for at indgå valgforbund. Disse to partiers vælgere kunne altså glæde sig over, at deres stemme viste sig at være mere værd end stemmer afgivet på andre partier. Tabel 3 viser værdien af stemmer afgivet på forskellige partier, og at stemmens værdi set fra vælgernes perspektiv afhænger af, hvilket parti man stemmer på. Og den forskellige værdi skyldes mandatfordelingsmetoden.

Tabel 3. Stemmernes værdi ved kommunalvalget i Lemvig 2021

	Stemmeværdi i mandater			
	d’Hondt med valgforbund	d’Hondt uden valgforbund	Ste.-Laguë med valgforbund	Ste.-Laguë uden valgforbund
A. Socialdemokratiet	0,0018	0,0022	0,0018	0,0018
B. Radikale Venstre	0,0029	0,0000	0,0029	0,0029
C. Konservative Folkeparti	0,0019	0,0019	0,0013	0,0019
D. Nye Borgerlige	0,0000	0,0000	0,0022	0,0022
F. Socialistisk Folkeparti	0,0018	0,0018	0,0018	0,0018
I. Liberal Alliance	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
O. Dansk Folkeparti	0,0000	0,0000	0,0029	0,0029
V. Venstre	0,0021	0,0021	0,0019	0,0017
I alt	0,0018	0,0018	0,0018	0,0018

Note: Stemmeværdi er antal mandater/antal stemmer.

I de tilfælde hvor et parti ikke opnår repræsentation, betegnes stemmer på partiet til tider som spildte (Anckar, 1997). Måske ser vælgerne ikke sådan på det, men under alle omstændigheder er det et etableret udtryk for stemmer, der ikke fører til mandatgevinst.<sup>8</sup> I tabel 4 er det for de fire mandatfordelingsmetoder opgjort, hvor stor en andel af de afgivne stemmer, der afgives på partier og lister, som ender med ikke at blive repræsenteret i kommunalbestyrelsen.

Tabel 4 illustrerer, at der er vælgere, som stemmer på partier og lister, der ikke opnår repræsentation. Det er hverken overraskende eller problematisk, for i alle

8 “A vote is considered wasted if, and only if, it has been given to a party that receives no seat in the final seat allocation” (Anckar 1997: 503).

Tabel 4. "Spilde" stemmer i procent af afgivne stemmer ved kommunalvalgene 2005-2021 under fire mandatfordelingsmetoder

	Andel "spilde" stemmer			
	d'Hondt med valgforbund	d'Hondt uden valgforbund	Ste.-Laguë med valgforbund	Ste.-Laguë uden valgforbund
2005	4,00	4,58	2,01	2,05
2009	3,27	3,30	1,69	1,81
2013	4,58	4,97	2,15	2,16
2017	6,13	7,05	3,08	2,91
2021	5,14	6,13	2,78	2,68

Note: Andel "spilde" stemmer er stemmer på partier/lister, der ikke opnåede repræsentation i pct. af alle afgivne stemmer.

mandatfordelingssystemer er der naturlige spærregrænser, og som regel vil et eller flere partier ligge under disse grænser med spilde stemmer til følge.<sup>9</sup> Tabel 4 viser også, at andelen af spilde stemmer afhænger af mandatfordelingsmetoden.<sup>10</sup> Ved alle fem valg begrænsede valgforbundene andelen af spilde stemmer under d'Hondt. Men det ses også, at netop d'Hondt er hård ved de små partier, og at andelen af spilde stemmer næsten ville kunne halveres ved et skifte til Ste.-Laguës divisorer.

## Konklusion – og et konkret forslag

Gennemgangen ovenfor har vist – eller bekræftet – følgende:

1. Mandatfordeling efter det d'Hondtske system har en svag tendens til at være til fordel for de største partier.
2. Valgforbund fører til, at der ved den første mandatfordelingsrunde er færre og større enheder med i mandatfordelingen. Derfor reduceres den under pkt. 1 nævnte tendens. Det kan i nogle situationer bidrage til, at to eller flere små partier i et valgforbund får et mandat, som så går til det største af dem.
3. Hvis valgforbundenes partier er af mærkbart forskellig størrelse, bliver den interne mandatfordeling særligt skæv, hvilket kan føre til manufactured majorities. Manufactured majorities kan også forekomme, uden at det pågældende parti er med i et valgforbund.
4. Under særlige omstændigheder kan små partier i valgforbund være heldige at få et mandat for forholdsvis få stemmer, samtidig med at et andet parti (typisk uden for valgforbundene) ikke får mandat, selvom partiet har flere stemmer end det lille parti i et valgforbund. Det er en variant af det fænomen, der på

9 Se hertil Elklist (2021: 56-59) og Pukelsheim (2017: 213-215).

10 Når stemmespild diskuteres, inkluderes ofte også en indirekte – psykologisk – effekt, nemlig at udsigten til, at nogle partier kan risikere ikke at opnå repræsentation, kan få vælgere til at afholde sig fra at stemme på disse partier for ikke at risikere at spilde deres stemme (Anckar, 1997).

engelsk betegnes ranking disorder (hvorfaf et specialtilfælde er manufactured exclusion).

5. Manufactured minorities kan ikke forekomme ved brug af d'Hondt (og ulige mandattal). Ved andre fordelingsmåder kan det forekomme om end yderst sjældent.
6. Ved brug af Ste.-Laguës fordelingsmåde kan det en sjælden gang forekomme, at et lille parti får en ”uforholdsmaessig” overrepræsentation, jf. figur 1. Det skyldes, at man jo ikke kan få mindre end ét mandat, også selvom stemmeandelen er beskedent. Fænomenet forekommer hyppigere i forbindelse med valgforbund, end når der ikke kan etableres valgforbund.
7. De naturlige spærregrænser er lavere ved brug af Ste.-Laguës end ved d'Hondts mandatfordelingssystem (Pukelsheim, 2017: 214), hvorfor andelen af spildte stemmer – *ceteris paribus* – også er lavere ved Ste-Laguë.

Hvis man vil opnå en matematisk mere korrekt og mere retfærdig fordeling af manderne i forhold til stemmeandelene, er det ikke meget, der behøver gøres (i hvert fald ikke hvis muligheden for at etablere valgforbund skal bevares).

De nødvendige ændringer i den kommunale og regionale valglov vil udelukkende være:

I lov om kommunale og regionale valg, § 81, stk. 2 ændres ”1, 2, 3” til ”1, 3, 5” (dvs. d'Hondts divisorer udskiftes med Ste.-Laguës). Derudover indsættes der i § 81 et nyt stykke (stk. 4) med ordlyden: ”Hvis en kandidatliste har opnået mere end halvdelen af stemmerne i kommunen, men ikke derved har opnået et flertal af manderne efter beregningerne i henhold til stk. 2, foretages en ny mandatfordeling, idet resultatet af den første mandatberegnung annulleres. Ved den nye mandatfordeling tildeles den pågældende kandidatliste forlods halvdelen af manderne forhøjet til næste heltal. De resterende mander fordeles derefter mellem de øvrige partier i henhold til stk. 2. To eller flere kandidatlister, der var i valgforbund med det store parti, betragtes ved den nye fordeling fortsat som værende i valgforbund.”

Herved tages der på én gang hensyn til (a) ønsket om en højere grad af matematisk retfærdighed i mandatfordelingen, (b) ønsket om at bevare adgangen til at etablere valgforbund og (c) frygten for, at der skal kunne forekomme manufactured minorities ved danske kommunale eller regionale valg. Inspirationen til dette forslag kommer fra Friedrich Pukelsheim (2017: 217-218), som diskuterer forskellige måder at håndtere problemet med at sikre et flertal af mander til partier med et flertal af stemmer. Forslaget er os bekendt ikke realiseret nogen steder, men vi er overbeviste om, at det med stor sikkerhed vil kunne løse det nævnte problem, som man måske kunne kalde flertalsgarantiproblemet. Forslaget betyder dog ikke, at vi er uenige med Leutgåb og Pukelsheim (2009) i deres kritik af mandatfordelingssystemer som det danske kommunale og regionale system med dets tilfældighedselementer, tværtimod. Også valgforbundene kunne der kigges kritisk på.

Vi vil imidlertid ikke engagere os i et opgør med valgforbundene, men hellere i stedet præsentere et omkostningseffektivt forslag. For en beskeden omkostning,

nemlig at kassere d'Hondts divisorer til fordel for Ste.-Laguës (samt indføre en forsikring mod manufactured minorities) opnås der forbedringer på en række af de indikatorer, vi lægger vægt på ved bedømmelsen af mandatfordelingssystemer:

- Højere proportionalitet
- Færre tilfælde af manufactured majorities
- Færre tilfælde af manufactured minorities
- Færre ”spilde” stemmer

Herved håber vi at kunne bevæge danske politikere (også fra de tre partier, der har fordel af det nuværende system) til at genoverveje, om der trods alt ikke er bedre måder at vælge vore kommunalbestyrelsesmedlemmer på end den nuværende – og så gøre noget ved det.

Vi har ovenfor lagt vægt på to for os helt centrale værdier: Den størst mulige grad af forholdsmæssighed (dvs. matematisk retfærdighed) og gennemsuelighed for både partier og vælgere, idet vi mener, at mandatfordelingen ikke også skal være et lotteri (Leutgäb og Pukelsheim, 2009).

## Litteratur

- Anckar, Carsten (1997). Determinants of disproportionality and wasted votes. *Electoral Studies* 16 (4): 501-515.
- Bochsler, Daniel (2010). Who gains from apparentments under D'Hondt? *Electoral Studies* 29 (4): 617-627.
- Elklit, Jørgen (2004). Er der virkelig ingen argumenter for at ændre det kommunale valgsystem? *Politica* 36 (3): 333-351.
- Elklit, Jørgen (2021). Valgsystemerne, pp. 37-67 i Jens Blom-Hansen og Peter Munk Christiansen (red.), *Det demokratiske system*, 5. udg. København: Hans Reitzels Forlag.
- Elklit, Jørgen og Ulrik Kjær (2021). Det kommunale mandatfordelingssystem skævdeler mandaterne, pp. 183-208 i Jørgen Elklit, Sune Welling Hansen og Ulrik Kjær (red.), *KVI7. Analyser af kommunalvalget 2017*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Fiva, Jon H. og Olle Folke (2016). Mechanical and psychological effects of electoral reform. *British Journal of Political Science* 46: 265-279.
- Kjær, Ulrik og Jørgen Elklit (2022). *Fem kommunalvalg og seks mandatberegningsmetoder. Notat til Indenrigs- og Boligministeriet*. ([https://findresearcher.sdu.dk/ws/portalfiles/portal/202803993/Notat\\_mandatberegningsmetoder\\_20220407.pdf](https://findresearcher.sdu.dk/ws/portalfiles/portal/202803993/Notat_mandatberegningsmetoder_20220407.pdf)).
- Leutgäb, Peter og Friedrich Pukelsheim (2009). List apparentements in local elections: A lottery. *Homo Oeconomicus* 26 (3/4): 489-500.
- Lijphart, Arend (1994). *Electoral systems and party systems: A study of twenty-seven democracies 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Poulsen, Ebbe Thue (2000). *Matematik og retfærdighed: mandatfordelingsproblemet*. København: Gyldendal.
- Pukelsheim, Friedrich (2000). Mandatzuteilungen bei Verhältniswahlen: Idealansprüche der Parteien. *Zeitschrift für Politik* 47 (3): 239-273.
- Pukelsheim, Friedrich (2017). *Proportional representation: Apportionment methods and their applications*. Cham: Springer Verlag.
- Rae, Douglas W. (1967). *The political consequences of electoral laws*. New Haven: Yale University Press.

Taagepera, Rein og Matthew Soberg Shugart (1989). *Seats and votes: The effects and determinants of electoral systems*. New Haven: Yale University Press.

Valglovskommisionen (1922). *Valglovskommisionens Betænkning. Betænkning afgivet af den i Henvold til Lov af 29. April 1921 nedsatte Valglovskommision*. København: Schultz.

# Kapitel 3

## Sætter Folketinget den kommunale dagsorden, eller er det snarere omvendt?

*Christoffer Green-Pedersen og Matt W. Loftis*

Samspillet mellem politik på henholdsvis nationalt og lokalt plan er et klassisk spørgsmål inden for statskundskab. I en dansk sammenhæng er det fx veldokumenteret, at nationale tendenser i partiernes opslutning påvirker deres lokale opbakning (Larsen og Hansen, 2021). Statens betydelige indflydelse på kommuner og regioner gennem udgiftspolitisk styring er også tydelig (Blom-Hansen, 1999). Til gengæld er et muligt samspil mellem den politiske dagsorden på nationalt plan og den lokalpolitiske dagsorden et udforsket emne. Hvad, der bestemmer den politiske dagsorden på nationalt plan i Danmark, er efterhånden velbeskrevet (Green-Pedersen, 2012), og Mortensen, Loftis og Seeberg (2022) har analyseret dagsordensfastsættelse i de danske kommuner. Men påvirker den politiske dagsorden på nationalt plan egentlig den kommunalpolitiske dagsorden? Hvis politikerne på Christiansborg flytter opmærksomhed mod ældreområdet og folkeskolen, ser vi så den samme tendens på det kommunale område? Eller er sammenhængen omvendt? Problemer på fx skole- og ældreområdet manifesterer sig måske i første omgang i øget opmærksomhed på kommunalt plan, en opmærksomhed som så senere slår igennem på Christiansborg.

Et svar på spørgsmålet om sammenhæng mellem politisk emneopmærksomhed på nationalt og lokalt plan er interessant set ud fra i hvert fald to perspektiver. Det ene handler om graden af kommunal uafhængighed af det nationale niveau. Hvis emneopmærksomhed på lokalt niveau i meget høj grad afspejler opmærksomheden på nationalt niveau, peger det i retning af, at kommunerne kun i begrænset omfang er selvstændige politiske enheder, men i højere grad er et ”vedhæng” til det nationale politiske system. De to andre mulige konklusioner, nemlig at den politiske dagsorden i kommunerne er uafhængig af den politiske dagsorden på nationalt plan, eller at den politiske dagsorden på kommunalt plan rent faktisk bestemmer den nationale dagsorden, peger derimod i højere grad i retning af, at de politiske processer på kommunalt niveau har en betydelig grad af selvstændighed fra det nationale niveau. Uanset konklusionen giver dette studie således et bidrag til den evigt aktuelle debat om det reelle omfang og indhold af det kommunale selvstyre i Danmark.

Det andet perspektiv handler om politiske institutioners betydning for dagsordensfastsættelsesdynamikker. Det kunne fx være spørgsmålet, om dagsordensfastsættelsesprocesser er anderledes i det danske parlamentariske politiske system sammenlignet med det præsidentielle amerikanske politiske system bygget op omkring *checks and balances* (Green-Pedersen og Walgrave, 2014; Baumgart-

ner, Breunig og Grossman, 2019). Samspillet mellem politiske institutioner på nationalt og lokalt plan er dog aldrig undersøgt. Der findes både lidt ældre og nyere studier på lokalpolitisk niveau i Danmark (Bækgaard, Mortensen og Seeberg, 2018; Mortensen og Seeberg, 2016; Mortensen, Loftis og Seeberg, 2022; Mortensen, 2005) og delstatsniveau i USA (McLaughlin et al., 2010; Fahey et al., 2019), men de er endnu ikke koblet til studierne af dagsordensfastsættelse på nationalt plan.

Dette bidrag udgør således et første forsøg på at undersøge samspillet mellem den nationale politiske dagsorden, målt gennem debatlængder i Folketinget, og den kommunalpolitiske dagsorden, målt ved hjælp af antal punkter på byråds-dagsordener. Kapitlet vil konkret undersøge spørgsmålet på tværs af politiske emner, der blandt andet varierer med hensyn til, i hvor høj grad kommunerne implementerer politiske tiltag vedtaget på Christiansborg. Derudover vil kapitlet også se på, om samspillet varierer på tværs af kommuner afhængigt af kommunestørrelse.

## Hvordan kan den nationale og den lokale emnedagsorden påvirke hinanden?

Hvorfor skulle man egentlig forvente en sammenhæng mellem emnedagsordenen på nationalt henholdsvis lokalt plan? Det er der flere grunde til. Ser man først på en mulig påvirkning fra den nationale til den kommunale dagsorden, er der to mekanismer, der kunne skabe en sådan sammenhæng. Opmærksomhed på emner på nationalt niveau resulterer ganske ofte i beslutninger i form af fx lovgivning eller bekendtgørelser, som så skal gennemføres på kommunalt niveau. Folkeskole-reform og minimumsnormeringer i daginstitutioner er eksempler på, hvordan politisk opmærksomhed på et emne på nationalt plan har ført til beslutninger, som skal udmøntes lokalt. En sådan udmøntning vil uundgåeligt rejse en lang række politiske spørgsmål, blandt andet fordi mange beslutninger bevidst giver et betydeligt spillerum for lokal indflydelse, og derfor kan udmøntningen generere politisk opmærksomhed på lokalt plan i form af fx byrådsdebatter.

Den anden mekanisme, der kan betyde, at den nationale emnedagsorden påvirker den lokale, er partikonkurrencedynamikker på nationalt plan. Hvis nogle partier har held til at placere bestemte emner som sundhed eller flygtninge og indvandrere højt på den partipolitiske dagsorden på nationalt plan, kan det smitte af på den kommunale emnedagsorden. Det kan være, fordi partier, der har haft en vælgermæssig fordel af, at et emne diskuteres på nationalt plan, fx Dansk Folkeparti i relation til flygtninge og indvandrere, også fokuserer på emnet på lokalt niveau. Der kan dog også være tale om en mere generel afsmitning, hvor partierne bredt på lokalt niveau adresserer de emner, der er centrale i den nationale partikonkurrence. Man kan fx forestille sig, at den store opmærksomhed på folkeskolen i det nationale partisystem også fører til øget opmærksomhed i kommunalpolitik bredt, og altså ikke kun fra partier der ser en åbenlys vælgermæssig fordel i emnet.

I forhold til de empiriske analyser giver det anledning til to typer forventninger til en mulig effekt af nationalpolitisk emneopmærksomhed på lokal emneopmærk-

somhed. For det første at en sammenhæng må være positiv. Øget opmærksomhed på nationalt plan kan føre til øget opmærksomhed på kommunalt plan, mens der ikke er nogen grund til at forvente en negativ sammenhæng, hvor øget national opmærksomhed fører til mindre kommunal opmærksomhed. Hvorfor skulle kommunalpolitikere diskutere emner mindre, bare fordi de diskutes mere på Christiansborg? For det andet må man forvente, at en mulig effekt fra den nationale til den lokale emnedagsorden er emnespecifik. Den må knytte sig til de emner, hvor kommunerne spiller en central rolle i udmøntningen af beslutninger på nationalt plan. Folkeskoler, ældrepleje, børnepasning og planlovgivning er åbenlyse eksempler. På andre områder som fx sundhed spiller kommunerne en mindre rolle. De partipolitiske mekanismer præsenteret ovenfor kan i et vist omfang gælde alle emner, men man må stadig forvente, at de er mest sandsynlige i forhold til emner, hvor kommunalpolitikere har en anledning til at tage emnet op. Man kan således ikke forvente, at stor opmærksomhed omkring udenrigs- og forsvarspolitik i det nationale partisystem fører til øget opmærksomhed på lokalt plan. Byrådsdebatter skal relatere sig til en eller anden kommunal kompetence, og den er meget begrænset i relation til udenrigs- og forsvarspolitik, selvom den findes i relation til fx placering af kaserner.

En mulig sammenhæng mellem emnedagsordenen på nationalt plan og den kommunalpolitiske dagsorden behøver imidlertid ikke kun gå fra den nationale til den kommunalpolitiske dagsorden. Man kan også forvente den modsatte dynamik, hvor øget opmærksomhed på lokalplan giver øget opmærksomhed på nationalt plan. Det er veldokumenteret, at udviklingen i ”problemer” har betydning for partipolitisk opmærksomhed (Kristensen et al., 2022). Det kan ske, fordi partier reagerer på indikatorer som øget arbejdsløshed eller stigning i voldssager, men man kan også forestille sig, at problemopmærksomhed på nationalt niveau skabes af opmærksomhed på kommunalt niveau. Udfordringer i ældreplejen kan fx resultere i øget kommunalpolitisk opmærksomhed, der så efterfølgende giver øget nationalpolitisk opmærksomhed. Ingen må man forvente, at en sådan sammenhæng er positiv og emnespecifik. Man kan især forestille sig den dynamik på emner, hvor service til borgerne leveres af kommunerne, og hvor problemer således bliver synlige i form af fx mediedækning om lokale problemer på plejehjem.

Endelig kan man også forestille sig, at kommuner kan bruges som arena for det, litteraturen kalder for *venue shopping* (Pralle, 2003). Politiske aktører kan prøve at skabe kommunalpolitisk opmærksomhed på emnet for derigennem at påvirke den nationale politiske dagsorden, måske fordi aktørerne har haft svært ved at skabe national, politisk opmærksomhed på emnet. Et eksempel på en sådan dynamik er et kommunalt forbud mod spilreklamer i busser, som i løbet af 2022 bredte sig på tværs af kommunerne. Bekæmpelse af spilafhængighed er ikke umiddelbart en communal opgave, og forbuddet på kommunalt plan indeholder således et budskab om behov for øget opmærksomhed på spilafhængighed på nationalt plan.<sup>1</sup>

---

1 Se fx <https://nyheder.tv2.dk/lokalt/2022-05-16-nu-forbyder-kommune-spilreklamer-paa-busser-og-tog>.

Endelig er der også god grund til at forvente, at sammenhængen varierer på tværs af kommuner, altså at nogle kommuners dagsorden påvirkes af den nationale dagsorden, mens andres ikke gør. Der er mange faktorer, der potentielt kunne skabe en sådanne variation. I det følgende fokuserer vi på forskellen mellem store og små kommuner. Man kan fx forestille sig, at den politiske dagsorden i store kommuner i højere grad end i små kommuner er i stand til at påvirke den nationale dagsorden. Store problemer i ældreplejen i Aarhus Kommune kan mere sandsynligt få opmærksomhed på Christiansborg end de samme problemer på Læsø. Problemer på Læsø kan måske affejes som meget lokale, men det er sværere i store kommuner, hvor de i sig selv også berører mange mennesker.

## Hvordan kan sammenhængen studeres?

En måde at studere en mulig sammenhæng mellem emneopmærksomhed på nationalt og lokalt plan er i kraft af tidsseriedata over emneopmærksomhed på de to niveauer. Data over tid er vigtige for at kunne studere samspillet mellem de to niveauer. Dette kræver imidlertid store mængder data om dagsordensudvikling både på nationalt og kommunalt plan. De nødvendige data eksisterer imidlertid netop i Danmark i kraft af det danske projekt inden for CAP-netværket (Comparative Agendas Project) (Green-Pedersen og Mortensen, 2019). På nationalt plan er der en række datamuligheder såsom statsministerens åbningstaler, partiernes valgprogrammer samt folketingsaktiviteter som lovforslag, forespørgselsdebatter og § 20-spørgsmål. I det følgende bruges længden af folketingsdebatter som mål for den nationale partidagsorden. Fire typer folketingsdebatter indgår i målet, nemlig debatter om lovforslag (inkl. alle tre behandlinger), beslutningsforslag, forespørgselsdebatter og debatter i forlængelse af redegørelser. Hver aktivitet er emnekodet fra 1953 frem til 2019, samtidig med at længden af debatten (målt i spalter/sider ved brug af *Folketingstidende*) er optalt (Green-Pedersen og Seeberg, 2019). Fordelen ved at bruge dette mål sammenlignet med andre muligheder er, at der både indgår aktiviteter, som typisk er regeringsinitierede (lovforslag og redegørelser), og aktiviteter, der typisk er oppositionsinitierede (beslutningsforslag og forespørgsler) (Mortensen, 2006: 69-74). Målet har tidligere været brugt i studier af dagsordensdynamikker (Green-Pedersen og Mortensen, 2010; Green-Pedersen, 2012), men også til at vise dagsordensdynamikkers betydning for omfanget af regulering (Jacobsen og Mortensen, 2015) og for udviklingen i ministeriestrukturen (Mortensen og Green-Pedersen, 2015).

Målingen af opmærksomhed på lokalt plan baserer sig på data fra CAPCAS-projektet, som er en del af det danske CAP-projekt med fokus på dagsordensfastsættelse på kommunalt niveau (Mortensen, Loftis og Seeberg, 2022). Projektet har indsamlet og emnekodet byrådsdagsordener fra alle 98 kommuner i perioden fra 2007 til 2016, som dermed er den tidsperiode, der undersøges i det følgende. Målingen af den kommunale dagsorden er baseret på antal punkter på byrådsdagsordenen om et givet emne.

For begge datakilder gælder, at kodningen af emneopmærksomhed er baseret på den danske udgave af kodesystemet i CAP-projektet (Bevan, 2019), der er udviklet for at måle politisk opmærksomhed på emner som miljø, uddannelse,

forsvar, økonomi etc. Kodesystemet er opbygget af omkring 230 underkategorier som fx flytransport, veje, jernbaner, øvrig kollektiv transport, som så kan aggregeres til større emner som fx transport. Brugen af det samme overordnede kodesystem gør det muligt at matche emneopmærksomhed på de to niveauer, nationalt og lokalt. Dette er gjort ved at konstruere 25 overordnede emner, der minder om dem, der tidligere er brugt til dagsordensanalyser af de danske data (jf. Green-Pedersen, 2012; Mortensen, Loftis og Seeberg, 2022: 169-182). De 25 emner er dog konstrueret med henblik på at adskille underkategorier, hvor forventningen til en sammenhæng mellem opmærksomhed på de to niveauer er forskellig. I stedet for at have uddannelse som et samlet emne, er dette fx opdelt i ”grundskolen”<sup>2</sup> og ”uddannelse generelt”, da kommunerne spiller en helt anden rolle i forhold til grundskolerne, end de gør i forhold til fx universiteter. Omvendt er udenrigs- (inkl. EU) og forsvarsopolitik samlet i ét emne i denne analyse, da der for ingen af de tre emner er nogen forventning om et væsentligt samspil mellem de to niveauer. For begge datatyper gælder endvidere, at vi ser på den relative opmærksomhed på forskellige emner. Debatlængder om et givet emne ses således relativt til den totale debatlængde i et givet år,<sup>3</sup> mens antal byrådsdagsordenspunkter om et givet emne ses relativt til det totale antal byrådspunkter i et givet år.

Med en tidsserie over emneopmærksomhed på de to niveauer fra 2007 til 2016 er det muligt at studere samspillet mellem de to ved hjælp af ”Granger kausalitetsanalyser” (Mortensen, 2014), som ofte benyttes i studier af samspillet mellem to dagsordener (se fx Green-Pedersen og Mortensen, 2010). Analyserne gør det muligt at studere en eventuel kausal sammenhæng mellem de to dagsordener givet den mulighed, at kausaliteten kan gå begge veje, som det er tilfældet med de to dagsordener, der studeres her. Grundidéen i analyserne er at undersøge, om den laggede værdi af en given variabel bidrager til forklaringen af en anden variabel, ud over hvad den laggede værdi af denne anden variabel selv bidrager med. Eller sagt på en anden måde kan opmærksomheden om fx sundhed på nationalt niveau på tidspunkt  $t-1$  forklare opmærksomheden om sundhed på kommunalt niveau på tidspunkt  $t$ , når vi tager højde for, hvor megen opmærksomhed sundhed fik på kommunalt niveau på tidspunkt  $t-1$  (Mortensen, 2014).

Et centralt spørgsmål er selvfølgelig, hvad tidsenheden  $t$  skal være, og hvor lang tid man skal gå tilbage i modellerne, dvs. hvilken lagstruktur modellen skal have. Et fornuftigt svar på disse spørgsmål afhænger af, hvilke teoretiske forestillinger man har om de mekanismer, der binder variablene sammen (Mortensen, 2014: 101-105). I forhold til relationen mellem den lokalpolitiske og den nationale dagsorden virker år som den mest oplagte tidsenhed, ligesom det synes oplagt, at effekten viser sig over flere år. Hvis fx ny lovgivning skaber øget op-

---

2 De nationale data giver, i modsætning til de kommunale data, ikke mulighed for at skelne mellem grundskoler og ungdomsuddannelser, og derfor indeholder emnet ”grundskoler” også ungdomsuddannelser. Folkekirken udgjorde et 26. emne, men datagrundlagt var for spinkelt til at gennemføre Granger-analyserne.

3 Folketingets aktiviteter er som udgangspunkt organiseret i folketingsår fra 1/10 til 30/9. For at matche kommunernes organisering i kalenderår er folketingsaktiviteterne opdelt efter kalenderår baseret på deres dato for afholdelse.

mærksomhed på et emne hos kommunerne, vil effekten vise sig over nogle år og ikke over en måned. Hvis øget kommunalt fokus på problemer skaber national opmærksomhed, er det også rimeligt at antage, at effekten manifesterer sig over flere år. Derfor er modellerne i det følgende estimeret med en lagstruktur på tre år. Vi kan altså fx studere opmærksomhed på kommunalt niveau i år 0 ( $t$ ) som en funktion af opmærksomhed på nationalt niveau i år -3, -2 og -1 ( $t-1$ ,  $t-2$  og  $t-3$ ). Fokus i modellerne er dog på den samlede effekt af de tre laggede variabler, ikke på effekten af de enkelte lags (Mortensen, 2014: 102-105).

## **Er der en sammenhæng mellem den nationale og den lokalpolitiske dagsorden?**

Tabel 1 viser resultaterne for alle 25 emner for alle kommuner. Den emneopdelte analyse er oplagt ud fra forventningen om emnespecifikke effekter. Den giver dog også anledning til to forbehold. Det ene er, at med så mange estimater vil der næsten altid dukke nogle statistisk signifikante sammenhænge op pga. tilfældigheder. Det andet forbehold er, at mængden af data om nogle emner er relativt begrænset, hvilket kan gøre det svært at påvise sammenhænge, som faktisk findes i virkeligheden.

Med de forbehold er billedet på tværs af emner, at de to dagsordener er uafhængige af hinanden. Den kommunale dagsorden påvirker ikke generelt Folketingets dagsorden eller omvendt. Dette er i sig selv måske ikke så overraskende. Dels fandt Mortensen, Loftis og Seeberg (2022), at de enkelte kommuners dagsordener er ret uafhængige af hinanden, dels er der mange af de 25 emner, hvor man ikke umiddelbart skulle forvente nogen tæt sammenhæng. Det gælder fx udenrigs- og forsvarspolitik og kriminalitet og retsvæsen.

Omvendt er der også en række emner, hvor man kunne forvente en sammenhæng. Det er emner, hvor kommunerne administrerer eller udmønter politikker, som i større eller mindre grad fastlægges nationalt. Dette gælder fx på store serviceområder som folkeskolen, børnepasning og ældreområdet, men også områder som miljø og planlægning. Her er der heller ikke generelt nogen sammenhæng mellem de to dagsordener, men på ældreområdet sætter Folketinget faktisk i et betydeligt omfang den kommunale dagsorden. Modellen viser, at øger Folketinget sin opmærksomhed med 1 procentpoint, giver det 1.41 procentpoint mere opmærksomhed på den kommunale dagsorden. Landbrugs- og fødevareområdet er det andet område, hvor Folketingets dagsorden påvirker den kommunale dagsorden, men effekten er lille.

Tabel 1 viser også, at der er tilfælde, hvor den kommunale dagsorden påvirker Folketingets dagsorden. Social- og familiepolitik er det ene eksempel. Dette emne dækker blandt andet over kontanthjælp, førtidspension, udsatte familier og hjælp til handicappede. Når disse problemer får opmærksomhed kommunalt, fx i form af sager om utilfredsstillende ydelser til handicappede, smitter det af på Folketinget. Mere overraskende er den stærke negative effekt af communal opmærksomhed på teknologi og kommunikation på den tilsvarende opmærksomhed i Folketinget.

Opsummerende er der ikke generelt en sammenhæng mellem de to dagsordener, men den findes på enkelte områder. Når den findes, er den for det meste som

Tabel 1: Sammenhængen mellem Folketingets og den kommunale dagsorden (98 kommuner) for 25 emner

Emne	Kommunal → national Summeret effekt 1-3-års lags (p-værdi for test af summerede lags)	National → kommunal Summeret effekt 1-3-års lags (p-værdi for test af summerede lags)
Økonomi	0,07 (0,73)	0,71 (0,73)
Personlige rettigheder	-0,82 (0,63)	0,39 (0,45)
Flygtninge og indvandrere	-0,18 (0,13)	-0,02 (0,39)
Sundhed	-1,69 (0,55)	0,52 (0,11)
Landbrug og fødevarer	8,00 (0,09)	0,07 (0,03)*
Arbejdsmarked	5,36 (0,70)	0,03 (0,15)
Uddannelse generelt	1,87 (0,71)	0,19 (0,59)
Grundskole	1,68 (0,33)	0,19 (0,72)
Kultur	0,85 (0,37)	0,21 (0,63)
Miljø	-0,64 (0,71)	0,41 (0,30)
Energi	-0,54 (0,80)	0,54 (0,16)
Transport	-0,70 (0,95)	-0,16 (0,90)
Kriminalitet og retsvæsen	-0,05 (0,21)	0,10 (0,55)
Social- og familiepolitik	1,12 (0,04)*	-0,59 (0,17)
Børn og børnepasning	-0,40 (0,64)	0,37 (0,49)
Ældre	-0,38 (0,97)	1,41 (0,03)*
Planlægning og udvikling	-0,36 (0,95)	5,5 (0,59)
Boligpolitik	-0,41 (0,23)	-0,32 (0,39)
Erhverv og turisme	1,31 (0,76)	-0,30 (0,52)
Beredskabspolitik	0,49 (0,84)	-3,39 (0,24)
Udenrigs- og forsvarspolitik	27,80 (0,19)	-0,01 (0,18)
Teknologi og kommunikation	-3,0 (0,01)*	0,09 (0,85)
Stat og kommuner/regioner	0,38 (0,78)	0,07 (0,60)
Offentlig administration	1,95 (0,71)	-0,43 (0,52)
Politisk proces	-0,09 (0,79)	3,35 (0,17)

\* p < 0,05, \*\*p < 0,01, \*\*\* p < 0,001.

forventet positiv – øget opmærksomhed på en dagsorden øger opmærksomheden på den anden. Desuden er der ikke tale om gensidig påvirkning – den ene dagsorden påvirker den anden, men ikke omvendt.

En mulig forklaring på, at der for de fleste emner ikke er nogen sammenhæng mellem den kommunale dagsorden og Folketingets dagsorden, er, at analysen ovenfor ser på samtlige 98 kommuner under ét. Det kan sagtens være, at bestemte typer kommuner er i stand til at påvirke Folketingets dagsorden og omvendt. Det

kunne fx gælde for store kommuner, som diskuteret ovenfor. For at se nærmere på dette spørgsmål er kommunerne i det følgende blevet opdelt i store og små kommuner baseret på indbyggertal. Analysen ovenfor er således gentaget for først de 49 største kommuner og dernæst de 49 mindste kommuner. Tabel 2 og 3 nedenfor viser de emner, hvor der er fundet statistisk signifikante sammenhænge.

Tabel 2: Sammenhængen mellem Folketingets og den kommunale dagsorden for de 49 kommuner med fleste indbyggere. Emner med signifikante sammenhænge

Emne	Kommunal → national Summeret effekt 1-3-års lags (p-værdi for test af summerede lags)	National → kommunal Summeret effekt 1-3-års lags (p-værdi for test af summerede lags)
Sundhed	-2,22 (0,28)	1,00 (0,02)*
Energi	0,06 (0,94)	0,36 (0,01)**
Ældre	-0,63 (0,71)	1,32 (0,01)**
Udenrigs- og forsvarspolitik	12,66 (0,08)	0,01 (0,01)*

\* p < 0,05, \*\* p < 0,01, \*\*\* p < 0,001.

Tabel 3: Sammenhængen mellem Folketingets og den kommunale dagsorden for de 49 kommuner med færrest indbyggere. Emner med signifikante sammenhænge

Emne	Kommunal → national Summeret effekt 1-3-års lags (p-værdi for test af summerede lags)	National → kommunal Summeret effekt 1-3-års lags (p-værdi for test af summerede lags)
Landbrug og fødevarer	4,93 (0,02)*	0,09 (0,06)
Energi	-1,60 (0,41)	0,61 (0,04)**
Social og familie	0,78 (0,01)***	-0,90 (0,26)

\* p < 0,05, \*\* p < 0,01, \*\*\* p < 0,001.

Det overordnede billede af, at de to dagsordener på de fleste områder ikke påvirker hinanden, genfindes både for store og små kommuner, men fokuserer man på de områder, hvor der er sammenhænge, viser sig nogle interessante og overraskende tendenser. For de store kommuner er effekterne udelukkende fra Folketingets dagsorden til den kommunale dagsorden og er stærke på store velfærdsområder som ældre og sundhed. På udenrigs- og forsvarspolitik er sammenhængen overraskende, men også minimal; på energiområdet knap så overraskende, men heller ikke så stærk.

For de små kommuners vedkommende er sammenhængen lidt anderledes. Hvis man ser bort fra energiområdet, hvor der ligesom for de store kommuner er en vis påvirkning fra Folketingets dagsorden til den kommunale dagsorden, er der en positiv påvirkning fra den kommunale til Folketingets dagsorden på social- og familieområdet og ikke mindst på landbrugs- og fødevareområdet. Befolkningsstørrelse ser altså ud til at betyde noget, men ikke som forventet ved at opmærksomhed i de store kommuner påvirker den nationale opmærksomhed.

## Konklusion

Analysen ovenfor repræsenterer et første forsøg på at undersøge sammenhængen mellem den kommunale og den landspolitiske dagsorden. Sammenhængen er vigtig både ud fra et ønske om at forstå samspillet mellem det statslige og det lokalpolitiske niveau i Danmark og den stadigt relevante diskussion om det kommunale selvstyrer indhold, men også i et bredere teoretisk perspektiv med fokus på dagsordenfastsættelse på tværs af niveauer i politiske systemer. Generelt tyder analysen ovenfor på, at der ikke er nogen tæt sammenhæng mellem de to dagsordener, men den findes på nogle områder, og den synes at kunne gå begge veje. Nogle gange kan kommunerne påvirke den landspolitiske dagsorden, nogle gange er det omvendt. Sammenhængen er, som man skulle forvente, som regel positiv: Mere opmærksomhed på den ene dagsorden kan skabe mere opmærksomhed på den anden dagsorden. Ser man på de emner, hvor sammenhængene findes, er det i et vist omfang emner, hvor man kunne forvente det, fordi de to niveauer begge har kompetencer, fx ældreområdet og social- og familieområdet, men der er også områder som teknologi og kommunikation samt udenrigs- og forsvarspolitik, hvor sammenhængene er overraskende.

Forskellen mellem effekterne for store og små kommuner er også i høj grad værd at bemærke. Den kunne tyde på, at yderligere studier af samspillet mellem de to dagsordener skal fokusere på et lavere aggregeringsniveau end alle 98 kommuner. På samme måde kunne en yderligere disaggregering af emnerne sandsynligvis være frugtbar. Emnerne dækker typisk over en række forskellige politycspørgsmål, hvor kommunerne spiller forskellige roller. Børn og unge dækker fx over både børnepasning og barselsorlovsregler. Samspillet mellem de to dagsordener kunne således vise sig at være sterkere, hvis data for begge niveauer fx kun målte opmærksomhed på børnepasning. En yderligere mulighed kunne være at følge beslutninger på nationalt niveau, såsom indførelse af minimumsnormeringer, og se, hvilken politisk opmærksomhed de genererer på kommunalt plan. Endelig kunne man muligvis hente yderligere indsigt ved at arbejde med en variérende lagstruktur på tværs af emner. De tre år er valgt ud fra et teoretisk fokus på samspil genereret af ansvar for offentlige opgaver, men et samspil drevet af partikonkurrence kunne måske vise sig at ske hurtigere, hvilket kunne undersøges med en anden lagstruktur.

Samspillet mellem det nationale og det lokalpolitiske niveau i Danmark er aldrig før blevet undersøgt ud fra en dagsordensvinkel. Dette bidrag leverer et første men langt fra et endeligt svar på spørgsmålet om samspillets karakter. Det tegner et billede af, at der på udvalgte emner er et dagsordenssamspl, der fortfjerner opmærksomhed. Forhåbentlig giver dette bidrag inspiration til yderligere arbejde med spørgsmålet.

## Litteratur

- Baumgartner Frank R., Christian Breunig og Emiliano Grossman (red.) (2019). *Comparative policy agendas: Theory, tools, data*. Oxford: Oxford University Press.
- Bevan, Shuan (2019). Gone fishing: The creation of the Comparative Agendas Project Master Codebook, pp. 17-34 i Frank R. Baumgartner, Christian Breunig og Emiliano

- Grossman (red.), *Comparative policy agendas: Theory, tools, data.* Oxford: Oxford University Press.
- Blom-Hansen, Jens (1999). Avoiding the “joint-decision trap”: Lessons from intergovernmental relations in Scandinavia. *European Journal of Political Research* 35 (1): 35-67.
- Bækgaard, Martin Peter B. Mortensen og Henrik B. Seeberg (2018). The bureaucracy and the policy agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory* 28 (2): 239-253.
- Fahey, Kevin, Patrick Merle, Teresa Cornacchione og Carol Weissert (2019). Agenda-setting in the Florida Legislature, pp. 200-209 i Frank R. Baumgartner, Christian Breunig og Emiliano Grossman (red.), *Comparative policy agendas: Theory, tools, data.* Oxford: Oxford University Press.
- Green-Pedersen, Christoffer (2012). *Politiske partier i nye tider.* Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Green-Pedersen, Christoffer og Peter Bjerre Mortensen (2010). Who sets the agenda and who responds to it in the Danish Parliament? *European Journal of Political Research* 49 (2): 257-281.
- Green-Pedersen, Christoffer og Peter B. Mortensen (2019). The Danish agendas project, pp. 82-89 i Frank R. Baumgartner, Christian Breunig og Emiliano Grossman (red.), *Comparative policy agendas: Theory, tools, data.* Oxford: Oxford University Press
- Green-Pedersen, Christoffer og Henrik B. Seeberg (2019). *Note on the use of length of debates in the Danish Policy Agenda setting project.* Aarhus: Institut for Statskundskab.
- Green-Pedersen, Christoffer og Stefaan Walgrave (red.) (2014). *Agenda setting, policies, and political systems: A comparative approach.* Chicago: University of Chicago Press.
- Jakobsen, Mads L.F. og Peter B. Mortensen (2015). How politics shapes the growth of rules. *Governance* 28 (4): 497-515.
- Kristensen, Thomas, Peter B. Mortensen, Christoffer Green-Pedersen og Henrik B. Seeberg (2022). The policy agenda effects of problem indicators: A comparative study in seven countries. *Journal of Public Policy*: 1-21
- Larsen, Martin V. og Kasper M. Hansen (2021). Om den landspolitiske valgvind i 2017 – og hvorfor Dansk Folkeparti klarede sig dårligere end forventet, pp. i Jørgen Elkliit, Ulrik Kjær og Sune Welling Hansen (red.), *KV17 – Analyser af kommunalvalget 2017.* Odense: Syddansk Universitetsforlag
- McLaughlin, Joseph P., Paul Wolfgang, J. Wesley Leckrone, Justin Gallob, Jason Bossie, Jay Jennings og Michelle J. Atherton (2010). The Pennsylvania Policy Database Project: A model for comparative analysis. *State Politics & Policy Quarterly* 10 (3): 320-336.
- Mortensen, Peter B. (2005). Policy punctuations in Danish local budgeting. *Public Administration* 83 (4): 931-950.
- Mortensen, Peter B. (2006). *The impact of public opinion on public policy.* Aarhus: Politica.
- Mortensen, Peter B. (2014). Granger kausalitet. *Politica* 46 (1): 95-113.
- Mortensen, Peter B. og Christoffer Green-Pedersen (2015). Institutional effects of changes in political attention: Explaining organizational changes in the top bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 25 (1): 165-189.
- Mortensen, Peter B. og Henrik B. Seeberg (2016). Why are some policy agendas larger than others? *Policy Studies Journal* 44 (2): 156-175.
- Mortensen, Peter B., Matt W. Loftis og Henrik B. Seeberg (2022). *Explaining local policy agendas.* Basingstoke: Palgrave.
- Pralle, Sarah B. (2003). Venue shopping, political strategy, and policy change: The internationalization of Canadian forest advocacy. *Journal of Public Policy* 23 (3): 233-260.

# Kapitel 4

## Nye tendenser i forholdet mellem politikere og topembedsfolk i danske kommuner?

### Samarbejde, sociale medier og fokus på driften

*Niels Højberg og Christian Bøtcher Jacobsen*

Forholdet mellem politik og forvaltning er et centralt tema i både politologien og den offentlige debat. I de senere år har den været intensiveret omkring emner som centralisering, politiske embedsfolk og en effektiv politisk og administrativ håndtering af store samfundsriser. Meget af den seneste debat har især fokuseret på staten, men spørgsmålet er mindst lige så aktuelt i kommunerne. Kommunerne er traditionelt et lægmandsstyre med en bred politisk rekruttering, stor nærhed til borgerne og et tæt samspil mellem forvaltning og politikere i bred forstand (Blom-Hansen et al., 2012).

Tidligere undersøgelser af relationen mellem danske kommunalpolitikere og embedsfolk har peget på et overordnet velfungerende samspil, hvor topembedsfolk er mere inde i det strategiske, politiske rum end kolleger i sammenlignelige vestlige lande (Mouritzen og Svara, 2002). Relationen er dog også ofte vanskelig. Hvor politikerne principielt har ansvar for overordnet strategi og styring, ønsker mange at forholde sig til spørgsmål om ledelse og drift, og hvor topadministratørerne i principippet har ansvar for driften, forholder mange sig i stor grad til strategiske og politiske spørgsmål. Politiske og administrative logikker kan derfor være præget af uklarhed, forhandling og til tider konflikt (Hansen og Ejersbo, 2002). Bo Smith-udvalget (2015) understregede, at der var et generelt velfungerende samarbejde mellem det politiske og det administrative topledelsesniveau i kommunerne, men at der også er meget stor diversitet mellem kommunerne i den måde, politikere og topledelsesniveauer samarbejder på. Eksempelvis fremkommer der i nogle kommuner ikke forslag til udvalgsbehandling, uden de er godkendt af borgmesteren, mens politikerne i andre kommuner kræver en indstilling fra forvaltningen i alle sager (Bo Smith-udvalget, 2015: 209-211). Dertil kommer Ledelseskommisionen (2018), der generelt pegede på et behov for, at topembedsfolk fokuserer mere på driften og på at lede udviklingen af driften. Kort sagt en anbefaling om at lede mere nedad end opad.

Forholdet mellem politik og forvaltning er under løbende tilpasning. Spørgsmålet er, hvordan forholdet udvikler sig under de markante forandringer, som har medført større kommuner med flere opgaver, mere direkte dialog mellem kommune og borgere blandt andet på de sociale medier og nye organisatoriske tiltag til samarbejde. Senest har kommunernes håndtering af covid-19-krisen understreget betydningen af et effektivt driftsapparat og samspil mellem politik og forvalt-

ning, og krisen ser ud til i et eller andet omfang at have ændret samspillet i den politiske og administrative ledelse af kommunerne.

For at forstå samspillet mellem politik og administration er borgmestre og kommunaldirektører centrale. Med udgangspunkt i litteraturen på området forsøger vi at beskrive nyere tendenser i forholdet mellem politik og forvaltning i danske kommuner på baggrund af materiale fra tre nylige spørgeskemaundersøgelser af 1) oplevelser blandt kommunaldirektører (Højberg, Madsen og Agerbo, 2022) og 2) borgmestre (Højberg og Madsen, 2022) af tendenser i samspillet mellem politik og forvaltning og 3) onboardning af nye byråd (Andersen, Madsen og Agerbo, 2022). Afslutningsvis diskuterer vi tendensen til øget arbejdsdeling i det klassiske spørgsmål om forholdet mellem politik og forvaltning i danske kommuner.

## **Relationen mellem politikere og topadministratorer i Danmark**

Forholdet mellem politik og administration er et klassisk spørgsmål i politologien. Særligt Webers (1971) beskrivelse af bureaukratiets særlelse position, værdier og roller har givet vægt til argumentet om behovet for adskillelse af politik og forvaltning. Ifølge denne forståelse omhandler det politiske ansvar ideelt set fastsættelse og fordeling af værdier mellem forskellige grupper og særinteresser, hvormod bureaukratiet bygger på en meritokratisk forvaltning, som udøver neutral og pligtopfyldende opgaveudførelse og har som hovedopgave at identificere og iværksætte løsninger for bedst muligt at realisere de politiske målsætninger (Sager og Rosser, 2009). I denne idealtypiske forståelse er politikerne principielt ansvarlige for den overordnede retning, mens administratorerne har ansvar for at realisere den. Den politiske sfære omhandler fastsættelse af mission, strategiske målsætninger og policy, mens den administrative sfære handler om ledelse og administration (Hansen og Ejersbo, 2002).

Virkeligheden i de danske kommuner er langt mere sammenblandet: Der er tæt overlap i opgavedelingen. Politikere og embedsfolk indgår i tæt samarbejde om udviklingen af politik, og politikerne blander sig i ledelse og administration (Christensen, Christiansen og Ibsen, 2017; Mouritzen og Svara, 2002; Hansen og Ejersbo, 2002; Kjær og Madsen, 2015). I relationen mellem centrale politikere og topembedsfolk i de danske kommuner peger undersøgelser på, at de indgår i løbende samspil, hvor rollerne oftere er sammenblandede, og opgaverne vanskelige at adskille (Mouritzen og Svara, 2002). Eksempelvis har danske kommunalpolitikere tilkendegivet, at de oplever, at forvaltningen generelt indtager en central rolle, når der skal formuleres politik (Berg og Kjær, 2005: 86ff), og mange politikere oplever endda et pres fra den administrative ledelse (Kjær og Madsen, 2015), hvilket går imod den klassiske forståelse af administratorer som lydige underordnede. Omvendt involverer både borgmester og byråd sig ofte i den administrative proces og ofte i meget tæt samspil med forvaltningen (Berg og Kjær, 2005; Bækgaard, 2011; Bækgaard, Jakobsen og Kjær, 2013). En nylig undersøgelse finder ligeledes støtte til de overlappende roller set både fra borgmestre og kommunaldirektører omkring arbejdsdelingens karakter i forhold til forskellige temaer. Kun på området omkring udvikling af ny politik er der en signifikant

forskel i vurderingerne, så kommunaldirektørerne i højere grad end borgmestrene vurderer, at de bidrager til udviklingen af ny politik (Hansen og Storgaard, 2021: 139). Undersøgelsene peger således ikke på, at politikere og embedsfolk udfører de samme opgaver, men at rollerne oftest er overlappende. Ansvaret er forskelligt, men grænsefladerne kan være svære at adskille præcist.

## **Politisk og administrativt samspil**

Selvom relationen mellem politik og forvaltning til tider er blevet fremstillet som en magtkamp, er samspillet ikke nødvendigvis et nulsumsspil, hvor den ene part opnår magt og indflydelse på bekostning af den anden (Kjær og Madsen, 2015). Forholdet mellem politikere og embedsfolk er præget af asymmetrisk information, hvor administrationen ofte har en informationsfordel omkring det administrative, som kan efterlade politikerne i rollen som dilettanter (Weber, 1971). Omvendt har politikerne ofte viden om politiske forhold via direkte adgang til andre aktører; en viden som de kan bruge imod forvaltningen. Derfor er politikere og forvaltning langt hen ad vejen genseidigt afhængige. Et godt samarbejde kan give mulighed for, at politikere og forvaltning kan styrke hinanden og skabe større værdi for kommunen og dens borgere. En dygtig forvaltning, som laver velforberedte sager med klar belysning af løsningsmuligheder og konsekvenser, kan understøtte politikernes muligheder for klar politisk styring og prioritering (Bækgaard, Mortensen og Seeberg, 2018). På samme vis udvides mulighederne for effektiv administrativ styring, hvis det politiske mandat er stærkt, klart og troværdigt. Derfor er det på mange måder også bemærkelsesværdigt, at relationen mellem kommunale topembedsfolk og politikere i Danmark generelt er præget af tillid (Grøn og Salomonson, 2019).

Ikke desto mindre kan det tætte samspil betyde, at det politiske ansvar og den egentlige ledelse er vanskelige at placere. I realiteten spiller både politikere og forvaltning tilsammen en betydelig rolle i det kommunale demokrati og i ledelsen af kommunerne (Hansen og Ejersbo, 2002). Både de politiske processer og den førende politik er produkter af politiske beslutninger og af den administrative gennemførelse og implementering af disse beslutninger. Såvel de folkevalgte som de ansatte ledere har en finger med i begge faser, og begge parter er derfor afgørende, hvis man skal forstå ledelse i kommunerne. Det er værd at være opmærksom på, at der kan være ganske stor variation i lokale normer og traditioner for samarbejdet, ligesom de personlige relationer kan betyde en del (Christensen, Christiansen og Ibsen, 2017; Bo Smith-udvalget, 2015). Et godt samspil mellem de administrative topledere og politikerne i de stående udvalg kræver, at der er en vis klarhed om, hvem der skal lave hvad, men det kræver også en genseidig forståelse for hinandens måder at tale og tænke på (Kjær og Madsen, 2015).

Den gængse forståelse af relationen mellem kommunalpolitikere og topembedsfolk i Danmark er, at den er uformel, hyppig og fortrolig. Et godt samspil giver mulighed for en tæt udveksling af politiske og administrative overvejelser og hensyn (Christensen, Christiansen og Ibsen, 2017). Rent praktisk kommer det eksempelvis til udtryk ved, at den kommunale forvaltning udarbejder oplæg, som danner baggrund for beslutninger i udvalg og byråd. Efterhånden er dagsordener til de politiske møder så omfangsrige, at politikerne har vanskeligt ved detaljeret

at sætte sig ind i alt materialet, og det fremgår i mange tilfælde eksplisit, hvad forvaltningen eller direktionen indstiller, og at den politiske godkendelse sker på baggrund af den administrative indstilling. Det lægger også op til, at forholdet mellem politik og administration hele tiden er under udvikling og tilpasning.

## **Samspillet mellem politik og forvaltning i lyset af tre markante forandringer**

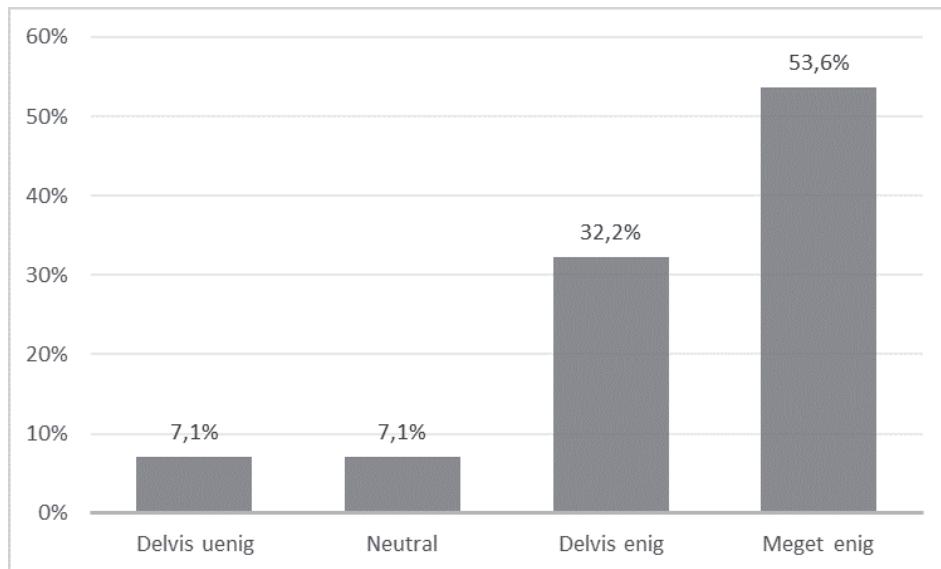
I lyset af tre markante forandringer, som danner udgangspunkt for en diskussion og afdækning af arbejdsdeling mellem politik og forvaltning i de danske kommuner med fokus på relationen mellem borgmestre og kommunaldirektører, undersøger kapitlet udviklinger i forholdet mellem politik og forvaltning i de danske kommuner. For det første er der indikationer på, at topembedsfolk efter strukturreformen, genopretningen efter finanskrisen og med erfaringerne fra covid-19-krisen har brugt mere tid på ledelse af driften end tidligere, men også at den politiske opmærksomhed på driftsmæssige spørgsmål uden for borgmesterembedet er større end tidligere (Hansen og Storgaard, 2021). For det andet peger flere på, at kontakten mellem kommune og borgere ændrer sig, så borgerne får mere direkte kontakt til politikerne gennem eksempelvis sociale medier. Det har været diskuteret, om politikerne bruger for meget opmærksomhed på de sociale medier på bekostning af beslutningstagning og forberedelse af det politiske arbejde, og den direkte dialog mellem borgere og politikere kan ligeledes forandre forvaltningens sædvanlige rolle i beslutningsprocesserne mellem politikere og borgere. Endelig har der i de seneste år været stigende fokus på, at kommunestyret nok er et lægmandsstyre, men at politikerne har brug for at blive klædt på til et stadig mere kompliceret politisk arbejde (Bækgaard, Mortensen og Seeborg, 2018).

## **Oplevelse af samspillet mellem politik og forvaltning**

For at kaste nyt lys over samarbejdet mellem den kommunale topledelse og politikerne, vil vi i det følgende anvende deskriptive analyser af kommunaldirektørernes og borgmestrenes vurdering af forholdet mellem politikere og topembedsfolk. De tre undersøgelser omfatter en undersøgelse fra 2022 af kommunaldirektørernes oplevelse af samspillet mellem politik og forvaltning, hvor 84 kommunaldirektører deltog (Højberg, Madsen og Agerbo, 2022). Den anden undersøgelse af borgmestrene fra 2022 omhandler oplevelsen af samspillet med topembedsfolk, hvor 56 af landets 98 borgmestre deltog. Den tredje undersøgelse fra 2021 er en onboarding-undersøgelse gennemført i samarbejde med KOMDIR, hvor 85 af landets 98 kommunaldirektører deltog (Andersen, Madsen og Agerbo, 2022).

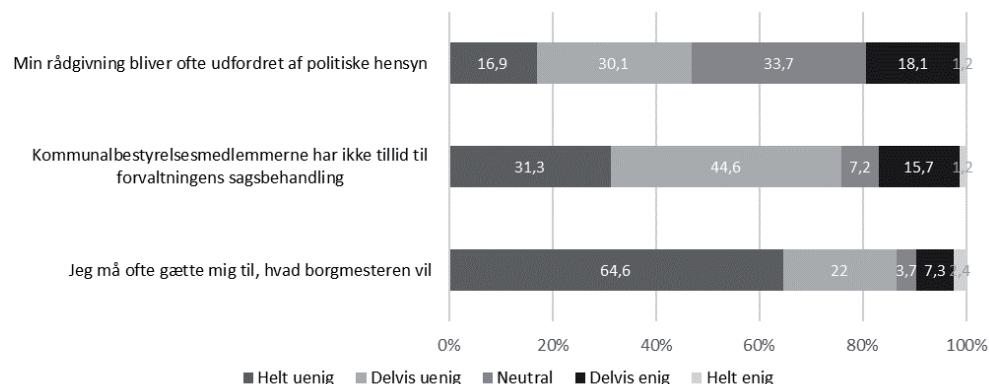
Den overordnede hovedkonklusion af undersøgelsen af topembedsfolkenes og politikernes syn på samspillet bekræfter de tidligere undersøgelser på den måde, at de begge tilkendegiver, at der er en oplevelse af et godt samspil. For det første viser figur 1, at borgmestrene generelt oplever et velfungerende samarbejde, og 85,8 pct. er delvis eller meget enige i, at der er en tydelig opgavefordeling med kommunaldirektøren. Ingen er meget uenige i udsagnet.

Figur 1: Borgmestrenes svar på spørgsmålet: "Jeg har en tydelig opgavefordeling med min kommunaldirektør" (n = 56)



Figur 2 bekræfter dette. For det første oplever kommunaldirektørerne at få både retning og råderum fra det politiske niveau til at udføre ledelsesopgaver. På spørgsmålet om, hvorvidt kommunaldirektøren ofte må gætte sig til, hvad borgmesteren vil, svarer 86,6 pct., at de er helt eller delvis uenige.

Figur 2: Kommunaldirektørernes syn på samspil med kommunalpolitikerne (n = 83)

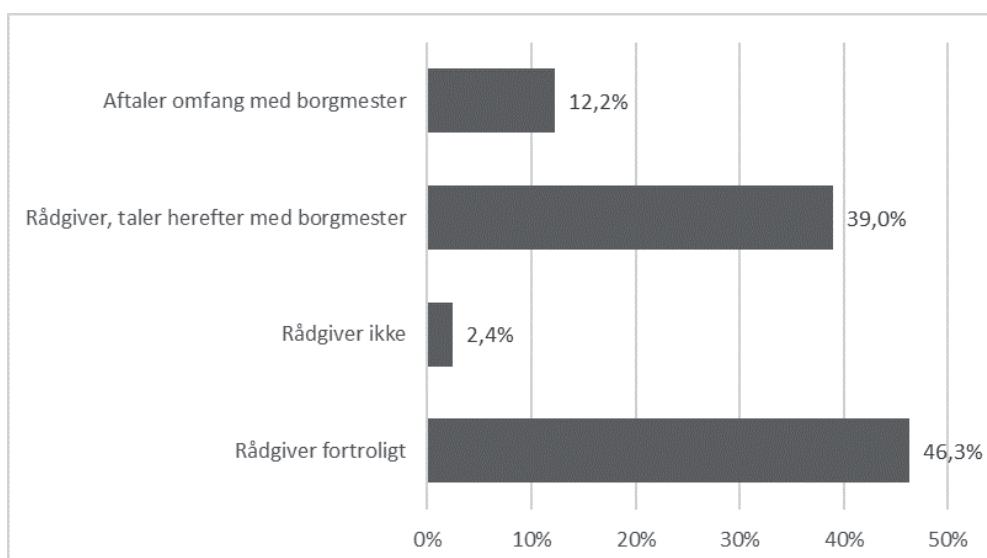


Kommunaldirektørerne tilkendegiver også, at de oplever, at der generelt er tillid til forvaltningens rådgivning. 75,9 pct. er helt eller delvis uenige i, at kommunalbestyrelsen ikke har tillid til forvaltningen. Det er dog værd at bemærke, at 17 pct. er enige i, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne ikke har tillid til forvaltningens sagsbehandling. Selvom billedet generelt er præget af tillid, er der altså flere kommuner, hvor det ikke er tilfældet.

Når spørgsmålet vedrører kommunaldirektørens egen rådgivning, viser svaret et lidt mere sammensat billede, hvor 47 pct. er helt eller delvis uenige i, at de ofte bliver udfordret af politiske hensyn. 19,3 pct. erklærer til gengæld, at de er helt eller delvis enige i udsagnet, og det er naturligvis værd at notere, at næsten 20 pct. oplever et politisk pres på deres rådgivning. Svarene kan læses som en beskrivelse af en situation med betydelig dialog mellem forvaltningens rådgivning og politiske hensyn, men svarene kan næppe tolkes som et billede på et generelt højt konfliktniveau i det daglige samarbejde, når situationen vurderes fra kommunaldirektørernes perspektiv.

Med borgmesteren som den formelle leder af den daglige forvaltning er der et særligt tæt samspil mellem borgmester og kommunaldirektør (Berg og Kjær, 2005; Bækgaard, 2011; Hansen, 1997). Kommunal- og fagdirektører har også et ret tæt samspil med både formænd og menige medlemmer af de stående udvalg, ligesom der lader til at være tæt kontakt til formanden for det eller de største partier i oppositionen. Vi ved imidlertid meget lidt om, hvordan forvaltningen rådgiver andre politikere end borgmesteren. Ser vi på undersøgelsen af kommunaldirektørerne, finder vi, at de er aktive i rådgivningen af andre politikere end borgmesteren. Direkte adspurgt svarer næsten alle kommunaldirektørerne, at de også ville rådgive lederen af oppositionen i en konkret sag, hvor oppositionslederen er uenig med borgmesteren. Besvarelsen giver også et billede af, at halvdelen af kommunaldirektørerne svarer, at de ville gøre det fortroligt, mens en anden stor gruppe vil orientere borgmesteren efterfølgende. Et mindretal vil aftale rådgivningen med borgmesteren. Resultatet tydeliggør det tvetydige politiske ledelsesansvar i kommunerne, hvor borgmestrene har ansvaret for den daglige ledelse af forvaltningen. Det er derfor ikke overraskende, at en stor del af kommunal-

Figur 3. "Hvilken af disse reaktioner beskriver bedst, hvad du vil gøre i ovenstående situation (hvor oppositionslederen henvender sig i en sag, hvor han/hun er uenig med borgmesteren)?" (n = 83 kommunaldirektører)



direktørerne angiver, at de har et tæt sammespil med borgmesteren. Omvendt har kommunalbestyrelsen et samlet ansvar for kommunens drift, og der kan derfor være hensyn til, at kommunaldirektørerne også har en direkte og endog fortrolig relation til oppositionen.

Borgmestrene er grundlæggende enige i, at det også er kommunaldirektørens opgave at rådgive oppositionen. 67,8 pct. tilkendegiver, at de er delvis eller meget enige i udsagnet, mens 21,4 pct. svarer neutralt. 10,8 pct. er delvis eller meget uenige i udsagnet (ikke vist).

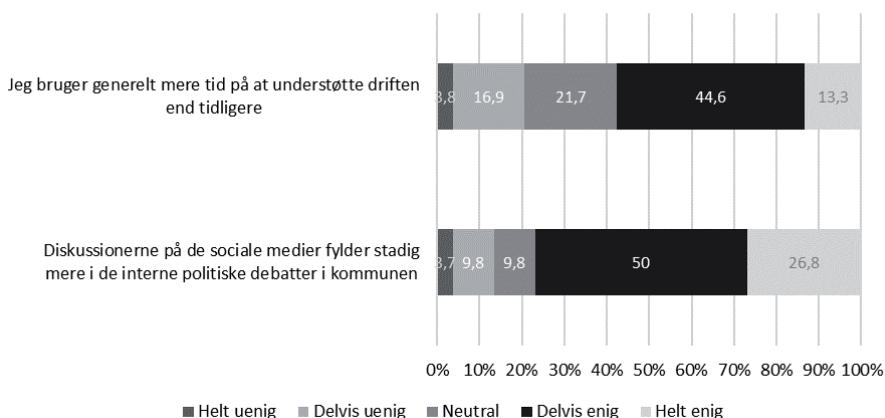
## Orientering udad og nedad – drift og sociale medier

Et væsentligt spørgsmål om forholdet mellem topembedsfolk og politikere rækker også både nedad mod driften og udad til sammespillet med borgere, virksomheder og omgivelser i bredere forstand. I forhold til en identifikation af en tydeligere arbejdssdeling mellem borgmester og kommunaldirektør tilkendegiver mange kommunaldirektører, at de bruger mere tid på driften end tidligere. 57,9 pct. svarer, at de er helt eller delvis enige i, at de bruger mere tid på at understøtte driften. Svarene er interessante i lyset af Ledelseskommisionens (2018) anbefaling, ”at forvaltningscheferne skal lede driften”, og fordi de sammen med andre svar i undersøgelsen giver et billede af ændrede prioriteringer i det daglige arbejde for mange kommunaldirektører – ikke mindst i lyset af covid-19-pandemien og andre uventede hændelser i omverdenen.

I sammespillet med borgerne er en uomgængelig forandring i samfundet som helhed de sociale mediers stigende rolle (Christiansen, 2018), men der findes endnu få empiriske analyser af deres betydning. Ser vi på den kommunale ledelse, er der en oplevelse af, at de sociale medier har en væsentlig og voksende betydning. Langt hovedparten af kommunaldirektørerne svarer, at medieopmærksomheden i form af fx aktindsigt fylder mere, og at debatten på de sociale medier har fået en større plads i den politiske debat. Kommunaldirektørerne svarer ligeledes, at de sjældent selv bliver kritiseret på de sociale medier, men halvdelen er helt eller delvis enige i, at de oplever, at kolleger i forvaltningen bliver kritiseret på de sociale medier. Det giver et billede, hvor de sociale medier giver borgere og andre aktører mere direkte adgang til de kommunale beslutningsprocesser. Til gengæld lader kritikken i mindre grad til at være rettet mod forvaltningens top og mere mod de embedsfolk, der står med det direkte ansvar for en given sag. Som det fremgår af figur 4, er mere end tre ud af fire kommunaldirektører helt eller delvis enige i, at diskussionerne på de sociale medier fylder stadigt mere i de interne politiske debatter i kommunalbestyrelsen.

Borgmestrene bekræfter tendensen. 69,9 pct. svarer, at de er delvis eller meget enige i, at sociale medier fylder mere i deres hverdag (ikke vist). Samtidig bekræfter mere end halvdelen, at debatten på de sociale medier ofte går tæt på borgmesteren som person. Kommunaldirektørerne oplever generelt ikke at blive kritiseret på de sociale medier, hvorimod de menige medarbejdere ofte står for skud. De samlede tendenser i disse svar er, at borgmestrene både i den generelle politiske debat og i den daglige sagshåndtering bruger mere opmærksomhed end tidligere på de sociale medier.

Figur 4. Kommunaldirektørernes opmærksomhed på driften og sociale medier  
(n = 83 kommunaldirektører)



## Onboarding – når forvaltningen klæder politikerne på

Kommunerne er traditionelt et lægmandsstyre. Kommunalbestyrelsens medlemmer repræsenterer meget forskellige erfaringer, og de kommer ind i det politiske arbejde med meget forskellige forudsætninger. Kommunerne er både politisk og administrativt relativt komplekse i den forstand, at de spænder over meget store sagsområder med meget store budgetter, og kommunerne er meget store organisationer med mange ansatte med mangeartede specialiserede kompetencer. Det er derfor heller ikke overraskende, at kommunalpolitikerne i stigende grad skal håndtere komplekse dagsordener og sager med væsentlige og ofte uoverskuelige konsekvenser (Bækgaard, Mortensen og Seeberg, 2018).

Et af de mest tydelige nyere tiltag til at klæde politikerne på til deres vanskelige opgaver er onboarding, dvs. når der indsættes nye byråd, sætter de lokale topledelser aktiviteter i værk for at skabe de bedste rammer for samarbejdet og for det politiske arbejde. Kommunaldirektørernes svar viser, at den kommunale forvaltning gennem onboarding forsøger at tage højde for kommunalpolitikernes strategiske politikudvikling såvel som de personlige relationer mellem kommunalbestyrelsens medlemmer indbyrdes og med den administrative ledelse.

En af de mest iøjnefaldende ændringer, der bliver afdækket i undersøgelsen, er kommunaldirektørernes vurdering af, at der er nye rolleforståelser hos mange politikere. De administrative topledere oplever, at politikerne tager deres rolle meget alvorligt, og at de i højere grad ser deres politiske arbejde som deres egentlige beskæftigelse. Flere politikere har således reduceret eller stoppet deres erhvervsarbejde for at fokusere på det politiske arbejde.

Kommunaldirektørerne rapporterer om meget bevidste valg omkring onboarding og om intensive forløb, hvilket blandt andet bunder i en bekymring for, at forvaltningen har magten. For at opnå tillid mellem politikere og embedsfolk bliver der investeret meget i at onboarde de nyvalgte kommunalbestyrelser og regionsråd, især hvis der er et skifte på borgmesterposten.

## Nye veje for forholdet mellem politik og forvaltning i kommunerne?

Kapitlet har taget fat på at undersøge forholdet mellem kommunaldirektører og politikere i de danske kommuner, og undersøgelsene giver anledning til identifikation af nogle tendenser i arbejdsdelingen mellem ledende politikere og ledelsen af forvaltningen. For det første finder vi en tendens til, at topembedsfolk i kommunerne har øget fokus på driften i organisationen. Fordringen blev understreget af Ledelseskommisionen, og covid-19-pandemien bidrog i høj grad til et ændret driftsfokus hos topledelerne. De kommende års udfordringer med en aldrende befolkning og manglende rekruttering kan meget vel øge fokus på dagligdagen i organisationen endnu mere.

For det andet fylder debatten på de sociale medier meget mere end tidligere, og især politikerne oplever, at mange debatter om verserende sager foregår her og ikke i hverken de skrevne eller elektroniske medier eller i samspillet mellem politikere og forvaltning (Christiansen, 2018). Politikerne er virkelig udfordrede i dette skift og bruger formentlig mere tid her end på de opgaver, der klassisk var på dagsordenen i kommunerne. Borgmesterundersøgelsen fra efteråret 2022 og rundspørgsen til alle communalbestyrelsesmedlemmer i foråret 2023 har givet yderligere finderpeg herom og tegnet et tydeligere billede af, at den administrative topledelses billede af ændringerne opleves på samme måde hos borgmestrene.

For det tredje viser onboarding-undersøgelsen, at flere politikere uden om borgmesteren i højere grad end tidligere søger direkte indflydelse på konkrete sager eller sagsområder. De er parate til at prioritere tid og energi på at nå deres politiske mål og udfordrer ofte forvaltningens sagsforberedelse. I denne sammenhæng bliver det også overmåde interessant at få yderligere viden om opfattelserne hos borgmestre og medlemmer af communalbestyrelserne omkring dette forhold. Indikationer for afgørende forandringer i opfattelsen af relationen mellem politikere og forvaltning i danske kommuner kan under alle omstændigheder spores i de undersøgelser, der allerede ligger på nuværende tidspunkt. Der er stadig en høj grad af overlap af rollerne i praksis mellem borgmester og kommunaldirektør, men der ses en tendens til, at kommunaldirektørerne koncentrerer sig mere om driften end tidligere, og at borgmestrene har øget fokus på arbejdet ud af organisationen, ikke mindst debatten på de sociale medier. Endelig kan der spores en tendens til, at især nye politikere uden om borgmesteren ønsker en mere direkte indflydelse på politikformuleringen og den daglige drift.

## Litteratur

- Andersen, Lotte Bøgh, Melanie Koldby Madsen og Lisa Weiland Agerbo (2022). *Onboarding af politikere med fokus på communalbestyrelserne*. Kronprins Frederiks Center for Offentlig Ledelse, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, analyserapport, <http://ps.au.dk/cpl/>
- Berg, Rikke og Ulrik Kjær (2005). *Den danske borgmester*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Blom-Hansen, Jens, Thorkil Juul, Marius Ibsen og Poul Erik Mouritzen (2012). *Fra sogn til velfærdsproducent: Kommunestyret gennem fire årtier*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

- Bo Smith-udvalget (2015). *Embedsmanden i det moderne folkestyre*. København: DJØF Forlag.
- Bækgaard, Martin (2011). The impact of formal organizational structure on politico-administrative interaction: Evidence from a natural experiment. *Public Administration* 89 (3): 1063-1080.
- Bækgaard, Martin, Morten Jakobsen og Ulrik Kjær (2013). Kommunalpolitikernes frustrationer (og glæder) ved arbejdet i kommunalbestyrelsen. *Økonomi & Politik* 86 (4): 3-17.
- Bækgaard, Martin, Peter B. Mortensen og Henrik Bech Seeberg (2018). The bureaucracy and the policy agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory* 28 (2): 239-253.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard, Peter Munk Christiansen og Marius Ibsen (2017). *Politik og forvaltning*, 4. udg. København: Hans Reitzels Forlag.
- Christiansen, Peter Munk (2018). Mørket sænker sig: Magten over de politiske og administrative beslutningsprocesser. *Økonomi & Politik* 91 (1): 95-115.
- Grøn, Caroline Howard og Heidi Houlberg Salomonsen (2019). In the mayor we trust? Trust as the micro-foundation of complementary politico-administrative relations in local governments. *Administration & Society* 51: 581-606.
- Hansen, Kasper Møller og Niels Ejersbo (2002). The relationship between politicians and administrators: A logic of disharmony. *Public Administration* 80 (4): 733-750.
- Hansen, Morten Balle (1997). *Kommunaldirektøren – marionet og dirigent. En Organisationssociologisk undersøgelse af struktureringen af kommunaldirektørens arbejde med udgangspunkt i et aktør-struktur perspektiv*. Ph.d. afhandling. Odense: Odense Universitet.
- Hansen, Morten Balle og Jens Bach Storgaard (2021). Samspillet mellem borgmestre og kommunaldirektører i danske kommuner. *Økonomi & Politik* 94 (4): 129-146.
- Højberg, Niels og Melanie Koldby Madsen (2022). *Borgmestrenes syn på samspillet mellem politikere og forvaltning i danske kommuner*. Kronprins Frederiks Center for Offentlig Ledelse, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, datarapport, <http://ps.au.dk/cpl/>
- Højberg, Niels, Melanie Koldby Madsen og Lisa Weiland Agerbo (2022). *Kommunaldirektørernes syn på samspillet mellem politikere og forvaltning i danske kommuner*. Kronprins Frederiks Center for Offentlig Ledelse, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, datarapport, <http://ps.au.dk/cpl/>
- Kjær, Ulrik og Madsen, Carsten Lê (2015). *De sidste sande amatører – kommunalpolitiske og deres rolle i det lokale demokrati*. København: Gyldendal.
- Ledelseskommisionen (2018). *Sæt borgerne først. Ledelse i den offentlige sektor med fokus på udvikling af driften*. København: Ledelseskommisionen.
- Mouritzen, Poul Erik og James Svara (2002). *Leadership at the apex: Politicians and administrators in western local governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Sager, Fritz og Christian Rosser (2009). Weber, Wilson, and Hegel: Theories of modern bureaucracy. *Public Administration Review* 69 (6): 1136-1147.
- Weber, Max (1971). *Makt og byråkrati : essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*, 3. udg. Oslo: Gyldendal.

## Kapitel 5

# Politisk repræsentation af køn i byrådene: udvikling over tid og betydningen af kommunestørrelse

*Morten Jakobsen*

Valg af politiske repræsentanter til at træffe beslutninger på vegne af samfundets borgere er en helt central del af moderne demokratier. Det repræsentative demokrati forsøger således at løse dilemmaet mellem et ønske om en effektiv beslutningsproces, som tilsiger få aktører i processen, og ønsket om, at beslutningerne afspejler folkets præferencer, som tilsiger, at befolkningen i sin helhed inddrages i processen. Men hvor godt repræsenterer de valgte politiske repræsentanter så egentlig samfundets borgere? Og hvilke faktorer har indflydelse på, om den politiske repræsentation afspejler befolkningens interesser? Vi skal ikke lede længe i debatter, nyhedsartikler og forskning for at forstå vigtigheden af disse spørgsmål i repræsentative demokratier. Her finder vi analyser og diskussioner af, om bestemte grupper er underrepræsenteret blandt de folkevalgte politikere. I de seneste årtier har vi særligt set en stigende interesse for den kønsmæssige repræsentation med fokus på, hvor stor en andel af politiske forsamlinger der udgøres af kvinder. Eksempelvis viser et studie af Pedersen (2021: 30), at procentdelen af kvinder i Folketinget er steget fra knap 10 pct. i 1957 til knap 40 pct. efter valget i 2019. Og ved folketingsvalget i 2022 var ca. 43 pct. af de indvalgte kvinder.

Dette kapitel sætter fokus på udviklingen i den kønsmæssige repræsentation i de danske kommunale byråd. Dette gøres ved at undersøge, hvor stor en procentdel af de indvalgte byrådsmedlemmer der er henholdsvis kvinder og mænd ved hvert kommunalvalg i perioden 1966-2021. Dernæst berøres to spørgsmål: 1) Ser vi samme udvikling i den kønsmæssige repræsentation i byrådene som på nationalt plan i Folketinget? 2) Har det nogen betydning for den kønsmæssige repræsentation, at strukturreformen i midten af 2000'erne sammenlagde en lang række kommuner? Ved at undersøge sidstnævnte spørgsmål får vi ikke blot indblik i betydningen af den danske strukturreform, men også et bidrag til at besvare et mere generelt politologisk spørgsmål om, hvad størrelsen af politiske enheder (kommuner, regioner mv.) betyder for politisk repræsentation.

I de følgende afsnit diskuteser først den type af politisk repræsentation, som denne undersøgelse fokuserer på, nemlig *deskriptiv repræsentation* (efter Pitkin, 1967; Holst og Langvatn, 2021). Dernæst undersøges udviklingen i den deskriptive repræsentation af køn i byrådene fra 1966 til 2021, og denne udvikling sammenlignes med udviklingen i Folketinget. Herefter sammenlignes udviklingen i den deskriptive repræsentation af køn i kommuner, der henholdsvis indgik og

ikke indgik i en sammenlægning ved strukturreformen i 2007. Dette giver et indblik i, hvordan en forøgelse af kommunestørrelsen påvirker repræsentationen af køn. Kapitlets analyser anvender data fra Statistikbanken (LIGEDI0, LIGEDI2) og publikationen *Kvinder og mænd* (Danmarks Statistik, 1995) til at måle procentdelen af kvinder i Folketinget og byrådene samt kommunernes størrelse.

## **Deskriptiv politisk repræsentation af køn**

Med sit indflydelsesrige værk *The concept of representation* satte Pitkin (1967) dagsordenen for, hvordan vi kan begrebsliggøre politisk repræsentation. Hun opstiller fire måder at anskue politisk repræsentation på, hvor den første består af en række tilgange, der betoner det formelle aspekt af repræsentation. Disse kredser således om betingelserne, rettighederne og relationerne mellem borgere og repræsentanter i forbindelse med den formelle tildeling af autoritet til at træffe beslutninger.

Den anden måde at anskue politisk repræsentation på – og som er omdrejningspunktet i nærværende analyse – kalder Pitkin for deskriptiv repræsentation. Som Kjær (2000) nævner, omtales denne nogle gange som ”statistisk”, ”numerisk” eller ”spejling”-repræsentation. Det centrale er her at se på i, hvilken grad de valgte politiske repræsentanter ligner den befolkning, de repræsenterer, på en række relevante karakteristika såsom køn, alder, indkomst, uddannelse, bosted, etnicitet, profession mv. Det leder til de spørgsmål, vi ofte støder på i medier, debatter og analyser om, hvorvidt andelen af fx kvinder, unge og etniske minoriteter blandt de politiske repræsentanter ligner andelen af selvsamme grupper i samfundet. En lang række internationale studier undersøger således den deskriptive repræsentation af køn (Hughes og Paxton, 2019; Hinojosa, 2021; Lovenduski og Norris, 2003), og hvorvidt denne er påvirket af forskellige faktorer som fx kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet (Iversen og Rosenbluth, 2008) og valgsystemet (Golder et al., 2017).

Som den tredje og fjerde måde at se politisk repræsentation på behandler Pitkin henholdsvis symbolsk og substancial repræsentation. Den symbolske repræsentation handler om, hvad de politiske repræsentanter betyder for borgerne, der bliver repræsenteret, dvs. følelsen af at blive repræsenteret og graden af accept af repræsentationen hos borgerne (Lawless, 2004). Substancial repræsentation fokuserer derimod på repræsentanternes beslutninger og handlinger. Her er fokus på graden, hvormed borgernes (eller bestemte grupper af borgeres) præferencer repræsenteres gennem beslutninger, handlinger og vedtagne policies.

Studier af deskriptiv repræsentation har den helt klare metodiske fordel i forhold til symbolsk og substancial repræsentation, at der er større adgang til data om repræsentationen, der er sammenlignelige over tid. Der er således gode muligheder for at studere deskriptiv politisk repræsentation over tid. Men er deskriptiv repræsentation relevant? En indvending, som fx fremføres af Young (1997: 354), er, at selvom de politiske repræsentanter ligner borgerne på alle mulige karakteristika, siger den deskriptive repræsentation ikke noget om, hvad de politiske repræsentanter rent faktisk gør.

Modsvaret fra forskerne, der undersøger deskriptiv repræsentation, er, at individers politiske præferencer i høj grad er påvirket af personlige karakteristika.

Hvis repræsentanter og borgere ligner hinanden på karakteristika, der er relevante for personers præferencer eller policyudfald, vil borgernes præferencer blive repræsenteret i de politiske beslutninger (Kjær, 2000). I forhold til den kønsmæssige repræsentation viser empiriske studier, at andelen af kvinder blandt de politiske repræsentanter faktisk har betydning for policyudfald (Bratton og Ray, 2002; Betz, Fortunato og O'Brien, 2020). Men deskriptiv repræsentation påvirker ikke blot den substantielle repræsentation, den styrker ligeledes den symbolske repræsentation. Empirisk forskning viser, at borgerne værdsætter god deskriptiv repræsentation, uafhængigt af hvordan den substantielle repræsentation er (Hayes og Hibbing, 2017). På den måde inducerer den deskriptive repræsentation en følelse af tillid og retfærdighed i repræsentationen (Kjær, 2000).

Spørgsmålet er nu, hvilke karakteristika ved politikerne og befolkningen den deskriptive repræsentation skal fokusere på. Ovenfor argumenteres der for, at deskriptiv repræsentation er vigtig, fordi den påvirker politiske præferencer og policyudfald. Heraf må det i første omgang være relevant at fokusere på karakteristika, der netop forventes at påvirke politiske præferencer og policy. Dette er tilfældet for køn (se blandt andet studier af Bratton og Ray, 2002; Betz, Fortunato og O'Brien, 2020). Et andet relevanskriterie kan være, om det givne karakteristik er med til at definere en persons identitet og oplevede tilhørerforhold til en samfundsgruppe, da sådanne karakteristika må være særligt vigtige i forhold til folks følelse af at være politisk repræsenteret som person. Dette er ligeledes tilfældet for køn. Endelig kan et kriterie være, om et givet karakteristik er salient i samfundsdebatten om forskellige gruppens repræsentativitet. Her er køn endog meget salient.

