

## Artikler uden fælles tema

*Jens Olav Dahlgaard, Jonas H. Hansen, Kasper Møller Hansen og Martin Vinæs Larsen*  
Hvordan påvirkes vælgerne af meningsmålinger? Effekten af meningsmålinger på danskernes stemmeadfærd og sympati for partierne

*Søren Kjær Foged*

Årsager til konkurrenceudsættelse i danske kommuner, 2007-2013: fra generelle til sektorafhængige forklaringer

*Helene Marie Fisker*

Gamle venner og nye bekendtskaber: udvikling i den danske interessegruppepopulation

*Camilla T. N. Sørensen*

Aggressiv under visse betingelser: en neoklassisk realistisk analyse af udviklingen i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik

*Bo Laursen og N. Leila Trapp*

Massemedier som forum for politisk debat. Mangfoldighed i danske avisers dækning af det første politiske folkemøde på Bornholm

Anmeldelser



**Redaktion:**

Interne redaktører: Rune Slothuus og Kim Mannemar Sønderskov

Redaktion: Anne Binderkrantz, Niels Ejersbo, Sune Welling Hansen, Mette Kjær, Robert Klemmensen (anmeldelser), Lasse Lindekilde, Asbjørn Sonne Nørgaard, Thomas Pallesen, Rune Slothuus, Kim Mannemar Sønderskov og Morten Valbjørn

*Redaktionskomité:*

Peter Dahler-Larsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Kasper Møller Hansen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Per Henriksen, Fagkonsulent i gymnasieskolen

Peter Viggo Jakobsen, Forsvarsakademiet

Lotte Jensen, CBS

Helene Kyed, DIIS

Christian Albrect Larsen, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet

Helle Ørsted Nielsen, DMU & Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Morten Ougaard, Department of Business and Politics, CBS

Bo Smith, Beskæftigelsesministeriet

Eva Sørensen, Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, RUC

Søren Winter, SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

**© politica**

Omslagsdesign: Kasper Lægård, Avail Design

Grafisk tilrettelæggelse: One Hundred Proof

ISSN 2246-042X

Redaktionen sluttet den 16. februar 2015

Tilmelding til nyhedsbrev: [www.politica.dk](http://www.politica.dk)

E-mail: [politica@ps.au.dk](mailto:politica@ps.au.dk)

Politica publicerer alene artikler bedømt ved peer review, enten i form af enkeltstående artikler bedømt ved mindst to anonyme reviewers eller som del af et temanummer bedømt ved mindst én anonym reviewer. Der accepteres manuskripter på dansk, norsk og svensk.

Se [www.politica.dk](http://www.politica.dk) for kontaktoplysninger og skrivevejledning.

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

Tidsskriftet Politica

c/o Institut for Statskundskab

Bartholins Allé 7, 8000 Aarhus C

# Indhold

- 5     *Jens Olav Dahlgaard, Jonas H. Hansen, Kasper Møller Hansen og Martin Vinæs Larsen*  
Hvordan påvirkes vælgerne af meningsmålinger? Effekten af meningsmålinger på danskernes stemmeadfærd og sympati for partierne
- 24    *Søren Kjær Foged*  
Årsager til konkurrenceudsættelse i danske kommuner, 2007-2013: fra generelle til sektorafhængige forklaringer
- 46    *Helene Marie Fisker*  
Gamle venner og nye bekendtskaber: udvikling i den danske interessegruppepopulation
- 66    *Camilla T.N. Sørensen*  
Aggressiv under visse betingelser: en neoklassisk realistisk analyse af udviklingen i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik
- 84    *Bo Laursen og N. Leila Trapp*  
Massemedier som forum for politisk debat. Mangfoldighed i danske avisers dækning af det første politiske folkemøde på Bornholm

## Anmeldelser

- 103   *Lanny W. Martin og Georg Vanberg, Parliaments and Coalitions. The Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance*, Oxford: ECPR/Oxford University Press, 2011 (Henrik Jensen)
- 107   *Richard F. Fenno, The Challenge of Congressional Representation*, Cambridge/London, 2013 (Henrik Jensen)
- 109   *Henrik Jøker Bjerre og Carsten Bagge Laustsen, Den nyttige idiot – en introduktion til Slavoj Žižeks samfundsteori*, Frederiksberg: Samfundslitteratur, 2013 (Andreas Wichmann Malmlose og Martin Hvashøj Steffensen)

- 112 Mogens Herman Hansen, *Hvad er en stat?*, København: Det Kongelige Danske Videnskabernes Selskab, 2014 (Palle Svensson)
- 115 Abstracts
- 118 Om forfatterne

Jens Olav Dahlgaard, Jonas H. Hansen, Kasper Møller Hansen  
og Martin Vinæs Larsen

## Hvordan påvirkes vælgerne af meningsmålinger? Effekten af meningsmålinger på danskernes stemmeadfærd og sympati for partierne

Som al anden information kan meningsmålinger påvirke opinionen. Vi præsenterer to hypoteser til at forstå, hvordan meningsmålinger påvirker opinionen: *bandwagon-* og *underdog-*effekten. Bandwagon-effekten hævder, at vælgerne “springer med på vognen”, således at et parti i fremgang vil opleve yderligere tilslutning og omvendt, hvis partiet står til tilbagegang. Underdog-effekten fremhæver, at et parti, som står til tilbagegang, høster sympatistemmer. De to hypoteser testes via et survey-eksperiment. Vi finder belæg for bandwagon-effekten, og effekten er stærkest i positiv retning: Når et parti går frem, trækker det flere med. Der er også tendens til den negative bandwagon-effekt. Der findes ikke belæg for underdog-effekten. Effekterne er i samme retning uafhængigt af partiets størrelse. Vi afslutter med at diskutere forbud mod offentliggørelse af meningsmålinger.

Meningsmålinger er en fast bestanddel af den politiske virkelighed i Danmark. Det gælder især under valgkampe, og tendensen er stigende: I folketingsvalgkampen i 1998 var der i alt 177 artikler i dagbladene med henvisning til meningsmålinger. I folketingsvalgkampen i 2011 var der 358 af samme type artikler (Hansen, 2014: 125; Pedersen, 2014). Det er med andre ord vanskeligt for en vælger at undgå at støde på en meningsmåling i løbet af en valgkamp, og det er dermed nærmest umuligt for vælgerne at undgå at få overleveret et bud på, hvordan deres medborgere vil sætte krydset på valgdagen. I denne artikel undersøger vi, om meningsmålingerne påvirker vælgerne. Vi undersøger konkret, om meningsmålingerne påvirker vælgerne sympati for de politiske partier, og, endnu vigtigere, om det gør vælgerne mere tilbøjelige til at stemme på et givet parti, end hvis vælgerne ikke var blevet præsenteret for den pågældende meningsmåling.

Den udbredte brug af meningsmålinger gør det påtrængende at svare på det spørgsmål. Blandt andet fordi et hyppigt fremført argument i debatten om eventuel regulering af meningsmålinger er, at de påvirker vælgerne og dermed valgresultatet. Det er imidlertid uklart, om vælgerne bliver påvirket af me-

ningsmålinger. Af flere grunde. For det første er der ikke tidligere foretaget videnskabelige, empiriske undersøgelser i en dansk sammenhæng af, hvilken effekt meningsmålinger har på danske vælgere. For det andet peger eksisterende international forskning i forskellige retninger. I nogle studier synes meningsmålinger at påvirke vælgerne på én måde. I andre studier ser det ud til, at meningsmålinger påvirker vælgerne på en anden måde. Målet med artiklen er derfor at undersøge den isolerede effekt af at præsentere en meningsmåling for *danske* vælgere på deres stemmeadfærd samt sympati for partierne.

Vores interesse er altså primært empirisk og relativt kontekstbestemt. Vi fokuserer primært på, hvordan offentliggørelsen af én dansk meningsmåling påvirker danske vælgeres støtte til de politiske partier. Derfor ønsker vi at undersøge effekten af meningsmålinger, som vælgerne møder dem. Det vil sige, når de har været igennem en journalistisk fortolkning. Her er vi ikke interesserede i, hvordan den rene information om resultatet af målingen påvirker danskerne, men hvordan målingen og den journalistiske mediering påvirker danskerne. Konkret anvender vi et survey-eksperiment med 3.011 respondenter, der bliver udsat for forskellige fiktive målinger præsenteret i forskellige fiktive nyhedsartikler.

Artiklen er opbygget som følger: Først redegør vi i korte træk for den eksisterende forskning og hypoteser om effekten af meningsmålinger. Selvom effekten af meningsmålinger er blevet undersøgt i andre lande og med en række forskellige metoder, finder vi ikke fundene stabile eller konsistente nok til at kunne generalisere dem til dansk sammenhæng. Derfor præsenterer vi et survey-eksperiment, som er designet med henblik på at afgøre, i hvilken grad meningsmålinger har en selvstændig effekt på vælgerne i Danmark. I det efterfølgende afsnit analyserer vi, hvilken effekt præsentationen af meningsmålinger har på vælgernes sympati for partierne, deres stemmeintention samt sandsynligheden for at stemme på de forskellige partier. Vi finder, at når et parti går frem i meningsmålingerne, har det en positiv effekt på opbakningen til og sympatien for partiet. Afslutningsvis diskuterer vi, hvilke implikationer vores fund har for diskussionen om yderligere regulering af offentliggørelse af meningsmålinger.