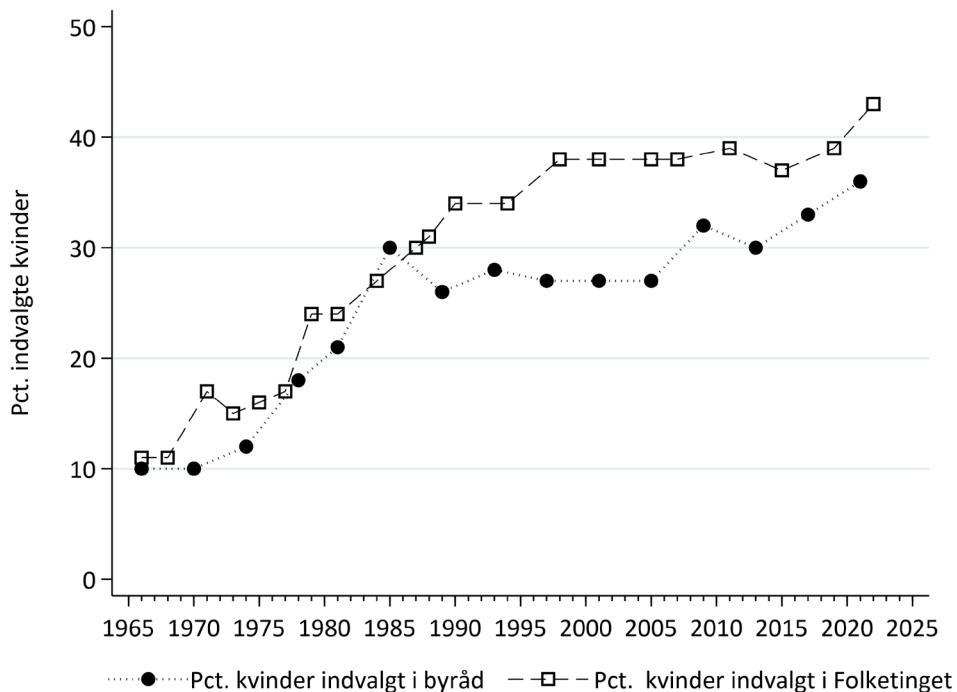
## Kønnene repræsenteret i de danske byråd

Figur 1 viser udviklingen i den deskriptive repræsentation af køn blandt dem, der blev indvalgt til de danske byråd samt Folketinget ved valgene fra 1966 til 2022. Cirklerne viser procentdelen af de indvalgte kvindelige byrådsmedlemmer ved et givet valg. Til sammenligning viser firkanterne procentdelen af de indvalgte kvindelige folketingsmedlemmer (de nordatlantiske mandater er ikke medtaget i beregningen).

Figur 1 viser, at procentdelen af indvalgte kvindelige byrådsmedlemmer er steget betydeligt over perioden fra 10 pct. i 1966 til 36 pct. i 2021. Samtidig ses det imidlertid, at procentdelen af kvindelige byrådsmedlemmer er betydeligt under 50 i alle år. Kvinderne er således markant underrepræsenteret i alle år, men denne underrepræsentation bliver mindre og mindre. Den største stigning fra 10 pct. til 30 pct. kvindelige byrådsmedlemmer finder sted mellem 1970 og 1985. Den kraftige stigning sker i kølvandet på den store kommunalreform i 1970. Men vi ser en næsten identisk tendens i Folketinget, hvormed stigningen i kvinders repræsentation i byrådene formentlig ikke alene kan tilskrives kommunalreformen i 1970 og den tilhørende stigning i kommunestørrelserne. I perioden fra 1960'erne til midten af 1980'erne sker ligeledes en kraftig stigning i kvindernes andel af arbejdsstyrken, hvilket peger i retning af, at udviklingen i byrådene formentlig

kan tilskrives en generel samfundstendens, hvor kvinderne generelt repræsenteres bedre i politiske beslutningsfora og på arbejdsmarkedet.

Figur 1. Procentdelen af kvinder indvalgt til byrådene og Folketinget ved valgene i perioden 1966-2022



Fra kommunalvalget i 1985 til valget i 2005 flader kurven helt ud, og procentdelen af kvindelige byrådsmedlemmer ligger stabilt på 26-27 pct. Dette rejste en diskussion om, hvorvidt den kvindelige repræsentation i byrådene havde nået et mætningspunkt på ca. 30 pct., som evt. skyldes, at politikere og vælgere er tilfredse med niveauet og dermed ikke arbejder aktivt for at øge antallet af kvinder i byrådene (Kjær, 2001). Procentdelen af kvindelige folketingsmedlemmer fortsætter derimod med at stige fra midten af 1980'erne til slutningen af 1990'erne.

Efter strukturreformen i 2007 og frem til 2021 ser vi imidlertid en tydelig stigning i procentdelen af kvindelige byrådsmedlemmer. Kommunalvalget i 2005 er det første valg til de nye kommuner og dermed meget atypisk. Strukturreformen implementeres først i 2007, så vælgerne er stadig i de gamle kommuner i 2005, da de stemmer, og partierne fra de gamle kommuner skal forsøge at finde sammen i nye sammenlagte partiforeninger. Valget i sammenlægningskommunerne er i meget høj grad præget af kampen for at bringe politikere fra ens egen gamle kommune ind i de nye sammenlagte byråd (Jakobsen, 2009). Vi ser således heller ikke nogen ændring i procentdelen af indvalgte kvinder mellem kommunalvalgene i 2001 og 2005. Fra og med kommunalvalget i 2009 ser vi imidlertid, at stigningen i kvindernes procentdel af byrådsmedlemmerne begynder. Procentdelen stiger fra

27 i 2005 til 36 i 2021. Samtidig ligger procentdelen af kvindelige folketingsmedlemmer konstant på knap 40 indtil folketingsvalget i 2022, hvor den stiger til ca. 43. En mulighed er selvsagt, at der er tale om en form for forsinkelse i stigningen af kvinder i byrådene sammenlignet med Folketinget, og at byrådene i slutningen af 2000’erne begynder at indhente Folketinget. En anden mulighed er, at stigningen skyldes den markante stigning i kommunernes størrelse, der finder sted i forbindelse med strukturreformen, som implementeres i 2007. Dette undersøges nærmere i det følgende afsnit.

## Betydning af kommunestørrelse for repræsentation af køn

Effekter af størrelsen på politiske enheder, herunder dilemmaet mellem økonomiske stordriftsfordele og demokratiske hensyn, er et af de mest debatterede og undersøgte forhold inden for politologien. Eksempler er Dahl og Tufes (1973) klassiske værk *Size and democracy* og nyere studier af Blom-Hansen et al. (2016) samt Gerring og Veenendaal (2020). I forhold til størrelse og repræsentativitet antages det ofte, at jo større en politisk enhed (fx en kommune) er, desto sværere bliver det for en politisk valgt forsamling at repræsentere samfundets borgere. Det skyldes, at større politiske enheder typisk er mere heterogene, dvs. der er mange flere typer af borgere og variation på borgernes karakteristika, hvilket besværliggør en præcis repræsentation af alle samfundets forskellige grupper og præferencer (Gerring og Veenendaal, 2020). Heterogenitetsargumentet, må vi dog antage, vil have mindre betydning, når vi specifikt undersøger repræsentation af køn, da der ikke kommer nye grupper af køn i kommunerne, blot fordi størrelsen af kommunen øges.

Kommunernes størrelse kan imidlertid forventes at have en positiv effekt på den deskriptive repræsentation af kvinder gennem antallet af sæder i byrådet. Det er sådan, at større kommuner har tendens til at have større byråd, hvilket ofte ses som en fordel for de grupper af borgere, der normalt er underrepræsenterede og har svært ved at komme ind og få fodfæste i byrådene. Argumentet er, at det er nemmere at hjælpe de normalt underrepræsenterede grupper frem i rekrutteringen af kandidater, såfremt der er flere sæder at slås om (Kjær og Elklist, 2014; Frederick, 2010). Matland og Brown (1992) beskriver det således, at hvis der kun var én plads at kæmpe om, ville en kvinde skulle skubbe en mand, der typisk har siddet længe som politisk repræsentant, væk som et partis spidskandidat for at kunne øge den deskriptive repræsentation af kvinder. En forøgelse af pladserne giver derimod mulighed for at blive valgt ind, uden at det mindsker sandsynligheden for genvalg hos de etablerede personer i partierne, som typisk tilhører de overrepræsenterede grupper (fx mænd).

For at få en umiddelbar fornemmelse af om der er en sammenhæng mellem kommunestørrelse og kønsmæssig repræsentativitet, opstiller tabel 1 procentdelen af indvalgte kvinder til byrådene i 2021 fordelt på kommunestørrelse (målt i antal indbyggere). Procentdelen af indvalgte kvinder er opgjort som et gennemsnit af de kommuner, der falder inden for en given størrelseskategori. Som det fremgår af tabel 1, har særligt de små kommuner (under 25.000 indbyggere) en lav procentdel kvinder indvalgt til byrådene sammenlignet med de større kommuner. Forskellen mellem de mindste og største kommuner er mere end 10 procent-

point i gennemsnit. Det skal her nævnes, at Læsø (den allermindste kommune) har 0 pct. indvalgte kvinder. Men selv hvis Læsø udelades af analysen, har de mindste kommuner i gennemsnit 28,8 pct. indvalgte kvinder, altså en del mindre end de største kommuner. Dette taler umiddelbart for, at kommunestørrelsen har en betydning for den kønsmæssige repræsentativitet.

Tabel 1. Procentdel indvalgte kvinder til byrådene i 2021 fordelt på kommunestørrelse

Kommunestørrelse (indbyggere, 2021)	Procentdel indvalgte kvinder (gennemsnit)	(n)
0-24.999	27,2	(17)
25.000-49.999	35,6	(42)
50.000-74.999	38,7	(23)
≥ 75.000	38,2	(16)

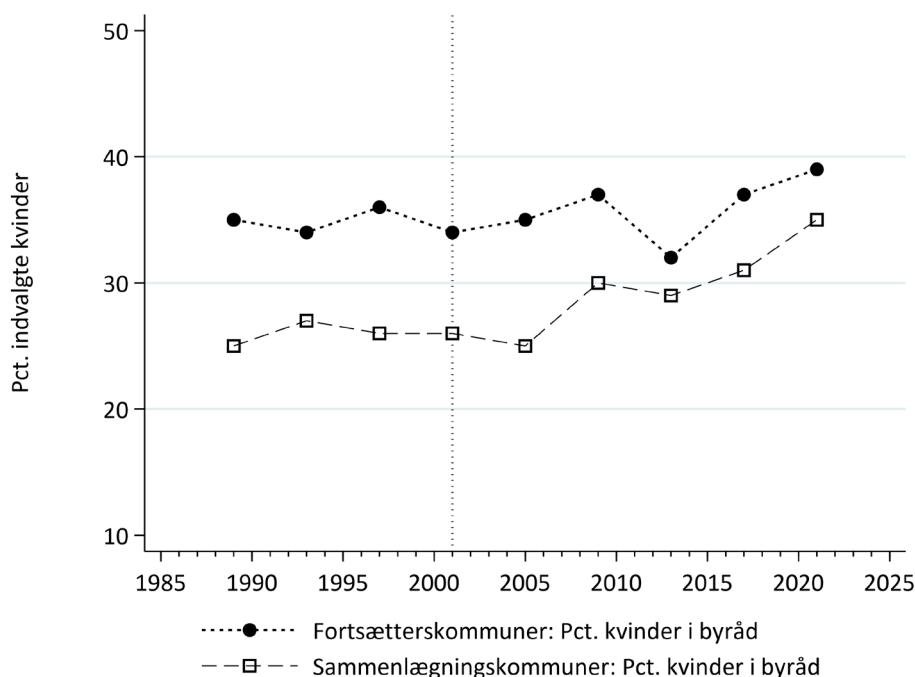
Note: Samlet n = 98.

Analysen i tabel 1 bygger imidlertid på tværsnitsdata, hvor det er vanskeligt at isolere størrelseseffekten pga. endogenitet. Kommunerne størrelse er korreleret med deres økonomiske, erhvervmæssige, kulturelle og servicemæssige udvikling, som også kan have effekter på den politiske repræsentation. Det er også sandsynligt, at den politiske repræsentation påvirker størrelsen af kommunen gennem de beslutninger, byrådet træffer. Endelig ændrer en kommunens størrelse sig normalvis ret langsomt, og hvis man blot kigger på repræsentativiteten over tid, vil den påvirkes af mange andre ting end størrelsesændringerne. Strukturreformen, der blev implementeret i 2007, giver imidlertid mulighed for at reducere udfordringerne med endogenitet og dermed en bedre mulighed for at undersøge størrelseseffekten på den deskriptive repræsentation af køn. Reformen øgede størrelsen på en del af kommunerne gennem sammenlægning. 239 kommuner blev sammenlagt til 66 nye kommuner, mens 32 kommuner fortsatte som hidtil. Reformen blev til på baggrund af et ønske fra Folketinget og indeholdt et krav om, at kommuner med under 20.000 indbyggere skulle indgå i en sammenlægning. Reformen gav dermed et eksogent stød til kommunestørrelsen i mange af landets kommuner. Samtidig hermed blev der dannet en kontrolgruppe af kommuner, der ikke oplevede samme kraftige stigning i kommunestørrelsen, men derudover oplevede de samme overordnede samfundstendenser som sammenlægningskommunerne. Denne kontrolgruppe anvendes til sammenligning, når størrelseseffekten skal undersøges.

Figur 2 viser procentdelen af indvalgte kvindelige byrådsmedlemmer fra communalvalget i 1989 til og med valget i 2021 fordelt på henholdsvis fortsætterkommuner (cirkler) og sammenlægningskommuner (firkanter). Bornholms Regionskommune er udeladt af analysen pga. den særlige sammenlægningsproces i forbindelse med etableringen af kommunen. Som det ses af figur 2, er udviklingen i procentdelen af kvindelige byrådsmedlemmer stort set identisk for fortsætter- og sammenlægningskommuner frem til reformen.

Kommunalvalget i 2001 er som nævnt det sidste valg i de gamle kommuner inden reformen, og 2005-valget er dermed første valg i den nye struktur. De særlige omstændigheder ved valget i 2005 kan gøre, at vi ikke nødvendigvis vil se en eventuel effekt af sammenlægningerne på den kønsmæssige repræsentativitet allerede i 2005. Et andet forhold, der taler mod en effekt på kort sigt, er, at det normalt vil tage tid for alvor at ændre på repræsentativiteten. Ofte er der en betydelig del gengangere blandt de indvalgte byrådsmedlemmer, hvormed der er nogen grad af træghed i ændringer af repræsentativiteten. I 2005 ser vi faktisk også et lille fald i andelen af indvalgte kvinder i sammenlægningskommunerne. Som det fremgår af figur 2, ses imidlertid en betydelig stigning i procentdelen af kvindelige byrådsmedlemmer i sammenlægningskommunerne fra og med 2009. Fra 2005 til 2021 stiger procentdelen af kvindelige byrådsmedlemmer med 10 procentpoint (fra 25 til 35). Derimod er stigningen fra 2005 til 2021 på 4 procentpoint i fortsætterkommunerne. Udviklingerne i figur 2 støtter dermed en konklusion om, at stigningen i kommunestørrelse har medført en stigning i procentdelen af kvindelige byrådsmedlemmer, og at en væsentlig del af den overordnede stigning i kvindelige byrådsmedlemmer, vi så i figur 1, finder sted i de kommuner, der har oplevet en kraftig stigning i kommunestørrelsen.

Figur 2. Procentdelen af kvinder indvalgt i byrådene, 1989-2021, fordelt på sammenlægningsstatus



Note: Kommunalvalget i 2001 er sidste valg til de gamle byråd i sammenlægningskommunerne.

## Repræsentation af køn i byrådene

Kvinder har traditionelt været underrepræsenteret i byrådene. Udviklingen går imidlertid i retning af en betydelig stigning i den deskriptive repræsentation af kvinder. Det gælder både i Folketinget og i byrådene. I flere år talte man om, at der så ud til at være et ”loft” på procentdelen af kvindelige byrådsmedlemmer på omkring de 30 pct. Fra 1985 til og med 2005 lå procentdelen af indvalgte kvinder til byrådene på lige knap 30 pct., selvom procentdelen af indvalgte kvinder til Folketinget allerede i slutningen af 1980’erne passerede de 30 pct. og fortsatte opad. Men fra kommunalvalget i 2009 og frem er der sket en væsentlig stigning i procentdelen af indvalgte kvinder i byrådene, som nu definitivt ser ud til at være brudt igennem ”loftet” på de 30 pct. Kan en del af denne stigning tilskrives strukturreformen og den kraftige stigning i kommunestørrelserne? Den største stigning i procentdelen af kvinder indvalgt i byrådene sker i hvert fald i de kommuner, der var genstand for sammenlægning. Procentdelen af indvalgte kvinder stiger også en smule i fortsætterkommunerne, og den stiger også i Folketinget, så ændringerne i kommunestørrelsen kan ikke forklare hele stigningen. Men det ser ud til, at kommunesammenlægninger har en betydning.

## Litteratur

- Betz, Timm, David Fortunato og Diana Z. O’Brien (2020). Women’s descriptive representation and gendered import tax discrimination. *American Political Science Review* 115 (1): 307-315.
- Blom-Hansen, Jens, Kurt Houlberg, Søren Serritzlew og Daniel Treisman (2016). Jurisdiction size and local government policy expenditure: Assessing the effect of municipal amalgamation. *American Political Science Review* 110 (4): 812-831.
- Bratton, Kathleen A. og Leonard P. Ray (2002). Descriptive representation, policy outcomes, and municipal day-care coverage in Norway. *American Journal of Political Science* 46 (2): 428-437.
- Dahl, Robert Alan og Edward R. Tufte (1973). *Size and democracy*. Redwood City: Stanford University Press.
- Danmarks Statistik (1995). *Kvinder og mænd*. København: Danmarks Statistik.
- Frederick, Brian (2010). *Congressional representation and constituents: The case for increasing the U.S. House of Representatives*. New York: Routledge.
- Gerring, John og Wouter Veenendaal (2020). Representativeness, pp. 108-130 i John Gerring og Wouter Veenendaal (red.), *Population and politics: The impact of scale*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Golder, Sona N., Laura B. Stephenson, Karine Van der Straeten, André Blais, Damien Bol, Philipp Harfst og Jean-François Laslier (2017). Votes for women: Electoral systems and support for female candidates. *Politics and Gender* 13 (1): 107-131.
- Hayes, Matthew og Matthew V. Hibbing (2017). The symbolic benefits of descriptive and substantive representation. *Political Behavior* 39 (1): 31-50.
- Hinojosa, Magda (2021). *The descriptive representation of women in politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Holst, Cathrine og Silje Aambø Langvatn (2021). Descriptive representation of women in international courts. *Journal of Social Philosophy*: 1-18.

- Hughes, Melanie M. og Pamela Paxton (2019). The political representation of women over time, pp. 33-51 i Susan Franceschet, Mona Lena Krook og Netina Tan (red.), *The Palgrave handbook of women's political rights*. London: Palgrave Macmillan.
- Iversen, Torben og Frances Rosenbluth (2008). Work and power: The connection between female labor force participation and female political representation. *Annual Review of Political Science* 11 (1): 479-495.
- Jakobsen, Morten (2009). Når administrativ inddeling påvirker politisk adfærd: Strukturreformen og lokal stemmeadfærd ved kommunalvalget i 2005. *Politica* 41 (3): 349-372.
- Kjær, Ulrik (2000). *Kommunalbestyrelsernes sammensætning – rekrutering og repræsentation i dansk kommunalpolitik*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Kjær, Ulrik (2001). Kvinder i kommunalpolitik – er grænsen nået? *Kvinder, Køn & Forskning* 1: 68-78.
- Kjær, Ulrik og Jørgen Elklit (2014). The impact of assembly size on representativeness. *The Journal of Legislative Studies* 20 (2): 156-173.
- Lawless, Jennifer L. (2004). Politics of presence? Congresswomen and symbolic representation. *Political Research Quarterly* 57 (1): 81-99.
- Lovenduski, Joni og Pippa Norris (2003). Westminster women: The politics of presence. *Political Studies* 51 (1): 84-102.
- Matland, Richard E. og Deborah Dwight Brown (1992). District magnitude's effect on female representation in U. S. state legislatures. *Legislative Studies Quarterly* 17 (4): 469-492.
- Pedersen, Helene Helboe (2021). *Politiker: Dilemmaer i politisk repræsentation*. København: Djøf Forlag.
- Pitkin, Hanna F. (1967). *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press.
- Young, Iris Marion (1997). Deferring group representation. *Nomos* 39: 349-376.

# **Kapitel 6**

## **I fortidens, nabokommunernes eller ministerens skygge? Betydningen af stiafhængighed, naboeffekter og den centrale politiske regulering for beskatningsniveauet i de danske kommuner 2007-2020**

*Peter Nannestad*

Danmark er, når der ses bort fra de færøske og grønlandske hjemmestyreordninger, en enhedsstat. Samtidig er Danmark imidlertid også en fiskalt decentraliseret stat: Kommunerne har en selvstændig kompetence til at opkræve skat, primært på personlig indkomst og grundværdier.

Men hvor reel er kommunernes skattekompetence i virkeligheden? OECD synes at betragte den som reel nok. I hvert fald scorer Danmark højt, når organisationen rangordner medlemslandene i forhold til deres grad af decentral beskatningsautonomi (fx i Blöchliger og Nettley, 2015: 576-577).

Ifølge Jens Blom-Hansen giver OECD's rangordning imidlertid et groft misvisende billede af graden af autonomi i danske kommuners skattepolitik. Under henvisning til den stadig tættere statslige styring af kommunernes økonomi, herunder deres skattepolitik der er implementeret over en årrække, kommer han frem til, at "(i)n sum, the taxation rights of Danish local governments are today effectively controlled by the central government and only marginal adjustments are possible. ... The combined effect of these regulatory measures *comes very close to an abolishment of local taxation rights*" (Blom-Hansen, 2013: 121; min fremhævelse).

Data kan synes at give en vis støtte til Blom-Hansens vurdering. Pesaran's CD-test for eksistensen af en eller flere fælles faktorer (Pesaran, 2015) afviser nulhypotesen om udelukkende lokale dynamikker (naboeffekter) i kommunernes udskrivningsprocenter, grundskyldspromiller og beskatningsprocenter, jf. tabel 1. Alternativet, nemlig at der findes mindst én fælles faktor, som påvirker skattesatserne på tværs af kommuner, må således accepteres. Resultatet af eksponent-alpha testen (Bailey, Kapetanios og Pesaran, 2015) er på linje hermed. Alpha er signifikant større end 0,5, hvilket ligeledes indikerer tilstedeværelsen af fælles faktorer. Den statslige regulering af kommunernes økonomiske aktiviteter, herunder kommunernes skatteudskrivning, gennem de årlige aftaler mellem regeringen og Kommunerne Landsforening er en oplagt kandidat som en sådan fælles faktor.

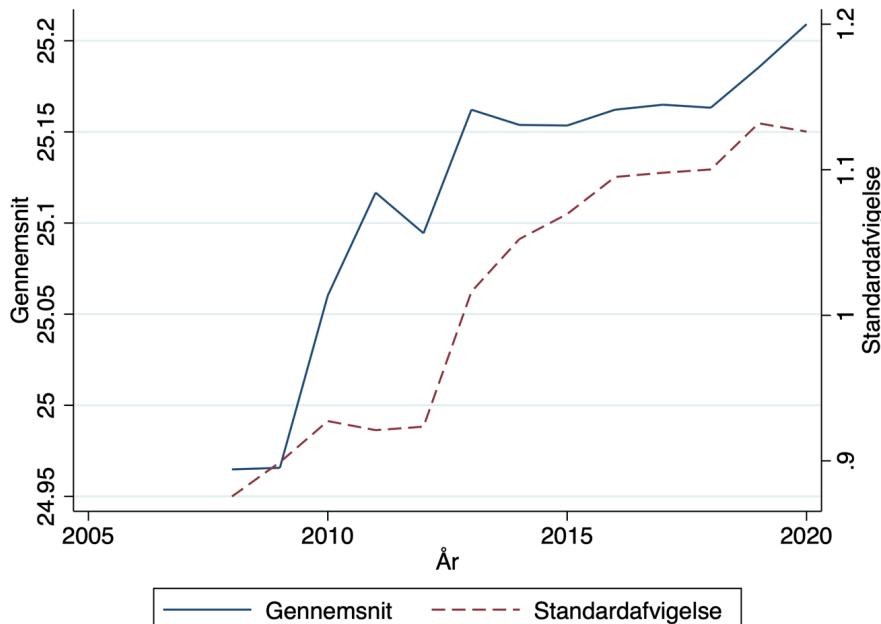
Tabel 1: CD- og eksponent-alpha tests for fælles faktorer i kommunale skattesatser 2007-2020 (uden økommuner)

	CD	p	alpha	95% konfidensinterval
Udskrivningsprocent	15,884	< 0,00	0,895	0,783 1,008
Grundskyldspromille	12,796	< 0,00	0,968	0,802 1,133
Beskattningsprocent	7,371	< 0,00	0,968	0,883 1,054

Der kan imidlertid i de samme data også findes nogle indikatorer, der måske kunne tyde på, at Blom-Hansens vurdering af kommunernes (manglende) grad af skattepolitisk autonomi alligevel er lidt for vidtgående.

For det første er det gennemsnitlige kommunale skattetryk (beskatningsprocenten) steget fra 2007 til 2020 – skattestop, skærpede sanktioner for brud på aftalen om kommunernes økonomi (Houlberg, 2018), økonomiske incitamenter til skattesækning etc. ufortalt, jf. figur 1. Stigningen er numerisk beskedent (0,58 procentpoint), men rimeligt kontinuerlig over hele perioden, dvs. under regeringer med forskellige partifarver. Mon regeringens styring af (blandt andet) kommunernes skattesatser alligevel ikke er 100 pct. effektiv?

Figur 1: Kommunale beskatningsprocenter 2007-2020: gennemsnit og standardafvigelse (uden økommuner)

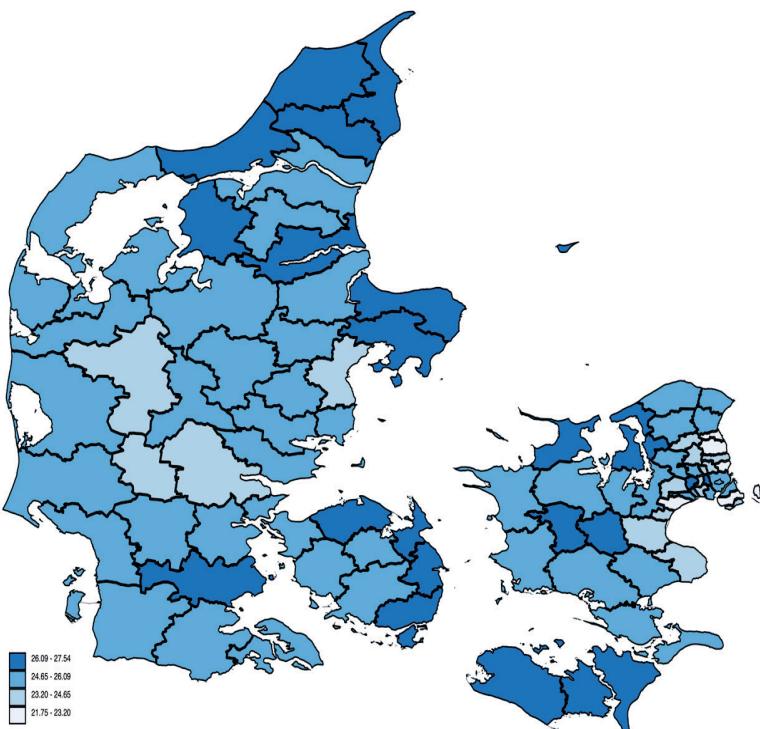


For det andet er standardafvigelsen på kommunernes beskatningsprocenter steget fra 2007 til 2020, jf. figur 1. Det samme er variationskoefficienten (standardafvigelse/gennemsnit). Der er således blevet større forskel på kommunernes beskatningsprocenter. Det kunne indikere, at ikke alle kommuner marcherer helt i den skattepolitiske takt, regeringen anslår, og at de har eller skaber sig muligheder for ikke at gøre det.

For det tredje findes et ret klart geografisk mønster i kommunernes beskatningsprocenter, jf. figur 2 som viser de kommunale beskatningsprocenter i 2020 som et eksempel. Der ses tydelige geografiske klynger: Kommuner har en tendens til at have beskatningsprocenter, der ligner beskatningsprocenten i deres nabokommuner. Korrelationen mellem en kommunes beskatningsprocent og den gennemsnitlige beskatningsprocent i nabokommunerne er 0,52 over alle kommuner undtagen økommuner og hele perioden 2007-2020. Kontrolleres der for den gennemsnitlige beskatningsprocent over alle kommuner, der *ikke* er naboer, falder korrelationen til 0,49, men forbliver klart signifikant.

I litteraturen fortolkes sådanne naboeffekter oftest som indikatorer for, at kommuner agerer strategisk i forhold til deres naboer. Der kan fx være tale om skattekonkurrence med henblik på at fastholde eller tiltrække attraktive skatteydere. For en oversigt kan henvises til Brueckner (2003) og Revelli (2015). I den foreliggende kontekst betyder det, at de geografiske mønstre indikerer, at danske kommuner på skatteområdet tilsyneladende alligevel har tilstrækkelige frihedsgrader til at kunne agere strategisk i forhold til deres naboer.

Figur 2: Kommunale beskatningsprocenter 2020



Naboeffekternes betydning for kommunernes skattepolitik er tidligere analyseret af Olsen (2010) for tiden før og af Nannestad (2018) for tiden efter kommunalreformen i 2007. Begge rapporterer signifikante naboeffekter.

Vi står således med et åbent spørgsmål: Når vi ud fra data ikke kan afvise en påvirkning hverken fra en eller flere fælles faktorer eller fra naboeffekter, hvor meget determinerer så hhv. den eller de fælles faktorer og den lokale kommunale interaktion (naboeffekterne) kommunenes skatterne? Formålet med det følgende er at søge et svar herpå ved at supplere og udvide modellen og analysen i Nannestad (2018) i to vigtige henseender.

For det første skal der inddrages en fælles faktor (*common factor*) i modellen som repræsentant eller proxy for den statslige styring af (blandt andet) kommunernes skatteudskrivning. En sådan fælles eller global faktor er defineret som en faktor, der har samme værdi for alle enheder, men som ikke nødvendigvis påvirker alle enheder ens. Det må siges at være gældende for den statslige regulering af kommunernes økonomiske aktiviteter: De aftalte vilkår er ens for alle kommuner, men de påvirker ikke nødvendigvis alle kommuner lige meget eller på samme måde. At medtage en sådan fælles faktor i modellen giver mulighed for at komme frem til et kvantitativer skøn for, hvor meget hhv. den fælles faktor og naboeffekterne påvirker kommunernes udskrivning. Det gøres her ved hjælp af en Shapley-baseret dekomposition af modellens  $R^2$  (Vega og Elhorst, 2016; Israeli, 2007).

For det andet skal der inddrages en tidsdimension i analysen. Kommunernes skattepolitik er med stor sandsynlighed i høj grad stiafhængig eller inkrementalistisk: Sidste års beskatningsprocent påvirker indeværende års beskatningsprocent. At udelade denne dynamik, som i Nannestad (2018), svarer til at antage, at kommunens politiske ledelse hvert år helt på ny overvejer, hvor på en skala fra 0 til 100 næste års beskatningsprocent skal havne.

Analysen kan derefter gennemføres ved hjælp af denne dynamiske spatio-tempore panelmodel med en fælles faktor. Den læner sig kraftigt op ad den model, som Vega og Elhorst (2016) har formuleret og anvender i en analyse af arbejdsløshedsudviklingen i de hollandske provinser, og ad modellen i Ciccarelli og Elhorst (2017). Disse modeller har den fordel i forhold til fx modellen, der præsenteres i Bailey, Holly og Pesaran (2016), at de tillader at estimere koefficienterne til naboeffekterne og til den fælles faktor simultant. Ifølge Vega og Elhorst (2016) forringør det risikoen for bias i estimatorne.

## Model, variable, specifikationer

### *Modellen*

Modellen i Nannestad (2018) er en *spatial Durbin model* (SDM), som er velkendt fra litteraturen. Den er formuleret som (Nannestad, 2018: 4):

$$\mathbf{Y}_t = \rho \mathbf{W} \mathbf{Y}_{t-1} + \mathbf{X}_{t-1} \boldsymbol{\beta} + \mathbf{W} \mathbf{X}_{t-1} \boldsymbol{\theta} + \boldsymbol{\mu} + \mathbf{e}_t$$

$\mathbf{Y}_t$  er enten udskrivningsprocenten, grundskyldsprocenten eller beskatningsprocenten.  $\mathbf{X}_{t-1}$  er en  $N \times p$ -matrix, hvis  $p$ -søjler repræsenterer  $p$ -eksogene variable.

Konkret inddrages fire sådanne variable: beskatningsgrundlag per indbygger i kommunen, kommunal udligning per indbygger, refusioner per indbygger og kommunens indbyggertal. Årsagen til, at disse variable inddrages tidsforskudt med et år bagud, er, at skatteprocenterne for år (t) fastlægges i oktober i år (t-1). Det er derfor kun værdierne af de uafhængige variable i året (t-1), der kan påvirke skattesatserne i år (t). Hvis man forestiller sig, at politikerne fastsætter skattesatserne ud fra forventede værdier på de fire uafhængige variable, indebærer denne formulering en antagelse om, at forventningerne er adaptive. En sådan antagelse er næppe unrealistisk.

$W$  er en NxN-matrix, som er opnået ved at rækkenormalisere en symmetrisk matrix  $M$  med elementer  $m_{kj} = m_{jk} = 1$ , hvis kommunerne (k) og (j) er nabøer i den forstand, at de har en fælles grænse, og = 0 ellers. Således bliver produktet  $WY_t$  lig med gennemsnittet af  $Y_t$  over alle nabøer til kommune (k) i år (t). Tilsvarende bliver produktet  $WX_{t-1}$  lig med gennemsnittet af hver af de fire uafhængige variable over alle nabøer til kommune (k) i år (t-1).

$\mu$  er en dummyvariabel, der repræsenterer tidsinvariante systematiske forskelle mellem kommunerne. Modellen er således formuleret som en *fixed effects*-model.  $e_t$  er en stokastisk fejlerterm med forventet værdi = 0 og konstant varians.

Det ses umiddelbart, at denne model er formuleret som en statistisk model. Den tager ikke højde for en potentiel tidsdynamik. Som allerede nævnt er det usandsynligt, at en sådan tidsdynamik ikke skulle gøre sig gældende: Udgangspunktet for fastsættelsen af kommunernes skattesatser i år (t) er med stor sandsynlighed skattesatserne året før. For at indfange denne tidsdynamik må højrehåndssiden af modellen suppleres med variablen  $Y_{t-1}$ , som er skattesatsen i året (t-1).

Ciccarelli og Elhorst (2018: 133) og Vega og Elhorst (2016: 90) inddrager yderligere den spatio-temporale effekt  $WY_{t-1}$  i deres modeller uden egentlig at begrunde dette substantielt. I det foreliggende tilfælde giver det imidlertid god mening at inddrage denne effekt i modellen. Det kan vises, at koefficienten til  $WY_{t-1}$  er numerisk lig med koefficienten til  $(Y_{t-1} - WY_{t-1})$ . Koefficienten til dette udtryk kan – forudsat den er negativ – fortolkes som udtryk for, hvor hurtigt skattesatsen i en kommune (k) og den gennemsnitlige skattesats i denne kommunens nabøer alt andet lige konvergerer.

Den eller de fælles faktorer er som nævnt faktorer, der er konstante over enheder, men varierer over tid. De er ”fælles” i den forstand, at de for et givet år antager samme værdi for alle enheder. Det betyder dog ikke, at de nødvendigvis påvirker alle enheder ens. Det er fx sandsynligt, at en økonomisk recession rammer hårdere i nogle kommuner end i andre (Elhorst, 2021: 2148). Det forekommer ligeført sandsynligt, at den statslige styring af kommunernes økonomi får større betydning for skattesatserne i nogle kommuner end i andre. Effekten af en enkelt fælles faktor med (mulighed for) heterogene effekter i tidspunkt (t) kan skrives som  $\gamma'f_t$ , hvor  $f_t$  er en Nx1-vektor med værdien af den fælles faktor på tidspunktet (t), og er den (transponerede) vektor af koefficienter. Hvis der er R fælles faktorer, kan deres samlede effekt skrives som  $\sum_{r=1}^R \Gamma_r' f_{rt}$ .

En dynamisk version af modellen i Nannestad (2018) med (mulighed for) R fælles faktorer kan således på generel form skrives som

$$\mathbf{Y}_t = \rho \mathbf{W} \mathbf{Y}_{t-1} + \varphi \mathbf{W} \mathbf{Y}_{t-1} + \mathbf{X}_{t-1} \boldsymbol{\beta} + \mathbf{W} \mathbf{X}_{t-1} \boldsymbol{\theta} + \tau \mathbf{Y}_{t-1} + \sum_{r=1}^R \Gamma_r' \mathbf{f}_{rt} + \boldsymbol{\mu} + \boldsymbol{e}_t$$

Det er denne model, der i det følgende vil blive anvendt til at analysere effekten af hhv. lokale geografiske effekter (naboeffekter) og effekten af en fælles faktor, der kan fungere som proxy for den statslige regulering af kommunernes økonomiske aktiviteter, herunder deres skatteudskrivning.

Som det ses, medtages potentielt betydningsfulde faktorer som fx (forskelle i) politikeres og partiers udgiftsønsker ikke eksplisit i modellen. I det omfang sådanne faktorer er tidsinvariante, indgår de i  $\boldsymbol{\mu}$ ; i det omfang de er skiftende over tid, opfanges de af fejleddet  $\boldsymbol{e}_t$ .

Koefficienterne  $\rho$ ,  $\tau$  og  $\varphi$  i modellen er skalarer.  $\rho$  forventes at være  $> 0$ : En ændring i en eller flere nabokommuners skattesatser forventes at medføre en ændring i samme retning i kommune (k). Denne forventning kan begrundes med en antagelse om skattekonkurrence samt de empiriske resultater i Olsen (2010) og Nannestad (2018).  $\tau$  forventes ligeledes at være  $> 0$ . Det kan begrundes med en antagelse om stiafhængighed eller persistens i kommunernes skattesatser. Derimod forventes  $\varphi$  at være  $< 0$ . Denne forventning kan begrundes med en antagelse om konvergens (på lang sigt) af skattesatserne i kommune (k) og dens naboer, jf. ovenfor.  $\boldsymbol{\beta}$  og  $\boldsymbol{\theta}$  er koefficientvektorer, mens  $\boldsymbol{\Gamma}$  (i tilfælde af flere fælles faktorer) er en koefficientmatrix. Der er ingen specifikke forventninger til disse koefficienter.

En vigtig restriktion på koefficienterne er, at  $\rho + \varphi + \tau$  må være  $< 1$ , hvis modellen skal være stationær (Yu, Jong og Lee, 2012; Elhorst, 2014: 97-99; Ciccarelli og Elhorst, 2018: 134-135). Hvis denne restriktion ikke er opfyldt, vil en ændring i en af de uafhængige variable eller et ”stød” i fejlermen betyde, at værdien af den afhængige variabel vokser eller formindskes ubegrænset.

Man kan enten estimere modellen med denne restriktion som bibetingelse, eller man kan anvende restriktionen efterfølgende til at vurdere, om modellen er fejlspecifieret. Her vælges den sidste fremgangsmåde.

### *Variable og data*

Undersøgelsen vedrører skatterne på kommuneniveau. Kommunernes mest betydningsfulde skattekilde er indkomstskatten. En nærliggende mulighed er derfor at basere analysen på udskrivningsprocenterne. Ulempen ved at basere sig på udskrivningsprocenterne er imidlertid, at de også kan være påvirket af det ”skattemix”, kommunernes politikere vælger. Af den grund anvendes i stedet beskatningsprocenten, som er et udtryk for det samlede kommunale skattetryk og dermed det mest sammenlignelige mål for kommunernes skatteudskrivning. Beskatningsprocenten er således analysens afhængige variabel. Data kommer fra Indenrigs- og boligministeriets Kommunale Nøgletal.

Som uafhængige variable inkluderes de samme fire variable som i Nannestad (2018: 6-8). Her er der også redegjort for rationalet bag valget af de fire variable. De uafhængige variable er således beskatningsgrundlag per indbygger i kommunen, kommunal udligning per indbygger, refusioner per indbygger og kom-

munens indbyggertal. Alle fire variable er i 1000. Data kommer fra Indenrigs- og boligministeriets Kommunale Nøgletal.

I litteraturen kan der findes tre måder at inkludere en eller flere fælles faktorer på (Elhorst, 2021: 2148-2150). Hvilken der vælges afhænger af de konkrete omstændigheder. Jeg følger Vega og Elhorst (2016) og inkluderer som fælles faktor det årlige gennemsnit (over kommuner) af den afhængige variabel, altså beskatningsprocenterne, plus det samme gennemsnit forskudt et år bagud. At benytte gennemsnittet (over kommunerne) af beskatningsprocenten som proxy for den politiske styring af kommunernes skatteudskrivning, dvs. som fælles faktor, kan begrundes ud fra en antagelse om, at beskatningsprocenten i "gennemsnitskommunen" nogenlunde afspejler, hvad der søges opnået gennem de årlige aftaler om kommunernes økonomi mellem regeringen og Danske Kommuner, og at den derfor er en brugbar proxy for statens styring af kommunernes skatteudskrivning. Det kan selvfølgelig ikke helt udelukkes, at der er andre fælles trends, der indgår i de årlige gennemsnit af kommunernes beskatningsprocenter. Derfor må resultaterne vedrørende betydningen af den statslige styring af kommunernes skatteudskrivning betragtes som maksimumsskøn.

### *Modelspecifikation*

I empiriske studier, der anvender modeller af den type, der anvendes her, fylder spørgsmålet om, hvordan modellen præcist skal specificeres, normalt ganske meget. De centrale spørgsmål er, hvordan de lokale geografiske interaktioner skal modelleres (se Nannestad (2018: 5) for en oversigt over nogle alternativer), hvordan  $W$ , der beskriver de geografiske relationer mellem enhederne, skal specificeres, og om tidsinvariante forskelle mellem enhederne skal modelleres ved hjælp af en dummyvariabel (fixed effects) eller som en stokastisk variabel (*random effects*). LeSage (2014, 2015) har udviklet en bayesiansk tilgang til at finde den "optimale" specifikation af de geografiske interaktioner samtidig med den "optimale" specifikation af  $W$ , givet et sæt data. Skønt denne tilgang kan minde en del om formaliseret *data mining*, ser den ud til at blive mere og mere populær (se fx Rios, Pascual og Cabanes, 2017; Yesliyurt og Elhorst, 2017; Santolini, 2019).

I den foreliggende analyse er spørgsmålet om, hvordan de geografiske interaktioner skal modelleres, til dels besvaret eksogent, i og med at problemstillingen er, hvilken betydning hhv. naboeffekter og den centrale styring af kommunernes skatteudskrivning har. Modellen må derfor nødvendigvis indeholde naboeffekter. Det indsnævrer muligheden til tre modeltyper. Nannestad (2018: 15-16) redegør for valget imellem dem.

Ligeledes er spørgsmålet, hvordan  $W$  skal specificeres, besvaret eksogent. Da problemstillingen involverer naboeffekter, må  $W$  beskrive, hvorvidt to kommuner er naboer eller ej. Nabokommuner defineres normalt som kommuner, der grænsør op til hinanden, dvs. har en grænse tilfælles. Således specificeres  $w_{kj} = w_{jk} = 1$ , hvis kommune (k) og kommune (j) er naboer i henhold til denne definition, og  $w_{kj} = w_{jk} = 0$ , hvis de ikke er det, eller hvis (j) = (k), da en kommune ikke kan være nabokommune til sig selv. Af hensyn til fortolkningen normaliseres  $W$  ofte rækkevis, således at  $\sum_{j=1}^N w_{kj} = 1$ .

Som konsekvens af denne naboskabsdefinition udelukkes de syv økommuner fra analysen, da de i geodætisk forstand ikke har nogen fælles grænse med andre kommuner. Der er ikke grund til at antage, at udelukkelsen af disse syv kommuner påvirker resultaterne afgørende.

De tidsinvariante systematiske forskelle mellem kommunerne modelleres ved hjælp af kommunespecifikke dummyvariable (fixed effects). Begrundelsen for at foretrække denne specifikation er, at analysen baserer sig på alle danske kommuner (med undtagelse af de syv økommuner) og ikke et tilfældigt udvalg. Det er derfor lidt svært at begrunde, hvorfor disse forskelle skulle være stokastiske. Hvorvidt den valgte specifikation er korrekt, kan efterfølgende testes ved en Hausman-test (Greene, 2000: 576-577).

## Resultater

### *Estimater*

Tabel 2 viser koefficientestimaterne for variablene i modellen. Det er velkendt, at koefficientestimaterne i en SDM ikke kan fortolkes på sammen måde som i en almindelig regressionsmodel. I en almindelig regressionsmodel angiver koefficientestimaterne, hvor meget den afhængige variabel ændrer sig, hvis koefficientens uafhængige variabel ændres med én enhed. Det er ikke tilfældet i en SDM, fordi den indeholder *spill-over* eller afsmitningseffekter. Når fx beskatningsgrundlaget per indbygger i kommune (k) ændres med én enhed, påvirker det ikke alene beskatningsprocenten i kommune (k), men gennem naboskabseffekten  $\theta$  også beskatningsprocenten i nabokommunerne. En ændring i én uafhængig variabel har derfor såvel direkte som indirekte effekter på den afhængige variabel. Disse vises ligeledes i tabellen. Af pladshensyn udelades de 182 individuelle koefficienter til  $f_1$  og  $f_2$ . Derimod vises deres gennemsnitlige direkte, indirekte og totale effekter.

Der er forskellige indikationer på, at modellens samsvar med data er godt. Pseudo  $R^2$  er høj, men dette er ikke usædvanligt, målets konstruktion taget i betragtning. Den mere normale  $R^2$  (within) er imidlertid ligeledes ganske høj. Hausman-testen afviser, at de tidsinvariante forskelle mellem kommunerne skulle have været modelleret som en stokastisk snarere end som en dummyvariabel ( $\chi^2 = 346,133$ ,  $df = 187$ ,  $p < 0,00$ ). Restriktionen  $\rho + \varphi + \tau < 1$  er opfyldt ( $\rho + \varphi + \tau = 0,674$ ) og hypotesen  $\rho + \varphi + \tau \geq 1$  kan afvises ( $z = -8,307$ ,  $p < 0,00$ ). Endelig viser en CD- og en eksponent-alpha test på modellens restled, at modellen rediger tilfredsstillende for fælles faktorer (CD = -1,66,  $p = 0,244$ ; alpha = 0,199, 95%-konfidensinterval 0,119-0,278). Der findes således ikke tegn i modellens restled på, at der skulle være fælles faktorer, modellen ikke medtager. En sammenligning af kernetæthedsgrafen af de observerede beskatningsprocenter med kernetæthedsgrafen af modellens forudsigelser indikerer ligeledes, at modellen ikke lider af alvorlige fejlspecifikationer.

Den temporale koefficient er som forventet positiv, signifikant og ganske høj. Der findes således ikke uventet en betydelig tidspersistens eller stiafhængighed i kommunernes beskatningsprocenter.

Tabel 2: Estimater og teststatistikker (standardfejl i parentes)

	Koefficient	Direkte effekt	Indirekte effekt	Total effekt
Temporal $\tau$				
beskatningspct <sub>t,1</sub>	0,578 (0,022)**	0,531 (0,022)***	0,092 (0,039)***	0,623 (0,041)***
Spatio-temporal $\varphi$				
W*beskatningspct <sub>t,1</sub>	0,010 (0,040)			
Eksogen $\beta$				
beskatningsgrpind <sub>t,1</sub>	0,021 (0,017)	0,021 (0,016)	-0,022 (0,019)	-0,002 (0,041)
udligningprind <sub>t,1</sub>	0,067 (0,053)	0,065 (0,052)	-0,063 (0,059)	0,003 (0,040)
refusionprind <sub>t,1</sub>	-0,167 (0,092)*	-0,163 (0,090)*	0,125 (0,102)	-0,038 (0,059)
pop <sub>t,1</sub>	0,016 (0,016)	0,016 (0,016)	-0,034 (0,017)**	-0,019 (0,025)
Eksogen $\vartheta$				
W*beskatningsgrpind <sub>t,1</sub>	-0,023 (0,041)			
W*udligningprind <sub>t,1</sub>	-0,065 (0,058)			
W*refusionprind <sub>t,1</sub>	0,134 (0,102)			
W*pop <sub>t,1</sub>	-0,33 (0,016)**			
Naboeffekt $\rho$				
W*beskatningspct <sub>t,1</sub>	0,136 (0,038)***			
Fælles faktorer $\gamma$ (gns.)				
f <sub>t</sub>		0,911 (0,206)***	0,119 (0,044)***	1,030 (0,233)***
f <sub>t,1</sub>		-0,538 (0,070)***	-0,076 (0,024)***	-0,614 (0,079)***
$\sigma_e$	0,117 (0,003)***			
Pseudo R <sup>2</sup>	0,987			
R <sup>2</sup> (within)	0,835			
AIC	-1191.896			
N	1183			

\*\*\* p < 0,01, \*\* p < 0,05, \* p < 0,1.

Den spatio-temporale koefficient  $\varphi$  er derimod langt fra at være signifikant på de konventionelle niveauer (p = 0,795). Det betyder, at der alt andet lige over tid ikke sker nogen konvergens mellem beskatningsprocenten i kommune (k) og beskatningsprocenterne i nabokommunerne. Det stemmer overens med, at standardafvigelsen på kommunernes beskatningsprocenter faktisk har været stigende i den periode, der analyseres her, jf. figur 1 ovenfor.

Koefficienterne til de eksogene variable  $\beta$  er, med undtagelse af koefficienten til refusion per indbygger, insignifikante. En medvirkende årsag hertil kan være, at beskatningsgrundlag per indbygger, udлиниг per indbygger og refusion per indbygger er forholdsvis højt korrelerede. Det samme gælder for naboeffekterne  $\theta$  af disse variable med undtagelse af befolkningsstørrelsen.

Koefficienten til naboeffekten, dvs. til effekten af beskatningsprocenterne i nabokommunerne på beskatningsprocenten i kommune (k) er positiv og signifikant. Dens numeriske størrelse er dog ikke voldsom: En stigning på ét procentpoint i den gennemsnitlige beskatningsprocent i nabokommunerne medfører en stigning på 0,14 procentpoint i kommune (k).

Koefficienterne til de fælles faktorer  $\Gamma$  er under ét signifikant forskellige fra nul ( $\chi^2 = 292,933$ , df = 91, p < 0,00, hhv.  $\chi^2 = 242,422$ , df = 91, p < 0,00). Det kan ligeledes afvises, at alle koefficienter til de to fælles faktorer er ens ( $\chi^2 = 283,703$ , df = 91, p < 0,00, hhv.  $\chi^2 = 293,702$ , df = 91 p < 0,00). Det betyder, at den statslige styring af kommunernes økonomiske aktiviteter, herunder deres skatteudskrivning, påvirker kommunerne signifikant forskelligt. Af den grund ville det være uhensigtsmæssigt at bruge tidsdummier til at inkludere fælles faktorer.

### *En Shapley-baseret dekomponering af modellens $R^2$*

Tilbage står spørgsmålet om den relative betydning af naboeffekterne over for de fælles faktorer, analysens proxy for den statslige styring af kommunernes skatteudskrivning. Det kan besvares ved hjælp af den Shapley-baserede dekomponering af modellens  $R^2$ , som er foreslået af Israeli (2007), jf. Vega og Elhorst (2016).

Naboeffekternes bidrag til modellens  $R^2$  beregnes som gennemsnittet af summen af naboeffekternes marginale bidrag til  $R^2$ . De marginale bidrag er defineret som den stigning i  $R^2$ , der fremkommer, når naboeffekterne inkluderes i samtlige modeller, der kan opstilles uden at inkludere naboeffekterne. Det tilsvarende gælder mutatis mutandis for de fælles faktorer. Lad  $R_{tom}^2$  være  $R^2$  til den model, der hverken inkluderer naboeffekter eller fælles faktorer,  $R_W^2$  være  $R^2$  til den "tomme" model plus naboeffekterne, men uden fælles faktorer,  $R_F^2$  være  $R^2$  til den "tomme" model plus fælles faktorer, men uden naboeffekter, og  $R_{full}^2$  være  $R^2$  til den "tomme" model plus både naboeffekter og fælles faktorer, så er det gennemsnitlige bidrag fra naboeffekterne lig med

$$S_w = 0,5*((R_{full}^2 - R_F^2) + (R_W^2 - R_{tom}^2))$$

mens det gennemsnitlige bidrag fra de fælles faktorer er

$$S_F = 0,5*((R_{full}^2 - R_W^2) + (R_F^2 - R_{tom}^2))$$

Naboeffekternes andel af naboeffekternes og de fælles faktorers samlede bidrag til modellens  $R^2$  bliver da  $S_w / (S_w + S_F)$ , mens de fælles faktorers andel tilsvarende bliver  $S_F / (S_w + S_F)$ . Resultatet bliver, at  $S_w = 0,214$  og  $S_F = 0,786$ . I runde tal bidrager de fælles faktorer som proxy for statens styring af kommunernes skatteudskrivning altså fire gange så meget til den samlede forklaring (i statistisk

forstand) af kommunernes beskatningsprocenter i perioden 2007-2020 som naboeffekterne.

## Konklusion

Analysen har taget sit udgangspunkt i Jens Blom-Hansens ovenfor citerede påstand om kommunernes manglende handlefrihed i forbindelse med skatteudskrivningen. Analysen har vist, at der er tre faktorer, der har haft signifikante effekter på de kommunale beskatningsprocenter i perioden 2007-2020.

Den første faktor er en tidsfaktor. Der findes en ret betydelig persistens over tid eller stiafhængighed i de kommunale beskatningsprocenter. Dette er næppe overraskende.

Den anden faktor er det lokale sammespil med nabokommunerne. En given kommunes beskatningsprocent har en signifikant tendens til at blive påvirket af beskatningsprocenterne i nabokommunerne. Effekten er numerisk ikke overvældende, men den er til stede.

Den tredje faktor er en fælles faktor, som har samme værdi for alle kommuner, men som kan have forskellig effekt i forskellige kommuner. Ovenfor er der argumenteret for, at den operationalisering af den fælles faktor, der er anvendt her, gør den til en acceptabel proxy for den statslige styring af kommunernes skatteudskrivning. Den statslige styring har således utvivlsomt en signifikant effekt på de kommunale beskatningsprocenter.

Analysen har endvidere vist, at ser man på naboeffekten og effekten af den statslige styring under ét, så bidrager den statslige styring med rundt regnet 80 pct., og naboeffekten med 20 pct. til deres samlede effekt. Om man vil kalde 20 pct. for marginal, er vel en smagssag. Men at effekten af den statslige styring i runde tal trumper naboeffekten med en faktor fire, kan og skal ikke bestrides, selvom der – som nævnt ovenfor – nok er tale om et maksimumsskøn.

Så – til lykke Jens!

## Litteratur

- Bailey, Natalia, Sean Holly og M. Hashem Pesaran (2016). A two-stage approach to spatio-temporal analysis with strong and weak cross-sectional dependence. *Journal of Applied Econometrics* 31 (1): 249-280.
- Bailey, Natalia, George Kapetanios og M. Hashem Pesaran (2015). Exponent of cross-sectional dependence: Estimation and inference. *Journal of Applied Econometrics* 31 (6): 929-960.
- Blom-Hansen, Jens (2013). Measuring decentralization: The challenge of the Danish story, pp. 117-125 i Junghun Kim, Jørgen Lotz og Hansjörg Blöchliger (red.), *Measuring fiscal decentralisation: Concepts and policies*. Paris: OECD.
- Blöchliger, Hansjörg og Maurice Nettley (2015). Sub-central tax autonomy: 2011 update. I *OECD Working Papers on Fiscal Federalism* (20). Paris: OECD.
- Brueckner, Jan (2003). Strategic interaction among governments: An overview of empirical studies. *International Regional Science Review* 26 (2): 175-188.

- Ciccarelli, Carlo og J. Paul Elhorst (2018). A dynamic spatial econometric diffusion model with common factors: The rise and spread of cigarette consumption in Italy. *Regional Science and Urban Economics* 72: 131-142.
- Elhorst, J. Paul (2014). *Spatial econometrics*. Heidelberg: Springer.
- Elhorst, J. Paul (2021). Spatial panel models and common factors, pp. 2141-2159 i Manfred Fischer og Peter Nijkamp (red.), *Handbook of regional science*. Heidelberg: Springer.
- Greene, William H. (2000). *Econometric analysis, 4th edition*. New Jersey: Prentice Hall.
- Houlberg, Kurt (2018). Lokale styringsvilkårs betydning for kommunernes økonomiske styring – fungerer sanktionslovgivningen som brandtæppe eller ildtelt? *Politica* 50 (1): 45-64.
- Israeli, Osnat (2007). A Shapley-based decomposition of the R-square of a linear regression. *Journal of Economic Inequality* 5: 199-212.
- LeSage, James P. (2014). Spatial econometric panel data model specification: A Bayesian approach. *Spatial Statistics* 9: 122-145.
- LeSage, James P. (2015). Software for Bayesian cross section and panel spatial model comparison. *Journal of Geographical Systems* 17: 297-310.
- Nannestad, Peter (2018). Strategic tax setting in Danish municipalities? A first look at the evidence 2007-2017. 27. Nordic Local Government Conference, Aarhus, 30. november-2. december.
- Olsen, Asmus Leth (2010). *Exit and voice in inter-jurisdictional policy mimicking: The case of Danish local income taxes*. København: Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Pesaran, M. Hashem (2015). Testing weak cross-sectional dependence in large panels. *Economic Review* 34: 1089-1116.
- Revelli, Frederico (2015). Geographical federalism, pp. 107-123 i Ethisham Ahmad og Giorgio Brosio (red.), *Handbook of multilevel finance*. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Rios, Vincente, Pedro Pascual og Fermin Cabanes (2017). What drives local government spending in Spain? A dynamic spatial panel approach. *Spatial Economic Analysis* 12: 230-250.
- Santolini, Raffaella (2019). Spatial effects on local government efficiency. *Papers in Regional Science* (99): 183-200.
- Vega, Solmaria Halleck og J. Paul Elhorst (2016). A regional unemployment model simultaneously accounting for serial dynamics, spatial dependence and common factors. *Regional Science and Urban Economics* 60: 85-95.
- Yesliyurt, M. Ensar og J. Paul Elhorst (2017). Impacts of neighboring countries on military expenditures: A dynamic spatial panel approach. *Journal of Peace Research* 54 (6): 777-790.
- Yu, Jihal, Robert de Jong og Lung-Fei Lee (2012). Estimation for spatial dynamic panel data with fixed effects: The case of spatial cointegration. *Journal of Economics* 167 (16): 16-37.

## Kapitel 7

# Alle skuffer over tid: populistiske partiers vej til ”regeringsmagten” i de danske kommuner

*Martin Vinæs Larsen*

På tværs af Europa viger etablerede partier og politikere pladsen for populistiske udfordrere fra både højre og venstre (De Vries og Hobolt, 2020; Mudde, 2013).<sup>1</sup> Dette gælder fx De Sande Finner, FPÖ i Østrig og Syriza i Grækenland. Alle disse partier startede med at være arge modstandere af det politiske system, men endte alligevel med regeringsmagten – i flere tilfælde i koalition med etablerede partier. Vi ved imidlertid meget lidt om, hvordan sådanne udfordrere tager springet fra politisk repræsentation til regeringskontoret. En central udfordring i den forbindelse er, at der er stor variation i de populistiske partiers historie, strukturen af de partisystemer, de bryder ind i, samt regler og normer for regeringsdannelse i forskellige lande. Dette, kombineret med det relativt lille antal lande i Europa, gør det svært at lave systematiske, velidentificerede kvantitative analyser af, hvordan populistiske partier kommer til magten.

Inspireret af Jens Blom-Hansens, Asbjørn Skjævelands og Søren Serritzlews analyser (Skjæveland, Serritzlew og Blom-Hansen, 2007a/b, 2008; Serritzlew, Blom-Hansen og Skjæveland, 2010) bruger dette kapitel kommunale konstitueringer som et ”laboratorium”, hvor det er muligt at adressere disse metodiske problemer. Ved at undersøge de kommunale konstitueringer udvides universet af cases, samtidig med at politiske institutioner og kultur holdes konstant. Kapitlet fokuserer særligt på to populistiske partier fra hver sin ende af det politiske spektrum: Enhedslisten og Dansk Folkeparti. Kapitlet undersøger konkret, hvordan disse partier tager springet fra at være medlemmer af kommunalbestyrelsen til at blive formænd for de stærke stående udvalg.

I analysen anvendes nye data og metoder indsamlet og udviklet af Hjorth, Nystrup og Larsen (2023), som kombinerer information om samtlige kommunale konstitueringer fra 1993 til 2017 med detaljerede kommunalvalgsresultater. Analysen viser, at (1) Enhedslisten og Dansk Folkeparti holdes ude af konstitueringerne i markant højere grad end andre partier af samme størrelse; (2) denne effekt er særlig udtalt første gang, partiet kommer ind i kommunalbestyrelsen, men over tid får partierne lov til at blive en del af den kommunale konstituering; (3) der ses

1 Dette kapitel er baseret på forskning foretaget af Frederik Hjorth, Jacob Nystrup og mig. Der skal lyde en stor tak til Frederik og Jacob for at give mig lov til at forfatte dette kapitel baseret på vores fælles arbejde. Særligt Jacob fortjener tak for at holde fast i, at vi skulle fortsætte i den tradition, som blandt andre Jens Blom-Hansen startede ved at bruge konstitueringer til at studere koalitionsprocesser.

ikke et lignende mønster for mere etablerede partier, der lukkes ind i spillet om magten med det samme.

Kapitlet afsluttes med en diskussion af, om disse resultater kan generaliseres til europæisk politik, og hvilke konsekvenser det i så fald har for vores forståelse af regeringsdannelsesprocesser. En mulig konklusion er, at protestpartier ser ud til at skuffe over tid. De ender i hvert fald oftere med at blive en del af systemet end med at sprænge det i luften.

## Hvad er populistiske partier?

I kapitlet bruger jeg begrebet populistiske partier som en samlebetegnelse for partierne Enhedslisten og Dansk Folkeparti (DF). Populisme er et svært begreb at få hold om, og det kan virke tilfældigt, at jeg lige bruger dette ord til at beskrive netop de partier. Man kunne også have brugt betegnelsen udfordrerpartier (*challenger parties*), som bruges om partier, der ikke har været i regering før (De Vries og Hobolt, 2020). Man kunne også kalde partierne for ekstreme, da de i deres ideologi og politiske stil ligger langt fra de andre partier. Jeg synes dog, populistiske partier er rammende, idet partierne begge (1) kan siges at være i oprør mod en eksisterende økonomisk eller kulturel elite og (2) ser sig selv som repræsentanter for det sande danske folk (Kriesi, 2014). Disse to faktorer er ifølge Cas Mudde (2004) definerende for en populistisk ideologi. De to partier er uenige om, præcis hvem eliten er, og hvad der konstituerer det sande danske folk, men muligheden for en sådan uenighed er det, der gør, at populismen ofte beskrives som en ”tynd” ideologi (se fx Stanley, 2008 eller Mudde, 2013), der kan tilpasses forskellige typer af politiske bevægelser. DF og Enhedslisten er muligvis ikke de eneste populistiske partier i Danmark, og man kan finde populistiske træk i de fleste partier. Derfor prøver jeg at sammenligne de to partier med de fire partier i Danmark, som umiddelbart er mindst populistiske: Socialdemokratiet, Radikale, De Konservative og Venstre. Disse fire partier har traditionelt repræsenteret forskellige samfundsklasser og har en lang tradition for at deltage i regeringssamarbejdet og indgå brede forlig. Det ligger således i højere grad i disse partiers DNA, at de repræsenterer bestemte dele af befolkningen – ikke folket som sådan – og at de er en del af den regerende elite, som populister opponerer imod.

## Når populistiske partier går mainstream

Dette kapitel argumenterer for, at når højre- eller venstrepopulistiske partier sidder med om bordet i et byråd eller et parlament, bliver de mere mainstream – både i deres politiske stil og i den politiske substans – hvilket gør dem til mere attraktive koalitionspartrnere.

Det er ikke en ny tanke, at politiske partier over tid søger mod midten og bliver mere moderate. Sociologen Robert Michels konstaterede således allerede i 1911, at det repræsentative demokrati barberede de skarpe kanter af radikale socialistiske bevægelser. Et lignende tema finder vi inden for komparativ politik, hvor flere har peget på en inklusions- og moderationsproces, hvor radikale partier og individer modereres gennem inklusion i en pluralistisk politisk proces (Schwedler, 2011; Buehler, 2013). Baseret på dette defineres mainstreaming som en proces, hvor populistiske (og ekstreme) partier delvist tilpasser sig de dominerende par-

tiers normer, politik og politiske dagsorden (Akkerman, de Lange og Rooduijn, 2016).

Argumentet her er, at deltagelse i politisk arbejde med andre partier vil mainstreame populistiske partier. Ved at deltage i lovgivnings- og udvalgsarbejde vil de tilpasse sig den retorik og de normer for kommunikation, der er mellem de etablerede, ikke-populistiske partier. Derudover vil de populistiske partiers politiske forslag blive udfordret af de andre partier i det parlamentariske arbejde, hvilket kan få dem til at smide nogle af de mest ekstreme forslag ud. Endelig vil de få indsigt i, hvilke problemer samfundet står over for, og til en vis grad blive tvunget til at formulere svar på disse problemer. Et parti kan således godt leve med ikke at have en miljøpolitik, når de ikke sidder i hverken byråd eller Folketing, men det bliver sværere, når man som parti er medlem af miljøudvalget og bliver inviteret til forhandlinger om en ny miljøpolitisk handlingsplan. Disse processer vil ske mere eller mindre bevidst. Mindre bevidst gennem social læring og mimese. Mere bevidst og strategisk for at få indflydelse på den første politik, hvilket kræver, at man går på kompromis eller, som minimum, accepterer den eksisterende ramme for, hvordan man taler om lovgivning (fx budgetregler).

Denne mainstreaming af de populistiske partier gør dem mere attraktive som koalitionspartnere (Axelrod, 1970). Når de etablerede partier ser, at det populistiske parti dropper deres mest problematiske mærkesager, agerer fornuftigt i politiske forhandlinger og i højere grad matcher de etableredes partiers politiske dagsorden, er det forbundet med mindre risiko at inkludere dem i en ny regerende koalition.

Hvilke empiriske implikationer har dette argument? For det første forventer jeg, at populistiske partier kun i mindre grad får lov at deltage i regerende koalitioner. Deres modstand mod det politiske etablissement må skabe en mistro i de etablerede partier, der betyder, at de udelukker dem, og de populistiske partiers til tider ekstreme politiske idéer bør ligeledes gøre det svært for dem at finde plads i en regering. For det andet forventer jeg, at når populistiske partier har siddet i den lovgivende forsamling i en eller flere valgperioder, vil de i højere grad blive inkluderet i regeringen i de følgende valgperioder. Denne effekt af at deltage i den lovgivende forsamling vil ikke være der for mere etablerede partier, da de ikke behøver at blive mainstreamet. For det tredje forventer jeg, at populistiske partier, der har siddet i den lovgivende forsamling i mindst én valgperiode, vil ligne mainstreampartierne mere i deres politiske stil og ideologi end partier, der ikke sidder i den lovgivende forsamling.

## Kommunale konstitueringer som et laboratorium

For at undersøge de empiriske implikationer af argumentet fokuserer jeg på konstitueringer i danske kommuner. Dette er inspireret af Jens Blom-Hansen, Asbjørn Skjæveland og Søren Serritzlew, der mellem 2007 og 2010 udgav en række artikler, der brugte konstitueringer af kommunalbestyrelser i de danske kommuner til at teste en række teorier om koalitionsdannelse på nationalt niveau. At flytte analysen til det lokale niveau har en række fordele. For det første er der et større antal enheder, vi kan studere. Der er langt flere kommuner i Danmark, end

der er lande med parlamentariske systemer i Europa. Derudover er den politiske kultur og de politiske institutioner vigtige for, hvordan koalitionsdannelse foregår, og ved at fokusere på danske kommuner holder vi i høj grad disse faktorer konstant, da de politiske spilleregler og normer er meget ens på tværs af kommuner. En anden fordel, som knytter sig mere konkret til dette kapitels ønske om at studere effekten af deltagelse i parlamentarisk arbejde, er, at det er lettere at finde tilfælde, hvor partier pludselig opnår repræsentation i kommunalbestyrelsen. Til hvert kommunalvalg er der kommuner, hvor partier som SF, Dansk Folkeparti, Enhedslisten, Radikale m.fl. opnår repræsentation efter ikke at have haft det i den foregående periode, og det gør det lettere at studere effekten af deltagelse i kommunalbestyrelsen. På nationalt niveau er dette sværere, da de etablerede partier er fast repræsenterede i Folketinget (parlamentet). Disse metodiske fordele skal dog vejes op imod, at der selvfølgelig er forskelle mellem konstitueringsprocessen og regeringsdannelsen.

Heldigvis ligner dannelsen af koalitioner i danske kommunalbestyrelser på lange stræk en regeringsdannelsesproces på nationalt niveau. Efter et valg bliver ledende stillinger (i praksis) besat af et flertal i ”parlamentet” (dvs. byrådet). Der er få regler, der styrer forhandlingsprocessen, og der er ingen formateur, der er udpeget til at lede forhandlingerne. Som følge heraf er der mange mulige koalitionsdannelser og et højt antal observerede unikke koalitioner.

Der er dog også nogle institutionelle forskelle mellem lokale og nationale regeringsdannelsesprocesser i Danmark. I danske kommuner skal en borgmester vælges af et flertal – en form for positiv parlamentarisme. Den danske regering skal som bekendt blot ikke have et flertal i Folketinget imod sig. Der er derudover svagere normer om ideologisk snævre koalitioner og en forhandlingstidsfrist på omkring en måned efter valget. Disse forskelle skaber en stærkere motivation for at inkludere flere partier i konstitueringen, hvilket ofte fører til meget store koalitioner i danske kommuner. Dette øgede pres for at inkludere flere partier vil dog næppe være forskelligt afhængigt af, hvor længe et parti har været repræsenteret i byrådet, og derfor vil denne forskel ikke være en betydelig udfordring i forhold til de analyser, jeg foretager i dette kapitel.

I analysen af populistiske partiers vej til de kommunale udvalgsformandsposter fokuserer jeg som nævnt på Dansk Folkeparti og Enhedslisten. Det skyldes dels, at de to partier er *relativt* klare eksempler på populistiske partier, dels at de har haft stor vælgermæssig succes og derfor har været repræsenteret i en række kommunalbestyrelser. Hvis vi i stedet havde fokuseret på fx Fremskridtspartiet, ville vi have haft sværere ved at sige, hvad effekten var af at være repræsenteret i kommunalbestyrelsen, da de kun har været repræsenteret i meget få kommunalbestyrelser. Dansk Folkeparti og Enhedslisten sammenlignes med de fire magtpartier, Radikale, Konservative, Socialdemokratiet og Venstre. Vi er særligt interesseret i sammenligningen med de Radikale og Konservative, da Enhedslisten og Dansk Folkeparti har været cirka lige så store som disse to partier ved kommunalvalgene siden 1997.

## Forskningsdesign og data

Analysen bygger på et nyt dataset, der inkluderer komplette data fra mere end 2.500 kommunalvalg og resultatet af efterfølgende konstitueringer i perioden 1971-2019 (Hjorth, Nyrup og Larsen, 2023). Datasættet omfatter mere end 15.000 udvalgsformandskaber og 22.335 parti-år-observationer. Jeg bruger dog kun data fra 1997-2017, da disse valg inkluderer både DF og Enhedslisten.

Jeg undersøger effekten af at være repræsenteret i kommunalbestyrelsen med et regressionsdiskontinuitetsdesign (RDD). Dette forskningsdesign udnytter, at når et parti er tæt på at blive valgt ind i byrådet, er det ofte tilfældigheder, såsom vejret på valgdagen eller trafikale problemer, der afgør, om partiet rent faktisk bliver valgt ind. Dette skaber et lokalt eksperiment, hvor man kan studere effekten af at blive valgt ind ved at sammenligne partier, der lige præcis blev eller lige præcis ikke blev valgt ind (for en mere præcis gennemgang af RDD, se fx Eggers og Hainmueller, 2009.)

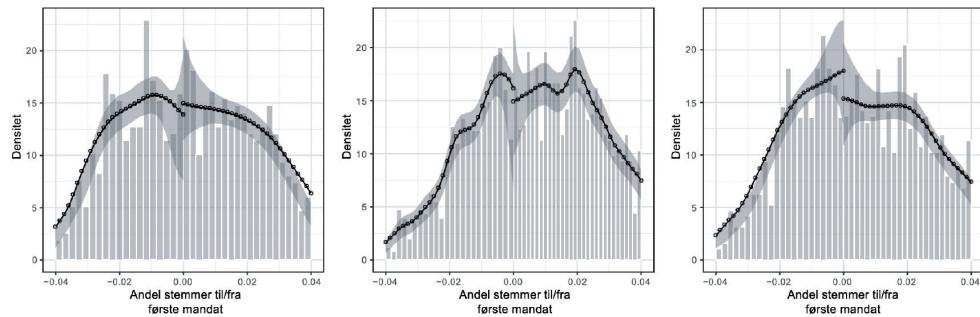
Dette design kræver, at vi kan identificere præcis, hvor mange stemmer de indvalgte partier var fra at miste deres yderste mandat, og hvor mange stemmer ikkevalgte partier var fra at blive repræsenteret i byrådet. Det er ikke let. Generelt ville man på tværs af valgsystemer let kunne beregne, hvor mange stemmer det kræver at få et mandat med sikkerhed (eksklusionstærsklen), men ofte vil man kunne klare sig med langt færre stemmer end dette (Taagepera, 1981). Den konkrete tærskel for repræsentation i en dansk kommune for et givet parti afhænger af, hvor mange andre partier der stiller op, hvor mange stemmer disse partier får, og hvilke partier der er i valg forbund med hinanden.

Hvis man holder opbakning til andre partier og valg forbund konstant, er det dog muligt at beregne, hvor mange flere stemmer det ville kræve for et parti at få (miste) en plads i byrådet. Sammen med Frederik Hjorth og Jacob Nyrup har jeg udviklet en algoritme, der gør netop dette. (Læsere der er interesseret i hvordan denne algoritme præcis virker, henvises til Hjorth, Nyrup og Larsen, 2023.) Denne algoritme beregner først, hvor mange stemmer et parti var fra at få (miste) et mandat i sit valg forbund, og derefter hvor mange stemmer partiet skulle have fået (mistet), for at valg forbundet ville få (miste) et mandat, der gik til (fra) dette parti. Det laveste af de to tal indikerer præcis, hvor langt et parti var fra at få (miste) et mandat i byrådet. Dette tal normaliseres herefter ved at dividere med antal gyldige stemmer i kommunen ved det pågældende valg, hvilket giver os en indikator for, hvor stor en andel af stemmerne i en kommune der skulle være gået til/fra et parti, før det blev/ikke blev repræsenteret i kommunalbestyrelsen.

En fordelingsanalyse af denne repræsentationsvariabel præsenteres i figur 1 for tre grupper af partier, som vi kommer til at undersøge nærmere: populistiske partier (DF, EL) ikkepopulistiske partier (S, K, R, V) og små ikkepopulistiske partier (K, R). Heraf ses, at ganske mange partier ligger endog meget tæt på tærskelværdien. Derudover er der heller ikke tegn på, at der ligger særligt mange partier lige over eller under tærskelværdien. Det er gode nyheder for vores RDD. Hvis der lå særlig mange partier lige over tærskelværdien, ville det tyde på, at nogle partier selv kunne have sig lige over deres valgtærskel, og så ville forskelle

omkring tærskelværdien ikke længere være et godt bud på den kausale effekt af repræsentation i byrådet.

Figur 1: Hvor mange pct. af stemmerne var et parti fra ikke at få/miste repræsentation i kommunalbestyrelsen (1997-2017)?



(a) Populistiske partier.

(b) Ikkepopulistiske.

(c) Små ikkepopulistiske.

Note: Kontinuert og grupperet densitet beregnet under og over tærskelværdien. Negative værdier betyder, at partiet ikke blev repræsenteret. Kun for partier uden eller med præcis ét mandat i kommunalbestyrelsen.

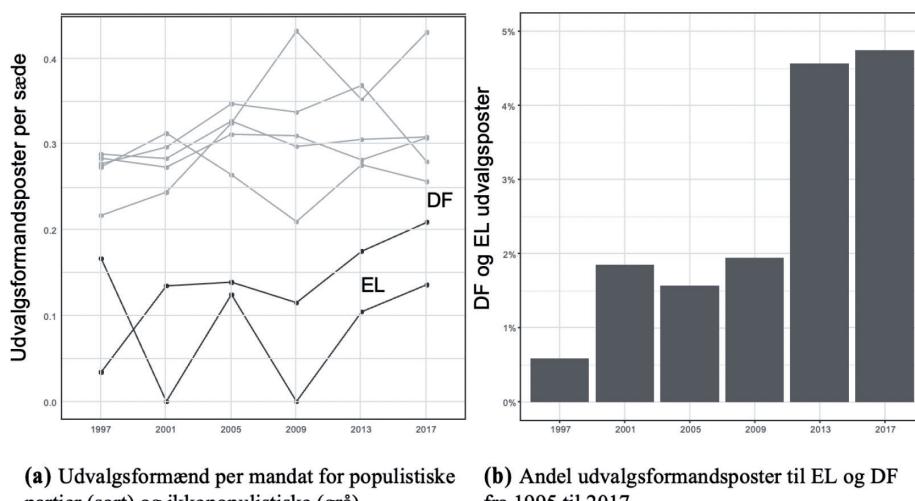
## Konstitueringsdynamikker

Figur 2 viser, at Dansk Folkeparti og Enhedslisten har væsentligt færre udvalgsposter per mandat end de andre partier. De ikkepopulistiske partier har således omrent én udvalgsformand for hvert tredje mandat, hvorimod der for Enhedslisten og Dansk Folkeparti typisk går ti mandater for hver udvalgsformandspost. Dette reflekteres også i, at DF og Enhedslisten har ganske få udvalgsposter – under 5 pct. af det samlede antal udvalgsformænd ved valgene i 2013 og 2017, hvor de ellers fik omkring 15 pct. af stemmerne.

Det er tydeligt, at Enhedslisten og DF holdes eller holder sig uden for indflydelse, når det kommer til fordeling af udvalgsformandsposter. Men afhænger det så af, om partiet har været repræsenteret i kommunalbestyrelsen tidligere? Dette undersøger jeg i figur 3, hvor en række RD-grafer viser sandsynligheden for at få mindst én udvalgsformandspost ved dette valg, afhængigt af hvor tæt partiet var på at blive eller ikke at blive repræsenteret i kommunalbestyrelsen ved *sidste valg*. Y-aksen er således sandsynligheden for at have mindst én udvalgsformands-post, og X-aksen viser, hvor mange stemmer partiet var fra at få eller miste deres plads i kommunalbestyrelsen ved *sidste valg*.

Det ses i den øverste del af figur 3, at der for populistiske partier er et stort, diskontinuert hop i sandsynligheden på 15 procentpoint i tærsklen, der definerer, om man fik et mandat eller ej ved sidste valg. Blandt de populistiske partier, der lige præcis ikke kom ind ved sidste valg, er sandsynligheden for at få en udvalgsformandspost ved dette valg stort set nul. For de partier, der lige præcis kom ind, er sandsynligheden kun i underkanten af 20 pct.

Figur 2. Populistiske partier er meget mindre tilbøjelige til at få udvalgsformandsposter



De to nederste grafer i figur 3 viser et helt andet billede for ikkepopulistiske partier. For dem er der ingen positiv effekt af at være blevet repræsenteret ved det seneste valg. Forskellen ser ud til at være, at ikkepopulistiske partier, der lige præcis ikke blev repræsenteret ved sidste valg, stadig har en pån sandsynlighed for at deltage i konstitueringen ved dette valg.

Det er altså kun populistiske partier, der oplever en positiv effekt af at have en periode i kommunalbestyrelsen. Det er konsistent med, at populistiske partier har brug for at blive mainstreamet af en periode i kommunalbestyrelsen, før de tages seriøst som potentielle udvalgsformænd.

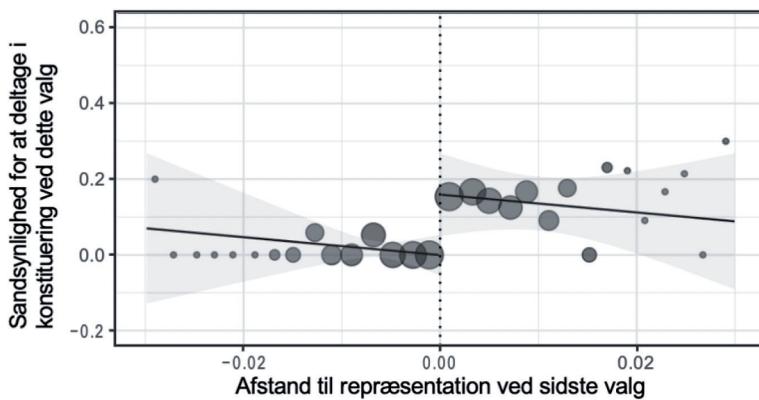
Er forskellene, vi finder for populistiske partier, statistisk signifikante, eller kunne de skyldes tilfældigheder i, hvilke partier der lige er landet på den ene eller den anden side af repræsentationstærsklen? For at undersøge det estimerer vi effekten af repræsentation med en lokal-lineær regressionsmodel, som foreslægt i Skovron og Titiunik (2015). Dette giver et statistisk signifikant estimat på 17 procentpoint for populistiske partier (robust p-værdi < 0,03) og et ikke signifikant estimat på -10 procentpoint for ikkepopulistiske små partier (robust p-værdi > 0,3).

Kunne forskellene mellem de populistiske partier, der henholdsvis blev og ikke blev repræsenteret, skyldes andre faktorer end mainstreaming af de populistiske partier? Der kontrolleres for mange oplagte alternative forklaringer i RD-designet. Vi kan således forvente, at faktorer som en stærk lokal partiorganisation, befolkningens ideologiske grundholdning og kommunens politiske kultur er den samme for partier, der ligger lige over og lige under tærsklen for repræsentation.

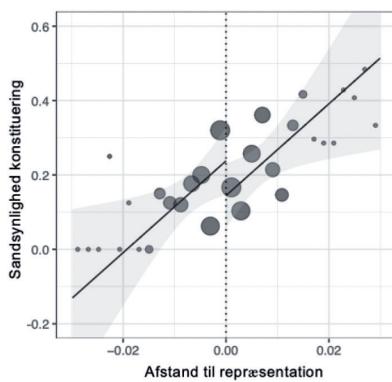
Derudover skal enhver potentiel alternativ forklaring være konsistent med fraværet af en effekt for ikkepopulistiske partier. Det er fx svært at tro, at effekten kan forklares af, at partierne er blevet bedre til at forhandle som følge af at sidde i kommunalbestyrelsen, da en sådan læringseffekt også skulle være der for ikke-populistiske partier. Det handler heller ikke om, at populistiske partier, der bliver

repræsenteret, klarer sig bedre ved næste valg og dermed får en forstærket forhandlingsposition. Der er ingen tegn på en sådan *incumbency*-effekt hverken på sandsynligheden for, at partiet stiller op igen, bliver repræsenteret igen eller hvor mange stemmer det får.

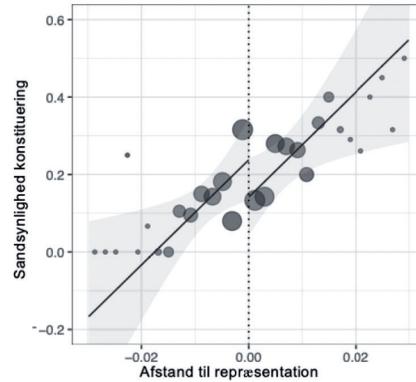
Figur 3. RD-grafer der viser effekten af tidligere repræsentation på sandsynligheden for at få mindst én udvalgsformandspost



(a) RD-plot for populistiske partier (DF og EL).



(b) RD-plot for ikkepopulistiske partier.



(c) RD-plot for små ikkepopulistiske partier.

## Men bliver de så mere moderate?

Meget tyder altså på, at populistiske partier bliver mere acceptable og villige koalitionsnøgne efter en valgperiode i byrådet. Men der mangler måske lidt konkret evidens for, at partierne rent faktisk bliver mere mainstream. For at undersøge dette ser jeg nærmere på kandidatundersøgelserne fra DR og Altinget fra 2013 og 2017.

Konkret er jeg interesseret i, om der er tegn på, at kandidaterne fra populistiske partier, der sidder i kommunalbestyrelsen, svarer *mindre* ekstremt end kandidaterne fra populistiske partier, der ikke sidder i kommunalbestyrelsen. For at simplificere analysen reduceres hver kandidats svar på testens spørgsmål til et enkelt indeks. (Jeg bruger konkret en IRT-model.) Jeg tager så gennemsnittet på

tværs af kandidater fra hvert enkelt parti i hver enkelt kommune. Jeg definerer ekstremitet som den *absolutive forskel* mellem partiets gennemsnitlige position og *gennemsnittet på tværs af partier i kommunen*. På den måde kategoriseres både mere højreorienterede og mere venstreorienterede partier som mere ekstreme.

Populistiske partier, der *ikke er* repræsenteret i kommunalbestyrelsen, ligger typisk 1,2 skalapoint væk fra det gennemsnitlige parti på en skala, der teoretisk set går fra 0 til 5. Populistiske partier, der *er* repræsenteret i kommunalbestyrelsen, ligger kun 0,7 skalapoint fra det gennemsnitlige parti. Der er altså en forskel på 0,5 skalapoint mellem kandidater fra populistiske partier i og uden for kommunalbestyrelsen, hvilket svarer til en femtedel af den samlede variationsbredde i ”ekstremitet” blandt de forskellige partier i datasættet. Dette er en markant statistisk signifikant forskel ( $p < 0,001$ ).

Jeg kan desværre ikke rulle RD-designet ud her, da der kun er to valg at arbejde med, men som den mere simple analyse klart viser, er populistiske partier, der har været valgt ind i byrådet, væsentligt mere moderate end populistiske partier, der ikke har været valgt ind.

## Konklusion og diskussion

Efter at have fået ekstra næring i 1990’erne er højre- og venstrepopulistiske partier blevet en fast bestanddel af europæisk politik. Selvom de stadig i vidt omfang er politiske outsiders, er de i en række lande blevet en del af et regeringssamarbejde. Men hvordan finder de populistiske outsiders vej til magten? I dette kapitel har jeg argumenteret for, at vejen går gennem rugbrødsarbejde i lovgivende forsamlinger og kommunalbestyrelser, der gør de populistiske partier mere moderate og mere mainstream og derfor også mere attraktive som koalitionspartnere.

For at undersøge dette empirisk har jeg zoomet ind på konstitueringer i de danske kommuner. Ved brug af et regressionsdiskontinuitetsdesign fandt jeg en stor positiv effekt af erfaring i kommunalbestyrelsen på, om man som populistisk parti fik kæmpet sig til en udvalgsformandspost. Der var ikke en tilsvarende effekt for ikkepopulistiske partier. Ikkepopulistiske partier behøver således ikke blive mainstreamet af arbejdet i kommunalbestyrelsen: De er klar til at blive inkluderet i koalitioner fra deres første dag på jobbet.