## Eksisterende litteratur: mellem bandwagon- og underdog-effekter

Siden de første videnskabelige meningsmålinger blev offentliggjort, har der eksisteret en debat om, hvorvidt meningsmålinger påvirker vælgerne (Gallup og Rae, 1940; Simon, 1954). I litteraturen anvendes to generelle hypoteser til at karakterisere, hvordan meningsmålinger kan påvirke vælgerne. Disse beskriver

to forskellige, potentielle effekter af meningsmålinger, som kaldes for *bandwagon-* og *underdog-*effekt (Aalberg og Van Aelst, 2014; Donsbach, 2001).<sup>1</sup>

Bandwagon-effekten minder på sin vis om den i dagligt tale velkendte lemmingeffekt. Den implicerer, at når en person oplever, at en social gruppering, som vedkommende associerer sig med, bevæger sig i en given retning, vil personen have lyst til at bevæge sig i samme retning. I forhold til meningsmålinger indebærer bandwagon-effekten, at vælgerne er tilbøjelige til at følge bevægelsen i meningsmålingerne, hvis der er et klart mønster. Det betyder konkret, at vælgerne vil synes bedre om et parti, hvis det går betydeligt frem i en given meningsmåling, imens de vil synes mindre godt om et parti, der oplever betydelig tilbagegang.

Lignende effekter er blevet fundet inden for en række felter som eksempelvis økonomi, socialpsykologi, politisk psykologi og marketing (Leibenstein, 1950). En række teoretiske mekanismer kan forklare bandwagon-effekten. For det første kan bandwagon-effekten skyldes, at det at tilhøre en større gruppe, kan være med til at frembringe en følelse af glæde, sikkerhed og tilfredsstillelse hos den enkelte vælger (Mondak, 2010; Brady og McNulty, 2011; Gerber et al., 2011; Erikson og Stoker, 2011). For det andet kan informationen om, hvilket parti der går frem eller tilbage, anvendes af den enkelte vælger som en genvej til at afgøre sin partipræference. Ræsonnement hos den enkelte vælger kan på den måde siges at være, bevidst eller ubevidst, "hvis så mange stemmer på partiet, kan det ikke være helt forkert, hvis jeg gør det samme" (Lau og Redlawsk, 2001; Hardmeier, 2008). På samme vis kan vælgeren anvende information om et partis tilbagegang til at "forlade den synkende skude" sammen med de andre vælgere, som forlader partiet. Herved mister et parti yderligere stemmer, efter at en offentliggjort meningsmåling har vist, at partiet går tilbage. Denne type forklaring er især fundet anvendt i studier uden for politisk adfærd (Pettit et al., 2013), men der er intet til hinder for, at den også kan finde sin anvendelse på vælgeradfærd.

I undersøgelser af meningsmålinger er bandwagon-effekter blevet identificeret i en række eksperimentelle studier. Eksempelvis finder Ansolabehere og Iyengar (1994) en øget sympati for de førende kandidater i en eksperimentelt manipuleret meningsmåling, men ingen effekt på vælgernes partivalg. Andre finder (endnu) mere blandede resultater (fx Ceci og Kain, 1982). Hardmeier (2008) har lavet et metastudie, hvor hun samler 45 tidligere undersøgelser af bandwagon-effekter af meningsmålinger. 42 af disse studier har statistisk signifikante effekter som udslag af bandwagon-effekter på tværs af parti- og valg-systemer. Den gennemsnitlige effektstørrelse er dog relativt beskedent. Samtidig er studierne meget forskellige, idet nogle undersøger partisympati, andre



partivalg og andre igen kandidatvalg. Endelig er det væsentligt at nævne, at de 45 studier er udført i forskellige politiske systemer og kontekster, hvorfor man kan sætte spørgsmålstegn ved, om disse gennemsnitsberegninger er særligt frugtbare.

Den anden hypotese, der beskrives i litteraturen, omtales som en underdog-effekt. Argumentet bag hypotesen er, at de partier, som står til at gå tilbage i en meningsmåling, kan høste "sympatistemmer" fra vælgere. Den præcise mekanisme bag er en smule uklar, men det kan eksempelvis være, at vælgeren synes, at det er synd for partiet, og at partiet fortjener bedre. Man kan også forestille sig, at vælgeren har en særlig, dybereliggende sympati for partiet (eksempel herpå kan være tidligere kernevælgere). Ved synet af at partiet klarer sig dårligt, tænker vælgeren, at hun må træde til og hjælpe. Derudover kan underdog-effekten indtræffe som følge af en form for trodsreaktion, hvor vælgeren tænker, at partiet ikke har fortjent at klare sig *så* dårligt, hvorefter hun reagerer ved at stemme på partiet, selvom det ikke var den oprindelige plan (Michniewicz og Vandello, 2013; Moy og Rinke, 2012; Aalberg og Van Aelst, 2014). Som en sidste nuance skal nævnes, at underdog-effekten kan tænkes at være særlig stærk, hvis tilbagegangen i meningsmålingen resulterer i, at partiet ryger under spærregrænsen og dermed ikke står til at opnå repræsentation i parlamentet. Det argument er set anvendt af politikere i flere sammenhænge, eksempelvis ved det norske Stortingsvalg i 2013, hvor Socialistisk Venstreparti opfordrede vælgerne til at sympatistemme på dem, eller ved Europaparlamentsvalget 2014 (Sandvik et al., 2013) hvor enkelte danske socialdemokrater opfordrede borgerlige til at sympatistemme på Konservative for at sikre dem repræsentation i den konservative gruppe i Europaparlamentet (Bolvinkel, 2014).

Ser man på empiriske studier af underdog-effekten, finder Restrepo, Rael og Hyman (2009) en underdog-effekt, men ingen bandwagon-effekt. I det før-omtalte metastudie af Hardmeider (2008) finder hun 14 studier ud af 17, som bekræfter tendensen til en underdog-effekt. Den gennemsnitlige effektstørrelse er dog kun 1/3 af bandwagon-effekten, men som det også var gældende ved bandwagon-effektstudierne, er gennemsnittet beregnet på tværs af meget forskellige studier.

Overodnet set synes der altså at være størst opbakning til, at meningsmålinger har en bandwagon-effekt snarere end en underdog-effekt. Meningsmålinger synes generelt at få flere til at stemme på det parti, der står stærkt i meningsmålingen. Der er imidlertid to problemer ved at drage en så entydig konklusion på baggrund af den eksisterende litteratur.

For det første er det meget svært at adskille en negativ bandwagon-effekt fra en positiv underdog-effekt, idet hypoteserne giver modsatrettede forudsigelser

ved en negativ meningsmåling. Hvis vælgerne eksempelvis ser i en meningsmåling, at Socialdemokraterne går to procentpoint tilbage, og det får 1 pct. af de vælgere, der havde tænkt sig at stemme på Socialdemokraterne, til ikke at stemme socialdemokratisk, betyder det så, der ikke er nogen underdog-effekt? Det kan man ikke sige med sikkerhed, idet fraværet af en underdog-effekt måske ville have betydet 3 pct. tilbagegang for Socialdemokraterne. Selvom vi finder tegn på den ene mekanisme, kan vi ikke udelukke, at den anden eksisterer. Vi kan blot konstatere, at den i gennemsnit er større end den anden effekt. Den samme udfordring vil vi stå overfor i vores studie, og vi vil derfor kun kunne sige noget om, hvilken effekt der er størst, snarere end hvilke effekter er til stede. Empirisk set er dette også yderst relevant, idet det giver et indtryk af, hvordan den gennemsnitlige vælger vil blive påvirket af at blive præsenteret for en meningsmåling.

Det andet problem er særligt relevant i forhold til den indeværende artikels formål, som er at undersøge effekten af meningsmålinger i en *dansk* kontekst. Der synes at være stor variation i den relative styrke af bandwagon- og underdog-effekterne. I nogle tilfælde synes underdog-effekten at dominere, i flere tilfælde synes bandwagon-effekten at dominere, og i nogle tilfælde synes ingen af dem at dominere. Det gør det enormt svært at afgøre, hvad vi ville forvente i en dansk kontekst, hvor der ikke er foretaget nogle empiriske studier af effekten af meningsmålinger. Det problem understreger vigtigheden af at undersøge den relative styrke af underdog- og bandwagon-effekten i en dansk kontekst. Det er nemlig umuligt direkte ud fra den eksisterende litteratur at komme med et særligt kvalificeret bud på, hvilken effekt man vil finde.<sup>2</sup>

## Undersøgelsesdesign

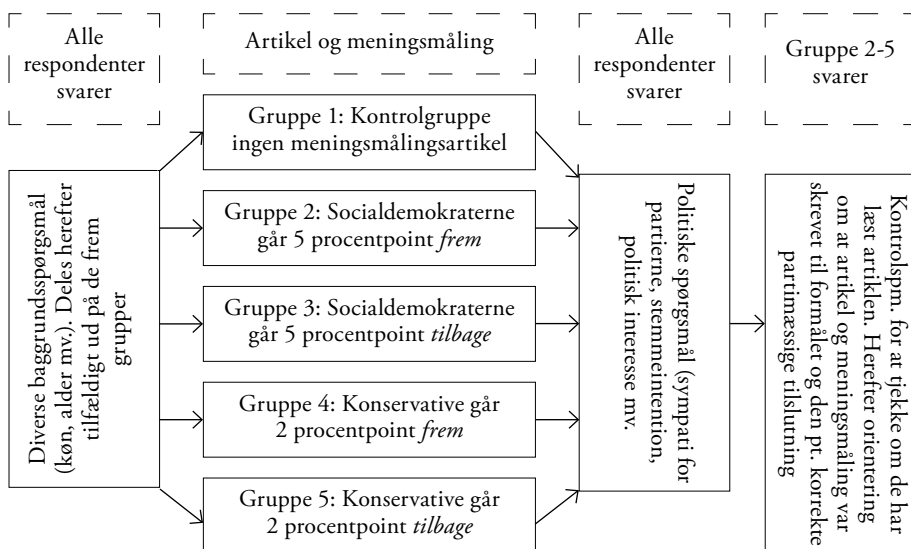
Respondenterne i vores eksperiment udgør et tilnærmelsesvist demografisk repræsentativt udsnit af vælgerne mellem 18 og 74 år, og survey-eksperimentet er gennemført som en onlinesurvey i YouGovs internetpanel. Survey-eksperimentet blev gennemført i perioden 10.-28. januar 2014. Der er udsendt 6.941 e-mailinvitationer til danske statsborgere mellem 18-74 år om at deltage i undersøgelsen, hvoraf 3.011 respondenter har gennemført hele undersøgelsen. Svarprocenten er dermed 43,4 pct., hvilket er tilfredsstillende for denne type undersøgelse. I analyserne er der kun medtaget besvarelser for dem, der har svaret på hele spørgeskemaet.<sup>3</sup>

Respondenterne er tilfældigt blevet inddelt i fem grupper. Fire af grupperne har læst hver deres korte fiktive avisartikel med en meningsmåling (disse kaldes for stimuligrupper). Den sidste gruppe læste ikke en artikel (denne kaldes for kontrolgruppe). Efterfølgende har alle respondenter svaret på en række iden-

tiske spørgsmål, herunder hvilket parti de ville stemme på, hvis der var valg i morgen. Ved at sammenligne svarene mellem kontrolgruppen og de fire stimuligrupper kan vi undersøge effekten af at læse en kort avisartikel med en meningsmåling i forhold til ikke at læse nogen. Den væsentligste styrke ved metoden er, at vi præcist kan isolere effekten af at læse en artikel med en meningsmåling uden ”støj” fra andre kilder. Vi kan altså være ret sikre på, at hvis der er forskelle mellem kontrol- og stimuligrupper, så er disse forskelle forårsaget af avisartiklen med den dertilhørende meningsmåling.

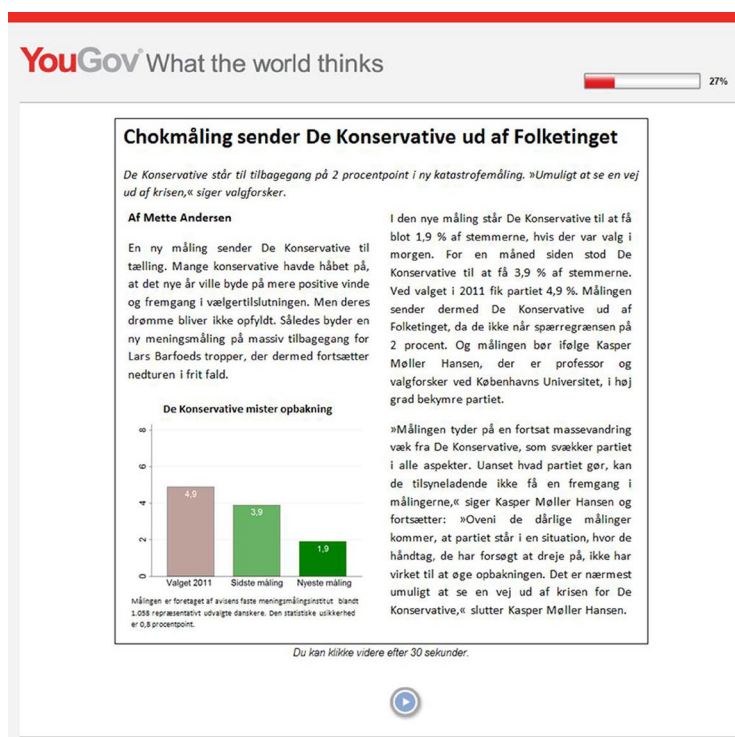
Det er i den forbindelse vigtigt at være opmærksom på, at vi ikke kan isolere effekten af hverken meningsmålingen eller artiklen. De to elementer præsenteres i sammenhæng med hinanden, og der er derfor ikke tale om en ren meningsmålingseffekt. Som beskrevet i indledningen har vi valgt at præsentere meningsmålingen i sammenhæng med en kort artikel om målingen, da det er sådan, målinger typisk vil blive præsenteret i virkeligheden. Det er sjældent, at der blot publiceres en meningsmåling uden en dertilhørende tekst, der vinkler målingen journalistisk. Dette giver selvfølgelig den begrænsning, at vi ikke direkte kan afgøre, om det er det positive eller negative resultat af meningsmålingen eller den journalistiske vinkling, der giver en effekt. Figur 1 viser i overordnede træk, hvordan eksperimentet er opbygget.

Figur 1: Undersøgellesdesign



Figur 1 viser, at kontrolgruppen ikke har modtaget en stimulus. I gruppe 2 er Socialdemokraterne gået 5 procentpoint frem i artiklen, imens de i gruppe 3 er gået 5 procentpoint tilbage i artiklen. I gruppe 4 er De Konservative gået 2 procentpoint frem, imens de i gruppe 5 er gået 2 procentpoint tilbage og derved kommer under spærregrensen på 2 pct. Der er valgt forskellige størrelse i bevægelserne for de to partier for at sikre, at bevægelserne ikke virker overdrevne, men samtidig har vi villet sikre, at bevægelserne faktisk er bemærkelsesværdige i forhold til partiets størrelse. De små partier bevæger sig typisk mindre, idet deres vælgermæssige udgangspunkt er lavere, hvilket er med til at bekræfte realismen i bevægelserne. Artiklerne var layoutet som rigtige avisartikler, og fire politiske journalister fra forskellige aviser havde læst og kommenteret artiklerne og sagt god for, at lignende artiklerne kunne være offentliggjort i virkeligheden. Figur 2 viser tilbagegangsartiklen for De Konservative. Den findes også sammen med de øvrige stimuli i online-appendikset (se også Dahlgaard et al., 2014).

Figur 2: Tilbagegangsartikel for De Konservative



Hypoteserne bag valget af de fire stimuliartikler bygger på bandwagon- og underdog-effekter. Tillige valgte vi at teste effekten på et lille (De Konservative) og et stort parti (Socialdemokraterne) for at have mulighed for at drage bredere konklusioner.

For at kunne generalisere undersøgelsens fund er det centralt, at artiklerne er så virkelighedstro som muligt. Det er sket ved, at artikeloverskrifterne er hentet fra eller ligger tæt op ad tidligere ægte avisartikler. Endvidere bevæger tilslutningen til partierne i de fiktive meningsmålinger sig omkring den opbakning, som de ifølge Søren Risbjerg Thomsens vægtede gennemsnit for Altinget.dk reelt havde på tidspunktet for undersøgelsen. Yderligere er udsvingenes størrelse realistiske i den forstand, at de kan findes i løbende meningsmålinger.

Efter at have læst avisartiklerne, er respondenterne blevet spurgt om en række forskellige spørgsmål, herunder hvem de ville stemme på, hvis der var valg i morgen, deres sympati for hvert enkelt parti i Folketinget, samt hvor sandsynligt det er, at de ville stemme på hvert enkelt parti i Folketinget (hele spørgeskemaet fremgår af Dahlgaard et al. 2014 og online-appendikset). For at sikre, at respondenterne har læst meningsmålingen og de korte artikler, har de først kunne klikke videre efter 30 sekunder. Derudover er undersøgelsens sidste spørgsmål en kontrol af, hvorvidt respondenterne har læst et minimum af artiklen, idet de her skal gengive information fra den læste avisartikel. Det var ikke muligt for respondenterne at klikke tilbage i skemaet og ændre deres svar eller læse artiklen på ny. Ud af de 2.407 respondenter som havde set artiklerne (kontrolgruppen fra regnet, da de ikke fik nogen artikel af se), svarede 89 pct. korrekt og 11 pct. forkert eller "ved ikke" på spørgsmålet i forhold til, hvilken artikel de var blevet præsenteret for. Langt størstedelen havde altså læst artiklen tilstrækkeligt til at de kunne gengive indholdet af overskriften og blev på den måde med sikkerhed eksponeret for et signal om stor tilbage- eller fremgang for Socialdemokraterne eller De Konservative. Efter at have svaret på det spørgsmål blev respondenter informeret om, at meningsmålingerne og artiklerne var designet af forfatterne.<sup>4</sup>

## Analyse

Analysen er en række simple sammenligninger af de eksperimentelle grupper. Det skyldes, at artiklerne er tildelt uafhængigt af alle bagvedliggende variable, og den eneste systematiske forskel imellem grupperne er derfor, hvilken artikel de har modtaget. For at kontrollere, om dette faktisk er tilfældet, har vi foretaget et randomiseringstjek. Det viste, at der ikke er tegn på skævheder i randomiseringen i forhold til køn ( $\chi^2(4) = 5$ ,  $p = 0,28$ ), aldersgruppe ( $\chi^2(12) = 8,8$ ,  $p = 0,72$ ), uddannelse ( $\chi^2(32) = 26,4$ ,  $p = 0,75$ ), samt hvad respondenterne stemte

til folketingsvalget i 2011 ( $\chi^2(52) = 45$ ,  $p = 0,73$ ), hvorfor survey-eksperimentet burde give et retvisende billede af effekten af at blive eksponeret for de forskellige artikler.