Prisen for det kausalt stærke forskningsdesign, som jeg har præsenteret her, er generaliserbarhed. For det kan og skal selvfølgelig diskuteres, om resultaterne fra de danske kommuner kan generaliseres. Det virker imidlertid plausibelt, at de samme mekanismer er til stede på nationalt plan og kan være med til at forklare, hvordan populistiske partier kommer til magten over tid. Eller som Skjæveland, Serritzlew og Blom-Hansen (2007: 742) siger det: Hvis en teori om koalitionsdannelse passer på landeniveau, så er der ”no compelling reason why [it] should not work at the municipal level in Denmark.” Jeg vil imidlertid lade det være op til læseren at afgøre, hvor bredt resultaterne kan generaliseres her.

Hvis man tager resultaterne for gode varer, tegner de et billede af et centripetalt partisystem: Nye partier dukker op i periferien, men efter at de har vundet repræsentation, trækkes de gradvist mod det politiske centrum, og det frigør igen plads til, at nye udfordrere kan dukke op, og til at processen kan gentage sig selv. Dette

skaber naturlig trængsel på den politiske midte, hvor etablerede partier muligvis har en naturlig fordel (Dehdari et al., 2021).

Hvad er de normative implikationer af denne dynamik? Umiddelbart er de positive: Vores resultater tyder på, at parlamentariske demokratier er ret fleksible med hensyn til at inkludere og mainstreame nye populistiske bevægelser. Således er resultaterne helt i overensstemmelse med ”inklusion-moderation-hypotesen”, som blev præsenteret ovenfor. Dette indebærer igen, at inddragelse af populistiske partier i lovgivningsprocessen er en stabiliserende faktor. I liberal normativ teori anses stabilitet generelt for at være indlysende ønskelig. Rawls (1999) underbygger sine opfattelser af retfærdighed (blandt andet) med argumentet om, at det fremmer stabilitet. Fra dette synspunkt er den centripetale dynamik normativt ønskværdig.

Men man kan også anlægge en mere dyster tolkning af resultaterne. Radikale politiske bevægelser bygger ofte på en idé om, at moderate partier er blevet forrådt af ”etablissementet”. Denne fordom synes at passe meget godt med vores resultater: For borgere med stærke antietablissementsholdninger bekræfter den mainstreamingproces, som populistiske partier gennemgår, deres mistanke om, at det repræsentative demokrati er *rigged*. Mens den centripetale dynamik i mainstreaming af populistiske partier er en stabiliserende kraft for selve partisystemet, kan det altså også give anledning til skuffelse og fremmedgørelse blandt tilhængere af populistiske partier.

## Litteratur

- Akkerman, Tjitske, Sarah L. de Lange og Matthijs Rooduijn (red.) (2016). *Radical right-wing populist parties in Western Europe: Into the mainstream?* London: Routledge.
- Axelrod, Robert M. (1970). *Conflict of interest: A theory of divergent goals with applications to politics*. Chicago: Markham Publishing Company.
- Buehler, Michael (2013). Revisiting the inclusion-moderation thesis in the context of decentralized institutions: The behavior of Indonesia’s Prosperous Justice Party in national and local politics. *Party Politics* 19 (2): 210-229.
- Dehdari, Sirus H., Konstantinos Matakos, Jakko Meriläinen og Janne Tukiainen (2022). A pink slip for the blue reform: Is selection, experience, or ideology the elixir of populists’ survival? *Journal of Political Institutions and Political Economy* 3 (1): 1-21.
- De Vries, Catherine og Sarah Hobolt (2020). *Political entrepreneurs*. Princeton: Princeton University Press.
- Eggers, Andrew C. og Jens Hainmueller (2009). MPs for sale? Returns to office in postwar British politics. *American Political Science Review* 103 (4): 513-533.
- Hjorth, Frederik, Jacob Nyrup og Martin Vinæs Larsen (2023). Reining in the rascals: Challenger parties’ path to power. Working paper. <https://osf.io/q7eys/download>
- Kriesi, Hanspeter (2014). The populist challenge. *West European Politics* 37 (2): 361-378.
- Michels, Robert (1911). *Political parties: A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*. New York: Hearst’s International Library Co.
- Mudde, Cas (2004). The populist zeitgeist. *Government and opposition* 39 (4): 541-563.
- Mudde, Cas (2013). Three decades of populist radical right parties in Western Europe: So what? *European Journal of Political Research* 52 (1): 1-19.
- Rawls, John (1999). *A theory of justice. Revised edition*. New Haven: Harvard University Press.

- Schwedler, Jillian (2011). Can Islamists become moderates? Rethinking the inclusion-moderation hypothesis. *World Politics* 63 (2): 347-376.
- Serritzlew, Søren, Jens Blom-Hansen og Asbjørn Skjæveland (2010). Portfolio allocation or policy horizons? Determinants of coalition formation in Danish local government. *Local Government Studies* 36 (6): 843-866.
- Skjæveland, Asbjørn og Søren Serritzlew (2010). Which party gets the mayoralty? A multivariate statistical investigation of Danish local government formation. *Scandinavian Political Studies* 33 (2): 189-206.
- Skjæveland, Asbjørn, Søren Serritzlew og Jens Blom-Hansen (2007a). Konstitueringerne: De lange knives nat?, pp. 205-224 i Roger Buch og Jørgen Elkliit (red.), *Nye kommunalvalg?: Kontinuitet og forandring ved valget i 2005*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Skjæveland, Asbjørn, Søren Serritzlew og Jens Blom-Hansen (2007b). Theories of coalition formation: An empirical test using data from Danish local government. *European Journal of Political Research* 46 (5): 721-745.
- Skjæveland, Asbjørn, Søren Serritzlew og Jens Blom-Hansen (2008). Explaining oversized coalitions: Empirical evidence from local governments. *The Journal of Legislative Studies* 14 (4): 421-450.
- Skovron, Christopher og Rocio Titiunik (2015). A practical guide to regression discontinuity designs in political science. *Working Paper*
- Stanley, Ben (2008). The thin ideology of populism. *Journal of Political Ideologies* 13 (1): 95-110.
- Taagepera, Rein (1998). Nationwide inclusion and exclusion thresholds of representation. *Electoral Studies* 17 (4): 405-417.

# **STAT OG STATSKUNDSKAB**



## Kapitel 8

# Sidste chance: interesseorganisationernes indflydelse ved høringer af lovforslag

*Anne Skorkjær Binderkrantz og Peter Munk Christiansen*

Indflydelse er et notorisk vanskeligt fænomen at afdække. I de fleste politiske processer er mange forskellige aktører på banen, og selv dem, der er tæt involveret i processerne, er ikke altid klar over præcis, hvor en idé kom fra, eller hvem der i særlig grad havde betydning for, hvordan fx et lovforslag kom til at se ud. Skal man afdække beslutninger af blot en vis kompleksitet, kræves adgang til et meget stort empirisk materiale (Christiansen, Nørgaard og Sidenius, 2004). Endnu vanskeligere bliver det, hvis man gerne vil have et mere systematisk billede af, hvem der har indflydelse på tværs af mange forskellige lovgivningsprocesser (Binderkrantz og Pedersen, 2017).

Ét sted i den danske lovgivningsproces er det dog muligt at give et ret systematisk bud på, hvem der har indflydelse – nemlig i de høringer der gennemføres inden ministeren fremsætter et lovforslag i Folketinget. Den slags høringer er et ganske udbredt fænomen både i en dansk sammenhæng og fx i EU-systemet, hvor der lægges mange kræfter i at inddrage forskellige interesser igennem høringer (Binderkrantz, Blom-Hansen og Senninger, 2021). I Danmark fremsendes alle høringsvar til Folketinget sammen med en redegørelse for, i hvilket omfang man har imødekommen forskellige interesser. På den baggrund kan vi her i kapitlet tegne et billede af, hvem der lyttes til i hvert fald i denne fase af lovgivningsprocessen.

Ministerierne har ikke altid gennemført rutinemæssige høringer af lovforslag inden fremsættelse for Folketinget, men med den langt mindre brug af lovforberedende udvalg, er det velbegrundet, at interesseorganisationer, eksperter, andre myndigheder, ja også borgere og virksomheder, har mulighed for at ytre sig, protestere mod, eller blot gøre opmærksom på den påtænkte lovgivnings eventuelle utilsigtede eller uønskede konsekvenser. En høring kan således ses som en del af de demokratiske processer, der knytter sig til lovgivningsprocessen. Berøres borgere, virksomheder eller myndigheder af en påtænkt lovgivning, har de eller deres interesseorganisationer ikke blot en demokratisk ret til, men også en mulighed for gennem høringen at lade deres stemme høre.

Man hører jævnligt nogle af de aktører, som investerer en del af deres tid i at udarbejde høringsvar, beklage sig over de vilkår, de bydes, oftest ved at pege på meget korte høringsfrister (fx Dam og Mortensen, 2019). Fra politisk side – og senest i regeringsgrundlaget for SVM-regeringen i december 2022 – lover man til gengæld ofte at bestræbe sig på rimelige høringsfrister. Man hører også dem, der hævder, at det slet ikke kan betale sig at bruge ressourcer på at udarbejde hørings-

svar, fordi det sker sent i processen, og fordi myndighederne alligevel ikke hører efter (Winther, 2016). Er høringer blot et tomt ritual, som iklæder den lukkede beslutningsforberedelse (Christiansen, 2018) en indholdsløs demokratisk klædedragt, fordi beslutningerne alligevel er truffet og ikke står til at ændre?

I dette kapitel kortlægger vi alle høringer om lovforslag i folketingsåret 2009-10 samt 2017-18 for at se nærmere på, hvad man egentlig får ud af at indsende et høringsvar. Mens det er rigtigt, at høringer finder sted sent i lovgivningsprocessen, viser vi, at det i ganske mange tilfælde kan betale sig at investere i udarbejdelsen af høringsvar. Men det betaler sig mindre i 2017-18 sammenlignet med 2009-10. Vi går også skridtet videre og kortlægger, hvilke typer af interesseorganisationer der har mest succes med at få ændret på lovforslagene. Især erhvervslivets organisationer bruger høringerne som en mulighed for at præge lovgivningen. Erhvervsorganisationerne er også relativt succesfulde, men i 2017-18 har de fået selskab af de institutionelle organisationer som fx KL (Blom-Hansen, 2002).

## **Indflydelse i høringsprocesser**

Litteraturen er enig om, at den indflydelse, som interesseorganisationerne har i forbindelse med administrative høringer, kun er den mest synlige del af organisationernes indflydelse. I de – ofte lange – politiske og administrative processer, der går forud for, at en retsforskrift kan præsenteres for omverdenen, vil nogle privilegerede interesseorganisationer med stor sandsynlighed have været inddraget i større eller mindre omfang. Det gælder national lovgivning (Christiansen, Nørgaard og Sidenius, 2004), nationale bekendtgørelser i mange tilfælde (Christensen et al., 2020), og det gælder de retsakter, der udarbejdes af EU's institutioner (Joosen, 2020). I en dansk sammenhæng vil organisationer, der har haft tidlig adgang til beslutningstagerne, ofte også deltage i den senere administrative hørning (Pedersen, Binderkrantz og Christiansen, 2014), mens denne dobbelte adgang er sjældnere i EU-sammenhæng (Joosen, 2020).

Når studiet af høringer har tiltrukket sig en vis interesse i analyser af interesseorganisationers indflydelse, er det, fordi de giver en mulighed for at komme tæt på indflydelsen og samtidig få et stort antal cases (Golden, 1998; Binderkrantz, Christiansen og Pedersen, 2014). Logikken er den simple, at man kender myndighedernes udspil i form af den retsakt, som sendes i hørning, og man kender resultatet heraf i form af den reviderede retsakt, som sendes videre i systemet, i det danske tilfælde det lovforslag ministeren fremsætter i Folketinget. I Danmark er vi endda så heldige, at embedsværket udarbejder ret præcise høringsnotater, hvor det fremgår, hvad hver enkelt høringsdeltager har ment, og hvordan ministeriet forholder sig hertil. Dermed kommer vi tæt på at kunne sige noget om *control over output*, altså noget om enkeltorganisationers eller grupper af organisationers indflydelse.

Men også kun tæt på. Der er nogle reservationer ved at studere interesseorganisationers indflydelse på denne måde. For det første er der allerede truffet mange beslutninger, når et lovforslag kommer i hørning. Joosen (2020) formulerer det sådan, at det, man finder ved høringer, kun er den top af isbjerget, der stikker over vandet. Som nævnt kan ganske meget have udspillet sig allerede før høringen,

hvor sandsynligheden for at få indflydelse er større (Christiansen, Nørgaard og Sidenius, 2004). For det andet kan man ikke slutte direkte fra, at en organisation har et bestemt ændringsforslag, der følges, til at det er fulgt på grund af organisationens ønske. Ændringen kunne have været lavet alligevel. For det tredje sker det ofte, at mange organisationer har samme ønsker om ændringer. I de tilfælde hvor ønskerne bliver fulgt, er det umuligt at afgøre, hvilke organisationer der har været afgørende for, at forslaget er fulgt.

Administrativ høring giver mulighed for mange forskellige reaktioner. Nogle benytter blot lejligheden til at udtrykke deres opbakning til et forslag, mens andre tager skarpt afstand fra forslag i deres helhed. Den sidstnævnte type af kommentarer er næppe mere end en protest, som sjældent vil have effekt, og som måske også er rettet mere mod omgivelserne end mod rent faktisk at påvirke lovgivningsprocessen. Generelt kan man derfor forvente, at de mest kritiske røster næppe får meget indflydelse i høringen.

Den tredje mulighed er at give mere detaljerede kommentarer til de påtænkte retsakter. For nogen kan det være et forsøg på at afbøde skaderne af et forslag, de er imod – for andre et forsøg på at gøre påtænkte retsakter endnu bedre. Set fra myndighedernes side kan høringer give adgang til vigtig information, både om hvor forskellige interesser står og om mulige utilsigtede virkninger af lovgivningen. Det er en vigtig del af den bytteproces, der tillader organisationerne at få indflydelse på lovgivningen, mens myndighederne får mulighed for at forbedre beslutningskvaliteten (Binderkrantz, Christiansen og Pedersen, 2015).

Herudover giver høringerne oppositionen mulighed for at kontrollere regeringens beslutningsforberedelse. Organisationernes høringssvar kan fungere som *fire alarms*, som oppositionen kan bruge i dens kritik af regeringen (Balla og Deering, 2013). I de første tre måneder af et af de folketingsår, 2017-2018, som indgår i kapitlets empiriske materiale, henviste folketingsmedlemmer mere end 300 gange til høringssvar i folketingsdebatterne. Høringssvar er en værdifuld kilde for især oppositionens ordførere, der kan have vanskeligt ved selv at vurdere alle aspekter af et lovforslag (Pedersen, 2018).

Hvem vil i særlig grad få imødekommet deres synspunkter? Traditionelt tillægges interesseorganisationer, der repræsenterer samfundets økonomiske interesser, en særlig politisk vægt. Beskæftigelse, investeringer, økonomisk vækst og andre aspekter af samfundets materielle fundament er politisk tunge sager, fordi det har direkte konsekvenser for borgernes økonomiske velfærd og de offentlige finanser (Lindblom, 1977). Beslutningstagerne formodes derfor især at lytte, når erhvervslivets, lønmodtagernes og de offentlige institutioner sejeres organisationer ytrer sig. Blandt disse tre grupper antages erhvervslivets organisationer at have en særlig god adgang til politikere og embedsmænd, fordi deres medlemmer træffer beslutninger med stærke implikationer for vækst og velfærd, og fordi de kan leve relevante informationer og ønsket opbakning til politiske beslutninger (Schattschneider, 1960; Olson, 1965; Lindblom, 1977; McFarland, 1991; Culpepper, 2017).

Erhvervslivets organisationer råder da også traditionelt over netop de ressourcer, som er værdifulde i forbindelse med høringer: sekretariatskapacitet, som kan matche og i nogle henseender overgå ministeriernes embedsværk ved detaljeret kendskab til såvel lovgivning som den sociale virkelighed, som en påtænkt lov-

givning skal påvirke. Det er derfor værd at vide, om erhvervslivets organisationer også i en dansk virkelighed har en særlig privilegeret position. Det viste Binderkrantz, Christiansen og Pedersen (2014) var tilfældet, når det handlede om erhvervsregulering, men ikke når det handlede om regulering, som lå lidt længere ude i periferien af erhvervslivets interesser. Analysen byggede på data fra 2009-10, men hvordan ser det ud, når vi rykker små ti år længere frem i tiden?

## **Materialet: høringsssvar fra 2009-10 og 2017-18**

Den danske høringsinstitution er mindre formaliseret end dens panner i mange andre lande (Pedersen, 2020). Det er således ikke et proceskrav for at starte den parlamentariske lovbehandling af et lovforslag, at der har været gennemført hørning af en bestemt længde eller en bestemt type. Folketingets normer om lovkvalitet forudsætter dog, blandt andet baseret på en folketingsvedtagelse fra 2012 (Folketinget, 2012), at et lovforslag normalt har været i hørning, inden det fremsættes for Folketinget. Fristen bør være mindst fire uger (svarende til 20 arbejdsdage), og der skal være en særlig begrundelse, hvis hørning ikke finder sted eller finder sted samtidig med fremsættelse for Folketinget (Justitsministeriet, 2018). Efter vedtagelsen i 2012 er tilbøjeligheden til at overholde normerne for høringsfristens længde blevet bedre, men så sent som i 2019 havde 12,6 pct. af alle lovforslag været i hørning i under halvdelen af den anbefalede periode, og der er fortsat fluktuationer i overholdelse af fristen (Pedersen, 2020).

Den ene af kapitlets forfattere modtog i sin egenskab af institutleder den 25. januar 2022 kl. 15.00 en høringsanmodning fra Indenrigs- og Boligministeriets valgenhed med ønsket om kommentarer til EU-kommissionens forslag til Rådets direktiv om fastsættelse af de nærmere regler for valgret og valgbarhed til valg til Europa-Parlamentet. Fristen var 1. februar 2022. Svaret til ministeriet var, at institutlederen ikke ville bede de relevante medarbejdere udarbejde et høringsssvar på fire arbejdsdage. Så korte frister er sjældne, men meget problematiske, fordi få eller ingen vil have tid og ressourcer til et ordentligt svar på så kort tid.

Den administrative hørning af myndigheder, organisationer, eksperter mv. er i de fleste tilfælde ganske inkluderende. Det er ud fra en demokratisk synsvinkel positivt, fordi hensynet synes at være, at det er bedre at høre for mange end for få. Og skulle listen være blevet for kort, kan andre interesserende også deltag i høringen – selvfølgelig under den forudsætning at de er opmærksomme på den igangværende proces. Og så alligevel: Vi har fundet et eksempel på en interesseorganisation, som ikke er inviteret, skønt dens medlemmer vil være påvirket af den pågældende retsakt. Organisationen – Tobaksindustrien – indsender alligevel et høringsssvar, som normalt ville være behandlet på linje med alle andre. I dette tilfælde vil Sundhedsministeriet dog end ikke gengive indholdet af høringsssvaret og derfor heller ikke forholde sig til det. Begrundelsen henviser til WHO's rammekonvention og er gengivet i sin fulde ordlyd i noten.<sup>1</sup> Rammekonventionen er

---

1 ”Under hensyn til artikel 5.3 i WHO’s rammekonvention for tobakskontrol har forslaget ikke været sendt i hørning hos repræsentanter for tobaksindustrien. Artiklen medfører, at Danmark i fastlæggelsen og implementeringen af politik på folkesundhedsområdet i relation til tobakskontrol er forpligtet til at gøre en indsats for at beskytte denne

så rund i sin formulering, at man vist kan konkludere, at ministeriet ikke vil have noget med Tobaksindustrien at gøre – og det skal offentligheden heller ikke.

Vi har analyseret 217 lovforslag, som blev sendt i høring i folketingsåret 2009/10, og som resulterede i 1.746 substantielle høringssvar<sup>2</sup> fra interesseorganisationer, og i alt 243 love fra folketingsåret 2017-2018, som resulterede i 3.063 substantielle høringssvar fra interesseorganisationer. For hvert af disse mere end 4.800 svar har vi på baggrund af ministeriets høringsnotat – og i mange tilfælde også de enkelte høringssvar – sammenlignet lovforslaget med det efterfølgende reviderede lovforslag. Vi har registreret, om (1) organisationens forslag følges helt eller næsten helt (dvs. meget lille forskel mellem det, organisationen har ønsket, og det, den har fået), om (2) organisationens forslag er delvist fulgt, eller om (3) organisationens forslag er afvist.<sup>3</sup>

Folketingsåret 2009-10 er oprindelig valgt, da det passede ind i et andet forskningsprojekt ([www.interarena.dk](http://www.interarena.dk)). Folketingsåret 2017-18 er valgt, fordi det er det seneste år med en borgerlig regering. Vi kunne også have valgt et år under den socialdemokratiske regering 2019-2022, men vi kunne så være i tvivl om, hvorvidt forskelle mellem de to år skulle tilskrives regeringsfarve eller eventuelle ændringer i høringsinstitutionen i de otte år mellem de to undersøgelsesår.

Før vi svarer på, hvem der får indflydelse gennem høringsprocessen, kan vi konstatere, at der er langt flere høringssvar fra interesseorganisationer i 2017-18 sammenlignet med 2009-10. 3.063 høringssvar i det seneste år sammenlignet med 1.746 i det første år. Figur 1 viser, hvordan høringssvarene i hvert af de to år er fordelt på forskellige organisationstyper. I begge år er erhvervsorganisationerne klart de største producenter af høringssvar efterfulgt af fagforeningerne og de institutionelle organisationer. Blandt civilsamfundsorganisationerne er det især de ideelle organisationer og identitetsorganisationerne, der har ressourcer til at udarbejde høringssvar. Særlig høj er væksten for de ideelle organisationers vedkommende. De faglige organisationer og fritidsorganisationerne leverer et ret lavt antal høringssvar og medtages derfor ikke i de resterende analyser.

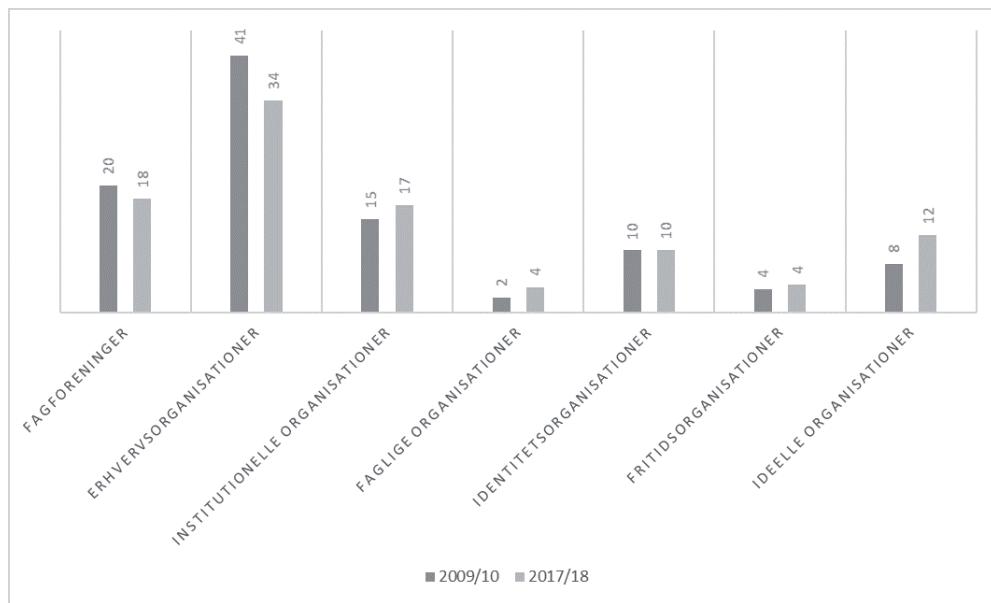
---

politik mod tobaksindustriens commercielle interesser og øvrige interesser på området i overensstemmelse med national lovgivning. Der må på den baggrund foretages en konkret vurdering af behovet for at inddrage tobaksindustrien i lovprocessen, herunder om initiativerne vurderes at være af teknisk karakter eller om der kan være elementer, som producenter på området vurderes at have særlig viden om. Det vurderes ikke at gøre sig gældende for nærværende retsakt, som handler om forbud mod kendtegnende aromaer i opvarmede tobaksprodukter samt en inddragelse af medlemsstaternes mulighed for at undtage opvarmede tobaksvarer, for så vidt de er røgtobak, fra visse mærkningskrav. Der er modtaget et høringsbidrag fra Tobaksproducenterne, som således ikke gengives, jf. hensynet til artikel 5.3 i WHO's rammekonvention for tobakkontrol” (Sundhedsministeriet 2022).

2 Vi har kun kodet substantielle høringssvar, dvs. svar der har forholdt sig til indholdet af det pågældende lovforslag. Analysen medtager heller ikke svar fra organisationer, som viser sig at have misforstået lovforslagets indhold.

3 Kodning er sket på baggrund af en kodebog, som kan fås hos forfatterne og findes på [interarena.dk](http://interarena.dk).

Figur 1: Fordelingen af høringssvar mellem organisationstyper<sup>a</sup> (N = 1746 i 2009-10 og N = 3063 i 2017-18), procentdel af høringssvar



a. *Fagforeninger*: inklusive organisationer tilknyttet fagforeninger. *Erhvervsorganisationer*: arbejdsgiver- og brancheorganisationer. *Institutionelle organisationer*: varetager offentlige institutioners og myndigheders interesser, inklusive chefforeninger (fx KL og Politimesterforeningen). *Faglige organisationer*: varetager faglige spørgsmål, men ikke løn- og arbejdsforhold (fx de lægelige selskaber). *Identitetsorganisationer*: vedrører medlemmernes identitet (fx kvindeorganisationer og studenterorganisationer). *Fritidsorganisationer*: fritids-, sports- og religiøse organisationer. *Ideelle organisationer*: varetager en sags interesser, ikke medlemmernes snævre egeninteresser (fx humanitære foreninger og miljøorganisationer).

## Hvem får indflydelse?

Vi vender os nu mod det mest interessante spørgsmål: Hvor ofte kommer der noget ud af organisationernes anstrengelser med at indsende høringssvar? Det giver tabel 1 svaret på. Tabellen viser, hvilken andel af organisationernes høringssvar der mødes med forskellige reaktioner – følges de helt, følges de delvist eller afvises de? Herudover fremgår det i parentes, hvor mange høringssvar der er tale om i absolutte tal.

Måske skyldes det væksten i antallet af høringssvar, men man kan konstatere mindre villighed til at efterkomme organisationernes ønsker over tid. Ganske vist var villigheden til helt at følge organisationernes ønsker den samme i de to år, men mens 38,2 pct. af ønskerne blev fulgt delvist i 2009-10, var det samme kun tilfældet for 28,6 pct. af ønskerne i 2017-18.

De ideelle organisationer er nok blevet mere flittige producenter af høringssvar, men de er også klart de mindst succesfulde. Ikke mindre end 81 pct. af deres ønsker og krav afvises, og de har også den suverænt laveste succesrate, 3,9 pct., hvad angår at få alle ønsker opfyldt. Ser man på de absolutte tal, oplevede de hel

Tabel 1: Konsekvenser af interesseorganisationernes høringssvar 2009-10 og 2017-18, procentdel af høringssvar (absolut antal i parentes)

Type organisation (antal svar 2009-10/2017-18)	2009-2010				2017-2018			
	Følges helt	Følges delvist	Afvises	I alt	Følges helt	Følges delvist	Afvises	I alt
Fagforeninger (N = 248/327)	11,7 (29)	34,7 (86)	53,6 (133)	100	9,8 (32)	28,4 (93)	61,8 (202)	100
Erhvervsorganisationer (524/611)	10,9 (57)	41,4 (217)	47,7 (250)	100	12,4 (76)	34,2 (209)	53,4 (326)	100
Institutionelle organisationer (174/301)	10,9 (19)	35,1 (61)	54,0 (94)	100	13,3 (40)	30,2 (91)	56,5 (170)	100
Identitetsorganisationer (134/179)	6,0 (8)	35,1 (47)	59,0 (79)	100	7,8 (14)	25,7 (46)	66,5 (119)	100
Ideelle organisationer (104/233)	4,8 (5)	35,6 (37)	59,6 (62)	100	3,9 (9)	15,0 (35)	81,1 (189)	100
Alle (1263/1800)	10,4 (131)	38,2 (482)	51,5 (650)	100	10,5 (189)	28,6 (515)	60,9 (1096)	100

eller delvis succes stort set lige mange gange i de to år på trods af en fordobling i antallet af høringssvar.

I kontrast hertil har de institutionelle organisationer haft mere fremgang. De indsender flere høringssvar, som imødekommes omrent lige så ofte som tidligere – i absolutte tal har de derfor haft held til at påvirke langt flere love.

Erhvervsorganisationerne klarer sig generelt ganske godt med mere end 50 pct. helt eller delvist imødekomne høringssvar i 2009-10. De ligger også i toppen i 2017-18 på denne målestok, selvom godt halvdelen af deres forslag nu afvises. Erhvervsorganisationerne klarer sig i 2017-18 lidt bedre end de institutionelle organisationer og en hel del bedre end fagforeningerne. I absolutte tal ligger de dog langt foran alle andre organisationstyper, fordi de tegner sig for så stor en del af høringssvarene.

Skyldes denne succes erhvervslivets privilegerede position på tværs af alle politikområder, eller er den betinget af politikområde? I sidstnævnte tilfælde kan erhvervsorganisationernes succes blot være en konsekvens af, at de i særlig grad er underlagt en detaljeret regulering, hvor de har succes med at påvirke lovgivningens tilblivelse, mens de ikke har særlig succes uden for deres egen interessefælle. Er erhvervslivets organisationers succes med andre ord begrænset til deres egen hjemmebane?

Tabel 2 giver en del af svaret. Hvor erhvervslivet i 2009-10 havde hel eller delvis succes i ikke mindre end 63,7 pct. af deres høringssvar, er succesraten faldet markant til 45,6 pct. i 2017-18. Til gengæld har erhvervsorganisationerne noget større succes end tidligere med at påvirke reguleringen af den offentlige sektor, hvortil jo også hører regulering, som har ganske stor opmærksomhed hos nogle erhvervsorganisationer, navnlig uddannelses- og forskningspolitikken. Erhvervs-

organisationerne får helt medhold i deres ønsker til regulering af den offentlige sektor i 20 pct. af deres ganske mange svar. Det er mere end nogen anden organisationstype og navnlig mere end fagforeningernes succesrate. Erhvervslivets organisationer er blevet mindre privilegerede i erhvervspolitikken, men mere indflydelsesrige, hvad angår politik rettet mod den offentlige sektor.

Tabel 2: Imødekomst af interesseorganisationernes høringsvar 2009-10 og 2017-18 fordelt på offentlig sektorregulering, generel regulering og erhvervsregulering, procentdel af høringsvar, der imødekommes helt eller delvist (afviste høringsvar er udeladt af pladshensyn) og antal

		Offentlig sektor		Generel regulering		Erhvervsregulering	
		Helt	Delvist	Helt	Delvist	Helt	Delvist
Fagforeninger	2009-10	15,6	33,9	8,1	33,8	9,2	36,9
	N	17	37	6	25	6	24
Erhvervsorganisationer	2017-18	8,6	30,3	12,9	28,0	8,5	23,7
	N	15	53	12	26	5	14
Institutionelle organisationer	2009-10	5,7	35,2	11,9	34,4	12,0	51,7
	N	5	33	27	78	25	108
Identitetsorganisationer	2017-18	20,1	35,7	10,1	32,5	9,4	36,2
	N	31	55	31	100	14	54
Ideelle organisationer	2009-10	10,8	36,9	9,5	35,7	14,3	23,8
	N	12	41	4	15	3	5
Alle organisationer	2017-18	12,0	31,5	15,5	25,0	17,6	41,2
	N	24	63	13	21	3	7
	2009-10	4,7	38,8	5,9	38,2	13,3	6,7
	N	4	33	2	13	1	12
	2017-18	10,3	23,4	3,9	29,4	4,8	28,6
	N	11	25	2	15	6	14
	2009-10	4,3	39,1	0,0	34,0	14,3	35,7
	N	1	9	0	18	4	10
	2017-18	5,9	21,6	3,1	11,2	4,8	28,6
	N	3	11	5	18	1	6
	2009-10	9,7	36,6	9,9	35,5	11,9	43,8
	N	43	163	47	168	41	151
	2017-18	12,3	30,6	9,1	25,5	9,5	31,9
	N	92	228	70	196	27	91

De institutionelle organisationer har jævnlig haft mere succes med deres høringsvar hen over alle typer regulering, især hvis man kigger på andelen af høringsvar, hvor ministeriet følger organisationen helt. Især er det bemærkelsesværdigt, at de institutionelle organisationer har klart større succes mht. erhvervsreguleringen end erhvervslivets organisationer. Fagforeningerne har mistet

indflydelse via høringer på reguleringen af den offentlige sektor, men klarer sig til gengæld relativt godt med høringssvar til den generelle regulering. Som tabel 1 viser, har identitetsorganisationer og især de ideelle organisationer øget antallet af høringssvar i løbet af den betragtede periode. Det har ikke gjort dem succesrige. Man kan godt følge forhenværende generalsekretær for Røde Kors, Andreas Kamm, når han siger, at ”høringer er spild af tid” (Winther, 2016). De ideelle organisationer har lave succesrater på alle tre reguleringsområder, og det gælder, uanset om man ser på hel eller delvis efterkommelse af ønsker. Identitetsorganisationerne klarer sig lidt bedre, men heller ikke de får specielt meget ud af at investere i høringssvar.

## Konklusion

Administrative høringer gennemføres i sagens natur sent i et ofte langt beslutningsforløb. Idéen er, at berørte parter og eksperter skal have mulighed for at kommentere på et påtænkt lovforslag. Høringen tjener derfor både et demokratisk formål, hvor berørte myndigheder, organisationer, virksomheder og borgere har mulighed for at gøre indsigelse og er med til at kvalitetssikre lovgivningen. Sen høring indebærer, at det er begrænset, hvad man kan forvente at få indflydelse på. Ikke mindst i en dansk sammenhæng, hvor der er et politisk flertal for langt de fleste lovforslag, inden de fremsættes for Folketinget, og hvor de derfor næsten alle bliver til lov (Green-Pedersen og Skjæveland, 2020). Det får nogen til at konkludere, at høringer er spild af tid (Winther, 2016).

Analyser af interesseorganisationernes høringssvar i folketingsårene 2009-10 og 2017-18 viser, at det langtfra er tilfældet. Hver tiende af interesseorganisationernes ønsker om ændringer bliver fuldt efterkommet, og 38 pct. (2009-10) og 28 pct. (2017-18) af organisationernes ønsker bliver delvist efterkommet. Det står ikke ganske klart, hvorfor færre ønsker bliver efterkommet i det sene undersøgelsessår sammenlignet med det tidlige. Der var i begge år tale om borgerlige mindretalsregeringer. Den mest plausible forklaring er nok, at der i 2017-18 var væsentligt flere substantielle høringssvar end i 2009-10.

Langt de fleste høringssvar udarbejdes af fagforeninger, institutionelle organisationer og erhvervsorganisationer, med sidstnævnte som producent af lige så mange som de to andre grupper tilsammen. Disse organisationer har typisk sekretariatsressourcer, som kan matche centraladministrationens embedsværk, hvorfor de også har succes i mange flere tilfælde end civilsamfundets organisationer, der nok for nogle vedkommende har pæne succesrater, men som til gengæld producerer relativt få høringssvar. Bemærkelsesværdigt er det især, at de ideelle organisationer, eksempelvis miljøorganisationer og humanitære organisationer, producerer mange flere høringssvar i den sene periode, men fortsat med temmelig lave succesrater.

Hvad er det så, organisationerne især får indflydelse på? Deler man alle politikområder op i tre dele: erhvervsregulering, generel regulering og regulering af den offentlige sektor, får vi et lidt varieret billede over tid. Erhvervsorganisationerne havde i 2009-10 især succes i forbindelse med erhvervsreguleringen. Den var imidlertid faldet betragteligt i 2017, hvor erhvervslivets organisationer

til gengæld havde suverænt mest succes i forbindelse med politik rettet mod den offentlige sektor. Forklaringen kan måske være en særlig stor indsats på uddannelses- og forskningsområdet, som er en del af den offentlige sektor, erhvervslivet traditionelt er stærkt interesseret i. Til gengæld har de institutionelle organisationer større held med at få indflydelse på erhvervspolitikken end erhvervslivets egne organisationer. Det er ikke åbenlyst hvorfor, men under alle omstændigheder viser det, at forestillingen om erhvervslivets særligt privilegerede stilling ikke gælder på alle områder.

Det kan altså betale sig at afgive hørингssvar set fra organisationernes side, og det højner formentlig lovvaliteten og bidrager til demokratisk legitimering af lovgivningen, især fordi den lovforberedelse, der går forud for høringsfasen er svært gennemskuelig (Christiansen, 2018). Det forpligter til gengæld ministerierne på at overholde normerne for især høringsfristens længde, så organisationer, virksomheder, eksperter og borgere har realistisk mulighed for at udarbejde et ordentligt hørингssvar.

## Litteratur

- Balla, Steven J. og Christopher J. Deering (2013). Police patrols and fire alarms: An empirical examination of the legislative preference for oversight. *Congress and the Presidency* 40 (1): 27-40.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær og Peter Munk Christiansen (2015). From classic to modern corporatism: Interest group representation in danish public committees in 1975 and 2010. *Journal of European Public Policy* 22 (7): 1022-1039.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær og Helene Helboe Pedersen (2017). What is access? A discussion of the definition and measurement of interest group access. *European Political Science* 16 (3): 306-321.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær, Jens Blom-Hansen og Roman Senninger (2021). Counteracting bias? The EU Commission's consultation with interest groups. *Journal of European Public Policy* 28 (4): 469-488.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær, Peter Munk Christiansen og Helene Helboe Pedersen (2014). A privileged position? The influence of business interests in government consultations. *Journal of Public Administration Research and Theory* 24 (4): 879-896.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær, Peter Munk Christiansen og Helene Helboe Pedersen (2015). Interest group access to the bureaucracy, parliament and the media. *Governance* 28 (1): 95-112.
- Blom-Hansen, Jens (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård, Jørgen Albæk Jensen, Peter Bjerre Mortensen og Helene Helboe Pedersen (2020). *Når embedsmænd lovgiver*. København: DJØF Forlag.
- Christiansen, Peter Munk (2018). Mørket sænker sig: Magten over de politiske og administrative beslutningsprocesser. *Økonomi & Politik* 91 (1): 95-105.
- Christiansen, Peter Munk, Asbjørn Sonne Nørgaard og Niels Chr. Sidenius (2004). *Hvem skriver lovene? Interesseorganisationer og politiske beslutninger*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Culpepper, Pepper D. (2017). Structural power and political science in the post-crisis era. *Business and Politics* 17 (3): 391-409.
- Dam, Philip Sune og Mikkel Walentin Mortensen (2019). Syv foreninger kritiserer regeringens korte høringsfrist i sag om vidtgående lovudkast. *Berlingske*, 18. oktober.

- <https://www.berlingske.dk/samfund/syv-foreninger-kritiserer-regeringens-korte-hoeringsfrist-i-sag-om>
- Folketinget (2012). V 76 om god regeringsførelse. <https://www.ft.dk/samling/20111/vedtakelse/v76/index.htm>.
- Golden, Marissa Martino (1998). Interest groups in the rule-making process: Who participates? Whose voices get heard? *Journal of Public Administration Research and Theory* 8 (2): 245-270.
- Green-Pedersen, Christoffer og Asbjørn Skjæveland (2020). Governments in action: Consensual politics and minority governments, pp. 230-241 i Peter Munk Christiansen, Jørgen Elkliit og Peter Nedergaard (red.), *The Oxford handbook of Danish politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Joosen, Rik (2020). The tip of the iceberg: Interest group behaviour in rule drafting and consultations during EU agency rulemaking, *Journal of European Public Policy* 27 (11): 1677-1697.
- Justitsministeriet (2018). Vejledning om lovkvalitet. [lovkvalitet.dk/wp-content/uploads/sites/5/2021/01/Vejledning-om-lovkvalitet-1.pdf](http://lovkvalitet.dk/wp-content/uploads/sites/5/2021/01/Vejledning-om-lovkvalitet-1.pdf)
- Lindblom, Charles E. (1977). *Politics and markets: The world political-economic system*. New York: Basic Books.
- McFarland, Andrew S. (1991). Interest groups and political time: Cycles in America. *British Journal of Political Science* 21 (3): 257-284.
- Olson, Mancur (1965). *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Boston: Harvard University Press.
- Pedersen, Helene Helboe, Anne Skorkjær Binderkrantz og Peter Munk Christiansen (2014). Lobbying across arenas: Interest group involvement in the legislative process in Denmark: Legislative process in Denmark. *Legislative Studies Quarterly* 39 (2): 199-225.
- Pedersen, Morten Jarlbæk (2018). Hvem bruger høringsssvar på Christiansborg? *Alttinget*, 15. marts.
- Pedersen, Morten Jarlbæk (2020). En kort, en lang: om høringsfristers udsving og rammerne for det lovforberedende arbejde. *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 97 (1).
- Schattschneider, E. E. (1960). *The semisovereign people: A realist's view of democracy in America*. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Sundhedsministeriet (2022). Kommissionens delegerede retsakt om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/40/EU for så vidt angår tilbagetrækning af visse undtagelser for opvarmede tobaksvarer. <https://www.ft.dk/samling/20211/almdel/EUU/bilag/691/2610386.pdf>
- Winther, Bent (2016). Høringsssvar er spild af tid. *Berlingske*, 6. juni. <https://www.berlingske.dk/politik/hoeringssvar-er-spild-af-tid>

# Kapitel 9

## STEM på SAMF

*Torben Buse og Thomas Pallesen*

Artiklen tager sigte på at belyse den samfundsmæssige værdi af de forskellige længerevarende videregående uddannelser i Danmark. Baggrunden for problemstillingen er den udbredte konsensus om, at det især er kandidater fra de såkaldte STEM-uddannelser (Science, Technology, Engineering, Mathematics), der er mangel på nu, og at manglen forventes at blive endnu mere udtalt på fremtidens arbejdsmarked.

Det blev senest demonstreret i forbindelse med den politiske aftale ”Uddannelser til alle”, der blev vedtaget af alle Folketingets partier undtagen Det Radikale Venstre. I aftalen, der pålagde universiteterne at udflytte eller lukke uddannelsespladser, hvis det ikke var muligt at udflytte, nævnes det specifikt, at det ikke må føre til reduktion af STEM-uddannelsespladser.

Samme STEM-venlige holdning finder man hos de toneangivende interesseorganisationer på området. I Dansk Industris 2030 plan ”Sammen skaber vi grøn vækst” anbefales det, at de videregående uddannelser bør dimensioneres i forhold til efterspørgslen, og at der bør skabes flere studiepladser inden for STEM-området. Dansk Erhverv gjorde status på optaget på videregående uddannelser i 2021 og udtalte, at optaget på STEM var skuffende, og at det på den baggrund så dystert ud, da der allerede er mangel på arbejdskraft inden for en række tekniske områder.

Alt, hvad der kan krybe og gå af STEM-venlige kræfter, er samlet i Teknologipagtrådet, der ud over DI og Dansk Erhverv har repræsentanter fra fagbevægelsen, Ingeniørforeningen, KL, Danske Regioner, DTU, ministerier, større virksomheder og den af Novo Nordisk Fonden oprettede LIFE Fonden, der har til formål at styrke den naturvidenskabelige dannelses, uddannelse og forskning, herunder interessen for naturvidenskab blandt børn og unge. Teknologipagtrådet sætter retningen for Teknologipagten, der er oprettet af Erhvervsministeriet, Uddannelses- og Forskningsministeriet, Børne- og Undervisningsministeriet og Beskæftigelsesministeriet. Teknologipagten er oprettet for at imødegå nuværende og fremtidige rekrutteringsproblemer inden for STEM. Årsagen er simpel, som det hedder på Teknologipagtens hjemmeside: Om ti år står Danmark til at mangle 10.000 med STEM-kompetencer, og det er pagtens konkrete mål, at der på ti år skal uddannes 20 pct. flere med STEM-kompetencer.

Der er således tale om en usædvanlig udtalt politisk konsensus om behovet for flere STEM-uddannede, der tillige understøttes af en overordentlig, vel nærmest eksemplarisk, korporativ organisering af denne målsætning. Så eksemplarisk, at det tilmed er lykkedes at få interessenter med som kommuner og regioner, hvor

man vel med rette kan spørge, hvorfor lige det? – ud over selvfølgelig at alle andre også er med.

Det spørgsmål, der undersøges i denne artikel, er, om der nu også er empirisk belæg for denne bemærkelsesværdige konsensus om behovet for yderligere STEM-uddannede kandidater. Det vil ske på flere måder. For det første, i lighed med hvad der er den sædvanlige målestok i dansk uddannelsespolitik, at se på dimittendledigheden på de forskellige videregående uddannelser. Her burde ledigheden blandt STEM-uddannede jo ifølge konsensustankegangen være lavere end på de øvrige uddannelser.

For det andet at se på de forskellige kandidaters løn, der er den sædvanlige måde inden for den økonomiske teori at se på den individuelle og samfundsmæssige værdi af en uddannelse. Også her skulle man forvente, at STEM-uddannede lønmæssigt har en komparativ fordel i forhold til kandidater med en anden uddannelsesmæssig baggrund, hvis det er korrekt, at der allerede nu er en betydelig mangel på STEM-uddannede.

For det tredje at se på, om de prognoser, der baserer sig på den hidtidige udvikling i beskæftigelsen af kandidater fra forskellige typer af længerevarende uddannelser, også viser, at behovet for fremtidig arbejdskraft i særlig grad vil være inden for STEM-området.

De to første hypoteser undersøges på allerede tilgængeligt materiale fra Aarhus Universitet og det Erhvervs- og Samfundsvidenskabelige Fakultet på AU, Aarhus BSS. Det kan allerede nu afsløres, at den store STEM-konsensus i betydeligt omfang må kvalificeres og nuanceres. Det er ikke alle STEM-uddannelser, der er lige eftertragtede. Og de samfundsvidenskabeligt (SAMF) uddannede klarer sig generelt mindst lige så godt som, og i mange tilfælde bedre end, de STEM-uddannede på disse parametre. Deraf titlen, STEM på SAMF.

Det rejser jo nogle interessante spørgsmål, fx hvordan og hvorfor en sådan STEM-konsensus kan etableres og fastholdes på trods af, at det er forholdsvis enkelt at påvise, at det i bedste fald er en halv sandhed. Dette spørgsmål drøftes i afslutningen på artiklen.

**Hypotese 1:** Ledigheden er lavere for kandidater med en STEM-uddannelse end for andre kandidater.

I tabel 1 er ledigheden for kandidater i det 4.-7. kvartal efter afsluttet kandidateksamten opgjort i 2022 for uddannelser fra Aarhus Universitet med flere end 100 dimittender. Andelen af ledige efter 4.-7. kvartal er ligeledes kategoriseret i tre grupper. En gruppe (0-10 pct.) der stort set ikke har ledighedsproblemer ud over transitionsledigheden fra studie til arbejde, en gruppe (10-17,5 pct.) der har visse ledighedsudfordringer, og endelig en gruppe (over 17,5 pct.) der har betydelige problemer med at få fodfæste på arbejdsmarkedet. At opgøre ledigheden efter et til et trekvarter år er den sædvanlige måde at opgøre kandidatledigheden på. På den måde tages der højde for, at der sædvanligvis for alle uanset studieretning går nogen tid efter studieafslutningen med at søge, finde og ofte også flytte efter nyt job.

Tabel 1: Ledighed for kandidater i det 4.-7. kvartal efter afsluttet kandidateksamen opgjort i 2022 for kandidater fra Aarhus Universitet

Fakultet	Uddannelse	Pct. ledige
Aarhus BSS Vægtet gennemsnit: 6,9 pct.	Psykologi, kandidat	11,0
	Økonomi, kandidat	2,0
	Revision, kandidat	2,8
	Erhvervsøkonomi-erhvervsret, kandidat	3,7
	Jura, kandidat	3,8
	It, kommunikation og organisation, kandidat	6,7
	Statskundskab, kandidat	7,2
	Teknologibaseret forretningsudvikling, kandidat	7,3
	Erhvervsøkonomi merc., kandidat	7,9
TECH Vægtet gennemsnit: 7,8 pct.	Kemi og bioteknologi (civilingeniør)	13,4
	Computerteknologi (civilingeniør)	2,0
	Byggeri (civilingeniør)	2,4
	Mekanik (civilingeniør)	5,2
NAT Vægtet gennemsnit: 14,2 pct.	IT produktudvikling, kandidat	15,6
	Kemi, kandidat	15,7
	Molekylær medicin, kandidat	17,0
	Datalogi, kandidat	2,3
	Molekylærbiologi, kandidat	20,5
	Biologi, kandidat	27,9
	Matematik-økonomi, kandidat	4,5
	Matematik, kandidat	5,0
	Fysik, kandidat	7,0
HEALTH Vægtet gennemsnit: 4,8 pct.	Medicin, kandidat	1,8
	Odontologi, kandidat	1,9
	Sundhedsfag, kandidat	10,4
	Folkesundhedsvidenskab, kandidat	16,2
	Idrætsvidenskab, kandidat	17,7
	Sygepleje, kandidat	2,7

ARTS	Journalistik, medier og globalisering, kandidat	1,9
Vægtet gennemsnit: 20,4 pct.	Generel pædagogik, kandidat	10,8
	Internationale studier, kandidat	11,3
	Pædagogisk psykologi, kandidat	13,6
	Pædagogisk sociologi, kandidat	14,3
	Informationsvidenskab, kandidat	16,4
	Pædagogisk antropologi, kandidat	16,4
	Human security, kandidat	16,9
	Uddannelsesvidenskab, kandidat	17,7
	Teologi, kandidat	21,1
	Medievidenskab, kandidat	21,2
	Pædagogisk filosofi, kandidat	21,5
	Journalistik, kandidat	22,0
	Didaktik (materiel kultur), kandidat	23,6
	Erhvervssprog og international erhvervskommunikation i engelsk, kandidat	24,7
	Nordisk sprog og litteratur, kandidat	24,7
	Digital design, kandidat	25,9
	Retorik, kandidat	26,4
	Religionsvidenskab, kandidat	28,1
	Antropologi, kandidat	28,2
	Oplevelsesøkonomi, kandidat	30,4
	Engelsk, kandidat	31,8
	Historie, kandidat	32,4
	Æstetik og kultur, kandidat	36,7
	Litteraturhistorie, kandidat	36,7
	Filosofi, kandidat	40,3
	Pædagogisk antropologi og globalisering, kandidat	7,5
	Didaktik (dansk), kandidat	8,4

Note: Ledighed over 17,5 pct. er markeret med mørkegråt, og ledighed mellem 10 og 17,5 pct. med lysegråt.

Oversigten omfatter alle kandidatuddannelser på Aarhus Universitet og er ydermere opdelt på universitetets fem fakulteter, Erhvervs- og Samfundsvidenskab (Aarhus BSS), Teknisk videnskab (Technical Science), Naturvidenskab (Natural Science), Sundhed (Health) og Humaniora (Arts). For hvert af de fem fakulteter er der ligeledes beregnet et vægtet gennemsnit, der tager højde for antallet af kandidater på de enkelte uddannelser.

Som det fremgår af oversigten, er der variation i kandidatledigheden både på tværs af og internt på fakulteterne. Den højeste gennemsnitlige ledighed findes på de humanistiske uddannelser, hvor langt hovedparten af kandidaterne er stærkt beskæftigelsesudfordrede med ledighedsprocenter over 20 pct. Den laveste gennemsnitlige ledighed findes på det sundhedsvidenskabelige fakultet, hvilket blandt andet skyldes, at de mange cand.med.er og odontologer kommer hurtigt i arbejde, og begge er meget udbudsstyrende erhverv. Den næstlaveste gennemsnitlige ledighed findes på det erhvervs- og samfundsvideinskabelige område, hvor hovedparten af kandidaterne har beskedne beskæftigelsesudfordringer. Først herefter kommer STEM-områderne på de tekniske og naturvidenskabelige fakulteter. Der er, som hypotesen tilsiger, en række STEM-kandidater, der har en lav ledighed, især inden for dele af ingeniørområdet og it. Men tallene viser også, at disse uddannelser udgør et mindretal af STEM-uddannelserne, og at der faktisk er flere STEM-uddannelser, der enten er udfordrede eller stærkt udfordrede på ledighedsgraden. Hypotesen må således overordnet set afvises. Det er korrekt, at der er en række STEM-kandidater, der er stærkt efterspurgt og hurtigt kommer i arbejde, men flertallet gør ikke, og der er andre områder, specielt på det erhvervs- og samfundsvideinskabelige område og dele af det sundhedsvidenskabelige felt, hvor kandidaterne har en bedre arbejdspersonalitet end den gennemsnitlige STEM-kandidat.

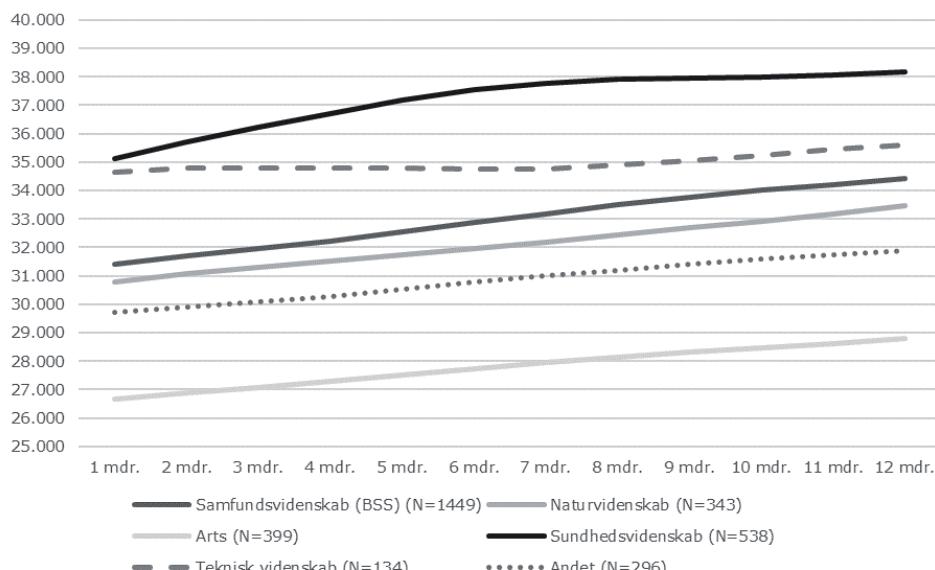
Hypoteze 2: STEM-kandidater er mere værdsatte end øvrige kandidater og tjener derfor mere.

Som nævnt ovenfor er den sædvanlige måde at vurdere uddannelsernes arbejdsmarkedsperformance at se på, i hvor høj grad kandidaterne er i beskæftigelse et år til et trekvart år efter, de er blevet færdige. Logikken er, at uanset hvor eftertragtede kandidaterne måtte være, vil der typisk gå en rum tid, inden de kommer i beskæftigelse. Selvom logikken har noget for sig, er dette mål behæftet med flere problemer. Det ene er, at opgørelsen medtager alle kandidater, der er kommet i beskæftigelse, uanset om kandidaten har fået beskæftigelse inden for et felt, hvor de kompetencer, kandidaten har erhvervet på sin uddannelse, kan siges at have en sammenhæng med typen af beskæftigelse. Altså vil en kandidat, der efter et trekvart års ledighed har job som pædagogmedhjælper, taxachauffør eller sportsstjerne også tælle positivt i denne statistik, uanset det næppe har været kandidatens længerevarende uddannelse, der har været udslagsgivende for ansættelsen. Et andet problem med opgørelsen, der delvis hænger sammen med det første problem, er, at det ikke siger noget om, hvilken løn kandidaten oppebærer. Både for den enkelte og for samfundet er det alt andet lige at foretrække en højere løn end en lavere. Kandidaten får højere forbrugsmulighed, og samfundet et større bidrag til BNP og mere, der kan beskattes. Der er næppe tvivl om, at de fleste økonomer vil anse kandidaternes indkomst som en bedre indikator for den samfundsmaessige værdi af en uddannelse end beskæftigelsesgraden et til et trekvart år efter afsluttet uddannelse. Det skal bemærkes, at kandidaternes løn – ligesom det også gælder for beskæftigelsesgraden – ikke alene tilskrives deres uddannelse. Det kan således være uddannelsen eller egenskaber ved kandidaten, der ikke har noget

med uddannelsen at gøre, der har betydning for aflønningen. At afgøre dette vil ideelt set kræve, at de videregående uddannelser blev tildelt ved lodtrækning (eller statistiske analyser, der kan tage højde for det, se fx Heinesen et al., 2022), og der er vi næppe på vej hen, uanset de politiske tanker om at revidere optagelses-systemet. Uanset dette er kandidaternes lønindkomst en vigtig, omend ikke i en dansk sammenhæng så anvendt, indikator for den samfundsmæssige værdi af en person med en given uddannelse, der kan supplere den gængse ledighedsbaserede opgørelsesmetode.

Figurerne viser på tværs af de forskellige fakulteter kandidaternes indtægt på forskellige tidspunkter efter afsluttet eksamen. Figur 1 viser, at de sundhedsvidenskabeligt uddannede kandidater kommer bedst fra start efter endt uddannelse, efterfulgt af de teknisk-videnskabeligt uddannede, mens de naturvidenskabelige kandidater ligger under de samfundsvidenskabeligt uddannede, og de humanistiske kandidater ligger lavest. Hvis vi ser på kandidaterne, der har været på arbejdsmarkedet i fem år (figur 2) og ti år (figur 3), er mønstret det samme med én undtagelse, da de samfundsvidenskabeligt uddannede overhaler de teknividenskabelige og indhenter kandidaterne fra det sundhedsvidenskabelige fakultet. Talletene viser også, at de samfundsvidenskabeligt uddannede kandidater indhenter de sundhedsvidenskabelige lønmæssigt hurtigere end tidligere. I 2010-kohorten økviverer de samfundsvidenskabelige kandidater med de sundhedsvidenskabelige kandidater efter ti år. For 2015-kohorten sker det allerede efter knap fem år, jf. figur 2 og figur 3. Det kan tolkes derhen, at værdien af de samfundsvidens-

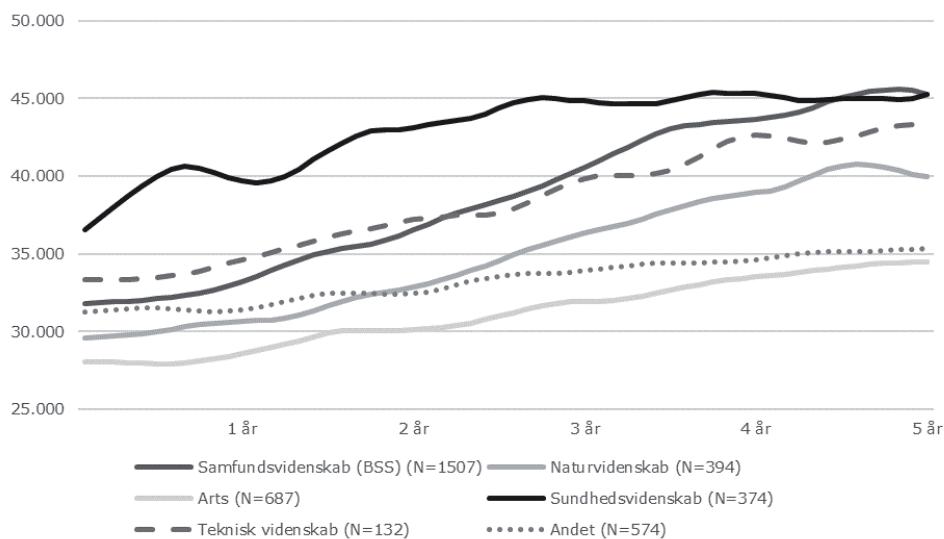
Figur 1: Månedsløn (DKK): kandidater fra Aarhus Universitet (2020-kohorten)



Note: "Andet" dækker blandt andet over kandidater inden for pædagogiske uddannelser (fx pædagogisk psykologi, cand.pæd.) og kandidater inden for jordbrug, natur og miljø (fx veterinærmedicin, cand.med.vet.).

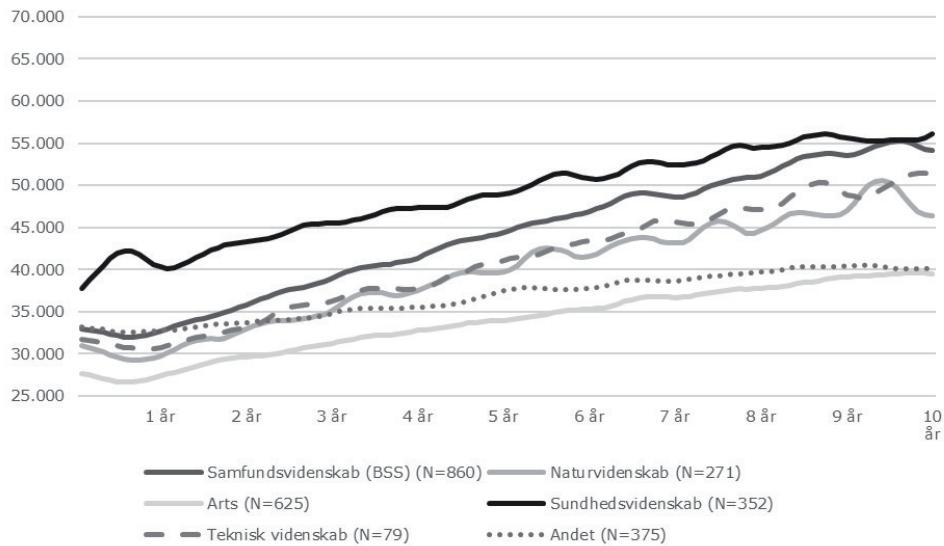
Kilde: Rambølls beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik.

Figur 2: Månedsløn (DKK): kandidater fra Aarhus Universitet (2015-kohorten)



Note/kilde: Se figur 1.

Figur 3: Månedsløn (DKK): kandidater fra Aarhus Universitet (2010-kohorten)



Note/kilde: Se figur 1.

skabelige kandidater er vokset relativt set over den seneste tiårsperiode, når man sammenligner ældre og yngre kandidaters lønudvikling.

På samme måde som der er variation i kandidaternes beskæftigelsesgrad efter et til et trekvarter år inden for de enkelte fakulteter, er der også variation i kandidaternes løn. På det sundhedsvidenskabelige fakultet er det i særlig grad de mange vellønnede cand.med.-kandidater, der trækker gennemsnittet op. På det samfundsvideuskabelige område ligger økonomer og cand.merc.aud.-uddannede højest. I STEM-gruppen er det især de techuddannede, særligt inden for IT og ingeniørrområdet, der ligger højest, mens mange af de naturvidenskabelige kandidater ligger lavere. Der er således en vis parallelitet mellem den historie, beskæftigelsestallene fortæller, og den historie, som lønindkomstforskellene viser. Der er ligeledes en parallelitet i konklusionen: Heller ikke løndata understøtter hypotesen om, at de STEM-uddannede entydigt er mere eftertragtede end andre kandidater. Med undtagelse af IT- og ingeniørrområdet er de sundhedsvidenskabelige kandidater, især cand.med., og de samfundsvideuskabeligt uddannede i de fleste tilfælde mere værdsatte, i betydningen vellønnede, på arbejdsmarkedet. Og selvom sundhedsvidenskab kommer bedst fra start, så tyder noget på, at de indhentes hurtigere end tidligere. Så værdien af de samfundsvideuskabelige kandidater er måske endda ligefrem stigende.

Det tidligere såkaldte Disruptionsråd, nedsat af den daværende VLAK-regering, kom i juni 2018 frem til tilsvarende konklusioner, da man undersøgte mangelsituationen for medarbejdere med lang videregående uddannelse inden for IT. Her sammenlignede man blandt andet lønnen for dimitterende fra IT-NAT/TECH i årene 2010-12 med lønnen for samfundsvideuskabelige kandidater. Konklusionen var, at de samfundsvideuskabelige kandidater har en højere lønudvikling efter endt uddannelse, hvilket tilmed særligt kom til udtryk, når privatansatte kandidater i de to grupper sammenlignes. Og som det også blev konkluderet, viste lønudviklingerne ikke en større efterspørgsel efter personer med IT-NAT/TECH-uddannelser end efter personer med en samfundsvideuskabelig uddannelse.

Hypotese 3: Der vil i fremtiden være mere brug for STEM-kandidater end andre kandidater.

Ingeniørforeningen (IDA) og Danske Gymnasier offentliggjorde i 2021 en undersøgelse af det fremtidige arbejdsmarkedsbehov, ”Mismatch på det danske arbejdsmarked i 2030”. Analysen bygger blandt andet på den uafhængige statslige institution under Finansministeriet, DREAM-gruppens seneste fremskrivning af arbejdsudbudet. På efterspørgselssiden er behovet for arbejdskraft justeret, så der tages højde for øget grøn omstilling og øget brug af IT og digitale løsninger.

Analysen viser blandt andet, at der forventes en mangel på faglært arbejdskraft, at der vil være balance mellem udbud og efterspørgsel for personer med en kortere videregående uddannelse, mens der vil være et overudbud af ufaglærte og personer med en mellemlang og lang videregående uddannelse.

Inden for hver af disse kategorier er der imidlertid betydelig variation. I gruppen af kortere videregående uddannelser er det alene de samfundsvideuskabelige uddannelser (fx markedsførings- og finansøkonomer og akademiuddannede in-

den for ledelse og økonomi), hvor der forventes at være en mangel på arbejdskraft i 2030. For de mellem lange videregående uddannelser gælder det samme for de tekniske/it (fx diplomingeniører) og især de samfundsvideuskabeligt uddannede (fx personer med efteruddannelse i HD eller diplomuddannelse i ledelse).

Billedet gentager sig for de længerevarende videregående uddannelser. Også her viser analysen, at der bliver mangel på kandidater med samfundsvideuskabeligt eller en ingeniør-, teknisk eller it-baggrund. Derimod er det prognosen, at der vil være et overudbud af kandidater med en sproglig, kultur-, natur-, jordbrugs- og sundhedsvideuskabeligt baggrund.

Således kan hypotesen om, at det vil være kandidater med STEM-baggrund, der vil være brug for i særlig og højere grad end andre kandidater, når behovet for arbejdskraft vurderes i 2030, heller ikke støttes. Der er STEM-uddannelser, hvor det er tilfældet, mens der for en række andre inden for STEM-gruppen forventes at være et overudbud og ikke en mangelsituation.

Det slog ikke ”Ingeniøren” med forbløffelse, at der ville blive brug for flere ingeniører i 2030. Til gengæld var det ”måske mere overraskende”, som det blev udtrykt, at manglen på samfundsvideuskabelige kandidater ville være endnu mere udtalt end manglen på kandidater med en teknisk videuskabeligt baggrund. Den daværende formand for Danske Gymnasier udtalte i samme forbindelse, ”det er jo ikke en gruppe, som vi normalt tænker på som nogen, der skal være flere af.”

Det kan siges at være forventeligt, at Ingeniøren og Danske Gymnasier – i lighed med hvad der jf. indledningen gælder bredt for politikere og interesseorganisationer på feltet – bliver overrasket over udfaldet af prognosen. Det kan ses som en understregning af, hvor indgroet forestillingen om, hvilke uddannelser der er brug for nu og på fremtidens arbejdsmarked, er.

På den anden side burde det ingenlunde overraske. Konklusionen svarer i det store hele til situationen på det nuværende danske arbejdsmarked, hvor de tørre tal viser, at det ikke mindst er samfundsvideuskabeligt og teknisk/it-udannede, der kommer hurtigt i arbejde og i vellønnede job.

## Afslutning: Hvordan kan det nu være?

Uddannelsestaxameteret for de samfundsvideuskabelige og markantile uddannelser er på ca. 32.000 kr. For de naturvideskabelige uddannelser og de teknisk videskabelige uddannelser er det tilsvarende taxameter ca. 68.000 kr. Investeringen er med andre ord mere end det dobbelte af de samfundsvideuskabelige kandidater. Og i skrivende stund er det endda usikkert, om uddannelsestaxametret på de samfundsvideuskabelige uddannelser kan fastholdes på de ca. 32.000 kr., da en del af det, ca. 5.000 kr., er en midlertidig bevilling på finansloven. Så hvorfor er der så lav politisk investeringslyst til halv pris og med et samfundsøkonomisk mindst lige så godt afkast målt på ledighed, indtjening og forventet efterspørgsel?

Som allerede nævnt i indledningen, er der tale om en nærmest eksemplarisk korporativ organisering af målet om flere STEM-kandidater. Og ikke mindst de store erhvervsorganisationer har en stærk interesse i at sikre en tilstrækkelig stor produktion af kandidater, så lønpresset ikke vokser på sigt. Tilsvarende er der faglige organisationer, for hvem flere kandidater betyder flere medlemmer. Og for

de fleste involverede ministerier er den stærke korporative organisering en ganske potent goedning på de mange veje til finanslovens reserver og prioriteter.

Det forklarer imidlertid ikke, hvorfor interessen for de samfundsvidenskabelige kandidater ikke nyder helt samme interesse som STEM-kandidaterne. Og det er ikke, fordi gruppen af interesser omkring teknologipagten ikke er bekendt med tallene – det var de samme erhvervsorganisationer og faglige organisationer, som sad i Disruptionsrådet tilbage i 2018, og som fik præsenteret dokumentationen for de samme konklusioner. Tilmed en konklusion, der pegede på, at værdien af SAMF-kandidater sammenholdt med IT-NAT/TECH særligt i den private sektor var højere. Det tænker man jo burde vække organisationer som Dansk Erhverv og DI til live – men det er ikke indtrykket.

Så måske skal man supplere med de mindre rationelle forklaringer. At de samfundsvidenskabelige kandidater – kommende DJØF’er – er synonyme med bureaukrati og deslige ”ondskab”, hvorfor det politisk er meget lidt opportunt at forsvere den professionstands vækst. Man behøver blot kigge i den tidlige S-regerings program ”Danmark kan mere III”, hvor en del af rigets redning var en reduktion af den kommunale administration på 2,5 mia. kr. Måske er det ikke helt så enkelt, men der er tale om en stærk politisk diskurs, som er svær at bryde.

En anden mindre rationel forklaring er, at der er fuldstændig den samme diskurs i det store udland, hvor det også tages for givet, at der mangler STEM-uddannede nu og i fremtiden. Det australske Department of Education fremhæver fx, at ”STEM skills are crucial for Australia’s changing future”, og ministeriet fremhæver en række grunde til at være bekymret for udviklingen, herunder at det australske erhvervsliv frygter, at der vil være rekrutteringsproblemer på området. I England har der i en længere årrække været en serie af regeringsinitiativer, der har søgt at fremme STEM-dagsordenen på forskellig vis (Hoyle, 2016). Og senest i USA har Biden-administrationen ligeledes lanceret et initiativ ”Raise the Bar: STEM Excellence for All Students” med samme formål. Så et plausibelt bud er, at vi ganske enkelt, mere eller mindre ukritisk, har overtaget en international dagsorden uden at skele til de tørre tals tale. Det er imidlertid nok så interessant, at også i det store udland er det ligeledes en myte, der ikke finder støtte i empirien, at STEM-kandidaterne er særligt efterspurgte og særligt vellønnede. Præcis som i Danmark gør det sig kun gældende for kandidater inden for dele af TECH-området, som fx it og programmering (Deming, 2017). Samme toner lyder fra den engelske Commission for Employment and Skills (2015), der fremhæver, at der generelt ikke er et underudbud af STEM-kompetencer, men der er enkelte områder, hvor der mangler arbejdskraft. Så det er ikke kun i Danmark, at det ville være sund fornuft at se på de tørre tal i stedet for at istemme den ukritisk positive STEM-dagsorden.

## Litteratur

Deming, David J. (2017). The growing importance of social skills in the labor market. *The Quarterly Journal of Economics* 132 (4): 1593-1640.

Disruptionrådet (2018.) Mangelsituation for medarbejdere med lang videregående uddannelse inden for IT. <https://bm.dk/media/7403/it-analyse.pdf>

- Heinesen, Eskil, Christian Hvid, Lars Johannessen Kirkebøen, Edwin Leuven og Magne Mogstad (2022). Instrumental variables with unordered treatments: Theory and evidence from returns to fields of study. *Working Paper 30574*. National Bureau of Economic Research. [www.nber.org/papers/w30574](http://www.nber.org/papers/w30574)
- Hoyle, Pauline (2016). Must try harder: An evaluation of the UK government's policy directions in STEM education. *Research.acer.edu.au*
- UK Commission for Employment and Skills (2015). Reviewing the requirement for high level STEM skills. [Assets.publishing.service.gov.uk](http://Assets.publishing.service.gov.uk)

# Kapitel 10

## ”Departement eller Ikke-Departement”

*Jørgen Grønnegård Christensen*

I dette århundrede, og da især fra 1920’erne, har principløsheden imidlertid været et princip, tingene skulle glide, og anvendelsen af andre ”principper” har som regel været afvist af den praktiske administrations talstmænd (Poul Meyer, 1970: 62).

Hvordan indretter man forvaltningen? Hvordan skal man gøre det, og hvorfor gør man det, som man gør? Det er ældgammle spørgsmål, som bliver stillet igen og igen, og på hvilke man næppe finder svar, som stopper spekulationerne.

Det gælder i den statslige og den kommunale forvaltning, akkurat som det gælder, når man bevæger sig til historiske nydannelser som det overnationale EU. Under demokratiske styreformer har problemstillingen endnu en dimension, idet to tillægsspørgsmål melder sig: Hvordan sikrer man politisk-demokratisk kontrol med forvaltningen, og hvordan sikrer man omvendt borgere og virksomheder mod politisk magtmisbrug med forvaltningen som redskab?

Disse spørgsmål har en empirisk og normativ side. Begge ligger bag Poul Meyers konstatering af principløsheden som bærepillen for centraladministrationens indretning. Normativt-teoretisk lå der det i den, at man kunne og burde opstille fælles retningslinjer for indretningen af den administrative organisation. Derigennem kunne man realisere attråværdige og alment accepterede overordnede målsætninger, men man har ikke gjort det. Empirisk lå der det i den, at man også kendte de principper, der skulle bringes i anvendelse. Bemærk så, at det på dette punkt rakte at påberåbe sig en stærk teori om sammenhængen mellem organisationsformen og typisk effektivitet defineret på den ene eller den anden vis. Bemærk tillige, at de samme principper gang på gang er påberåbt af den praktiske forvaltnings og såmænd også den praktiske politiks talstmænd, når de angav deres begrundelser for at ændre forvaltningen, herunder samspillet mellem dens politiske og dens administrative lag.

Problemet med disse praktiske mænds udsagn er, at de ofte bider sig selv i halen. De begrundelser, som de lejlighedsvis anfører for at decentralisere, hindrer dem ikke i ved anden lejlighed at genanvende dem som begrundelse for centralisering af offentlig magt og myndighed (Vries, 2000).

Heldigvis er der en ret omfattende empirisk litteratur om problemstillingen. Den viser, at organisationen og dermed ændringer i organisationen har konsekvenser for, hvordan en organisation fungerer. En klassiker er Fritz W. Scharpf's studie af et tysk forbundsministerium med den sigende titel: Does organization

matter? (1977). Svaret var bekræftende, for så vidt som ændringer i organisationen ændrede informationsstrømme, samarbejds- og samspilsmønstre. Det var det også i et dansk studie af ændringer i den kommunale organisation (Bækgaard, 2013; Ibsen, 2017). Men det er jo ikke det, der har vakt interesse hos de forskere, som har puslet med sammenhængen mellem organisationsform og effektivitet, produktivitet og målopfyldelse. For deres nedslående konklusion på mange analyser over tid og på tværs af systemer er, at der ikke er nogen sammenhæng (Meier, 1980; Knott og Miller, 1987; Morgan og Kickham, 1999; Blom-Hansen, Houlberg og Serritzlew, 2021).

Det samme gælder i øvrigt for de organisationsteoretikere, som har søgt efter den effektive virksomhedsform, og der især har syslet med en hypotese om, at indtjeningsmaksimerende virksomheder, som opererer under stor usikkerhed, er mere tilbøjelige til at decentralisere, end virksomheder, hvor omgivelserne er mere stabile. Men som en kritiker konkluderer, så har ”resultaterne, parametrene for forholdet mellem usikkerhed og struktur været svært ustabile på tværs af studier og endog inden for studierne, og denne usikkerhed er bredt anerkendt” (Mohr, 1982: 107).

Antag nu, at den summariske sammenfatning holder. Så havde Poul Meyer en relevant pointe. For i hans påstand lå et dobbelt ræsonnement. Det ene var normativt og helt i tråd med en udbredt tankegang inden for forvaltningsforskningen: Man kan gennem en rationel indretning af den administrative organisation forbedre myndighedernes resultater. Det andet var empirisk: Der er ikke nogen klar linje i den måde, man har organiseret forvaltningen på, og derfor, det var påstanden, får man ikke optimeret forvaltningens resultater. Første led i sidstnævnte påstand kan man godt udstrække til nutiden, for en nylig analyse af centraladministrationens udvikling siden årtusindskiftet viser, at ministeriernes organisation hen over selv en ret kort periode savner fast form (Christensen og Mortensen, 2023).

Der står vi så, og det er svært at leve med en sådan orden. Dette kapitel vil imidlertid forsøgsvis give sit bud på, hvordan det hænger sammen med dette ”direktoratsroderi” (Knudsen, 2000: 139). Emnet er ganske snævert, for kapitlet handler om departement og styrelser, de to bærende organisationer i dansk centraladministration. Hvorfor har man de to organisationsformer, og hvordan har de udviklet sig i forhold til hinanden? Det er et ældgammelt spørgsmål, som en anonym embedsmand, der viste sig at være departementschef i Justitsministeriet, stillede allerede i 1881, i en tidsskriftartikel med titlen ”Departement eller Ikke-Departement”. Den blev af alle steder trykt i *Ugeskrift for Læger* (Ricard, 1881). Det var der en grund til. Artiklen var en lang argumentation for, at sundhedsvæsenets centrale myndighed, som på det tidspunkt var Sundhedskollegiet, skulle underlægges et departement og rapportere til justitsministeren, som på daværende tidspunkt var ansvarlig for sundhedspolitikken, gennem ministeriets departement. Det var samtidig en argumentation for, at sundhedsvæsenet ikke skulle have sit eget ”medicinaldepartement” under ledelse af en læge – lægestandens foretrukne model, for som Ricard skrev:

Vi tro ikke at fejle, naar vi som det, der i så henseende er hovedsagen, fremhæve den mangel paa Ansvar, som klæber ved den nuværende Ordning [med Sundhedskolleget] (s. 294) ... [D]en ordning, som lægger det lægelige Element i Overbestyrelsen udenfor Ministeriet, gjør det muligt for Chefen for det Department, under hvilke medicinalsager behandles i Ministeriet, at blive taget paa Raad af Ministeren ..., og det er jo ikke ubekjendt, at særligt dette er Anstødsstenen for de Læger, som navnlig i Juristerne se det Uhyre, som har slugt alle de gavnlige Reformer for Sundhedsområdet, som verden ellers vilde have kommet til at nyde godt af (s. 300) ... Det er klart nok, at Juristen maa tage det lægelige Stof ... ganske paa det lægelige Elements ord, og det vilde selvfølgelig være uberettiget, hvis han vilde have en Mening derom. ... Men naar Lægen har fremsat og formuleret Lægevidenskabens krav, saa er dermed Lægens Enerolle ude; ved Bedømmelsen af, hvilken Vægt, der maa tillægges dette Krav ligeoverfor andre Interesser, der også har Krav på at komme i Betragtning, der er Ikke-lægen ligesaa nær stillet til at have en Mening som Lægen. Der er saameget mere Grund til f.Ex. ved legislative arbejder at lade en Ikke-Læge deltagte i Prøvelsen, som det er klart, at Lægen, netop naar han med størst Nidkjærhed arbejder for en Opgave, er, og er berettiget til at være, til en vis Grad ensidig ... (s. 301).

Det fyldige citat udtrykker en tankning på forkant med udviklingen. Det varsler for det første de kommende næsten halvanden hundrede års diskussion om centraladministrationens organisation og ledelsesforhold. For det andet rammer det lige ind i kernen af nutidige politologiske analyser af den offentlige forvaltnings indretning, og for det tredje leverer Ricard et stærkt bidrag til forklaring på, hvorfor den administrative verden ikke antager så velordnede former, som nogen kunne ønske sig.

Med dette udgangspunkt er der i næste afsnit tegnet en overordnet skitse, mere rækker det ikke til, af den historiske udvikling i balance mellem departementer og styrelser. Den rækker fra systemskiftet og frem til i dag. Derefter præsenterer jeg kortfattet to teoretiske perspektiver på forvaltningens organisation. Det ene er urpolitologisk, fordi det ser den administrative organisering som strukturelle valg, hvor konkurrerende aktører arbejder for organisationsformer, som værner egne interesser. Det andet er organisationsteoretisk, fordi det beskæftiger sig med enhver form for organisationer – virksomheder, forvaltninger og offentlige institutioner. Den sætter spørgsmålstegn ved organisationers eksistens som faste og forholdsvis uforanderlige strukturer og fokuserer i stedet på den øverste leder – *the executive* – og argumenterer for, at han/hun værner om sin status som den, der har det sidste ord. Lederen, som kan være ministeren såvel som departementschefen, direktøren og mellemlederen, delegerer kun, når han/hun ikke magter opgaven længere, og da i en form og et omfang, som tillader dem at trække magten hjem igen. Organisering handler da ikke om at skabe faste og stabile organisationer, men bliver til en proces, hvor centralisering og decentralisering bølger frem og tilbage og kan variere fra sag til sag.

## Fra undtagelse til almen praksis

I slutningen af det 19. århundrede, hvor ministerialreformen af 1848 var gennemført, var ministerierne få og små. De var organiseret som departementer, ja, ofte var der flere af dem i hvert af ministerierne, som rådgav og betjente ministeren

og behandlede og afgjorde de ret få sager, som nåede frem til de ministerielle kontorer. Styrelser eller direktorater, som de hed helt frem til slutningen af det 20. århundrede, var undtagelsen. De få, der var, adskilte sig fra hinanden. Nogle var af 1. klasse, idet deres direktør havde referat til ministeren; andre var af 2. klasse, hvorfor direktørens vej til ministeren gik gennem departementet, hvor ministrens dør blev åbnet og lukket af departementschefen (Knudsen, 2000: 138-140). Sundhedskollegiet var en sådan styrelse, om end styrelsens kollegiale form stred mod ministerialreformens princip om et internt hierarki, hvis top var en direktør toppet af departementschef og minister.

Det er anderledes i dag. Nu taler man ganske vist ikke længere om direktorater, men styrelser. Uanset navnet er styrelser centrale statslige enheder, der varetager myndigheds-, styrings- og driftsopgaver. Nutidens styrelser har egen hovedkonto på finansloven, og de refererer til et ministerielt departement. I 2021 var der således godt 70 ministerielle styrelser. Det smager af en ubrudt vækst i antallet af styrelser, og sandheden er da også, at ministerierne med enkelte undtagelser (Statsministeriet, Udenrigsministeriet og Kirkeministeriet) alle har styrelser som en bærende del af deres organisation. Men sådan er det ingenlunde, således som det fremgår af tabel 1.

Tabel 1: Ministeriernes direktorater og styrelser 1901-2021

Det 20. århundrede	1901	1951	1976
	22	57	74
Det 21. århundrede	2001	2011	2021
	59	56	73

Kilder: 1901-1976: Hof- og Statskalenderen for 1901, 1951, 1976. 2001: Finanslovens anmærkninger for finanslov 2001. 2011 og 2021: loenoverblik.dk, 2. kvartal.

Ved systemskiftet i 1901 var der således kun 22 styrelser, men 50 og 75 år senere var tallet steget til henholdsvis 57 og 74, altså samme antal som i 2021. Men indimellem pegede pilen i modsat retning, og styrelsernes antal var nede på 55-60. Læg dertil to ting. Den ene er, at ministeriernes forretningsområder op igennem det 20. århundrede langt fra altid var styrelsесdækkede, således at alle væsentlige opgaveområder blev varetaget i et samspil mellem departementale kontorer og specialiserede styrelser. Der var ministerier, fx Justitsministeriet, hvor store dele af ressorten alene var dækket af departementet (Christensen, 1980: 209). Den anden er, at tabel 1 viser nettotal for antallet af styrelser. Ressortændringer og interne reorganiseringer af ministerierne, som perioden igennem begge har været hyppige, har også konsekvenser for styrelserne i form af fusioner og fissioner, og de påvirker løbende antallet af styrelser.

I departementschef Ricards intre polemik mod lægestanden og dens drøm om et sundhedsdepartement under lægelig ledelse handlede det om, hvem der skulle rådgive ministrene, som allerede dengang var politiske forvaltningschefer. Læge-

standen så det som fagkundskabens opgave. Ricard så det som en opgave for juristerne, der langt op i det 20. århundrede alene udgjorde centraladministrationens generalister. Det handlede for ham om at sikre ministrene en rådgivning, som afbalancerer alle de mange hensyn, som gør, at standens nidskære arbejde for den løsning, som den anser for den eneste fagligt holdbare, ikke må stå alene, når politikerne skal træffe deres beslutning. Ricards argumentation betvivler således ikke behovet for en faglig, altså professionsforankret rådgivning af ministrene. Men han insisterer på at integrere den i en bredere organisatorisk ramme, hvor embedsmænd med generalistbaggrund hjælper ministrene med at finde ud af, hvad der er på spil i en samfundsmaessig og politisk sammenhæng.

Der var med dette synspunkt ingen tvivl om, at departementerne var rene generalistrevirer. Men hvad med styrelserne? Hvordan skulle de ledes? De var med deres stærke specialisering det led i statsstyret, hvor den fag- og sektorspecifikke sagkundskab var at finde. Så skulle professionens folk (dyrlæger, ingeniører, læger og officerer) ikke være deres chefer? Tabel 2 viser, hvordan det var, og hvordan det har udviklet sig siden systemskiftet.

Tabel 2: Styrelsесcheernes karriereeveje fra systemskiftet til vore dage. Pct.

	1901	1951	1976	2022
Andel med generalistbaggrund (N)	45 (22)	54 (26)	61 (74)	79 (70)
<b>Karriereeveje</b>				
Egen styrelse/sektor	-	-	-	24
Eget departement	-	-	-	27
Karriere på tværs af ministerier og styrelser	-	-	-	44
Anden baggrund				6
				N = 70

Note: Generalister er defineret som embedsmænd med samfundsvidenskabelig uddannelse, specialister som embedsmænd med anden videregående uddannelse eller etatsuddannelse.

Kilder: Uddannelsesbaggrund: For 1901-1976 Hof- og Statskalenderen; for 2022 styrelsernes hjemmesider og LinkedIn. Karriereeveje: For 1901-1976 skøn baseret på Christensen (1980: kap. 6); for 2022 styrelsernes hjemmesider og LinkedIn. En række afgrænsninger i denne analyse er anderledes end her, og der er derfor ikke fuldt sammenlignelige tal.