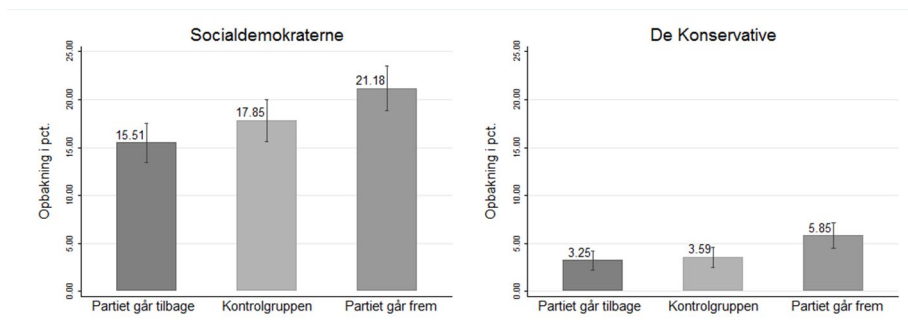
For at undersøge om meningsmålinger påvirker vælgerne, sammenligner vi respondenternes svar på tre spørgsmål, der afdækker partiets popularitet. Vi ser således på, om artiklerne påvirker modtagernes svar på spørgsmålene om, (1) hvad de ville stemme, hvis der var folketingsvalg i morgen, (2) sandsynligheden for at stemme på partiet og (3) sympatien for partiet. Grunden til, at vi har valgt disse tre spørgsmål, er, at tidligere forskning har vist, at partivalg vil være det sværeste at påvirke med meningsmålinger, idet partivalg for mange er bundet op på en række ideologiske og holdningsmæssige faktorer, som umiddelbart synes svære at ændre med en enkelt meningsmåling (Stubager, Hansen og Andersen, 2013). Tillige ligger der også en adfærdsmæssig dimension i partivalg, idet de fleste vælgere med ét konkret kryds ved tidligere valg ud for et parti eller kandidat har manifesteret og bekræftet deres partivalg. Samtidig kan man have en hypotese om, at partisympati kan være lettere at påvirke, da det i højere grad kan være bundet op på følelser for partiet og i mindre grad bundet op på stærke ideologiske og holdningsmæssige faktorer. Endelig forventer vi, at meningsmålingens effekt på sandsynligheden for at stemme på partiet ligger et sted imellem de to andre spørgsmål.

Vi sammenligner deltagernes svar på disse tre spørgsmål på tværs af tre grupper. Dem der har modtaget en avisartikel med en meningsmåling, der giver partiet fremgang; dem der har modtaget en avisartikel med en meningsmåling, der giver partiet på tilbagegang, og kontrolgruppen. Med andre ord er den afhængige variabel tilslutningen til Socialdemokraterne eller De Konservative og de uafhængige variable er to dummyvariable (fremgang eller kontrol) (tilbagegang eller kontrol). Vi kigger altså ikke på effekten af socialdemokratisk tilbagegang på De Konservatives popularitet og omvendt, men på effekten på de enkelte partier hver for sig. Der er ca. 600 respondenter i hver gruppe, og ca. 30 i hver gruppe har ikke ønsket at svare på de spørgsmål, vi er interesserede i. I alt giver det ca. 1.700 respondenter i hver sammenligning.

Figur 3 viser i venstre side tilslutningen til Socialdemokraterne, når respondenterne har læst den socialdemokratiske fremgangsartikel eller tilbagegangsartikel. I højre side er det tilsvarende for De Konservative. Hver søjle viser partiets tilslutning i procent, og linjerne omkring niveauet angiver 95 procents konfidensintervaller.

I kontrolgruppen er tilslutningen til Socialdemokraterne 18,1 pct., mens den er 2,4 procentpoint lavere, dvs. 15,7 pct., i gruppen, der har læst tilbagegangsartiklen. I gruppen, der har læst fremgangsartiklen, er den 3,4 procentpoint

Figur 3: Effekten af meningsmålinger på partivalg



Søjlerne viser gennemsnit for den pågældende gruppe, vertikale streger viser 95 pct. konfidensintervaller. Respondenterne blev spurgt: "Hvis der var folketingsvalg i dag, hvilket parti ville du så stemme på?" Svarmulighederne var de partier, der er repræsenteret i Folketinget, Kristendemokraterne samt forskellige muligheder uden angivelse af parti (fx ved ikke eller havde ikke stemmeret). Se hele spørgeskemaet i online-appendikset.

højere end i kontrolgruppen, hvilket svarer til en tilslutning på 21,5 procentpoint. Forskellene viser en bandwagon-effekt, idet de vælgere, som ser fremgangsartiklen, stemmer mere socialdemokratisk end de vælgere, som ikke ser fremgangsartiklen, samtidig med at vælgere, der præsenteres for tilbagegangsartiklen stemmer mindre socialdemokratisk. Forskellen imellem fremgangsartiklen og tilbagegangsartiklen er statistisk signifikant ( $p = 0,007$ , ensidet<sup>5</sup>). Imidlertid er hverken forskellen mellem tilbagegangsartiklen og kontrolgruppen ( $p = 0,14$ , ensidet) eller kontrolgruppen og fremgangsartiklen statistisk signifikant ( $p = 0,075$ , ensidet). Imidlertid er retningen på begge forskelle i overensstemmelse med bandwagon-effekten. Noget tyder altså på, at bandwagon-effekten var større end underdog-effekten blandt dem, der blev præsenteret for en meningsmåling om Socialdemokraterne.

For De Konservative peger forskellen mellem kontrolgruppen og fremgangsartiklen i samme retning som for Socialdemokraterne (jf. figur 3, højre side). Som for Socialdemokraterne er forskellen mellem tilbage- og fremgangsartiklen statistisk signifikant ( $p = 0,016$ , ensidet). Vi finder altså en statistisk signifikant bandwagon-effekt for både små og store partier. For De Konservative er forskellen mellem kontrolgruppen og fremgangsartiklen statistisk signifikant ( $p = 0,033$ , ensidet), men forskellen mellem tilbagegangsartiklen og kontrolgruppen er ikke signifikant ( $p = 0,376$ , ensidet). Ligesom for Socialdemokraterne synes konklusionen altså at være, at underdog-effekten er domine-

ret af bandwagon-effekten. Vælgerne stemmer med meningsmålingerne. Ikke imod dem.

Ikke alle forskellene ovenfor var statistisk signifikante. Kun én af de fire meningsmålinger, den der sendte de Konservative frem, gav resultater, hvor modtagergruppens svar var statistisk signifikant forskellige fra kontrolgruppens på et 5 pct. signifikansniveau. Derfor bør man være varsom med at tolke for hårdt på enkelte resultater. Vi finder det dog betryggende, at der var signifikant forskel på henholdsvis fremgangs- og tilbagegangsartiklerne, og at resultaterne på tværs af de fire stimuligrupper peger i samme retning. De afviser, at underdog-effekten skulle være dominerende, og antyder i stedet, at bandwagon-effekten er dominerende. Yderligere viser bagvedliggende analyser, at effekterne er stærkere og tydeligere for de respondenter (89 pct. af alle i stimuligrupperne), der var i stand til at gengive overskriften fra den præsenterede artikel til sidst i undersøgelsen. For at undersøge robustheden af resultaterne undersøger vi i det følgende afsnit, hvordan fremgangs- og tilbagegangsartiklerne påvirker vælgerne på to andre, relaterede afhængige variable.

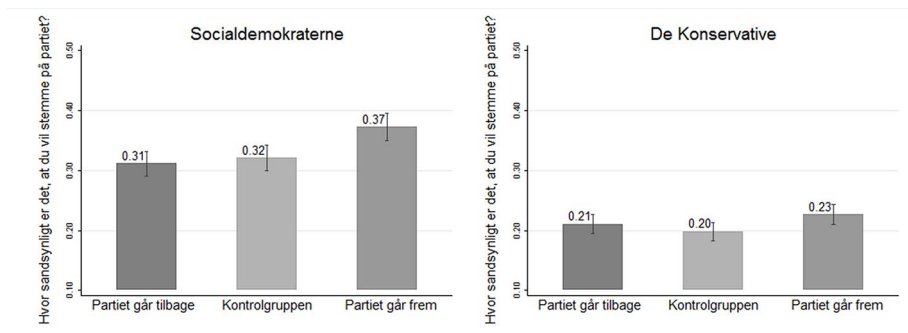
## Effekten på partisympati samt sandsynligheden for at stemme på partiet

Som tidligere nævnt har vi også undersøgt effekten af avisartiklerne på to andre spørgsmål. I figur 4 ses effekten på sandsynligheden for at ville stemme på partiet, mens effekten på partisympati kan ses i figur 5.

Sandsynlighed for at stemme socialdemokratisk og sympati for Socialdemokraterne viser samme billede som for partivalg i figur 3. Fremgangsartiklen øger sandsynligheden for at stemme på partiet og sympatien for partiet. Sandsynligheden øges ved fremgangsartiklen med 0,05 på en skala fra 0 til 1, hvor 0 angiver "slet ikke sandsynligt" og 1 angiver "meget sandsynligt". Denne effekt er signifikant ( $p = 0,010$ , ensidet). Sympatien øges med 0,03 på en skala fra 0, "meget dårligt", til 1, "meget godt". Forskellen er statistisk signifikant ( $p = 0,040$ , ensidet). Tilbagegangsartiklen reducerer sandsynligheden for at ville stemme på partiet med 0,01 ( $p = 0,33$ , ensidet) og sympatien med 0,02 ( $p = 0,12$ , ensidet). Begge effekter er statistisk insignifikante, men de peger i samme retning som effekten på partivalg. Der er imidlertid statistisk signifikant forskel mellem tilbage- og fremgangsartikler for både sympati og sandsynlighed for at stemme ( $p < 0,01$ , ensidet). Ligesom ovenfor synes der altså ikke at være tegn på sympatiopbakning til et parti, der oplever modgang. Det viser atter, at underdog-effekten ikke kan identificeres, og hvis den eksisterer, så er den domineret af bandwagon-effekten. Der er således tegn på opbakning til bandwagon-hypotesen for disse to afhængige variable.