Ved systemskiftet, 20 år efter Ricards artikel, var de ret få styrelser i høj grad ledet af specialister, men monopol havde de ikke, fordi der var en række styrelser, hvis opgaver var juridisk sagsbehandling. Men det ændrer sig. Efter krigen er over halvdelen af de nu mange flere styrelsесchefer generalister. Det er tilmed en udvikling, som fortsætter, og i dag er fire ud af fem styrelsесchefer generalister. Der, hvor specialisterne stadig beklæder de øverste chefstillinger, erinden for forsvar (officerer), sundhedsvæsenet (læger), vejvæsenet (ingeniører) og søfartsvæse-

net (navigatører). Generalisterne har altså fortrængt specialisterne som topchefer i centraladministrationen.

Generalister er efter gængs sprogbrug embedsmænd med samfundsvidenskabelig uddannelse (i nutiden jurister, politologer og økonomer). Der er selvfølgelig embedsfolk, der efter denne definition er generalister, men som har specialiseret sig inden for en ret snæver ressort, fx et styrelsесområde, og de bærer andre erfaringer med sig end generalister med departemental baggrund. Det gælder ikke mindst erfaringer med hensyn til politisk rådgivning og ministerbetjening, som præger arbejdet i departementerne på alle niveauer (Trangbaek, 2021). Så hvad er det for generalister, der i stigende omfang befolker posterne som styrelsесhefer? Det belyser tabel 2 også.

I 2022 havde 71 pct. af styrelsесheferne en forudgående karriere i et departement. Det kunne være styrelsens eget departement (27 pct.), men nok så iøjnefaldende er, at 44 pct. af styrelsесheferne havde en forudgående ministeriel karriere, som var sammensat af ansættelser i andre departementer end moderdepartementet og/eller andre styrelser, herunder styrelser under andre ministerier. Et mindretal af styrelsесheferne havde tjent sig op gennem geledderne i egen styrelse eller sektor. Det gælder åbenlyst for den militære del af Forsvarsministeriets organisatoriske infrastruktur – det er som bekendt stødende at tale om styrelser her – og det gælder for tiden også Lægemiddelstyrelsen, Sundhedsstyrelsen, Søfartsstyrelsen og Vejdirektoratet.

Men ellers er mønstret med én undtagelse det beskrevne. Undtagelsen er Justitsministeriet, som har en vidtforgrenet styrelsесorganisation, men hvor styrelsесheferne med to undtagelser er jurister, som har tjent sig op igennem Justitsministeriet og normalt er hentet til deres topposter fra chefstillinger i ministeriets departement. Den ene undtagelse er i øvrigt Domstolsstyrelsens direktør, som ansættes efter beslutning i styrelsens bestyrelse og ikke efter indstilling af departement og minister.

Dette nutidige mønster afviger utvivlsomt fra fortidens, som i langt højere grad var specialistdomineret, sektorspecialiseret og åbent for folk uden forudgående ansættelse i centraladministrationen. Men der er til denne skitse ikke indsamlet fuldt sammenlignelige data. Det klare indtryk er, at fortidens styrelsесhefer i højere grad havde sektorspecifikke karrierer med forudgåender ansættelse i ikke-administrative stillinger i og uden for den offentlige sektor. Det er imidlertid også, at man gradvis nærmede sig nutidens rekrutterings- og forfremmelsespraksis.

Konklusionen er således foreløbig, at man over en periode på 120 år har etableret flere og flere styrelser, om end deres antal varierer over tid, og at disse styrelser, i modsætning til hvad der gjaldt i første halvdel af det 20. århundrede, er underlagt en departemental ledelse: Styrelsесheferne er administrative generalister, som har en forudgående karriere i et departement og en eller flere andre styrelser. Så styrelserne, der er placeret i hierarkisk armslængde fra ministre og regering, er i stigende grad underlagt en politisk kontrol formidlet af administrative generalister, som har været igennem en politisk-administrativ mesterlære, og som derfor nok ved, hvordan de skal gerere sig. Konklusionen er dermed også, at graden af delegation og fordelingen af magt og kompetence i forvaltningen ikke bare beror

på den organisatoriske struktur, men også på den socialisering, der ligger i rekrutterings- og forfremmelsessystemet.

Det er selvfølgelig mere indviklet, hvis man endnu en gang anlægger et historisk perspektiv. Tre forhold fortjener her fremhævelse. For nok er styrelserne nu som før centrale myndigheder, som på let varierende vis og i lidt forskelligt omfang indgår i det ministerstyrede hierarki under departementernes brede vinger.

Men de ældste styrelser har for det første ofte et kollegialt ophav enten i form af et kollegium af fagfæller (Sundhedskollegiet og Det veteranære Sundhedsråd) eller et tilknyttet råd eller nævn med repræsentation af de berørte interesser (Arbejderforsikringsrådet, Forsikringsrådet eller Statens Jordlovsudvalg samt Læringerådet og Skolerådet, som sikrede arbejdsmarkedets parter kontrol over erhvervssuddannelserne, mens de blev administreret af Handelsministeriet og ikke en styrelse under Undervisningsministeriet). De er væk og erstattet af styrelser af den karakter, som er beskrevet ovenfor. Nutidens styrelser er imidlertid institutionelt indlejret i et usvækket netværk af råd og nævn, i hvis medlemskreds er en skøn som blanding af professionelle (sektorspecialister) og interesserepræsentanter (Christiansen, 2014).

For det andet er mange styrelser opstået, fordi et departement på et tidspunkt knyttede en sektorspecialist til sig som rådgiver eller tilsynsførende. Det gjaldt Undervisningsministeriets fagkonsulenter og inspektører for de forskellige skoleformer, som siden eksploderede til fuldbårne undervisningsdirektorater ledet og bemanded af sektorspecialister. Det gjaldt også Statsministeriets konsulent i naturfredningssager og Naturfredningsrådet, som var tidlige forløbere for Naturstyrelsen under Miljøministeriet.

For det tredje er en del styrelser dannet enten som centrale overbygninger på dekoncentrerede enheder (fiskerikontrollens lokale enheder, som nu indgår under Fiskeristyrelsen, og bilinspektionerne, som blev til Statens Bilinspektion og nu indgår i Færdselsstyrelsen). Andre er blevet til som udskilninger fra andre myndigheder i takt med, at den politiske opmærksomhed på feltet steg og tæt sammenhængende hermed opgavemængden voksede, således som det er sket med Tilsynet med Udlændinge, der i årtier var en enhed under Rigschefen, men nu er vokset til en forvaltning med tre styrelser under eget ministerium for udlændinge (Christensen og Mortensen, 2023).

## **Administrativ politologi**

Der er rigtig meget, der understøtter Poul Meyers sarkasmedrivende konstatering af principløsheden som bærende organisatorisk princip. Også den dag i dag. Anskuer man imidlertid forvaltningens opbygning i et andet perspektiv, er der alligevel en form for mening i den principløse galskab. Det hører til Aarhus-politologernes børnelærdom, at politik handler om den autoritative fordeling af goder (Rasmussen, 1971: 105-109). Det handler med en anden klassisk formulering om, hvem der får hvad og hvordan (Lasswell, 1936), og med en tredje om at mobilisere bias til egen fordel (Schattschneider, 1960), ja, i sidste omgang om, hvem der bestemmer (Bjøl, 1983).

I dette grundpolitologiske perspektiv er forvaltningens mangfoldige myndigheder politiske institutioner på linje med Folketinget og kommunerne såvel som partierne og organisationerne. Dens embedsmænd og politiske chefer deltager i den politiske fordelingskamp i både egen ret og som andres redskaber og allierede. Centraladministrationen, og selvfølgelig også den kommunale forvaltning og EU-Kommissionen, må derfor naturligt læses ind i dette magtperspektiv. Når man gennem halvandet hundrede år har set en bestandig kamp om centraladministrationens rette indretning, lader det sig forklare ved, at såvel politikere som embedsmænd, professioner og fag inden for den offentlige sektor såvel som fagbevægelse, erhvervsorganisationer og nymodens NGO'er har en interesse i at indrette forvaltningen på en måde, der maksimerer deres adgang til indflydelse på den offentlige politik og dens omsætning til administrativ praksis.

En af de politologer, der har forfulgt tesen, er amerikaneren Terry M. Moe (1984, 2012). Han har igen og igen argumenteret for, hvordan politiske aktører af enhver art må økonomisere med de politiske transaktionsomkostninger, som de pådrager sig, når de træffer beslutninger. En måde at gøre det på er gennem en indretning af forvaltningen, der tipper beslutningsprocessen i deres retning. Minister- og regeringsstyret baseret på departemental overhøjhed i forhold til de underliggende styrelser understøtter umiddelbart tesen om organisationsformen som et udslag af de politiske magtforhold. Det gælder imidlertid kun på kort og mellemlangt sigt. Regeringer og ministre kommer og går, og om mindre end fire år kan det være en anden konstellation, der sidder med den politiske magt over forvaltningen. Moe og hans teoretiske åndsfrænde Murray J. Horn, der skiftede den akademiske karriere ud med en post som departementschef i New Zealands finansministerium, har derfor teoretiseret over, hvordan man kan bruge den administrative organisation til at cementere magten over forvaltningen. Hans svar er blandt andet, at den regerende koalition (*the enacting coalition*), som er den kombination af et parlamentarisk flertal og etablerede interesser, som står bag en given politik, kan skabe organisationsformer, som er modstandsdygtige over for pludselige politiske skift. Han føjer til, at det er, hvad man skal forvente i forhold til de dele af forvaltningen, som løser reguleringspolitiske opgaver (Horn, 1995). Her kan vi så yderligere føje til, at det i høj grad er det, vi ser i dansk centraladministration.

Spillet om sundhedsvæsenets centralstyre, som C.F. Ricard på en særdeles direkte facon deltog i, var et spil om magtbalance mellem lægestanden og de folkevalgte politikere understøttet af departementale embedsmænd. Det er en styrkeprøve, som stadig foregår, således som man så det, da regeringen i sampil med sundhedsmyndighederne besluttede strategien mod covid-19 (Folketinget, 2021). Man så det på ny i efterspillet om epidemilovens langsigtede indretning. Her blev den ministerstyrede forvaltning suppleret med dels en national epidemikommision, som dog var domineret af ministerielle embedsmænd, og et parlamentarisk epidemiudvalg, som skal have forelagt sundhedsministerens udkast til indgreb i henhold til loven (Epidemiloven, 2021).

Det er et magtspil, som fuldstændigt ligner det, der gennem hele den lange periode har kunnet iagttages på forsvarets område. Forsvarsministeriets, eller mere præcist Krigsministeriets og Marineministeriets departementer var oprindelig mi-

litære bastioner bemandet med officerer. Det gælder ikke længere, men Forsvarsministeriets departement er ikke desto mindre det eneste af departementerne, som ved siden af generalisterne har ansat sektorspecialister med professionsbaggrund, men som efter en periode i departementet skifter tilbage til styrelsesniveauet, altså det militære forsvar. Samtidig har forsvarets militære ledelse haft tradition for at hævde sin militærfaglige autonomi over for politikerne, hvad der i 2014 var baggrunden for en storstilet reorganisering, som berørte både Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen, ministeriets primære styrelse. Det var imidlertid en omlægning, som forsvarsministeren, der arbejder under et flerårigt forsvarsforlig, ikke selv kunne iværksætte. Et samspil mellem officerskredse og de borgerlige forligspartnere resulterede derfor i en aftale, hvor en ny Værnsfælles Forsvarskommando bevarede sin synlighed uadtil, og hvor forligspartierne var sikret adgang til forsvarschefens militærfaglige anbefalinger og vurderinger (Christensen og Mortensen, 2016: 179-180; Findsen og Albæk, 2022: 157-162).

Teorien om strukturelle valg er en politisk realistisk teori. Den betoner, hvordan valget af administrativ organisation er et politisk valg, hvorigennem de politiske aktører værner om egne langsigtede interesser. Dermed er den også en teori om stabilitet, og det er dens alvorlige begrænsning. For tænk nu tilbage på Poul Meyers påpegnings af principiølsheden som det bærende princip for centraladministrationens organisering. Tænk yderligere tilbage på den historiske skitse af udviklingen i forholdet mellem departementer og styrelser. Det er på ingen vis en beretning om stabilitet, men derimod beretningen om idelig forandring, som dog ikke har været retningsløs. For den har cementeret departementernes og generalisternes supremati og dermed understreget, at administrativ myndighed i dansk statsforvaltning har et politisk-parlamentarisk ophav.

Der resterer ikke desto mindre et analytisk problem: For hvordan forklarer man opretholdelsen af den fleksible ramme for centraladministrationens virksomhed, hvor regerings- og ministerstyret bakket op af stærke departementer forbliver dominerende? Et endegyldigt svar har hverken jeg eller teorien, men en ældre, meget abstrakt og måske derfor overset bog har her en pointe. Bogens forfatter er den amerikanske politolog Lawrence B. Mohr (1982). Han retter som nævnt sin opmærksomhed mod lederen (*the executive*), som i denne sammenhæng er ministeren og hans/hendes departementschef i skøn forening. Denne leder har formel myndighed inden for et hierarki og dermed også mulighed for at delegerer og for at trække sin delegation tilbage igen. Men lederens stræben efter maksimal status i organisationen gør, at han/hun kun delegerer, hvis han/hun ingen anden udvej ser (Mohr, 1982: 111-112). Mohr (1982: 114-115) læner sig her op ad teorien om begrænset rationalitet og gør gældende, at beslutningen om at delegerer, ikke deleger eller at trække delegeret myndighed til sig afhænger af:

1. om lederen har tilstrækkelig opmærksomhed og overblik (*attention*) til at kunne håndtere en sag uden delegation;
2. om lederens kognitive evner rækker til at håndtere et problem, som overskrider rammerne for hans/hendes daglige pligter.

Hvis denne argumentation holder, giver den et bidrag til at forstå og forklare den ustabilitet og i Meyers sprogbrug principløshed, som præger dansk centraladministrations langsigtede udvikling. Og det er ikke uden relevans for valget mellem departement og ikkedepartement, som var Ricards ærinde. For som Mohr (1982: 120-121) også skriver:

I visse organisationer – dem hvor fagfolk overvåges af embedsmænd uden for deres fagområde, og hvor der førhen har været en væsentlig grad af delegation – vil ledere med tid og kapacitet til rådighed være en kilde til spænding og besvær. De er geskæftige – i deres bestræbelse på at svække fagligheden bruger de deres tid på esoterica og på at genvinde deres tabte magt på en sag for sag-basis. Motivet [til magt] trækker dem ind på fagfolkenes gebeter, fordi de har ledig opmærksomhedskapacitet. Organisatorisk vækst og voldsomme driftsopgaver kan inden for hierarkiet redde situationen for sektorspecialisterne (og måske for deres specialiserede enheder og styrelser); i virkelighedens ydre verden kan politisk manøvrering og smarte tricks, som holder lederne på overordnet niveau beskæftiget med andre ting understøtte dem i deres kamp for en organisering, hvor magten ikke glider dem af hænde.

## **Organiseringens bundne valg**

Det er her vist, hvordan balancen mellem departement og styrelse har stået centralt i dansk centraladministrations udvikling siden slutningen af det 19. århundrede. Det er også vist, at indretningen af centraladministrationen aldrig har fundet et stabilt leje i form af en fast, Poul Meyer ville have sagt principfast, struktur. Der er i stedet tale om en organiseringsproces i bestandig bevægelse, hvor balancen mellem ministre og embedsmænd og yderligere mellem politisk-administrative generalister og sektorspecialiserede fagfolk har været i spil, men hvor de først og næst nævnte har haft fat i en lang ende.

Det er, siger den teori, som her er valgt som analytisk ramme, udslag af en evindelig kamp om magt og myndighed. Det er, som det lille casestudie viser, teori, som har noget for sig, endog i to komplementære varianter. Det er også, siger samme teori, en almennyldig problemstilling, som viser sig på tværs af politiske og administrative grænser. Netop derfor melder der sig her en analytisk gåde, som kun lader sig løse, hvis vi forlader politologiens trygge havn.

Sagen er, at kampen om centraladministrationens indretning med salig Ricards ord har kredset om balancen mellem departementer og ikkedepartementer og dermed om adgangen til at sidde med ved de voksnes bord. Men denne sondring mellem to forskellige ministerielle organisationstyper er i høj grad en nordisk specialitet. Andre lande kender den ikke eller kender den kun i mindre omfang. Men det problem, som politologisk administrationsteori beskæftiger sig med, eksisterer selvsagt ligefuld tænker og arbejder indenfor (Meyer og Rowan, 1977). Derfor børger udviklingen i Danmark frem og tilbage som et spørgsmål om departement

eller styrelse og deres indbyrdes relation, mens den samme spænding i andre lande historisk er slæt igennem i andre organisatoriske former.

## Litteratur

- Bjøl, Erling (1983). *Hvem bestemmer?* København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Blom-Hansen, Jens, Kurt Houlberg og Søren Serritzlew (2021). Jurisdiction size and local government effectiveness: Assessing the effects of municipal amalgamations on performance. *European Journal of Political Research* 60 (1): 153-174.
- Bækgaard, Martin (2013). Afhænger politikernes indflydelse af den administrative organisering? *Politica* 45 (2): 159-177.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1980). *Centraladministrationen: Organisation og politisk placering*. København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård og Peter Bjerre Mortensen (2016). *I politikkens vold*. København: DJØF Forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård Christensen og Peter Bjerre Mortensen (2023). Centraladministrationen efter årtusindskiftet. Notat til Djøfs ekspertudvalg for bedre samspil mellem politikere, embedsværk og medier, Bilag 6 til *Bedre samspil mellem Folketing, regering, embedsværk og medier* (Dybvad-udvalget). København: DJØF.
- Christiansen, Peter Munk (2014). Forvaltningen: Adgang for de privilegerede?, pp. 117-146 i Anne Skorkjær Binderkrantz, Peter Munk Christiansen og Helene Helboe Petersen (red.), *Organisationer i politik*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Epidemiloven (2021). Lov nr. 285 af 27.02. 2021 om epidemier m.v.
- Findsen, Lars og Mette Mayli Albæk (2022). *Spionchefen. Erindringer fra celle 18*. København: Politikens Forlag.
- Folketinget (2021). *Håndteringen af covid-19 i foråret 2020*. København: Folketinget.
- Horn, Murray J. (1995). *The political economy of public administration*. New York: Cambridge University Press.
- Ibsen, Marius (2017). *Rammer, budgetinstitutioner og økonomistyring*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Knott, Jack H. og Gary J. Miller (1987). *Reforming bureaucracy*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Knudsen, Tim (2000). Forvaltningen og folkestyret, pp. 1-197 i Tim Knudsen (red.), *Dansk forvaltningshistorie II*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Lasswell, Harold D. (1936). *Politics: Who gets what, when and how?* New York.
- Meier, Kenneth J. (1980). Executive reorganization of government: Impact on employment and expenditure. *American Journal of Political Science* 24 (3): 396-412.
- Meyer, John W. og Bryan Rowan (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony, pp. 21-44 i John W. Meyer og W. Richard Scott (red.), *Organizational environments*. Newbury Park: Sage.
- Meyer, Poul (1970). *Offentlig forvaltning*. København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.
- Moe, Terry M. (1984). The new economics of organization. *American Journal of Political Science* 28 (4): 739-777.
- Moe, Terry M. (2012). Delegation, control and the study of public bureaucracy. *The Forum* 10 (2): 1-45.
- Mohr, Lawrence B. (1982). *Explaining organizational behavior*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Morgan, David R. og Kenneth Kickham (1999). Changing the form of county government: Effects on revenue and expenditure policy. *Public Administration Review* 59 (4): 315-324.

- Rasmussen, Erik (1971). *Komparativ politik 1*. København: Gyldendal.
- Ricard, C. F. (1881). Departement eller Ikke-Departement. *Ugeskrift for Læger*.
- Scharpf, Fritz W. (1977). Does organization matter?, i Elmer Burach og Anant Negandhi (red.), *Organization design*. New York: Kent State University Press.
- Schattschneider, Elmer (1960). *The semisovereign people*. Boston: Wadsworth.
- Trangbæk, Amalie (2021). *Life at the top: Understanding top bureaucrats' roles between politics and administration*. Aarhus: Politica.
- Vries, Michiel S. de (2000). The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practice in the European countries. *European Journal of Political Research* 38: 193-224.

# Kapitel 11

## From good to great: Institut for Statskundskab 1980-2022

*Mads Leth Jakobsen og Peter Bjerre Mortensen*

Vi undersøger i dette kapitel den hypotese, at Institut for Statskundskab (IFSK) er gået fra i 1980'erne og 1990'erne at have været en central forsknings- og uddannelsesinstitution i dansk og nordisk sammenhæng til at blive et af verdens bedste statskundskabsinstitutter. Vores begrebsramme henter vi fra Jim Collins' (2001) teori om, hvordan og hvorfor organisationer går fra at være gode til at være fremragende.

### Hvad vil det sige at gå fra god til fremragende?

Ifølge Collins (2001) skal tre forhold være opfyldte, for at en organisation er fremragende. For det første skal organisationen skabe *overlegne resultater*, der er markant bedre end andre tilsvarende organisationers resultater. Det er et kendtegn for offentlige organisationer, at målene kan være delvist konfliktende, og resultaterne svære at måle (Andersen, Boesen og Pedersen, 2016). Det er fx ikke muligt at opgøre resultaterne for Institut for Statskundskab entydigt i en børsværdi, som ellers er et centralt resultatmål i Collins' studier af private virksomheder. Institut for Statskundskab har ikke en børsværdi, og det skal ikke levere et økonomisk afkast til sine investorer. I stedet skal det levere resultater i forhold til forskning, uddannelse, vidensniveauet og samfundsdebatten i Danmark.

For det andet skal organisationen sætte et *eksplicit aftryk* på samfundet. Det betyder, at samfundet skal se anderledes ud, hvis organisationen holder op med at eksistere. Institut for Statskundskab skal således sætte et aftryk på det danske samfund, så det vil blive bemærket, hvis instituttet forsvinder. Endelig skal både de overlegne resultater og det eksplisitte aftryk have en *vedvarende karakter*. Det må ikke være en døgnflue.

Collins (2001) opererer desuden med en række mere specifikke kriterier for, hvornår man kan konkludere, at en organisation er blevet fremragende. Tre er relevante for vores analyse. Der skal være tale om et *tydeligt brud*, hvor organisationen har bevæget sig til et markant både højere og højt niveau af resultater. Bevægelsen skal desuden være *organisationsspecifik* og altså ikke blot udtryk for en generel bevægelse hos tilsvarende organisationer. Endelig skal organisationen være *veletableret og stabil*. Bevægelsen fra god til fremragende må fx ikke skyldes fusioner med andre organisationer.

## **Er Institut for Statskundskab gået fra god til fremragende?**

Siden sin grundlæggelse i 1959 har Institut for Statskundskab været et selvstændigt institut på Aarhus Universitet. Indtil 2011 hørte det under Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, hvorefter det blev en del af Aarhus BSS. Instituttet er ikke i perioden blevet lagt sammen med andre institutter, og da Dansk Center for Forskningsanalyse (CFA) i 2011 blev del af instituttet, skete det gennem en vide-reførelse af centeret som en klart afgrænset og relativt autonom enhed.

Grænserne mellem instituttet og det øvrige universitet er dog blevet flyttet ad flere omgange. En vigtig ændring er overflytningen af store dele af studieadministrationen og økonomiadministrationen og dermed væsentlige dele af instituttets kerneadministration fra instituttet til Aarhus BSS i 2013. Det ændrer dog ikke ved, at instituttet i hele sin levetid har været en selvstændig organisation med en kerne af forskere og undervisere og tilhørende administrativ stab.

Spørgsmålet er så, hvordan instituttet over tid har præsteret på sine kerneopgaver. Som en indikator på instituttets produktion af forskningsbaseret viden viser figur 1 udviklingen fra 1980 til 2022 for to typer videnskabelige publikationer. Som det fremgår, er antallet af artikler i internationale tidsskrifter steget markant siden starten af 00'erne, og siden er der hvert år udgivet flere internationale artikler end det forudgående år. I det seneste fulde kalenderår for dette kapitel, 2021, blev der registreret mere end 200 publikationer af denne type. Figur 1 viser desuden, at antallet af danske sprogede artikler har ligget nogenlunde stabilt i en længere årrække med en svagt nedadgående tendens fra 2017 og frem. Væksten i denne type publikationer i begyndelsen af 00'erne afspejler formodentlig den samtidige udfasning af internt udgivne institutpapirer. Disse papirer blev solgt fysisk på instituttet og medbragt til konferencer.

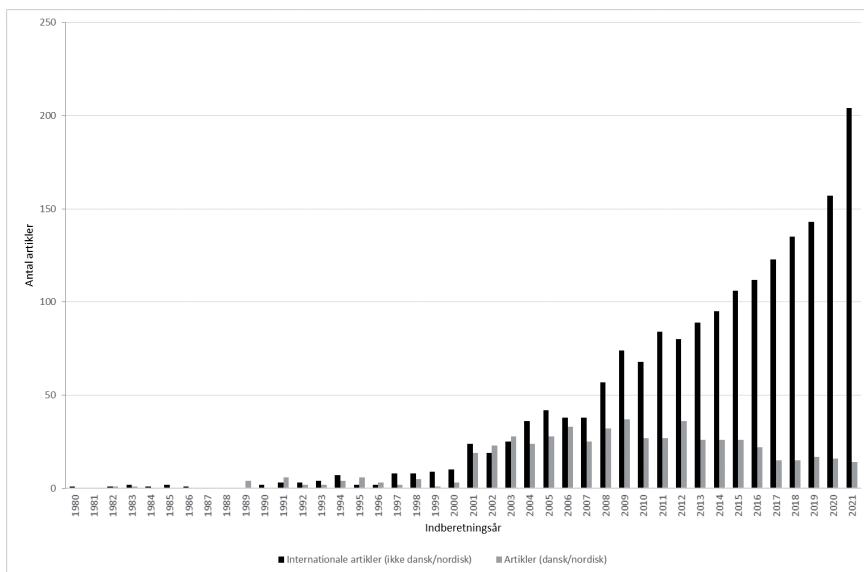
Yderligere optællinger viser, at produktionen af bøger i dag er nogenlunde ligeligt fordelt mellem bøger på engelsk og bøger på dansk. I starten af 00'erne var der en kraftig stigning i udgivelsen af bøger på dansk. Det hang formodentlig sammen med Magtudredningen, hvis forskningsleder var Lise Togeby, der frem til sin død i 2008 var professor på instituttet. For kapitler i henholdsvis dansk- og engelsksprogede bøger har der siden 2005 været en vækst i sidstnævnte publikationer, imens bidrag til bøger på dansk siden 2009 har udvist en faldende tendens afbrudt af enkelte år med stor produktion.<sup>1</sup>

Samlet set konkluderer vi, at der er sket en voldsom vækst i antallet af engelsksprogede artikler, samt at denne udvikling igangsættes omkring 2001 og siden 2008 har været jævnt voksende. Samtidig er det værd at bemærke, at der ikke har været en tilsvarende markant nedgang i publikationer på dansk. På grund af det stigende antal medarbejdere (se nedenfor) betyder det, at der i dag udgives væsentlig færre danske publikationer per medarbejder, men opgjort for organisationen som helhed bliver der stadig udgivet mange publikationer på dansk.

Det er naturligvis en oplagt indvending imod disse optællinger, at de ikke som sådan siger noget om kvaliteten af den forskning, der er blevet leveret, men deri-

1 Væksten i kapitelbidrag til internationale bøger afspejler nok også det stigende marked for såkaldte håndbøger, og de store udsving i bidragene til danske bøger er i en vis grad drevet af enkelte antologier, som mange forskellige forskere bidrager til.

Figur 1: Antal artikler i henholdsvis internationale og danske/nordiske tidsskrifter, 1980-2022



Note: Artikler i internationale tidsskrifter er altovervejende engelsksprogede, imens artikler i kategorien dansk/nordisk i alt overvejende grad er forfattet på dansk. Hvor det har været registreret, indgår artikler skrevet af ansatte ved CFA ikke i denne opgørelse. Data er tilvejebragt med hjælp fra bibliotekar Kirsten Krogh Kruuse samt studentermedhjælper Anna Kirk Larsen.

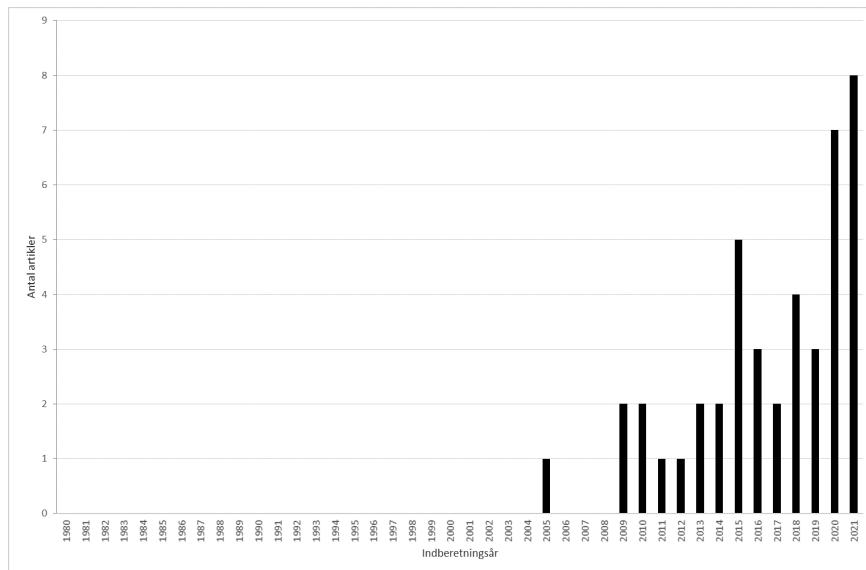
mod helt eller delvist er drevet af en voksende mængde internationale tidsskrifter, som eftersørger flere og flere artikler. Det er imidlertid ikke kun målt på antallet af publikationer, at instituttet har gennemgået en udvikling. Det fremgår af figur 2, som år for år viser en optælling af antal artikler publiceret af instituttets medarbejdere i de tre absolutte toptidsskrifter inden for statskundskab; det er tidsskrifter som vel at mærke har eksisteret i hele den undersøgte periode.

Den første registrerede artikel i et af disse tre tidsskrifter kom i 2005,<sup>2</sup> og fra og med 2009 har instituttet hvert år haft registreret minimum én artikel i et af disse tre tidsskrifter. Samtidig har der, som det fremgår af figur 2, været en klar vækst over tid, og i de seneste to fulde kalenderår (2020-2021) har forskere ansat ved instituttet været forfattere/medforfattere til i alt 15 artikler i disse tre toptidsskrifter.

Forskning er kun én af instituttets kerneopgaver. En anden kerneopgave er undervisning. Over årene er instituttet blevet involveret i flere forskellige uddannelser, blandt andre Fleksibel master i offentlig ledelse (FMOL), som udbydes i samarbejde med SDU, og bacheloruddannelsen i Politik og Økonomi, som udbydes i samarbejde med Økonomisk Institut. Det er dog stadig statskundskabsuddannelsen, som er flagskibet i instituttets undervisningsportefølje, og figur 3 viser udviklingen, år for år, i antallet af færdiggjorte specialer på kandidatuddannelsen i statskundskab.

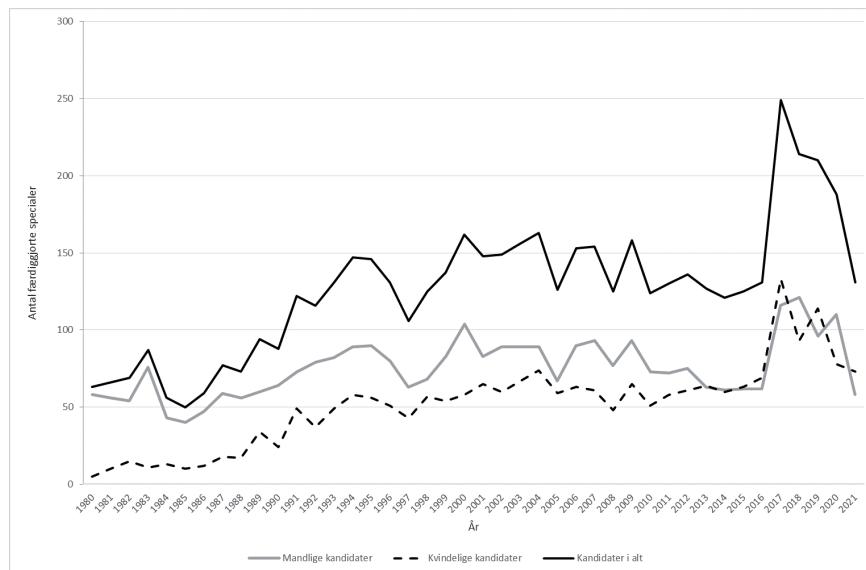
2 Allerede i 1976 publicerede Erik Damgaard, som fra 1985 til 2009 var ansat som professor ved instituttet, dog sammen med Jerrold G. Rusk en artikel i *American Journal of Political Science*.

Figur 2: Antal årlige udgivelser i de tre toptidsskrifter inden for statskundskab, 1980-2022



Note: Dækker publikationer i *American Political Science Review*, *American Journal of Political Science* og *Journal of Politics*.

Figur 3: Antal færdiggjorte specialer, 1980-2022



Kilde: Fra og med 2005 er opgørelsen baseret på et udtræk fra bibliotekets specialedatabase. Tak til Kirsten Krogh Kruuse for levering af data. Før 2005 bygger opgørelsen på optællinger i instituttets årbøger, som er foretaget af studentemedhjælper Anna Kirk Larsen.

Der har været en markant stigende produktion af kandidater i statskundskab fra 1980 til 2021. Fra midten af 1980'erne og frem til midten af 1990'erne vokser antallet af færdiggjorte specialer fra ca. 50 til ca. 150, hvorefter det stabiliserer sig omkring 150 specialer om året. Vi kan ikke med sikkerhed redegøre for årsagen til den store stigning og det efterfølgende store fald omkring 2016, men det bedste bud er, at det skyldes tilpasninger til fremdriftsreformen, hvor mange specialer, som ikke var færdiggjorte, blev indleveret temmelig hurtigt. Der er over tid kommet enændret kønsfordeling blandt kandidaterne i statskundskab. Kvinder er gået fra at udgøre en mindre del af de færdige kandidater til i dag at udgøre omtrent halvdelen.

Væksten i både omfang og kvalitet af instituttets forskning har således været foreneligt med en markant højere kandidatproduktion end tidligere. Der har ikke på det organisatoriske niveau været tale om, at én resultatdimension, forskning, har substitueret en anden resultatdimension, uddannelse.

I forhold til instituttets samfundsbidrag må det antages, at den stigende produktion af kandidater har sat et aftryk på samfundet, men om dette udgør et så unikt bidrag, at dets fravær vil kunne mærkes, kan ikke i sig selv læses ud af tallene i figur 3. Samfundsbidrag er naturligvis en svær størrelse at måle, men vi kan komme det lidt nærmere ved at se på, hvorvidt kandidaterne når de højeste og mest indflydelsesrige stillinger på det relevante arbejdsmarked. At dette er og har været et selvstændigt mål afspejles desuden i instituttets selvdefinerede rolle som ”magtens rugekasse”. I tråd med denne forståelse af samfundsbidrag viser figur 4 udviklingen i andelen af departementschefer, som har en kandidatgrad fra Institut for Statskundskab.

Figur 4: Procent af departementschefer som er kandidater fra IFSK, 1980-2022

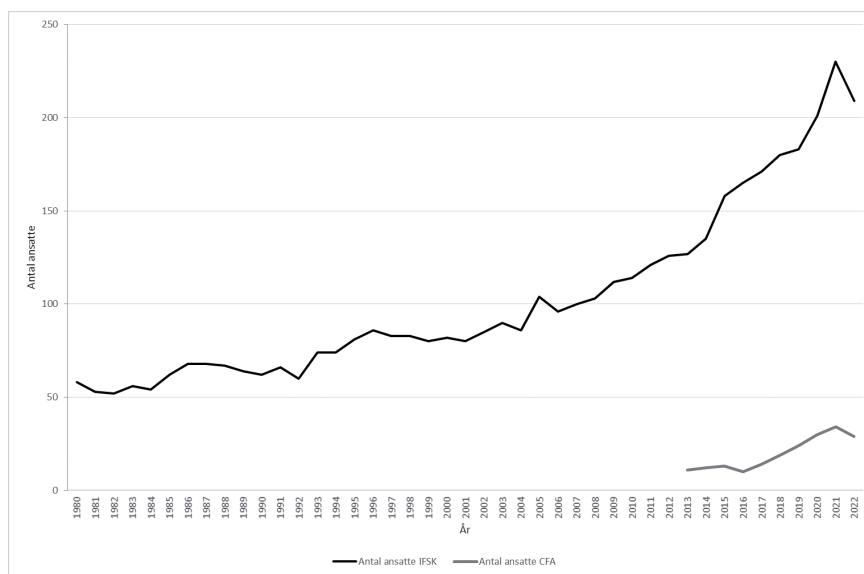


Note: Data er venligst stillet til rådighed af Amalie Trængbæk.

Fra de tidlige 1990'ere begyndte instituttet at levere departementschefer til ministerierne. I 2022 udgør instituttets kandidater næsten en tredjedel af alle departementschefer. Instituttets kandidater har således fået en helt central rolle i den administrative topledelse i ministerierne. Det gælder også i kommunerne, hvor 19 ud af 98 kommunaldirektører, knap. 20 pct., er kandidater fra IFSK.<sup>3</sup> Disse tal, som kun dækker de allerøverste ledelsespositioner i den offentlige sektor, indikerer, at instituttet gennem statskundskabsuddannelsen sætter et væsentligt aftryk på den offentlige sektor.

Når det er lykkedes Institut for Statskundskab at øge både forskning og undervisning markant, hænger det sammen med, at der i samme periode er sket en vækst i instituttets størrelse. Den vækst fremgår af figur 5, som viser udviklingen i antal ansatte på instituttet. For at kunne sammenligne tallene over tid er udviklingen i antal ansatte på CFA opgjort særskilt.

Figur 5: Antal ansatte på IFSK og CFA, 1980-2020



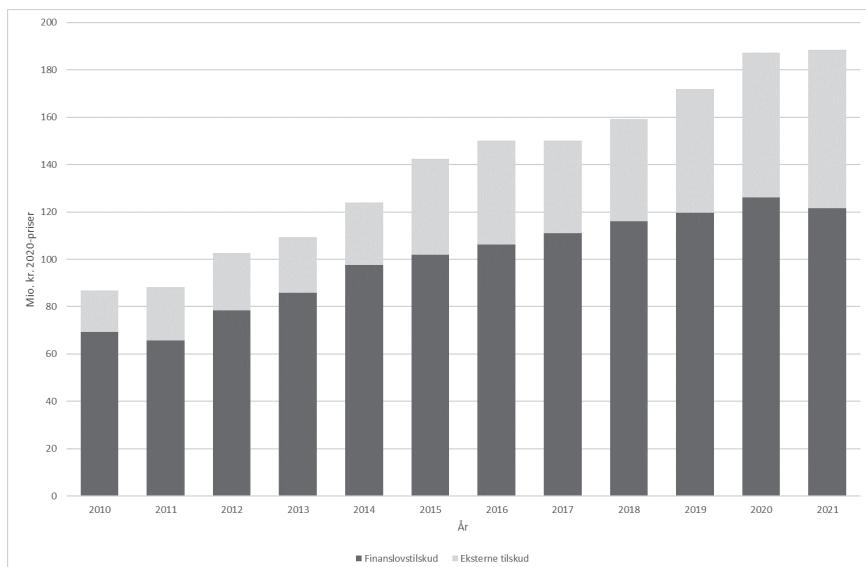
Kilde: Fra 1980 til 2004 bygger data på oplysninger i instituttets årbøger, som studentermedhjælper Anna Kirk Larsen har gennemlæst. Data om 2005 og 2006 er taget fra universitetets årsberetning. Fra og med 2008 er oplysningerne tilvejebragt af Hans Vestman Jensen.

Fra 1980 og frem til omkring 2005 voksede instituttet gradvist fra ca. 50 til ca. 100 ansatte. Derefter øges væksthastigheden, og på godt og vel ti år fra 2008 til 2020 fordobles antallet af medarbejdere fra ca. 100 til ca. 200. Der spores altså også i denne graf et brud, som sætter ind i de tidlige 00'ere. Hvad angår køns-sammensætningen i det videnskabelige personale, var mere end ni ud af ti ansatte i begyndelsen af 1980'erne mænd. Den andel er gradvist faldet over tid til lige knap syv ud af ti.

3 Registreringen er foretaget i september 2022.

Instituttets primære produktionsfaktor er human kapital. Derfor er det ikke overraskende, at væksten i antallet af ansatte afspejler sig i en vækst i instituttets indtægter. Figur 6 viser for perioden 2010 til 2020 udviklingen i de to primære indtægtskilder for instituttet: finanslovstilskud og eksterne bidrag. Eksterne bidrag vedrører først og fremmest forskning, fx finansiering af forskningsprojekter og centre, imens midler fra finansloven også i høj grad vedrører undervisning. Som det fremgår af figur 6, er begge indtægtskilder vokset i perioden, men de eksterne tilskud er vokset relativt mest. I 2010 var finanslovstilskuddet fire gange så højt som det eksterne bidrag. I 2020 er finanslovstilskuddet kun dobbelt så stort som instituttets eksterne bidrag. Dertil kommer, at på grund af tilskudssystemet på Aarhus BSS i denne periode blev også basisbevillingen over finansloven højere som følge af blandt andet instituttets optjening af BFI-point<sup>4</sup> og evne til at tiltrække konkurrenceudsatte forskningsmidler.

Figur 6: Udviklingen i finanslovsmedler og eksterne bidrag, IFSK 2010-2021



Note: Instituttet har i perioden også haft andre indtægter end dem, der er medtaget i figuren. Instituttet har desuden haft udgifter til andet end lønomkostninger. Den største udgiftspost ud over løn er "interne bidrag" til universitetet, som i regnskabet for 2021 beløber sig til godt 62 mio. kr. (2020-priser). Tak til Hans Vestman Jensen for tilvejebringelse af regnskabsoplysningerne.

Vi kan ikke konkludere, hvorvidt det er væksten i instituttets indtægter og antal ansatte, der har drevet væksten i både kvalitet og omfang af forskningspublikationer og uddannede kandidater. En betydelig del af instituttets voksende indtægter skyldes netop succes med at hjemtage større, konkurrenceudsatte forskningsmidler. Den succes har i sig selv muliggjort den vækst i antallet af forskere, som

4 BFI-pointene var et mål- og resultatstyringssystem, som blev indført for i højere grad at gøre fordelingen af basismidler mellem universiteterne afhængig af kvaliteten af den forskning, der blev publiceret (se Mouritzen, 2018).

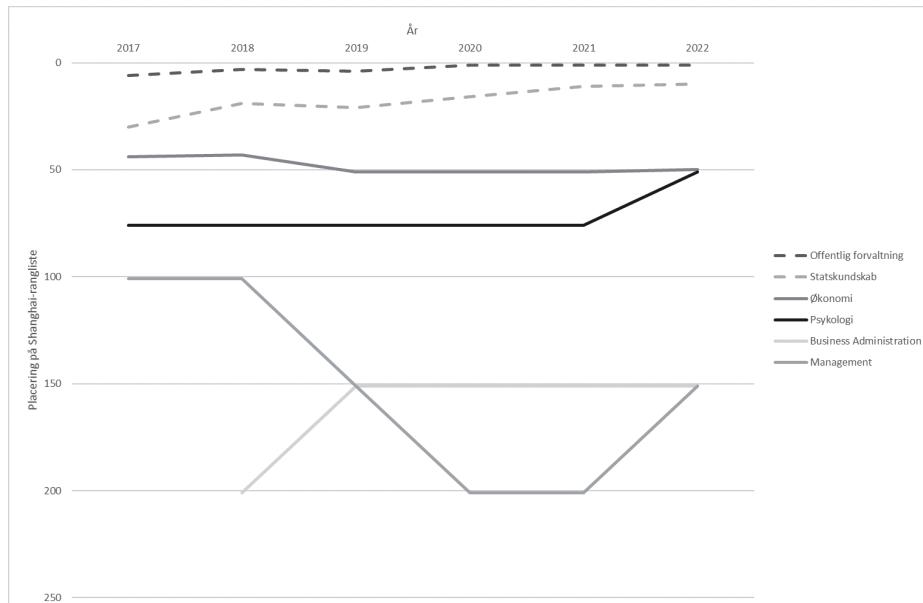
har hjemtaget nye bevillinger. Det ligner med andre ord det svinghjul (udfoldes nedenfor), som Collins (2001) bruger til at beskrive bevægelsen fra en god til en fremragende organisation.

At instituttet i stadig stigende grad har formået at få eksterne aktører til at finansiere instituttets forskning kan desuden ses som en indikation på, at instituttet har en bredere samfundsmaessig relevans. Det kommer blandt andet til udtryk ved de tre store forskningscentre, som IFSK i dag helt eller delvist er vært for: Trygfondens Børneforskningscenter, Kronprins Frederiks Center for Offentlig Ledelse samt grundforskningscentret for Eksperimentel-Filosofiske Studier af Diskrimination. Dertil kommer aktuelt fem store ERC-bevillinger, hvilket er et enestående antal ERC-bevillinger for et dansk samfundsvidenskabeligt institut.

Instituttets udvikling fra 1980 til 2022 støtter hypotesen om, at det er gået fra godt til fremragende. Der har været vedvarende gode og stadigt bedre resultater i forhold til særligt forskningen, og instituttet har sat et markant aftryk på samfundet. Udviklingen kan dog i principippet være del af en generel bevægelse for samfundsvidenskab på Aarhus Universitet. For at afklare det inddrager vi Shanghai-rangeringen af Aarhus Universitet inden for andre samfundsvidenskabelige fagdiscipliner. Denne sammenligning, som er vist i figur 7, er begrænset af, at Shanghai-ranglisterne kun har været offentligjort siden 2017.

Aarhus Universitet klarer sig ifølge Shanghai-ranglisten langt bedre inden for statskundskab og offentlig forvaltning, som er centrale på Institut for Statskundskab, end inden for andre samfundsvidenskabelige discipliner som økonomi,

Figur 7: Shanghai-rangering af Aarhus Universitet, forskellige samfundsfaglige discipliner, 2017-2022



Note: Ved en lavere rangering end 49 opgøres placering i intervaller (fx 50-74). Den højeste mulige rangering i intervallet er i dette tilfælde angivet.

management, psykologi og virksomhedsledelse.<sup>5</sup> Samtidig er det kun disse to discipliner, der har haft en tydelig trend mod en bedre rangering siden 2017.

## Hvordan er Institut for Statskundskab gået fra god til fremragende?

Collins' (2001, 2011) teori, om hvordan en organisation går fra god til fremragende, udpeger fem nødvendige faktorer (se boks 1). Vi bruger disse faktorer til at fortolke, hvad der kan have drevet instituttets transformation. Vores fortolkning bygger vi op om nogle nedslagspunkter i instituttets historie fra før transformationen begyndte og frem til i dag. Det skal understreges, at denne fortolkning i bedste fald kun kan kategoriseres som en meget tentativ analyse af væsentlige begivenheder i instituttets nyere historie.

I forhold til den første faktor (boks 1) om betydningen af ydmyge og viljestærke ledere, som ikke kommer ridende ind udefra for at redde organisationen, har instituttet udviklet sig som forventet ud fra Collins teori. En lang og ubrudt række af internt rekrutterede professorer har besiddet institutlederposten. Samtidig har disse institutledere fra starten af 00'erne fået mere magt (men delt med dekan og rektor), imens instituttets tidligere stærke afdelinger med en professor i spidsen har fået en mindre central position. Institutleder fra 2001 til 2004, Georg Sørensen, beskriver udviklingen sådan:

min lederperiode [blev] en del af overgangen fra det gamle system, med egenrådige afdelinger ledet af nogle få selvbevidste professorer, og det nye system, hvor magten blev koncentreret i toppen, hos rektor, dekan og institutleder (i den rækkefølge) (G. Sørensen, 2020: 129).

Fra 2005, hvor Jens Blom-Hansen overtog posten, har institutlederne sidset hen over et formelt stillingsudløb, hvilket betyder, at de har valgt at tage stillingen igen. Det taler for, at det har været ledere, som har villet ledelse. Samtidig har det været ledere med et stort og langvarigt kendskab til instituttet, og de har siden starten af 00'erne i høj grad fastholdt det samme overordnede fokus på international publicering.

Som det kendes fra universitetsverdenen generelt, har instituttet i høj grad haft fokus på at rekruttere medarbejdere, som kan både forske og undervise. Ansøgerens specifikke forskningsemne har været mindre vigtigt. Fra starten af 2010'erne blev der indført nogenlunde forudsigelige tidsintervaller mellem stillingsopslag til adjunkt, lektor og professor. Desuden blev opslagene brede, således at der ikke blev søgt efter bestemte kompetencer. Der har ikke været centralt fastsatte satsninger på bestemte forskningsemner, men i stedet er der blevet sat rammer for, at forskere og forskergrupper selv har kunnet udvikle og skaffe finansiering understøttet af instituttet. Den decentrale autonomi til at vælge forskningsemner har været særdeles stor.

---

<sup>5</sup> Sammenligner vi med andre statskundskabsinstitutter på danske universiteter, ligger Institut for Statskundskab på Aarhus Universitet klart placeret.

Boks 1: Faktorer bag en bevægelse fra god til fremragende

1. **Ydmyge og viljestærke ledere.** Gode ledere rummer modsætningen at være målrettede uden at sætte sig selv i centrum. Det er typisk internt rekrutterede ledere. Vision og retning er vigtigt, men ledere behøver ikke være karismatiske.
2. **Sætter mennesker først.** Fokus er på at skabe en kompetent og motiveret gruppe medarbejdere. Først derefter kommer den strategiske overvejelse om, hvad der skal produceres.
3. **En styrende idé.** Idéen skal skabe overlap mellem: 1) Hvad man kan blive bedst til, 2) hvad der skaber resultater, og 3) hvad folk i organisationen er passionerede omkring. Det kan igangsætte et svinghjul, der i starten drejer tungt og langsomt, men det går stadig hurtigere og lettere, efterhånden som der skabes momentum. Forandringer sker løbende og evolutionært og ikke revolutionært gennem store reorganiseringer.
4. **Stopper forstyrrende aktiviteter.** Ledelsen beskytter organisationen imod forstyrrelser. Der må træffes ubehagelige valg såsom at opgive opgaver eller skille sig af med medarbejdere, som ikke kan finde sig til rette i den styrende idé.
5. **Autonomi og disciplin.** Der arbejdes målrettet mod resultater, men de ansatte har stor frihed i deres arbejde. Det forener retning og koordination med den autonomi, som er forudsætningen for at arbejde kreativt og med høj motivation. Detaljeorienteret styring og ledelse bliver unødvendigt.

(Collins 2001, 2011)

Samtidig har der fra midten af 00'erne eksisteret, hvad vi vil betegne som en central styrende idé bag udviklingen af instituttet, nemlig at instituttet skal øge sit bidrag til den internationale forskning. Opgaver som undervisning og formidling er stadig vigtige, men de har ikke haft samme fokus. I stedet opfattes de som komplementære med hovedidéen i den forstand, at en stærkere international forskning også fører til bedre forskningsbaseret undervisning samt formidling til samfundet.

Denne styrende idé står stadig tydeligt i instituttets strategi, som er at øge antallet af publikationer i de bedste og mest anerkendte internationale tidsskrifter, skaffe mere ekstern finansiering og mere international rekruttering som et middel til dette (<https://ps.au.dk/om-instituttet>). Den styrende idé er blevet understøttet af en økonomimodel på Aarhus BSS, hvor mere giver mere. Flere eksterne bevillinger giver også en større andel af finanslovsmidlerne til forskning, hvorfor det stærke fokus på international forskning understøttes yderligere af det eksterne finansieringssystem.<sup>6</sup> Under den nuværende institutleder, Peter Munk Christian-

<sup>6</sup> Se <https://medarbejdere.au.dk/administration/oekonomi/oekonomi-paa-fakulteterne/oekonomi-paa-aarhus-bss/kontering-paa-aarhus-bss/beskrivelse-af-oekonomimodellen>.

sen, er der sat et formaliseret internt peerreviewsystem op, som kan hjælpe med at kvalificere ansøgninger om større eksterne forskningsmidler, inden de sendes afsted.

Fra de tidlige 00'ere blev der i instituttets lokallønsaftale indført vederlag for international tidsskriftspublicering, hvilket er bevaret til i dag, hvor der gives vederlag for niveau 2 tidsskrifter i BFI (6.000 kr.). Der indgår ikke dansksprogede tidsskrifter i denne kategori. Samtidig gives der et ekstra højt vederlag for publicering i en mindre gruppe af særligt attraktive tidsskrifter (10.000 kr.). Ved samarbejde med forskere fra andre forskningsinstitutioner forhøjes beløbene, og den største forøgelse sker, hvis man samarbejder med forskere fra ikke-danske forskningsinstitutioner (Institut for Statskundskab, 2021). Det er vores vurdering, at dette fokus på international publicering – understøttet af penge- og avancementsincitamenter – generelt er blevet oplevet som understøttende for forskningsfagligheden på Institut for Statskundskab. Den udhuling af den indre motivation, som kendes fra andre steder i universitetsverdenen ved brug af incitamenter (Andersen og Pallesen, 2008; Mouritzen, 2018), skete ikke på Institut for Statskundskab.

Hermed blev der sat et svinghjul i gang. Instituttet kunne med sine forskere blive bedre til at publicere internationalt. Det gjorde det muligt at skaffe flere eksterne ressourcer, hvilket igen øgede andelen af finanslovmidler givet fakultets økonomimodel. Samtidig var instituttets forskere passionerede for at bidrage med artikler på den internationale forskningsscene. Og med flere ressourcer og stærkere renommé var der igen bedre mulighed for at rekruttere forskere fra både Danmark og udlandet. Hvilket igen førte til endnu flere internationale artikler.

Derudover har Institut for Statskundskab undgået meget forstyrrende eksterne beslutninger, samtidig med at man internt har prøvet at skabe rammer, som kan understøtte forskning på et højt niveau og i et stort omfang. Der har således ikke været større reformer, hvor instituttet er blevet fusioneret med andre institutter eller gennemført andre større ændringer i instituttets virke. Internt har man på ledelsesniveau fået skabt en organisation, hvor institutlederen understøttes i at kunne udøve ledelse frem for at drukne i administration. Det var en bevægelse initieret af Jens Blom-Hansen, som er blevet videreført af de to efterfølgende institutledere, Thomas Pallesen og Peter Munk Christiansen.

I sin tid som institutleder var Jens Blom-Hansen involveret i at udskille opgaver, som nok var centrale for instituttet, men det var ikke længere vigtigt for den styrende idé, om de blev udført (trykkeriet) eller administreret på institut- eller fakultetsniveau (bibliotek):

Det var fornuftige beslutninger. Men for de involverede var det store omvæltninger. Og det betød farvel til mange medarbejdere, som i mange år loyalt havde tjent Instituttet (Blom-Hansen, 2020: 158).

Andre eksempler på svære beslutninger, som blev gennemført med bemærkelsesværdig lille medarbejdermodstand, er udvidelsen af den ugentlige undervisningstid på seminarer fra to til tre timer om ugen samt inddragelsen af medarbejdernes ret til undervisningsfrihed hvert ottende semester. Begge tiltag blev gennemført, da Thomas Pallesen var institutleder.

Endelig er det vores vurdering, at instituttet har været og stadig er præget af en kultur med stor ansvarlighed og målrettethed på både afdelings- og individniveau, samtidig med at der er stor autonomi i udførelsen af opgaverne. Et eksempel på dette er, at instituttet fungerer med et meget aggregeret system for undervisningsnormer, hvor der fx ikke registreres tid for løsning af mindre, kollektive opgaver, og hvor der generelt ikke er nogen detaljeret registrering af tidsforbruget på de opgaver, der varetages. Der opereres med brede kategorier og i metermål. Dertil kommer, at medarbejdere sparer op og ned i systemet til registrering af undervisningsopgaver, hvorfor der ikke er brug for detaljeret ledelse af de ansattes undervisningsomfang. Jørn Loftager har beskrevet dette som en særlig kultur, hvor man har en velfungerende arbejdsdeling, der ikke kræver meget central styring:

På en eller anden måde er der udviklet det, man (...) kan karakterisere som en solidaritetsskabende spontan arbejdsdeling, hvor forholdet mellem del og helhed, individ og fællesskab fungerer mere som et plussums- end som et nulsumsspil (Loftager, 2020: 87).

## Fra god til fremragende til ...?

Vi har i dette kapitel belyst Institut for Statskundskabs udvikling over de seneste fire årtier baseret på en række indikatorer suppleret med nedslagspunkter i udvalgte ledelsestiltag i løbet af perioden. Vores konklusion er, at instituttet, baseret på den forståelsesramme som dette kapitel har anlagt, i perioden er gået fra god til fremragende. Der kan naturligvis anlægges andre forståelsesrammer, og der er fra tid til anden også blevet fremført mere kritiske syn på udviklingen. Fx er det blevet hævdet, at instituttet i for høj grad er blevet til en fabrik af artikler til særligt amerikanske tidsskrifter (C. Sørensen, 2020; G. Sørensen, 2020), og at den forskning, som udføres på instituttet, i for høj grad er baseret på kvantitative forskningsmetoder, som er særligt velegnede til de prestigiøse amerikanske tidsskrifter (Harrits, 2020). I sin biografi om grundlæggeren af dansk statskundskab, Erik Rasmussen, rejser Peter Nedergaard (2021: 11) desuden en advarsel om at bevare instituttets bidrag til samfundet. Det samme gør Jørn Loftager ved at henvise til Leo Strauss' beskrivelse af statskundskaben:

It fiddles while Rome burns. It is excused by two facts: It does not know that it fiddles, and it does not know that Rome burns (Loftager, 2020: 91).

De kritiske røster er værd at tage alvorligt, men de modsætninger til samfundsrelevans og interesse, som der her trækkes frem, er svære at finde tydeligt belæg for. Flere af instituttets største eksternt finansierede forskningsprojekter har et anvendelsesorienteret fokus, som det er svært at finde tilsvarende tidligere i instituttets historie. Og i forbindelse med den største samfundskrise i nyere tid, covid-19-pandemien, var flere af instituttets forskere stærkt engagerede i samfundets håndtering af denne krisen.<sup>7</sup> Professor Michael Bang Petersen fik sågar Uddannelses- og Forskningsministeriets "Forskningskommunikationspris 2022" for sin forskning og formidling gennem coronakrisen. Dertil kommer, at institut-

<sup>7</sup> Se fx <https://hope-project.dk/#/> og Folketinget (2021).

tets forskere for tiden er stærkt involverede i at producere viden om blandt andet polarisering, integration, ulighed, sikkerhed, demokrati og bæredygtighed.

Men hvad skal Institut for Statskundskab gøre nu? Det er i dette kapitel vist, at det svinghjul, som Collins taler om, efterhånden løber endog meget hurtigt på IFSK. Er målet fortsat vækst i internationalisering og i antal medarbejdere, eller er det tid til at foretage en skarpere prioritering af forsknings-, formidlings- og undervisningsopgaver, herunder en opdatering af instituttets flagskib: statskundskabsuddannelsen? Det er langtfra givet, at den opnåede status som *fremragende* kan opretholdes. Faktisk handlede Jim Collins' første bog, *Built to last* (opdateret i Collins og Porras, 2005), netop om, hvad der kendetegner virksomheder, som vedvarende præsterer fremragende. Hvor godt instituttet håndterer den udfordring, må de kommende år vise.

## Litteratur

- Andersen, Lotte Bøgh og Thomas Pallesen (2008). Not just for the money? *International Public Management Journal* 11 (1): 28–47.
- Andersen, Lotte Bøgh, Andreas Boesen og Lene Holm Pedersen (2016). Performance in public organizations: Clarifying the conceptual space. *Public Administration Review* 76 (6): 852–862.
- Blom-Hansen, Jens (2020). I statskundskabens tjeneste, pp. 170-182 i Poul Erik Mouritzen (red.), *Livet i magtens rugekasse: Fortalt gennem fem generationer*. Aarhus: Politica.
- Collins, Jim (2001). *Good to great: Why some companies make the leap ... and others don't*. London: Random House.
- Collins, Jim (2011). Level 5 leadership: The triumph of humility and fierce resolve. I HBR (red.), *HBR's 10 Must Reads on Leadership*. Boston: Harvard Business Review Press.
- Collins, Jim og Jerry I. Porras (2005). *Built to last: Successful habits of visionary companies*. London: Random House Business Books.
- Folketinget (2021). *Håndteringen af covid-19 i foråret 2020. Rapport afgivet af den Folkeetingets Udvælg for Forretningsordenen nedsatte udredningsgruppe vedr. håndteringen af covid-19*. København: Folketinget.
- Harrits, Gitte Sommer (2020). Levet liv i rugekassen, pp. 183-194 i Poul Erik Mouritzen (red.), *Livet i magtens rugekasse: Fortalt gennem fem generationer*. Aarhus: Politica.
- Institut for Statskundskab (2021). Aftale om lokale kriterier for tildeling af kvalifikationsstillæg og engangsvederlag til VIP-Ansatte ved Institut for Statskundskab og hertil hørende Center for Forskningsanalyse. [https://ps.medarbejdere.au.dk/fileadmin/site\\_files/filer\\_statskundskab/Politikker\\_og\\_aftaler/Lokalaftale\\_Institut\\_for\\_Statskundskab\\_marts\\_2021.pdf](https://ps.medarbejdere.au.dk/fileadmin/site_files/filer_statskundskab/Politikker_og_aftaler/Lokalaftale_Institut_for_Statskundskab_marts_2021.pdf).
- Loftager, Jørn (2020). Statskundskab mellem demokrati og teknokrati, pp. 76-91 i Poul Erik Mouritzen (red.), *Livet i magtens rugekasse: Fortalt gennem fem generationer*. Aarhus: Politica.
- Mouritzen, Poul Erik (2018). *En fremmed kommer til byen: Ti år med den bibliometriske forskningsindikator*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Nedergaard, Peter (2021). *Erik Rasmussen: Manden, der skabte dansk statskundskab*. København: Djøf Forlag.
- Sørensen, Curt (2020). Fra arbejderdreng til professor, pp. 32-47 i Poul Erik Mouritzen (red.), *Livet i magtens rugekasse: Fortalt gennem fem generationer*. Aarhus: Politica.

Sørensen, Georg (2020). As good as it gets: Mit liv med rugekassen, pp. 123-133 i Poul Erik Mouritzen (red.), *Livet i magtens rugekasse: Fortalt gennem fem generationer*. Aarhus: Politica.

## Kapitel 12

# Fra villaforskere, over supermen til kønsdiversitet – vores oprør af i går og måske i morgen

Vibeke Lehmann Nielsen og Helle Ørsted Nielsen

Kønsskævheden<sup>1</sup> i akademia – eller rettere manglen på kvindelige forskere – har, med varierende styrke, været på dagsordenen i de knap 25 år, vi har været i universitetsverdenen. Der har været holdt et utal af konferencer, workshops og møder. Taskforces har været nedsat. Bunkevis af rapporter, opgørelser, hensigts-erklæringer, strategipapirer og handleplaner er blevet udarbejdet på nationalt, universitets-, fakultets- og institutplan. Forskningsprojekter med fokus på årsager og mekanismer samt evalueringer af forsøg med initiativer udarbejdes løbende. Masser af hårde, bløde, kreative, modige – og indimellem knap så modige – initiativer er blevet sat i søen. Og næsten lige lidt har det hjulpet. Institutledere har haft hænderne oppe i ren begejstring over tallene det ene år – for så skuffet at sænke dem igen få år efter.

Der er således intet nyt i, at kønsfordelingen i det videnskabelige personale generelt er skæv på universitetsinstitutter, og at jo højere man kommer op i stil-lingskategorierne, desto større bliver skævheden – fænomenet *leaking pipe line* (Goulden, Mason og Frasch, 2011). Tallene nedenfor, vedrørende Institut for Statskundskab, illustrerer det. Og det på trods af at instituttet i en lang årrække har haft noget nær 50-50 kønsfordeling på studentersiden.

Formålet med kapitlet er derfor at invitere til refleksion over nogle af de kønsskævvridende mekanismer og udfordringer, der opstår, når grundlæggende arbejdsvilkår og værdimæssige forestillinger i akademia praktiseres i en kontekst, hvor mænd og kvinder ikke er lige eller ens. Påstanden er, at vi fejler, hvis vi alene betragter manglende kønsdiversitet som et spørgsmål om faktorer på aktør-hhv. organisationsniveau, der lige skal tunes lidt mere. Vi er kommet et stykke af vejen – og kan sikkert komme længere endnu – via initiativer målrettet de to niveauer, men vi kommer aldrig i mål, hvis vi ikke tager en grundlæggende diskussion af, hvilke værdier og arbejdsvilkår der skaber grobund for ”den gode forsker” og forskningskvalitet.

Heldigvis giver festskrifter modsat de traditionelle kanaler for videnskabeligt arbejde en output-kanal, hvor man kan reflektere over og diskutere emner med reference til et bredere, men – indrømmet – også løsere vidensgrundlag end nor-

---

1 Der opereres i denne artikel med en binær – genetisk – definition af køn, selvom vi anerkender, at ikke alle mennesker identificerer sig med en sådan definition.

Tabel 1: Kønsfordelingen på Institut for Statskundskab, gennemsnit 2016-2021, fordelt på videnskabelige stillingskategorier\*, \*\* (pct.)

	Kvinder	Mænd
Ph.d.	39	61
Postdoc	27	73
Adjunkt	34	66
Lektor	29	71
Professor	15	85

\* Data er baseret på antal hoveder og ikke års værk. Bestandsdata stammer fra AUHRA, bortset fra ph.d.-data, der stammer fra Research planner og dermed tæller alle indskrevne ph.d.-studerende (dvs. alle ansatte og ikke ansatte (4 + 4 del a, samt ansatte andetsteds end AU)).

\*\* Lektor dækker over både lektor og seniorforsker.

malt. For lad det være sagt: Ingen af os forfattere er forskere i køn og akademia. Til gengæld har vi mange års levet arbejdsliv som kvindelige forskere på Institut for Statskundskab, nærmere bestemt i samme afdeling som Jens, nemlig Afdelingen for Offentlig Forvaltning og Ledelse.

Vi begyndte begge som ph.d.er omkring årtusindskiftet. Vibeke som den første kvindelige ansatte i afdelingen. Det var dengang, afdelingen kunne sidde rundt om et mellemstort mødebord, man måtte ryge under møderne, og nogle af de ældre herrer gryntede småfrustreret, hvis man uforvarende var kommet til at sætte sig på det, de anså som deres plads.

Men hvorfor skrive om kønsdiversitet i et festskrift til Jens? Tjaa, først og fremmest fordi Jens som institutleder, ph.d.-vejleder og kollega gennem årene har været konfronteret med og engageret i problemstillingen. Endvidere deltog Jens i 2021-2022 sammen med den ene af kapitlets forfattere i Institut for Statskundskabs Kønsdiversitetsudvalg.

Det er data indsamlet i forbindelse med udvalgets arbejde, som danner grundlag for kapitlet. Data består af interview med fem mandlige og syv kvindelige tidligere videnskabeligt ansatte ved Institut for Statskundskab, som selv aktivt havde forladt instituttet inden for de sidste ti år, interview med seks mandlige og seks kvindelige nuværende ansatte ved instituttet, fordelt på stillingskategorier, samt gruppeinterview med i alt fire instruktører – 2 mænd og 2 kvinder (se rapporten *Kønsskævhed på Institut for Statskundskab – problemdiagnose og anbefalinger*, Nielsen et al., 2022).

## Hvorfor gå op i kønsdiversitet?

Organisatorisk kønsdiversitet er på mange måder et simpelt deskriptivt begreb, nemlig spørgsmålet om en organisations kollektive blanding af mænd og kvinder (Thomas, 1995: 246). Hvor stor andel mænd hhv. kvinder er der i organisationen? Begrebet er således et operationelt mål for lige repræsentation. Når spørgsmålet

om forskningsinstitutioners kønsdiversitet har realpolitisk og forskningsmæssig interesse, skyldes det imidlertid følgende fire argumenter for større kønsdiversitet:

1. Optimering af ressourcepool. Som forskningsinstitution har man interesse i at få adgang til så stor en andel af den kvalificerede ressourcepool som muligt. Dette sker ikke, hvis kvinder i højere grad end mænd selekteres hhv. selvselektører fra.
2. Diversitetseffekter. En forskningsinstitution har interesse i at opnå disse effekter, der opstår, dels ved at forskellige kompetencer, erfaringer og interesser er repræsenteret i organisationen, dels ved at diversiteten i sig selv sikrer dynamik og forandring.
3. Repræsentativitet som norm. Det betragtes som en værdi, at et offentligt universitetsinstitut afspejler kønsfordelingen i det omgivende samfund.
4. Rettighedsargument. Mænd og kvinder har lige ret til – og skal dermed have lige muligheder for – en akademisk karriere, og det har et offentligt universitetsinstitut et moralsk og politisk ansvar for at sikre.

Argument 3 og 4 er af normativ karakter, mens de første to er strategisk rationelle. Rationalet er altså, at forskning og undervisning på et institut som Statskundskab kræver diversitet i viden, forskningsinteresser og kompetencer på organisationsniveau, samtidig med at det kræver specialiseret ditto på individniveau. En stærk forskningsorganisation må derfor kunne tiltrække, anerkende og fastholde en diversitet af kompetente specialiserede individer.

Ifølge litteraturen opstår könsskævhed i akademia generelt gennem et samspil af følgende tre mekanismer (Nielsen, 2015):

1. Relativt færre kvinder end mænd ansøger om de forskellige stillinger (rekutteringsudfordringer)
2. Relativt flere kvinder frasorteres i ansættelsesrunder (ubevidst selektionsbias samt implicit bias i vilkår for kvalificering)
3. Relativt flere kvindelige ansatte forlader aktivt akademia (fastholdelsesudfordringer).

Danske universiteter har haft en tradition for at adressere könsskævhedsproblematikken på individniveau – særligt inden for en *fixing the women*-tilgang der forklarer uligheden som et resultat af individuelle faktorer, såsom kvinders ambitionsniveau eller motivationer. Her handler tiltagene om at tilpasse kvinderne til forskerverdenen (fx via mentorordninger) (Nielsen, 2016).

Ikke meget tyder dog på, at disse tiltag i sig selv har stor effekt på könsskævheden. Det bør ikke undre, når man har in mente, at der allerede på vejen til et ph.d.-stipendium vil være foregået en selvselektions- og selektionsproces, hvorfor der på rigtig mange faglige og personlige parametre allerede ved indgangen til en forskerkarriere er tale om en relativt homogen gruppe. I det indsamlede interviewmateriale ser vi således ikke nævneværdige kønsforskelle med hensyn

til, hvorvidt man føler, man har de kompetencer og personlighedstræk, der skal til for at være i jobbet som universitetsforsker.

Det er da også værd at bemærke, at den store mængde af studier af årsagerne til det vertikalt og horisontalt kønsopdelte arbejdsmarked tilsammen viser, at årsagerne til kønsbias skal findes i et komplekst samspil mellem faktorer på både individ-, organisations- og samfunds niveau (Borchorst, 1984; Preston, 1999).

## Hvor trykker skoen?

I det indsamlede interviewmateriale træder især to forklaringer på den manglende kønsdiversitet på Institut på Statistik ved Aarhus frem (Nielsen et al., 2022). Den ene vedrører fastholdelsesudfordringer, mens den anden vedrører selektionsmekanismer i kvalifikations-/ansættelsessituationen. Begge forklaringer giver anledning til refleksion over grundlæggende vilkår for forskningen anno 2023.

For det første viser analysen, at en kombination af flere faktorer gør, at flere unge kvindelige forskere end mandlige når til et sted i deres karriere, hvor de dels foruddiskonterer, at de sandsynligvis ikke ”står distancen og får ansættelse, når nuværende stillingstrin udløber”, dels tænker ”at det i øvrigt heller ikke er det værd”. De bagvedliggende faktorer omhandler den uformelle karakter af etableringen af forskningssamarbejder, stærk konkurrence om stillinger, et betydeligt arbejds- og forventningspres samt en tendens til, at kvinderne i højere grad end mændene bekymrer sig om livsriski, der kan være forbundet med at bruge mange timer og meget mental energi på arbejde. Det er risici som skilsmisses, barnløshed, tab af andre identiteter end ”forskeren” samt eventuelle børns psykosociale trivsel.

For det andet peger analysen på, at selektionen af mandlige forskere i ansættelsen til især eksternt finansierede postdoc-stillinger hænger sammen med den uformelle karakter, som etableringen af forskningssamarbejder har, samt at der til disse stillinger (som er en væsentlig kanal ind til de faste lektorater) ydermere er forholdsvis uformelle ansættelsesprocedurer, idet beslutningen om ansættelse træffes af den seniorforsker, der ”ejer” bevillingen, vedkommende skal ansættes på.

Hvorvidt ovenstående forklaringer kan generaliseres til andre forskningsinstitutioner, er diskuterbart, men det er værd at bemærke, at hverken de strukturelle faktorer – uformelle samarbejder, konkurrence og arbejdsbyrde – eller de kønsvarierende bekymringer over livsriski nødvendigvis er særegne for Statistik ved Aarhus. Lad det endvidere være sagt en gang for alle: Der er intet i datamaterialet, der indikerer, at mænd – *eller* kvinder – mener, at mænd per se er bedre forskere end kvinder, hverken når det kommer til kognitive evner, personlighedstræk eller forskningsinteresser. Tværtimod ses diversitet som berigende.

Analyseresultaterne lægger imidlertid op til kritisk diskussion af de identificerede faktorer – deres funktionalitet i vores hverdag som forskere, deres årsag samt ikke mindst ønskværdigheden af at ændre dem.

## Uformelle forskningssamarbejder

Som det fremgår, er det uformelle i etableringen af forskningssamarbejder en faktor, som indgår i begge ovenstående forklaringer på manglende kønsdiversitet på instituttet. Den påvirker både kvindernes beslutning om at søge videre i stillingshierarkiet og sandsynligheden for ansættelse i især eksternt finansierede midlertidige stillinger. Kønsskævheden opstår, fordi den uformelle tilgang – på en arbejdsplads med stor overvægt af mænd – skaber kvindemarginaliserende hhv. mandeinkluderende mekanismer. Mændene inviteres ind i flere medforfatsterskaber og får dermed publiceret mere og opnår i højere grad midlertidige stillinger på eksternt finansierede projekter end kvinderne. På samme måde oplever kvinderne, at teams omkring forskningsansøgninger og projekter i højere grad sammensættes ud fra uformelle relationer end ud fra systematisk afsøgning af relevante ressourcer og kompetencer.

Det uformelle bunder til dels i forskningsfriheden. Forskningsfrihed handler således ikke kun om friheden til at definere forskningsmæssige problemstillinger, teorier og metoder, men vedrører også, at forskere i vid udstrækning har friheden til selv at vælge, hvem de vil samarbejde med. Ingen sektions- eller institutleder bestemmer, hvem der skal skrive artikler eller fondsansøgninger sammen. Ingen bestemmer, hvem vi skal ansætte som postdoc i et projekt. Som forskere er vi, så længe vi leverer varen i form af undervisning, gode studentevalueringer, publikationer og hjemtagelse af bevillinger, selvstændige enheder, der i vid udstrækning kører vores egen biks. Gevinsterne herved er flere. Det er en stor motivationsfaktor at arbejde med både det og dem, man selv har valgt at arbejde med. I interviewmaterialet kommer dette blandt andet til udtryk ved, at friheden og fleksibiliteten i arbejdet samstemmende er den mest motiverende faktor. Endvidere kommer det til udtryk ved, at mange betegner nære kollegaer og samarbejdspartnere som ”venner”.

En anden gevinst er, at transaktionsomkostningerne ved samarbejde minimeres. Når samarbejder er groet ud af personlige relationer, bygger de på en allerede etableret enighed om, hvordan der skal arbejdes, hvilke kompetencer man kan forvente af de andre, og man forstår hinandens prioriteringer, sprog og ræsonnementer. Minimering af usikkerhed er væsentligt for en forsker. Ikke fordi forskere er risiko-averse, men fordi forskningsfriheden kommer med to omkostninger, nemlig et betydeligt forskningsansvar og en konkurrencesituation, som i realiteten aldrig stopper.

Hvis projekter/idéer/undervisning ikke leverer i form af et vist antal artikler, succesfulde forskningsbevillinger, gode studentevalueringer etc., så ved man godt, hvis prestige, anerkendelse og fremtidige karrieremuligheder der står i klaskehøjde. Der er ikke andre til at betale prisen end den/dem, som tog chancen, pu-stede en bold op og løb med den. Prisen er potentielt ikke kun såret forfængelighed og søvnløse nætter, men for unge forskere fremtidige stillinger og for ældre mulighederne for forfremmelse, hjemtagelse af fremtidige bevillinger, oprettelse af udbudte fag samt markedsværdien som fremtidig samarbejdspartner.

Derfor bliver det fuldstændig rationelt – på individniveau – at *play it safe*, når samarbejder skal etableres. Men hvorfor er playing it safe kønsbiased? Hvorfor bliver køn et salient selektionskriterie for forskningssamarbejder?

Forskningen i kognitive heuristikker påpeger, at vi som mennesker anvender forskellige mentale genveje eller tommelfingerregler, når vi skal træffe beslutninger og finde løsninger i komplekse situationer, særligt hvis beslutningerne skal træffes under stor usikkerhed og tidspres. Selvom heuristikkerne hjælper os til at bearbejde kompleks information og træffe hurtige beslutninger, risikerer de samtidig at føre til systematiske fejl eller uønskede skævheder (bias) i vores vurderinger og adfærd (Tversky og Kahneman, 1974). Når vi taler om kønsskævhed, er der således to mulige heuristikker på spil, nemlig similaritetsbias og stereotyper. I lighed hermed har litteraturen om køn og akademia traditionelt peget på to grunde (Nielsen, 2015). Dels de såkaldte Rip, Rap og Rup-effekter, dels kønsstereotyper.

Med rod i social identitetsteori (Hogg, Terry og White, 1995; Tajfel og Turner, 1986) er en mulig forklaring på den kvindemarginaliserende og omvendt mandeinkluderende adfærd i forbindelse med etableringen af samarbejdsrelationer dybdepsykologiske identifikationsmekanismer (Rip, Rap og Rup-effekterne). Som sociale dyr har vi en tendens til at behandle de mennesker, vi har et gruppefællesskab med (*in-group*), mere fordelagtigt end dem, vi adskiller os fra, hvilket kan føre til forskelsbehandling og diskrimination af mennesker uden for gruppen (*out-group*) (Hogg, Terry og White, 1995). Så når mænd teamer op med mænd (og kvinder teamer op med kvinder), så vil det ofte være forankret i en *attraction to similarity*-mekanisme. En mekanisme som bliver særlig out-group-ekskludrende, når uformelle in-group-relationer mellem arbejdskollegaer (via fx fodbold, brætspilsaftener, whiskysmagning etc.) kommer til at præge det professionelle arbejde.

En anden forklaring på, at kvinder marginaliseres og fraselekteres i de uformelle samarbejdsrelationer er, at forskere – såvel mandlige som kvindelige – i deres valg af samarbejdspartnere ubevidst trækker på gængse stereotyper om mænd og kvinder. Stereotyper er indlejrede, simplificerede overbevisninger om personer, ting eller adfærd, der er dybt forankret i vores kultur og samfund (Bordalo et al., 2016; McGarty, Yzerbyt og Spears, 2002; Greenwald og Banaji, 1995). Stereotyper er således *idéer* om, hvordan mennesker vil agere alene baseret på den gruppe, som de antages eller umiddelbart ser ud til at tilhøre baseret på demografiske karakteristika som fx køn. Stereotyper er altså ikke nødvendigvis udtryk for reelle forskelle i adfærd, men alene udtryk for vores bevidste eller ubevidste overbevisninger om, hvilke egenskaber mænd hhv. kvinder har, og hvor gode de som følge heraf vil være som samarbejdspartnere.

Hvorvidt og hvor meget de to forklaringer bidrager til at forklare den manglende kønsdiversitet i akademia – og herunder på Institut på Statkundskab – kan vi ikke svare på ud fra vores data. De løsningsmæssige konsekvenser vil imidlertid være at skabe institutionelle rammer, som dels mindsker tidspresset og øger professionalismen særligt i vores projektledelse, så vi i mindre grad trækker på kognitive heuristikker, dels udfordrer vores kognitive heuristikker (fx *awareness-raising* diskussioner/undervisning, guidelines og procedurer i forbindelse med bedømmelses- og ansættelsesarbejde via fx en formel *equity advisor*, eller anden

sparring, som sikrer en *second opinion*). Fælles for sådanne løsninger er, at målet er at ændre vores (mandlige og kvindelige forskeres) syn på hinanden. Vi skal have tid, mulighed, mentalt overskud samt udfordres/opdrages til at betragte hinanden som lige givende og gode samarbejdspartnere, uafhængigt af køn. Gør vi det, vil vi også på lige fod kunne konkurrere – og trives – i jobbet.

Men hvad nu hvis det ikke kun handler om at fikse aktørernes (dvs. forskernes) måde at tænke og handle på i forhold til hinanden, men at kriterierne for at lykkes i en forskerkarriere – både de reelle og de mere mytiske fortællinger om dem – i sig selv er en barriere for kønsdiversitet? Skal vi så bare trække på skuldrene og sige, ”jamen, sådan er forholdene i forskningens jernindustri – live with it”?

## **Fortællingerne om ”den gode forsker”**

Fund i interviewundersøgelsen vidner om, at en sådan barriere findes. Og vores erfaringer gennem vejledninger, mentorskaber og uformel snak og rådgivning af unge kvindelige kollegaer peger i samme retning: Forholdene i den forskningsmæssige jernindustri er ikke videre attraktive for en stor del af de ellers talentfulde, dedikerede og engagerede unge kvinder. Kvinderne føler, som nævnt, at de har kompetencerne og personlighedstrækene til at være i jobbet, men de kommer oftere end mændene til den konklusion, at det ikke er det værd.

Det fremgik således af data, at der er kønsforskelse mht., hvordan man dels tænker om arbejdspresset, dels i praksis søger at kombinere det med livet i øvrigt – særlig livet med små børn. De interviewede kvinder reflekterer og bekymrer sig som nævnt i højere grad end mændene over, at mange arbejdstimer og stort mentalt fokus på arbejde kan vise sig af være en ”fejlinvestering” og medføre store livsrисici. Endvidere vidner datamaterialet om en tendens til, at mænd og kvinder med små børn håndterer arbejdspresset forskelligt. Kvinderne synes i højere grad eksplisit at prioritere børnene højere end arbejdet. Mændene forsøger i højere grad at få arbejdet lidt, mens de er hjemme hos syge børn, er på barsel og har hentet i daginstitution, mens kvinderne ofte først sætter sig til at arbejde igen, når børnene sover, hvilket mændene også gør.

Dele af denne kønsforskelse kan hurtigt forklares med fortsat ulige arbejdsdeling i hjemmet (Halryna og Lyng, 2010; Bygren og Gähler, 2007; Emerek og Bloksgaard, 2010; Lyon og Woodward, 2004), kønsforskelse i parforholdsmønstre mht. alder og karrieretrin (Rothstein, 2012), kønsstereotypet forventningspres (Okamoto og England, 1999; Corcoran og Courant, 1985) og grundlæggende og/eller internaliserede motivationsforskelle (Browne, 2002; Pinker, 2008; Richie et al., 2000) – og så kan vi lukke og slukke diskussionen der. For i så fald er mulige løsninger langt uden for forskningsinstitutionernes egen rækkevidde.

Men hvad nu hvis kvinderne i det store livsperspektiv har fat i den lange ende? Hvad nu hvis lykken ikke –for alle – er en gravsten, hvorpå der står ”XX var den, som fik flest publikationer og de største bevillinger”? Hvad nu hvis vi vendte det hele på hovedet og påstod, at vi alle ville blive lidt mere lykkelige af at tænke og prioritere som kvinderne. Og at forskningens kvalitet ikke ville lide under det.

Kvindefrigørelsen fik kvinderne ind på arbejdsmarkedet – og tak for det! Men prisen er også, at langt de fleste (også forskere) i dag skal have tokarrierefamilier

kørende. Det er krævende. Og hånden på hjertet: Det er en falliterklæring, når de eneste to råd, vi som seniorer kan give, er: 1) Find dig en partner, som vil droppe sin karriere for dig og børnenes skyld, eller 2) Gør som os: Få enten dine børn, inden du påbegynder din akademiske karriere, eller så sent, at karrieren er sikret.

Det er vores påstand, at for at ændre kriterierne for at lykkes i en forskerkarriere skal vi dels kollektivt søge at tilføje en – måske mere ærlig – fortælling om ”den gode forsker”, dels tage en kritisk diskussion af arbejdsvilkår samt de konkurrenceparametre, der bliver praktiseret i bedømmelsessituationer.

Tænker vi tilbage på vores egne forskerkARRIERER, har vi på godt og ondt mentalt bakset med to idealfortællinger om ”den gode forsker”. Idealfortællinger som er langt væk fra vores – og vel de flestes – virkelighed. Men som også reproduceres af de yngre forskere. Den ene er Holger Bech Nielsen-fortællingen: den geniale forsker som er så engageret i sit arbejde, at han mere eller mindre uforberedt kan holde fængslende forelæsninger, og så fordybet i sit arbejde at konen må fortælle ham, hvornår han skal gå hjem (Jyllands-Posten, 2005). Den anden er superman/superwoman-fortællingen. Dvs. fortællingen om, hvordan man med mikromanagement får optimeret døgnets – og familiens – 24 timer. Fortællinger om, hvordan man står op kl. 4 om natten for at forberede næste dags forelæsning, artikler der skrives i fly på vej til konferencer, hvordan man efter lange dage med analyser, vejledninger, emails, børn, legeaftaler, aftensmad og fritidsaktiviteter dag efter dag sætter sig ned og ”lige arbejder et par timer”, hvordan artikler er blevet revideret under barsel, hvordan faglitteratur læses som godnatlæsning, samt hvordan undervisning er energigivende og – i øvrigt – forskningsbaseret, og derfor *kun* er et plus for ens forskning.