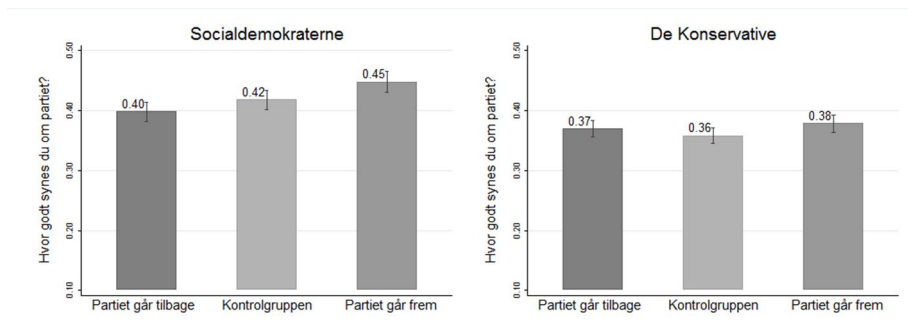


Figur 4: Effekten af meningsmålinger på sandsynlighed for at stemme på partiet



Søjler viser gennemsnit for den pågældende gruppe, vertikale streger viser 95 pct. konfidensintervaller. Respondenterne blev spurgt for hvert af partierne: "Hvor sandsynligt er det, at du kunne finde på at stemme på hvert af følgende partier?" For hvert parti svarede de på en 11-punkts skala fra 0 'Slet ikke sandsynligt' til 10 'Meget sandsynligt'. Respondenterne kunne derudover svare "Kender ikke partiet" eller "Ved ikke". Svarskalaen er reskaleret i figuren til at være fra 0 til 1.

Figur 5: Effekten af meningsmålinger på sympati for partiet



Søjler viser gennemsnit for den pågældende gruppe, vertikale streger viser 95 pct. konfidensintervaller. Respondenterne blev spurgt for hvert af partierne: "Hvor godt eller dårligt synes du om de enkelte partier?" For hvert parti svarede de på en 11-punkts skala fra 0 'Meget dårligt' til 10 'Meget godt'. Respondenterne kunne derudover svare "Ved ikke". Svarskalaen er reskaleret i figuren til at være fra 0 til 1.

For De Konservative resulterer fremgangsartiklen i lignende resultater. Sandsynligheden for at stemme på partiet øges med 0,03 på skalaen fra 0 til 1 (jf. figur 4, højre side). Det er også statistisk signifikant ( $p = 0,04$ , ensidet). Endelig øges sympatien med 0,02, om end denne effekt ikke er statistisk signifikant ( $p = 0,078$ , ensidet) (jf. figur 5, højre side). Dette er altså delvis opbakning til bandwagon-hypotesen.

Til gengæld viser effekten af tilbagegangsartiklen en anden tendens, end vi så ved partivalg. Både sandsynligheden for at stemme konservativt og sympatien for De Konservative er højere i gruppen, der har modtaget tilbagegangsartiklen, end blandt dem, der er i kontrolgruppen. Effekten er langt fra statistisk signifikant, men vi kan her ikke afvise en underdog-effekt, hvor vælgerne støtter op om det parti, som går tilbage. Tendensen til en positiv underdog-effekt findes kun for De Konservative og kun, når vi måler med partisympati og sandsynligheden for at stemme konservativt. Forskellene er dog beskedne og statistisk insignifikante i begge tilfælde ( $p = 0,21$  for sympati,  $p = 0,22$  for sandsynlighed for at stemme konservativt; ensidet). Forskellen mellem tilbage- og fremgangsartiklerne er ligeledes statistisk insignifikante for begge variable.

Samlet findes der i de tre ud af otte analyser statistisk signifikant opbakning til bandwagon-hypotesen, imens der i tre af analyserne er tendens i samme retning. Findes underdog-effekten, er den oftest mindre end bandwagon-effekten. Det harmonerer med de tidligere analyser af partivalg, hvilket øger vores sikkerhed i forhold til, hvilken effekt præsentationen af meningsmålinger har på vælgerne. Endelig er det værd at nævne, at der ikke er statistisk signifikante forskelle i forhold til, hvem der bliver påvirket af meningsmålingsartiklerne. Det er eksempelvis ikke i særlig grad højt- eller lavtuddannede, som påvirkes af artiklerne (for uddybning, se Dahlgaard et al., 2014).

## Konklusion og perspektivering

For at blive klogere på, hvordan danske vælgere reagerer på meningsmålinger, gennemførte vi et survey-eksperiment, hvor vælgerne enten læste en artikel med en tilbagegangs- eller fremgangsmåling eller ikke læste en artikel (kontrolgruppen). Overordnet kan vi se, at alle tre afhængige variable påvirkes i samme retning af at læse en artikel om en meningsmåling. Vælgerne partivalg, sandsynligheden for at stemme på et parti og sympati for et parti bliver alt sammen påvirket på ganske konsistent vis af artiklerne.

For både Socialdemokraterne og De Konservative er der en statistisk signifikant positiv effekt af at læse en fremgangsartikel på samtlige af vores afhængige variable. Yderligere finder vi, at vælgerne målt på de fleste variable tenderer til at forlade et parti, der oplever tilbagegang. Selvom de enkelte effektstørrelser

er små og i nogle tilfælde statistisk insignifikante, er det samlede billede relativt klart: Hvis underdog-effekten findes, så er den svagere end den negative bandwagon-effekt. Omvendt er det samlede billede, at der er en bandwagon-effekt. Vælgerne hopper tilsyneladende med på det vindende hold for både små og store partier, imens de forlader den synkende skude, når partiet står til at gå tilbage.

En central overvejelse omhandler undersøgelsens økologiske validitet. Altså i hvilket omfang resultaterne fra den unægtelig kunstige survey-situation kan overføres til en naturlig situation, hvor en artikel skal kæmpe om vælgerens opmærksomhed med mange andre medieindtryk. Hvis man starter med den modige antagelse, at den økologiske validitet er i top, og effekterne kan overføres direkte til et folketingsvalg, er implikationerne betydelige: Hos en gruppe vælgere, der har modtaget en historie om, at Socialdemokraterne går frem med 5 procentpoint, er opbakningen til partiet 5,7 procentpoint højere end blandt en gruppe vælgere, der har modtaget en historie om, at partiet går tilbage. For De Konservative er forskellen 2,7 procentpoint. Antager man, at en sådan effekt kan generaliseres til et rigtigt folketingsvalg, er det en forskel på ti mandater for Socialdemokraterne og fem mandater for De Konservative under forudsætning af, at *alle* vælgerne har set meningsmålingen. Det er betydelige effekter, men der er en række forhold, som gør, at det er usandsynligt, at effektstørrelserne vil være de samme og overføres en-til-en fra artiklen til den virkelige verden.

For det første er resultaterne tilvejebragt i en situation, hvor deltagerne har modtaget en artikel og umiddelbart derefter angivet, hvem de ville stemme på. Man kan ikke konkludere, at effekterne vil have samme størrelse ved en rigtig meningsmåling. For at det skulle være tilfældet, ville det for det første kræve, at alle vælgerne faktisk har set meningsmålingen. Det er ikke realistisk. Snarere må man forvente, at størstedelen af vælgerne ikke læser en artikel og en meningsmåling i et givet medie. For det andet skal man huske på, at et survey-eksperiment er en kunstig og rendyrket situation, hvor der ikke kommer forstyrrende elementer i vejen for effekterne. I virkelighedens verden vil der være langt højere konkurrence om vælgerens opmærksomhed end i vores eksperiment. I en valgkamp vil der således være mange forskellige meningsmålinger, og de målinger, der kommer frem, vil blive udlagt på forskellige måder af politiske journalister og kommentatorer. Som vi nævnte i indledningen var der 358 historier om meningsmålinger i løbet af 2011-valgkampen (Hansen, 2014: 125). Disse to forhold svækker den økologiske validitet betydeligt.

Det er ikke muligt præcist at sige, hvor meget af effekten der ville kunne findes i den virkelige verden. Det er en central begrænsning ved survey-

eksperimenter som sådan og således ikke kun en udfordring for vores studie. Survey-eksperimenter leverer en stærk intern validitet, men er udfordret på den økologiske validitet. Hvis man skulle bevare stærk intern validitet og øge den økologiske validitet, kunne man gennemføre et felteksperiment i forbindelse med et valg. Det ville dog næppe blive anset som etisk forsvarligt, idet der er en reel risiko for at påvirke valgresultatet ved bevidst at manipulere med information i valgdækningen. Et survey-eksperiment med en så realistisk stimulus som muligt er derfor nok det bedste og mest realiserbare bud på et forskningsdesign, der kan svare på, hvilken effekt meningsmålinger har.

Som beskrevet ovenfor er deltagerne i eksperimentet repræsentative for vælgerne på en række variable som køn, alder (fem kategorier), region (fem regioner) og partivalg i 2011. Stikprøveudvælgelsen er foretaget via kvotasampling i YouGovs onlinepanel. Det ændrer ikke ved, at de kan være ikke repræsentative på andre variable. Det stiller spørgsmål ved den eksterne validitet, for i hvilken grad kan vi være sikre på, at de effektestimater, vi finder her, vil være generaliserbare til personer, der ikke deltager i internetsurveys? Det kan vi ikke, men på den anden side er det også umuligt at afgøre, om de skulle være mere eller mindre modtagelige over for stimuli. Vi har ingen teoretisk forventning om, at det ene eller det andet skal være tilfældet. Eller om de er nøjagtig lige så modtagelige som dem, der kan finde på at deltage. Derfor må vi nøjes med at betragte det som en kilde til usikkerhed uden nærmere at kunne angive retningen på denne usikkerhed.

Som det blev nævnt i indledningen, er en mulig regulering af offentliggørelsen af meningsmålinger og exitpolls løbende til debat. Selvom vi i analyserne har undersøgt meningsmålinger, har vi ingen grund til at forvente, at effekten af exitpolls vil være væsentligt anderledes. I tilfælde af at aktører påtænker at anvende artiklens konklusioner i debatten om offentliggørelse af meningsmålinger og exitpolls, finder vi det nødvendigt at gøre opmærksom på en række forhold. For det første er det væsentligt at huske på, at meningsmålinger langt fra er det eneste element, der indgår i en valgkamp. Vores eksperiment viser, at det kan have en reel effekt, selvom den kunstige eksperimentelle situation medfører, at effekten næppe vil være så stor i virkeligheden. Hvis der vitterligt er en effekt af meningsmålinger, kan et argument for regulering således være, at man ikke ønsker, at meningsmålinger skal påvirke valgets udfald. Det er ikke den slags information, som man kan ønske sig, at vælgerne baserer deres beslutninger på.

På den anden side kan man hurtigt komme ind i en gråzone. For det er oplagt, at en række andre typer af lignende journalistik også påvirker vælgerne. Eksempelvis viser en tysk undersøgelse, at borgere bliver mere påvirket af vox-

pops end af meningsmålinger (Daschmann, 2000). Hvis det er tilfældet, skal man så også regulere brugen af voxpops op til valget? Eller hvad med politiske analyser af, hvem der står stærkest? Det kan være svært at se, hvor grænsen skal trækkes.

Et andet argument for at offentliggøre meningsmålinger er, at de styrker den politiske journalistik ved at give et ekstra input i en pluralistisk medievirkelighed, hvor partier, politikere, kommentatorer, interesseorganisationer og menigmand udtaler sig. I forlængelse heraf er det værd at huske på, at en kvalitetsmeningsmåling er et videnskabeligt værktøj, der indfanger folkestemningen bedre end en voxpop eller en politisk analyse. I den henseende er problemet snarere, at kvaliteten af meningsmålinger og udlægningen af dem ikke altid lever op til den videnskabelige standard, som giver målingerne deres umiddelbare legitimitet. Det kunne man forbedre ved eksempelvis i højere grad at anvende vægtede gennemsnit på tværs af meningsmålinger og sikre oplysninger om målingens kvalitet (sampling, vægtning, datagrundlag mv.) samt den statistiske usikkerhed.

Man kan også overveje de praktiske udfordringer ved en eventuel regulering af meningsmålinger. Nutidens mediebillede er i høj grad digitalt og transnationalt. Hvis man forbyder offentliggørelsen af målinger i Danmark, er spørgsmålet, om målingerne blot vil blive offentliggjort på fx en svensk eller norsk hjemmeside. Det problem kender man fra Frankrig, hvor der er regulering af offentliggørelsen af meningsmålinger, men hvor der offentliggøres exitpolls fra franske valg i blandt andet belgiske og schweiziske medier.

Endelig er et argument for offentlige meningsmålinger, at de giver en lighed i information mellem store og små partier og interesseorganisationer samt vælgerne. Det kan ses som en demokratisk fordel. Uden meningsmålinger vil de store partier og organisationer stadig have råd til selv at få lavet meningsmålinger og på den måde få adgang til dette værdifulde pejlemærke for valgkampen, hvorimod små partier og vælgerne risikerer at blive taberne, da de har færre ressourcer til den slags. Tænker man bredere, end hvordan partierne klarer sig, kan de store interesseorganisationer eksempelvis lave meningsmålinger om enkeltsager, som de så kan bruge over for politikerne til at presse på for politiske forslag. Selvom eksemplerne er forskellige, er det demokratiske problem det samme: Der kan opstå øget ulighed i adgangen til information mellem på den ene side befolkningen og offentligheden, som mister information, mens store partier og interesseorganisationer på den anden side fortsat vil have adgang til denne information.

## Noter

1. Udover bandwagon- og underdog-effekten findes der en mængde forskellige tesser, der kan grupperes under samlebetegnelsen "strategisk stemmeadfærd" (Moy og Rinke, 2012; Irwin og Van Holsteyn, 2008; Donsbach, 2001). Teorier handler om, at vælgerne bruger målinger til at undgå at spille deres stemmer. Man må forvente at se en større brug af strategisk stemmeadfærd i valgsystemer, som fraviger proportionalitetsprincippet, som eksempelvis er tilfældet i Storbritannien (Alvarez, Boehmke og Nagler, 2006), idet flere stemmer (potentielt) går til spille i disse systemer. Af samme grund vil vi også primært fokusere på bandwagon- og underdog-effekten og lade det være op til andre at se på de eventuelle effekter meningsmålinger kan have på strategisk stemmeadfærd i Danmark.
2. Et alternativ til at lave et empirisk studie ville være at se på den relative styrke af bandwagon- og underdog-effekten i lande, hvor vi ville forvente at finde en effekt, der var sammenlignelig. Det vil sige lande, hvor mediasystemet, det politiske system og vælgerne lignede det danske. Selvom det sikkert ville give et godt bud på effekten af meningsmålinger i Danmark, er det vores overbevisning, at det er betydeligt mere brugbart at foretage et studie i den danske kontekst. Tillige skal det nævnes, at vi ikke har kendskab til studier i andre nordiske lande, som kunne danne grundlag for sådan en sammenligning.
3. Vi har også foretaget analyserne hvor vi inkluderer de respondenter, der kun udfyldte en del af skemaet (N = 744). Det ændrer ikke substantielt på effekternes størrelse eller statistiske signifikans. Der var ikke forskelligt frafald for de forskellige eksperimentelle grupper.
4. På den afsluttende skærm stod der: "Mange tak for din deltagelse! Undersøgelsen er en del af et forskningsprojekt ved Institut for Statskundskab på Københavns Universitet. For en god ordens skyld vil vi gøre opmærksom på, at den præsenterede artikel ikke har været bragt i nogen avis – den er i stedet blevet udviklet særligt til forskningsprojektet, for at få en forståelse for hvordan avisartikler kan påvirke danskernes svar i meningsmålinger. Socialdemokratiet står netop nu til ca. 22,3 pct. af stemmerne i et gennemsnit af de seneste meningsmålinger, mens De Konservative står til 4,5. Med venlig hilsen YouGov".
5. Vi anvender gennem hele artiklen ensidede test, idet vi har retningsbestemte hypoteser.

## Taksigelse

Tak til Danmarks Radio for finansiering af dataindsamlingen. Forskningsdesign, spørgeskema, analyser og konklusioner er alene forfatterens ansvar. Tak til Rasmus Tue Pedersen, Asmus Leth Olsen, Toril Aalberg, Rune Slothuus og de to anonyme reviewere for konstruktive kommentarer på en tidligere version.

Data er tidligere anvendt i arbejdspapiret Dahlgaard et al. (2014), hvor der også findes uddybende analyser. Tilbageværende fejl og mangler er udelukkende vores.

## Litteratur

- Alvarez, R. Michael, Frederick J. Boehmke og Jonathan Nagler (2006). Strategic voting in British elections. *Electoral Studies* 25 (1): 1-19.
- Ansolabehere, Stephen og Shanto Iyengar (1994). Of horseshoes and horse races: Experimental studies of the impact of poll results on electoral behavior. *Political Communication* 11 (4): 413-430.
- Bolvinkel, Morten (2014). Uventet melding fra S: Stem på Bendt Bendtsen. *TV2*, 5. maj.
- Brady, Henry og John McNulty (2011). Turning out to vote: The costs of finding and getting to the polling place. *American Political Science Review* 105 (1): 115-134.
- Ceci, Stephen J og Edward L. Kain (1982). Jumping on the bandwagon with the underdog: The impact of attitude polls on polling behavior. *Public Opinion Quarterly* 46 (2): 228-242.
- Dahlgaard, Jens Olav, Jonas Hedegaard Hansen, Kasper Møller Hansen og Martin Vinæs Larsen (2014). *Hvordan påvirkes vælgerne af meningsmålinger?: Rapport om effekten af meningsmålinger på danskernes stemmeadfærd og sympati for partierne*. København: Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Daschmann, Gregor (2000). Vox pop & polls: the impact of poll results and voter statements in the media on the perception of a climate of opinion. *International Journal of Public Opinion Research* 12 (2): 160-181.
- Donsbach, Wolfgang (2001). *Who's Afraid of Election Polls?: Normative and Empirical Arguments for the Freedom of Pre-election Surveys*. Amsterdam: Foundation for Information.
- Erikson, Robert S. og Laura Stoker (2011). Caught in the draft: The effects of Vietnam draft lottery status on political attitudes. *American Political Science Review* 105 (2): 221-237.
- Gallup, George og Saul Forbes Rae (1940). Is there a bandwagon vote? *Public Opinion Quarterly* 4 (2): 244-249.
- Gerber, Alan S, Gregory A. Huber, David Doherty og Conor M. Dowling (2011). The big five personality traits in the political arena. *Annual Review of Political Science* 14: 265-287.
- Hansen, Kasper Møller (2014). Mediernes meningsmålinger, pp. 119-132 i Kasper Møller Hansen og Karina Kosiara-Pedersen (red.), *Folketingsvalgkampen 2011 i perspektiv*. København: DJØF forlag.