Noget af det mest tiltalende ved forskningsinstitutioner som arbejdsplads er, at der er plads til både Holger Beck Nielsen-typer og supermen/superwomen. Men: Det er ikke dem, der er flest af. Eller rettere elementer af superman-/superwoman-adfærd har vi nok alle udvist i afgrænsede perioder, og det er ok i et karrierejob. Men de fleste af os er blæst i hovedet efter undervisning og får ikke lige lavet epokegørende analyser i timerne efter. En time eller to af flyveturen til konference i USA bliver måske brugt på arbejde, men resten bliver brugt enten på dårlig sovn eller dårlige film. Tanken om kun at have fra 4 morgen til 10 formiddag til forelæsningsforberedelse er for langt de fleste af os angstprovokerende. For mange af os består ideelle aftener af to-tre mails, overblik over morgendagens to-do-liste og så ellers samvær med familie eller venner – eller anden afslapning. Ligeledes er en fed fredag aften i årene med småbørn ikke lig med middag med arbejdsrelationer, men lig med fredagsslik, et glas rødvin og unger, der insisterer på at (gen) se gamle afsnit af ”Den store bagedyd”. Vi er ikke hverken Holger-genier eller supermen/superwomen. Vi er som folk nok er flest. Men for ofte glemmer vi – både juniorer og seniorer – at fortælle det.

Umiddelbart ser vi fire grunde til, at vi glemmer at fortælle det. For det første er ”jeg er helt almindelig”-fortællingen ikke den fortælling, som giver street-credit på et universitetsinstitut. Tværtimod kan nogen måske frygte, at fortællinger, som rummer andet end topprioritering af arbejde, sender signaler om, at man slet ikke fortjener at være på så konkurrencepræget et sted. For det andet glemmer vi det, fordi de reelle arbejdsvilkår i forskningens jernindustri gør, at vi oftere og oftere –

og i længere og længere perioder – må trække på superman/superwoman-kræfterne. Frith (2020) kalder udviklingen i forskningens vilkår for ”more speed, more haste, more stress and more waste”. Vi skal alle sammen leve mere og bedre på flere og flere parametre. Fx er det tankevækkende, at et par relativt erfarte rotter som os i dag bruger væsentligt mere tid på at forberede de næste undervisnings-timer, end vi gjorde for 15 år siden (og det var ikke, fordi vores undervisning var elendig dengang). For det tredje glemmer vi seniorer at fortælle det af frygt for at stikke vores yngre kollegaer i midlertidige stillinger blår i øjnene. Konkurrencen er blevet væsentligt hårdere i dag end tidligere, hvorfor det mest sikre karriereråd er: ”Du skal performe på alle parametre”, dvs. jo flere artikler i toptidsskrifter, jo bredere undervisningsportefølje og jo bedre evalueringer, jo mere formidling, jo mere erfaring – og succes – med fondsmiddelansøgning, desto bedre står du!

Endelig, for det fjerde, glemmer vi seniorer måske at fortælle det, fordi vi selv har en aktie i både forskningsvilkårene og deres håndhævelse. Det generationsoprør – den værdikamp – vi som unge forskere tog, handlede om at sige farvel til elendige undervisere, afskaffe villaforskning, udfordre forskere, der efter 10 år på kontoret udgav én nok tyk, men lettere uforståelig bog. Oprøret handlede om ambitioner, der var højere end uformelle publiceringsnormer på én dansk artikel om året. Medicinen var den, som vi forskede og underviste i, nemlig NPM, øget konkurrence om stillinger og forskningsmidler, performance-indikatorer, resultatløn, styrkelse af ledelsen samt en værdistyring, der løftede forskningen fra privatpraksis til at se sig selv som agent for et demokratisk samfund (dvs. vi skulle leve noget for skattepengene). Og: Det har været godt – så godt at afdelingen for Offentlig Forvaltning og Ledelse i flere år har været kåret som verdens bedste Public Administration institut på den internationale Shanghai-liste (og hele instituttet blandt de 10 bedste *political science*-institutter i 2022), samt så godt at jobtilfredsheden og samarbejdsklimaet er lysår bedre end dengang.

Men måske skal vi nu ikke blot ændre fortælling, men også se hinanden i øjnene og diskutere definitionen af og vilkårene for ”den gode forsker”. Dels for at sikre kønsdiversitet. Dels for at udvise rettidig omhu med henblik på at sikre forskningskvalitet, undgå udbrændte medarbejdere og minimere risikoen for at afskrække de mest talentfulde fremtidige forskere. I relation til det sidste synes det således påfaldende, at interviewede instruktører – mandlige såvel som kvindelige – ser mange attraktive elementer i forskerjobbet, *men* samtidig opfatter arbejdsbyrden som så massiv, at når man kommer på den anden side af ph.d.en, er der ikke længere mulighed for ”at være i et fagligt fordybet arbejdsflow” – særligt ikke hvis man samtidig vil have børn. Endvidere opfatter instruktørerne en universitetsforskerkarriere mere som et *ongoing* behårdt selvudviklingsprojekt end som et bidrag til samfundet.

Men meningen med (samfundsvidskabelig) universitetsforskning – ikke blot for skatteborgerne, men også for os selv som forskere – er vel, at det er ”i samfundets tjeneste”? Dels ved at uddanne fremtidens arbejdskraft, dels ved at leve forskningsresultater i form af viden, der kan bidrage til at løse samfundsproblemer. Og en forudsætning for god forskning er netop fordybelse og fokus, dvs. det nørdede arbejdsflow. Forskningskvalitet kræver kreative idéer og dybe indsigter – og det kræver tid (Zampetakis, Bouranta og Moustakis, 2010). Det kan godt

være, at idéer til ny forskning kommer på cykulturen til arbejde, men at få idéerne konkretiseret, skrevet ind i en ansøgning og få sammensat et godt forskerteam (der ikke er *attraction to similarity*-baseret) kræver tid. Ligeledes kræver det tid at gennemføre selve forskningen, dvs. få indsamlet og analyseret data samt tænkt over resultaterne og deres implikationer for vores viden om og forståelse af den studerede problemstilling. Ingen grundig og gennemtænkt artikel skriver sig selv ved en halv time her og en hel time der. Men tid er en mangelvare i dagens forskning, fordi ”mere” er blevet en væsentlig parameter i tildelingen af økonomiske ressourcer samt i vurderingen af talent og succes. Vores før omtalte oprør påstod – og beviste – at vi kunne leve mere og bedre, men mere er ikke i uendelig grad lig med bedre. Vi taler ikke for *slack mode* og reduceret ambitionsniveau, men påpeger vigtigheden af at holde balancen mellem ”meget” og ”godt” – mellem ”kvantitet” og ”kvalitet”, hvilket kræver strukturer, der prioriterer fordybelse, samt normer der belønner kreativitet og mod i stedet for mængden af publikationer. Ligeledes kræver det normer, der anerkender, at ”den gode universitetsforsker” både er en god underviser, en god vejleder/mentor, kan skrive artikler til anerkendte internationale tidsskrifter, skaffe eksterne bevillinger, skrive bøger og kronikker på dansk, holde foredrag, deltage i kommissioner og ekspertråd, få tøsede idéer (og slå nogle af dem ihjel igen). Men vi er ikke supermen/superwomen – og derfor skal/kan vi ikke nødvendigvis det hele på en og samme tid.

Jens, du, vi to forfattere og alle vores gode jævnaldrende kollegaer tilhører en generation, som kæmpede for og beviste, at vi med nye strukturer og normer kunne leve mere og bedre. Hvis vi – yngre som ældre – vil sikre kønsdiversitet, fremtidig forskningskvalitet og adgang til de mest talentfulde unge mennesker samt undgå udbrændte medarbejdere, skal vi insistere på, at strukturer, normer og kultur bliver taget op til diskussion – ikke kun i forbifarten på gangen eller over rødvinen på afdelingsseminarer, men i det åbne og af ledelsen i de fora, hvor beslutninger tages, og hvor visioner og strategier for fremtiden burde blive italesat.

## Litteratur

- Borchorst, Anette (1984). *Arbejdsmarkedets kønsopdeling – patriarkalsk dominans eller kvinders valg?* Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Bordalo, Pedro, Coffman, Kathrine, Gennaioli, Niccola og Shleifer, Andrei. (2016). Stereotypes. *The Quarterly Journal of Economics* 131. qjw029. doi:10.1093/qje/qjw029
- Browne, Kingsley R. (2002). *Biology at work: Rethinking sexual equality*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Bygren, Magnus og Michael Gähler (2007). Kvinnors underrepresentation på chefpositioner – en familieangelægenhet? IFAU – Institut for Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering.
- Corcoran, Mary E. og Paul N. Courant (1985). Sex role socialization and labor market outcomes. *The American Economic Review* 75 (2): 275-278.
- Emerek, Ruth og Lotte Bloksgaard (2010). Familievenlighed og/eller tilstedeværelse? – bidrag til forklaringer af uligelønnen. *Tidsskrift for arbejdsliv* 12 (4): 46-60.
- Frith, Uta (2020). Fast lane to slow science. *Trends in Cognitive Sciences* 24 (1).
- Goulden, Marc, Mason, Mary Ann, and Frasch, Karie. (2011). Keeping women in the science pipeline. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*. 638: 141–162. doi: 10.1177/0002716211416925

- Greenwald, Anthony G. og Mahzarin R. Banaji. (1995). Implicit social cognition: Attitudes, self-esteem, and stereotypes. *Psychological Review* 102 (1): 4-27. doi:10.1037/0033-295X.102.1.4
- Halbynjo, Sigtuna og Selma Therese Lyng (2010). Fars forkjørsrett – mors vikeplikt? Karriere, kjønn og omsorgsansvar i eliteprofesjoner. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 51 (2): 249-280.
- Hogg, Michael A., Terry, Deborah J. og White, Kathrine M. (1995). A tale of two theories: A critical comparison of identity theory with social identity theory. *Social Psychology Quarterly* 58 (4): 255-69.
- Jyllands-Posten (2005). Hovedet i rummet, 19. marts.
- Lyon, Dawn og Alison E. Woodward (2004). Gender and time at the top: Cultural constructions of time in high-level careers and homes. *European Journal of Women's Studies* 11 (2): 205-221.
- McGarty, Craig, Yzerbyt, Vincent Y. og Spears, Russell. (red.) (2002). *Stereotypes as explanations: The formation of meaningful beliefs about social groups*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nielsen, Mathias Wullum. (2016). Scandinavian approaches to gender equality in academia: a comparative study. *Scandinavian Journal of Educational Research* 61 (3): 295-318.
- Nielsen, Mathias Wullum. (2015). *New and persistent gender equality challenges in academia*. Aarhus: Politica.
- Nielsen, Vibeke Lehmann, Lise Degn, Jens Blom-Hansen, Viki Lyngby Pedersen, Mathilde Cecchini og Lasse Lindekilde (2022). *Kønsskævhed på Institut for Statskundskab – problemdiagnose og anbefalinger*. Aarhus: Institut for Statskundskab.
- Okatamo, Dina og Paula England (1999). Is there a supply side to occupational sex segregation? *Sociological Perspectives* 42 (4): 557-582.
- Pinker, Susan (2008). *The sexual paradox: Men, women, and the real gender gap*. New York: Scribner.
- Preston, Jo Anne (1999). Occupational gender segregation: Trends and explanations. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 39(5), pp. 611-624.
- Richie, J. Edgar, Alison M. Konrad, Elizabeth Corrigall og Pamela Lieb (2000). Sex differences and similarities in job attribute preferences: A meta-analysis. *Psychological Bulletin* 126 (4): 593-641.
- Rothstein, Bo (2012). The reproduction of gender inequality in Sweden: A causal mechanism approach. *Gender, Work and Organization* 19 (3): 324-344.
- Tajfel, Henri og Turner, J.C. (1986). The social identity theory of intergroup behavior, pp. 7-24 i S. Worschel og W.G. Austin (red.), *Psychology of intergroup relations*. Chicago: Nelson Hall.
- Thomas, Roosevelt R. (1995). A diversity framework, pp. 245-273 i Martin Chemers, Stuart Oksamp og Mark Constanzo (red.), *Diversity in organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Tversky, Amos og Kahneman, Daniel. (1974). Judgment under uncertainty: Heuristics and biases. *Science* 185 (4157): 1124-1131. doi:10.1126/science.185.4157.1124
- Zampetakis, Leonidas A., Nancy Bouranta og Vassilis S. Moustakis (2010). On the relationship between individual creativity and time management. *Thinking Skills and Creativity* 5 (1): 23-32. <https://doi.org/10.1016/j.tsc.2009.12.001>.

# **Chapter 13**

## **Democracy redux**

*Deborah Stone*

Jens Blom-Hansen seeks to help political institutions live up to their promise by studying when they do and when they don't. At the heart of his research is always the question, “Does the real world work the way our theories say it should?” My own introduction to political science began not with real institutions and empirical research, but rather with a semester of normative political theory. From that course, I gathered that the central question of political science is this: What's the best form of government to promote justice and human welfare? Political science in the Western world has answered this question in one resounding word: Democracy.

Events in the U.S. during the last several years have shaken my faith in democracy, and I am not alone. Seventy percent of registered voters think the nation's democracy is “under threat” or “in danger of collapse” (New York Times, 2022; Quinnipiac University, 2022). Thus, in this essay, I turn Blom-Hansen's inquiry towards democracy itself. What exactly is democracy's promise? In what ways does democracy live up to its promise—or fail? Are some of its promises unfulfillable? What kind of political science research might help shore up a democracy in danger of collapse? I don't pretend to present democratic theory in all its variants and nuances but rather, I aim to capture the spirit of democracy meant when we talk about it, worry about it, and try to nurture it today.

Democracy can be seen as something of a tripod with three legs: popular sovereignty, rule of law, and freedom of expression. These are the promises of democracy as well as the essential elements that help government promote justice and human welfare. I'll call these foundational elements “pillars” to suggest something more substantial than a tripod. Conceptually, they fit somewhere between institutions and ideals. I examine why each one is foundational in democratic theory; how each contains internal paradoxes; how they are connected, like tripod legs, so that destabilization of one destabilizes the whole machine; and how developments in the U.S. have brought democracy's viability and legitimacy into question.

### **Popular sovereignty**

Democracy's essence is popular sovereignty, or as President Abraham Lincoln more poetically put it, “government of the people, by the people, for the people.” The notion of popular sovereignty rests on three unstated premises. First, there is such a thing as “popular will.” Second, it is possible to discern what the popular will *is*. And third, a democratic system of government installs leaders and officials

who make policy to implement the popular will. Each of these premises about popular sovereignty is beset by conceptual muddles (Schumpeter, 1950).

Popular will is a grand idea with no material manifestation that can be observed or tested by scientific methods. Theorists haven't agreed on a single definition, yet men have built governments on the assumption that it exists and can be identified. In practice, elections are the mechanism for discovering what the popular will is and for selecting leaders who will govern according to it. Elections transform popular will into a system of governance we call majority rule and thereby make the idea of popular sovereignty institutionally real. Without an institutional mechanism, the idea would remain just that—something made up, a fiction (Purdy, 2002: chap. 2).

To be sure, nowadays, public opinion polls rather than elections seem to have become the primary mechanism for determining the popular will. Surveys allow for detailed questioning on numerous issues and can be conducted frequently. By contrast, elections permit citizens to choose from among only a few candidates who deliberately keep their political beliefs and policy goals vague and craft them strategically to win votes. Elections are major undertakings, hard to mount often. What polls lack in broad participation, they make up for with representative sampling and extrapolation. But given the sensitivity of results to question-framing and context, the ease of doing “push polls,” the social desirability effect, and other threats to a poll’s validity, opinion polling can never substitute for elections.

Elections, besides revealing popular will, are also the mechanism for assuring the nonviolent transfer of power from one set of public officials to another. No other way of choosing leaders counts as legitimate in democratic theory. Even when a small group of elected high officials selects lower-level officials such as ministers, agency heads and judges, the legitimacy of these choices rests on broad popular elections to choose the highest officials. Because – and only if – citizens trust elections as the legitimate method for selecting and changing officials, elections also serve to keep the peace (Przeworski, 2018).

In theory, “the formal opportunity to participate in elections serves to convince citizens that government is responsive to their needs and wishes” (Ginsberg, 1982: 7). In practice, a wide gulf separates voting for political candidates from expressing one’s notions about societal problems and preferred remedies –notions that might be construed as popular will. Once again, elections come to the rescue of political theory by bridging the gulf. Elections are observable, palpable physical activities that leave countable “traces,” namely, ballots and votes. Even more important, though, elections enact a dramatic ritual that makes the idea of government by popular will believable. Or perhaps more accurately, elections are theatrical performances that enable “willing suspension of disbelief,” the psychological sleight of hand by which theater goers pretend that what’s happening on stage is real. You go to the polls, cast your ballot, watch the returns, and voila! You feel yourself becoming the popular will.

Unless your candidates lose.

In *The Poisonwood Bible*, Barbara Kingsolver's novel about the Belgian Congo's transition to independence, we see how strange the notion of majoritarian democracy appears to people who haven't been raised in it:

It seems odd that if one man gets fifty votes and the other gets forty-nine, the first one wins altogether and the second one plumb loses. That means almost half the people will be unhappy, and ... in a village that's left halfway unhappy, you haven't heard the end of it. There is sure to be trouble somewhere down the line (Kingsolver, 1998: 265-266).

Political scientists have explored Kingsolver's insight, dubbing it "the loser effect." Not surprisingly, voters who supported losing candidates trust elections less than those who feel they won. Compared to people whose preferred candidates won, losers have less confidence that ballot counting is accurate and greater sense that elections are rigged and unfair. They are less convinced than winners that government is responsive to their needs and less satisfied with democracy overall. For losers, elections fail to play the strong legitimizing role of democratic theory, especially if the electoral system produces permanent losers (Craig et al., 2006).

Losers, as the U.S. is seeing in the aftermath of Donald Trump's 2020 loss, are more likely to challenge election results and to deny the validity of an entire election. In the 2022 midterm elections, a majority of Republican candidates running for House, Senate and state offices denied Biden's victory in 2020. Of these 291 election deniers, 179 won their races, the majority of them in the House, but also in crucial state positions that give them control over how the 2024 elections will be organized and results counted. Many of these candidates refused to say before the election that they would accept the results of the election if they lost. In short, the legitimating function of elections so crucial to democracy's success cannot be taken for granted (*Washington Post*, 2022).

There is still a far more serious problem with the notion that elections reveal the popular will and realize popular sovereignty. For all the theater of elections and vote counting, government officials choose their voters, not the other way around. Government officials choose their voters, first, by defining rules of citizenship and suffrage, specifying who is eligible to vote and who is not. In the U.S., when officials can't simply make their likely opponents ineligible to vote, they can use a zillion ruses to make it hard for them to vote. These ruses include limiting polling stations and hours, limiting early voting, restricting use of absentee and mail-in ballots, demanding ID's in forms that many people don't have, purging people from voter registration lists, and creating long waiting times to vote (Holder and Koppelman, 2022).

Candidates for office use opinion surveys not to determine what the public wants, but to determine who's likely to support or oppose them. They then craft their campaign messages to draw support, pitching different messages to different subgroups of their likely supporters. They neutralize opponents by drawing voting districts to ensure that their own party has a majority of voters in most districts and to separate opposing incumbents from their strongest constituencies. Few, if any, other stable democracies are as riddled with these problems as the U.S. But in the context of the U.S.'s historical, some would say undeserved, reputation as a

strong democracy and a model for other countries, the intensity of these corrosive forces highlights the most intractable paradox of democracy: Elections can be and often are organized and controlled by people already in power for the purpose of staying in power (Ganz 2001; Holder and Koppelman, 2022; Seabrook 2022).

Even when elections seem to identify popular will in a way that carries credibility, there remains a problem with the third premise of popular sovereignty, namely, that elected leaders should *implement* the popular will. In 1774, Edmund Burke set forth this dilemma: Should representatives take popular will as a mandate and do what their constituents want, or should they act on their own best judgment and consciences? For Burke, it wasn't a question, and he didn't pose it as one. He asserted his answer in no uncertain terms:

[It is a representative's duty to his constituents] ... to prefer their interest to his own. But his unbiased opinion, his mature judgment, his enlightened conscience, he ought not to sacrifice to you, to any man, or to any set of men living. ... Your representative owes you, not his industry only, but his judgment; and he betrays, instead of serving, you if he sacrifices it to your opinion (Burke, 1774).

Burke went on to say a legislative body should not be “a *congress* of ambassadors from different and hostile interests” but, rather, “a *deliberative* assembly of *one* nation, with *one* interest, that of the whole” (Burke, 1774; emphases in original).

We know Burke’s dilemma as the wisdom-of-the-crowd versus expertise. We hope that our elected leaders and the people they appoint will bring science, expert knowledge, ethical reflection and moral judgment to their policy decisions. We hope they will turn a deaf ear to constituents whose will as expressed in elections would violate human rights, oppress disfavored groups, harm public health and well-being, or undermine democracy. For democracy to work, we must hope that popular will doesn’t always reign supreme.

## Rule of law

Democracy 101 teaches that a good constitution and good laws are prerequisites for successful democracy. In theory, a good constitution can stabilize democracies and prevent the rise of authoritarian dictatorships. Good laws not only promote justice; they also make citizens *believe* government is just and lend their support to it. The rule-of-law ideal promises that although rulers are fully endowed with human flaws, biases and selfish motives, these mere mortals are beholden to higher principles and to serving the common good. They will use their judgment and follow their own consciences as Edmund Burke would want, yet they will also enact and interpret laws to implement the popular will. The rule of law as commonly understood also means that “nobody is above the law.” Laws apply equally to all, no matter their status, power or wealth.

Like the notion of popular will, the notion of rule of law is an ideal beset by internal contradictions. Only by glossing over them can we believe that rule of law is possible. For one thing, constitutions and laws are written by the powerful. The U.S. Founding Fathers purported to design a constitution that would prevent tyranny, but the tyranny they had in mind was King George’s tyranny over

them, not their own tyranny over others. They denied any voice in government to indigenous people, slaves, women, and in some states, men without property. True, some of them opposed slavery, but not so strongly that they refused to sign a document permitting it.

Those with the power to write laws can design them to their own advantage. They can craft laws that increase their power in future elections. They can include loopholes, exemptions and favorable treatment for themselves. Having crafted laws to serve their own purposes, they can then act on their self-interest while complying with the law but not appearing to be above it. Those with money and connections to fight enforcement can place themselves above the law and float there for long periods, sometimes indefinitely. Exhibit A: Donald Trump evaded prosecution for business crimes as well as crimes surrounding the January 6 insurrection by taking advantage of procedural escape hatches in the legal system. By throwing monkey wrenches into the legal machinery for enforcing laws, he made a parody of rule of law (Savage, 2019).

Laws are not physical barriers to action. They are only words. For the rule of law to work, we have to believe that words are unambiguous and that therefore, laws are self-explanatory and almost self-enforcing. If you are a citizen, you should be able to read a law and know what it permits you to do and what it forbids you to do. If you are a judge interpreting the law, you can use your learning to arrive at the correct interpretation and apply it to any case so that justice is served.

Such clarity and precision are impossible. Words are symbols, full of ambiguity. The text of laws grows out of political compromise. To reach compromise, legislators deliberately couch laws in vagueness, leaving the specifics to be hammered out in less visible, less democratic processes. Enter courts and judges. Courts are to the rule of law what elections are to popular sovereignty – an institutional mechanism for realizing an ideal. Like elections, courts get their power through being perceived as legitimate and trustworthy. In theory, rigorous training, professional norms and adherence to legal texts keep judges free of politics. In practice, interpretation is not a science, and no amount of training can obviate the need for personal judgment.

For example, one of the most important guiding principles for judges is fairness, captured in the motto: “Like cases should be treated alike.” But that seemingly precise, quasi-mathematical formula hides an explosive quandary: “What counts as alike, and who’s to say?” Likeness isn’t an inherent quality of people, things, or situations; it’s a perception in the minds of observers. When judges try to be fair, they necessarily bring their values to the task. In a hyper-polarized society, those values can easily slide into partisanship. In the U.S., judicial appointment at the federal level has become an openly partisan affair, and justices’ voting records leave little doubt about their partisan loyalties. At the state level, most states select judges by election, not by appointment as in Europe; while campaigning for their seats, judges are permitted to announce their political views, even on issues that might come before them in court (U.S. Supreme Court, 2002). Public confidence in the federal courts has reached record lows, which suggests that faith in rule of law is weakening, too (Hasen, 2020; Zirin, 2021; Jones, 2022).

There is yet one more reason laws don't work as theory wishes: It's impossible to constantly monitor everyone's behavior and enforce compliance with every rule. Rules derive most of their power not from enforcement, but from legitimacy – the quality of being perceived as fair and good by those whose behavior they are meant to control. Rules "work" primarily because most people follow them voluntarily, and people comply with rules primarily because they regard them as legitimate. For this reason, rule of law depends partly on whether elections convince people that government's laws enact popular will. And because government (or any organization) can never have enough personnel and resources to enforce all its rules all the time, leaders must set priorities about which ones to enforce. Setting priorities requires making judgments about which violations are most harmful to society and most important to stop. Therein stretches a vast, contestable terrain.

A current immigration controversy in the U.S. perfectly illustrates this conundrum. A federal law says the government "shall" arrest, detain and deport all unauthorized immigrants. Congress hasn't given the Department of Homeland Security enough resources to deport all 11 million people the law covers. To get out of this squeeze, the Biden Administration set priorities. It directed immigration officials to deport only those unauthorized immigrants who have committed acts of terrorism, espionage or who pose "egregious threats to public safety." Texas and Louisiana sued to stop the administration from using these guidelines and to force it to deport all unauthorized immigrants. While hearing arguments in the case, Supreme Court justices stumbled over how to resolve the problem. "It's our job to say what the law is," Chief Justice John Roberts said, "not whether or not it can be possibly implemented or whether there are difficulties there" (Liptak, 2022).

Each leg of democracy's tripod helps sustain the others. Erosion of one weakens the others. If, like Justice Roberts, officials responsible for maintaining the integrity of one leg don't see themselves as responsible for helping maintain the other two, democracy falls tumbles.

## **Freedom of expression**

The ideal of freedom of expression has taken many forms since ancient times, but its essence is to protect the right of subjects to criticize their rulers, whether those rulers be secular or clerical. As theories of democracy developed, they included freedom of expression as a key element. This ideal is perhaps even harder to pin down than popular will and rule of law, but in theory, a robust freedom of expression buttresses the other two pillars – metaphorically, it takes some of the weight off them and keeps them standing.

The ideal promises that people who make and enforce laws hear and must listen to all points of view, no matter how unpopular or fringe. If people trust that their views are taken into consideration, they are more likely to feel government is legitimate, even when its laws and policies aren't their preferred ones. If citizens know they can keep their losing ideas in circulation, they can continue hoping and believing that next time around, their views will prevail, and they will

be on the winning side. This promise also means all ideas have the potential to improve policy if they turn out to be good ones.

In fact, another major argument for free expression sees it as a means for discovering truth – science by other means. In 1912, in one of the most famous U.S. Supreme Court dissents, Justice Oliver Wendell Holmes, asserted, “[T]he ultimate good ... is better reached by *free trade* in ideas ... [T]he best test of truth is the power of the thought to get itself accepted in the competition of the market.” Although Holmes persuaded only one of his fellow justices at the time, his market metaphor has become the Supreme Court’s dominant rationale in deciding freedom of speech cases (U.S. Supreme Court, 1919, emphases added).

In the real world, Holmes’ “marketplace of ideas” looks nothing like the idealized free markets of economics. A polity has no central location where idea merchants go to hawk their beliefs and people searching for truth come to listen and debate, then walk away having bought a bag of beliefs. Instead of mixing it up in common spaces, people tend to live, work and socialize in culturally homogeneous communities and so hear mostly opinions and ideas similar to their own. John Stuart Mill described this tendency of human nature in his 1859 book *On Liberty*. Even people who consider themselves fallible and are willing to be corrected, he wrote, place “unbounded reliance only on such of their opinions as are shared by all who surround them, or to whom they habitually defer” (Mill, 1859: ch. 2).

The Internet, social media, and some TV and talk shows exacerbate the tendency to conformity that worried Mill. They preach to the converted, draw partisan audiences, amplify extremist voices, and generate a sense of apocalyptic doom. Social media, far from being a marketplace of ideas, are marketplaces of money and eyeballs. People can amplify their opinions by paying to have a platform boost their visibility. Platform owners care about keeping people “engaged” on their platforms in order to attract advertising revenue, and they know that highly emotional, anger-laden and extremist content keeps eyeballs glued. On social media, people at the far ends of the political spectrum are the most vocal. Often, they punish people who don’t fully agree with them by posting scathing comments that can go viral. The risk of being vilified on social media stifles dissent – a suppression of free expression that can be more potent than Mill’s social psychology or outright legal restrictions (Haidt, 2022).

The central dilemma for the freedom of expression ideal concerns whether there is ever any justification for government restrictions on it. Posing this question exposes a paradox of the ideal: The purpose of freedom of expression is to *strengthen* democracy, but what if some ideas are toxic to it and might destroy it rather than strengthen it? Calls to overthrow the government via insurrection and rebellion obviously fit this category, and forbidding them is an easy call. But what about ideas that might destroy the *preconditions* for a well-functioning democracy and so erode it slowly?

For democracy to flourish, argues legal philosopher Jeremy Waldron, all residents must feel respected, secure and welcome to participate in community life. “Hate speech” is a loose term for speech that denigrates specific groups or expresses hostile or violent sentiments against them. Whether it comes in the form

of spoken words, signs, posters, or demonstrations, Waldron says, hate speech destroys the atmosphere of universal equality and acceptance essential to democracy. Hate speech can humiliate and intimidate its victims, driving them to lay low and withdraw from civic engagement. Hate speech also normalizes prejudice, signals other bigots that they are not alone, and serves as a magnet for people with similar attitudes to unite and act in ways more harmful than mere words (Waldron, 2012).

All European and Commonwealth countries restrict hate speech. By contrast, the U.S. Supreme Court gives hate speech a wide berth. It has decided freedom of speech cases in ways that undermine rather than support popular sovereignty and rule of law. States and localities may prohibit only speech that explicitly threatens to harm identifiable people or directly incites others to violence.

The strongest argument *against* limiting hate speech or speech that incites violence goes back to the same problems that bedevil popular sovereignty and rule of law: The powerful make and interpret the law; ambiguity of language gives them leeway to interpret it as they wish. If they decide somebody's speeches or pamphlets are an incitement to violence or an expression of hatred, who's to stop them, especially if they're powerful enough to have stacked the courts? As human rights lawyer Jacob Mchangama notes, a theocratic state that criminalizes mocking the state religion can punish people for blasphemy under the guise of stopping hatred. Autocratic leaders, empowered by a law or treaty that permits restrictions on "dangerous" speech, can interpret "dangerous" in way that justifies shutting down protest or any challenges to its iron control (Mchangama, 2022).

The inescapable need to interpret laws creates no small problem for democracy. Ambiguity of words enabled the U.S. Supreme Court to classify contributions to election campaigns and advertisements on behalf of candidates as "speech" protected by the First Amendment (U.S. Supreme Court, 1976, 2010). Of course, this interpretation protects the ability of wealthy people and corporations to influence elections, and it has generated more calls to reform the Supreme Court than any other decision until the Court overturned the constitutional right to abortion in 2022 (U.S. Supreme Court, 2022).

One tradition in liberal political philosophy holds that unrestricted freedom of expression is necessary for individuals to develop an authentic and autonomous self. That tradition no doubt resonates with us in the academy, but policy debates around freedom of expression are not about self-development. They are about how to realize and sustain democracy. Paradoxically, unlimited freedom of expression can sometimes bolster democracy and sometimes erode it, depending in large part on whether officials are democratically inclined in the first place.

## **Redux**

At this point, Jens Blom-Hansen would no doubt ask, "So how can we political scientists help improve democracy?" Here are some thoughts on how to look for points of light, and better yet, create some.

**Step 1:** Continue exploring ways democracy doesn't live up to its ideals. That may sound like more poking around in the dark, but think of it instead as exposing happy illusions to the cold light of day, or as mobilizing citizens to fight for reforms that can withstand full sun.

The usual standards for evaluating whether a democracy meets the test of popular sovereignty are universal suffrage, high participation rates, competitive races, non-coercive voting, and accurate vote counting. These factors can produce something that looks like popular sovereignty, but *effective* popular sovereignty requires much more. Effective popular sovereignty might include having one's preferred candidates win, not always, but at least some of the time. To get at this idea, Zoltan Hajnal asks, "What is the likelihood black voters will have their preferred candidates for office win compared to white voters?" Answer: Much less. So many pro-democracy efforts have as their goal equal access to the ballot box. Equal access to the ballot box, Hajnal shows, doesn't guarantee that everyone's vote packs the same power. The one-person, one-vote standard gets us only so far (Hajnal, 2009).

Effective popular sovereignty also means that elected representatives will make policies that help solve their constituents' problems. Getting one's preferred candidates into office doesn't guarantee that representatives will be able or willing to deliver policy outcomes their constituents want. Larry Bartels approaches the task of measuring effective popular sovereignty by asking, "Do elected representatives vote for policies that are responsive to their constituents' wishes?" He found that senators almost always vote for policies that correspond closely to the preferences of their high-income constituents. Democratic senators are also quite responsive to middle-income constituents, but the wishes of low-income constituents have no discernable impact on voting behavior of either Democrats or Republicans (Bartels, 2008: 252-282).

Effective popular sovereignty means the people author the laws that govern them, even if only indirectly. As laws go, national and state constitutions wield even more power than day-to-day legislation and regulations. Numerous critiques of the U.S. Constitution shine light into its dark places, revealing how it gives disproportionate voting power to residents of states with small populations. (Every state gets two senators. A senator from Wyoming who represents about 280,000 people holds the same voting power as a senator from California who represents over 18 million.) That lopsided voting power, combined with the constitutional provision for senators to confirm or deny nominees to federal court judgeships, enables senators who represent only a minority of voting citizens to shape the judiciary. That same imbalance permits the Electoral College to confer the presidency on candidates who lose the popular vote. The Constitution effectively enables the President, Congress and Supreme Court to make policies opposed by overwhelming majorities of citizens. Its mechanism for removing an incompetent or criminal president has proven ineffective—a long-standing problem that has become deeply concerning since the insurrection on January 6, 2021 (Levinson, 2006; Danner, 2022).

These are only illustrative examples of documenting problems.

**Step 2:** Continue putting forth reform ideas, from small, mundane tweaks to major structural overhauls to audacious, pie-in-the-sky leaps. No matter how far beyond the realm of political feasibility an idea seems in today's world, unthinkable ideas can someday become unstoppable – to wit, gay marriage.

At the mundane end of the scale, the clerk of the largest county of Texas pulled off a slew of tiny changes that made it easier and safer for people to vote. Those tiny changes added up to an unprecedented voter turnout in the 2020 election (over 60 percent). Eric Holder, former Attorney General under President Obama, tells this story in inspiring detail. Then with the aerial view of an attorney general who fought to preserve a key section of the Voting Rights Act and lost, he writes an instruction manual for converting the lone county clerk's accomplishment into permanent changes in other states (Holder, 2002).

Many scholars, non-profits, foundations, and think tanks are pushing structural overhaul of elections. They would replace the current winner-take-all system with some variant of proportional representation. Proportional representation could restrain the polarization and extremism that the current system engenders, increase representation of diverse viewpoints, and possibly, reduce the loser effect. The idea might seem pie-in-the-sky because the cultural challenge of overcoming “tribalist rage” is greater than legal and political challenges of reform. But already 61 jurisdictions use ranked-choice voting in their elections, and several more passed ranked-choice voting and other electoral reforms in the recent midterms. For a bright, if distant, beacon, look to the Fair Representation Act, a House bill with very limited support (as yet) that would overhaul elections to the House in all fifty states (Montgomery, 2022).

At the audacious end of the scale, scholars are mapping out ideas for wholesale revision of the Constitution. This would be no small feat because the Constitution's own provisions make amending it nearly impossible. Constitutional scholar Sanford Levinson has drawn one map, but there are many. Levinson's map begins with the usual formula for big change: Create a social movement. Educate others about how the Constitution endangers the health of our democracy, and educate yourself about the forces of inertia. Recognize that however much people might wish for democracy in the abstract, we're not so sure we trust our fellow citizens, and we fear becoming slaves to their passions. Address those fears by showing examples of successful democratic deliberation and engaging people in deliberative exercises so they can see for themselves. Sketch out plans for a nationwide petition drive to call for a referendum on a constitutional convention. Show a plausible scenario for how a drive might succeed. Sketch out rules of the game for how a convention might operate (Levinson, 2006).

### **Step 3: Go Tell It on the Mountain**

Indulge in the freedom of expression that permits citizens to criticize government and call for radical reform. Reach beyond academia to portray vivid pictures of injustice and democratic failures. Write for broad audiences, or team up with writers who do. Blog, post on social media, make podcasts, videos, documentaries. Get the word out. Don't stop at identifying problems. Do something to solve

them. Don your scientist's lab coat but know your values and wear them on your sleeve.

## Literature

- Bartels, Larry M. (2008). *Unequal Democracy*. New York: Russell Sage Foundation Press.
- Burke, Edmund (1774). Speech to the electors of Bristol.
- Craig, Stephen C., Michael D. Martinez, Jason Gainous and James G. Kane (2006). Winners, losers, and election context: Voter responses to the 2000 Presidential Election. *Political Research Quarterly* 59 (4): 579-592.
- Danner, Mark (2022). The slow-motion coup. *New York Review of Books*, Oct. 6: 39-42.
- Ganz, Marshall (2001). Voters in the crosshairs. *American Prospect*, Sept. <https://prospect.org/power/voters-crosshairs/>
- Ginsberg, Benjamin (1982). *The Consequences of Consent: Elections, citizen control and popular acquiescence*. Reading: Addison-Wesley.
- Haidt, Jonathan (2022). After Babel. *The Atlantic*, May: 55-65.
- Hajnal, Zoltan L. (2009). Who loses in American democracy? A count of votes demonstrates the limited representation of African Americans. *American Political Science Review* vol. 103 (1): 37-57.
- Hasen, Richard L. (2020). The Supreme Court's pro-partisan turn. *Georgetown University Law Journal Online* 109: 50-80.
- Holder, Eric J. with Sam Koppelman (2002). *Our Unfinished March*. New York: One World Press.
- Jones, Jeffrey M. (2022). Supreme Court trust, job approval at historical lows. Gallup, Sept 29. <https://news.gallup.com/poll/402044/supreme-court-trust-job-approval-historical-lows.aspx>
- Kingsolver, Barbara (1998). *The Poisonwood Bible*. New York: Harper Collins,
- Levinson, Sanford (2006 and 2008 with Afterword). *Our Undemocratic Constitution*. New York: Oxford University Press.
- Liptak, Adam (2022). Supreme Court weights reviving Biden immigration guidelines. *New York Times*, Nov. 29.
- Mchangama, Jacob (2022). *Free Speech: A history from Socrates to social media*. New York: Basic Books.
- Mill, John Stuart (1859). *On Liberty*.
- Montgomery, David (2022). How to save America from extremism by changing the way we vote. *Washington Post Magazine*, Oct. 31.
- New York Times* (2022). Times/Siena poll of registered voters, Oct. 18. <https://www.nytimes.com/interactive/2022/10/18/upshot/times-siena-poll-registered-voters-crosstabs.html> (Dec. 23, 2022).
- Przeworski, Adam (2018). *Why Bother with Elections?* Cambridge: Polity Press.
- Purdy, Jedediah (2002). *Two Cheers for Politics*. New York: Basic Books.
- Quinnipiac University (2022). National poll, "Biden's approval rating surges after hitting low mark in July," released Aug. 31. <https://poll.qu.edu/poll-release?releaseid=3854>
- Savage, Charlie (2019). Trump keeps losing in court. But his legal strategy is winning. *New York Times*, Nov. 27.
- Schumpeter, Joseph (1950). *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper and Row.
- Seabrook, Nick (2022): *One Person, One Vote: A Surprising History of Gerrymandering in America*. New York: Pantheon Books.
- U.S. Supreme Court (1919). *Abrams v. United States*, 250 U.S. 616.

- U.S. Supreme Court (1976). *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1.
- U.S. Supreme Court (2002). *Republican Party of Minnesota v. White*, 536 U.S. 765.
- U.S. Supreme Court (2010). *Citizens United v. Federal Election Commission* 130 S. Ct. 876.
- U.S. Supreme Court (2022). *Dobbs v. Jackson Women's Health Organization*, No. 19-1392, 597.
- Waldron, Jeremy (2012). *The Harm in Hate Speech*. Cambridge: Harvard University Press.
- Washington Post* (2002). Tracking which election deniers are winning, losing in the midterms, orig. last updated Dec 18, 2022 (Dec. 23). <https://www.washingtonpost.com/politics/interactive/2022/election-deniers-midterms/>
- Zirin, James D. (2021). The Supreme Court's partisanship is becoming increasingly hard to deny, *The Hill* Oct. 4. <https://thehill.com/opinion/judiciary/575076-the-supreme-courts-partisanship-is-becoming-increasingly-difficult-to-denay/>

# **Chapter 14**

## **A liberal bureaucracy for illiberal times: Political-administrative relationships under the threat of populism**

*Kutsal Yesilkagit*

An increasing number of democratic countries are backsliding on the basic principles of democracy (Kapstein and Converse, 2008; Bermeo, 2016; Foa and Mounk, 2017; Mounk, 2018). Outright populist parties have assumed power in countries within the European Union (EU) such as Italy, Hungary, and Poland. On the American continent, in the United States and Brazil, we have witnessed the reigns and turbulent downfall of two illiberal populist presidents and their administration. Recent developments, i.e., the illiberal counter-revolt and attacks on the democratic and rule of law institutions in Brazil's capital and, more recently, the dismantling of the independence of Israeli Supreme Court by the far-right Netanyahu government, indicate that the antidemocratic grab for power is not over yet. Freedom House recently reported that the share of the world's population living under authoritarian regimes has been increasing over the past couple of years. In a similar vein, the European and World Values Survey shows that a decreasing share of the younger part of the population believes it is "essential" to live in a democracy (Foa and Mounk, 2017: 6). So, we are witnessing what three decades ago seemed to be an indestructible faith that liberal democracy was the end stage of humankind's political evolution.

Although somewhat understudied, the rise of populism has important consequences for the relationship between politics and administration. The formation of populist governments has increased tensions between elected politicians and civil servants. Populists win elections by promising to "drain the swamp", attack "the elites" and give the country back to "the people". Gaining governmental power implies command over the bureaucracy. However, commanding the bureaucracy is not the same as controlling the bureaucracy. After having gained electoral power, populist governments and the public administration find themselves in a new process of re-bargaining the relationship between elected and unelected officials, a process that we need to understand better (Hood and Lodge, 2006; Peters and Pierre, 2018; Bauer et al., 2021).

Next to such empirical questions, the ascendance of populist illiberal governments to power raises more normative questions. The academic fields of public administration and political science have focused on the dangers of bureaucracy for a long time. The field of public administration, in particular, has seen bureaucratic rule, *Beamtenherrschaft*, as the gravest danger to the survival of liberal

democracy. The norm that elected politicians are the principals of the bureaucracy found its way to the dominant public administration theories. The classic Weberian postulate is that the bureaucracy is neutral and deploys its technical skills to formulate and implement in an objective manner the policies preferred by politicians. Theories of the political control of bureaucracy, which address the (institutional) conditions under which elected politicians can effectively control bureaucracy, have formed the central paradigm in the field (McCubbins, Noll and Weingast, 1989; Bendor, Glazer and Hammond, 2001). With populist politics, a need arises to refine this century-old basic normative perception of the role of bureaucracy in liberal democracy.

This chapter focuses on the role of the civil bureaucracy in processes of democratic backsliding; more precisely, stable democracies where the dangers of an illiberal populist take-over are not imminent but nevertheless present because of increasing political and societal polarization. The moment at which a populist government has assumed power and initiates anti-democratic and illiberal reforms, tensions between politicians and bureaucrats may be expected to be highest, but it may be too late to prevent backsliding. The goal of this chapter is therefore to explore the administrative parameters that may increase democracies' resilience against illiberal incursions. While it may not be possible to prevent backsliding after populist landslide victories, I argue that certain factors related to the position and role of the bureaucracy may raise the transaction costs for illiberal politicians to control and use the bureaucracy for their purposes. First, I will discuss recent literature that addresses the effects of democratic backsliding on political-administrative relationships and present the state-of-the-art themes in this newly emerging domain. Second, I will present a set of propositions that may help to ensure the autonomy of the public administration vis-à-vis populism.

## **Democratic backsliding, populist control, and bureaucratic responses**

Illiberal populist parties gaining executive power through fair and legitimate elections put political-administrative relationships under relatively unexpected strains (Aberbach, Putnam and Rockman, 1981; Svara, 2001; Hood and Lodge, 2006; Baekgaard, Blom-Hansen and Serritzlew, 2022). The tensions evolve gradually: Democracies that have experienced populism first go through a process of societal and political populism while dwelling in the “risk set” of a populist victory at the ballot box. Once a populist government has secured a political majority, a process of “executive aggrandizement” unfolds whereby the new government increasingly weakens the judiciary, the media, and civil society (Bermeo, 2016). Examples from Hungary and Poland show that once an (oversized) majority in parliament is attained, a ruling authoritarian party weakens the rule of law precisely through adoption of laws or amendments to the constitution (e.g., appointment of judges, financing of political parties, donations to NGOs, etc.).

Focusing on the bureaucracy under conditions of democratic backsliding, public administration scholars have found that once populist politicians assume executive powers, they will engage in a series of strategies to subjugate the bu-

reocracy and bring it under their control (Bauer and Becker, 2020; Bauer et al., 2021; Schuster et al., 2020; Peters and Pierre, 2020). Peters and Pierre (2020) distinguish between sidelining the bureaucracy by appointing loyalists or apolitical technocrats to key positions; empowering the bureaucracy in a small number of policy areas where the populist government has its priorities (e.g., immigration, environment); or using the bureaucracy by seducing and co-opting the neutral civil service and have it work towards the populist government agenda. Bauer et al. (2021) add strategies of centralizing power structures, budgetary reallocation, patronage, and dismantling parts of the bureaucracy.

Civil servants who are exposed to a populist government face a fundamental dilemma: The power of their new political principals is firmly based on an electoral mandate, and the principle of neutrality and loyalty requires that civil servants serve the elected government in the best possible way. However, a substantial part of the new government's policies go against the rule of law and are unconstitutional. As much as civil service ethos demands obedience to democratically elected political majorities, civil servants are "agents of the law" and obligated to respect the constitution. The dilemmas facing civil servants under populist rule, if loyalty is not a moral option, are part of the broader problem of "unprincipled principals". Civil servants may see themselves as "principled agents", trying to convince "unprincipled" principals of "principled policies". They may raise their voice to protest against their principals. If unprincipled policies are nevertheless implemented, civil servants may engage in *guerrilla* tactics and *sabotage* policies (O'Leary, 2010). In addition to *voice* and *sabotage*, a civil servant can opt for dissent shirking or *exit*, i.e., resign (Brehm and Gates, 1997). Finally, a civil servant can choose to implement the policy, which is called *loyalty* (Hirschman, 1970).

Schuster et al. (2020) assessed potential responses from civil servants – i.e., voice, sabotage, or loyalty – in their dealings with "unprincipled principals" as a function of their public service motivation (PSM). Their study shows that civil servants, when facing dilemmas in implementing policies they consider unprincipled, are more likely to resort to voice, sabotage or exit the higher their levels of public service motivation. Furthermore, they are more willing to go against "unprincipled" political principals and resign when they must work with them. However, while the likelihood of opposing their principals increased with their PSM, engaging in sabotage, e.g., leaking information to interest groups, obstructing the policy implementation process, was the least likely response. Most civil servants are willing to engage in *voice* when, in their view, they are dealing with unprincipled policies. Finally, *exit* is less frequent than voice but more frequent than sabotage. Civil servants willing to engage in *sabotage* may also opt for *voice* or *exit* (Schuster et al., 2020). This indicates that *sabotage*, *voice*, and *exit* are complementary when civil servants are willing to go against what they see as unprincipled policies. The research also shows that civil servants who have worked longer in their position and who are older are more likely to exit.

## A resilient bureaucracy for a turbulent democracy

The popular revolts that erupted in Washington D.C. and Brasilia after Donald Trump and Jair Bolsonaro lost their presidential elections are a sign that the pop-

ulist threat is still lingering under the surface. These and related events in other countries, such as the electoral successes of the neo-fascist Brothers of Italy, Sweden Democrats, and the considerable ongoing support enjoyed by Fidesz and PiS in Hungary and Poland, respectively, are expected to have a lasting effect on how we perceive the role of bureaucracy in the context of democracy. For one, populism will further politicize the civil service beyond the parameters generally accepted in liberal democracies (Hustedt and Salomonsen, 2014). Weberian values will be contested, and political and administrative role conceptions will come under pressure.

To be sure, the relationship between politicians and civil servants is variable and can change over time and across political and institutional contexts (Aberbach, Putnam and Rockman, 1981; Svara, 2001; Abbring and Van den Berg, 2003; Hart and Wille, 2006; Hood and Lodge, 2006; Blom-Hansen, Baekgaard and Serritzlew, 2021; Baekgaard, Blom-Hansen and Serritzlew, 2022). In an institutionalized democracy, elected politicians decide upon the difficult trade-offs between values and interests in democracies, and civil servants implement the decisions. In this process, civil servants make their expertise available, knowing that they are shielded from politicization. In addition, civil servants form an important link between politics and the social sectors for which policy is made. While politicians deal with support for policies and try to win voters for their political program, civil servants maintain close contacts with the social actors – interest groups, target group organizations – that will ultimately have to deal with the policy.

The problem from a democratic view starts when the electoral pillar of a democratic system can no longer produce a political majority that abides by liberal democratic values. Once an illiberal and authoritarian regime that has come to power through elections settles, there is no way back for liberal democracy. It is no longer the bureaucracy that is a potential source of tensions for democracy but the democratic system. Democracies lack an ultimate umpire that can put a halt to democratic backsliding and restore pre-backsliding parameters. We must look for the answer in a different perspective on bureaucracy. Bureaucracy remains an indispensable pillar in a properly functioning democracy (Etzioni-Halevy, 1985). But when democracy – or more precisely its electoral mechanism – falters, bureaucracy must take on another role than the one ascribed by the dominant instrumentalist view. So, the question that begs an answer now is how bureaucracy can maintain its resilience when democracy is (in danger of becoming) illiberal.

## A resilient bureaucracy: six propositions

How can bureaucracy remain resilient in the face of a populist onset? How can bureaucracy form a barrier to stall or perhaps put a halt to an illiberal surge. In this section, I develop six propositions that are derived from insights from a literature on state autonomy, civil service systems, and bureaucratic politics. It is important to note that democracies remain fragile once illiberal coalitions come to power through the ballot box. When political turnover is substantially in favor of the populist contender, and/or populist regimes manage to hold on to power for a sufficiently long period, like Hungary or Turkey, the bureaucracy will enlist

itself to the new powers together with other democratic institutions. What one can hope for is that bureaucracy maintains a minimum level of resilience that makes it harder for illiberal populist governments to conform the bureaucracy to them. That is the basic idea behind the propositions that follow. What are then the conditions in stable democracies under which the transaction costs of controlling the bureaucracy make it more difficult for an illiberal government to exercise that control?

### *State autonomy*

The first proposition addresses the degree to which the bureaucracy can act autonomously from the political leadership. That is, to what extent can the bureaucracy make and implement policies that are closer to its own preferences than to those of the politicians who formally control them? Here state autonomy acts as a barrier to the aspiration of authoritarian regimes to take control of the bureaucracy. Autonomy is a well-researched topic in political science and public administration (Carpenter, 2001), but the argument is based on Skocpol's work on the state and state autonomy, as we are interested in the integrity and resilience of the bureaucracy as a key institution of the liberal democratic state (Evans, Rueschemeyer and Skocpol, 1985). State autonomy is here a function of the likelihood of "organizationally coherent collectivities of state officials ... relatively insulated from ties to current dominant socioeconomic interests ... to launch distinctive new state strategies in times of crisis" (Skocpol, 1985). States are Janus-faced, with one face looking towards the international state system, international bodies and transnational networks, and the other face looking inward to often socially, culturally, and economically divided societies. Therefore, the strategies leading state officials need to pursue to increase or maintain the autonomy of their state are a function of how well they can manage and deploy the state's resources in international and domestic venues (Skocpol, 1979).

One expectation that we can distill from Skocpol's perspective on state autonomy is that bureaucracies with strong ties to international bodies and transnational networks are more resilient against authoritarian regimes than bureaucracies with weak ties. Active membership of international bodies and transnational networks can be an antidote to authoritarian aspirations, as it can bind the hands of the authoritarian rulers and limit their financial, economic, and social policy options. Also, international connections ensure that various parts of the bureaucracy and policy sectors receive informational resources that can enable the bureaucracy to counter the policy agenda of the authoritarian regime with the sheer presence of alternative or superior information. This leads us to our first state autonomy proposition:

Proposition 1. States with strong connections in the international system are expected to be more autonomous vis-à-vis authoritarian regimes. The bureaucracy in these states is better positioned to counter the undemocratic policy aspirations of illiberal populist regimes.

A second state autonomy proposition is that highly professional and expertise-based bureaucracies are more resilient against illiberal populists. More precisely, bureaucracies that are capable of developing and formulating policy proposals independent of the government can wield more autonomy than bureaucracies without such capacities (Nordlinger, 1981; Atkinson and Coleman, 1989; Carpenter, 2001). Heclø (1974), writing about the development of welfare policies in Britain and Sweden, demonstrated how the policymaking autonomy of a highly skilled and professional civil bureaucracy significantly shaped the contours of key public policies. The positive effects of expertise strongly embedded in the heart of the state apparatus is also demonstrated by Christensen (2017), who shows how specific bureaucratic constellations can add to the autonomy of economists over tax policies within the state. The second proposition is hence:

**Proposition 2.** Highly professional bureaucracies that are well embedded within the structure of the state are expected to be more autonomous vis-à-vis illiberal populists.

A final state autonomy proposition concerns the relationship between the bureaucracy and societal sectors. A strong bureaucracy that has strong ties with societal interests can function as a brake on an authoritarian regime's actions to dominate society. In Evans' (1995) work on "embedded autonomy", business corporations and bureaucracies nurture strong ties and maintain a balanced relationship for the benefit of economic growth. A prerequisite is the autonomy of the bureaucracy. A weak state is "penetrated by sectoral interest groups .... Officials see sectoral groups as their clients and, accordingly, attend to their needs rather than any broader public interest ... The result is a dependency relationship" (Atkinson and Coleman, 1989). The positive effect of strong ties between bureaucratic agencies and sectoral stakeholders is that a bureaucracy-sector tandem can increase the autonomy basis of the state against an (incoming) illiberal populist government.

**Proposition 3.** Bureaucracies with strong ties with sectoral groups are expected to be more autonomous vis-à-vis illiberal populist regimes, as strong positive ties with the policy sector can increase the bureaucracy's leverage over the political leadership.

### *Civil service systems*

The second set of propositions are drawn from insights from studies on civil service systems. Civil service systems are the mediating institutions that mobilize human resources in the service of affairs of the state in a given territory (Morgan and Perry, 1988). Key functions of civil service systems are formulation, implementation, and evaluation of public policies in the service of the political leadership. How civil service systems are structured (Bekke, Perry and Toonen, 1996) as well as the collective role perceptions of the civil servants (Aberbach, Putnam and Rockman, 1981) are important variables that, in general, affect the political and policy-making processes they are responsible for. Here we argue that differ-

ent configurations of civil service systems in democratic regimes may influence how they respond to the incoming authoritarian regimes.

Firstly, we expect that civil service systems that represent a more regulated internal labor market (ILS) will be more resilient against authoritarian regimes than civil service systems that can be characterized as liberal. The notion of an internal labor market is that the public sector in a narrow sense (i.e. central government departments and agencies) can constitute relatively closed systems for managing human resources (Wise, 1996). It is beyond the scope of this chapter to discuss in more depth the various dimensions of civil service systems as ILS, but here I argue that a civil service system that allows less internal competition between individual employees, i.e. is more regulated, will be less prone to illiberal populist rulers' divisive approach to the bureaucracy. This requires that researchers, too, analyze more carefully the superior-subordinate relationships within bureaus (Downs, 1966).

**Proposition 4.** Civil service systems that lend few degrees of freedom for competition between individuals for rewards, careers, and status in the civil service are expected to be more resilient against illiberal populist regimes than civil service system that allow or reward competitive behavior.

The following proposition concerns the civil service systems' institutionalized relationship to the *prior* democratic regime. The relationship between politicians and bureaucrats differs in history and geography and is subject to change (Aberbach, Putnam and Rockman, 1981; Peters, 1988; Hood and Lodge, 2006; Baekgaard, Blom-Hansen and Serritzlew; 2022). Changes from one "configuration" to another (Heady, 1996) will be a function of how different the prior democratic configuration is from the envisioned illiberal one. I expect that politicized political-administrative relationships are less resilient than political-administrative systems with a neutral civil service when a transition to illiberal populist regime (Aberbach, Putnam and Rockman, 1981) and professional (Silberman, 1993) end of the continuum. This requires a closer study of the nature of political-administrative relationships during transitions from a democratic to an authoritarian state.

**Proposition 5.** Political-administrative relationships under democratic rule in which civil servants are accustomed to assuming a more political role are more prone to facilitate a transition to an illiberal populist regime.

### *Bureaucratic politics and competition*

Competition between bureaus is a well-studied phenomenon in bureaucracy studies. The classic argument is Niskanen's budget-maximization thesis, which states that bureaucrats will attempt to maximize their budgets because it will provide more jobs to civil servants and improve bureaucrats' career prospects; strengthen the demand for the services of the bureau, making it more easy to run; increase the status of the bureau; and provide more chances to pursue pet projects (Niskanen, 1971; Dowding, 1995). Another and related theory underlying the com-

petitive behavior of bureaucrats and their bureaus is the bureau-shaping model, which argues that “rational bureaucrats oriented primarily to work-related utilities pursue a *bureau-shaping* strategy designed to bring their bureau into a progressively closer approximation to ‘staff’ (rather than ‘line’) functions … As a re-shaped bureau takes on more of the small, central élite character – becomes more of a control, transfer or contracts agency – then the budget constraint is eased” (Dunleavy, 1991). Finally, Allison’s bureaucrat politics argument was originally developed to explain decision-making during the Cuban missile crisis, where the driving force of competing bureaus was influencing decision-making. In this perspective, “officials with diverse interests and unequal influence” find themselves in a permanent state of “compromise, conflict, and confusion [where] the activity from which decisions and actions emerge is best characterized as bargaining along regularized channels among individual members of government” (Allison and Zelikow, 1999).

Central to bureaucratic politics are what Downs once referred to as “bureaucratic ideologies” (Downs, 1966). Downs’ definition of bureaucratic ideology is “a verbal image of those portions of the good society relevant to the functions of the particular bureau concerned, plus the chief means of constructing that portion” (Downs, 1966). Bureau leaders develop bureau ideologies because they are efficient means of communicating with, on the one hand, internal staff members and, on the other hand, external stakeholders to convey the purpose of the bureau as well as its proper place in the scheme of the state. The final proposition is hence:

**Proposition 6.** Bureaus with a strong ideology that is differentiated from the ideology of the party or government in power are more resilient to being put under the control of an illiberal populist government.

## Conclusion

How far can one go to shield bureaucracy from democratically elected politicians? Is the ascendance of illiberal populist governments by regular democratic means a justification for a plea for an autonomous bureaucracy? The rise of illiberalism confronts the bureaucracy with ethical dilemmas. Recent events beg the question of the extent to which non-political career bureaucrats should, and can, obstruct attempts by a duly elected populist government to turn the civil service into their loyal administrative apparatus. Civil servants serve “the Crown” or the constitution but at the same time, they pledge loyalty to the government of the day. A bureaucracy that is too autonomous can be dangerous. When a bureaucracy survives a long-lasting populist government, it may have become accustomed to its role as “guardian” of liberal democratic values and be reluctant to cede power to a future liberal democratic regime, should one return to power.

The propositions attempt to reflect this dilemma. Instead of shielding bureaucracy too much from political oversight, the propositions suggest the application of insights with which one can raise the bar for elected politicians to control the bureaucracy. The fundamental idea is that liberal democracies deserve an auton-

omous bureaucracy – autonomous enough to withstand the whims of the government of the day. Some of the propositions echo the complexities with which most government struggle when launching policies or programs: autonomous government organizations prevent rapid policy changes; stakeholders with an interest in existing programs are likely to obstruct significant changes in established programs; and, street-level bureaucrats operating at arm's length from the political and administrative center are more difficult to control than civil servants closer to center.

Finally, populism and democratic backsliding are not likely to be a passing fad, and the issues addressed in studies on guardianship are likely to become increasingly salient on all continents. The public ethos has already been challenged for a couple of decades by managerialism denying any public sector specificity. It is an interesting development that the public ethos is now under attack once again, only this time by the ascendance of populism into government.

## Literature

- Abbring, Jaap H. and Gerard J. van den Berg (2003). The nonparametric identification of treatment effects in duration models. *Econometrica* 71 (5): 1491-1517.
- Aberbach, Joel, Robert D. Putnam and Bert Rockman (1981). *Bureaucrats and politicians in Western democracies*. Cambridge: Harvard University Press.
- Allison, Graham and Philip D. Zelikow (1999). *Essence of decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman.
- Atkinson, Micheal and William D. Coleman (1989). Strong states and weak states: Sectoral policy networks in advanced capitalist economies. *British Journal of Political Science* 19 (1): 47-67.
- Bækgaard, Martin, Jens Blom-Hansen and Søren Serritzlew (2022). How politicians see their relationship with top bureaucrats: Revisiting classical images. *Governance* 35 (1): 5-24.
- Bauer, Michael W. and Stefan Becker (2020). Democratic Backsliding, Populism, and Public Administration. *Perspectives on Public Management and Governance*, Volume 3 (1): 19–31
- Bauer, Michael W., B. Guy Peters, Jon Pierre, Kutsal Yesilkagit and Stefan Becker (eds.) (2021). *Democratic backsliding and public administration: How populists in government transform bureaucracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bekke, Hans A. G. M., James L. Perry and Theo A. J. Toonen (eds.) (1996). *Civil service systems in comparative perspective*. Bloomington: Indiana University Press.
- Bendor, Jonathan, Amihai Glazer and Thomas H. Hammond (2001). Theories of delegation. *Annual Review of Political Science* 4: 235-269.
- Bermeo, Nancy (2016). On democratic backsliding. *Journal of Democracy* 27 (1): 5-19.
- Blom-Hansen, Jens, Martin Bækgaard and Søren Serritzlew (2021). How bureaucrats shape political decisions: The role of policy information. *Public Administration* 99(4): 658-678.
- Brehm, John and Scott Gates (1997). *Working, shirking, and sabotage*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Carpenter, Daniel P. (2001). *The forging of bureaucratic autonomy: Reputations, networks, and policy innovation in executive agencies 1862-1928*. Princeton: Princeton University Press.

- Christensen, Johan (2017). *The power of economists within the state*. Stanford: Stanford University Press.
- Dowding, Keith (1995). *The civil service*. London: Routledge.
- Downs, Anthony (1966). *Inside bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Co.
- Dunleavy, Patrick (1991). *Democracy, bureaucracy and public choice: Economic explanations in political science*. London: Prentice Hall.
- Etzioni-Halevy, Eva (1985). *Bureaucracy and democracy: A political dilemma*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Evans, Peter B. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, Peter B., Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol (eds.) (1985). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Foa, Roberto Stefan and Yascha Mounk (2017). The signs of deconsolidation. *Journal of Democracy* 28 (1): 5-15.
- Hart, Paul 't and Anchrit Wille (2006). Ministers and top officials in the dutch core executive: Living together, growing apart? *Public Administration* 84 (1): 121-146.
- Heady, Ferrel (1996). Configurations of civil service systems, pp. 207-226 in Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry and Theo A. J. Toonen (eds.), *Civil service systems in comparative perspective*. Bloomington: Indiana University Press.
- Hecllo, Hugh (1974). *Modern social politics in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press.
- Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, Voice , and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press
- Hood, Christopher and Martin C. Lodge (2006). *The politics of public service bargains: Reward, competency, loyalty – and blame*. Oxford: Oxford University Press.
- Hustedt, Thurid and Heidi Houlberg Salomonsen (2014). Ensuring political responsiveness: politicization mechanisms in ministerial bureaucracies. *International Review of Administrative Sciences* 80 (4): 746-765.
- Kapstein, Ethan B. and Nathan Converse (2008). Why democracies fail. *Journal of Democracy* 19 (4): 57-68.
- McCubbins, Mathew D., Roger G. Noll and Barry R. Weingast (1989). Structure and process, politics and policy: Administrative arrangements and the political control of agencies. *Virginia Law Review* 75 (2): 431-482.
- Morgan, E. Phillip and James L. Perry (1988). Re-orienting the comparative study of civil service systems. *Review of Public Personnel Administration* 8 (3): 84-95.
- Mounk, Yascha (2018). The undemocratic dilemma. *Journal of Democracy* 29 (2): 98-112.
- Niskanen, William A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine, Atherton.
- Nordlinger, Eric A. (1981). *On the autonomy of the democratic state*. Cambridge: Harvard University Press.
- O'Leary, Rosemary (2010). Guerrilla employees: Should managers nurture, tolerate, or terminate them? *Public Administration Review* 70 (1): 8-19.
- Peters, B. Guy (1988). *Comparing public bureaucracies: Problems of theory and method*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Peters, B. Guy and Jon Pierre (2019). Populism and public administration: Confronting the administrative state. *Administration & Society* 51(10):1521-1545
- Schuster, Christian., Jan-Hinrich Meyer-Sahling and Kim Sass Mikkelsen (2020). (Un)principled principals, (un)principled agents: The differential effects of manageri-

- al civil service reforms on corruption in developing and OECD countries. *Governance* (33): 829– 848.
- Silberman, Bernhard S. (1993). *Cages of reason: The rise of the rational state in France, Japan, the United States, and Great Britain*. Chicago: University of Chicago Press.
- Skocpol, Theda (1979). *States and social revolutions: A comparative analysis of France, Russia & China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skocpol, Theda (1985). Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research, pp. 3-37 in Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol (eds.), *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Svara, James H. (2001). The myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. *Public Administration Review* 61 (2): 176-183.
- Wise, Lois Recascino (1996). Internal labor markets, pp. 100-118 in Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry and Theo A. J. Toonen (eds.), *Civil service systems in comparative perspective*. Bloomington: Indiana University Press.

EU



# **Chapter 15**

## **Understanding the development of EU governance: Fit for rational choice?**

*Gijs Jan Brandsma*

The European Union is in a permanent state of reconstruction, and the pace by which student textbooks and research findings age is truly remarkable. Researchers of EU politics and governance have noted how large and small changes at many levels have a profound effect on its workings. For treaty change, this is evident, as treaties define institutions, foundational working procedures, and other norms (e.g. Blom-Hansen, 2011). But many other things developed against the backdrop of formal rules, or even completely separately from them. This includes, for instance, delegation to the executive (e.g. Brandsma and Blom-Hansen, 2017), enlargement and the results thereof (e.g. Schimmelfennig and Seidelmeier, 2002), and informal practices in the legislative process (e.g. Roederer-Rynning and Greenwood, 2017; Brandsma, Greenwood et al., 2021).

It is no surprise that many political scientists joyfully regard the European Union as a perfect laboratory for exploring the effects of specific institutional changes (e.g. Stacey, 2010; Leruth, Gänzle and Trondal, 2019). What is the effect of these institutional changes on fundamental questions of power, influence and legitimacy? The collected works of Jens Blom-Hansen that relate to EU governance address all such questions, focusing on distinctive subterrains such as implementation (Blom-Hansen, 2005), comitology committees (e.g. Blom-Hansen, 2011; Blom-Hansen and Brandsma, 2009), delegation of rule-making powers (e.g. Brandsma and Blom-Hansen, 2017), and coordination within the European Commission (e.g. Blom-Hansen and Senninger, 2021).

A rational choice institutionalist approach is characteristic for almost all his work. In this contribution, rather than focusing on specific institutional permutations in EU governance and exploring the “lessons learnt” by this approach, I will take one step back and focus on two elements of the bigger picture of EU politico-administrative development. After discussing these, I will critically assess to what degree a rational choice institutionalist approach is able to provide a better understanding of these.

### **Cooperative administrative arrangements**

It is tempting, but totally wrong, to understand the European Union as merely a set of institutions at the supranational level. It is equally tempting, and equally wrong, to see the EU as simply a set of 27 member states. The essence of EU governance is a threefold interdependence: between supranational institutions

amongst each other, between member states, and between supranational and national authorities. Already with the Treaty of Rome, a distribution of responsibilities between public authorities was put in place that has survived to this day and serves as the key organizing principle to which supranational and national institutions are coupled: The European Commission is the key bureaucratic actor at the supranational level, and member states are responsible for policy implementation.

This principle, dubbed the “vertical separation of powers”, means that the European Union is organized quite differently from a unitary state. The central bureaucracy is small, and autonomy at the level of national governments is significant. Efficient as this distribution of power may seem, this setup also creates two formidable coordination challenges. First, member state responsibility for policy implementation means that the same policy may create significant cross-national variation in transposition, implementation, application and enforcement of EU policies (e.g. Versluis, 2007; Kaeding, 2008; Scholten, 2017). On the one hand, this flexibility makes it easier to tailor the requirements of EU legislation to national or local circumstances; on the other hand, due to the EU’s Single Market, such differences create cross-border effects for member states. Coordination between member states, thus, is necessary to avoid policy competition where this produces undesirable effects (Joerges and Neyer, 1997). Comitology is one of many venues where such coordination is carried out (Blom-Hansen, 2011).

Second, if the European Commission cares about the effectiveness of its policies, it needs to check *ex ante* whether the policies that it proposes are technically and politically feasible, and it needs to check *ex post* whether the intended effects have been reached. In the absence of supranational street-level bureaucrats, it needs to rely on the information submitted to it by member states. However, some of these may be reluctant to share this information, or frame it in a particular way, especially when the supranational policy is not entirely in line with member state preferences. Getting the right information for *ex ante* coordination and *ex post* control is thus a second challenge (Blom-Hansen, 2005).

This combination of horizontal and vertical pressures has been the driving force of administrative integration until now (Hofmann, 2008). Over time, we observe a set of administrative arrangements that increase in number, in forms and in scope. They increase administrative capacity at the supranational level and institutionalize coordination between national and European public entities, whilst leaving the vertical separation of powers constitutionally intact (Trondal and Peters, 2013). Furthermore, within member states, implementation powers, including implementation of EU policy, have increasingly been delegated to specialized agencies or subnational authorities (e.g. Benz and Eberlein, 1999; Egeberg and Trondal, 2009).

The practical setup and functioning of the EU’s governance system potentially makes *all* public administration activities on EU soil part of EU public administration, increasing the need for coordination, despite a more or less “neat” vertical separation of powers. In general, the literature on EU governance presents two sets of interpretations as to how this development should be understood, which has important ramifications for theorizing EU governance. I discuss them in turn.

### *The spider web argument*

The first understanding, which I dub “the spider web argument”, sees EU governance as a set of networks that include public authorities at multiple levels. Connections in these networks can be stronger or looser, administrations can be closer to or further from the centre. Key questions in the spider web perspective mainly relate to a mapping of the web: figuring out which (national and supranational) actors are included, and by what means and strength they are connected to each other (Hofmann, 2008). Using slightly different conceptual language, authors have interpreted this in terms of an emerging European Administrative Space (cf. Hofmann, 2008; Trondal and Peters, 2013; Heidbreder, 2011), Multilevel (Union) Administration (Trondal and Bauer, 2017; Benz, Corcaci and Wolfgang, 2016), or an emerging European executive order (Curtin and Egeberg, 2008).

But a web comes with a spider. According to Trondal and Peters (2013), it is evident that the European Commission is one. As a supranational authority, it is uniquely positioned to oversee all connections and exploit the web to its full potential. Since its own bureaucracy is relatively small, it has always been dependent on in-sourced expertise (cf. van Schendelen, 2002). Originally, it connected with national administrations through a vast array of expert groups and comitology committees (cf. Blom-Hansen, 2011; Brandsma, 2013), making networking part of its organizational DNA. With the increased delegation of regulatory authority to independent agencies at the national and EU level, the Commission easily extended its pre-existing networking behaviour to a larger set of “webs”.

If we further extend the analogy and conceive of the Commission as the spider in the web, there must also be prey. This is where opinions diverge. For some, it is clear that the European Commission’s unique networking potential allows it to simply bypass national governments when dealing with national regulatory authorities, making the latter serve two “masters”: They become “double-hatted” (cf. Trondal and Peters, 2013). However, researchers have also noted that the actors within the web remain cautious of their own autonomy in the system. National agencies have obtained greater autonomy (Bach, Ruffing and Yesilkagit, 2015; Danielsen and Yesilkagit, 2014) but remain particularly sensitive to the desires of their domestic political masters (Trondal and Peters, 2013).

### *The Bermuda triangle argument*

The second notion of EU governance, which I dub the “Bermuda triangle argument”, focuses on the largely invisible nature of the aforementioned cooperative administrative arrangements, and the effects thereof. It is not a surprise, perhaps, that the term “Bermuda triangle” implies danger: Things move off the radar, get lost and can never be retrieved again. For many scholars of EU law, politics and governance, especially those who were active around the turn of the century, EU governance (in particular multi-level governance arrangements) equates seclusion, invisibility and accountability deficits. With so many bureaucratic actors involved at so many levels, including different institutional arrangements for cooperation, different voting rules or the absence thereof, it becomes virtually impossible to pinpoint who exactly contributed to which part of government ac-

tion, effectively diluting accountability and reducing throughput legitimacy (e.g. Papadopoulos, 2007; Palumbo, 2010; Gustavsson, Karlsson og Persson, 2009).

In accountability studies, not exclusive to the EU, this phenomenon is known as the “problem of the many hands” (Thompson, 1980). As a matter of fact, putting this assumption to the test was the analytical starting point of my own PhD research (Brandsma, 2010). Many empirical studies, starting with Bovens’ (2007) seminal conceptual model of accountability, have meanwhile demonstrated the existence of ample accountability to a large variety of accountability forums. The density of accountability, however, seems to correspond to the age of the governance setting (cf. Brandsma, Heidbreder and Mastenbroek, 2016).

But the Bermuda triangle argument runs deeper. Irrespective of how much information can in fact be found in online registers, or how accountable cooperative arrangements can be in practice, for any informed citizen or even public administration researcher locating all administrative actors, networks, committees, agencies that are relevant in a given situation defies your best efforts.

It’s not all grim and dark in Bermuda, though. Normative theorists, and scholars of experimentalist governance, point to the advantages of integrated administrative arrangements for deliberative problem-solving (cf. Neyer, 2006). Facilitated by socialization effects when they meet over longer time horizons, the primary goal of participants in such networks or committees may become finding workable solutions to common problems, rather than bargaining or exercising control over supranational authorities. In other words, irrespective of whether these administrative arrangements have been created merely to provide input, or to control, or to negotiate, they take on a life of their own once in place. They become a venue for actual decision-making, and its participants seemingly detached from hierarchical lines of authority (cf. Curtin, 2007; Joerges and Neyer, 1997). Innovative, flexible and pragmatic frameworks can bring about policy successes more easily than traditional “command and control” arrangements (Sabel and Zeitlin, 2010). They can be a convenient way for member states to pool resources of national and supranational administrations, without losing control to EU institutions (Eberlein and Newman, 2008). Increased formalization of such integrated arrangements may bring about more accountability and thus more input legitimacy (Brandsma, Heidbreder and Mastenbroek, 2016), but the jury is still out on the degree to which this may come at the expense of policy effectiveness.

## The politics-administration dichotomy

The second key element to understanding the bigger picture of EU politico-administrative development is the distinction between politics and administration. Typically, political systems are studied by distinguishing between executive, legislative and judicial institutions. For governance scholars, the delegation of tasks from the legislature to the executive is of key interest (e.g. Epstein and O’Halloran, 1999). But in the EU system, a neat distinction between these three types of institutions simply does not exist: The three powers are distributed over a set of institutions which often combine multiple different, seemingly incompatible powers.

The most evident example is the European Commission. In addition to being the EU's administrative powerhouse, it enjoys a quasi-monopoly on drafting legislative initiatives, it directly enforces competition policy as evidenced by sometimes astronomical fines imposed on big tech companies, and its role as a prosecutor for member state compliance is not neatly separated from the policy-making process (Kelemen and Pavone, 2022). The role of the Council is also difficult to define, as it combines legislative and executive functions.

Powers aside, the actors within each institution also assert very different roles. Within the European Commission, it is for instance common to distinguish between a political and a more technical role, but it is all but simple to define what the adjective "political" means. It can relate to the legislative role of the Commission as described before (a function), to the college of Commissioners and their cabinets (actors) (cf. Bauer, Kassim and Connolly, 2021), or, as Commission President Juncker labelled it, a set of policy priorities that line up with agreements made with the European Parliament in the aftermath of the Spitzenkandidaten-process (a programme) (Peterson, 2017). In the Council, national government ministers are formally in the driving seat, but in practice, it is their civil servants who meet in working parties or their EU ambassadors in COREPER. Here we have administrative actors exercising a legislative role, whose democratic legitimacy rests on an indirect link via national ministers and (coalition) governments to, at best, a majority in each respective national parliament. Yet, these actors take legislative decisions in a supranational context, typically by qualified majority. The role of the European Parliament is clearest of all, but here too, it would be wrong to assume that there are no civil servants or political assistants supporting parliamentary work (cf. Brandsma, 2016).

Because constitutional powers are typically blended within, and not separated between, the EU's institutions, EU scholars typically refrain from analysing the EU as a separation of powers regime, or holding its workings against that standard (Kreppel, 2011). According to constitutional lawyers, the guiding principle of "institutional balance" is used explicitly or implicitly instead (cf. Jacqué, 2004). Rather than defining explicitly legislative, executive and judicial powers, this perspective maintains that the powers of EU institutions need to be checked and balanced by other EU institutions to avoid power accumulation (and potential abuse) within individual institutions (Curtin, 2007).

## **Implications: more than just a "unit of analysis" problem?**

The above two elements are key to understanding the evolution of EU governance. However, when we want to gain insight in these elements by applying a rational choice institutionalist perspective, great difficulties arise from the very start.

Beginning with the cooperative administrative arrangements, it matters a great deal whether a research question is framed in "spider web" or "Bermuda triangle" terms. This becomes clear when we apply these two depictions to comitology. When we frame it as a spider web, a regular delegation model suffices to describe and explain its workings. The European Parliament and the Council, as legisla-

tive principals deciding on a proposal from the Commission, decide to delegate specific administrative tasks to the European Commission, which is the agent. To oversee its activities, committees of member state policy specialists are installed to approve the Commission's implementing measures (or not). These member state representatives are part of their own respective administrative hierarchies. A spider web interpretation thus focuses on member state representatives, or the Commission, as agents – depending on the specific research question (Brandsma, 2010; Brandsma and Blom-Hansen, 2017). In a Bermuda triangle interpretation, focus shifts to the behaviour of the committees as such. By treating them as decision-makers in their own right, they effectively become actors in an analytical sense, and the question is whose agent they are. One solution would be to dismiss the principal-agent model (Curtin, 2007). Another solution would be to model not just the setup but also the practical effects of collaborative control arrangements, so that decision-making behaviour by a control entity can be accounted for.

When we look more carefully at the element of the blurry politico-administrative dichotomy that underlies the development and workings of EU governance, an age-old level-of-analysis problem surfaces. If we investigate the behaviour of institutions in EU governance, does it suffice to take the institutions as units of analysis, or do we focus primarily on the behaviour of specific actors within institutions? The obvious but laborious strategy would be to do both, but in practice, we see that studies do one or the other (for examples, see Brandsma and Blom-Hansen, 2017; Blom-Hansen and Brandsma, 2009; Blom-Hansen and Senniger, 2021). Combining the two levels of analysis into a single (and admittedly large) model holds great promise, as this can explain previously unaccounted for behaviour. For instance, case studies and qualitative enquiries have shown that actors holding a minority position in the Council often reach out to specific actors in the European Parliament in the hope of tilting the balance to their favour (e.g. Brandsma, Dionigi et al., 2021).

In sum, rational choice approaches to EU governance do have significant merit. Yet, it would be useful to broaden the scope of analyses a bit, so that not just micro-level behaviour of individuals or institutions, but also macro-level developments of full systems can be accounted for.

## Literature

- Bach, Tobias, Eva Ruffing and Kutsal Yesilkagit (2015). The differential empowering effects of Europeanization on the autonomy of national agencies. *Governance* 28 (3): 285-304.
- Bauer, Michael, Hussein Kassim and Sara Connolly (2021). The quiet transformation of the EU Commission cabinet system. *Journal of European Public Policy*, 1-21.
- Benz, Arthur and Burkard Eberlein (1999). The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance. *Journal of European Public Policy* 6 (2): 329-348.
- Benz, Arthur, Andreas Corcaci and Jan Wolfgang (2016). Unravelling multilevel administration. Patterns and dynamics of administrative co-ordination in European governance. *Journal of European Public Policy* 23 (7): 999-1018.
- Blom-Hansen, Jens (2005). Principals, agents, and the implementation of EU cohesion policy. *Journal of European Public Policy* 12 (4): 624-648.

- Blom-Hansen, Jens (2011). The EU comitology system: Taking stock before the new Lisbon regime. *Journal of European Public Policy* 18 (4): 607-617.
- Blom-Hansen, Jens and Gijs Jan Brandsma (2009). The EU comitology system: Intergovernmental bargaining and deliberative supranationalism? *Journal of Common Market Studies* 47 (4): 719-740.
- Blom-Hansen, Jens and Roman Senninger (2021). The Commission in EU policy preparation. *Journal of Common Market Studies* 59 (3): 625-642.
- Bovens, Mark (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework 1. *European Law Journal* 13 (4): 447-468.
- Brandsma, Gijs Jan (2010). *Backstage Europe: Comitology, accountability and democracy in the European Union*. Doctoral dissertation, University Utrecht.
- Brandsma, Gijs Jan (2013). *Controlling comitology: Accountability in a multi-level system*. Hounds-mills: Palgrave.
- Brandsma, Gijs Jan (2016). Holding the European Commission to account: the promise of delegated acts. *International Review of Administrative Sciences* 82 (4): 656-673.
- Brandsma, Gijs Jan and Jens Blom-Hansen (2017). *Controlling the EU executive?: The politics of delegation in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Brandsma, Gijs Jan, Eva Heidbreder and Ellen Mastenbroek (2016). Accountability in the post-lisbon European union. *International Review of Administrative Sciences* 82 (4): 621-637.
- Brandsma, Gijs Jan, Maja Kluger Dionigi, Justin Greenwood and Christilla Roederer-Rynning (2021). Trilogues in Council: Disrupting the diplomatic culture? *Journal of European Public Policy* 28 (1): 10-31.
- Brandsma, Gijs Jan, Justin Greenwood, Ariadna Ripoll Servent and Christilla Roederer-Rynning (2021). Inside the black box of trilogues: Introduction to the special issue. *Journal of European Public Policy* 28 (1): 1-9.
- Curtin, Deirdre (2007). Holding (quasi-) autonomous EU administrative actors to public account. *European Law Journal* 13 (4): 523-541.
- Curtin, Deirdre and Morten Egeberg (2008). Tradition and innovation: Europe's accumulated executive order. *West European Politics* 31 (4): 639-661.
- Danielsen, Ole and Kutsal Yesilkagit (2014). The effects of European regulatory networks on the bureaucratic autonomy of national regulatory authorities. *Public Organization Review* 14 (3): 353-371.
- Eberlein, Burkard and Abraham Newman (2008). Escaping the international governance dilemma? Incorporated transgovernmental networks in the European Union. *Governance* 21 (1): 25-52.
- Egeberg, Morten and Jarle Trondal (2009). National agencies in the European administrative space: government driven, commission driven or networked? *Public Administration* 87 (4): 779-790.
- Epstein, David and Sharyn O'Halloran (1999). *Delegating powers: A transaction cost politics approach to policy making under separate powers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gustavsson, Sverger, Christer Karlsson and Thomas Persson (eds.) (2009). *The illusion of accountability in the European Union*. Milton Park: Routledge.
- Heidbreder, Eva (2011). Structuring the European administrative space: Policy instruments of multi-level administration. *Journal of European Public Policy* 18 (5): 709-727.
- Hofmann, Herwig (2008). Mapping the European administrative space. *West European Politics* 31 (4): 662-676.

- Jacqué, Jean-Paul (2004). The principle of institutional balance. *Common Market Law Review* 41 (2): 383-391.
- Joerges, Christian and Jürgen Neyer (1997). From intergovernmental bargaining to deliberative political processes: The constitutionalisation of comitology. *European Law Journal* 3 (3): 273-299.
- Kaeding, Michael (2008). Lost in translation or full steam ahead: the transposition of EU transport directives across member states. *European Union Politics* 9 (1): 115-143.
- Kelemen, Daniel and Tommaso Pavone (2022). Where have the guardians gone? Law enforcement and the politics of supranational forbearance in the European Union. Working Paper. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4188118](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4188118).
- Kreppel, Amie (2011). Looking “up”, “down” and “sideways”: Understanding EU institutions in context. *West European Politics* 34 (1): 167-179.
- Leruth, Benjamin, Stefan Gänzle and Jarle Trondal (2019). Differentiated integration and disintegration in the EU after Brexit: Risks versus opportunities. *Journal of Common Market Studies* 57 (6): 1383-1394.
- Neyer, Jürgen (2006). The deliberative turn in integration theory. *Journal of European Public Policy* 13 (5): 779-791.
- Palumbo, Antonino (2010). Introduction: political accountability reconsidered: Debates, institutions, rationale, in Richard Bellamy and Antonino Palumbo (eds.), *Political Accountability*. Farnham: Ashgate.
- Papadopoulos, Yannis (2007). Problems of democratic accountability in network and multilevel governance. *European Law Journal* 13 (4): 469-486.
- Peterson, John (2017). Juncker’s political European Commission and an EU in crisis. *Journal of Common Market Studies* 55 (2): 349-367.
- Roederer-Rynning, Christilla and Justin Greenwood (2017). The European Parliament as a developing legislature: Coming of age in trilogues? *Journal of European Public Policy* 24 (5): 735-754.
- Sabel, Charles and Jonathan Zeitlin (eds.) (2010). *Experimentalist governance in the European Union: Towards a new architecture*. Oxford: Oxford University Press
- Schimmelfennig, Frank and Ulrich Sedelmeier (2002). Theorizing EU enlargement: Research focus, hypotheses, and the state of research. *Journal of European Public Policy* 9 (4): 500-528.
- Scholten, Mira (2017). Mind the trend! Enforcement of EU law has been moving to “Brussels”. *Journal of European Public Policy* 24 (9): 1348-1366.
- Stacey, Jeffrey (2010). *Integrating Europe: Informal politics and institutional change*. Oxford: Oxford University Press.
- Thompson, Dennis (1980). Moral responsibility of public officials: The problem of many hands. *American Political Science Review* 74: 905-916.
- Trondal, Jarle and Michael Bauer (2017). Conceptualizing the European multilevel administrative order: Capturing variation in the European administrative system. *European Political Science Review* 9 (1): 73-94.
- Trondal, Jarle and Guy Peters (2013). The rise of European administrative space: Lessons learned. *Journal of European Public Policy* 20 (2): 295-307.
- van Schendelen, Rinus (2002). The in-sourced experts. *The Journal of Legislative Studies* 8 (4): 27-39.
- Versluis, Esther (2007). Even rules, uneven practices: Opening the “black box” of EU law in action. *West European Politics* 30 (1): 50-67.