- Hardmeier, Sibylle (2008). The effects of published polls on citizens, pp. 504-513 i *The SAGE Handbook of Public Opinion Research*. Los Angeles: Sage.
- Irwin, Galen A. og Joop J. Van Holsteyn (2008). What are they waiting for? Strategic information for late deciding voters. *International Journal of Public Opinion Research* 20 (4): 483-493.
- Lau, Richard R. og David P. Redlawsk (2001). Advantages and disadvantages of cognitive heuristics in political decision making. *American Journal of Political Science* 45 (4): 951-971.
- Leibenstein, Harvey (1950). Bandwagon, snob, and Veblen effects in the theory of consumers' demand. *The Quarterly Journal of Economics* 64 (2): 183-207.
- Michniewicz, Kenneth S. og Joseph A. Vandellos (2013). The attractive underdog. When disadvantage bolsters attractiveness. *Journal of Social and Personal Relationships* 30 (7): 942-952.
- Mondak, Jeffery J. (2010). *Personality and the Foundations of Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moy, Patricia og Eike Mark Rinke (2012). Attitudinal and behavioral consequences of published opinion polls, pp. 225-245 i Christina Holtz-Bacha og Jesper Strömbäck (red.), *Opinion Polls and the Media: Reflecting and Shaping Public Opinion*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pedersen, Rasmus Tue (2014). News media framing of negative campaigning. *Mass Communication and Society* 17 (6): 898-919.
- Pettit, Nathan C., Niro Sivanathan, Eric Gladstone og Jennifer Carson Marr (2013). Rising stars and sinking ships consequences of status momentum. *Psychological Science* 24 (8): 1579-1584.
- Restrepo, Juan M., Rosalyn C. Rael og James M. Hyman (2009). Modeling the influence of polls on elections: a population dynamics approach. *Public Choice* 140 (3-4): 395-420.
- Sandvik, Siv, Ellen Viseth, Cato Fossen og Rolf Jakobsen (2013). Krisemåling kaster Lysbakken ut av tinget. *NRK*, 16. august.
- Simon, Herbert A. (1954). Bandwagon and underdog effects and the possibility of election predictions. *Public Opinion Quarterly* 18 (3): 245-253.
- Stubager, Rune, Kasper Møller Hansen og Jørgen Goul Andersen (2013). *Krisevalg. Økonomien og Folketingsvalget 2011*. København: DJØF forlag.
- Aalberg, Toril og Peter Van Aelst (2014). Who is afraid of preelection polls? How perceptions of polls influence support for polling regulations among elites. *International Journal of Public Opinion Research* 26 (4): 517-530.



Søren Kjær Foged

# Årsager til konkurrenceudsættelse i danske kommuner, 2007-2013: fra generelle til sektorafhængige forklaringer

Hvad forklarer danske kommuners konkurrenceudsættelse? Teorien identificerer fire hovedfaktorer bag konkurrenceudsættelse i form af økonomisk pres, kommunistørrelse, administrationsprofessionelle og ideologi, men dansk kommune-forskning har indtil videre fundet modstridende resultater for sammenhængen mellem de fire faktorer og brugen af private leverandører. Denne artikel bygger ovenpå eksisterende forskning ved at opstille sektorafhængige hypoteser for sammenhængen mellem hovedfaktorerne og konkurrenceudsættelse, der testes på fire teoretisk udvalgte sektorer, byudvikling og miljø, vejbelægning, hjemmehjælp og beskæftigelse. Hypoteserne testes med OLS-regressioner på hver af de fire sektorer med data fra 2007 til 2013 for alle 98 danske kommuner. Artiklen finder, at effekten af økonomisk pres, kommunistørrelse og ideologi varierer signifikant på tværs af sektorer, hvorimod effekten af administrationsprofessionelle ikke synes at være sektorafhængig.

**Effekter og årsager i danske kommuners konkurrenceudsættelse**  
Ambitionen om at effektivisere offentlig service ved at inddrage private leverandører har stået højt på forvaltningsdagsordenen siden slutningen af 1970'erne (Pollitt og Bouckaert, 2011: 6-7). I Danmark vandt private leverandører øget indpas fra begyndelsen af 1990'erne, og den stigende brug af konkurrenceudsættelse fulgtes af vejledninger og effektanalyser iværksat af skiftende regeringer (Christensen og Petersen, 2010: 248). I takt med at offentlige organisationer imidlertid ikke konkurrenceudsatte så meget som anbefalingerne foreskrev, steg interessen i drivkræfterne bag konkurrenceudsættelse (Udlisteringsrådet, 2005). Ikke mindst de danske kommuner kom i søgelyset som politisk ansvarlige for størstedelen af de konkurrenceudsættelige services i Danmark, og denne interesse synes fastholdt i den danske forvaltningsdebat (Produktivitetskommissionen, 2014).

Også danske forskere har rettet fokus mod faktorer bag konkurrenceudsættelse med generelt modstridende resultater til følge (Christensen, Houlberg og Petersen, 2012: 53). Årsagerne hertil kan ifølge en dansk litteraturgennemgang

skyldes forskellige metoder, samt at ”den hidtidige forskning ikke systematisk har forholdt sig til, at udliciteringsbetingelser og drivkræfter kan variere mellem serviceområder” (Christensen, Houlberg og Petersen, 2012: 53). Denne artikel tager afsæt heri og undersøger årsager til konkurrenceudsættelse på fire forskellige sektorer.

Konkurrenceudsættelse defineres i artiklen som en kommunalt finansieret opgave, hvor der er konkurrence via udbud eller en fritvalgsordning (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2006: 1-6). Definitionen betyder, at konkurrenceudsættelse ikke nødvendigvis involverer private leverandører, men kan være alene mellem offentlige udbydere. I praksis udgør private leverandører dog et hovedelement i konkurrenceudsættelse, særligt ved udbudsbaseret konkurrence (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2006). Artiklen disponeres ved først at gennemgå teorien bag de fire hovedfaktorer og den eksisterende forskning i Danmark. Herefter opstilles sektorafhængige hypoteser, der udledes med baggrund i tre sektorvariable, nemlig styrken af producent- og brugerinteresser, ydelsens produktionsfunktion og den anvendte markedsform. De sektorafhængige hypoteser testes endelig i analysen på fire teoretisk udvalgte sektorer.

## De fire hovedfaktorer og danske forskningsresultater

International forskning i faktorer bag konkurrenceudsættelse identificerer fire hovedfaktorer bag konkurrenceudsættelse: økonomisk pres, lokalregeringens størrelse, interessegruppers styrke og lokalpolitikeres ideologi (Boyne, 1998; Bel og Fageda, 2007, 2009). Faktorerne er også de typisk undersøgte i den danske forskning (Christensen, Houlberg og Petersen, 2012: 47). Teorien foreskriver, at økonomisk pres øger konkurrenceudsættelse, fordi incitamenter til markedsafprøvning stiger, når økonomien strammer til. For kommunestørrelse er den teoretiske forventning mindre entydig, da små kommuner på den ene side kan konkurrenceudsætte for at lade private leverandører indhøste stordriftsfordele og på den anden side kan fravælge konkurrenceudsættelse grundet høje transaktionsomkostninger. Interessegrupper som virksomheder og offentligt ansatte tænkes også at påvirke konkurrenceudsættelse ved lobbyvirksomhed og i deres egenskab af vælgere, mens ideologien hos de ansvarlige politikere forventes at spille en rolle grundet forskelle i troen på samfundsgevinster ved konkurrenceudsættelse (Bel og Fageda, 2009).

I tabel 6 i det supplerende materiale opsummeres danske studier, som kvantitativt undersøger forklaringer bag konkurrenceudsættelse. Overordnet skelnes studier, der på baggrund af registerdata ser på alle kommunens opgaver (Pallesen, 2004; Bhatti, Olsen og Pedersen, 2009; Christensen, 2009; Houlberg og Dahl, 2010; Houlberg, 2012), og studier, der på baggrund af surveydata ser

på et antal udvalgte opgaver (Christoffersen og Paldam, 2003; Hansen, Mols og Villadsen, 2008). Et enkelt studie ser på tværs af sektorer med registerdata (Houlberg, 2012).

Fokuseres først på studier, der betragter alle opgaver med registerdata er billedet, at økonomisk pres i de gamle kommuner var forbundet med mindre konkurrenceudsættelse (Pallesen, 2004; Bhatti, Olsen og Pedersen, 2009; Christensen, 2009), mens der efter strukturreformen hverken identificeres en negativ eller en positiv sammenhæng (Houlberg og Dahl 2010, Houlberg 2012). I forhold til kommunestørrelse er billedet, at indbyggertal overordnet synes ukorreleret med konkurrenceudsættelse. Et enkelt studie undersøger indflydelsen fra interessegrupper og viser, at en bestemt type offentligt ansatte, administrationsprofessionelle, øger brugen af konkurrenceudsættelse (Bhatti, Olsen og Pedersen, 2009: 131-133). Endelig viser litteraturgennemgangen, at ideologi i de tidligste undersøgelser ikke havde signifikant betydning (Pallesen, 2004), men at ideologi synes korreleret med konkurrenceudsættelse efter årtusindskiftet (Bhatti, Olsen og Pedersen, 2009; Christensen, 2009; Houlberg og Dahl, 2010; Houlberg, 2012).

Sammenholdes ovenstående undersøgelser med studier af sektorer under anvendelse af surveydata (Christoffersen og Paldam, 2003; Hansen, Mols og Villadsen, 2008), er fortolkningen, at forskelle i resultaterne, foruden andre metoder, kan forklares med det mere snævre sektorfokus i disse studier. Det eneste studie, der anvender registerdata til at se på sektorafhængige sammenhænge, viser, at sammenhængen mellem de fire hovedfaktorer og konkurrenceudsættelse er forskellig på tværs af sektorer operationaliseret ved de kommunale hovedkonti (Houlberg, 2012). Opsummerende viser litteraturreviewet således et behov for forskning i sektorafhængiges sammenhænge samt et øget fokus på at sikre målingsvaliditet, der tager hensyn til, at fx visse hovedkonti indeholder meget forskelligartede opgaver og markedsformer.