# **Chapter 16**

## **Finally speaking with one voice? The Lisbon reforms and the EU's representation in UNGA debates**

*Daniel Finke*

Jointly, the EU member states represent significant economic and military resources. Yet, its Common Foreign and Security Policy (CFSP) has remained fragmented, with different actors speaking on behalf of the EU. With the Lisbon Treaty, the EU attempted to overcome fragmentation by introducing the High Representative for Foreign Affairs supported by the European External Action Service (EEAS). Back then, Commission President Manuel Barroso claimed that the EU finally has the answer to a question long attributed to former US Secretary of State Henry Kissinger: Who do I call if I want to call Europe?<sup>1</sup> (Brunnstrom, 2009).

Despite these reforms, Kissinger's successors must still select from a long list of potentially relevant contacts, including the Council President, the High Representative, the Commission President, and the head of government holding the rotating Council presidency. Finally, in different international bodies, any national leader (or foreign minister) may also speak on behalf of the EU. It remains an open question whether this fragmentation constitutes a weakness under all conditions (Macaj and Nicolaïdis, 2014). However, it is certainly desirable that the EU has the ability to speak with one voice.

In this chapter, I consider whether the Lisbon reforms have given the EU a more coherent voice in the United Nations General Assembly (UNGA). On the empirical side, I will take the quest for "one voice" literally and study speeches by the EU and its member states in the period between 1993 and 2020. More specifically, the chapter starts by presenting information on who has been speaking "on behalf of the EU" before analysing the changing content of those speeches by means of structural topic modelling. The analysis produces the following two results. First, the institutional reforms introduced by the Lisbon Treaty reinforced long-term planning and, consequently, led to a higher level of stability in the EU's foreign policy positions as represented in the UNGA speeches. Second, before

<sup>1</sup> Interestingly, "Kissinger's concern was the precise opposite" [than generally assumed, DF] – "he was fed up with having to deal with a Dane whom he regarded as incompetent and ineffective, who was trying to represent the whole of the EU as President of the Council. Kissinger himself has disowned the remark, and it seems that he was actually seeking to divide and rule in Europe, rather than be restricted to a single voice on the telephone" (Rachmann, 2009).

Lisbon, the changing content of EU speeches can be explained by member states' priorities, whereas this link is significantly weaker post-Lisbon.

## **Existing research**

Given its universal membership, its long history, and its highly structured process, the UNGA has been a fruitful source for the comparative analysis of foreign policy positions. Previous research has analysed patterns of conflict in the UNGA by studying observable voting behaviour and co-authorship of UN resolutions (e.g. Bailey, Strezhnev and Voeten, 2017; Kentikelenis and Voeten, 2021). The same applies to studies of the coherence and cohesiveness of the CFSP (Hosli et al., 2010; Burmester and Jankowski, 2014). For example, Panke (2014) compared the EU to other regional organizations. She concludes that the more than 1,300 annual, working-level meetings between representatives of member states' UN missions lead to homogenous voting behaviour (Panke, 2014). Jin and Hosli (2013) find that EU voting cohesion has been increasing despite Eastern enlargement but were unable to observe an effect of the Lisbon reforms. Studying co-sponsorship patterns, Finke (2020) arrives at a similar conclusion.

There is no lack of studies on the institutional and political dimensions of the EU–UN relationship offering an overall assessment of the EU's activities and performance in the UN system (e.g. Blavoukos, Bourantonis and Galariotis, 2017; Burmester and Jankowski, 2014 Conceição-Heldt and Meunier, 2014; Bouchard and Drieskens, 2013). In fact, Monteleone (2019: 5) observes that “increasing coordination before the UN is one of the most studied sub-topics on the CFSP”. Most of them agree that a cohesive foreign policy position (“speaking with one voice”) is a crucial condition for actorness (Conceição-Heldt and Meunier, 2014).

However, the analysis of EU speeches at the UNGA is mostly limited to qualitative, small-N studies that zoom in on specific debates (Galariotis and Giannou, 2017; Laatikainen, 2004, Smith, 2017). Blavoukos, Bourantonis and Galariotis (2017) study the institutional affiliation of those who speak on behalf of the EU over a period of six UNGA sessions. They find a “smooth and by and large successful transition from the Council Presidency-based system to the EU Delegation-based system of representation that enhances the EU visibility in the UNGA” (Blavoukos, Bourantonis and Galariotis, 2017: 37). Yet, their conclusion is exclusively based on an analysis of who (presidency, Commission, member states) is speaking, not on the content of the speeches.

By comparison, the empirical analysis of this chapter is based on a quantitative content analysis of all speeches given on behalf of the EU in the UNGA and its main committees between 1993 and 2020. The guiding research question is the effect of the Lisbon Treaty reforms on the EU's ability to speak with “one voice” at the UNGA.

## **The Lisbon reforms**

At its core, the CFSP remains a predominantly intergovernmental area, in which no member state can be “forced to agree to a joint position” or is “legally bound by an EU position” when acting at the UN (Panke, 2014 31). Nevertheless, the

Lisbon Treaty has reformed the EU's foreign policy toolbox with important implications for its standing at the UN. Most importantly, the task of coordinating the various dimensions of the CFSP and of representing it within international organizations now rests with the High Representative, who is supported by the EEAS. After initial disagreement with the European Parliament, the EEAS with its now over 4,000 staff members became fully operational in 2011.

Before Lisbon, the Council presidency represented the EU in all relevant meetings at the UN. While the Commission has enjoyed observer status since 1974, it restricted itself to speaking on policies under exclusive EU competences, i.e., topics with a nexus to the internal market (Monteleone, 2019: 4). By contrast, the presidency spoke on behalf of the EU in formal UN meetings on foreign, security, and defence policy. Over the years, other UN member states had accepted the presidency's privileged speaking rights in those meetings. Specifically, the EU was granted the right to speak before individual member states in the same bloc that is reserved for representatives of the major regional groups (de Haro, 2012). Finally, it was also the duty of the presidency to coordinate the position among EU representatives in New York (Rasch, 2008). To this end, the heads of the EU missions to the UN meet at least once every week (Monteleone, 2019: 3).

The Lisbon Treaty challenged this mode of coordination and representation of EU interests at the UN. Following Article 221 TFEU, the High Representative is now responsible for the EU's CFSP, including representation in international organizations. In the UNGA, this reform produced unintended consequences at first. Other UN member states had been willing to accept the Council presidency's privileged speaking rights because it resembled the intergovernmental logic that also applied to the major regional groups. By contrast, the High Representative was considered a supranational actor who does not represent a group of sovereign states but instead speaks on behalf of another international organization. Many UN member states feared that the UN might move away from being an organization of sovereign states to becoming an organization of organizations. Consequently, the High Representative and the EEAS could "not inherit the advantageous rights the rotating Presidency had enjoyed at the UNGA" (Blavoukos, Bourantonis and Galariotis, 2017: 51). Therefore, the Lisbon Treaty's immediate implication was to downgrade the EU's standing at the UNGA (Laatikainen and Palous, 2011).

To avoid this counterproductive result, the EU tabled a resolution asking for privileges that had hitherto not been granted to any regional organization, including privileged speaking rights and the right to table resolutions. In a first attempt, the resolution had been rejected in 2010, not least because the EU justified it by having reached a "special" and "unique" level of integration (Blavoukos, Bourantonis and Galariotis, 2017). However, the EU was more successful on the second try, tabling a more moderate resolution that could also be relevant to other regional organizations. Since May 2011, the EU has been granted the right to speak early in debates, the right of reply in those debates, and the right to raise points of order. However, the EU does not have the right to sponsor draft resolutions, to vote, or to propose candidates for UNGA offices. Moreover, the EU can only amend draft resolutions at the request of a member state (Monteleone, 2019: 4).

## Consequences of the Lisbon reforms

In the research project “Agenda Setting in the UNGA”, we established a database that includes all speeches and statements held in the UNGA between 1993 and 2020. Please note that verbatims are only available for the plenary and the first main committee. The remaining main committees offer well-structured minutes, i.e., summaries of the debates.

As a first step of the analysis, Table 1 shows the effect of the Lisbon reforms on “who” is speaking on behalf of the EU at the UNGA. The speaker’s affiliation is consistently mentioned at the beginning of each statement in the verbatims as well as the minutes. If the speaker is a representative from a national government, they are introduced by their country’s name followed by the expression “speaking on behalf of the European Union”. First, the table shows that the Lisbon reforms led to a significant increase in speeches and statements held on behalf of the EU. Between 1993 and 2010, we find 469 such EU speeches. By contrast, between 2011 and 2020, we find 1,317 EU speeches. On average, the annual number has increased from roughly 28 speeches before Lisbon to 132 speeches in the post-Lisbon era. Second, the actors speaking on behalf of the EU have fundamentally changed. Before Lisbon, almost 76% of EU speeches were given by the member states on behalf of the EU. By contrast, in the period post-Lisbon, only 0.01% of the EU speeches were given by member states. Most speeches and statements came from (observers for the) European Union, meaning the High Representatives and the EU’s mission to the UN.

Table 1: Who speaks on behalf of the European Union?

Actor	Before Lisbon		Post-Lisbon	
	All	Plenary	All	Plenary
(Observer for the) European Union	43	3	1290	276
(Observer for the) European Community	37	22	0	0
Member states	355	53	14	3
European Commission	25	4	2	1
European Council	1	0	9	9
European Parliament	8	0	2	0
Total	469	82	1317	289

In a second step, I am interested in the content of the speeches held on behalf of the EU. To this end, I deploy structural topic modelling (STM) for verbatim records of the speeches given in the plenary as well as for the summaries of the statements given in the main committees. For this part of the analysis, I focus on the verbatims of speeches held in the plenary. However, a first analysis of the statements given in the UNGA’s main committees confirms the two substantive findings described below.

Specifically, I model the topic prevalence as an interactive term of country and session using the STM library in R (Roberts, Stewart and Tingley, 2014). As a result, we can directly predict the proportion of speeches held by each country  $I$  in each specific UN session  $t$  on topic  $k$ . Pre-processing of the documents involves English language stemming, the exclusion of numbers, and words that appear in less than 50 documents. There is no unique answer to choosing the optimal number of topics, but the choice has to be justified by (i) the predictive accuracy of the model and (ii) the interpretability of the resulting latent topics. Optimizing predictive accuracy and interpretability can result in a trade-off. When comparing human ratings of different topic models with their predictive accuracy, Chang et al. (2009) found that better performance on held-out likelihood often corresponds to less interpretable results. For the sake of interpretability, I limited the search for the optimal number of topics to a maximum of  $k = 10$ . For both corpora, I first find an elbow effect for held-out likelihood and semantic coherence at  $k = 5$ .

Table 2: Most important words for each of the five latent topics of EU speeches in the UNGA

---

**TOPIC #1: Legal & Technical**

draft, committe, item, paragraph, contain, resolut, entitl, vote, recommend, document, sponsor, adopt, text, request, report, introduc, assembl, languag, hear, agenda, deleg, excel, inform, depart, submit, amend, secretariat, offic, consult, general, consensus, staff, parliamentari, behalf, thank, candid, session, invit, second, secretari, budget, refer, preambular, record, list, affair, regret, medial, floor, speak, note, coordin, procedur

---

**TOPIC #2: Development & Humanitarian Assistance**

health, poverti, migrat, hivaid, aid, social, climat, partnership, sector, sustain, youth, drug, hiv, develop, africa, young, women, growth, children, strategi, millennium, global, african, goal, privat, empower, fund, diseas, invest, gender, mdgs, educ, target, level, famili, pbc, migrant, child, vulner, debt, sexual, billion, treatment, access, labour, epidem, summit

---

**TOPIC #3: Disarmament and Security**

nuclear, osce, palestinian, treati, disarma, prolifer, iaea, mine, convent, weapon, safeti, ocean, parti, csce, settlement, agreement, territori, agenc, safeguard, test, energi, ban, illeg, materi, npt, sign, east, monitor, region, gaza, protocol, marin, area, middl, stabil, palestin, complianc, verif, entri, cooper, confer, regim, reiter, urg, control, occupi, associ, side, bilater, process, withdraw, eastern, militari, maritim, arm, europ, comprehens

---

**TOPIC #4: UN Reform and Multilateralism**

council, perman, reform, court, membership, debat, transpar, method, secur, seat, enlarg, veto, ice, group, ambassador, charter, statut, discuss, propos, represent, open, categori, inter-government, presid, negoti, rome, legitimaci, member, mainten, expans, effici, equit, composit, believ, work, decis, reflect, disput, number, suggest, interact, jurisdict, major, increas, size, seem, issu, ballot, opinion, compromis, function, posit, small, repres, stage

---

**TOPIC #5: International Law**

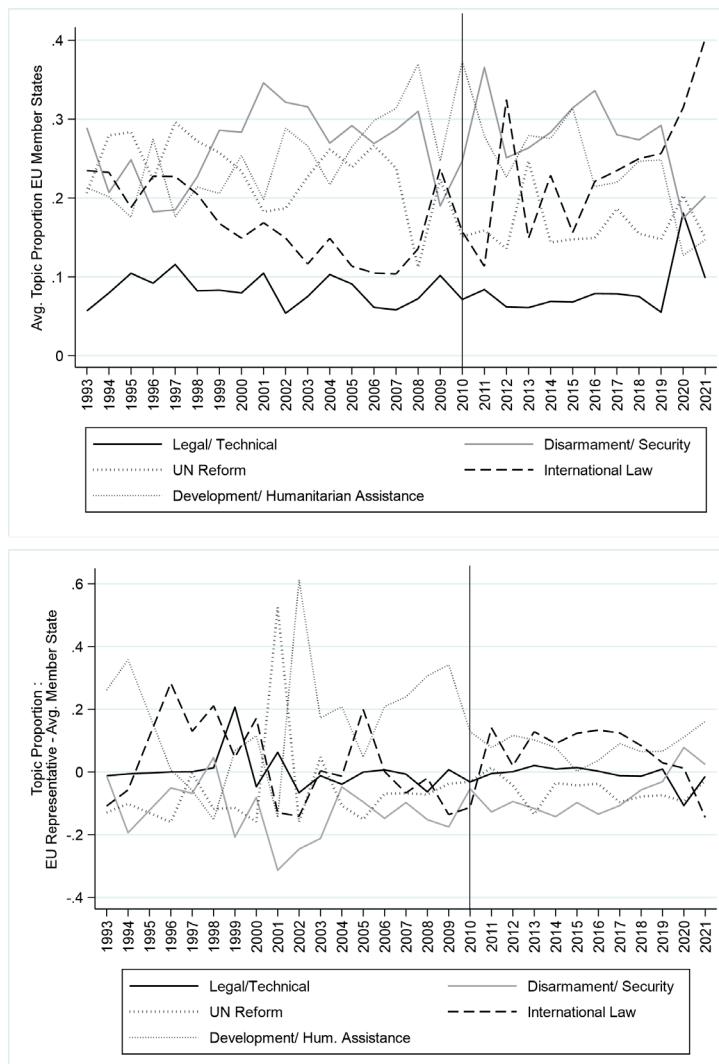
court, parti, crime, tribun, icc, sea, crimin, statut, law, justice, bosnia, mine, settlement, civilian, rome, impugn, disput, militari, jurisdict, personnel, ocean agreement, legal, convent, judici, sovereignti, former, union, author, investig, independent, case, oblig, atroc, humanitarian, refer, perpetr, serious, interim, protect, genocid, condemn, victim, illeg, urg, democraci, terror, victim, cultur, human, terrorist, freedom, arrest

---

Note: The table lists the words with the highest FREX score. A high FREX score indicates that a word is both frequent and exclusive for a specific latent topic, thus identifying words important for distinguishing topics (Roberts, Stewart and Tingley, 2014).

Each year in July, the Council, after having consulted the European Parliament, adopts the EU's priorities for the upcoming session of the UNGA. Interestingly, the five latent topics returned by our STM resemble the recurring priorities addressed in those Council decisions. Table 2 offers the 50 most important words for delimiting each of the five latent topics. Topic #1 is least interesting because it comprises legal–technical words. Topic #2 covers the UN's development agenda including humanitarian assistance. Topic #3 deals with issues of disarmament and security discussed outside of the First Main Committee. Topic #4 covers the reform of the UN and multilateralism in general. Topic #5 includes words related to international law. For a more detailed discussion, see Finke (2022).

Figure 1: Average topic proportion for speeches by EU member states (upper panel) and comparison to official EU speeches (lower panel) in UNGA plenary debates between 1993 and 2021



The upper panel of Figure 1 shows the average annual topic proportion of all EU member states. A significant part of the observed variation can be explained by changes to the global UNGA agenda. For example, I find that the importance of development issues in member states' speeches took off around 2005, reached a peak of 35% around 2010, and has been slowly decreasing since then. Matters of international law, including human rights, were more important in the 1990s but dropped to around 10% at the start of the millennium, increasing again after Russia's annexation of Crimea in 2014. Debates over UN reforms peaked in the early 1990s and have decreased to ca. 15% of EU speeches during the last ten years.

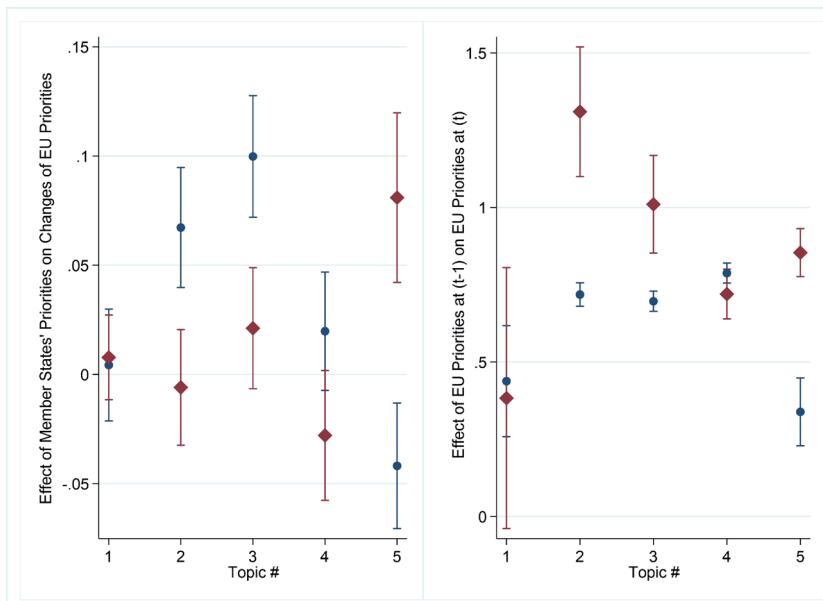
While those trends are interesting, the lower panel of Figure 1 is of higher importance for answering my research question. Specifically, it shows the difference between the topic proportion of the official EU representative to the average annual topic proportion by member states' representatives. The closer these graphs are to zero, the better the official EU speech represents the average speeches across all EU member states. The figure reveals that the official EU representative devotes shorter passages of their speech to disarmament than the average member state does. By contrast, the EU's official representatives tend to talk more about international law and development cooperation. Importantly, the lower panel of Figure 1 reveals that the EU's official priorities as reflected in UNGA plenary debates have become (i) more stable and (ii) closer to the average member state once the High Representative and the EEAS took over. This decrease in fluctuation clearly reflects the stability of the underlying mandate, which is now based on a broad consensus in the Council. By contrast, the content of speeches given on behalf of the EU before Lisbon was prone to changes in the priorities of rotating Council presidencies.

Finally, I ran a regression analysis with the priorities of the official EU speeches as a dependent variable. Importantly, the content of global UNGA debates have been changing over time (Finke, 2022). To control for those changes, each regression model includes an interaction between topic and time trend. I furthermore included random or fixed effects for countries in different robustness checks. For the present chapter, the main independent variables are (i) member states' positions, (ii) a variable indicating the post-Lisbon period, and (iii) a lagged dependent variable, i.e., the official EU priorities at t-1. Due to space constraints, I refrain from including the regression table. However, Figure 2 plots the predicted effects of the two key independent variables before and after Lisbon.

First, the right panel of Figure 2 shows the effect of member states' priorities at the UNGA on the changing priorities reflected in the official EU speeches. Before Lisbon, we find a positive effect with regard to sustainable development (topic #2), disarmament / security (topic#3), and UN reforms (topic #4). For all three topics, the positive effect of member states' priorities was either gone or weaker after Lisbon. In other words, member states' priorities had less effect on the content of official EU speeches once the latter was written by a supranational actor. For topic #1, comprising debates on technical and legal matters, we find no effect of member states priorities whatsoever. The interesting outlier is topic #5 where we find a stronger effect of member states' priorities revealed by EU speeches after Lisbon.

Second, the left panel of Figure 2 shows the effect of the lagged dependent variable before and after Lisbon. In other words, it illustrates the stability of the priorities reflected in the official EU speeches over time. The findings confirm the increased stability visible in Figure 1. Specifically, it reveals a significantly higher level of stability regarding speeches on sustainable development (topic #2), disarmament /security (topic # 3), and international law (topic #5). In other words, the content of official EU speeches became more stable once the speeches were written by a supranational actor. Interestingly, the effect is largest regarding international law (including human rights), where stability was lowest before Lisbon. For the remaining two topics, we do not find a significant difference in the stability of EU priorities before and after Lisbon.

Figure 2: What explains the EU's priorities in the UNGA?



Note: ♦ = post-Lisbon, ● = before Lisbon.

## Conclusion

The Lisbon reforms have fundamentally changed how the EU is represented at the UNGA. Before Lisbon, rotating Council presidencies held speeches and gave statements on behalf of the EU. With the Lisbon Treaty, representing the EU is the task of the High Representative, who is supported by the EEAS. In other words, EU representation at the UNGA has been supranationalized.

In this chapter, I analyse UNGA speeches and statements held by the EU and its member states between 1993 and 2020. Two effects of the Lisbon reforms are immediately visible. First, the supranational mode of representation has led to more stable EU priorities over time. Although the EU always undertook significant co-ordination efforts, representation by changing presidencies led to changes in the

content of official EU speeches, probably undermining the coordination efforts. Since Lisbon, the High Representative and their diplomatic service represent the CFSP at the UN. Although the High Representative can change every five years, the EEAS is a guarantee of continuous diplomatic work. The High Representative works upon an annual mandate adopted by the Council, where the unanimity requirement is another reason for a stable CFSP. Future research should test the effect of the rotating Council presidency on the EU's priorities as represented in UNGA speeches more directly. To what extent were presidencies more likely to emphasize topics of special importance to their member state?

Second, the Lisbon reforms have weakened the effect of member states' priorities on the content of official EU speeches. Again, this result seems intuitively plausible. Moving from an intergovernmental mode of representation to a supranational mode should weaken the influence of national governments. The strange outlier here is debates on human rights and war crimes where I find the reversed effect. This finding is especially interesting because in her study of votes and statements in the Third Main Committee, Smith (2017) argues that the Lisbon Treaty has helped the EU to speak with one voice in debates on human rights. Solving this apparent contradiction constitutes another interesting task for future research.

## Literature

- Bailey, Michael, Anton Strezhnev and Erik Voeten (2017). Estimating dynamic state preferences from United Nations voting data. *Journal of Conflict Resolution* 61 (2): 430-456.
- Blavoukos, Spyros, Dimitris Bourantonis and Ioannis Galariotis (2017). In quest of a single European Union voice in the United Nations General Assembly. *Cooperation and Conflict* 52 (4): 451-468.
- Bouchard, Caroline and Edith Drieskens (2013). The European Union in UN Politics, pp. 115-127 in Knud Erik Jørgensen and Katie Verlin Laatikainen (eds.), *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions: Performance, policy, power*. Oxon: Routledge.
- Brunnstrom, David (2009). EU says it has solved the Kissinger question. Reuters (Brussels), November 20, 2009. <https://www.reuters.com/article/us-eu-president-kissinger-idUSTRE5AJ00B20091120> (March 21, 2023).
- Burmester, Niklas and Michael Jankowski (2014). Reassessing the European Union in the United Nations General Assembly. *Journal of European Public Policy* 21 (10): 1491-1508.
- Chang, Jonathan, Sean Gerrish, Chong Wang, Jordan Boyd-Graber and David Blei (2009). Reading tea leaves: How humans interpret topic models, pp. 288-296 in Yoshua Bengio, D. Schuurmans, J. D. Lafferty, Christopher Williams and Aron Culotta (eds.), *Advances in neural information processing systems 22 (NIPS 2009)*. Red Hook: Curran Associates Inc.
- Da Conceição-Heldt, Eugénia and Sophie Meunier (2014). Speaking with a single voice: Internal cohesiveness and external effectiveness of the EU in global governance. *Journal of European public policy* 21 (7): 961-979.
- de Haro, Pedro Antonio Serrano (2012). *Participation of the European Union in the work of the United Nations: General Assembly Resolution 65/276*. The Hague: TMC Asser Institute.

- Finke, Daniel (2020). EU enlargement and foreign policy coordination: More powerful, but less cohesive? *The Review of International Organizations* 15 (1): 189-210.
- Finke, Daniel (2023). Party ideologies and UN debates. *Party Politics* 29 (2): 281-293.
- Galariotis, Ioannis and Maria Giannou (2017). Evidence from the EU presence at UNGA: In pursuit of effective performance, pp. 61-82 in Spyros Blavoukos and Dimitrios Bourantonis (eds.), *The EU in UN politics: Palgrave studies in European Union politics*. London: Palgrave Macmillan.
- Hosli, Madeleine O., Evelyn Van Kampen, Frits Meijerink and Katherine Tennis (2010). Voting cohesion in the United Nations General Assembly: The case of the European Union. ECPR Fifth Pan-European Conference (Vol. 24).
- Jin, Xi and Madeleine O. Hosli (2013). Pre-and post-Lisbon: European Union voting in the United Nations general assembly. *West European Politics* 36 (6): 1274-1291.
- Kentikelenis, Alexander and Erik Voeten (2021). Legitimacy challenges to the liberal world order: Evidence from United Nations speeches, 1970–2018. *The Review of International Organizations* 16 (4): 721-754.
- Laatikainen, Katie Verlin (2004). Assessing the EU as an actor at the UN: Authority, cohesion, recognition and autonomy. *CFSP forum* 2 (1): 4-9.
- Laatikainen, Katie Verlin and Martin Palous (2011). Contested ground: The effort of the European Union to enhance its status in the UN General Assembly. *ISA Annual Convention, Montreal (Canada)*, pp. 16-19.
- Macaj, Gjovalin and Kalypso Nicolaïdis (2014). Beyond ‘one voice’? Global Europe’s engagement with its own diversity. *Journal of European Public Policy* 21 (7): 1067-1083.
- Monteleone, Carla (2019). The United Nations and the European Union, in Finn Laursen (ed.), *Oxford research encyclopedia of European Union politics*. Oxford: Oxford University Press. Available online: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1091>
- Panke, Diana (2014). The European Union in the United Nations: An effective external actor? *Journal of European public policy* 21 (7): 1050-1066.
- Rachmann, Gideon (2009). Kissinger never wanted to dial Europe. *Financial Times*, 22 July.
- Rasch, Maximilian B. (2008). *The European Union at the United Nations: The functioning and coherence of EU external representation in a state-centric environment*. Leiden: Nijhoff.
- Roberts, Margaret E., Brandon M. Stewart and Dustin Tingley (2014). stm: R package for structural topic models. *Journal of Statistical Software* 10 (2): 1-40.
- Smith, Karen E. (2017). A European Union global strategy for a changing world? *International Politics* 54 (4): 503-518.

## Kapitel 17

# Øl, fritter og et arbejde i fredens tjeneste – hvorfor er det så svært at rekruttere danskere til Europa-Kommissionen?<sup>1</sup>

*Caroline Howard Grøn*

Det er vigtigt, at der sidder danskere med omkring bordet, som  
forstår danske problemer. Ikke fordi de skal forfølge snævre  
danske nationalinteresser, men for at tiltagene bliver udformet,  
så det også giver mening i Danmark.

(Jens Blom-Hansen i *Altinget*, 12. januar 2023).

I 1972 stemte Danmark sig ind i EF. Sammen med optaget kom muligheden for danske statsborgere for at søge job i EU's institutioner: Europa-Parlamentet, Rådssekretariatet, EU-Domstolen og Europa-Kommissionen (herefter Kommissionen).<sup>2</sup> Men en stor del af de embedsmænd, der fik job i EU's institutioner, da Danmark trådte ind i EF, er allerede gået eller er godt på vej på pension, og Danmark har ikke haft held til at sikre en tilsvarende tilgang af nye danske eurokrater.<sup>3</sup>

Ansatte i Kommissionen skal ikke repræsentere nationale interesser, når de går på arbejde. Faktisk skal de ifølge EU's seneste HR-strategi være ”inspired by a common European spirit” (C2022/2229 FINAL, 2022:1) – de skal arbejde for at fremme den europæiske integration (Egeberg, 2003: 138). Undersøgelser har da også vist, at nationalitet ikke betyder noget, når politikker udformes (Egeberg, 1995), og at embedsmænd søger job i Kommissionen ud af commitment til den europæiske idé (Kassim et al., 2013, citeret hos Nagel og Peters, 2021), men på trods af den slags undersøgelser fylder nationalitet og den nationale sammensætning af Kommissionen og EU's øvrige institutioner alligevel meget.

---

1 Stor tak til de tre danske embedsmænd, der har fortalt om deres erfaringer med den danske concours-træning samt Søren Toft ved den danske repræsentation i Bruxelles for at besvare mange konkrete spørgsmål og pege mig i retning af relevante datakilder. Og endelig en stor tak til Jens for at være sådan en fremragende kollega!

2 Dette bidrag vil fokusere på Kommissionen, da det er den EU-institution, der beskæftiger flest embedsmænd, men problematikken gør sig for så vidt også gældende for Ministerrådet, Europa-Parlamentet og EU's øvrige institutioner, der alle deler rekrutteringsprocesser.

3 Det bør nævnes, at succesraten for danskere, der har søgt job i EU-institutioner i 2022, har været noget højere end i de foregående år. Desværre kom tallene efter bogens deadline.

Det gør det af flere årsager, der kan forstås med begreber fra litteraturen om repræsentativt bureaucratisk. Litteraturen skelner typisk mellem aktiv, passiv og symbolsk repræsentation (Bradbury og Kellough, 2011; Gravier, 2008). *Passiv repræsentation* beskriver en situation, hvor en organisation afspejler den befolkning, den regulerer fx i forhold til køn, race, etnicitet eller geografisk sammensætning. Imidlertid har litteraturen også påpeget, at der kan være tale om *aktiv repræsentation*, hvor en bureaucrat enten bevidst eller ubevist handler og udøver skøn med et blik for den gruppe, de repræsenterer, fordi de deler værdier og identitet (Bradbury og Kellough, 2011: 158). Endelig taler litteraturen om *symbolsk repræsentation* (Gravier, 2008; Stevens, 2009), der beskriver betydningen af repræsentation som primært et spørgsmål om administrativ legitimitet (Murdoch, Connolly og Kassim, 2018) forbundet med medlemsstaternes repræsentation i Kommissionen.

To danske policydokumenter giver et indtryk af, hvorfor man fra officielt dansk hold har fundet det vigtigt, hvor mange danskere der arbejder i Kommissionen. I 2013 forklarede Fischer Boel-udvalget<sup>4</sup> det på følgende måde: ”Danmark har derfor en legitim interesse i, at danske værdier, holdninger og interesser også afspejles i beslutninger i EU-regi. Det er derfor væsentligt at sikre, at Danmarks andel af EU’s personale til stadighed er tilfredsstillende, både med hensyn til faglig placering og niveau” (Fischer Boel-udvalget, 2013: 2). Fire år senere var udmeldingen fra Finansministeriet tilsvarende: ”EU udgør et vigtigt forum for varetagelse af danske interesser, og beslutninger truffet på EU-niveau har stor betydning for det danske samfund. Det er derfor også vigtigt med danske ansatte i EU-institutionerne, således at danske synspunkter, holdninger og værdier er repræsenteret på alle niveauer” (Finansministeriet, 2017: 4). Der er altså ikke nogen tvivl om, at der er en forventning om aktiv repræsentation. I praksis går betydningen af danskere i Kommissionen ud over at ”repræsentere danske holdninger og værdier”; det handler fx om at dele policydokumenter, når de er under udvikling, så man fra dansk side ved, hvordan man skal sætte ind med tidlig interessevaretagelse (Blom-Hansen et al., 2021), eller dele viden om programmer, der kan give danske virksomheder og organisationer et forspring, når EU-puljer og -programmer skal udmøntes.

Det er ikke kun den danske regering, der har interesse i, hvordan det ser ud med repræsentationen blandt ansatte i EU-systemet. I 2018 fremlagde Kommissionen en rapport, der belyser de geografiske ubalancer i medarbejdernesammensætningen i blandt andet Kommissionen. Her påpeges det, at EU’s institutioner på den ene side ikke må diskriminere på baggrund af nationalitet, men skal sikre et bredt geografisk rekrutteringsgrundlag (COM(2018) 377 final/2: 1). Tilsvarende påpeger Kommissionens HR-strategi fra 2022, at der er brug for en bedre geografisk balance, herunder at der i rekruttering skal tages hensyn til geografisk balance og specifikke karakteristika hos enkelte medlemsstater (C2022/2229 FINAL, 2022: 13). Kommissionen er godt selv klar over, at der også er tale om symbolsk repræ-

---

<sup>4</sup> Fischer Boel-udvalget blev nedsat med den tidlige danske kommissær Mariann Fischer Boel som formand for at komme med anbefalinger til, hvordan flere danskere kunne få ansættelse i EU’s institutioner.

sentation – og legitimiteten i forhold til de relativt mange underrepræsenterede lande står på spil.

Både den danske regering og Kommissionen har altså interesse i at få danskere til at søge job i Kommissionen. Men på trods af udsigterne til en international karriere ”i fredens tjeneste”, et job der med tiden bliver ganske velbetalt, hvor man bevæger sig i en eksklusiv europæisk elite i en by, der er kendt for gode øl og et godt køkken, taler tallene deres tydelige sprog. Der er ikke mange danskere, der kommer igennem nåleøjet, *concoursen*, og får tilbudt et job i Kommissionen.

Derfor spørger dette bidrag, hvorfor det er så svært at få flere danskere ansat i Kommissionen. Kapitlet ser nærmere på, hvordan antallet af danskere i Kommissionen har udviklet sig over tid, og hvordan skiftende danske regeringer har forsøgt at få flere danskere ansat i Kommissionen. På den baggrund diskuterer jeg, hvilken lære der kan drages fra de hidtidige erfaringer, og hvordan disse erfaringer kan bruges fremover.

## **Udviklingen over tid i antallet af danskere i Kommissionen**

Kommissionen er EU’s forvaltning og skal overordnet set varetage EU’s interesse. Det siges nogle gange, at det er Kommissionens opgave at drive integrationen fremad. Derudover har Kommissionen monopol på at fremsætte ny lovgivning, og den skal sikre implementering af eksisterende lovgivning (jf. Traktatens artikel 211; Nugent, 2001). Langt størstedelen af EU’s politikker implementeres af medlemslande, så implementeringsopgaven består mestendels af at kontrollere medlemsstaternes aktiviteter (Nagel og Peters, 2021: 164).

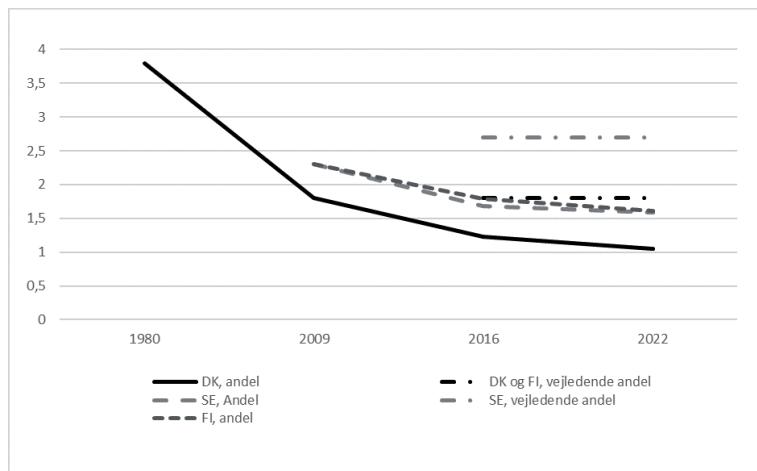
Kommissionens tjenestegrene, generaldirektørater og agenturer bemandes af Kommissionens korps af embedsmænd. Disse kommer fra EU’s medlemsstater og ansættes efter at have bestået en optagelsesprøve, også kaldet concoursen. Ud over de fastansatte (funktionærer) er der også en del løstansatte i Kommissionen. Der er pr. 1. januar 2022 32.169 ansatte i Kommissionen, heraf er ca. 40 pct. funktionærer (også kaldet AD).<sup>5</sup>

Figur 1 viser med al tydelighed, at andelen af danskere i Kommissionen er faldet over tid. I 2022 er der 1 pct. danske ansatte i Kommissionen, hvilket svarer til 337 ansatte. Det markante fald over tid er ikke så mærkeligt, da EU jo også er udvidet ad flere omgange i den undersøgte periode. Særligt i 2004 da en lang række øst- og centraleuropæiske lande blev optaget i EU. Men ud over disse større udvidelser bekræfter figuren den generelle opfattelse af, at antallet af danskere i Kommissionen er støt faldende og væsentligt under den vejledende andel, der ligger på 1,8 pct. af de ansatte, der er defineret af EU-systemet selv (COM (2018) 377 final/2:21). Figuren viser også udviklingen i andelene af svenskere og finner i Kommissionen. Svenskerne er også underrepræsenterede i Kommissionen, mens finnerne er meget tæt på den vejledende andel, de ville forventes at udgøre. Det bliver dermed tydeligt, at Danmark, i det mindste sammenlignet med Finland, har et ekstraordinært rekryteringsproblem.

---

5 Jf. [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure/commission-staff\\_en#statistical-bulletin-with-more-figures-on-staff](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure/commission-staff_en#statistical-bulletin-with-more-figures-on-staff)

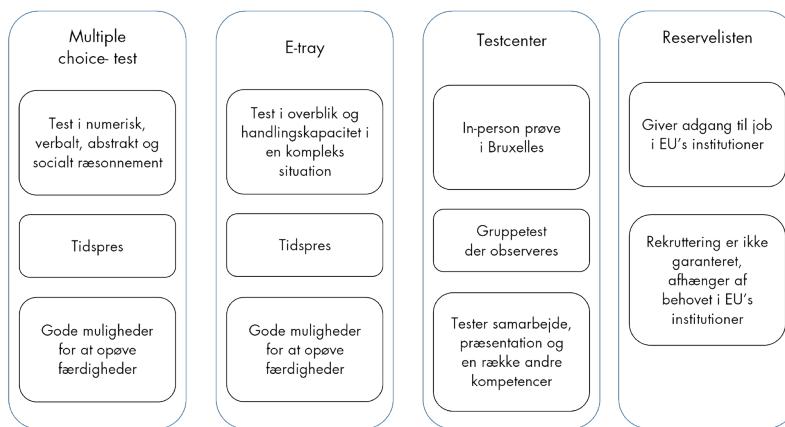
Figur 1: Udviklingen af andelen af danskere, svenskere og finner i Europa-Kommissionen



Note: Tallene stammer fra [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure/commission-staff\\_en#statistical-bulletin-with-more-figures-on-staff](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure/commission-staff_en#statistical-bulletin-with-more-figures-on-staff) samt historiske tal fra Grøn (2010, 2015). Der er tale om udvalgte år, hvor tal er tilgængelige.

Concoursen har taget forskellig form over tid. Traditionelt var den primært en test i viden om EU, men den blev lavet om og består i dag af flere dele som illustreret i figur 2.<sup>6</sup>

Figur 2: Concoursens forløb



<sup>6</sup> Se <https://epso.europa.eu/da/selection-procedure/how-apply>. Imidlertid fortæller danskere, der har været igennem concoursen også om test ”e-tray” imellem multiple choice-test og ”assessment center”. Modellen bygger på den formelle præsentation af concourses dele samt input fra danskere, der har gennemgået den, og som er interviewet til dette bidrag.

Typisk rekrutteres til laveste funktionærniveau i Kommissionen (AD5), men der kan rekrutteres til AD8. For niveauer herover rekrutteres ikke gennem concoursen.

Tabel 1 viser udviklingen i antallet af danskere, der har deltaget i en AD-concours, er gået videre til testcenteret og endelig der er kommet på reservelisten. Tallene er eksklusive tolke- og oversætterconcours og er udleveret efter korrespondance med EPSO, EU's rekrutteringsenhed.

Tabel 1: Udviklingen i antallet af danskere, der deltager i en concours

	Validerede ansøgninger			Til testcenter		På reservelisten	
	alle	danskere	% danskere	alle	danskere	alle	danskere
2010	64.644	465	0,72	1.664	13	522	2
2011	47.667	388	0,81	1.413	3	423	2
2012	45.391	357	0,79	818	0	237	0
2013	26.997	157	0,58	1.351	12	468	6
2014	62.943	343	0,54	1.664	5	598	2
2015	50.504	315	0,62	929	4	355	3
2016	11.499	23	0,20	1081	2	363	1
2017	28.594	176	0,62	791	5	316	2
2018	32.527	190	0,58	1.152	7	440	1
2019	41.591	299	0,72	1.920	9	727	2
2020	19.290	176	0,91	596	4	113	0
2021	10.562	55	0,52	1.705	8	341	3
2022	10.249	43	0,42	183	0	0	0

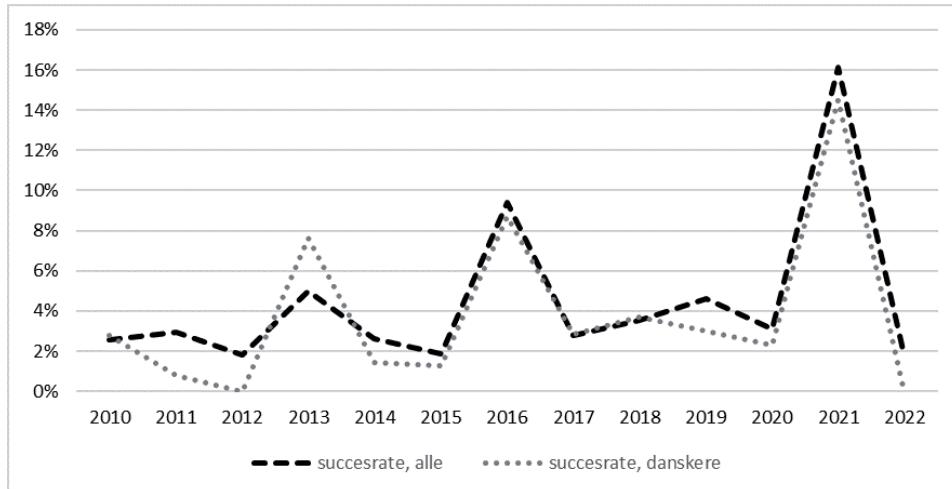
Tabellen illustrerer med al tydelighed, at tilgangen af danskere til reservelisten er relativt lille. Det samme gælder antallet af danskere, der melder sig til concoursen. Sammenholdt med den vejledende andel af danskere i Kommissionen, der ligger på 1,8 pct., er andelen af danskere systematisk under halvdelen af, hvad den burde være. Dertil kommer, at succesraterne i de forskellige dele af concoursen er lave. Det belyser figur 3 og 4 nærmere.

Figur 3 og 4 viser, hvor stor en andel danskere sammenlignet med alle deltagere i concoursen, der består hhv. multiple choice-test og kommer igennem testcenteret til reservelisten.

Figur 3 viser, at danskernes succesrate i første del af concoursen minder ret meget om gennemsnittet af alle kandidater, og at succesraten generelt er ret lav. Der er altså ikke tale om, at danskerne systematisk klarer sig dårligere i den første prøve end andre nationaliteter. Det er til gengæld værd at holde sig de små ting for

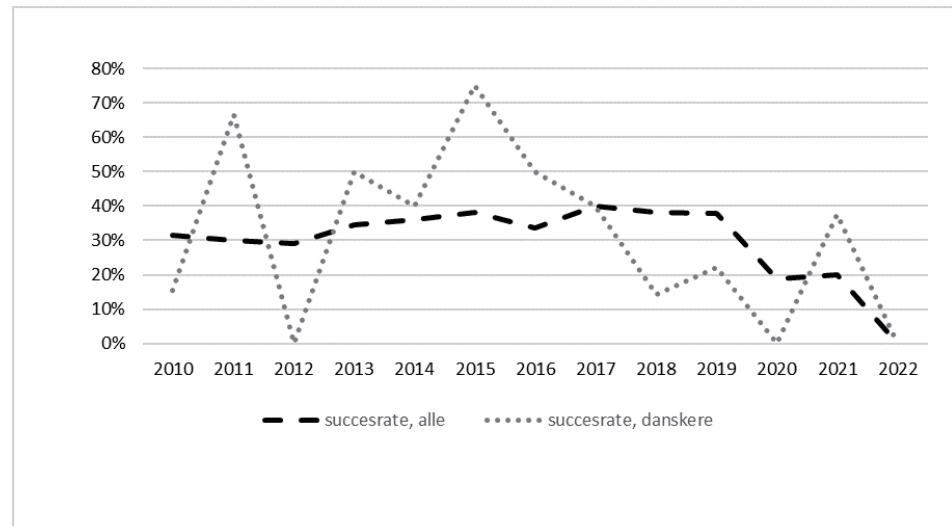
øje, som figuren reflekterer, når der er tale om danske kandidater. Som det fremgår af tabel 1, er der generelt tale om mellem 0 og 13 kandidater, der går igennem den første del af concoursen.

Figur 3: Succesrate, første del af concoursen



I figur 4 ses succesraten for kandidater, der har været i testscenteret og er kommet videre til reservelisten. Den danske succesrate har været for nedadgående, og uden at man skal overfortolke på meget små tal, ser det ud som om, at andre lande i en periode har haft større held med at få egne borgere igennem denne del af concoursen. Skiftende danske regeringer har været opmærksomme på problemet. I næste afsnit skal vi se nærmere på, hvordan de har forsøgt at adressere problemet.

Figur 4: Succesrate, kandidater i testcenter der kommer på reservelisten



## Hvad er blevet gjort, og hvad kan gøres?

Siden begyndelsen af 2010'erne har problemet med rekruttering af danskere til Kommissionen været anerkendt. Fischer Boel-udvalgets anbefalinger fra 2013 (Fischer Boel-udvalget, 2013) blev fulgt op af en handleplan i 2017 fra Finansministeriet til ”fremme af danskere i EU” (Finansministeriet, 2017).

Problemdefinitionen var flerstrenget. Potentielle kandidater vidste ikke nok om mulighederne for at arbejde i EU-systemet. Det krævede mere information. Samtidig gjorde danske familiemønstre, hvor begge parter har karrierejob, et job i Bruxelles mindre attraktivt, og det opfattedes som svært at komme hjem igen, hvis man ikke ønskede at blive i Bruxelles hele arbejdslivet. Endelig var concoursen svær at bestå for danskere, fordi prøveformatet var ukendt. Det krævede en fokuseret indsats for at gøre danelerne bedre til at tage concoursen, men også opmærksomhed på andre veje ind i Kommissionen, fx som national ekspert eller igennem praktikforløb.

## Concoursforberedelse og mere information

I udgangspunktet satte Udenrigsministeriet ind med øget information og tilbud om concoursforberedelse med en fransk ekspert, men i 2017-planen fastslog Finansministeriet, at der også er behov for initiativer målrettet ansatte med erfaring fra centraladministrationen og som allerede arbejder i Bruxelles (Finansministeriet, 2017: 5).

2017-planen indeholdt både tiltag, der skal øge antallet af danskere med erfaring fra EU-systemet, fx ved at udsende flere nationale eksperter, og tiltag, der skal få flere danskere til at bestå concoursen. Dertil kom, at indsatserne med handleplanen rykkede fra Udenrigsministeriet til Finansministeriet og dermed fik mere kontant opbakning i centraladministrationen vis-a-vis ressortministerierne, der ikke i lige stort omfang havde prioriteret indsatsen for at få flere danskere i Kommissionen (Grøn, 2015).

Efter handleplanen oprettedes en dansk version af *fast track*<sup>7</sup>, hvor 20 ”særligt motiverede og talentfulde” (Finansministeriet, 2017: 7) blev ansat i stillinger, hvor de skulle have tid til at forberede sig til concoursen. Tre deltagere i disse forløb er interviewet i forbindelse med dette kapitel, og beskrivelsen af forløbet beror på deres beretninger. Tilsvarende blev der lavet et forløb for danskere bosiddende i Bruxelles.

En af de interviewede blev ansat med en aftale om at have to dage om ugen til at forberede sig til concoursen, mens andre oplevede, at der nok var accept af, at der var forberedelsestid og dage, hvor medarbejderen var væk, men at der ikke på samme måde var fast tid til forberedelse. Ud over tid til forberedelse blev deltagerne trænet af en fransk ekspert, der lærte dem at forstå og genkende den type opgaver, der typisk er i den første test. Disse opgaver har en relativt standartiseret karakter, og man kan derfor træne deltagerne i at genkende opgavetyper

7 Fast track var et relativt berømmet system, som britiske brugte for at øge antallet af britiske ansatte i EU's institutioner. Her blev særligt talentfulde ansatte i den britiske forvaltning udpeget og trænet til at tage concoursen (Grøn, 2010: 34).

og løse dem under tidspres. Deltagere i det danske forløb oplevede primært første del som en test af, hvor meget man havde øvet sig i opgaverne. Det betyder også, at der i dele af Europa kan være meget stærke incitamenter til at øve sig – nogle i flere år – fordi lønningsniveauet i Kommissionen er meget attraktivt sammenlignet med de arbejdsmarkede, borgerne ellers ser ind i. Træningen til de næste faser blev oplevet som sværere, og der var da heller ikke nogen af dem, der blev interviewet til dette kapitel, der havde bestået concoursen samlet set.

En anden tilgang er at fokusere på de specialiserede concours, der løbende opslås, hvor konkurrencen typisk er mindre hård. Det stiller krav til den danske EU-repræsentation om at have blik for, hvilke specialist-concours der udbydes, og hvilke nationale eksperter der fx sidder i styrelser, som kunne opfordres til at søge sådanne opslag.

Den danske indsats for at få flere nationale eksperter til Bruxelles generelt har til gengæld været relativt succesfuld. Nogle nationale eksperter tager concoursen og får dermed mulighed for at blive i Bruxelles, mens andre bringer værdifuld viden med hjem. Men det er samtidig en ”dyr” løsning, da de dels forbliver på lønningslisten i Danmark, mens de arbejder i Kommissionen, dels er begrænset både i opgaveportefølje og naturligt nok i avancementsmuligheder internt i Kommissionen. På samme måde er der blevet arbejdet med andre veje ind i Kommissionen, fx via praktikophold samt JPO- og blue book-programmer. Selvom man kan synes, at et par danskere om året, der på den måde kan opnå ansættelse i Kommissionen, lyder af lidt, må man sammenholde det med antallet, der består en concours (1,8 i den undersøgte periode).

Det ændrer dog ikke ved det samlede billede: Efter ti år med systematiske indsatser for at få flere danskere ansat i EU’s institutioner er danskerne stadig underrepræsenterede.

## Hvorfor var succesen begrænset?

Der er mange grunde til, at danskerne stadig er underrepræsenterede i Kommissionen, men et par forklaringer kan være værd at se lidt nærmere på. For det første er det bemærkelsesværdigt, at succesraten for danskere i den første prøve er stort set den samme som for den gennemsnitlige person, der tager concoursen. Det ser altså ikke ud som om, danskere systematisk har sværere ved at komme igennem den første del. I visse år har danskernes succesrate endda været over succesraten for alle EU-borgere. Det indikerer, at en første udfordring er antallet af danskere, der overhovedet melder sig til concoursen. Her spiller nogle af de ofte fremførte forklaringsvariable nok en rolle.

Det danske arbejdsmarked for embedsmandstyper er ret attraktivt. Hvorfor bruge et år på at gennemgå test? Særligt når det, der ligger for enden af regnbuen, ikke engang er en ansættelse, men en plads på reservelisten. Selvom der for danskere er så godt som ansættelsesgaranti,<sup>8</sup> er det alligevel en uhørt lang og bureaukratisk proces set fra et dansk perspektiv.

---

<sup>8</sup> Anekdotisk påpeger informanterne, at danskere på reservelisten har en meget høj chance for at få et job. Det opvejer dog ikke det lave antal danskere, der kommer på reservelisten, særligt hvis ambitionen er at indhente det, danskerne er ”bagud”.

Tidshorisonten for en ansættelse i Kommissionen handler ofte ikke om at gennemgå concoursen én gang. Langt de fleste tager den flere gange.<sup>9</sup> Det afspejler sig fx i, at 62 pct. af de nyrekrutterede i en rundspørge til ledere i EU's institutioner var over 40 ved ansættelse (Revisionsretten, 2020: 21). Taget i betragtning at man rekrutteres til AD5-8 – altså de laveste hierarkiske niveauer – kan man godt se, hvordan det kan opleves som mindre attraktivt for danskere med embedsmandserfaring i slutningen af 30'erne, hvor mange allerede vil have chefansvar i Danmark, at tage springet til Bruxelles.

Dertil kommer, at det ikke altid er nemt at komme ”hjem” igen, og at de kompetencer, der opbygges i EU-systemet, ikke nødvendigvis giver adgang til en tilsvarende stilling i Danmark, hvis man skulle få lyst til at returnere. Også for de danske embedsmænd i fast track-modellen var koblingen mellem en EU-karriere og deres danske karriere en udfordring. Det er hverken nødvendigt eller hensigtsmæssigt at ”læse concours” to dage om ugen i to år. Det giver mening i intensive perioder frem mod test, hvor der også kan være brug for undervisning og tid til studiegrupper.

Concoursen er et nåleøje. Derfor er det væsentligt at give deltagerne mulighed for også at pleje deres danske embedsmandskarrierer, samtidig med at de gennemfører concoursen. At bestå concoursen blev af en omtalt som en utopisk drøm eller en plan AA – deltagerne ved godt selv, at sandsynligheden for at gå igennem er lille. Her kan beskeden om to ugentlige fridage faktisk være karrierehæmmende, fordi man bliver mindre oplagt til spændende og karrierefremmende opgaver. På samme vis kan det give udfordringer, hvis man skal stå på mål for sin egen succes i concoursen over for hele sit ministerium. Særligt blandt dem, der ikke nødvendigvis ved, hvor svært det faktisk er at komme igennem den. På den måde ville et mindre intensivt – og investeringstungt – forløb med flere kandidater over længere tid nok være en bedre investering.

Men tidshorisonten blandt danske nyuddannede bliver her en selvstændig udfordring. Danske studerende er så sent færdige med at læse, at mange af dem er klar til at etablere familie og få børn inden for en overskuelig årrække, efter de er færdige med deres studier. Et firårigt concoursforløb vil formentlig se et massivt frafald, fordi deltagernes livsforløb ændrer sig over perioden. En potentiel løsning kunne være at rekruttere deltagere i concoursen, før de er færdige med deres studier – der kræves en bachelor for at deltage. Imidlertid var strategien i 2017 eksplisit at fokusere på færre kandidater med praktisk erfaring. Mens Fischer Boel-udvalget også foreslog en bredere informationsindsats målrettet en yngre målgruppe, har Finansministeriet i sin 2017-publikation måske taget bestik af, at gennemsnitsalderen for dem, der kommer igennem concoursen, er relativt høj. Det ændrer imidlertid ikke på, at det kunne være meningsfuldt at øge antallet af kandidater, der tager concoursen, allerede mens de tager deres kandidatuddannelse på et dansk universitet, om ikke andet så for at øge antallet af personer, der tager concoursen mere end en gang.

---

<sup>9</sup> Anekdotisk kommer tallet tre gange frem, men det har ikke været muligt at få det bekræftet.

## En systemisk fejl?

Men en ting er den danske strategi. Concoursen som rekrutteringsmetode er også i stigende grad kommet under kritik. Blandt andet af EU's revisionsret, der påpeger, at det er en ineffektiv måde at rekruttere specialister på, samt at forløbene ofte er relativt langstrakte. Endelig viser en rundspørge blandt institutionerne, at de kandidater, der rekrutteres uden om concoursen, er lige så kompetente som dem, der kommer igennem det langstrakte prøveforløb (Revisionsretten, 2020). EPSO erkender problemet og har som ambition, at tidshorisonten skal være kortere, fx ti måneder. Derfor indeholder den nyeste HR-strategi fra Kommissionen da også en ambition om at lave concoursen om; væk fra multiple choice-test, mere fokus på relevant EU-/specialistviden, kortere ansættelsesforløb, og et princip om at kandidater skal tilbydes et job inden for 25 dage efter, de er kommet på reservelisten (C2022/2229 FINAL, 2022: 11).

Kommissionen ønsker sig da også generelt flere unge ansatte. I 2022 var 79 pct. af de ansatte i Kommissionen over 40 (C2022/2229 FINAL, 2022: 11). Så vente-tiden og de mange gange, man indtil nu har skullet prøve for at bestå concoursen, giver altså også problemer for Kommissionen selv. Et nyt concours-format kan måske ændre det, men det grundlæggende behov, concoursen skal opfylde, at grovsortere i op mod 45.000 ansøgere, lægger op til et afprøvningsformat, der i et eller andet omfang må bero på en multiple choice-test, og som alt andet lige må forventes at tage en rum tid at gennemføre.

Dertil kommer, at en række lande er systematisk underrepræsenteret, og de udgør tilsammen et problem for EU-systemet som sådan og specifikt for EPSO. Derfor har der også været diskussioner om muligheden for at tilrettelægge nationale concours målrettet de lande, der p.t. er underrepræsenteret, ligesom selve concoursens indretning løbende er til debat. Kommissionen tager selv fat på det i HR-strategien fra 2022: "Throughout all these actions, merit will always remain the primary selection criterion. Nationality based open competitions will be used following an analysis of the impact of action plans for underrepresented Member States. All these actions would be carefully implemented in full compliance with the Staff Regulations" (C2022/2229 FINAL, 2022: 15).

## Et fremtidsscenario?

Teksten afspejler tydeligt Kommissionens dilemma mellem på den ene side at holde fast i meritkriteriet for rekruttering og på den anden side imødekomme behovet for at sikre geografisk repræsentation. Men en "dansker-concours" er nok det bedste bud på en – omkostningseffektiv – vej til at sikre, at der igen kommer så mange danskere i EU's institutioner, at vi kan matche det vejledende niveau.

Spørgsmålet om national repræsentation åbner også for andre spørgsmål for Kommissionen. Hvis der kan laves concours specifikt for danskere og hollændere, kan det samme så gøres for kvinder? Eller personer af anden seksuel orientering end heteroseksuel? Hvad med personer, der ikke deler hudfarve med den gennemsnitlige europæer? Kommissionen har fx som ambition i HR-strategien, at der i 2024 skal være fuld ligestilling mellem mænd og kvinder (C2022/2229 FINAL, 2022: 14). Siden EU's oprettelse har nationalitet været set som den pri-

mære kløft, som det politiske system er designet rundt om, men i disse år åbner der sig diskussioner om en række andre områder, der potentielt også kunne invitere til refleksion. Det, der er på spil, er påstanden om, at ansatte til Kommissionen og EU's øvrige institutioner rekrutteres på merit. Derfor kan der fra dansk side også godt være komplekse interesser på spil, for hvis først der åbnes for nationale concours, hvad er så de næste skridt væk fra et ideal om rekruttering efter merit?

## Konklusion

Kapitlet har set nærmere på, hvorfor det er så svært at få flere danskere ansat i Kommissionen. Undersøgelsen påpeger, at der er en udfordring med antallet af danskere, der deltager i concoursen, og jeg har påpeget en række faktorer, der kan være med til at forklare dette fund, der primært drejer sig om, hvor attraktivt et job i Bruxelles opleves blandt egnede kandidater. Derudover diskuterede jeg nogle af de mere systemiske udfordringer, der er med concours-systemet. Der er ingen tvivl om, at systemet i de kommende år vil blive udfordret, blandt andet af afholdelsen af nationale sær-concours. Mens en dansker-concours kan løse udfordringen med at rekruttere flere embedsmænd med dansk pas, åbner brugen af disse også for en Pandoras æske af andre spørgsmål om, hvad der egentlig bør være rekrutteringskriterier i en organisation som Kommissionen.

## Litteratur

- Blom-Hansen, Jens, Jørgen Grønnegård Christensen, Caroline Howard Grøn, Michael Hansen Jensen og Peter Bjerre Mortensen (2021). *Det nationale råderum ved gennemførelse af EU-regler*. København: DJØFs forlag.
- Bradbury, Mark og J. Edward Kellough (2011). Representative bureaucracy: Assessing the evidence on active representation. *The American Review of Public Administration* 41 (2): 157-167.
- COM(2018) 377 final/2: *Report from the Commission to the European Parliament and the Council pursuant to Article 27 of the Staff Regulations of Officials and to Article 12 of the Conditions of Employment of Other Servants of the European Union (Geographical balance)*. European Commission.
- C(2022)/2229 FINAL (2022). *Communication to the Commission: A new human resources strategy for the Commission*. European Commission.
- Egeberg, Morten (1995). Organization and nationality in the European Commission services. *ARENA Working Paper no. 13*.
- Egeberg, Morten (2003). The European Commission, i Michelle Cini (red.), *European Union politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Finansministeriet (2017). *Handlingsplan for fremme af danskere i EU*. Finansministeriet.
- Fischer Boel-udvalget (Analysegruppen om fremme af danske ansættelser i EU) (2013). *Beretning og anbefalinger*. file:///C:/Users/au20624/Downloads/Anbefalinger-til-fremme-af-danskeansaettelser-i-EU.pdf
- Gravier, Magali (2008). The 2004 enlargement staff policy of the European Commission. The case for representative bureaucracy. *Journal of Common Market Studies* 46 (5): 1025-1047.
- Grøn, Caroline Howard (2010). *Same procedure as last year? An analysis of constellations of trust and control in management in the European Commisison*. Ph.d.-afhandling. Københavns Universitet.

- Grøn, Caroline Howard (2015). The Nordic countries and the European Commission, i Caroline Howard Grøn, Peter Nedergaard og Anders Wivel (red.), *The Nordic countries and the European Union: Still the other European community?* London: Routledge.
- Murdoch, Zuzana, Sara Connolly og Hussein Kassim (2018) Administrative legitimacy and the democratic deficit of the European Union, *Journal of European Public Policy* 25 (3): 389-408.
- Nagel, Maximilan og B. Guy Peters (2021). Identity and representation: Representative bureaucracy in the European Union: Promise and pitfalls?, kapitel 10 i Amanda Machin og Nadine Meidert (red.), *Political identification in Europe: Community in crisis?* Bingley: Emerald Publishing Limited.
- Nugent, Neill (2001). *The European Commission*. Hounds Mills: Palgrave Macmillan Press Ltd.
- Revisionsretten, European Court of Auditors (2020). *Special report 23/2020: The European Personnel Selection Office: Time to adapt the selection process to changing recruitment needs*. European Court of Auditors.
- Stevens, Anne (2009). Representative bureaucracy: What, why and how?: Evidence from the European Commission. *Public Policy and Administration* 24 (2): 119-139.

## **Chapter 18**

# **When the spider leaves its web: An empirical analysis of the state of the European Union address by the President of the European Commission**

*Roman Senninger*

The European Commission plays a crucial role in addressing and solving important societal problems. Recently, this was demonstrated by the Commissions' activities in relation to the fight against the coronavirus pandemic where the Commission coordinated a common European response and took a leading role in securing vaccines for European citizens (Ladi and Wolff, 2021).

Apart from the handling of crises situations, the Commission is the driving force behind the European Union's policy initiatives (Blom-Hansen and Senninger, 2021). The Commission is the maker of both legislative and executive rules and has the right of initiative in all procedures. In addition, it carries out many preparatory steps in the decision-making process and reconciles conflicts between the two co-legislators, i.e., the European Parliament and the European Union member states. Given its central role in the European Union political system, the Commission can be described as the *spider in the web*.

Spiders are not very popular though. Many people are afraid of spiders, and only few people know that they play a fundamental role in the natural ecosystem. The situation is very similar with the European Commission, which is shrouded in myth and has a bad reputation. Despite its important role in day-to-day decision-making and crises response, the Commission's work is relatively unknown, and many European citizens believe that the Commission is a dull bureaucracy that is too big and uses too much taxpayer money. The lack of citizen engagement constitutes one reason why many observers argue that the European Union suffers from a democratic deficit (Follesdal and Hix, 2006; Neuhold, 2020). In addition, the Commission is being challenged by the rise of the European Council (Wessels, 2015), the empowerment of the European Parliament (Hix and Høyland, 2013), and the creation of European agencies (Egeberg and Trondal, 2017). In many instances, the Commission acts upon approval by other actors and needs to strike a fine balance between autonomous action and responsiveness to its environment.

The Commission itself is aware of the challenges and has undertaken several steps to involve the European Parliament and European citizens in its decision-making. One of the most prominent initiatives is the introduction of the 'State

of the European Union' address – the annual speech by the President of the European Commission to the European Parliament plenary session in September. The State of the European Union address was introduced by the 2010 Framework Agreement on relations between the European Parliament and the European Commission with the aim of making the European Union more transparent and more democratic. The address takes place in the European Parliament filled to capacity and is frequently reported in news media across Europe. However, we have no systematic knowledge about this central European political event.

This chapter takes stock of the performance of Commission presidents' State of the European Union addresses by examining how the presidents communicate in their speeches. More specifically, I ask the following questions: What topics are addressed? What image is conveyed? What temporal focus (e.g., backward-looking or forward-looking) is chosen? I build on reputation theory and conduct computational text analysis of all previous speeches from 2010 to 2022 to answer the questions. I find that the presidents focus on topics that constitute major challenges for the European Union including the financial crisis, the refugee crisis, and the war in Ukraine. In addition, the presidents use the State of the European Union address to convey positive emotions including trust and anticipation. Finally, it shows that the presidents use the State of the European Union address to present current issues and future proposals. They speak less about past achievements. Taken together, the results suggest that the Commission cares about its reputation and uses the State of the European Union address to present itself as an actor who knows and solves important societal problems.

The remainder of this chapter is structured as follows. First, I briefly present the history and procedure of the State of the European Union address. Thereafter, I present theoretical perspectives with reference to reputation theory. Next, I outline the data, analysis, and results. I close with a brief conclusion.

## **The State of the European Union address**

The State of the European Union address dates back to 2010. Unlike in the US, where the State of the Union address is a requirement of the Constitution, the State of the European Union address by the president of the European Commission is not prescribed by the European Union Treaties. Rather, it was introduced by the 2010 Framework Agreement on relations between the European Parliament and the European Commission (adopted in the form of an inter-institutional agreement based on Article 295 TFEU) as part of the annual political and legislative program of the Union. According to Article 5 of Annex 4 to the agreement:

Each year in the first part-session of September, a State of the Union debate will be held in which the President of the Commission shall deliver an address, taking stock of the current year and looking ahead to priorities for the following years.

Following the conclusion of the framework agreement, the Commission president at the time, José Manuel Barroso, delivered his first State of the European Union address to the European Parliament on 7 September 2010, stating that 'From now on the State of the Union address will be the occasion when we will chart

our work for the next 12 months'. In total, Barroso delivered four State of the Union speeches between 2010 and 2013, during his second term as Commission president. The tradition of delivering State of the European Union addresses, initiated by José Manuel Barroso, was continued by his successor, Commission President Jean-Claude Juncker. He delivered his first address on the State of the European Union in 2015 and his final address in 2018. Ursula von der Leyen is the third Commission president to deliver the annual State of the European Union address. Her first State of the European Union address was delivered in 2020, and her most recent address took place on 14 September 2022. In 2014 and 2019, in which elections to the European Parliament took place and new Presidents of the European Commission were elected, there were no State of the European Union addresses.

At the State of the European Union address, members of the European Parliament (MEPs) have the opportunity to ask questions and engage in a debate with the President of the European Commission. This makes the State of the European Union address an important event regarding the state of accountability and oversight in the European Union as it provides for interaction between the head of the executive and directly elected European legislators. The State of the European Union address has also become an important event beyond the European Parliament because it is aimed at rendering the definition of priorities at the European Union level more transparent and communicating them to the wider public. Today, the State of the European Union address is live-streamed and broadly covered in the international press. As a result, the State of the European Union address is part of the broader context of increasing politicisation of the European Union decision-making process through a stronger political link between the Commission, Parliament, and European citizens. Another prominent example is the *Spitzenkandidaten* (lead candidate) process, which stipulates that the candidate of the party with the most votes in the European Parliament becomes the new President of the European Commission.

In sum, the State of the European Union address constitutes a crucial event at the EU level allowing for parliamentary and public scrutiny and giving the European Commission the opportunity to strengthen its links with the European Parliament and European citizens.

## Theoretical perspectives

Recent advances in our understanding of the European Commission's behaviour build on reputation theory (Blom-Hansen and Finke, 2020). The theory posits that an organisation's reputation, construed image, and perceived external prestige serve as a significant source of identity for the individuals employed in that organisation. More specifically, an organisation's reputation is a valuable political asset that increases the autonomy and legitimacy of the organisation. It can be used to build political support, to increase formal discretion, and to protect the agency from political attack. A reputation-based understanding of an organisation's behaviour is based on the assumption that the organisation is driven by concerns of status, legitimacy, and survival.

The European Commission has a central role in European Union decision-making. It shapes the EU's overall strategy, proposes new EU laws and policies, monitors their implementation and manages the EU budget. These far-reaching powers might suggest that the Commission is set up as a European 'super-organisation' that can act independently without the need to be responsive to other actors in the political system. However, the Commission's autonomy is far from unlimited. The member states and the European Parliament control the appointment of the Commission, decide the Commission's budget, modify and decide its policy proposals, and control its delegated powers to issue tertiary regulation. In addition to these fundamental constitutional limitations, the Commission's autonomy has been severely challenged by recent developments including the rise of the European Council, the empowerment of the European Parliament, the establishment of European agencies, and an increase in public scrutiny in relation to the coronavirus vaccine procurement (Wessels, 2015; Hix and Høyland, 2013; Egeberg and Trondal, 2017; Martuscelli, 2022).

Because of these developments, many observers argue that the Commission has to strike a fine balance between autonomous action and responsiveness to its environment. While many of the Commission's activities remain invisible to its environment, the State of the European Union address provides an ideal opportunity to attract attention. The address takes place in the European Parliament and is frequently reported in European media. The address thus facilitates a direct communication link, which constitutes the most prominent way of handling reputation threats (Maor, Gilad and Bloom, 2012; Gilad, Maor and Bloom, 2013). The reputation-based perspective provides a clear hypothesis on what guides the State of the European Union address: The Commission will use it as an opportunity to emphasise its significance to the political system of the European Union while at the same time signalling responsiveness to the European Parliament and European citizens. We should therefore see that the State of the European Union address is used to (1) address important topics that matter to the European Parliament and European public, (2) convey a positive tone, and (3) anticipate future proposals to get the European Parliament on board.

## **Data and methods**

I conduct computational text analysis of all previous speeches from 2010 to 2022. Computational text analysis has numerous benefits that make it a powerful tool for extracting insights from large volumes of text data. First, it enables large-scale analysis of text data that would be time-consuming or impossible to do manually. By using algorithms and machine learning models, a vast amount of text data can be processed and analysed quickly and efficiently. Additionally, computational text analysis allows for finding patterns, trends, and insights in text data that are more objective and less prone to human bias and error. Recent methodological developments provide a broad range of tools for analysing political text (Grimmer and Stewart, 2013; Lucas et al., 2015), and the tools are increasingly used to shed light on the institutions of the European Union (Rauh, 2022; Senninger, Finke and Blom-Hansen, 2021; Greene and Cross, 2017). In this chapter, I rely on

topic modelling, sentiment analysis, and machine learning to analyse the State of the European Union addresses.

Topic modelling is a method for unsupervised classification of text documents, similar to clustering on numeric data, which finds natural groups of items (Grimmer, Roberts and Stewart, 2022). Latent Dirichlet Allocation (LDA) is a particularly popular method for fitting a topic model. It treats each document as a mixture of topics and each topic as a mixture of words. This allows documents to overlap each other in terms of content (rather than being separated into discrete groups) in a way that mirrors typical use of natural language. I use a topic model with 10 topics and, for each State of the European Union address, I report the most central topic expressed in the speech.

To analyse the sentiment of State of the European Union addresses, I rely on the NRC lexicon; a database of English words that are categorised based on emotions and sentiments. The lexicon can be used to automatically classify the sentiment of a given piece of text as positive or negative as well as to identify other emotions and attributes such as anger, anticipation, disgust, fear, joy, sadness, surprise, and trust. Examples of words that convey emotions and are used in the State of the European Union addresses include ‘achievement’ (positive, trust), ‘deal’ (positive, anticipation), ‘freedom’ (positive, trust, joy), ‘bankruptcy’ (negative, fear, sadness), ‘pandemic’ (negative, fear, sadness), and ‘war’ (negative, fear). The NRC lexicon is widely used in natural language processing and computational linguistics, and it is considered to be one of the most comprehensive and accurate resources for sentiment analysis. It is important to keep in mind that this approach does not take into account qualifiers before a word, such as in ‘not true’ because the method is based on unigrams only. Finally, I use a supervised machine learning model to detect the temporal focus of all sentences in the State of the European Union addresses. The method relies on a trained and validated model based on a support vector machine to classify sentences (Müller, 2022; Senninger and Blom-Hansen, 2021). The sentences are assigned to one of three groups: past, present, and future. For example, the sentence ‘Over the next year, we will bring forward an energy action’ is assigned to the group ‘future’, while the sentence ‘The European institutions and the Member States have demonstrated leadership’ is assigned to the group ‘past’.

I collected the transcripts of the eleven State of the European Union addresses between 2010 and 2022 from the web page of the European Commission and converted the speeches into plain text documents. On average, a State of the European Union address consists of 398 sentences and 6920 words. The first speech by Jean-Claude Juncker in 2015 is the longest with 498 sentences and 10552 words. The shortest speech was delivered by Barroso in 2010 having 295 sentences and 4838 words. Before the analysis, the texts of the State of the European Union addresses are pre-processed and converted into document-feature matrices that indicate the frequency of features. The pre-processing includes changing all words to lower case, removing punctuation, symbols, and stop words, as well as word stemming.

## Results

### Topics

Which topics are discussed in State of the European Union addresses? When we take all words from the addresses and boil them down to a few topics, it shows that there is quite some overlap between topics. When looking at the top ten terms for each topic, ‘European’ occurs in all of them, and ‘commission’ and ‘will’ do as well. Obviously, one might have guessed this just looking at how often they occur in general in State of the European Union addresses. To examine differences between State of the European Union addresses, I report document-topic expressions that indicate which State of the European Union addresses are more likely to express a given topic (see Table 1). The topic labels are assigned by the author based on an interpretation of the top terms associated with the topic.

The results show that almost all State of the European Union addresses focus on different topics. For example, based on the term frequencies, the Barroso address in 2010 is most likely to be associated with the topic label ‘Economy’. That topic is affiliated with the (stemmed words) ‘state’, ‘job’, ‘economy’, and ‘financi’. The two subsequent addresses by Barroso show the highest association with the topic ‘Financial Market’, which is affiliated with the words ‘euro’, ‘econom’, ‘market’, and ‘growth’. His final speech is associated with the topic ‘Eurocrisis’ consisting of the terms ‘crisis’, ‘market’, ‘people’, and ‘togeth’. The results give a clear indication that Barroso mainly dealt with the financial and eurozone crises, which were the most important challenges that the European Union was facing during his second term as President of the European Commission.

Table 1: Topical focus in SOTEU addresses

Commission President	Year	Topic	Terms
Barroso	2010	Economy	‘state’, ‘job’, ‘economy’, ‘financi’
Barroso	2011	Financial market	‘euro’, ‘econom’, ‘market’, ‘growth’
Barroso	2012	Financial market	‘euro’, ‘econom’, ‘market’, ‘growth’
Barroso	2013	Eurocrisis	‘crisis’, ‘market’, ‘people’, ‘togeth’
Juncker	2015	Refugees	‘refuge’, ‘need’, ‘grec’, ‘time’
Juncker	2016	Protection and solidarity	‘protect’, ‘solidar’, ‘invest’, ‘work’
Juncker	2017	Work programme	‘parliament’, ‘work’, ‘propos’, ‘make’
Juncker	2018	Europe in the world	‘world’, ‘today’, ‘time’, ‘european’, ‘commiss’
von der Leyen	2020	The European people	‘people’, ‘build’, ‘just’, ‘us’, ‘new’
von der Leyen	2021	Global Europe	‘global’, ‘invest’, ‘valu’, ‘us’, ‘futur’
von der Leyen	2022	War in Ukraine	‘ukrain’, ‘war’, ‘democraci’, ‘honour’, ‘futur’

The topics and affiliated terms expressed in the Commission addresses by Juncker and von der Leyen show a similar focus on crisis events. While Juncker focused on the refugee crisis in 2015 and 2016, von der Leyen mainly addressed the war in Ukraine in her most recent State of the European Union address. The coronavirus pandemic and climate change were addressed in the speeches in 2020 and 2021. However, they do not come through as most important topics. Ursula von der Leyen mainly addressed the two challenges by pointing out how the European Union is helping European citizens. This might be the reason why topics represented by terms like ‘people’, ‘build’, ‘global’, and ‘invest’ feature prominently in the results of the topic models. Moreover, the analysis indicates that the speeches from 2017 to 2021 were less focused on one particular crisis but centred around numerous future policy proposals of the European Commission. Taken together, the results from the topic models show that State of the European Union addresses share topical similarities. They address similar terms about the decision-making and institutions of the European Union. In addition, we can see that State of the European Union addresses are used to speak about important societal challenges such as the economic crisis, the refugee crisis, and the war in Ukraine.

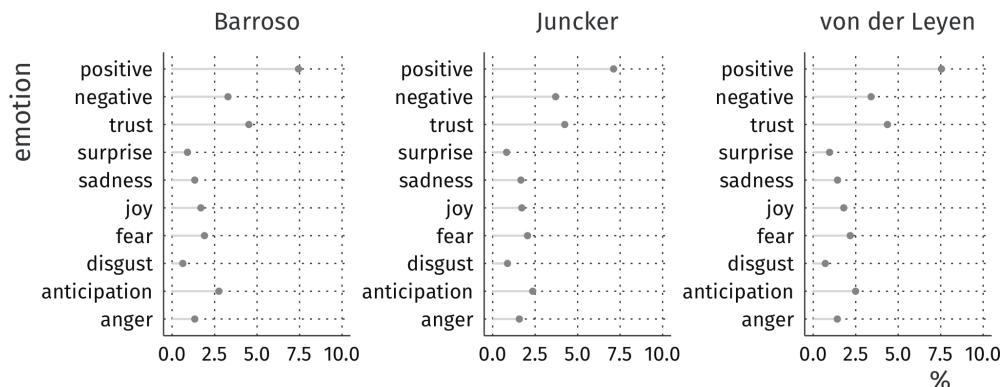
### *Sentiment*

When human readers approach a text, we use our understanding of the emotional intent of words to infer whether a section of text is positive or negative or perhaps characterised by some other more nuanced emotion like surprise or disgust. Based on reputation theory discussed above, we should expect that the President of the European Commission is motivated to use positive language to represent the Commission’s accomplishments in a favourable light. However, we have just seen that State of the European Union addresses often refer to crisis situations. This might necessitate the use of negative emotions.

Figure 1 presents the main results about the use of emotions in State of the European Union addresses. The three panels summarise the use of emotional words across all speeches delivered by the three presidents. The x-axis indicates the share of emotional words out of all words in the State of the European Union addresses (but excluding stop words). It shows that all three presidents mainly use positive words followed by terms that are associated with trust and anticipation. Even though the three presidents address different topics, there are almost no differences in the use of emotions between them as indicated by the nearly identical patterns across the three panels.

The results are in line with what we would expect according to the reputation-based perspective. All three presidents strive to convey positive emotions, build trust, and demonstrate anticipation. This can be interpreted as a sign that the Commission wants to connect with and show responsiveness to its core audience, namely the European Parliament and European citizens. Nevertheless, we see that the speeches also convey a share of negative emotions (incl. fear and anger). Examining the words that fall into these categories, it shows that negative emotions mainly refer to the severe crisis situations that the European Union was facing (e.g., war, pandemic, financial distress).

Figure 1: Expressed emotions in SOTEU addresses



### Temporal Focus

When addressing the State of the European Union, the president of the Commission needs to decide which temporal focus to choose. On the one hand, he/she might want to present past achievements to demonstrate that the Commission has delivered on its previous promises. On the other hand, the Commission president might want to use the direct contact with parliamentarians to convince them of the importance of its future agenda. As a result, they might present future proposals that will be submitted to the parliament. According to the inter-institutional agreement described above, the Commission should ‘take stock of the current year’ and ‘look ahead to priorities for the following year’. So, how do the presidents strike this balance between the past and the future?

Figure 2: Temporal focus in SOTEU addresses

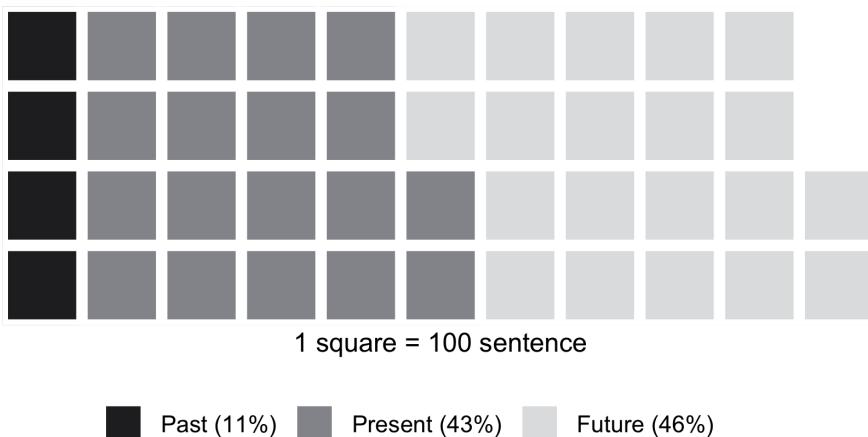


Figure 2 presents the results of the automatic annotation of all 4379 sentences comprising the State of the European Union corpus. It shows that the presidents focus on the present and the future and talk less about the past. This suggests that

the State of the European Union address is not used to convince parliamentarians and citizens about past achievements, but rather to address current challenges and future solutions. Taken together, the style of communication in State of the European Union addresses is clearly forward-looking rather than backward-looking. Similar to the sentiment analysis, there are almost no differences between the three presidents. Thus, all three focus on the future and present and speak less about the past.

## Conclusion

The State of the European Union address marks a highlight in the political calendar in Brussels. The address by the President of the European Commission provides the opportunity to take stock of the current year and present ideas for the future. Even though we can observe more and more media attention given to the address, we still know very little about how the presidents of the Commission communicate in their State of the European Union addresses.

This chapter analyses all previous speeches between 2010 and 2022 through computational text analysis. Focusing on the topics addressed, the sentiment conveyed, and the temporal focus chosen, I identify both similarities and differences between the speeches by José Manuel Barroso, Jean-Claude Juncker, and Ursula von der Leyen. First, the topical focus of the speeches is very responsive to crises situations. All three presidents are responsive to the respective crises that they were facing (i.e., eurozone crisis, refugee crisis, and the war in Ukraine). However, the coronavirus crisis is not identified as topical focus, which demonstrates that the presidents have some leeway in how much they respond to crises situations. Examining the sentiment of State of the European Union addresses, I find that the presidents communicate emotions to MEPs and citizens. All presidents focus on positive emotions in their speeches and use words that are associated with trust and anticipation. Strikingly, I find that the use of emotions by José Manuel Barroso, Jean-Claude Juncker, and Ursula von der Leyen is nearly identical. Finally, the temporal focus chosen by the presidents of the Commission favours the present and future over the past. This suggests that the presidents use the State of the European Union address to outline current challenges and to present future proposals instead of highlighting past achievements. The clear similarities between the three presidents, especially regarding emotions and the temporal focus, lead one to suspect targeted coordination and planning in the preparation of the speeches. Such a coordinated effort fits with the theoretical expectation of this chapter. The European Commission consists of individuals with similar values and beliefs who care about their reputation. The result is a consistent messaging strategy, which ensures that the organisation's overall goals and objectives are effectively communicated.

Taken together, this chapter presents the first systematic empirical analysis of the content of State of the European Union addresses. The findings show that the speeches are used to address important topics and present the Commission as an action-oriented organisation that knows how to deal with societal problems. The European Commission – as the spider in the web, surrounded by myth and afflicted with a bad reputation – uses the State of the European Union address to

convince the European Parliament and European citizens about its qualities in solving societal challenges. The empirical observations are in line with reputation theory and underline the usefulness of the reputation-based perspective in explaining the activities of the European Commission.

## Literature

- Blom-Hansen, Jens and Daniel Finke (2020). Reputation and organizational politics: Inside the EU Commission. *The Journal of Politics* 82 (1): 135-148.
- Blom-Hansen, Jens and Roman Senninger (2021). The Commission in EU policy preparation. *Journal of Common Market Studies* 59 (3): 625-642.
- Egeberg, Morten and Jarle Trondal (2017). Researching European Union agencies: What have we learnt (and where do we go from here)? *Journal of Common Market Studies* 55 (4): 675-690.
- Follesdal, Andreas and Simon Hix (2006). Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies* 44 (3): 533-562.
- Gilad, Sharon, Moshe Maor and Pazit Ben-Nun Bloom (2013). Organizational reputation, the content of public allegations, and regulatory communication. *Journal of Public Administration Research and Theory* 25 (2): 451-478.
- Greene, Derek and James P. Cross (2017). Exploring the political agenda of the European Parliament using a dynamic topic modeling approach. *Political Analysis* 25 (1): 77-94.
- Grimmer, Justin and Brandon M. Stewart (2013). Text as data: The promise and pitfalls of automatic content analysis methods for political texts. *Political Analysis* 21 (3): 267-297.
- Grimmer, Justin, Margaret E. Roberts and Brandon M. Stewart (2022). *Text as data: A new framework for machine learning and the social sciences*. Princeton: Princeton University Press.
- Hix, Simon and Bjørn Høyland (2013). Empowerment of the European Parliament. *Annual Review of Political Science* 16 (1): 171-189.
- Ladi, Stella and Sarah Wolff (2021). The EU institutional architecture in the Covid-19 response: Coordinative Europeanization in times of permanent emergency. *Journal of Common Market Studies* 59 (S1): 32-43.
- Lucas, Christopher, Richard A. Nielsen, Margaret E. Roberts, Brandon M. Stewart, Alex Storer and Dustin Tingley (2015). Computer-assisted text analysis for comparative politics. *Political Analysis* 23 (2): 254-277.
- Maor, Moshe, Sharon Gilad and Pazit Ben-Nun Bloom (2012). Organizational reputation, regulatory talk, and strategic silence. *Journal of Public Administration Research and Theory* 23 (3): 581-608.
- Martuscelli, Carlo (2022). EU prosecutor's office opens investigation into COVID vaccine purchases. <https://www.politico.eu/article/ursula-von-der-leyen-pfizer-eu-prosecutors-office-opens-investigation-into-covid-vaccine-purchases/>
- Müller, Stefan (2022). The temporal focus of campaign communication. *The Journal of Politics* 84 (1): 585-590.
- Neuhold, Christine (2020). Democratic deficit in the European Union. *Oxford research encyclopedia of politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Rauh, Christian (2022). Clear messages to the European public? The language of European Commission press releases 1985-2020. *Journal of European Integration*. <https://doi.org/10.1080/07036337.2022.2134860>

- Senninger, Roman and Jens Blom-Hansen (2021). Meet the critics: Analyzing the EU Commission's Regulatory Scrutiny Board through quantitative text analysis. *Regulation & Governance* 15 (4): 1436-1453.
- Senninger, Roman, Daniel Finke and Jens Blom-Hansen (2021). Coordination inside government administrations: Lessons from the EU Commission. *Governance* 34 (3): 707-726.
- Wessels, Wolfgang (2015). *The European Council*. London: Palgrave.

# Kapitel 19

## EU's indflydelse på danske politiske beslutninger

Dorte Sindbjerg Martinsen

Spørgsmålet om, hvor meget og hvordan den Europæiske Union (EU) er involveret i dansk politik, har været tilbagevendende i politiske diskussioner om EU og i forskningen. Spørgsmålet står helt centralt i både diskussioner og analyser af EU og national politik, fordi det handler om, på hvilket styringsniveau beslutninger træffes, og hvor indskrænket det nationale politiske råderum er som følge af EU som overnationalt system. Det handler også om det store overordnede spørgsmål om demokratisk styring i et stadig mere integreret EU og suverænitetens eventuelle glidebane (Blom-Hansen og Jakobsen, 2018).

En del af den offentlige debat om emnet har været mere konkret og handlet om at sætte procenter på EU's involvering i dansk lovgivning. Her er der ofte blevet refereret til daværende formand for EU Kommissionen Jaques Delors, der i en tale til Europaparlamentet forudså, at:

In ten years 80 per cent of the legislation related to economics, maybe also taxes and social affairs, will be of Community origin (Bulletin No. 2-367/157, 6. juli 1988. Töller, 2010: 418).

Delors profeti fik siden et godt greb i den danske debat, hvor 80 pct.-antagelsen er blevet gentaget fra forskellige dele af det politiske landskab (Jensen, Martinsen og Wind, 2021: 471-472).<sup>1</sup> Vi har fået flere opgørelser af, hvor meget national lovgivning der vedtages med henvisning til EU-lovgivning. Opgørelserne kommer frem til meget forskellige procentsatser og svinger fra omkring 2 pct. op til 58 pct. alt efter opgørelsesmetode og område.<sup>2</sup>

Spørgsmålet om EU's indflydelse på national politik rummer således problemstillinger om suverænitet og demokrati men indeholder også metodemæssige udfordringer. Jens Blom-Hansen har i samarbejde med kollegaer været helt central i at kvalificere analyserne af, hvor meget og hvordan EU sætter rammen for national politik. Han var blandt de første danske forskere, der tilbage i begyndel-

1 Se endvidere diskussionen i forbindelse med valg til Europaparlamentet i artiklerne ”Jeg sagde OP til 80 procent” og ”Mytebærerne” i *Berlingske* den 23. maj 2014 og ”Bestemmer EU virkelig 80 procent af den danske lovgivning?” i *tjekdet, Mandag Morgen* den 21. maj 2019.

2 Se blandt andre Blom-Hansen og Christensen, 2004: 56-82; Christensen, 2010; Jakobsen og Mortensen, 2014; Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012; CEPOS, ”EU-rettens stigende indflydelse på Danmarks demokratiske styreform”, 16. marts 2011; Tænketaugen Europa, ”Hvor meget påvirker EU dansk lovgivning?”, 27. juni 2014; Udenrigsministerens svar på spørgsmål 86 fra Folketingets Europaudvalg, 30. januar 2020.

sen af 2000 begyndte at undersøge spørgsmålet og er senest igen aktuel med sit arbejde, der kortlægger det nationale råderum, når EU-regler skal gennemføres nationalt. Dette kapitel bringer os først tilbage til Blom-Hansens og Christensens bidrag til Magtudredningen omkring årtusindeskiftet samt de senere metodiske overvejelser om, hvordan vi bedst analyserer EU's indflydelse på danske politiske beslutninger. Kapitlet ser dernæst på Blom-Hansens seneste belysning af det mere aktuelle danske nationale råderum, når EU-regler omsættes til dansk politik og praksis. Blom-Hansens arbejde med forskningsområdet i løbet af mere end to årtier viser, at EU-reguleringen er taget betydeligt til i den indeværende periode, men der er fortsat et relativt stort råderum, inden for hvilket EU-reguleringens betydning skæres til nationalt – dog først og fremmest af forvaltningen.

## Den europæiske forbindelse

Jens Blom-Hansen og Jørgen Grønnegård Christensen satte sig i forbindelse med den danske magtudredning for at undersøge omfanget af EU's regler og samspillet med dansk lovgivning. I 2004 udkom undersøgelsens resultater i bogen *Den europæiske forbindelse*. Undersøgelsen fik stor betydning for at komme nærmere de store spørgsmål og de undertiden skarpt skårede politiske antagelser om, at EU efterhånden bestemmer næsten alt og er på vej til at udhule det nationale demokrati (Blom-Hansen og Christensen, 2004: 7, 56).

Analysen undersøger, hvor stor en procentdel af gældende danske love og bekendtgørelser der tilbage i 2003 i et eller andet omfang bidrog til at gennemføre et EU-direktiv. Analysen viser, at EU's indflydelse på danske love som følge af direktiver i høj grad varierer fra område til område. Fødevareministeriet er mest påvirket, hvor 27,3 pct. af danske love og bekendtgørelser bidrager til gennemførelsen af et EU-direktiv, efterfulgt af Beskæftigelsesministeriet med 22,4 pct., Økonomi- og Erhvervsministeriet med 21,8 pct. og Miljøministeriet med 19,3 pct. (Blom-Hansen og Christensen, 2004: 67-69).

Konklusionen var dengang, at selv på de mest berørte områder er politik først og fremmest et nationalt anliggende og efterlader et stort spillerum for ren national politik (Blom-Hansen og Christensen, 2004: 69, 131). At kun cirka en fjerdedel af nationale love eller bekendtgørelser på de mest berørte områder er forårsaget af EU-regulering er da også langt væk fra den færomtalte 80 pct.-antagelse. Analysen af ”den europæiske forbindelse” og Blom-Hansens senere arbejde kommer imidlertid med væsentlige tilføjelser til denne overordnede konklusion, der har stor betydning for spørgsmålet om, hvordan vi mest udtømmende kan kortlægge EU-reguleringens betydning for national politik og parlamentarisk inddragelse.

For det første viser det arbejde, der starter med Magtudredningen, at der er metodiske udfordringer forbundet med at undersøge EU's indflydelse på nationale politiske beslutninger. Sammen med Jakobsen understreger Blom-Hansen, at der er betydelig forskel på at undersøge EU's *involvering* i danske lovgivningsprocesser og EU's *påvirkning* af dansk lovgivning (Blom-Hansen og Jakobsen, 2018). Den offentlige debat blander som oftest involvering og påvirkning sammen, hvilket kan føre til misforståelser. Involveringsspørgsmålet er af mere beskrivende karakter og kan undersøges ved at kortlægge de EU-aktører, institu-

tioner og regler, der er til stede og evt. sætter rammen for tilblivelsen af dansk lovgivning. Her har det centrale spørgsmål i dansk og international forskning typisk været, hvor ofte love og bekendtgørelser omsætter EU-direktiver, og det er blevet undersøgt som procentvise opgørelser over tid og på tværs af sektorpolitiske områder (Blom-Hansen og Christensen, 2004; Müller et al., 2010; Töller, 2010). Sådanne opgørelser belyser imidlertid ikke påvirkning. Blom-Hansen og Jakobsen (2018) påpeger, at en undersøgelse af påvirkning kræver, at man kan vise et kausalt forhold mellem EU og danske regler, og at dansk regulering dermed ville have set anderledes ud, hvis Danmark ikke havde været medlem af EU. At undersøge påvirkning kalder således på kontrafaktiske analyser. Uden EU ville danske politikere måske have vedtaget tilsvarende dansk lovgivning pga. globalisering, ideologiske overbevisninger, pres fra lobbyister eller noget helt andet.

For det andet er det svært at undersøge EU-reguleringens faktiske vægt ift. national regulering, fordi EU's bindende retsakter indvirker forskelligt på national politik. EU-forordninger er ikke medtaget i opgørelserne af EU's indflydelse på dansk lovgivning, fordi de har umiddelbar retsvirkning, hvilket betyder, at nationale myndigheder skal administrere efter dem umiddelbart efter deres vedtagelse i EU's lovgivende instanser, ligesom virksomheder og borgere er umiddelbart bundet af dem. EU-direktiver skal derimod implementeres nationalt, før de får retsvirkning, dvs. nationale love og/eller bekendtgørelser skal vedtages, hvorigennem direktivet implementeres. Direktivernes gennemførelse har således en efterfølgende national lovgivnings- eller administrativ proces. Forordninger vedtages imidlertid langt hyppigere end direktiver. Undersøgelser, der alene ser på direktivernes gennemførelse, undersøger således kun en del af EU's indflydelse.

Man skal derfor ved enhver kvantitativ vurdering af reguleringens omfang og effekt på nationalt niveau huske, at tre fjerdedele af samtlige generelle og bindende EU-regler er forordninger (Blom-Hansen og Christensen, 2004: 60).

For det tredje er der spørgsmålet om direktivernes gennemførelsесform i dansk ret. Magtudredningen viste, at bekendtgørelser er den dominerende gennemførelsесform af direktiver i dansk ret. I perioden 1994-2003 blev 28 pct. af alle direktiver gennemført ved lov, mens 70 pct. blev gennemført ved bekendtgørelse, og 2 pct. ved cirkulære (Blom-Hansen og Christensen, 2004: 71). I perioden 2004-2013 blev 12 pct. af EU's direktiver gennemført i Danmark ved lov, 87 pct. ved bekendtgørelse, og 1 pct. ved cirkulære, og i året 2014 var fordelingen 9 pct. ved lov, 90 pct. ved bekendtgørelse og 1 pct. ved cirkulære (Pedersen, Blom-Hansen og Martinsen, 2021).<sup>1</sup> For de senere år har vi kun nogle foreløbige opgørelser, opgjort som svar på folketingssspørgsmål. Som det fremgår af tabel 1, ser vi her en mere blandet gennemførelsесform ift. både forordninger og direktiver.

Tabel 1 er udarbejdet på baggrund af svar fra udenrigsministeren på spørgsmål fra forkinden for Folketingets Europaudvalg, Eva Kjær Hansen. Ministeren blev først bedt om at angive, hvor mange EU-retsakter, der blev vedtaget i 2016, 2017 og 2018, og dernæst at angive, om disse retsakter er blevet eller vil blive

1 Se endvidere besvarelse af spørgsmål nr. 54 (alm. del) fra Folketingets Europaudvalg 6. februar 2015. Besvaret af justitsministeren.

implementeret eller suppleret i dansk ret enten gennem lovgivning eller via bekendtgørelser. Gennemførelsесformen fremgår opgjort pr. år for de forskellige ministerområder.<sup>2</sup>

Tabel 1: Gennemførelsесformen for EU-forordninger og direktiver i dansk ret. Pct.

Forordninger	Lov	Bekendt-gørelse	Lov og bekendtgørelse	Ingen national implementering	Vil blive <sup>a)</sup>	N = 100 pct.
2016	3,2	6,5	1,1	87,1	2,2	93
2017	3,3	6,6	2,2	79,1	8,8	91
2018	0	3,4	0	85,2	11,4	88
Direktiver	Lov	Bekendt-gørelse	Lov og bekendtgørelse	Ingen national implementering	Vil blive <sup>a)</sup>	N = 100 pct.
2016	29,2	20,9	12,5	33,3	4,2	24
2017	23,5	11,8	5,9	23,5	35,3	17
2018	19,2	3,8	11,5	15,4	50,0	26

a. Retsakten vil blive implementeret eller suppleret i dansk ret ved lov eller bekendtgørelse. Gennemførelsесformen var altså endnu ikke fastlagt, da oversigten blev udarbejdet.

Kilde: Pedersen, Blom-Hansen og Martinsen (2021) på baggrund af svar på spørgsmål nr. 85 (alm. del) fra Eva Kjær Hansen. Besvaret af udenrigsministeren 20. januar 2020.

Gennemførelsесformen har betydning for Folketingets inddragelse i processen. I 2004 anfører Blom-Hansen og Christensen således:

Mønsteret er entydigt. Implementeringen af EU-direktiver er først og fremmest et anliggende for regeringen og centraladministrationens ministerier og styrelser (2004: 70-71).

Dette har demokratisk betydning, idet Folketinget kun er direkte inddraget i beslutningsprocessen, når implementeringen sker ved lov. Vi ser imidlertid i dansk henseende, at gennemførelsen af EU-direktiver først og fremmest har været en ”sag mellem ministeren og hans eller hendes embedsmand” (Blom-Hansen og Christensen, 2004: 73). For årene 2016-2018 ser vi, at færre direktiver gennemføres ved bekendtgørelse alene. Det er dog fortsat langt størstedelen af EU’s retsakter, der i Danmark gennemføres ved bekendtgørelser eller uden national implementering. Det betyder, at tendensen til gennemførelse uden parlamentarisk inddragelse gentages i dansk implementeringspraksis og åbner op for spørgsmål vedrørende den bredere politiske involvering i gennemførelsen af EU-lovgivning.

2 De forordninger, der ikke implementeres i dansk ret, gælder således umiddelbart uden en dansk juridisk implementering. En stor del af de direktiver, som ikke implementeres i dansk ret, er ikke gældende for Danmark pga. det danske retsforbehold.

## **Det nationale råderum ved gennemførelse af EU-regler**

Jens Blom-Hansen har sammen med kollegaer for nyligt leveret et nyt afgørende bidrag til afdækning af EU's betydning for national politik (Blom-Hansen et al., 2021, 2022). Den seneste undersøgelse er foranlediget af Folketinget, der på vegne af Europaudvalget i 2019 udskrev et forskningsprojekt, der på ny skulle undersøge, hvordan EU-lovgivning indvirker på dansk ret med særligt fokus på forordninger.

Undersøgelsen kaster for første gang et bredere lys på den store ubekendte; hvordan gennemføres den dominerende form for bindende EU-regulering – forordninger – i dansk ret, og er der et nationalt råderum for at påvirke gennemførelsen? Forskningsprojektet belyser endvidere centrale demokratiske spørgsmål, når EU-politik omsættes nationalt, nemlig hvilke aktører der har indflydelse på processen, og hvordan det står til med Folketingets involvering i og kontrol med EU-reglernes danske gennemførelse.

For det første viser den nye undersøgelse, at EU-reguleringen er taget til i omfang over tid. EU-systemet producerer stadigt flere bindende retsakter. Samtidig ser vi, at

EU-reguleringen i et ikke ubetydeligt omfang har skiftet karakterer fra retningsgivende og rammesættende direktiver, der først får retlig og praktisk effekt, når de er omsat i national lovgivning og praktisk forvaltning, til forordninger, der slår umiddelbart igennem overfor danske borgere og virksomheder og de danske myndigheder der skal forvalte dem (Blom-Hansen et al., 2021: 190).

Langt størstedelen af EU-reguleringen består af forordninger. Forordningernes vægt i forhold til direktiver er desuden taget til. I perioden fra 1989 til og med 2019 er gældende forordninger vokset med 53 pct., mens direktiver er vokset med 8 pct. Ved udgangen af 2019 var der ca. 2.500 flere gældende forordninger, end der var i 1989, og hvor der i 1989 var godt fem forordninger for hvert direktiv, er der i dag ca. syv forordninger pr. direktiv. I maj 2022 var der 6.500 gældende forordninger mod 1.100 gældende direktiver (Blom-Hansen et al., 2022). Samtidig er den afledte EU-regulering, dvs. love og bekendtgørelser der henviser til EU-forordninger eller -direktiver, vokset betydeligt over tid. I 2019 var der ca. syv gange så mange henvisninger i danske love og bekendtgørelser til EU-direktiver, som der var i 1990. Samme tendens gør sig gældende for forordninger, hvor der i 2019 var ca. otte gange så mange henvisninger i danske love og bekendtgørelser til EU-forordninger, som der var i 1990 (Blom-Hansen et al., 2021: 69-70). Undersøgelsen viser også, hvor stor en procentdel af lovforslagene der har et EU-retligt aspekt. I perioden 2004 til 2019 havde i gennemsnit 36 pct. af alle danske lovforslag et EU-retligt aspekt sammenlignet med knap 40 pct. de seneste år. Vi ser således, at EU-reguleringen er vokset over tid, og at nye danske lovforslag meget ofte har et EU-retligt aspekt.

For det andet viser forskningsprojektet, at der samtidig er et betydeligt nationalt råderum, når forordninger skal gennemføres nationalt. Forordninger følges ofte op med supplerende nationale regler, enten fordi forordningen foreskriver det, eller fordi man nationalt finder det nødvendigt pga. upræcise begreber eller

en for generel og vag lovtekst. Ligesom direktiver sætter forordninger således i flere tilfælde gang i en efterfølgende national lovgivningsproces, og forskellen mellem direktivers og forordningers gennemførelse er mindre, end vi typisk antager. Litteraturens fokus på direktiver er derfor ude af trit med virkeligheden, og forordningers gennemførelse bør vies lige så stor opmærksomhed som direktiver, da der her er et betydeligt rum for at påvirke reguleringens faktiske betydning (Blom-Hansen et al., 2021, 2022).

For at undersøge det politiske og forvaltningsmæssige ráderum for gennemførelsen af EU-forordninger udfører forskningsprojektet tre casestudier, der giver detaljeret indsigt i, hvordan ráderummet dynamisk udfyldes.

Den første case er dyretransport, der i dag først og fremmest reguleres ved EU-forordninger. Et kompleks af regler griber ind i området og fastsætter rammerne for autorisation af vognmænd, chaufførers uddannelse, køretøjers indretning, krav om plads til dyr under transport, ruteplanlægning, maksimale transporttider, på- og aflæsning af dyr, vurdering af dyrs transportegnethed og dyrs adgang til vand, foder og hvile under transport. Siden 2005 har dyrevelfærd i forbindelse med dyretransporter været reguleret ved EU's forordning om beskyttelse af dyr under transport.<sup>3</sup> Selvom forordningen er direkte virkende i medlemslandene, valgte man i Danmark alligevel at udstede supplerende danske regler. De danske regler er imidlertid udsteds i form af bemyndigelseslovgivning, dvs. som bekendtgørelser udsteds af regeringen. Folketinget har aktivt forholdt sig til spørgsmålet om reguleringsform adskillige gange, men har hver gang valgt at delegerere bemyndigelsen til at lave regler til regeringen. Samtidig peger forfatterne på, at embedsværket i sin udmøntning af reglerne har været meget orienterede mod den politiske aftale på området. Embedsværket går således langt for at opfylde politiske målsætninger, men befinner sig i et betydeligt krydsspærs mellem national politik, EU-regler og stærke erhvervsinteresser. Samspillet med erhvervsinteresserne var præget af uenighed, og forvaltningen inddrog ikke interesserne i noget tættere samarbejde ud over de formelle processer (Blom-Hansen et al., 2021, 2022).

Den anden case behandler cabotagekørsel. Også dette område reguleres nu i Danmark ved forordninger, men gennemførelsen har i høj grad været nationalt præget.<sup>4</sup> Cabotagekørsel angår den situation, hvor en ikkedansk vognmand, der har leveret varer til Danmark, efterfølgende transporterer varer internt i Danmark i en kortere periode. På den ene side er området reguleret ved det indre markeds principper om fri bevægelighed. På den anden side har spørgsmålet om social dumping i form af løndumping og opfattelsen af urimelig konkurrence fra vognmænd fra Øst- og Centraleuropa stået helt centralt i debatten. Området har såle-

---

3 Rådets forordning (EF) nr. 1/2005 af 22. december 2004 om beskyttelse af dyr under transport og dermed forbundne aktiviteter og om ændring af direktiv 64/432/EØF og 93/119/EF og forordning (EF) nr. 1255/97.

4 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1072/2009 af 21. oktober 2009 om fælles regler for adgang til markedet for international godskørsel (omarbejdning) (EØS-relevant tekst); Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2020/1055 af 15. juli 2020 om ændring af forordning (EF) nr. 1071/2009, (EF) nr. 1072/2009 og (EU) nr. 1024/2012 med henblik på at tilpasse dem til udviklingen i vejtransportsektoren.

des været præget af stor politisk bevågenhed og stærke organiserede interesser. Undersøgelsen belyser, hvordan den danske regering prioriterer nationale hensyn og gør brug af det råderum, der er i gennemførelsen af reglerne. Reglerne for cabotagekørsel fortolkes gradvist mere restriktivt. Analysen giver indblik i et dynamisk og flersidigt fortolkningsrum, hvor der løbende fortolkes på forordningens ordlyd, og hvor forskellige nationale og overnationale aktører udleder reglerne forskelligt. I den danske gennemførelse bliver fortolkningen gradvist mere imod liberalisering af området. De relevante bekendtgørelser bliver løbende mere restriktive, ligesom understøttende vejledninger bliver det, og bøderne, der udstedes ved overtrædelser, vokser. Analysen demonstrerer, at Danmark er villig til selv at fortolke reglerne og udfordre dem. Den danske regering fastholder sin fortolkning af reglerne – også efter Kommissionen har indledt undersøgelser af den danske praksis og påbegyndt en traktatbrudssag mod Danmark. Samtidig viser analysen, at der er uenighed internt i centraladministrationen om, hvordan det nationale råderum skal udfyldes, og om man skal gå imod EU-Kommissionen. Det mener Transportministeriet, at man skal, mens Justitsministeriet og Udenrigsministeriet mener, man skal imødekomme Kommissionen og rette ind. Det viser, at selv i enhedsstaten Danmark kan der være uenighed i maskinrummet om vores EU-forpligtelser, og hvordan vi bedst tilpasser os dem. I den pågældende sag bliver Transportministeriet retningsgivende, og den danske regering fastholder sin stramme fortolkning af forordningen, også efter Kommissionen har åbnet en traktatbrudssag mod Danmark. Normalt klares sådanne sager, før det kommer til en sag for EU-Domstolen, men i sagen om cabotagekørsel retter Danmark ikke ind, og sagen kører videre til den overnationale domstol. EU-domstolen går imidlertid imod Kommissionen og frifinder Danmark. Domstolen fremsætter i sin dom af 12. april 2018 blandt andet, at der kan foretages et vist nationalt skøn ved gennemførelse af forordninger, også selvom det ikke er eksplíciteret i forordningen (Blom-Hansen et al., 2021: 147).

Den tredje case undersøger EU's indflydelse på reguleringen af dansk realkredit. EU-reguleringen på området er blevet stadig mere omfattende og tæt. Reguleringens formen er kendtegnet ved, at forordninger i stigende grad har erstattet direktiver, og ved, at Kommissionen har fået flere beføjelser til at regulere ved delegerede retsakter. De delegerede retsakter bliver som oftest til på baggrund af et udkast til tekniske standarder fra de europæiske tilsynsmyndigheder, hvor den Europæiske Banktilsynsmyndighed er det relevante agentur for reguleringen af realkreditinstitutter. EU's lovgivende instanser er ikke en del af denne proces, ligesom Folketinget heller ikke har mulighed for kontrol. I 2019 vedtages en revision af direktivet om udstedelse af dækkede obligationer mv. og administrationen efter den reviderede kapitalkravsforskrift. Implementeringen medfører imidlertid ikke de store danske udfordringer pga. effektiv dansk interessevaretagelse fra danske embedsmænd i formulering- og beslutningsfasen. Analysen viser, at processen omkring varetagelsen af de danske interesser i denne case først og fremmest varetages af forvaltningen i tæt samarbejde med branchen. Det er således danske embedsmænd, der styrer processen, mens politisk kontrol eller involvering fra Folketinget er fraværende. Embedsværket er med andre ord den

instans, der udfylder det nationale råderum, dog på baggrund af en bred politisk og brancheunderstøttet enighed om, hvad de danske interesser på området er.

## Konklusion

Jens Blom-Hansens forskning har gennem to årtier frembragt ny, afgørende viden om EU's indflydelse på danske politiske beslutninger og vedvarende forholdt sig til, hvordan vi bedst kan undersøge, hvor meget og hvordan denne indflydelse forekommer. Blom-Hansens tidlige forskning fandt på den ene side, at EU-direktivernes implementering efterlader et stort spillerum for national politik. På den anden side er reguleringsformen afgørende for, hvem der udfylder dette spillerum, hvor implementering i form af bekendtgørelser betyder, at denne først og fremmest er et anliggende for regeringen og centraladministrationens ministerier og styrelser.

Med undersøgelsen af det nationale råderum to årtier senere bringes vi videre og får ny indsigt i, hvor meget og hvordan EU har indflydelse på national politik. Her viser analysen, at EU betyder mere i dag end ved årtusindeskiftet. Forordninger som reguleringsform har altid domineret over direktiver som reguleringsform, men gør det i stigende grad. Casestudierne viser imidlertid, at det ikke betyder, der ikke er et nationalt råderum for, hvordan EU-reguleringen kommer til at indvirke. Den overordnede konklusion er, at råderummet er betydeligt og udfyldes i et samspil mellem Folketinget, forvaltningen og interesseorganisationerne. Fra et demokratisk perspektiv er især Folketingets rolle vigtig. Folketinget fastsætter den overordnede politiske ramme i samspil med ministeren og nogle gange erhvervsinteresserne. Rammen bliver bredt fastsat gennem politiske forlig og aftaler. Herefter er det op til forvaltningen at udfylde den. Folketinget er således sammen med ministeren retningsgivende, men går ikke videre ind i at fastsætte det nærmere politiske indhold af råderummet. Den videre proces med at indholdsudfylde den brede rammesætning overlades til forvaltningen, der så arbejder videre med opgaven i samspil med de organiserede interesser. En tættere involvering af Folketinget i denne proces står over for en række grundlæggende udfordringer, blandt andet langstrakte processer. Forvaltningen, interesseorganisationer og parlamentarikere arbejder med forskellige tidshorisonter, der især udfordrer sidstnævnte:

Det lange forløb gør det specielt vanskeligt for Folketinget i skikkelse af Europaudvalget og de stående ressortudvalg at følge sagens gang. Det er helt banale, men meget reelle problemer for specielt Folketinget. De knytter sig til dokument- og informationsmængderne, men i høj grad også til de udskiftninger på udvalgs- og ordførerposterne, som ikke alene finder sted efter nyvalg til Folketinget (Blom-Hansen et al., 2021: 197-198).

Efter rammen er sat, er det forvaltningen, der arbejder videre med råderummets detaljer og indhold med løbende opfangelse af nye eller ændrede politiske signaler (Blom-Hansen et al., 2021: 206). I denne del er de organiserede interesser tæt på processen. Casestudierne efterlader det indtryk, at der ofte er implementeringskonsensus mellem forvaltning og organisationer, men at den udfyldende

korporative proces også er særdeles sårbar, når der opstår uenighed mellem branchen og forvaltningen, sådan som det var tilfældet i casen om dyretransport.

Den overordnede konklusion er, at det er forvaltningen, der er den centrale aktør i udfyldelsen af ráderummet, reelt set bestående af ”mindre grupper af embedsmænd i skikkelse af kontorchefer og erfarne sagsbehandlere” (Blom-Hansen et al., 2021: 207).

Den politiske rammesætning sikrer overordnet, at EU-reguleringen er demokratisk-parlamentarisk forankret, men den faktiske parlamentariske kontrol har samtidig svære vilkår som følge af regulering i form af delegerede retsakter og langstrakte processer med teknisk kompliceret indhold. Jens Blom-Hansen og kollegaer konkluderer, at der er en vis parlamentarisk kontrol, men at denne afhænger af, om en bestemt sag får opmærksomhed hos partierne.

Man kommer derfor ikke uden om, at en regulering, som i betydelig og stigende grad beror på administrative beslutninger og på forhandlinger mellem forvaltning og organisationer, skaber mulighed for, at reguleringen får et omfang og glider i en retning, som der ikke er politisk-parlamentarisk dækning for (Blom-Hansen et al., 2021: 209).

Politisk opmærksomhed er som bekendt en knap ressource. De sager, der ikke får denne, kommer således til at bero på forvaltningens håndtering af dem og dens samspil med de konkrete interesseorganisationer. Jens Blom-Hansens mangeårige og helt centrale forskning i, hvor meget og hvordan EU påvirker national politik, understreger, at Folketingets kontroludfordring er taget til over tid i takt med en EU-regulering i vækst, en øgning af forordninger som dominérer reguleringsform, en stor mængde af danske lovforslag med EU-retlige aspekter og en mangedobling af henvisninger til EU-lovgivning i danske love og bekendtgørelser. Denne udvikling har ikke i nævneværdig grad endnu fået Folketingets opmærksomhed. Der er således behov for fornyet interesse for og videre diskussion af det parlamentariske fravær i den nærmere udfyldelse af ráderummet for EU-reglernes gennemførelse.

## Litteratur

- Blom-Hansen, Jens og Jørgen Grønnegård Christensen (2004). *Den europæiske forbindelse*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Blom-Hansen, Jens og Mads Leth Jakobsen (2018). EU's magt over dansk lovgivning: Suverænitetens glidebane? *Økonomi & Politik* 91 (1): 16-24.
- Blom-Hansen, Jens, Jørgen Grønnegård Christensen, Caroline Howard Grøn, Michael Hansen Jensen og Peter Bjerre Mortensen (2021). *Det nationale ráderum ved gennemførelse af EU-regler*. København: Djøf Forlag.
- Blom-Hansen, Jens, Jørgen Grønnegård Christensen, Caroline Howard Grøn, Michael Hansen Jensen og Peter Bjerre Mortensen (2022). ”Transposition” of EU regulations: The politics of supplementing EU regulations with national rules. *Journal of European Public Policy*. <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2118355>.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2010). Keeping in control? The modest impact of the EU on Danish legislation. *Public Administration* 88 (1): 18-35.
- Jakobsen, Mads L.F. og Peter Bjerre Mortensen (2014). *Regelstaten. Væksten i danske love og bekendtgørelser 1989-2014*. København: Jurist- og økonomforbundets forlag.

- Jensen, Mads Dagnis, Dorte Sindbjerg Martinsen og Marlene Wind (2021). *Europa i forandring. En grundbog om EU's politiske og retlige system.* København: Hans Reitzels Forlag.
- Kelstrup, Morten, Dorte Sindbjerg Martinsen og Marlene Wind (2012). *Europa i forandring. En grundbog om EU's politiske og retlige system.* København: Hans Reitzels Forlag.
- Müller, Wolfgang C., Mark Bovens, Jørgen G. Christensen, Marcelo Jenny og Kutsal Yesilkagit (2010). Legal Europeanization: Comparative perspectives. *Public Administration* 88 (1): 75-87.
- Pedersen, Rasmus Brun, Jens Blom-Hansen og Dorte Sindbjerg Martinsen (2021). Dansk europapolitik og det danske EU-koordinationssystem, pp. 248-285 i Jørgen Grønneård Christensen og Jørgen Elkliit (red.), *Det demokratiske system*, 4. udg. København: Hans Reitzels Forlag.
- Töller, Annette Elisabeth (2019). Measuring and comparing the Europeanization of national legislation: A research note. *Journal of Common Market Studies* 48 (2): 417-444.

# TEORI OG METODE



# Kapitel 20

## Offentlig og/eller privat produktion af offentlige ydelser

*Lotte Bøgh Andersen og Anne Mette Kjeldsen*

Hvem er bedst og billigst til at uddanne og danne børnene – privatskolen eller folkeskolen? Har privathospitalet en højere produktivitet og/eller patienttilfredshed end regionshospitalet, og er den kommunale børnetandpleje bedre end den private klinik til at sikre, at børnene ikke får huller i tænderne? Og hvad med medarbejderne? Gør det en forskel for deres motivation og øvrige arbejdsforhold, om de arbejder i en communal eller en privatejet børnehave? Hvem er med andre ord bedst og billigst til at producere offentlige ydelser: offentlige eller private organisationer?

Forskellene mellem offentlige og private organisationer er selvsagt en af de vigtigste distinktioner inden for det akademiske felt, der hedder offentlig forvaltning (på engelsk *public administration*). De fleste forskere er enige om, at det er et gradsspørgsmål. Tre vigtige dimensioner er ejerskab, finansiering og regulering (Andersen et al., 2017: 19). Den første dimension handler om, hvorvidt produktionsmidlerne ejes af private aktører eller af det offentlige. Den anden dimension vedrører, hvem der finansierer organisationens arbejde. Og endelig er den sidste dimension, hvor meget politikerne og andre aktører med delegeret kompetence fra politikerne blander sig i organisationernes interne forhold.

For nogle organisationer er produktionsmidlerne altså offentligt ejede, udgifterne finansieres over skatten, og politikerne blander sig meget. Sådanne organisationer ligger i ”den offentlige” ende af kontinuet. Modsat er der organisationer, hvor private aktører ejer produktionsmidlerne, hvor kunderne betaler den fulde pris for varerne selv, og hvor politisk indblanding kun sker via rammelovgivning. Mellem disse to ender af kontinuet ligger masser af organisationer med blandinger af privat og offentligt ejerskab, finansiering og regulering.

Ligesom Blom-Hansen (2003) tager vi udgangspunkt i Savas’ (1987) distinktion mellem på den ene side at leve (bestille og/eller (med-)finansiere) offentlig service, hvilket klart er et ansvar for det offentlige, og på den anden side at producere offentlig service. Offentlig service er dermed ydelser, der er bestilt og/eller betalt af det offentlige (Kjeldsen, 2012a), og både klassiske velfærdsydelser som sundhed og uddannelse samt de mere tekniske ydelser kan principielt produceres af såvel offentlige organisationer som privatejede organisationer.

Som Blom-Hansen (2003) skriver, taler det såkaldte konkurrenceargument for, at det ikke er ejerskab i sig selv, der betyder noget for effektiviteten af privat/offentlig ydelsesproduktion, men derimod antallet af mulige leverandører og markedsstrukturen i øvrigt. Over for dette står ejerskabsargumentet, som tilsliger,

at specifikke forhold ved offentlige organisationer, fx at de ikke kan gå fallit, har betydning i sig selv. Baseret på et litteraturreview, der blandt andet omfatter Blom-Hansens bidrag (2003), konkluderer Petersen, Hjelmar og Vrangbæk (2018), at der godt nok er økonomiske besparelser forbundet med udlicitering til private leverandører, men at disse besparelser er aftaget over tid. Dertil kommer, at besparelserne er dobbelt så store i de angelsaksiske lande som i resten af verden, og – endnu vigtigere – at de er meget større på de tekniske områder (såsom vejvedligeholdelse som Blom-Hansen (2003) undersøgte) sammenlignet med velfærdsydelser, hvor de ansatte typisk er fagprofessionelle, og hvor servicen ikke kan standardiseres (Freidson, 2001). Samtidig står velfærdsydelserne for hovedparten af udgifterne i en universel velfærdsstat som Danmark (Danmarks Statistik, 2021). Det er altså særligt relevant at overveje implikationerne af offentlig eller privat produktion for de højt professionaliserede områder såsom tandlæger (Andersen og Blegvad, 2006) og ortopædkirurger (Andersen og Jakobsen, 2011).

I forlængelse heraf kan man argumentere for, at effektiviteten af offentligt betalte ydelser i høj grad bliver bestemt af karakteristika hos de ansatte i organisationer, der er hhv. offentligt eller privat ejede. Her finder forskningen, at selvom der er nuanceforskelle i de ansattes motivation mellem sektorerne (Kjeldsen, 2012b; Kjeldsen og Jacobsen, 2013; Andersen og Pedersen, 2013; Andersen, Pallesen og Pedersen, 2011), er de ansattes fagprofession en vigtigere indikator for motivations- og adfærdsforskelle end ejerskabet af organisationen. Det er imidlertid vigtigt, at der er et godt match mellem organisationen og de ansatte (Kjeldsen, 2012a). Når en kommende medarbejder vælger sig ind i en bestemt organisation, handler det blandt andet om værdier og ønsker til jobindholdet, og hvis der sker en ændring fra offentligt til privat ejerskab (som led i udlicitering), kan det have negative konsekvenser for de ansatte. Det samme kan gøre sig gældende, hvis en privat leverandør af offentligt betalt service går fallit, og det offentlige hjemtager serviceproduktionen.

Det rejser spørgsmålet, hvorvidt de eksisterende sammenligninger af omkostningerne ved privat og offentlig produktion af offentligt betalt opgaveløsning faktisk inkluderer alle de samfundsmæssige omkostninger. Fx finder Petersen et al. (2022), at udlicitering medfører omkostninger både for medarbejderne (i form af reduceret indkomst og indikation på flere stressrelaterede lidelser) og for samfunden (fx i form af flere overførselsindkomster).

Kapitlet bidrager med (1) opdateret viden om konsekvenserne af offentlig vs. privat produktion af offentlige ydelser baseret på de senere års danske forskningsbidrag og (2) input til den fortsatte diskussion af fordele og ulemper ved, at hhv. offentlige og private organisationer producerer offentlige ydelser. Samtidig fejrer kapitlet 20-året for Jens Blom-Hansens (2003) centrale bidrag til denne forskningsdagsorden.

## **Teoretiske forventninger til forskelle mellem privat og offentlig ydelsesproduktion**

Effektivitet er målopfyldelesesgraden set i forhold til omkostningerne. Med andre ord handler høj effektivitet både om at være produktiv (at have lave enhedsomkostninger) og om at have høj målopfyldelse (fx i form af høj faglig kvalitet). Det

er hovedfokus i Blom-Hansens artikel (2003) og i litteraturen på det tidspunkt. Men selvom den oprindelige (teoretiske og empiriske) diskussion fokuserede meget på produktivitet og kvalitet, er der nu kommet mere fokus på og viden om, hvordan valget mellem offentlig og privat produktion af offentlige ydelser påvirker medarbejderne. Det gælder både deres motivation og deres arbejdsforhold. Nedenfor præsenterer vi teoretiske forventninger til sektorforskelle ift. produktivitet, kvalitet, medarbejdermotivation og øvrige medarbejderforhold såsom løn, beskæftigelse og sundhed.

For *produktiviteten* i offentlig og privat produktion af offentlige ydelser er der især to teoretiske begrundelser for, at private virksomheder kan forventes at være mere produktive end offentlige organisationer (Blom-Hansen, 2003: 419-420). Det første er ejerskabsargumentet, der siger, at den offentlige sektor aldrig kan forventes at leve ydelser så effektivt som den private sektor. Det skyldes, at offentlige organisationer mangler incitament til at præstere bedst muligt, da de ikke behøver frygte at gå konkurs, hvis de ikke præsterer optimalt. Det andet er konkurrenceargumentet. Her er den teoretiske forventning, at konkurrencepres tvinger private organisationer til at maksimere produktiviteten, mens offentlige organisationer er utsat for mindre konkurrence eller sågar har monopol. Det er fx næsten tilfældet for produktionen af opklaring af forbrydelser. Ifølge konkurrenceargumentet forbedrer markedskrafterne (i form af udbuds- og efterspørgselsmekanismer på et marked med mange udbydere) produktiviteten. Det er imidlertid ikke ejerskabet, det handler om: Monopoler er altid ineffektive, uanset offentligt eller privat ejerskab. Pointen er her, at konkurrencen typisk er sterkere for private organisationer sammenlignet med offentlige. Den tidligere formand for Ledelseskommisionen Allan Søgaard Larsen (2018) skriver eksempelvis, at ”markedspresset [i den offentlige sektor] er mindre intenst, og den oplevede nødvendighed af forandring tilsvarende svagere”.

Når vi taler om *kvaliteten* af ydelsesproduktionen, står det såkaldte *quality shading* argument stærkt i den teoretiske litteratur. Argumentet er, at fordi private organisationer stræber efter økonomisk profit, vil de kun yde et minimum kvalitetsniveau forstået som så lavt, de overhovedet kan slippe afsted med, samtidig med at kunderne stadig vil betale for varen (Domberger og Jensen, 1997; Savas, 2000). Logikken er, at private organisationer reducerer udgifterne og dermed kvaliteten for at ”forfølge deres egne (profit)mål på bekostning af det offentliges målsætninger” (Brown, Potoski og Van Slyke, 2006: 327).

En stor del af de offentlige ydelser bliver imidlertid leveret af faggrupper, der har en teoretisk, specialiseret viden og faglige normer med gyldighed inden for faggruppen. Sådanne faggrupper kaldes professioner, og medlemmerne betegnes som fagprofessionelle (Freidson, 2001). Det er et gradsspørgsmål i den forstand, at stærke professioner har relativt højere specialiseret viden og fastere normer og tillige bliver anerkendt for dette i offentligheden. For ydelser leveret af stærke professioner (fx læger og tandlæger) er der teoretiske begrundelser både for og imod *quality shading* som kilde til sektorforskelse. På den ene side vil de faglige normer potentielt kunne modvirke en sektorforskelse, hvis faggruppemedlemmer i såvel offentlige som private organisationer følger samme normer for faglig kvalitet i opgaveløsningen (Andersen og Blegvad, 2006). På den anden side giver

den professionelle viden netop en videns- og informationsasymmetri, som giver mulighed for at leve en dårligere kvalitet, uden at det bliver opdaget. Om fagprofessionelle medarbejdere kan forventes at udnytte denne asymmetri, hænger blandt andet sammen med deres motivation.

*Medarbejdermotivation* er den energi, som medarbejdere er villige til at lægge bag opnåelsen af et givet mål (Jørgensen og Andersen, 2010). Selv inden for samme faggruppe kan offentligt ansatte forventes at være relativt mere motiverede til at gøre en samfundsmaessig forskel, mens deres fagfæller i den private sektor kan forventes at være mere motiverede til at gøre en forskel for den enkelte bruger (Kjeldsen, 2012b). Denne forventning bygger på et teoretisk argument om, at givet offentlige organisationers ejerskab og formål om at sikre almenvellet og den offentlige velfærd, vil individer motiveret af at gøre en samfundsmaessig forskel (også kaldet *public service motivation*) være tiltrukket af at arbejde i offentlige organisationer. Samtidig socialiseres og bekræftes de i denne overbevisning under ansættelsen i offentlige organisationer, og det understøtter deres villighed til at lægge energi i arbejdet (Kjeldsen og Jacobsen, 2013). Her vil det modsatte være tilfældet i private organisationer, hvor de organisatoriske målsætninger i kraft af både ejerskabet og konkurrencen lidt forsimpler går på profit og tilfredse kunder. Det kan betyde, at vi i offentlige organisationer vil se en højere samfundsrettet kvalitet i de producerede ydelser, eksempelvis ved at offentligt ansatte arbejder med forebyggelsesindsatser på social- og sundhedsområdet, selvom det ikke kan betale sig på den korte bane (Andersen og Pedersen, 2013; Kjeldsen, 2012b). Omvendt kan vi forvente, at offentlige ydelser produceret af private leverandører understøtter højere brugertilfredshed og ledsages af lavere motivation til at gøre en samfundsmaessig forskel, idet et eventuelt organisatorisk overskud netop ikke tilfalder almenvellet (Andersen og Jakobsen, 2011; Kjeldsen, 2012b).

De øvrige *medarbejdereffekter* knyttet til valget mellem offentlig eller privat produktion af offentlige ydelser handler om den enkelte medarbejders velbefindende, men der kan også være samfundsmaessige implikationer af negative medarbejderkonsekvenser. Hvis vi starter med de teoretiske begrundelser for at forvente negative medarbejderkonsekvenser på fx løn, beskæftigelse og sundhed, så har en privat leverandør stærkere tilskyndelse til at reducere omkostningerne og øge produktiviteten sammenlignet med en offentlig organisation, der leverer offentligt finansierede ydelser. Gevinsterne ved større produktivitet hos en privat leverandør tilfalder relativt få personer (ejere/aktionærer), mens gevinsterne ved mere effektiv produktion i offentligt regi tilfalder alle borgerne (fx i en kommune). Sammen med den større konkurrence i privat produktion kan det forventes at betyde, at medarbejderne i private organisationer bliver mere pressede med negative medarbejderkonsekvenser til følge (se også Petersen et al., 2022). En del af den større produktivitet i private organisationer kan skyldes bedre arbejdsgange og mere optimal brug af udstyr. Men det kan også skyldes krav til medarbejderne om at leve mere arbejde på samme tid (eller reducere tiden til at lave det samme stykke arbejde). Større krav til produktivitet kan have helbredskonsekvenser og/eller medføre, at flere medarbejdere forlader deres job. Det kobler sig til ejerskabs- og konkurrenceargumenterne ovenfor.

Der er også teoretiske argumenter for at forvente positive medarbejdereffekter af privat produktion. Hansen og Kjeldsen (2018) argumenterer eksempelvis for, at den mindre grad af hierarki i private organisationer kan have en positiv indflydelse på de ansattes affektive tilknytning til organisationen. Det henleder opmærksomheden på, at medarbejdere og organisationer helst skal passe sammen. Medarbejdere har tendens til at søge arbejde i organisationer, hvor værdierne og kulturen passer til dem, og som nævnt vælger nogle ansatte – både i den offentlige og den private sektor – jobtype og arbejdsgiver ud fra deres motivation (Kjeldsen, 2012a). Det betyder, at skift (særligt ufrivillige skift) kan have negative medarbejdereffekter. Når en privat virksomhed vinder en udliciteringskontrakt, hvorved medarbejderne i den tidligere offentlige organisation bliver virksomhedsoverdraget til den private virksomhed, kan matchet mellem person og organisation forventes at blive forringet, hvilket kan give negative virkninger på medarbejderne.

Sammenfattende er der altså teoretiske argumenter for, at private organisationer kan producere ydelserne billigere end offentlige organisationer (i hvert fald hvis der er tale om tekniske ydelser), og at de kan have højere brugertilfredshed. Tilsvarende er der teoretiske argumenter for, at offentlige organisationer klarer sig bedre i forhold til samfundsrettet ydelseskvalitet og arbejdsforhold for medarbejderne.

## **Empirisk viden om forskelle mellem privat og offentlig produktion af offentlige ydelser**

### *Produktivitet*

Allerede før Blom-Hansen (2003) gav sit bidrag til vores viden om, hvorvidt privat produktion af offentlig service er billigere end offentlig produktion, tegnede der sig et billede af, at det er tilfældet – i hvert fald for tekniske ydelser i USA og Storbritannien (Borcherding, Pommerehne og Schneider, 1982; Savas, 1987: 119-231; Domberger og Jensen, 1997). Blom-Hansens bidrag angår især det hul i den daværende viden, der knytter sig til, at eksisterende forskningsresultater især kom fra lande med relativt små offentlige sektorer. Relevansen af effekter af at inddrage den private sektor i offentlig serviceproduktion er imidlertid af allerstørst interesse for lande med store offentlige sektorer, fx i Skandinavien. De skandinaviske velfærdsstater var også dengang blandt verdens største, og næsten al offentlig service blev produceret af offentlige organisationer. I Danmark var der foretaget få undersøgelser. Herunder havde Kristensen (1983) fundet, at besparelsen ved at lade private levere brandslukning var stor, hvilket jf. Blom-Hansen (2003) var interessant, fordi der kun er én privat virksomhed, der tilbyder brandvæsen i Danmark. Det giver støtte til ejerskabsargumentet. Christoffersen, Paldam og Würtz (2007) fandt en omkostningsreduktion for skolerengøring på knap 30 pct. ved overgang fra offentlig til privat produktion, ligesom PLS-consult (1997: 73-89) fandt forøget produktivitet for 19 ud af 20 tilfælde af udlicitering i danske kommuner.

Jens Blom-Hansen (2003) undersøgte selv kommunal vejvedligeholdelse, hvor der er en vis (men ikke fuldkommen) konkurrence, og hvor nogle kommuner trak på private leverandører, mens andre anvendte kommunale organisationer til at

løse opgaverne. De kvantitative data fra alle landets kommuner tillod ikke skellen mellem ejerskabs- og konkurrenceargumentet, men Blom-Hansen nævner to casestudier, hvoraf det ene støtter ejerskabsargumentet, mens det andet støtter konkurrenceargumentet. Efterfølgende studier tyder også på, at begge argumenter kan have gyldighed: Andersen og Jakobsen (2011) viser i en sammenligning af privat og offentligt leverede hofteoperationer (hvor der var nogenlunde samme konkurrencegrad på de to områder), at de private klinikker anvendte stærkere individuelle økonomiske incitamenter og i højere grad pressede de ansatte til høj produktivitet sammenlignet med offentlige klinikker.

Hjelmar, Petersen og Vrangbæk (2013) fulgte ti år efter udgivelsen op på Blom-Hansens (2003) studie. Deres studie af udlicitering tilsiger, at privat produktion af tekniske ydelser i Danmark er 5-15 pct. billigere, mens der ikke kan konstateres en forskel for velfærdsydelser. Samme forfatterkreds har siden fulgt op med en analyse af de internationale erfaringer. Her finder de, at den økonomiske gevinst ved udlicitering er blevet markant reduceret fra starten af årtusindeskiftet og frem til perioden 2010-14. Det kan skyldes offentlige effektivitetsforbedringer som følge af øget konkurrenceudsættelse, private effektivitetsforringelser eller en kombination af disse forklaringer (Petersen, Hjelmar og Vrangbæk, 2018: 148). Samtidig ser den højere produktivitet i private organisationer primært ud til at gælde for tekniske ydelser, ligesom forskellen er dobbelt så stor i angelsaksiske lande som i andre lande. Begge bidrag understreger, at viden om eventuelle kvalitetsforskelle internationalt er meget ringe. I Danmark er der dog en vis viden, som følger i næste afsnit.

### *Kvalitet*

Særligt når vi kigger på offentlige ydelser leveret af fagprofessionelle, er der kommet mere forskning i privat-offentlige kvalitetsforskelle siden Blom-Hansens artikel fra 2003. En vigtig pointe fra denne forskning er, at kvalitetsforståelsen kan være forskellig mellem offentlige og private producenter. Det nævnte studie af hofteoperationer viste fx, at private klinikker optimerede ikkekliniske faktorer såsom ventetid og prioriterede patienter uden komplikationer. De kliniske procedurer var dog meget ens i de to typer klinikker. Private klinikker opnåede ikke bedre kliniske resultater, men patienttilfredsheden var alligevel højere. Det tyder på, at ejerskab betyder noget for service leveret af højt professionaliserede medarbejdere, men at professionalismen neutraliserer nogle – men ikke alle – forskelle mellem offentlige og private organisationer. Det samme finder Andersen og Blegvad (2003, 2006) i deres undersøgelser af dansk børnetandpleje. Deres resultater peger på, at der selv for højt professionaliserede medarbejdere ikke er professionelle normer for alt, og så kan der opstå en kvalitetsforskelse – i dette tilfælde i det offentliges favør. Brogaard og Petersen (2022) har i forlængelse heraf undersøgt, om studier af daginstitutionsområdet viser kvalitetsforskelle mellem privat og offentlig produktion. De finder ingen eller kun lille forskel (og at offentlig produktion har lidt bedre kvalitet). Samlet set peger det på, at der kan være en begrænset tendens til quality shading, men at kvalitetsforskellene ikke er store for de eksisterende måder at organisere privat produktion af offentlig service på. Det kan

også skyldes, at kvalitetsforskelle generelt er vanskelige at måle og dokumentere (Petersen, Hjelmar og Vrangbæk, 2018). Som de nævnte studier illustrerer, kan kvalitet både omfatte subjektive indikatorer som fx brugertilfredshed og mere objektive indikatorer som fx kliniske kvalitetsmål i sundhedsvæsenet. Samtidig kan det ikke afvises, at det er på de mindre observerbare faktorer, at privat-offentlige kvalitetsforskelle slår igennem.

### *Motivation*

Oprindelig sammenlignede studierne af offentligt og privat ansattes motivation så at sige æbler og bananer, i den forstand at motivation selvfølgelig kan komme forskelligt til udtryk mellem en kassedame og en politibetjent. Men for ca. ti år siden begyndte vi at få studier, der sammenlignede ansatte i de to sektorer inden for samme faggruppe. Andersen og Pedersen (2013) analyserede fx 3.304 danske medarbejdere og fandt, at mens såvel offentligt som privat ansatte havde public service motivation, var offentligt ansattes motivation mere samfundsrettet, mens motivationen hos de privatansatte i samme faggruppe var mere fokuseret på de direkte brugere. I en undersøgelse af privatansatte og offentligt ansatte fy- sioterapeuter kom Andersen, Pallesen og Pedersen (2011) frem til helt samme konklusion. Det er i tråd med forventningen fra både ejerskabs- og konkurren- ceargumentet, at der er disse sektorforskelle mellem offentligt og privat ansat- tes motivation. Såvel profithensyn som konkurrence i private organisationer taler nemlig for at rekruttere medarbejdere, der er orienteret imod at gøre godt for den enkelte bruger/kunde. Det gælder i hvert fald, så længe at det er den enkelte bru- ger, der vælger producent.

Kjeldsen (2012b) gik i dybden med motivationsforskellene i et kvalitativer studie af sygeplejersker og SOSU-medarbejdere og genfandt denne sektorforskelse. Hun viste samtidig, at sektorforskellen er mindre blandt de højere professionaliserede sygeplejersker end blandt SOSU-medarbejderne. Blandt sidstnævnte var også de offentligt ansatte meget motiverede af at sikre den enkelte patients tilfredshed under sygehushopholdet – nogle gange på bekostning af kliniske retningslinjer og det generelle sundhedsfremmende arbejde. Det indikerer, at motivationen kan slå igennem på de ansattes adfærd i leveringen af offentlig service.

Kjeldsen og Jacobsen (2013) har set på, hvorfor der er motivationsforskelle mellem ansatte fra samme faggruppe, der arbejder i hhv. offentligt og privat ejede organisationer. Konkret undersøgte de, om kommende fysioterapeuter vælger enten offentlig eller privat ansættelse som følge af deres motivation. De finder, at graden af public service motivation ikke har nogen betydning for det første job, men at størrelsen på det realitetschok, nyuddannede fysioterapeuter får (i form af reduceret public service motivation), er større i private organisationer end i of- entlige organisationer. Det peger derfor på, at sektorforskelle i motivation er en dynamisk størrelse.

### *Medarbejdernes arbejdsforhold*

Som nævnt tilsiger ejerskabs- og konkurrenceargumenterne, at der vil være større pres på privatansatte for at producere meget på kort tid. Selvom det kan give

sig udslag i negative helbredskonsekvenser for medarbejderne, er der også belærende aspekter ved de opgaver, der især bliver produceret i den offentlige sektor. I den offentlige sektor er det fx kun 40 pct., der altid eller for det meste mener, at de har tid nok til deres arbejde, mens det er 50 pct. i det private (Dansk Arbejdsgiverforening, 2019: 50). Hertil kommer, at omfanget af påbud for dårligt psykisk arbejdsmiljø er større i den offentlige end i den private sektor (2019: 41). Disse tal skal dog tages med forbehold for, at de to typer organisationer løser forskellige typer opgaver.

Det er således mest retvisende at sammenligne medarbejdere med samme opgaver og faglige baggrund. Det er blandt andet muligt at gøre ved at følge medarbejdere, der pga. udlicitering overgår fra offentlig til privat ansættelse. Petersen et al. (2022) sammenligner en større gruppe medarbejdere, der har lavet dette skifte, med en tilsvarende gruppe af offentligt ansatte i samme arbejdsfunktion, som ikke har oplevet udlicitering. Resultaterne viser, at udlicitering har en række konsekvenser for medarbejdernes løn og beskæftigelse. Desuden fører udlicitering til stigende offentlige udgifter til overførselsindkomster. Medarbejdere i organisationer, hvor der skete udlicitering, oplevede et fald i deres indkomst. Det gjaldt især kortuddannede medarbejdere (fx rengøringspersonale). Endelig kan skiftet fra offentlig til privat ansættelse (som led i udlicitering, dvs. med helt de samme opgaver) påvirke medarbejdernes sundhed. Eksempelvis steg brugen af samtaleterapi (lægebesøg der ofte er relateret til stress) forbogående i forbindelse med udlicitering. Et argument for, at det handler om skiftet snarere end om ejerskabsformen i sig selv, er, at sygefraværet generelt er højere for kortuddannede offentligt ansatte end for deres fagfæller i private organisationer (Ledelsescommissionen, 2018: 22).

## **Offentlig og/eller privat produktion af offentlige ydelser i fremtiden: konklusion og perspektivering**

Selvom der er teoretiske begrundelser for, at private organisationer kan producere offentlige ydelser billigere end offentlige organisationer, ser det især ud til at gælde for tekniske ydelser. Der er ikke klart belæg for produktivitetsforskelle for velfærdsydelser. I forhold til kvalitetsforskelle kan private organisationer have højere brugertilfredshed, men de har typisk også andre typer brugere, og disse brugere har typisk selv valgt deres producent, så det er svært at sammenligne. I forlængelse heraf pointerer Le Grand (2010) netop, at effektive fritvalgsordninger og udlicitering afhænger af, at borgerne er relativt ressourcestærke, og at de ansatte kerer sig om brugernes velbefindende. Især for professionaliserede ydelser lader der ikke til at være nævneværdige forskelle i ydelseskvalitet og medarbejdermotivation, om end man skal huske, at der ikke er professionelle normer for alting, og at kvalitetsforskelle i offentlige ydelser er vanskelige at måle. Endelig taler nogle parametre for bedre arbejdsforhold i det offentlige, mens andre parametre fortæller en anden historie. Skift fra offentlig til privat ansættelse kan (i hvert fald for lavtuddannede grupper) være forbundet med et indkomsttab og en (kortvarig) svækkelse af helbredet, men det kan hænge sammen med, at der kommer et dårligere match mellem organisation og person.

I kapitlet har vi hidtil kun diskuteret offentlige og private organisationer, men det er værd at nævne, at en stor gruppe selvejende organisationer er såkaldte nonprofitorganisationer. De ligner ofte offentlige organisationer mere, end de ligner private organisationer. Selvejende børnehaver har mere autonomi, men økonomisk er deres forhold (ift. produktivitet og kvalitet) meget tæt på de offentlige daginstitutioner i samme kommune, fordi de selvejende institutioner har driftsoverenskomst med kommunen. Mange forældre (og nogle ansatte) ved ikke, at deres daginstitution ikke er offentlig. Set i forhold til kapitlets (og Blom-Hansens) argumenter om ejerskab, konkurrence og quality shading er det også langt mest plausibelt, at aktørerne i nonprofitorganisationer (såsom selvejende daginstitutioner) står over for mange af de samme konkurrenceforhold og individuelle tilskyndelser som aktører i offentlige organisationer. Dog er det relevant at bemærke, at selvejende institutioner (i hvert fald principielt) kan gå konkurs.

De (få) daginstitutioner, der juridisk set er en virksomhedsform, må selv fastsætte taksterne, og ejerne må principielt trække et overskud ud (DLO, 2022). I 2018 var der kun 94 daginstitutioner, der blev drevet enten som enkeltmandsvirksomhed mv. eller som et selskab. Fra 2021 kan man ikke længere oprette nye private daginstitutioner, hvor overskuddet kan trækkes ud, og kun enkeltmandsvirksomheder kan fortsætte ud over overgangsperioden på tre år (Børne- og Undervisningsministeriet, 2021). Det illustrerer den politiske modvilje mod at have "for profit"-organisationer på velfærdsområderne. Det lægger også op til en diskussion af, hvorfor der ikke på endnu flere områder er såvel offentlig som privat produktion af offentligt finansierede ydelser, og om vi i fremtiden kan forvente mere eller mindre inddragelse af private organisationer i produktionen af offentlig service.

Første opmærksomhedspunkt er betydningen af ideologi. Som Christensen, Houlberg og Petersen (2012) skriver, ser kommunalpolitikernes partifarve ud til at have betydning på velfærdsområderne (såsom daginstitutioner), men ikke nødvendigvis på de tekniske områder. På nationalt niveau er det næppe heller tilfældigt, at muligheden for at oprette private daginstitutioner blev afskaffet under en socialdemokratisk regering med støtte fra SF, Radikale Venstre, Alternativet og Enhedslisten. Det understreger, at valget mellem offentlig og privat produktion af offentlige ydelser i sidste ende er et politisk spørgsmål.

Andet opmærksomhedspunkt vedrører begründelsen for, at man har valgt, at det offentlige skal bestille og/eller betale for en service. Det kan blandt andet skyldes, at det er et kollektivt gode for hele samfundet (de færreste ønsker sig konkurrende hære og politi). Mange offentlige services er derudover så komplekse, at især konkurrenceargumentet ikke kan forventes at slå igennem pga. vanskelighed ved at specificere ydelsen klart nok til konkurrenceudsættelse. Der er ikke noget, der tyder på, at denne kompleksitet bliver mindre – snarere tværtimod. Som Blom-Hansen (2003) understreger, er en forudsætning for privat produktion af offentlig service, at der kan laves kontrakter, standardiseres og prisfastsættes.

I forlængelse heraf er det vigtigt at være opmærksom på transaktionsomkostningerne ved at konkurrenceudsætte offentlig service (Petersen et al., 2019). Det handler blandt andet om udbud, kontrol og evaluering. Dertil kommer, at det offentlige er nødt til at være i stand til at overtage produktionen, hvis private le-

verandører af vigtig service (fx ældrepleje) går fallit. I lyset af disse punkter er der ikke et entydigt svar på kapitlets hovedspørgsmål, om offentlige eller private organisationer er bedst og billigst til at producere offentlige ydelser. Det afhænger – nok så væsentligt – af ydelsestypen, konkurrencesituationen og transaktionsomkostningerne.

## Litteratur

- Andersen, Lotte Bøgh og Marianne Blegvad (2003). Normer eller egennytte? Professionelle og økonomiske incitamenter i dansk børnetandpleje. *Politica* 35 (2): 125-135.
- Andersen, Lotte Bøgh og Marianne Blegvad (2006). Does ownership matter for the delivery of professionalized public services? *Public Administration* 84 (1): 147-164.
- Andersen, Lotte Bøgh og Mads Leth Jakobsen (2011). Does ownership matter for the provision of professionalized services? Hip operations at publicly and privately owned clinics in Denmark *Public Administration* 89 (3): 956-974.
- Andersen, Lotte Bøgh og Lene Holm Pedersen (2013). Does ownership matter for employee motivation when occupation is controlled for? *International Journal of Public Administration* 36 (12): 840-856.
- Andersen, Lotte Bøgh, Thomas Pallesen og Lene Holm Pedersen (2011). Does ownership matter for professionals' public service motivation? *Review of Public Personnel Administration* 31 (1): 10-27.
- Andersen, Lotte Bøgh, Louise Ladegaard Bro, Anne Bøllingtoft, Tine Louise Mundbjerg Eriksen, Ann-Louise Holten, Christian Bøtcher Jacobsen, Ulrich Thy Jensen, Jacob Ladenburg, Poul Aaes Nielsen, Heidi H. Salomonsen, Niels Westergård-Nielsen og Allan Würtz (2017). *Ledelse i offentlige og private organisationer*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Blom-Hansen, Jens (2003). Is private delivery of public services really cheaper? Evidence from public road maintenance in Denmark. *Public Choice* 115 (3): 419-438.
- Borcherding, Thomas E., Werner W. Pommerehne og Friedrich Schneider (1982). Comparing the efficiency of private and public production: The evidence from five countries. *Journal of Economics/ Zeitschrift für Nationalökonomie*, suppl. 2: 127-156
- Brogaard, Lena og Ole Helby Petersen (2022). Privatization of public services: A systematic review of quality differences between public and private daycare providers. *International Journal of Public Administration* 45 (10): 794-806.
- Brown, Trevor L., Matthew Potoski og David M. Van Slyke (2006). Managing public service contracts: Aligning values, institutions, and markets. *Public Administration Review* 66 (3): 323-331.
- Børne- og Undervisningsministeriet (2021). Ny delaftale skal sikre, at private daginstitutioner ikke trækker overskud ud. <https://www.uvm.dk/aktuelt/nyheder/uvm/2021/okt/211011-ny-delaftale-skal-sikre--at-private-daginstitutioner-ikke-traekker-over-skud-ud> (9. september 2022).
- Christensen, Lasse Ring, Kurt Houlberg og Ole Helby Petersen (2012). Udlicitering eller egenproduktion – hvordan forklarer den politologiske litteratur de store forskelle i kommunernes brug af private leverandører i opgaveløsningen? *Politik* 15 (2): 44-55.
- Christoffersen, Henrik, Martin Paldam og Allan H. Würtz (2007). Public versus private production and economies of scale. *Public Choice* 130 (3): 311-328.
- Danmarks Statistik (2021). OFF3K: Offentlig forvaltning og service, udgifter og indtægter. [www.statistikbanken.dk](http://www.statistikbanken.dk) (23. september 2022).
- Dansk Arbejdsgiverforening (2019). Trivsel, psykisk arbejdsmiljø og stressstendenser på det danske arbejdsmarked. <https://www.da.dk/globalassets/arbejdsmilj%C3%B8-og>

- sundhed/rapport\_trivsel\_psykisk\_arbejdsmiljoe\_og\_stressstendenser\_paa\_det\_danske\_arbejdsmarked.pdf (9. september 2022).
- DLO (2022). DLO FAKTA: Private daginstitutioner i Danmark. 645dlo-fakta-om-private-daginstitutioner.pdf (4. september 2022).
- Domberger, Simon og Paul Jensen (1997). Contracting out by the public sector: Theory, evidence, prospects. *Oxford Review of Economic Policy* 13 (4): 67-78.
- Freidson, Eliot (2001). *Professionalism: The third logic*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hansen, Jesper Rosenberg og Anne Mette Kjeldsen (2018). Comparing affective commitment in the public and private sectors: A comprehensive test of multiple mediation effects. *International Public Management Journal* 21 (4): 558-588.
- Hjelmar, Ulf, Ole Helby Petersen og Karsten Vrangbæk (2013). Udlicitering af offentlige opgaver i Danmark – en forskningsoversigt over de hidtil dokumenterede effekter. *Politica* 45 (1): 60-79.
- Jørgensen, Torben Beck og Lotte Bøgh Andersen (2010). Værdier og motivation i den offentlige sektor. *Økonomi og Politik* 83 (1): 34-46.
- Kjeldsen, Anne Mette (2012a). *Dynamics of public service motivation*. Ph.d.-afhandling. Aarhus: Politica. [https://politica.dk/fileadmin/politica/Dokumenter/Afhandlinger/anne\\_mette\\_kjeldsen.pdf](https://politica.dk/fileadmin/politica/Dokumenter/Afhandlinger/anne_mette_kjeldsen.pdf)
- Kjeldsen, Anne Mette (2012b). Sector and occupational differences in public service motivation: A qualitative study. *International Journal of Public Administration* 35 (1): 58-69.
- Kjeldsen, Anne Mette og Christian Bøtcher Jacobsen (2013). Public service motivation and employment sector: Attraction or socialization? *Journal of Public Administration Research and Theory* 23 (4): 899-926.
- Kristensen, Ole P. (1983). Public versus private provision of governmental services: The case of Danish fire protection services. *Urban Studies* 20: 1-9.
- Larsen, Allan Søgaard (2018). Kravene til en offentlig leder er større end til en privat leder. *Altinget*. <https://www.altinget.dk/embedsvaerk/artikel/soegaard-larsen-kravene-til-en-offentlig-leader-er-stoerre-end-til-en-privat-leader> (3. september 2022).
- Ledelseskommisionen (2018). *Sæt borgerne først. Ledelse i den offentlige sektor med fokus på udvikling af driften*. København: Ledelseskommisionen. [https://ledelseskommisionen.dk/files/media/documents/hovedpublikationer/saet\\_borgerne\\_foerst\\_-\\_ledelseskommisionens\\_rapport.pdf](https://ledelseskommisionen.dk/files/media/documents/hovedpublikationer/saet_borgerne_foerst_-_ledelseskommisionens_rapport.pdf)
- Le Grand, Julian (2010). Knights and knaves return: Public service motivation and the delivery of public services. *International Public Management Journal* 13 (1): 56-71.
- Petersen, Ole Helby, Ulf Hjelmar og Karsten Vrangbæk (2018). Is contracting out of public services still the great panacea? A systematic review of studies on economic and quality effects from 2000 to 2014. *Social Policy & Administration* 52 (1): 130-157.
- Petersen, Ole Helby, Erik Baekkeskov, Matthew Potoski og Trevor L. Brown (2019). Measuring and managing ex ante transaction costs in public sector contracting. *Public Administration Review* 79 (5): 641-650.
- Petersen, Ole Helby, Lotte Bøgh Andersen, Yosef Bhatti og Kurt Houlberg (2022). Competition, ownership, and the impact of government outsourcing on employees. *Journal of Public Administration Research and Theory* 32 (2): 398-415.
- PLS-consult (1997). Erfaringer med udlicitering i kommuner og amter. Hovedrapport. Aarhus: PLS-consult.
- Saveas, Emanuel S. (1987). *Privatization: The key to better government*. Chatham: Chatham House Publishers.

Savas, Emanuel S. (2000). *Privatization and public-private partnerships*. New York: Chatham House.

# Kapitel 21

## Eksperimenter: faldgruber og løsninger

*Simon Calmar Andersen og Søren Serritzlew*

Eksperimenter er blevet en del af standardrepertoiret i de fleste dele af statskundskaben og dermed også i høj grad i offentlig forvaltning (Hansen og Tummers, 2020). Med eksperimenter har man blandt andet undersøgt, hvordan information til ledere om deres medarbejdernes performance påvirker ledernes beslutninger og fremmer medarbejdernes resultater (Rockoff et al., 2012), hvordan skattemyndighederne gennem kommunikation og kontrol kan øge borgernes retmæssige skattebetaling (Kleven et al., 2011), hvordan et ministerium kan bruge påmindelser og økonomiske incitamenter til at få kommunale organisationer til at implementere nye initiativer (Andersen og Hvidman, 2021) eller bruge træning til at fremme en bestemt adfærd hos markarbejdere (Jakobsen, Jacobsen og Serritzlew, 2019).

Eksperimentelle designs giver gode muligheder for at afdække kausalforhold (Angrist og Pischke, 2014) og er endda blevet rost for at være en slags metodernes guldstandard (Jones og Podolsky, 2015). Denne evne til at afdække kausalforhold hænger sammen med et centralt fællestræk for alle typer eksperimenter, nemlig at eksperimentet involverer en form for tilfældig tildeling af en indsats.<sup>1</sup> Tilfældigheden sikrer, at en sammenhæng mellem indsats og udfald ikke blot skyldes, at andre forhold påvirker både indsatsen og udfaldet på en måde, der skaber korrelation, uden at der faktisk er tale om en årsagssammenhæng.

Netop det sidste problem gør eksperimenter særligt oplagte i studiet af offentlig forvaltning. Hvis man er interesseret i at undersøge, om et bestemt tiltag i den offentlige forvaltning – det kunne være en reorganisering – har betydning for eksempelvis effektivitet, støder man straks ind i det problem, at reorganiseringen meget let kunne være sat i værk, netop fordi der er problemer med effektiviteten. Altså den omvendte kausalitet: Det, vi er interesserede i at studere, er ikke opstået tilfældigt men af gode grunde, som kan aflæses direkte på den afhængige variabel. På den måde er det i virkeligheden en vigtig del af embedsmænds job at skabe den slags reorganiseringer, som så skaber metodiske udfordringer (Blom-Hansen, Morton og Serritzlew, 2015: 152). Hvis der er problemer med, hvordan den offentlige sektor fungerer, er det selvfølgelig relevant for embedsmænd at

---

1 Den tilfældige – eller ”så-godt-som-tilfældige” – tildeling af en indsats kan ske på mange måder, ligesom der kan være beslægtede metoder til at sikre tilfældighed eller ”eksogenitet”. Det kan diskuteres, hvor man vil trække den begrebslige grænse for, at et forskningsdesign kaldes for et eksperiment (jf. Blom-Hansen, Morton og Serritzlew, 2015: 157). Vi behandler her primært eksperimenter, hvor en forsker trækker lod om tildeling af en indsats.

arbejde for, at der bliver reformed og forandret på en måde, som man håber kan afhjælpe problemerne.

Nu hvor de forskellige typer af eksperimenter (Blom-Hansen, Morton og Serritzlew, 2015) er veletablerede i offentlig forvaltning, og der er opsamlet erfaringer fra en lang række konkrete eksperimentelle studier (se fx Baekgaard et al., 2015), er det vigtigt at overveje, om brugen af eksperimenter også kan have bivirkninger. Eksperimenter indeholder nemlig kimen til en række problemer, som ofte overses eller negligeres. I kapitlet diskuterer vi fire af disse, og hvordan de kan håndteres. For det første om brugen af eksperimenter kan skævvride, hvilke emner der befinder sig på forskningsdagsordenen. Eksperimentets store styrke, evnen til at afdække kausalforhold, giver en fristelse til at vælge emnet efter mulighederne for at gennemføre et eksperiment. Det gælder særligt i en tid, hvor der er et stort fokus på netop kausal inferens. For det andet om eksperimenternes høje status kan føre til overdreven tillid til enkeltstudier. Risikoen hænger blandt andet sammen med, at eksperimenter ofte er omkostningstunge og har relativt få deltagere i forhold til effektstørrelserne. For det tredje om eksperimenter på grund af den eksterne kontrol med den uafhængige variabel kan være langt fra de interventioner, som det er muligt at gennemføre i praksis. Endelig, for det fjerde, om eksperimenter pga. manipulation med organisationer eller individer kan indebære etiske problemstillinger. Samtidig kan man argumentere for, at disse udfordringer gælder for mange eller alle samfundsvidenkabelige metoder. Vi vender tilbage til dette til sidst.

## **Metode-, teori- og problemdrevet forskning**

Den frie forskning lever af idéer. Det er næsten et eksistentielt spørgsmål, hvor de gode idéer kommer fra, og det ligger i selve idéen om forskningsfrihed, at der ikke kan gives nogen generel opskrift på, hvad der bør drive valget af forsknings-spørgsmål. Men det betyder ikke, at spørgsmålet er ligegyldigt. Et almindeligt motiv for at give sig i kast med en problemstilling kan være, at man har opdaget en mulighed for at undersøge sagen på en ny og bedre måde, fx ved at bruge en bestemt metode. Det kan give rigtig god mening, fordi denne metode giver en sikkere indsigt. Samtidig er det også en fin strategi til at få forskningen publiceret. Emnet er velkendt, og der er konsensus om, at det er vigtigt, og hvem vil så argumentere imod et studie, der undersøger det på en smartere måde?

Det er også en god strategi for valg af studenteropgaver, for vælger man emnet ud fra en metode, man behersker, er håndværket på plads, og dermed vil man relativt let kunne leve op til indtil flere læringsmål. Men hvis *alene* hensyn til metoden bestemmer emnevalget, er det ikke sikkert, at forskningsspørgsmålet er interessant eller vigtigt. Sådanne opgaver og projekter risikerer at blive tekniske øvelser, der viser, at man mestrer at lave et survey-eksperiment, men hvor det er mere uklart, hvad der ellers er kommet ud af arbejdet. Shapiro mener endda, at denne tilgang kan lede til ”self-serving construction of problems, misuse of data in various ways, and related pathologies summed up in the old adage that if the only tool you have is a hammer, everything around you starts to look like a nail” (Shapiro, 2002: 598; se også Watts, 2017: 2). Det, at man har lært at lave et eks-

periment, behøver ikke at betyde, at alle problemstillinger skal hamres ned med indsatser og kontrolgrupper.

Med inspiration fra samme Shapiro (2002) sondrer vi mellem tre drivkræfter bag valget af forskningsspørgsmål. Forskning kan være metode-, teori- og problemdrevet. Der er tale om idealtyper; et projekt kan sagtens være motiveret af mere end et hensyn. I metodedrevet forskning er et hovedformål med projektet at levere et metodisk bidrag fx i form af et stærkere design, sikrere eller større datagrundlag eller bedre analysemetoder. Ofte vil man i indledningen forklare, hvorfor netop denne test er mere pålidelig, end hvad der er set i tidligere studier.

Et metodedrevet projekt kan derfor sagtens være tæt beslægtet med tidligere studier, i den forstand at samme hypoteser undersøges, eller ved at samme problem behandles. Bidraget ligger i metoden. Man kan også genkende den metodedrevne forskning i nogle opgaver og projekter. Stærke metodedrevne opgaver kan levere resultater, der er interessante, fordi de hviler på et sikrere empirisk grundlag og dermed giver ny viden om en kendt problemstilling. I svagere opgaver kan man få fornemmelsen af, at problemformuleringen mest er valgt, fordi man gerne ville bruge en bestemt metode, eller fordi man gerne vil lave en opgave med en god kausal identifikationsstrategi. Her er der ikke nogen garanti for, at resultaterne er interessante. Metodedrevne studier har selvfølgelig berettigelse. Kumulativ videnskab bygger på, at studier og resultater løbende kritiseres og forbedres. En af fortalerne for dette synspunkt er Nørgaard (2007: 234), der argumenterer for, at god statskundskab defineres ved metoden, ikke genstandsfeltet. Det er et synspunkt, der både hylder en pluralistisk tilgang til faget og holder fast ved, at metoden er afgørende for kvaliteten. Men det, at god statskundskab kræver kompetent brug af metode, medfører ikke at kompetent metode sikrer god statskundskab.

I teoridrevet forskning er motivationen at forfine den teoretiske forståelse af et fænomen. Det kan ske på mange måder, eksempelvis ved at udvikle argumenter, formulere nye hypoteser eller afklare randbetingelser for bestemte mekanismer. Nye teoretiske idéer kan betyde, at problemstillinger forstås på en fundamentalt anden måde. Teoridrevet forskning indebærer desuden, at baggrunden for valget af empirisk genstandsfelt ikke nødvendigvis er, at det er væsentligt i sig selv, men mere at det giver en relevant anledning til at afprøve de nye teoretiske argumenter.

Men der kan også være problemer knyttet til den teoridrevne forskning. En klar eksponent for denne kritik er Green og Shapiro (1994), der hufletter rational choice-teorien, som dengang var ret dominerende i store dele af statskundskaben og i særdeleshed i *American Political Science Review* (se fx Green og Shapiro, 1994: 3 eller Monroe, 2005). Green og Shapiro peger på, at emner tilsyneladende vælges for at forsvarer en overordnet idé om, at rational choice kan give en universal teori om politik, og at det fører til stadig mere spidsfindige teoretiske spekulationer, der ikke nødvendigvis har nogen relation til den empiriske virkelighed eller til væsentlige problemer. Som eksempel gennemgår de blandt andet forskning om valgdeltagelse, hvor en stor litteratur har diskuteret med sig selv, hvorfor det måske er rationelt at stemme, selvom de færreste stemmer, fordi det kan betale sig (1994: 70). Som for den metodedrevne forskning er pointen, at selvom forskning kan være særdeles værdifuld, hvis den bidrager til ny teoretisk erkendelse, kan

man ikke slutte omvendt, at al konsistent og sofistikeret teoretisk argumentation er god og relevant statskundskab.

Den problemdrevne forskning er motiveret af et ønske om at forstå bestemte fænomener bedre, fordi de i sig selv er vigtige. Shapiro peger på, at metode- og teoridrevet forskning kan underminere den problemdrevne forskning (2002: 598). Hvis forskningen alene er metodedrevet, er risikoen, at væsentlige problemer ignoreres, fordi det er svært at finde en god kausal identifikationsstrategi. Hvis forskningen alene er teoridrevet, kan det være, at problemstillinger overses, fordi de ikke lader sig forstå af de teorier, der pt. diskutes i tidsskrifterne. Som Rothstein (2005: 8) advarer i sit essay om teknisk kompetente barbarer: "Instead of being driven by the desire to grapple with real-world problems or interesting intellectual puzzles, many young scholars now see the way into a position in the discipline as a matter of mastering some obscure technicality, be it a mathematical model, a statistical technique or, for that matter, the obscure terminology of some incomprehensible post-modern deconstructionist". Selvom teoretiske begreber er nødvendige for overhovedet at kunne formulere en teori, og selvom godt metodisk håndværk medvirker til sikker erkendelse, gælder der også et relevanskriterium (Loftager, 2009: 246). Samtidig kan problemdrevet forskning, uanset om den er eksperimentel eller ej, medvirke til at afhjælpe, hvad Watts (2017) kalder inkoherensproblemets, nemlig det at samfundsvidenkabelige teorier om samme fænomen ofte er inkonsistente. I den problemdrevne forskning er det relevant at inddrage flere forskellige teoretiske perspektiver, hvorved det bliver muligt at aklare, hvad der giver den bedste forklaring, hvordan perspektiver adskiller sig og eventuelt kan forenes. Omvendt gælder det selvfølgelig også, at hvis problemstillingen alene er problemdrevet, og man ikke har metoderne og teorierne til at give et kvalificeret bud på svaret, så bliver resultatet heller ikke til god statskundskab.

## **Udfordringer ved eksperimenter**

Vender vi blikket tilbage mod eksperimenterne, er det potentielle problem, at metoden her sætter visse grænser for, hvilke problemer der kan undersøges. Der er en fortøbende diskussion blandt forskere om, hvad forskellige typer eksperimenter kan og ikke kan bruges til – som fx Banerjees (2019) nobelpristale illustrerer – og der udvises stor kreativitet i, hvilke problemstillinger der kan undersøges med forskellige typer af eksperimenter.

Når det er sagt, har forskellige eksperimentelle metoder som udgangspunkt nogle begrænsninger. Laboratorieeksperimentet er fx særlig godt egnet til at undersøge relativt få deltagere ad gangen, samtidig med at omgivelserne er kontrollerede og dermed sjældent ligner verden uden for laboratoriet (Blom-Hansen, Morton og Serritzlew, 2015: 160).<sup>2</sup> Survey-eksperimentet kan til gengæld sagtens

---

2 Falk og Heckman (2009) argumenterer dog for, at laboratorieeksperimenter i principippet kan give lige så relevante og eksternt valide resultater som feltekspesimenter – det afgørende er, om effekterne af indsatsen er forskellige for forskellige individer eller kontekster, og om man i så fald har variation, som kan bruges til at undersøge sådanne heterogene effekter. Se Druckman og Kam (2009) for et tilsvarende argument for brug af ikkerepræsentative grupper til surveyeksperimenter.

rumme mange deltagere (Blom-Hansen, Morton og Serritzlew, 2015: 161), men er begrænset til at undersøge, hvordan respondenter reagerer på relativt lavintensive sprogligt formidlede cues. Det gør denne type eksperimenter velegnede til at undersøge problemstillinger, der på en eller anden måde handler om information, framing og holdninger. Men der er masser af problemstillinger, som surveyeksperimentet ikke kan belyse.

Felteksperimentet har til gengæld en stor styrke i, at det finder sted i virkeligheden uden for laboratoriet, og at indsats, deltagere og outcomes afspejler, hvad der faktisk sker i praksis (2015: 162). Til gengæld kræver felteksperimentet i oftentlig forvaltning typisk et samarbejde med offentlige myndigheder. Det sætter også grænser for, hvad der kan undersøges (for yderligere diskussion, se Czibor, Jimenez-Gomez og List, 2019). Endelig er der de naturlige eksperimenter (og kvasieksperimenterne). Her udnyttes en naturlig variation i den uafhængige variabel (Blom-Hansen, Morton og Serritzlew, 2015: 164). Det er på flere måder et ideelt design. Der er ingen offentlige myndigheder, der har indflydelse på forskningsspørgsmålet, tingene foregår i den empiriske virkelighed, og der er ikke nogen særlige begrænsninger i form af, at interventionen skal kunne rummes i et laboratorium eller formuleres i tekst i en survey. Til gengæld begrænses de mulige forskningsspørgsmål af, om der faktisk er en naturligt tilfældig variation. Det er der (desværre) langt fra altid.

Det er altså karakteristisk for eksperimentet, at det har indbyggede begrænsninger i, hvilke typer forskningsspørgsmål, det kan belyse. Det ændrer ikke ved, at eksperimentet kan være et stærkt design. Men det betyder, at der er grund til at være på vagt over for metodedrevet eksperimentel forskning. Hvis et vigtigt kriterie for valget af forskningsspørgsmål er, at der kan laves et eksperiment, er der med garanti væsentlige problemer, der overses. Samme problem kan også gælde for undervisning i statskundskab. Hvis man som studerende får den opfattelse, at en skudsikker kausal identifikationsstrategi er en forudsætning for at skrive et godt speciale eller for at lave en god opgave eller eksamenssynopsis, skævvrides emnevalget, og der er en risiko for, at man mister blikket for, hvad offentlig forvaltnings substans handler om.

## **Det enkeltstående eksperiment<sup>3</sup>**

Den store begejstring for eksperimenter og deres evne til at måle den kausale effekt kan indebære en tendens til, at sandhedsværdien i et enkelt eksperiment overdrives. Der er flere grunde til, at man ikke skal lægge alt for meget vægt på et enkeltstående eksperiment.

For det første er der altid – selv ved det perfekt udførte eksperiment – en usikkerhed i resultaterne. Værdien i eksperimenter, hvor deltagere placeres i indsats- eller kontrolgruppe ved lodtrækning, ligger i, at hvis man gentog dem rigtig mange gange, ville man i gennemsnit ramme det rigtige estimat af effekten. På den måde er de *unbiased*, og det er en stor fordel. Det enkelte eksperiment rammer imidlertid ikke nødvendigvis den sande effekt. Den tilfældighed, der er i, hvem der kommer i indsats- og kontrolgruppe, betyder, at man vil få lidt forskellige re-

---

3 De følgende afsnit trækker delvist på Andersen (under udgivelse).

sultater fra gang til gang. Og denne usikkerhed vil være større, jo færre deltagere der er i eksperimentet.

For det andet kan der være tale om problematisk forskningspraksis, hvor forskere – nogle gange helt ubevidst og uintenderet – træffer valg, som leder frem til at finde statistisk signifikante effekter, selvom de ikke reelt set er til stede. Det kan opstå i forbindelse med, at man analyserer resultater, efterhånden som de kommer ind, og så standser rekruttering af deltagere, når resultaterne er signifikante. Problemet er, at man ved denne praksis har en stor risiko for at ende med at konkludere, at der var en effekt af interventionen, selvom der reelt ikke var en effekt – resultatet skyldtes blot, at man standsede dataindsamlingen, på et tidspunkt hvor data tilfældigvis tippede til en statistisk signifikant effekt (en såkaldt type I-fejl). Det kan også være, at man i dataanalysen forsøger sig med inklusion af forskellige kontrolvariable og så vælger at præsentere modeller, hvor resultaterne er signifikante. Problemet er også her, at man ved at vælge netop den model, der giver en statistisk signifikant effekt, løber en stor risiko for type I-fejl. Derved forledes man til at tro, at eksperimentet viste positive effekter, mens det i virkeligheden skyldes de bevidste eller ubevidste valg, der blev truffet i forskningsprocessen.

Et tredje problem, som Gelman og Carlin (2014) har påvist, er, at hvis eksperimenter (ligesom andre metoder) bygger på for få deltagere i forhold til, hvilke effektstørrelser det er realistisk at finde (altså er *under-powered*), vil resultaterne – i de få tilfælde hvor effektestimaterne er statistisk signifikante – overdrive effektstørrelsen betragteligt, og der er ligefrem en betydelig risiko for, at forsøget viser den modsatte effekt af den sande effekt.

Når dette problem kombineres med publiceringsbias, som er tendensen til, at statistisk signifikante resultater har uforholdsmæssig stor sandsynlighed for at blive publiceret, er der stor risiko for, at publicerede eksperimenter overdriver de effekter, man kan finde. Det har DellaVigna og Linos (2022) for nyligt dokumenteret et reelt problem i studier af *nudging*, som ellers både adresserer samfunds-mæssigt relevante problemer (så meget at flere lande har oprettet *nudging units*) og har bidraget med udvikling og afprøvning af teorier om begrænset rationalitet. De sammenligner på forskellig vis studier gennemført af offentlige myndigheders nudge-eksperimentafdelinger (hvor de har data fra alle gennemførte studier, uanset om de blev publiceret eller ej, og hvor effekterne ofte er små og insignifikante) med studier publiceret af forskere, hvor resultaterne ofte er større og signifikante.

Denne potentielle faldgrube i kombinationen af publiceringsbias og tendens til at udvælge statistisk signifikante resultater er imidlertid ikke uundgåelig. En af løsningerne ligger i at præregistrere eksperimentet. Det betyder, at man, inden dataindsamling påbegyndes, binder sig til at beskrive, hvad ens hypoteser er, hvor mange deltagere man vil have med i studiet, hvordan data skal analyseres mv. Der findes forskellige websites, hvor alle let kan gøre det ([osf.io](https://osf.io), [aspredicted.org](https://aspredicted.org)). Nogle tidsskrifter er også begyndt at beslutte, om en artikel skal optages ud fra en sådan præregistrering uden på det tidspunkt at kende til resultaterne.

En anden løsning ligger i at foretage replikationsstudier, hvor samme eksperiment gentages. Hvis et enkeltstående eksperiment har fundet en uventet, positiv effekt, så er der faktisk relativt lille sandsynlighed for, at resultatet er korrekt. Hvis man fx på forhånd forventer at finde en positiv effekt i et ud af ti forsøg, kan

man beregne, at der kun er 31 pct. sandsynlighed for, at en positiv effekt fundet i et enkelt forsøg er sand. Men hvis man så gentager forsøget og igen finder den positive effekt, er det nu meget mere sandsynligt, at der faktisk er en positiv effekt (Moonesinghe, Khoury og Janssens, 2007). Denne løsning er særlig oplagt, når omkostningerne ved eksperimenterne er relativt små, som de ofte er ved survey- og laboratorieeksperimenter i modsætning til feltekspimenter.

Nogle vil måske synes, at projekter, som ”kun” gentager eksisterende studier, ikke bidrager med særlig meget nyt. Men ovenstående betragtninger viser, at nye projekter, som er drevet af ønsket om at undersøge, om eksisterende resultater holder, hvis de gentages i et nyt, metodisk veludført eksperiment, kan give værdifuld ny viden. Det vil være et eksempel på et metodedrevet projekt, som fint kan have værdi, fordi sandsynligheden for, at resultatet er sandt, som nævnt stiger betragteligt, hvis det kan gentages. Og så gælder det så bare, jf. ovenfor, at det samtidig skal være et samfundsmæssigt relevant problem og teoretisk funderet. At replicere et eksisterende studie, blot fordi det er let at gentage, og ikke fordi konklusionen er vigtig eller interessant, er selvsagt ikke et særlig godt projekt.

## **Det løsrevne eksperiment**

DellaVigna og Linos' (2022) fornævnte studie peger også på en anden mulig forklaring på forskellen mellem resultater fra nudge-afdelinger og fra forskere: Forskere har tendens til at vælge eksperimenter, som passer rigtig godt på en teori, men som ikke er realistiske eller forsvarlige at gennemføre i praksis. Man kan fx forestille sig, at man i eksperimenter med at få folk til at betale retmæssig skat benytter så stærke trusler, at myndigheder af politiske årsager ikke vil kunne stå på mål for dem. Eller i andre sammenhænge at man tester interventioner, som er så dyre, at selvom de havde gode effekter, ville det aldrig være realistisk at kunne finansiere, at de bliver anvendt i større skala. Det kan omvendt også ske, at interventionerne er så svage og marginale, at de ikke har relevante effekter, fordi det er for vanskeligt at trække lod om de forhold, der reelt ønskes undersøgt. På den måde er det en faldgrube for eksperimenter, der er løsrevne fra de organisationer, som eventuelt skal bruge dem, at de tester løsninger, som ikke er samfundsmæssigt relevante. Her kan problemerne være særligt udtalte ved survey- og laboratorieeksperimenter i modsætning til feltekspimenter, der ofte vil være tættere koblet til praksis.

En måde at håndtere den udfordring på kan være at samarbejde med relevante (offentlige) organisationer om udvikling af problemstilling og design af interventionen. Det kan være relativt omfattende, eksempelvis ved at organisationerne indgår i et feltekspimenter, eller det kan være mindre omfattende, som hvis man holder et møde med relevante organisationer og brugergrupper for at afdække interessen for og vinklingen på en mulig problemstilling.

Sådanne samarbejder med andre organisationer kan være med til at sikre, at projekter er problemdrevne eller i hvert fald også er samfundsmæssigt relevante. Og igen gælder det, at den slags projekter vil blive bedst, hvis de ikke alene er problemdrevne, men samtidig kan udvikle, teste eller anvende relevant teori.

## Det uetiske eksperiment

Det kan også være en faldgrube for eksperimenter, at de er uetiske. Når man ikke blot anvender eksisterende data, men selv aktivt manipulerer, hvem der bliver utsat for en intervention, og hvem der ikke gør, får man et særligt ansvar for effekten af denne intervention. Det kan være etisk uforsvarligt, hvis man på forhånd forventer, at interventionen vil have negative effekter.

Det er selvfølgelig ikke altid uforsvarligt at intervenere. Hvis man forventer, at en intervention vil have positive (eller minimale langsigtede) effekter, er det ikke et problem at give den til nogle grupper. Her kan så opstå den omvendte overvejelse, nemlig om det er problematisk *ikke* at give interventionen til alle. Det kan ofte forsvarer, hvis eksperimentet er den bedste eller ligefrem eneste måde at finde ud af, om interventionen faktisk har de forventede positive effekter. Der er også mulighed for at lave mere avancerede eksperimentelle designs, hvor man først inddeler de mulige deltagere i grupper (strata) efter hvor stor en positiv effekt, man forventer de vil have af interventionen. Derefter trækker man lod inden for strata til henholdsvis indsats- og kontrolgruppen, og man kan så, hvis man ønsker det, give indsatsen til mere end 50 pct. i de strata, hvor man forventer den vil have størst positiv effekt, og til mindre end 50 pct. i de strata med lavest forventet effekt. Det vil svække den statistiske styrke i studiet, men kan altså opvejes af andre (etiske) hensyn. På den måde vil man nemlig både kunne lære noget om effekten af indsatsen og samtidig lade flest af dem, som har de største forventede effekter, modtage indsatsen.

Derudover gælder de sædvanlige retningslinjer for samfundsfaglige forskningsprojekter (APSA Council, 2020) naturligvis også for eksperimenter. Det drejer sig blandt andet om, at man skal være særlig forsiktig med ikke at skade eller genere personer, som er i utsatte positioner, at man som udgangspunkt skal undgå at bedrage deltagere, at man som udgangspunkt skal indhente samtykke fra deltagerne, og at man som udgangspunkt skal sikre deltagernes anonymitet. I særlige situationer kan der være stærke faglige grunde til at afvige fra disse principper. I så fald er det vigtigt med en grundig debriefing samt opmærksomhed på overholdelse af de forskningsetiske principper.

Så mens der kan være undtagelser fra mange af de etiske principper, kan det sjældent forsvarer at påføre deltagerne fysisk eller psykisk skade. I den forbindelse må man være opmærksom på, at selv en intervention, som forventes at have positive effekter, kan have uventede negative effekter. Løsningen her er dels at indsamle data om sådanne mulige negative bieffekter, dels at have regler for, hvornår man afbryder eksperimentet, hvis foreløbige resultater viser, at interventionen kan have negative konsekvenser (for nærmere overvejelser, se CONSORT 2010 Checklist, [www.consort-statement.org](http://www.consort-statement.org)).

Det skal også bemærkes, at alene deltagelse i et eksperiment kan være en gene. For eksempel bruger skoleledere og lærere efterhånden meget tid på at besvare spørgeskemaer fra mange forskellige små og store projekter. Derfor skal man ikke indsamle data fra flere, end man har brug for – og man må overveje, om man kan indsamle data fra personer, hvor tiden ikke går fra andre vigtige opgaver. Særlig problematiske kan korrespondancestudier være, hvor man sender mails til

mange personer og udgiver sig for at være borgere med forskellige karakteristika (fx mand eller kvinde) for at undersøge, om afsenderkarakteristika har betydning for, hvordan modtageren svarer på henvendelsen.

Det kan anbefales at få sådanne etiske problemstillinger vurderet, inden projektet igangsættes –navnlig hvor der kan være den tvivl om, hvorvidt projektet er etisk forsvarligt. Endvidere gælder der regler om databeskyttelse (General Data Protection Regulation, GDPR), der naturligvis skal overholdes. Det gælder især, hvis der indsamles og opbevares ikke-anonymiserede data.

Som det fremgår, afhænger mange af de etiske problemstillinger af, hvordan indsatsen forventes at påvirke forskellige målgrupper. Det kræver derfor, at man på forhånd har en kvalificeret teori om, hvordan en given indsats vil virke. Deri ligger også, at teoridrevne projekter, hvor forudsigelser baseret på en bestemt teori testes, kan være meget værdifulde – og igen bliver projektet bedre i jo højere grad, man kan finde en metode, der kan undersøge det på valid måde uden at gå på kompromis med etikken, og hvor projektet samtidig adresserer et samfundsmæssigt relevant problem.

## Opsummering

Eksperimenter kan have flere forskellige faldgruber. Det gælder hensynet til etik, når man griber direkte ind i virkeligheden, de metodiske problemer, der er knyttet til at lægge for megen vægt på enkeltstående eksperimenter, eller udfordringer med samfundsmæssig relevans, som kan opstå, hvis eksperimenter er løsrevne fra praksis eller hensynet til metoden alene bestemmer forskningsspørgsmålet. Når det er sagt, så kan alle disse faldgruber undgås, hvis eksperimenter designes og gennemføres omhyggeligt og med blik for, hvordan de kan bidrage til en bedre besvarelse af vigtige forskningsspørgsmål.

## Litteratur

- Andersen, Simon Calmar (under udgivelse). How and when to use field experiments to evaluate public policies, i Frédéric Varone, Steve Jacob og Pirmin Bundi (red.), *Handbook of public policy evaluation*. Edward Elgar.
- Andersen, Simon Calmar og Ulrik Hvidman (2021). Can reminders and incentives improve implementation within government? Evidence from a field experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory* 31 (1): 234-249.
- Angrist, Joshua D. og Jörn-Steffen Pischke (2014). *Mastering metrics: The path from cause to effect*. Princeton: Princeton University Press.
- APSA Council (2020). *APSA principles and guidance for human subjects research*. Harvard Dataverse.
- Baekgaard, Martin, Caroline Baethge, Jens Blom-Hansen, Claire A. Dunlop, Marc Esteve, Morten Jakobsen, Brian Kisida, John Marvel, Alice Moseley, Søren Serritzlew, Patrick Stewart, Mette Kjaergaard Thomsen og Patrick J. Wolf (2015). Conducting experiments in public management research: A practical guide. *International Public Management Journal* 18 (2): 323-342.
- Banerjee, Abhijit Vinayak (2019). Field experiments and the practice of economics. Prize Lecture, 8. december. [www.nobelprize.org/uploads/2019/10/banerjee-lecture.pdf](http://www.nobelprize.org/uploads/2019/10/banerjee-lecture.pdf).
- Blom-Hansen, Jens, Rebecca Morton og Søren Serritzlew (2015). Experiments in public management research. *International Public Management Journal* 18 (2): 151-170.

- Czibor, Eszter, David Jimenez-Gomez og John A. List (2019). The dozen things experimental economists should do (more of). *Southern Economic Journal* 86 (2): 371-432.
- DellaVigna, Stefano og Elizabeth Linos (2022). RCTs to Scale: Comprehensive Evidence from Two Nudge Units. *Econometrica* 90: 81-116.
- Druckman, James N. og Cindy D. Kam (2009). Students as experimental participants: A defense of the “narrow data base”, pp. 41-57 i James N. Druckman, Donald P. Green, James H. Kuklinski, James H. og Arthur Lupia (red.), *Cambridge handbook of experimental political science*. New York: Cambridge University Press.
- Falk, Armin, og James J. Heckman (2009). Lab experiments are a major source of knowledge in the social sciences. *Science* 326 (5952): 535-538.
- Gelman, Andrew og John Carlin (2014). Beyond power calculations: Assessing type s (sign) and type m (magnitude) errors. *Perspectives on Psychological Science* 9 (6): 641–651.
- Green, Donald P. og Ian Shapiro (1994). *Pathologies of rational choice theory*. New Haven: Yale University Press.
- Hansen, Jesper Asring og Lars Tummers (2020). A systematic review of field experiments in public administration. *Public Administration Review* 80 (6): 921-931.
- Jakobsen, Morten, Christian Bøtcher Jacobsen og Søren Serritzlew (2019). Managing the behavior of public frontline employees through change-oriented training: Evidence from a randomized field experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory* 29 (4): 556-571.
- Jones, David S. og Scott H. Podolsky (2015). The history and fate of the gold standard. *The Lancet* 385 (9977): 1502-1503
- Kleven, Henrik Jacobsen, Martin B. Knudsen, Claus Thustrup Kreiner, Søren Pedersen og Emmanuel Saez (2011). Unwilling or unable to cheat? Evidence from a tax audit experiment in Denmark. *Econometrica* 79 (3): 651-692.
- Loftager, Jørn (2009). God statskundskab? *Politica* 41 (2): 231-248.
- Monroe, Kristen Renwick (red.) (2005). *Perestroika! The raucous rebellion in political science*. New Haven: Yale University Press.
- Moonesinghe, Ramal, Muin J. Khoury og A. Cecilie J. W. Janssens (2007). Most published research findings are false—but a little replication goes a long way. *PLOS Medicine* 4 (2): e28.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (2007). God statskundskab: heksekunst eller håndværk? *Politica* 39 (3): 233-255.
- Rockoff, Jonah. E., Douglas O. Staiger, Thomas J. Kane og Eric S. Taylor (2012). Information and employee evaluation: Evidence from a randomized intervention in public schools. *American Economic Review* 102 (7): 3184-3213.
- Rothstein, Bo (2005). Is political science producing technically competent barbarians? *European Political Science* 4: 3-13
- Shapiro, Ian (2002). Problems, methods, and theories in the study of politics, or what's wrong with political science and what to do about it. *Political Theory* 30 (4): 596-619.
- Watts, Duncan J. (2017). Should social science be more solution-oriented? *Nature Human Behavior* 1: 0015.

## Kapitel 22

# Social tillid og offentlig digitalisering<sup>1</sup>

*Kees van Kersbergen og Gert Tinggaard Svendsen*

Nye informations- og kommunikationsteknologier indføres i stigende grad i moderne demokratiske stater. Digital fakturering og anden digital kommunikation mellem borgere og offentligt ansatte (fx e-mails og online booking) er blevet en del af hverdagen for de fleste. Nogle digitale tjenester kan endog være særdeles indgribende i borgernes privatsfærer, fx patient- og skattesager samt automatiserede algoritmer og big data-styrede chatbots. Alt dette for at øge effektiviteten og kvaliteten af offentlig administration, offentlig politik og tjenester. En sådan bred tilgang til offentlig digitalisering indebærer, at der kan leveres personlige tjenester til virksomheder og borgere, herunder fritages embedsfolk fra besværlige rutineopgaver samt kapacitet til at håndtere kompleksitet, spare tid, fleksibilitet osv. Det er derfor ikke underligt, at regeringer verden over har hilst digitalisering velkommen i forsøget på at effektivisere den offentlige administration yderligere.

Som vi skal se, er der dog stor variation i, hvorvidt lande har succes med at forfølge den offentlige digitalisering. EU's politiske dokumenter og lovgivningsforslag peger på, at et af de vigtigste styringsproblemer ved offentlig digitalisering vedrører en svag tillidskultur, som kan komme til udtryk ved lav tillid til regeringen, embedsfolk, teknologien og andre mennesker i almindelighed. EU's reguleringssindsats på området er i det hele taget baseret på en overbevisning om, at teknologiske løsninger såsom kunstig intelligens (AI) kun vil blive accepteret og dermed virke efter hensigten, hvis de bruges på en måde, som fortjener folkets tillid (EC, 2022).

Borgernes tillid til offentlig digitalisering har generelt to dimensioner i forhold til menneskene bag institutionerne. For det første skal borgerne have tillid til, at offentlige myndigheder og embedsfolk bruger de udleverede data ansvarligt. For det andet skal borgerne have tillid til, at myndighederne anvender de sofistikerede digitale løsninger (såsom automatiserede beslutningssystemer) på at løse klart diagnosticerede problemer.

Med andre ord vil indsamling og opbevaring af personoplysninger samt brugen af sådanne data i digitale applikationer til politikudformning, problemløsning og levering af tjenester kun tjene eller fremme offentlighedens tillid, hvis borgerne forventer, at andre mennesker (politikere, embedsfolk) ikke krænker eller skader deres rettigheder, interesser, ejendom, omdømme, trivsel osv.

Jo højere tillidsniveauet er, jo mere vil borgerne a) acceptere, at offentlig digitalisering er nøglen til at løse problemer i den offentlige forvaltning, b) give myn-

---

1 Dette kapitel trækker på van Kersbergen og Svendsen (2022) samt Svendsen, Brandt og Svendsen (2021). Vi henviser til disse to kilder for yderligere referencer.

dighederne mulighed for at indsamle, opbevare, bruge og beskytte deres data, og c) give samtykke til, at offentlig digitalisering af enhver art hjælper offentligt ansatte med at fuldføre og delvist overtage deres opgaver og beslutningstagning. Borgerne skal altså kunne stole på menneskene bag maskinerne.

Dermed må manglende social tillid være blandt de nøglefaktorer, der kan forklare manglen på succes med offentlig digitalisering. Social tillid kan her anvendes som mål for en generel tillidskultur i et land og kan være den manglende X-faktor i forklaringen af, hvorfor nogle EU-lande er mere digitaliserede end andre. Derfor er vores hovedspørgsmål: I hvor høj grad påvirker social tillid niveauet af offentlig digitalisering?

## Troværdig offentlig digitalisering

Med offentlig digitalisering mener vi den voksende udnyttelse af nye informations- og kommunikationsteknologier i den offentlige sektor, der kan forbedre effektiviteten og kvaliteten af offentlig forvaltning, offentlig politik og levering af offentlige tjenester. En fremtrædende nyere udvikling, som vi fokuserer på for at tydeliggøre og eksemplificere, hvad offentlig digitalisering er, og hvilke problemstillinger den rejser, vedrører indførelse af kunstig intelligens (AI). Mere specifikt kan man tale om automatiserede beslutningstagningssystemer (ADMS), som gør brug af – ofte selvlærende – algoritmer, der analyserer og behandler enorme mængder af data, som tilføres dem fra en lang række kilder.

Et eksempel kunne være de hollandske skatemyndigheders algoritmiske og selvlærende risikoklassificeringssystem til at afsløre socialt bedrageri med offentlige ydelser. Her fik myndighederne lov at bruge historiske ansøgningsdata for alle borgere, der søgte sociale ydelser, herunder data om civilstand, nationalitet, familiære forhold, data om levevilkår (herunder bolig-, vand- og energiforbrug) for ansøgere og familiemedlemmer. Ligeledes indgik beskæftigelsesdata, handelsdata, fængselsdata, data om social/kulturel integration, uddannelsesdata, gældsdata, data om tilladelser, skattedata, pensionsdata osv. Ifølge det hollandske statsråd (Raad van State, 2014) var de datakilder, som AI-systemet fik adgang til, så omfattende, at det var vanskeligt at forestille sig personlige data, der kunne undtages herfra.

Brugen af ADMS i den offentlige sektor (offentlig forvaltning, retsvæsen, tildeling af offentlige tjenester, velfærdsydelser, sundhedspleje, uddannelse osv.) er steget voldsomt i det seneste årti. I en rapport herom fremgår det således, at: ”I dag bruger fire ud af ti myndigheder AI-teknologier. Det forventes at blive mere end doblet om tre år. Sideløbende med udviklingen inden for AI forventes initiativer til styring af big data at opleve en tilsvarende stærk vækst. Tilsammen vil de to udviklingsområder dominere datadrevet digitalisering hos en stor del af myndighederne” (Rambøll, 2021: 22).

ADMS’er har potentielle fordele for offentlig administration, offentlig politik og tjenester, da de er overlegne i forhold til menneskelig beslutningstagning, fx i mængden af information de kan behandle, nøjagtigheden af de problemer de identificerer, og de forudsiger de laver, objektiviteten af og effektiviteten i den ressourceallokering de producerer, i hvilket omfang de kan personalisere servi-

cleveringen, og den hastighed hvormed de kan træffe beslutninger. Kort sagt har AI potentialet til i høj grad at øge kvaliteten og effektiviteten i den offentlige sektor – og nogle gange effektiviteten på bekostning af kvaliteten.

Der er dog også et væld af etiske, politiske og sociale spørgsmål og risici forbundet med design og brug af ADMS i offentlig administration, for eksempel skævhed og risiko for diskrimination, databeskyttelse, overvågning, datamisbrug, informationsmanipulation, uigenemsigtighed og uforudsigelighed, mangel på gennemsigtighed og ansvarlighed, tab af autonomi og værdighed ("dehumanisering") samt fremkomsten af en digital kløft.

Disse risici og udfordringer er væsentlige, men selvom de vil kunne håndteres, fx ved hjælp af bedre og mere inkluderende design af algoritmer og store datasæt, vil der stadig være en yderligere udfordring, nemlig i hvor høj grad AI-løsninger i den offentlige sektor opfattes som grundlæggende troværdige. Uanset hvor godt ADMS er udformet, kræver disse systemer en meget høj grad af tillid i offentligheden for at blive accepteret.

Problemet med troværdig offentlig digitalisering, især behovet for at fremme troværdig AI og ADMS, anerkendes i stigende grad. For eksempel har EU været usædvanligt aktiv på området. I alle de strategiske prioriteringer, som Europa-Kommissionen (EC) har formuleret for perioden 2019-2024, spiller AI og big data en vigtig rolle; dels som løsninger til realisering af EU's strategiske prioriteter, dels som problemer i form af manglende offentlig tillid til digitalisering, kunstig intelligens, big data og ADMS.

En nærlæsning af de relevante EU-dokumenter, såsom hvidbogen om AI (EC, 2020) og den foreslæde regulering af AI (og diverse forberedende tekster hertil) (EU, 2021), fører til den konklusion, at en vigtig del af problemdefinitionen af den offentlige politik og beslutningstagning på EU-plan vedrører den manglende tillid til kunstig intelligens blandt den europæiske offentlighed – eller i det mindste frygten for udvikling eller stigning i mistillid. Det EU-slagord, der har vundet frem i denne sammenhæng, er "troværdighed" ift. teknologier som AI og ADMS, der skal tjene borgernes interesser. Mistillid kan omvendt hindre indførelsen af avancerede teknologier og offentlig digitalisering. Den foreslæde forordning skal sikre offentlighedens tillid til digitalisering, især brugen af AI og big data, fx i form af ADMS.

## **Social tillid som en positiv eksternalitet**

Social tillid opstår, når et samfund deler et sæt normer. En norm er simpelthen en uformel (ikke-nedskrevet) spilleregel, der definerer en handling som rigtig eller forkert. Tillid kan herefter helt enkelt defineres som en agents subjektive vurdering af, hvorvidt en anden agent eller gruppe af agenter vil udføre en bestemt handling i forhold til den givne norm (Ostrom og Ahn, 2009: 23). Social tillid er en generel vurdering af, hvor troværdige andre mennesker er, og kan modelleres som en positiv eksternalitet, altså en utilsigtet fordel, markededet ikke har taget højde for (og som derfor ikke er internaliseret i markedsbeslutningerne fra de involverede parter).

En lang række undersøgelser viser, hvordan lande nyder solide socioøkonomiske fordele ved tilstedeværelsen af social tillid (Svendsen og Svendsen, 2016). To fremmede – fx en borger og en embedsmand – kan lettere indgå en aftale uden at skrive tingene ned, hvis der allerede eksisterer en social tillidsnorm. Troværdige relationer mellem agenter baseret på sådanne normer kan generelt reducere risikoen for snyd, da retsstatsprincippet er etableret, og korruptionsniveauet er lavt. På samme måde kan der etableres og vedligeholdes troværdige relationer mellem borgere og embedsfolk inden for offentlig digitalisering. Samtidig er det vigtigt at imødegå rationelle bureauratriske incitamenter til at øge kontrol og en deraf vildtvoksende regeljungle for at budgetmaksimere (Niskanen, 1971).

Tillidsbaseret samarbejdsadfærd sammenlignet med den ikkesamarbejdsvillige situation mellem borgere og embedsfolk kan modelleres som en positiv menneskelig eksternalitet fra tilstedeværelsen af en allerede eksisterende tillidskultur. Jo højere grad af tillid, jo mere sandsynligt er det, at den anden spiller lever op til forventningen om, at vi ikke snyder hinanden i forhold til den norm, der aktuelt vil være tale om. På denne måde er detaljeret og dyr formel kontrol inklusive statslig indblanding (med dens talrige formelle institutioner, som fx findes i EU's forslag til regulering af kunstig intelligens) ikke altid nødvendig. Disse sparede ressourcer kan så ledes til en anden endnu mere produktiv anvendelse i økonomien, og især samfund med lav tillid vil have et stærkt potentiale til at blive relativt rigere, hvis tilliden stiger. Denne formuestigning er værdien af den positive eksternalitet for det samlede samfund – altså en ekstra økonomisk gevinst, som markedet ikke tager højde for (Gundlach og Svendsen, 2018).

Den utilsigtede effekt af normbaseret adfærd, som aktivt udnytter den eksistrende bestand af social tillid, skaber sociale gevinstre gennem den private egeninteressemaksimering, der driver købers og sælgers markedsbeslutninger. Med andre ord stammer disse utilsigtede sociale gevinstre fra individuelle nyttemaksimerende handlinger, som det frie marked ikke tager højde for.

Der er flere årsager til dette, hvoraf den vigtigste er, at borgere, der lever i en stærk tillidskultur, ikke forventer, at deres data og rettigheder bliver misbrugt af de andre spillere såsom embedsfolk, politikere og andre medborgere. De stoler på, at deres regering indfører, for igen at bruge EU's ordforråd, "troværdige" og "menneskecentrerede" digitale løsninger. Desuden mener borgere med høj tillid, at regeringens mål stemmer overens med deres personlige interesser, og forventer derfor fordele af det (fx bedre offentlig administration og mere effektive offentlige politikker og tjenester). På denne måde kan der opstå win-win-situationer mellem borgere og regering.

Antag nu, at vi for en given produktion af offentlig digitalisering har en efter-spørgselskurve, der krydser den marginale produktionsomkostningskurve. Som følge heraf opnår vi en markedsstige vægt, men denne tager ikke højde for den positive sociale tillidseksternalitet og svarer derfor til et land uden tillid. Hvis en betydelig mængde social tillid indgår, som det vil være tilfældet i et land med høj tillid, bliver det billigere at producere. De lavere transaktionsomkostninger skal således trækkes fra marginalomkostningerne ved at producere offentlig digitalisering, hvilket resulterer i en lavere liggende marginal produktionsomkostningskurve sammenlignet med den første uden tillid. Det betyder en lavere pris og hø-

jere produktion. Den nye markedsligevægt vil altså øge produktionen af offentlig digitalisering til en lavere pris, hvilket betyder endnu bedre konkurrenceevne og økonomiske resultater, når borgere og embedsfolk samarbejder i stedet for at bekri ge hinanden vedrørende offentlig digitalisering.

## Spillertyper

Vores generelle argument er, at høj social tillid gør det nemmere at digitalisere den offentlige sektor til gavn for samfundet som helhed. Jo højere niveauet af social tillid er, jo mere sandsynligt vil succesfuld social interaktion finde sted blandt borgere og embedsfolk, da risikoen for at blive snydt er relativt lav sammenlignet med lande med lav tillid. Vi bruger en simpel spilteoretisk model, som er udviklet af Svendsen, Brandt og Svendsen (2021), til at specificere denne positive eksternalitet fra en tillidskultur. Modellen har tre spillere: en hard-rider, en easy-rider og en tough-rider.

En hard-rider er en ærlig spiller, der får ekstra social nytte af at respektere den pågældende tillidsnorm – og dermed opnår højere troværdighed. En easy-rider er en uærlig spiller, der ofte vil snyde i hverdagen, når det kan betale sig (og ikke får ekstra social nytte af at respektere en given tillidsnorm). I modsætning til den teoretiske idé om en free-rider (*homo oeconomicus*), er en easy-rider en mere realistisk hverdagsspiller, der vil snyde over det gennemsnitlige niveau, men mindre end 100 pct. En tough-rider er en spiller, rekrutteret blandt hard-riderne, som er villig til at påtage sig den særlige opgave at ændre incitamenterne og dermed opdrage en easy-rider til at samarbejde.

De fleste mennesker i et samfund med høj tillid kan grundlæggende antages at være hard-ridere. De er hverdagens helte, der arbejder og betaler skat og er troværdige, ikkekorrupte og hjælpsomme. Vi ser derfor på tre simple spilteoretiske situationer, der er relevante for tilfældet med offentlig digitalisering: 1) den normale situation i højtillidssamfundet, hvor en hard-rider møder en hard-rider; 2) den risikable situation, hvor en hard-rider står over for en easy-rider; 3) og endelig situationen, hvor en tough-rider er nødvendig for at disciplinere en easy-rider.

### *Hard-rider*

Forenklet kan hard-rideren i denne sammenhæng defineres som en social spiller, der altid samarbejder. Denne person er til at stole på. Som nævnt ovenfor er social tillid defineret som forventningen om, at en anden lever op til den pågældende norm – i dette tilfælde at det er godt at samarbejde, og at snyd ikke er en mulighed. Når en hard-rider (troværdige borgere) møder en hard-rider (troværdige embedsfolk), lykkes det dem at skabe en effektiv offentlig digitalisering.

For fx at bekæmpe en pandemi effektivt (win-win-situationen med lav virusoverførsel, beskyttelse af det offentlige sundhedssystem, undgåelse af overskydende dødsfald osv.) skal borgerne acceptere lægemidlet som rimeligt og effektivt (fx vaccination) og ikkefarmaceutiske foranstaltninger (fx rumlig afstand, stringent hygiejne, lock-downs), som myndighederne anbefaler på baggrund af videnskabelig rådgivning. Derudover skal borgerne stole på hinanden, at de vil overholde de anbefalede tiltag. Tilsvarende, og mere specifikt med hensyn til

digitalisering, spiller (manglende) social tillid en rolle i (ikke)accept og (ikke) adoption (og dermed succes eller fiasko) af digitale applikationer, såsom digital smittesporing til at bekæmpe en pandemi samt håndtering af andre sociale og sundhedsmæssige risici.

### *Easy-rider*

Hvis hard-rideren nu står over for en easy-rider, har vi en ny situation. Hard-rideren vil fortsætte med at spille socialt tillidsbaseret samarbejde, hvorimod easy-rideren ikke får nogen yderligere social gevinst ved at gøre det. I stedet vil denne spiller, som det rene økonomiske menneske (*homo economicus*), handle opportunistisk, dvs. snævert søger at maksimere sin private økonomiske fordel. Embedsfolk og politikere kan således forfølge deres egne snævre egeninteresser snarere end først og fremmest at tjene befolkningens og det samlede samfunds interesser (Niskanen, 1971). De er måske ligebladet med, hvor brugervenlig offentlig digitalisering er – datasikkerhed, privatliv, softwarekvalitet, levering af tjenester, regelmaessige opdateringer, retfærdighed osv. Tværtimod bekymrer embedsfolk og politikere sig måske kun om at promovere projekter, der maksimerer deres egne budgetter, karrieremuligheder, bureaushaping, slack, modtagelse af bestikkelse osv. Spillerne vil ende i en situation uden samarbejde, fordi easy-rideren vil snyde og lade hard-rideren samarbejde og bidrage, mens easy-rideren selv minimerer bidraget. Hvis hard-rideren vælger at samarbejde, mens easy-rideren ikke gør, så taber førstnævnte, fordi denne som skatteyder skal finansiere et ikkefungerende offentligt digitaliseringsprojekt. Easy-rideren vinder da ved at lade hard-rideren trække læsset – akkurat som arbejdshesten Boxer, der slider sig ihjel i George Orwells fantastiske bog *Animal Farm* fra 1945.

### *Tough-rider*

En tough-rider, der er villig til at straffe, kan disciplinere en easy-rider og ændre incitamenterne, så det bedre kan betale sig ikke at snyde. Hvis easy-rideren fejler og ikke leverer som lovet, kan tough-rideren (borgeren) straffe easy-rideren, i dette tilfælde embedsmanden, ved ikke at samarbejde ved indførelse af offentlig digitalisering – fx ved ikke at acceptere vilkårene og/eller nægte at bruge systemet. Easy-riderens rationelle valg bliver nu at samarbejde, og herefter er det muligt at maksimere og høste den fælles win-win-situation for begge spillere.

Når den sociale tillid er høj, er andelen af hard-ridere (inklusive tough-ridere) væsentligt højere end andelen af easy-ridere. Generelt mødes to hard-ridere og samarbejder i dagligdagen, hvorimod easy-ridere bliver disciplineret af tough-riderne (rekrutteret blandt hard-riderne). Der er således større sandsynlighed for, at succesfuldt samarbejde og win-win-situationer opstår her end i samfund med lav tillid, hvor andelen af hard-ridere (inklusive tough-ridere) er relativt lavere i forhold til andelen af easy-ridere. Derfor forventer vi, på grund af spillerkonstellationen til fordel for hard-ridere (snarere end easy-ridere), at sammenhængen mellem social tillid og offentlig digitalisering er positivt korreleret.

## **Sammenhængen mellem social tillid og offentlig digitalisering**

Social tillid kan generelt gavne teknologisk innovation i den offentlige sektor, hvilket bidrager til et lands konkurrenceevne og rigdom. Digitaliseringen af den offentlige sektor kan netop være en måde at måle offentlig innovation på. Social tillid er uden tvivl vigtig for digitaliseringen af tjenester, fordi borgerne er mere tilbøjelige til at stole på, at systemer og mennesker, de ikke kender, vil samarbejde og ikke snyde dem på nogen måde. Desuden har digitalisering potentialet til at spare ressourcer og kanaliserer information på en let tilgængelig måde, så transaktionsomkostningerne sænkes yderligere, igen til gavn for bruttonationalproduktet (BNP) per indbygger.

Et velegnet mål for social tillid i EU findes i European Values Surveys. Social tillid er her målt som den procentdel af befolkningen, der svarer ”ja”, når de bliver spurgt, om de mener, at man kan stole på de fleste andre mennesker – altså om andre generelt er til at stole på som hard-riders i vores spillerterminologi (Svendsen, Brandt og Svendsen, 2021). Offentlig digitalisering i EU måles via EU’s Digital Economy and Society Index (DESI).<sup>2</sup> Tabel 1 nedenfor viser tallene for social tillid og offentlig digitalisering i 20 EU-lande. Her ser vi, at højtillidslandene i EU (Danmark, Finland, Sverige og Holland) har taget den gule førertrøje i digitaliseringen, mens lavtillidslande (Grækenland, Bulgarien og Rumænien) halter bagud.

Når vi korrelerer tallene i tabel 1 for social tillid og offentlig digitalisering, finder vi en signifikant sammenhæng mellem social tillid og offentlig digitalisering med en R-kvadratværdi på 0,83. Vi viser naturligvis alene en korrelation og kan ikke bevise årsagssammenhængen med disse data. Der kan også være omvendt kausalitet. Men formentlig har social tillid dog en positiv kausal indflydelse på digitaliseringssucces, som teorien pegede på.

---

2 DESI er et dataindeks for følgende fire nøgleområder: 1) menneskelig kapital (måling af niveauet af befolkningens digitale færdigheder), 2) forbindelse (måling af kvantitet og kvalitet af digital infrastruktur), 3) integration af digital teknologi (måling af udbredelsen af digitale teknologier) samt 4) digitale offentlige tjenester (måling af digitaliserede offentlige tjenester, e-forvaltning mv.). Man kan argumentere for, at strengt taget kun den fjerde indikator skal bruges som en proxy for det, vi kalder offentlig digitalisering. Der er dog vigtige aspekter af offentlig digitalisering, som ikke måles i denne indikator, men som skal tælles med under ”offentlig digitalisering”, herunder den offentlige uddannelsesindsats for at træne og opgradere digitale færdigheder (målt under menneskelig kapital) eller statens investeringer enten direkte via tilskud eller indirekte via skattemæssige incitamenter i digital infrastruktur (målt under både tilslutning og integration). Derfor besluttede vi at bruge det generelle DESI-indeks som vores målestok. Derudover ville det alene at medtage den digitale offentlige serviceindikator i vores tal ikke ændre hovedresultatet.

Tabel 1: Social tillid og offentlig digitalisering i EU-20

Land	Social tillid (2017-2020)	Offentlig digitalisering (DESI)(2021)
Danmark	77,4	70,1
Finland	72,2	67,1
Sverige	67,4	66,1
Holland	62,2	65,1
Estland	33,9	59,4
Spanien	41,0	57,4
Østrig	48,5	56,9
Tyskland	46,0	54,1
Litauen	32,8	51,8
Frankrig	28,1	50,6
Portugal	16,8	49,9
Tjekkiet	22,9	47,3
Kroatien	17,6	46,0
Italien	28,5	45,5
Cypern	8,0	43,5
Ungarn	28,5	41,2
Polen	25,5	41,0
Grækenland	8,4	37,3
Bulgarien	18,1	36,8
Rumænien	11,9	32,9

Note: Landene er rangeret i forhold til deres niveau af offentlig digitalisering. 20 ud af de 27 EU-lande er inkluderet. Syv EU-lande er udeladt pga. manglende data for social tillid, nemlig Irland, Malta, Luxemborg, Belgien, Slovenien, Letland og Slovakiet.

Kilder: The Digital Economy and Society Index (DESI): <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>; Sociale tillidsdata (afgrundede tal) fra European Values Surveys 2017-2020.

## Risikoer for overkontrol

Vores spilteoretiske argument indebærer, at et samfund med høj tillid ikke har brug for særlige politikker eller særligt strenge reguleringer af nye teknologier. Dermed spares ressourcer relativt ift. samfund med lave tillidsniveauer. Streng regulering af nye teknologier i højtillidsammenhænge risikerer at være skadelig for deres adoption. Faktisk har indførelsen af rigid regulering af teknologi i et land

med høj tillid som Danmark, som det fx skete med indførelsen af EU's ensartede generelle databeskyttelsesforordning (GDPR), haft utilsigtede og kontraproduktive effekter ved midlertidigt at bremse databeskyttelsesbevidstheden og forsinke overholdelse (Angermair, Fink og Knudsen, 2021). En dansk databeskyttelses-specialist, Henrik Rubæk Jørgensen, har således udtalt, at GDPR modarbejder noget, der er dybt forankret i dansk kultur, eftersom vi som mennesker og i erhvervslivet er meget tillidsbaserede. GDPR medfører i stedet mere kontrol frem for tillid, når du hele tiden skal kunne bevise, at du har gjort, hvad du skal. Derfor sætter GDPR danske virksomheder under unødig pres, fordi de tvinges til at ændre arbejdsprocesser (Tornmark, 2020).

Den potentielle nedbrydning af en social tillidskultur er også en primær bekymring, når man digitaliserer, og hvis der indføres mere og mere kontrol over tid. Overdreven formel kontrol i en *one size fits all*-tilgang kunne i værste fald afføde en ny borgertype, der kunne hedde *homo regendus* (fra latin: et styret menneske). En sådan borgere vil kun samarbejde, når den tvinges af kontrol, og sociale relationer betyder ikke længere noget. Hvis alle borgere behandles som easy-ridere og snydere, kan hard-rideren ikke længere træffe sine egne beslutninger i sociale dialoger med andre, men reduceres til en passiv *homo regendus*, der er tvunget til at samarbejde, og tilliden eksisterer ikke længere (Svendsen, Brandt og Svendsen, 2021).

Kort sagt er det svært at opretholde den optimale balance mellem tillid og (moderat) kontrol. Øget kontrol, fx i form af strenge europæiske regler for databrug, digitale tjenester og kunstig intelligens, risikerer at fortrænge social tillid. En sådan overkontrol kan underminere offentlig digitalisering og win-win-situationer mellem borgere og regering. Det handler også om, hvordan digitalisering gennemføres. Fx er en væsentlig udfordring, at et alt for højt tempo i offentlig digitalisering potentielt skaber alvorlige problemer, såsom krænkelser af privatlivets fred samt en betydelig gruppe af digitalt utsatte. Mellem 17 og 22 pct. af den danske befolkning anslås at være digitalt utsatte (Digitaliseringsstyrelsen og KL, 2021).

## Konklusion

Vi rejste hovedspørgsmålet, i hvilken grad niveauet af social tillid påvirker niveauet af offentlig digitalisering i et givet land. Vores argument er, at digitaliseringen af den offentlige sektor er langt mindre krævende i samfund præget af en høj frem for lav grad af social tillid. I en stærk social tillidskultur, hvor de fleste generelt har tillid til, at de fleste andre mennesker er ærlige hard-riders som dem selv, og at risikoen for at blive snydt (af en easy-rider) er lav. Dette gør det muligt at begynde at samarbejde med det samme og med succes skabe en win-win-situation.

Indførelsen af ny teknologi og vellykket offentlig digitalisering kan ses som positive eksternaliteter, der opstår fra en høj social tillidskontekst. Borgere, der ikke mistænker, at deres politikere og embedsfolk vil snyde og udnytte dem, er mere villige til at dele deres data til public service og politiske formål. Sådanne borgere forventer, at offentlig digitalisering forbedrer kvaliteten af regeringsfø-

relsen i deres land, og forventer også at få personlig fordel af en mere effektiv offentlig administration, dvs. en win-win situation for alle parter.

Vi argumenterede teoretisk for en stærk korrelation mellem niveauet af social tillid i et land og dets digitaliseringsniveau, hvilket også kunne påvises i empirisk henseende. Aktørerne (politikere, embedsfolk, regeringer) er naturligvis begrænsede af økonomiske, sociale og kulturelle forhold, men kan inden for disse rammer søge at fremme tillid som nøglen til en vellykket indførelse af nye teknologier i EU, fx af AI-politikken. Opbygning af social tillid kan derfor være en policyanbefaling til de lande, der ønsker at fremme indførslen af ny offentlig teknologi såsom digitalisering. Dermed kan borgernes tillid til menneskene bag maskinerne øges.

I perspektiv kan en fremtidig udfordring være risikoen for at underminere den positive indvirkning af social tillid på offentlig digitalisering, hvis for mange ressourcer bindes i kontrol, altså overkontrol, som derefter fortrænger social tillid. En ensidig one size fits all-tilgang i alle EU-lande kan i sidste ende gøre en given borgers tillid til en *homo regendus*, et styret menneske, der kan fortrænge fordelene ved social interaktion og evnen til selv at samarbejde og løse problemer. Borgere med høj tillid (hard-ridere) kan blive skuffede, hvis de behandles som værende ikke troværdige (easy-ridere). De kan herefter som tough-ridere straffe myndighederne ved ikke at samarbejde. En differentieret og nøje afbalanceret tilgang til offentlig digitalisering baseret på den aktuelle beholdning af social tillid i et land (snarere end ensartet one size fits all) er nødvendig for at finde den optimale balance i et givet EU-land.

## Litteratur

- Angermair, Tommy, Camilla Sand Fink og Amanda Langeland Knudsen (2021). The privacy, data protection and cybersecurity law review: Denmark. *The Law Reviews* (5. november). <https://thelawreviews.co.uk/title/the-privacy-data-protection-and-cybersecurity-law-review/denmark>.
- Digitaliseringsstyrelse og KL (2021). Digital inklusion i det digitaliserede samfund. <https://digst.dk/media/24389/digital-inklusion-i-det-digitaliserede-samfund.pdf>.
- EC (European Commission) (2020). White paper on artificial intelligence: A European approach to excellence and trust. [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_en.pdf).
- EC (European Commission) (2022). Excellence and trust in artificial intelligence. [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/excellence-trust-artificial-intelligence\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/excellence-trust-artificial-intelligence_en).
- EU (European Union) (2021). Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (artificial intelligence act) and amending certain Union legislative acts, COM/2021/206 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0206>.
- Gundlach, Erich og Gert Tinggaard Svendsen (2018). Kan social tillid skabe økonomisk vækst i fattige lande?, pp. 97-110 i *Politologisk Årbog 2017-18*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Niskanen, William (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine-Atherton.

- Ostrom Elinor og Toh-Kyeong Ahn (2009). The meaning of social capital and its link to collective action, pp. 17-35 i Gert Tinggaard Svendsen og Gunnar L.H. Svendsen (red.), *Handbook of social capital: The troika of sociology, political science and economics*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Rambøll (2021). *Digital & Technology – IT i praksis 2021-2022*. København: Rambøll Management Consulting A/S.
- Raad van State [Council of State] (2014). *Advies Raad van State inzake het ontwerpbesluit houdende regels voor fraudeaanpak door gegevensuitwisselingen en het effectief gebruik van binnen de overheid bekend zijnde gegevens (Besluit SyRI)*. Staatscourant 2014, 26306, 14 August. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcert-2014-26306.html>.
- Svendsen, Gert Tinggaard og Gunnar Lind Haase Svendsen (2016). *Trust, social capital and the Scandinavian welfare state: Explaining the flight of the bumblebee*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Svendsen, Gunnar Lind Haase, Urs Steiner Brandt og Gert Tinggaard Svendsen (2021). *Kontrol eller tillid?* København: Akademisk Forlag.
- Tornmark, Stine Mangor (2020). Enforcing the GDPR in a trust-based culture like Denmark. <https://openli.com/blog/enforcing-the-gdpr-in-a-trust-based-culture-like-denmark/> (20. januar 2023).
- van Kersbergen, Kees og Gert Tinggaard Svendsen (2022). Social trust and public digitalization. *AI & Society*. <https://doi.org/10.1007/s00146-022-01570-4>

# Kapitel 23

## Hvad betyder resultatmålinger for delegation af autonomi?

*Poul Aaes Nielsen og Kim Sass Mikkelsen*

Delegation af kompetence fra politikere til embedsværket er et grundvilkår i moderne samfund. Dels har politikere hverken tid eller ressourcer til at stå for den løbende forvaltning eller policyforberedelse, dels besidder de ikke den samme ekspertise som embedsværket. Men delegation til embedsværket foregår ikke i blinde. En omfattende litteratur om delegation og kontrol – herunder den bredt kendte principal-agent model – tager udgangspunkt i, at offentlige organisationers organisering og autonomi i høj grad er politisk bestemt. Forskellige grader af delegation af kompetence til embedsværket forstås således som politiske valg med henblik på at fremme lovgivernes mål for den offentlige politik (Bendor, Glazer og Hammond, 2001; Blom-Hansen, 2011; Moe, 2012).

Politikerne står imidlertid over for det dilemma, at delegation på den ene side giver mulighed for, at offentlige organisationer bedre kan tilpasse deres indsats og organisering til organisationernes konkrete udfordringer og bedre kan sætte deres ekspertise i spil. Men på den anden side risikerer øget delegation at føre til målforskydning. Det kan dels skyldes præferenceforskelle mellem politikerne og offentlige organisationer, dels at offentlige organisationer typisk har mere information og ekspertise vedrørende deres opgaver (Blom-Hansen, 2013; Brandsma og Blom-Hansen, 2017; Waterman og Meier, 1998). Det kan gøre det vanskeligt for politikerne at sikre, at embedsværket faktisk arbejder for at opfylde politikerenes ønsker.

Som eksempel har ledere og lærere i folkeskolen større indsigt end politikerne i, hvordan man bedriver god undervisning, og samtidig er det en fordel løbende at kunne tilpasse undervisning, organisering og procedurer til de konkrete udfordringer, den enkelte folkeskole måtte have på et givet tidspunkt. Men omvendt risikerer politikerne, at folkeskolen vil udnytte den delegerede autonomi til i højere grad at lægge vægt på ledernes og lærernes egne mål for folkeskolen frem for de politisk vedtagne mål. Det kunne fx handle om, hvor højt folkeskolen skal prioritere den faglige læring sammenlignet med andre relevante mål såsom elevernes trivsel, sociale evner og alsidige personlige udvikling. Delegation giver med andre ord mulighed for bedre resultater, men på bekostning af politisk kontrol (Epstein og O'Halloran, 1994; Huber og Shipan, 2002; Spiller og Tiller, 1997).

Ud fra dette perspektiv skulle vi generelt forvente, at politikere vil delegerer større autonomi, i takt med at offentlige organisationer demonstrerer større ekspertise og bedre resultater (MacDonald og Franko, 2007). Omvendt forventes politikere i højere grad at gibe ind, hvis offentlige organisationer ikke implemen-

terer den offentlige politik på tilfredsstillende vis (Huber og McCarty, 2004; Wilson, 1989). Lignende forventninger findes på tværs af flere forskellige teoretiske traditioner, fx inden for formel delegationsteori (Epstein og O'Halloran, 1994; Huber og Shipan, 2002), forskning i organisatorisk omdømme eller reputation (Carpenter og Krause, 2012) og organisatorisk afvikling (Carpenter og Lewis, 2004; Askim et al., 2020).

I dette kapitel undersøger vi, om det nu også er en rimelig forventning, at politikerne så entydigt vil basere deres beslutninger om delegation af autonomi på, hvor gode resultater offentlige organisationer leverer. Til dette formål foretager vi en kobling mellem delegationsteori og en efterhånden omfattende forskning og indsigt i, hvordan forskellige aktører reagerer på resultatmålinger i den offentlige sektor. Resultatet af denne kobling er, at det slet ikke er så oplagt, at politikerne skulle reagere, som man umiddelbart ville forvente ud fra delegationslitteraturen. Ud over det teoretiske argument præsenterer vi kort foreløbige resultater fra et surveyeksperiment, som omhandler, hvordan danske kommunalpolitikere reagerer på resultatmålingsdata om danske folkeskoler. De empiriske resultater bidrager yderligere til at problematisere standardforventningen fra delegationsteori.

## **Delegationsteori og resultatmålinger**

Forskellige varianter af delegationsteori gør sig typisk en række antagelser. Blandt de mest centrale er antagelserne om, at politikere ikke har indsigt i bureaukratisk adfærd og output, men at de til gengæld kender til både de offentlige organisationers (1) policypræferencer og (2) resultater (Miller, 2005). Hvis det er rigtigt, at politikerne allerede har denne viden, er det vanskeligt at give mening til, hvorfor man over de seneste årtier har investeret massivt i at indføre resultatmålinger på snart sagt alle områder af velfærdsstaten og på tværs af vestlige og ikkevestlige lande (Moynihan, 2008). Et af de klart formulerede formål med resultatmålinger er netop at hjælpe politikerne med at opnå større indsigt i offentlige organisationers resultater og dermed bedre kunne holde dem ansvarlige for at levere de ønskede resultater (Nielsen og Baekgaard, 2015). Dette antyder også, at teori om delegation og resultatmålinger har klar relevans for hinanden.

Specifikt inddrager vi tre centrale indsigt fra litteraturen om resultatmålinger, nemlig (1) at de fleste offentlige organisationer er sat i verden for at realisere flere forskellige mål (Nielsen, 2014a), samt (2) at man ofte kun kan måle resultaterne på nogle af, men ikke alle, disse målsætninger (Chun og Rainey, 2005). Folkeskolen skal fx både sikre et højt niveau af faglig læring og samtidig arbejde for elevernes trivsel, sociale evner og alsidige personlige udvikling. Samtidig er det mere ligetil at måle elevernes faglige læring, selvom det i sig selv er omdiskuteret, end fx deres sociale evner og alsidige personlige udvikling. Hertil kommer (3), at forfølgelsen af nogle mål til tider – ligesom i delegationslitteraturen – kan ske på bekostning af andre mål. Hvis alt handler om faglig læring, risikerer man, at andre relevante målsætninger glemmes eller underprioriteres.

En implikation af dette er, at hvis høj (lav) performance skal kunne resultere i øget (reduceret) delegation af autonomi, kræver det, at resultatmålingsindikatorerne fokuserer på mål, der er vigtige for politikerne. Det vil ikke altid være tilfældet. Hvis en organisation fx har to forskellige målsætninger – i folkeskolen

kunne det være faglig læring (høje karakterer) og ikkefaglig læring (kreative evner, samarbejde, trivsel mv.) – rejser det et væsentligt spørgsmål: Hvordan vil politikerne reagere på resultatlærlingerne? Som vi skal se nedenfor, afhænger det blandt andet af, om politikerne tror, der er et trade-off mellem målene, således at skoler, som lægger en stor indsats i faglig læring, vil bruge færre ressourcer på ikkefaglig læring. Her kan politikernes frygt med andre ord være, at gode faglige resultater sker på bekostning af andre resultater. Her er det ikke oplagt, at de vil belønne gode faglige resultater med autonomi – måske snarere det omvendte.

## Præferencer for målte og ikkemålte resultater

De fleste offentlige organisationer er sat i verden for at forfølge flere forskellige mål, og prioriteringen mellem disse mål fremgår ofte ikke klart af lovgivningen. Dermed er der et manøvrerum for bureaukratiet i forhold til, hvordan de prioriterer mellem forskellige målsætninger. Dette kan potentielt give anledning til konflikt, idet politikerne i praksis kan have en anden prioritering af en given offentlig organisations målsætninger, end den prioritering organisationen faktisk arbejder efter. Hertil kommer, at offentligt ansatte også selv kan have præferencer for, hvordan deres organisation prioriterer mellem forskellige målsætninger (Brehm og Gates, 1997; Gailmard og Patty, 2007). Igen udgør folkeskolen et slænde eksempel, idet folkeskolelærerne og deres faglige organisationer over de sidste 20 år har været meget kritiske over for Folketingets høje prioritering af netop den faglige læring og målingen af den.

Hvis vi helt generelt sondrer mellem målte og ikkemålte resultater, kan dette simpelt formuleres som:

$$\text{Resultater} = \text{Resultater}_{\text{målte}} + \text{Resultater}_{\text{ikkemålte}}$$

Hvis vi nu antager, at offentlige organisationer er underlagt en begrænsning i form af tid og ressourcer, er de nødt til at prioritere deres indsats mellem målte og ikkemålte målsætninger. Her er der selvfølgelig ikke frit valg på alle hylder, men som nævnt vil lovgivningen ofte være noget uklar om den præcise prioritering af målsætningerne. Denne prioritering er nedenfor angivet som  $h$  ( $0 \leq h \leq 1$ ), der angiver, hvor stor en andel af organisationens indsats der fokuserer på målte resultater:

$$\text{Resultater} = h * \text{Resultater}_{\text{målte}} + (1 - h) * \text{Resultater}_{\text{ikkemålte}} \quad (1)$$

Denne prioritering,  $h$ , kan vi også beskrive som organisationens valg af et bestemt *resultatmix*. Dette valg af resultatmix er, i tråd med delegationsteori, ikke direkte observerbart for politikerne. Til gengæld vil efterfølgende resultatlærlinger give et signal til politikerne om, hvordan organisationen har valgt at prioritere. Selvom resultatlærlinger ikke nødvendigvis kun afspejler organisationens valg af prioritering – men også fx støj i form af tilfældige udsving – så er det stadig kun signaler fra resultatlærlingerne, politikerne kan observere. Spørgsmålet herefter bliver da, i hvor høj grad resultatlærlingerne signaler om organisationens prioritering stemmer overens med politikernes egen prioritering mellem målte og ikkemålte

målsætninger. Politikernes præferencer for denne prioritering kan vi, på samme måde som ovenfor, formulere som:

$$\text{Præference} = k * \text{Præference}_{\text{målte}} + (1 - k) * \text{Præference}_{\text{ikkemålte}} \quad (2)$$

Her angiver  $k$  ( $0 \leq k \leq 1$ ) politikernes foretrukne prioritering af indsats mellem målte og ikkemålte resultater. Derved angiver afstanden mellem  $h$  og  $k$ , i hvor høj grad organisationens faktiske resultater stemmer overens med politikernes præference. Hvis fx politikerne i forhold til folkeskolen lægger meget stor vægt på faglig læring (fx  $k = 0,8$ ), vil de være relativt tilfredse, hvis dette også afspejler sig i de målte resultater (fx  $h = 0,7$ ), men de vil blive mindre tilfredse i takt med, at afstanden vokser (fx  $h = 0,3$ ).

Men man kunne også forestille sig det omvendte: At politikerne går mere op i de ikkemålte resultater, end hvad resultatmålingerne indikerer, at organisationen faktisk gør, dvs.  $k < h$ . Fordi der antages at være et trade-off mellem indsatsen på målte og ikkemålte resultater, afslører resultatmålingerne nemlig ikke kun, hvor godt organisationer klarer sig på de målte resultater, men også hvor godt (eller snarere dårligt) de formodes at klare sig på de ikkemålte resultater. For eksempel kunne man forestille sig politikere på folkeskoleområdet, der ikke ville se med begejstring, men snarere med bekymring, på folkeskoler, der klarer rigtig godt i målinger af elevernes faglige læring.

I et delegationsperspektiv må vi derfor forvente, at politikernes reaktioner på resultatmålinger afhænger af forholdet mellem  $k$  og  $h$ . Man kan derfor også ende med den *tilsyneladende paradoksale konsekvens, at organisationer kan straffes og få frataget autonomi, netop fordi de klarer sig godt på de målte resultater.*

## Modellens konsekvenser i forskellige scenarier

Modellen ovenfor er naturligvis – som alle modeller – en simplificering. En indvending kunne fx være, at resultatmålinger ikke kun afspejler vægtingen af indsats mellem målte og ikkemålte målsætninger, men også viser noget om den samlede eller absolute indsats. Det har netop været et af kerneargumenterne bag udbredelsen af resultatmålinger, at det ville gøre det synligt, om offentlige organisationer nu også lægger den indsats, man forventer af dem. En implicit antagelse i dette argument er således, at bedre målte resultater ikke sker på bekostning af ikkemålte resultater – men at de ikkemålte resultater nok snarere antages at være relativt konstante. Hvorvidt resultatmålingerne antages at signalere noget om det absolute niveau af indsats, eller om resultatmålingerne snarere tolkes som udtryk for en prioritering af indsats mellem forskellige resultater, er derfor vigtigt.

Her bliver det i virkeligheden mindre vigtigt, om resultatmålinger faktisk eller objektivt afspejler det absolute niveau af indsats, eller om de afspejler et trade-off i form af en prioritering af indsats mellem forskellige resultater. Snarere er det vigtige, om politikerne – subjektivt – tror, det er sandsynligt, at der er tale om prioritering og dermed et trade-off mellem forskellige typer resultater, hvad end det måtte skyldes nødvendigheden af at prioritere organisationens ressourcer eller decideret gaming. I sidste ende er resultatmålingerne det eneste, politikerne ser, hvorfor de i sidste ende ikke har anden information til at afgøre spørgsmålet.

Uden at kunne afgøre dette spørgsmål kunne man evt. spekulere i, at netop de politikere, der går mest op i ikkemålte resultater, vil være mest tilbøjelige til at forvente et trade-off.

Mere generelt kunne man dog også gå til spørgsmålet ud fra antagelser om de offentligt ansattes motivation, og specifikt om de antages at være prosocialt motiverede eller orienteret mod deres egennytte. Hvis man antager, at offentligt ansatte og ledere generelt har et relativt højt niveau af public service motivation (Moynihan, Vandenabeele og Blom-Hansen, 2013; Perry og Wise, 1990), kan de næppe forventes at kunne øge deres indsats yderligere ved at indføre resultatmålinger. Fra et rationelt egennytteorienteret perspektiv har et af de helt store kritikpunkter over for udbredelsen af resultatmålinger været risikoen for gaming, i særdeleshed at offentlige organisationer netop strategisk vælger at forskyde deres indsats i retning af det målte – på bekostning af ikkemålte resultater. Især inden for skoleområdet har der fx været stor debat om risikoen for *teaching-to-the-test* og andre måder enten at snyde eller game målesystemet på (Hood, 2012), men vi kender det også fra en lang række andre områder såsom beskæftigelse og politiet (Eckhouse, 2022; Soss, Fording og Schram, 2011). Uanset motivationsantagelsen ender vi således med en meget realistisk mulighed for et trade-off mellem målte og ikkemålte resultater.

En anden væsentlig antagelse vedrører, hvorvidt der er spillover-effekter mellem de målte og ikkemålte resultater, og hvordan de i så fald ser ud. Som vi viser i scenerierne herunder, kan vi modellere spillover-antagelsen ud fra det basisscenario, vi har opstillet ovenfor i ligning (1).

### *Scenarie 1: Positiv spillover fra målte til ikkemålte resultater*

Hidtil har vi antaget, at målte og ikkemålte resultater ikke direkte påvirker hinanden, ud over at det er nødvendigt at prioritere allokeringen af ressourcer mellem dem. Det er imidlertid ikke altid tilfældet i praksis. På skoleområdet kunne man fx argumentere for, at i takt med at børn lærer mere (målte resultater), vil de også trives bedre og udvikle sig mere på andre områder (ikkemålte resultater). Her vil der være tale om *positiv spillover* fra målte til ikkemålte resultater. Til vores ligning (1) ovenfor kan vi tilføje to spillover-rater,  $s_1$  og  $s_2$ , fra hhv. målte til ikkemålte resultater og omvendt:

$$\text{Resultater} = (h + s_2(1 - h)) * \text{Resultater}_{\text{målte}} + (1 - h + (s_1 * h)) * \text{Resultater}_{\text{ikkemålte}} \quad (3)$$

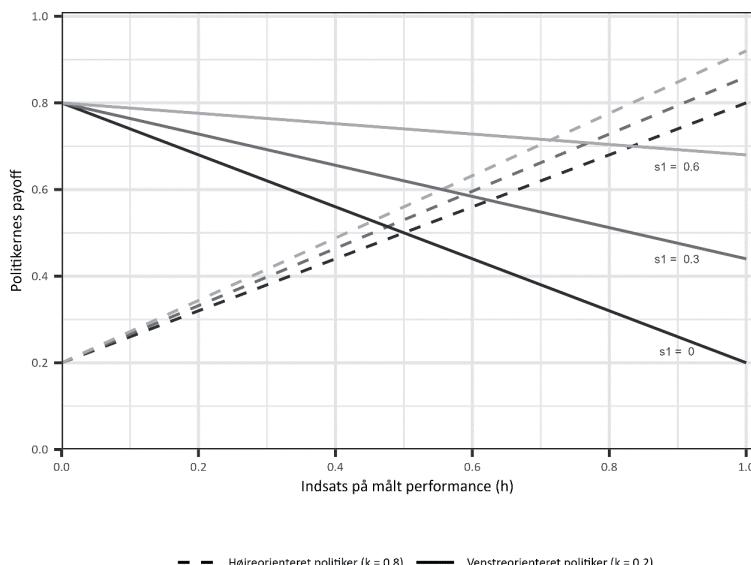
I forhold til ligning (1) bliver resultaterne nu ikke kun bestemt af  $h$ , dvs. fordelingen af indsats mellem de to typer resultater, men også af, hvorvidt der er spillover fra målte resultater til ikkemålte resultater – eller omvendt. Som det fremgår, vil et fravær af spillover-effekter ( $s_1 = s_2 = 0$ ) resultere i basisscenariet ovenfor med ligning (1).

Lad os først kigge på et scenarie, hvor der er en positiv spillover-effekt fra målte til ikkemålte resultater, men ikke omvendt (dvs.  $s_1 > 0$  og  $s_2 = 0$ ). Når vi kigger på ligningsleddet med  $s_1$  i ligning (3), ses det, at i takt med at  $s_1$  stiger, bliver summen af det samlede ligningsled  $(1 - h + (s_1 * h))$  – som bestemmer værdien af de ikkemålte resultater – større. Her bliver konsekvensen med andre ord, at den

positive spillover-effekt fra målte til ikkemålte resultater delvist kompenserer for den reducerede indsats på de ikkemålte resultater. Det vil dog først være ved en 1:1 spillover-effekt ( $s_1 = 1$ ), at forbedrede målte resultater ikke samtidig reducerer de ikkemålte resultater. Det mere oplagte scenarie er, at bedre målte resultater stadig opnås på bekostning af ikkemålte resultater, men hvor der dog ikke sker helt den samme reduktion af ikkemålte resultater, som der sker forbedring af de målte resultater. Sammenlignet med basisscenariet ovenfor vil politikere i dette scenarie være *mere tilbøjelige til at belønne bedre og straffe dårligere resultater* i form af delegeret autonomi – simpelthen fordi omkostningerne ved bedre målte resultater er mindre. Den effekt vil være større for politikere, der lægger større vægt på ikkemålt performance.

Hvis vi nu forestiller os to typer politikere, hvor den ene type lægger stor vægt på målte resultater ( $k = 0,8$ , stiplede linjer i figur 1), og den anden på ikkemålte resultater ( $k = 0,2$ , solide linjer), kan vi systematisk variere niveauet af spillover fra målte til ikkemålte resultater ( $s_1$ ).<sup>1</sup> Figur 1 nedenfor illustrerer således, hvordan politikernes payoff ved forskellige niveauer af  $h$  påvirkes af spillover-raten. De tre linjer i hver linjetype svarer således til tre forskellige spillover-rater (0,0; 0,3; 0,6), hvor den laveste er angivet med de nederste og mørkeste linjer. Spillover-raterne illustrerer resultatet af eksemplet herover. På linje med konklusionen ovenfor fremgår det af figuren, at en højere spillover-rate gør det marginalt mere attraktivt at belønne gode målte resultater for den højreorienterede politiker (stippled linjer) – men vigtigst er det, at omkostningen ved gode målte resultater vil være mindre for den venstreorienterede politiker.

Figur 1: Politikernes payoff som funktion af  $h$  ved forskellige spillover-rater



1 I figuren holdes spillover fra ikkemålt til målt performance ( $s_2$ ) på nul. Diskussionen i teksten er ikke kvalitativt afhængig af dette greb, så længe  $s_2$  holdes på realistiske niveauer.

En urealistisk høj spillover-rate på 1 resulterer i, at man slet ikke reducerer opnåelsen af ikkemålte resultater, selvom man prioriterer al indsatsen på de målte resultater. For den venstreorienterede politiker ( $k = 0,2$ ), der trods alt også lægger nogen vægt på målt performance, kan – igen formentlig urealistisk – høje spillover-rater sågar resultere i, at mere indsats på målt performance er at foretrække, fordi tabet af gevinst ved mindre indsats på ikkemålte resultater kompenseres gennem både spillover og forbedret målt performance.

### *Scenarie 2: Gensidig positiv spillover mellem målte og ikkemålte resultater*

Som alternativ kan man også forestille sig, at der er en gensidig positiv spillover-effekt mellem målte og ikkemålte resultater. Som nævnt ovenfor kunne man på skoleområdet argumentere for, at i takt med at børn lærer mere – målte resultater – vil de også trives bedre og udvikle sig mere på andre områder – ikkemålte resultater. Dette kan imidlertid også gå i den modsatte retning, således at børn, der trives og udvikler sig bedre, også vil være mere modtagelige for faglig læring.

Dette scenarie virker umiddelbart mere komplekst, men er det faktisk ikke. Når den positive spillover-effekt er den samme i hver retning (dvs.  $s_1 = s_2 = j$ , hvor  $j > 0$ ), betyder det grundlæggende bare, at de samlede resultater, summen af de målte og ikkemålte resultater, af den samme mængde indsats bliver større svarende til spillover-raten. Hvis vi havde fremstillet ligningerne som en budget-begrænsningskurve, ville kurven blive forskudt uudad – men trade-off'et mellem de målte og ikkemålte resultater ville være det samme. I afvejningen mellem de målte og ikkemålte resultater står politikerne derfor over for det samme trade-off som i basisscenariet uden spillover-effekter.

I forlængelse af dette scenarie kunne man selvfølgelig også forestille sig, at der var gensidig positiv spillover, men at den positive spillover i den ene retning var større end i den anden (fx  $s_1 > s_2$ ). Her vil trade-off'et være bestemt af afstanden mellem  $s_1$  og  $s_2$ , hvorfor viender med samme konsekvenser som i scenarie 1.

### *Scenarie 3: Negativ spillover mellem målte og ikkemålte resultater*

Der er imidlertid også et tredje muligt scenarie, nemlig hvor indsatsen dedikeret til de målte resultater ikke kun flyttes fra, men direkte modvirker de ikkemålte resultater. En negativ spillover-effekt ville svare til, at fx  $s_1 < 0$  i ligningen ovenfor.

Hvordan kunne det se ud i praksis? Det kunne fx være, hvis et øget fokus på faglig læring i folkeskolen ikke fører til, at børnene trives bedre, men snarere skaber en uhensigtsmæssig præstationskultur, der i sig selv skaber mistriveau og går ud over børns øvrige udvikling. Hvilket af scenarierne, der er mest sandsynligt i folkeskolen, skal vi ikke gøre os til dommere over – det væsentlige er snarere, at man blandt danske politikeres faktiske holdninger kan finde hvert af scenarierne repræsenteret. Et mere klassisk eksempel på negativ spillover kunne være i forhold til landbrugspolitikken, hvor en indsats rettet mod øget vækst i sig selv ville underminere et mål om at reducere landbrugets miljøbelastning.

Hvad bliver da konsekvensen af negativ spillover i et delegationsperspektiv? I modsætning til scenarie 1 vil vi – sammenlignet med basisscenariet – forvente, at politikerne bliver *mindre tilbøjelige til at belønne bedre, og straffe dårligere*,

*resultater* i form af delegeret autonomi. Det bliver således meget tydeligt, hvad omkostningerne vil være ved at opnå bedre målte resultater. Her vil vi derfor også forvente, at politikeres forudgående ideologiske holdninger vil spille en større rolle. De "stippledé" ( $k = 0,8$ ) politikere i figur 1 vil stadig kunne reagere ved at belønne gode målte resultater – men det vil begynde at afhænge af, hvor højt de samtidig prioriterer ikkemålte resultater. For de "solide" politikere vil modstanden mod at belønne gode målte resultater derimod blive stærkere.

Baseret på denne simple modellering bliver det således klart, at varierende antagelser om spillover-effekter nok kan påvirke styrken i politikernes reaktioner på resultatmålinger, men at retningen på reaktionerne vil være den samme uanset typen af spillover-effekter. Som vi så tidligere, er det altså stadig centralt, hvordan politikerne vægter målte vs. ikkemålte resultater, dvs. forholdet mellem  $k$  og  $h$ .

Endelig er det værd at nævne det særlige tilfælde, hvor politikerne enten kun eller slet ikke går op i ikkemålte resultater (dvs.  $k = 0$  eller  $k = 1$ ). Her vil spillover-effekterne miste deres vigtighed, idet man altid foretrækker mere fokus på det ene af målene, uanset omkostningen for forfølgelsen af det andet mål.

## **Delegation og forskellige typer autonomi**

Som sidste del af vores teoretiske argument vil vi inddrage en central sondring mellem forskellige typer autonomi. Hvor delegationsteori typisk behandler autonomi som et endimensionelt begreb i form af generel policy-autonomi (fx Epstein og O'Halloran, 1994; Gilligan og Krehbiel, 1987; Bendor, Glazer og Hammond, 2001), skelner andre forskningsfelter, blandt andet i litteraturen om uafhængige forvaltningsorganer, mellem forskellige typer autonomi (Boye, 2021; Nielsen, 2014b; Verhoest et al., 2004). Disse sondringer er vigtige, fordi der ved forskellige typer autonomi kan være forskellige omkostninger forbundet med at indskrænke autonomien.

Vi skelner således mellem operationel autonomi og målsætningsautonomi. Operationel autonomi handler i bred forstand om offentlige organisationers muligheder for selv at vælge måden, hvorpå man leder og organiserer arbejdet i organisationen. Til forskel herfra vedrører målsætningsautonomi, i hvor høj grad offentlige organisationer selv har mulighed for at fastlægge deres prioritering mellem forskellige mål, hvor ambitiose de skal være i forfølgelsen af målene, og i hvor høj grad deres overordnede følger op på, om de lever op til målene.

Generelt vil en begrænsning af den operationelle autonomi være omkostningsfuld for politikerne selv, i og med at det begrænser offentlige organisationers muligheder for at sætte deres ekspertise i spil og tilpasse deres indsats til lokale forhold og udfordringer – uanset deres prioritering mellem forskellige mål. En begrænsning af den operationelle autonomi vil med andre ord reducere den samlede eller absolutte mængde resultater, en offentlig organisation kan leve op til.

Mindre omkostningsfuldt vil det derimod være at reducere graden af målsætningsautonomi. Her er tabet af ekspertise og tilpasningsevne mindre, idet organisationen stadig vil besidde operationel autonomi, som dog nu skal sættes i arbejde for at fremme mål, man ikke nødvendigvis selv har haft så stor indflydelse på. Selvom omkostningen ved at begrænse målsætningsautonomien er mindre,

er der dog stadig en omkostning. At have mindre indflydelse på målene og deres vægtning kan således påvirke ledere og medarbejdernes motivation, særligt hvis de selv har stærke policypræferencer eller høj public service motivation (Brehm og Gates, 1997; Gailmard og Patty, 2007; Perry og Wise, 1990).

Forventningen herfra bliver således, at hvis politikerne ønsker at indskrænke offentlige organisationers autonomi i lyset af resultatlæsninger, vil de *foretrække at indskrænke målsætningsautonomien, men ikke den operationelle autonomi.*

## En illustrerende test på skoleområdet

Med henblik på at teste nogle af vores arguments overordnede implikationer har vi gennemført et empirisk studie blandt ca. 700 danske kommunalpolitikere på folkeskoleområdet. Her beskriver vi kun studiets metode og resultater ganske kortfattet. Kort fortalt er der tale om et spørgeskemaeksperiment, hvor et tilfældigt udsnit af danske kommunalpolitikere modtog information om, hvor godt folkeskolerne i deres kommune klarede sig i folkeskolernes afgangsprøver, når der samtidig tages højde for forskelle i elevernes sociale baggrund. Vi gav kun politikerne sand information, så hvis folkeskolerne i en kommune faktisk klarede sig bedre eller dårligere end gennemsnittet, fik de dét at vide. Designet er illustreret i tabel 1 og følger samme setup som et tidligere studie af Nielsen og Baekgaard (2015), hvor man også kan finde en kritisk diskussion af designet. Hvor Nielsen og Baekgaard (2015) fokuserede på politikeres holdninger til budgettildelinger og reformer på skoleområdet, er vores fokus i stedet på holdninger til delegation af autonomi.

Tabel 1: Design af resultatinformationseksperimentet

	Lavt præsterende kommuner	Middel præsterende kommuner	Højt præsterende kommuner
Kontrolgruppe	Ingen information	Ingen information	Ingen information
Treatment-gruppe	En opgørelse fra 2012 viser, at karakter-gennemsnittet ved folkeskolens afgangsprøve i [respondentens kommunenavn] lå i den dårligste tredjedel blandt landets kommuner, når der tages højde for elevernes sociale baggrund.	En opgørelse fra 2012 viser, at karakter-gennemsnittet ved folkeskolens afgangsprøve i [respondentens kommunenavn] lå i den midterste tredjedel blandt landets kommuner, når der tages højde for elevernes sociale baggrund.	En opgørelse fra 2012 viser, at karakter-gennemsnittet ved folkeskolens afgangsprøve i [respondentens kommunenavn] lå i den bedste tredjedel blandt landets kommuner, når der tages højde for elevernes sociale baggrund.

Samtidig blev en kontrolgruppe af kommunalpolitikere utsat for helt de samme formuleringer og spørgsmål, men uden at modtage informationen om, hvordan folkeskolerne i kommunen klarede sig. Ved at sammenligne politikere, som modtog resultatlæsninginformation med de politikere fra de samme kommuner, der ikke modtog informationen, kunne vi måle den kausale effekt af resultatlæsnings-

informationen på politikernes holdninger til, om kommunens folkeskoler burde have udvidet eller indskrænket deres operationelle autonomi og målsætningsautonomi.

I forhold til det teoretiske argument er folkeskoleområdet netop kendtegnet ved at rumme flere forskellige målsætninger, hvorfra kun nogle er genstand for systematiske resultatområder – i særdeleshed elevernes faglige læring. Samtidig er der nogle tydelige ideologiske konfliktlinjer i forhold til, hvor højt man prioriterer elevernes faglige læring relativt til andre målsætninger (Moe, 2011). Generelt er prioriteringen af den faglige læring væsentligt højere blandt borgerlige partier, hvorimod mange særligt på venstrefløjens er langt mere skeptiske i forhold til fokusset på faglig læring. Dette deskriptive mønster kunne vi også genfinde i vores data.

Som nævnt forventede vi primært effekter i forhold til politikernes holdninger til målsætningsautonomien – disse holdninger til autonomi blev målt i en række spørgsmål, som var placeret kort efter spørgeskemaeksperimentet. Her er det slående, at hvis man kun ser på gennemsnitseffekten af resultatinformation på tværs af alle politikerne, ser der ikke ud til at være nogen effekter af resultatområdsinformation, uanset om politikerne modtog signaler om gode, dårlige eller middel karakterresultater.

I argumentet var det imidlertid helt centralt, at politikernes holdning til delegation ikke kun skulle afhænge af de målte resultater ( $h$ ), men også af hvordan politikernes egen prioritering ( $k$ ) er mellem målte og ikkemålte resultater. Her ser vi med andre ord på, om politikere på venstrefløjens og højrefløjens reagerede forskelligt på resultatområdsinformationen. Vi finder netop, at der er statistisk signifikant forskel på deres reaktioner, om end kun når politikerne modtager information om, at folkeskolerne klarer sig relativt dårligt. Blandt borgerlige politikere ser vi således – som man normalt ville forvente på baggrund af delegationsteori – en tendens til, at man ønsker at indskrænke folkeskolernes autonomi, når man får information om, at de klarer sig relativt dårligt på karakterresultaterne.

Derimod ser vi præcis den modsatte tendens blandt venstrefløjspolitikere, nemlig at de bliver *mere* tilbøjelige til at ville delegere yderligere autonomi, når folkeskolerne klarer sig relativt dårligt. Som nævnt er dette resultat i direkte modstrid med traditionelle forventninger til, hvordan politikere burde reagere på signaler om, hvor godt offentlige organisationer løser deres opgaver.

Marginaleffekterne for disse to grupper hver især er lige akkurat ikke statistisk signifikante, hvilket kan skyldes et begrænset antal observationer, når vi som her undersøger effekterne på mindre subgrupper. Men som nævnt er der altså stadig statistisk signifikant forskel på, hvordan venstrefløj- og højrefløjspolitikere reagerede på resultatområdsinformationen.

## Konklusion

Argumentet og de empiriske resultater i dette kapitel udfordrer standardforventningen fra delegationsteori om, at bedre resultater vil blive belønnet af politikerne. Vi har således argumenteret for, at fordi man i praksis kun måler på nogle typer målsætninger, mens andre lades ikkemålte, vil politikernes reaktioner afhænge af,

hvordan de prioriterer mellem målte og ikkemålte resultater. Det skyldes i særdeleshed, at man kan have en berettiget forventning om, at der pga. begrænsede ressourcer er et trade-off mellem målte og ikkemålte resultater. En forbedring af de målte resultater kan med andre ord ske på bekostning af de ikkemålte resultater. Som netop beskrevet er det også, hvad vi finder tegn på i det empiriske studie.

Dette rejser en række væsentlige spørgsmål om styringen af offentlige organisationer. For det første er det ikke oplagt, at offentlige organisationer altid vil blive belønnet med mere autonomi for bedre målte resultater. Måske kan det modsatte endda ske. De politiske reaktioner kan, som vi har fremhævet, være drevet af politikernes ideologiske præferencer vedrørende den offentlige politik. Derfor kan konsekvenserne af offentlige organisationers målte resultater også variere, fx afhængigt af hvilke politikere der opnår flertal. Derudover kunne man forestille sig, at andre faktorer – fx skandalsager, mediekampagner eller pres fra interesseorganisationer – kunne påvirke politikernes reaktioner på en måde, der ikke stemmer overens med forventningen om, at bedre resultater belønnes (se fx Nielsen og Moynihan, 2017). Selv her er det dog stadig svært at se, hvorfor man skulle ønske at øge (reducere) delegeret autonomi i lyset af dårligere (bedre) resultater, hvis ikke det netop skyldes mistanken om, at der kan være et trade-off mellem målte og ikkemålte resultater – et budskab som netop interesseorganisationer kan forventes at fremme, som vi også har set det på skoleområdet i blandt andet Danmark.

Disse betragtninger kan igen have konsekvenser for, hvordan offentlige organisationer reagerer på målingerne. Det kan man blandt andet forstå i et troværdighedsperspektiv, hvor resultatstyringssystemet mister sin troværdighed (Miller, 2005). Derved skulle vi heller ikke forvente, at de offentlige organisationer vil reagere stærkt på resultatmålingssystemer – i hvert fald ikke hvis de politiske signaler bag styringen er tvetydige.

## Litteratur

- Askim, Jostein, Jens Blom-Hansen, Kurt Houlberg og Søren Serritzlew (2020). How government agencies react to termination threats. *Journal of Public Administration Research and Theory* 30 (2): 324-338.
- Bendor, Jonathan, Amihai Glazer og Thomas Hammond (2001). Theories of delegation. *Annual Review of Political Science* 4 (1): 235-269.
- Blom-Hansen, Jens (2011). Interests, instruments and institutional preferences in the EU comitology system: The 2006 comitology reform. *European Law Journal* 17 (3): 344-365.
- Blom-Hansen, Jens (2013). Legislative control of powers delegated to the executive: The case of the EU. *Governance* 26 (3): 425-348.
- Boye, Stefan (2021). Managerial Autonomy in Public Organisations. PhD afhandling ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Brandsma, Gijs Jan og Jens Blom-Hansen (2017). *Controlling the EU Executive?: The politics of delegation in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Brehm, John og Scott Gates (1997). *Working, shirking, and sabotage*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Carpenter, Daniel P. og Georg A. Krause (2012). Reputation and public administration. *Public Administration Review* 72 (1): 26-32.

- Carpenter, Daniel og David E. Lewis (2004). Political learning from rare events: Poisson inference, fiscal constraints, and the lifetime of bureaus. *Political Analysis* 12 (3): 201-232.
- Chun, Young Han og Hal G Rainey (2005). Goal ambiguity and organizational performance in US federal agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory* 15 (4): 529-557.
- Eckhouse, Laurel (2022). Metrics management and bureaucratic accountability: Evidence from policing. *American Journal of Political Science* 66 (2): 385-401.
- Epstein, David og Sharyn O'Halloran (1994). Administrative procedures, information, and agency discretion. *American Journal of Political Science* 38 (3): 697-722.
- Gailmard, Sean og John W. Patty (2007). Slackers and zealots: Civil service, policy discretion, and bureaucratic expertise. *American Journal of Political Science* 51 (4): 873-889.
- Gilligan, Thomas W. og Keith Krehbiel (1987). Collective decisionmaking and standing committees: An informational rationale for restrictive amendment procedures. *Journal of Law, Economics, & Organization* 3 (2): 287-335.
- Hood, Christopher (2012). Public management by numbers as a performance-enhancing drug: Two hypotheses. *Public Administration Review* 72 (S1): 85-92.
- Huber, John D. og Nolan McCarty (2004). Bureaucratic capacity, delegation, and political reform. *American Political Science Review* 98 (3): 481-494.
- Huber, John D. og Charles R. Shipan (2002). *Deliberate discretion?: The institutional foundations of bureaucratic autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MacDonald, Jason A. og Matthew P. Franko (2007). Bureaucratic capacity and bureaucratic discretion: Does congress tie policy authority to performance? *American Politics Research* 35 (6): 790-807.
- Miller, Gary (2005). The political evolution of principal-agent models. *Annual Review of Political Science* 8: 203-225.
- Moe, Terry M. (2011). *Special interest: Teachers unions and America's public schools*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Moe, Terry M. (2012). Delegation, control, and the study of public bureaucracy. *The Forum* 10 (2).
- Moynihan, Donald P. (2008). *The dynamic of performance management*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Moynihan, Donald, P. Wouter Vandenabeele og Jens Blom-Hansen (2013). Debate: Advancing public service motivation research. *Public Money & Management* 33 (4): 288-289.
- Nielsen, Poul Aaes (2014a). Learning from performance feedback: Performance information, aspiration levels, and managerial priorities. *Public Administration* 92 (1): 142-160.
- Nielsen, Poul Aaes (2014b). Performance management, managerial autonomy, and public service performance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 24 (2): 431-458.
- Nielsen, Poul Aaes og Martin Bækgaard (2015). Performance information, blame avoidance, and politicians' attitudes to spending and reform: Evidence from an experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory* 25 (2): 545-569.
- Nielsen, Poul A. og Donald P. Moynihan (2017). How do politicians attribute bureaucratic responsibility for performance? Negativity bias and interest group advocacy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 27 (2): 269-283.
- Perry, James L. og Laura A. Wise (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review* 50 (3): 367-373.

- Soss, Joe, Richard Fording og Sanford F. Schram (2011). The organization of discipline: From performance management to perversity and punishment. *Journal of Public Administration Research and Theory* 21 (Supplement 2): i203-232.
- Spiller, Pablo T. og Emerson H. Tiller (1997). Decision costs and the strategic design of administrative process and judicial review. *Journal of Legal Studies* 26 (2): 347-370.
- Verhoest, Koen, B. Guy Peters, Geert Bouckaert og Bram Verschueren (2004). The study of organisational autonomy: A conceptual review. *Public Administration and Development* 24(2): 101-118.
- Waterman, Richard W. og Kenneth Meier (1998). Principal-agent models: An expansion. *Journal of Public Administration Research and Theory* 8 (2): 173-202.
- Wilson, James Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it.* New York: Basic Books.