## Sektorafhængige forklaringer

### *Tre modererende variable*

Denne artikel foreslår, at tre variable modererer sammenhængen mellem de fire hovedfaktorer og konkurrenceudsættelse, nemlig styrken af producent- og brugerinteresser, opgavens produktionsfunktion og den konkrete markedsform (Foged, Houlberg og Petersen, 2014: 116).

Med styrken af producent- og brugerinteresser henvises for det første til, at nogle sektorer omgærdes af stærkere politiske interesser end andre sektorer. I forhold til konkurrenceudsættelse er det især producentinteresser, der forventes at påvirke politikernes prioriteringer, idet kommunalt ansatte og deres fagfor-

eninger generelt forventes at modsætte sig konkurrenceudsættelse (Pallesen, 2003: 32; Christoffersen og Paldam, 2003; Pallesen, 2004: 576). Vælgerinteresser kan imidlertid også spille en rolle, idet politikere kan frygte stemmetab hos velorganiserede brugergrupper med koncentrerede interesser (Serritzlew, 2005). I danske kommuner findes de stærkeste producent- og brugerinteresser typisk i sektorer med forholdsvis mange og velorganiserede ansatte, hvor brugerne har relativt koncentrerede interesser, herunder folkeskole, daginstitutioner og ældreområdet, hvorimod bevågenheden er mindre for ydelser, med lavere lønandel, og hvor brugerinteresser er mere diffuse såsom vejområdet (Serritzlew, 2005: 417).

For det andet kan opgavens produktionsfunktion på forskellige sektorer påvirke kommunalpolitikernes incitament til konkurrenceudsættelse. Med produktionsfunktion forstås her produktionsomkostninger til kapital, arbejdskraft og transaktioner ved henholdsvis egenproduktion og konkurrenceudsættelse (Williamson, 1981: 558). Således vil fordelingen af faste og variable produktionsomkostninger påvirke rentabiliteten af den anvendte produktionsform (Bel og Fageda, 2009: 112), ligesom at medfølgende transaktionsomkostninger ved enten kommunal eller privat produktion skal overvejes (Brown og Potoski, 2003). I danske kommuner er der blandt andet skelnet mellem relativt kapitalintensive sektorer vedrørende visse tekniske opgaver og administration over for mere arbejdskraftintensive, borgerrettede opgaver (Houlberg, 1995). Ligeledes kan der differentieres mellem opgaver i forhold til, hvor svære de er at specificere og måle, hvilket kan påvirke transaktionsomkostningerne ved konkurrenceudsættelse (Brown og Potoski, 2003: 444-445).

Endelig kan sektorområdets konkrete markedsform spille en rolle, idet det konkrete formål og den institutionelle ramme for brugen af private leverandører kan påvirke incitament hos kommunalpolitikere, leverandører og brugere (Savas, 1987). I en dansk kontekst er det blandt andet forskellen på udlicitering og fritvalgsordninger, der springer i øjnene. Ved udlicitering er det således kommunalbestyrelsen, der afgør, om en opgave skal udbydes, og hvem der tildeles opgaven, hvorimod det på fritvalgsområdet i sidste ende er borgerne, der træffer leverandørbeslutningen. På fritvalgsområdet drives efterspørgslen således i højere grad af borgerne, samtidig med at konkurrenceudsættelse også formodes at være mere udbudsrevet, da de private leverandører, som en del af deres beslutning om at lade sig godkende, må afgøre, om kommunens borgere udgør et profitabel kundegrundlag (Højlund, 2006; Rostgaard, 2006; Krevi, 2011). Kommunalpolitikerne kan rigtignok påvirke konkurrenceudsættelsen på fritvalgsområdet gennem en række indirekte mekanismer såsom kommu-

nens organisering og fastsættelse af serviceniveau og pris, men kommunalpolitikernes rolle må generelt opfattes som mere begrænset end under udlicitering.

Foruden sondringen mellem udlicitering/udbudsopgaver og fritvalgsordninger kommer også centrale variationer i den konkrete markedsanvendelse, fx om de private leverandører er i direkte konkurrence med den kommunale produktion eller snarere bruges som en buffer til kommunal produktionskapacitet (Rambøll, 2012: 15).

### *Sektorafhængige hypoteser*

Givet de tre modererende variable opstilles herunder sektorafhængige hypoteser for sammenhængen mellem de fire hovedfaktorer. For økonomisk pres forventes sammenhængen at være modereret af styrken af producent- og brugerinteresser samt markedsformen. For udbudsopgaver forventes det således, at økonomisk pres reducerer anvendelsen af private leverandører i sektorer med stærke producent- og brugerinteresser, fordi kommunalt ansatte modsætter sig konkurrenceudsættelse i økonomiske nedgangstider, hvor privat produktion hyppigere anvendes som alternativ, frem for supplement, til kommunal produktion og derfor kan koste kommunale arbejdspladser. Modstanden fra kommunalt ansatte vil derimod være mindre hård under ressourcerigelighed, hvor private leverandører oftere udgør et supplement til kommunal egenproduktion (Pallesen, 2004: 576). I sektorer med relativt svage producent- og brugerinteresser er den forventede sammenhæng imidlertid positiv, idet økonomisk pres på dette område skærper organisationens fokus på omkostninger og derfor tilskynder kommunen til markedsafprøvning. Økonomisk pres for konkurrenceudsættelse findes også på områder med stærkere producent- og brugerinteresser, men forskellen er her, at tilskyndelsen til konkurrenceudsættelse mere end opvejes af de stigende politiske omkostninger ved konkurrenceudsættelse. For fritvalgsområdet påvirkes sammenhængen mellem økonomisk pres og konkurrenceudsættelse af de private aktørers incitamenter til at bedrive virksomhed i kommunen, hvilket igen er mere oplagt, når den økonomiske situation er god, og sandsynligheden for serviceudvidelser og et velstående kundegrundlag stiger. Hypotesen bliver derfor:

H1: På udbudsområdet er økonomisk pres negativt associeret med konkurrenceudsættelse for opgaver med stærke producent- og brugerinteresser og positivt associeret med konkurrenceudsættelsen for opgaver med svage producent- og brugerinteresser. For fritvalgsopgaver er sammenhængen negativ.

For kommunestørrelse foreslås det, at sammenhængen mellem indbyggertal og konkurrenceudsættelse modereres af opgavens produktionsfunktion og markedsformen. For udbudsopgaver synes to sideløbende effekter at være i spil. På den ene side betyder høje faste omkostninger, at små kommuner kan have incitamenter til konkurrenceudsættelse, fordi store kapitalinvesteringer ofte ikke står mål med kommunens produktionsgrundlag, hvorved stordriftsfordele kan indhøstes af private leverandører, der opererer på tværs af kommunegrænser (Ferris og Graddy, 1994). På den anden side betyder høje transaktionsomkostninger, at konkurrenceudsættelse er mere attraktivt for store kommuner, fordi transaktionsomkostninger oftere kan betale sig, når opgavevolumenen er stor (Bel og Miralles, 2003: 1332). I denne artikel fokuseres på ydelsens kompleksitet som påvirkende transaktionsomkostningerne (Brown og Potoski, 2003). For fritvalgsområdet forventes det ikke, at kommunestørrelsen påvirker konkurrenceudsættelse, da private leverandører på den ene side kan ønske et stort kundegrundlag, men på den anden side kan lade sig afskrække af at være forsyningsansvarlige for et stort antal brugere (Krevi, 2011). Hypotesen bliver således:

H2: På udbudsområdet er kommunestørrelse negativt associeret med konkurrenceudsættelse for enkle, kapitalintensive opgaver og positivt associeret med konkurrenceudsættelse for komplekse, arbejdskraftintensive opgaver. For fritvalgsopgaver forventes ikke en sammenhæng.

Sammenhængen mellem den tredje hovedfaktor administrationsprofessionelle og konkurrenceudsættelse forventes at blive moderet af opgavens produktionsfunktion og markedsformen. For udbudsopgaver kan administrationsprofessionelle være relateret til konkurrenceudsættelse enten ved, at de administrationsprofessionelles evner gør det lettere og billigere for kommunen at gennemføre udbudsprocesser (kompetenceargumentet), eller ved at de pågældende administrationsprofessionelle forfølger personlige interesser i udfordrende arbejdsopgaver (interesseargumentet) (Bhatti, Olsen og Pedersen, 2009: 125-126). Der lægges i denne artikel vægt på kompetenceargumentet, hvor man kan forestille sig, at effekten vil modereres af opgavens produktionsfunktion, således at effekten af administrationsprofessionelle især slår igennem for mere komplekse opgaver, hvor behovet for juridisk-økonomiske kompetencer er større (Houlberg, 2012: 26), og hvor kommunen givetvis kan spare penge ved at løfte udbudsprocesserne selv frem for at købe ekstern konsulenthjælp. Ved komplekse opgaver forstås ydelser, som er svære at beskrive i en kontrakt, og hvor det efterfølgende er besværligt at måle på leverandørernes resultater

*Tabel 1: Overblik over sektorafhængige hypoteser*

| Hovedfaktor                   | Sektormoderation                            | Hypotese                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------------------|---------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Økonomisk pres                | Producent- og brugerinteresser, markedsform | H1: På udbudsområdet er økonomisk pres negativt associeret med konkurrenceudsættelse for opgaver med stærke producent- og brugerinteresser og positivt associeret med konkurrenceudsættelsen for opgaver med svage producent- og brugerinteresser. For fritvalgsopgaver er sammenhængen negativ. |
| Kommunestørrelse              | Opgavens produktionsfunktion, markedsform   | H2: På udbudsområdet er kommunestørrelse negativt associeret med konkurrenceudsættelse for enkle, kapitalintensive opgaver og positivt associeret med konkurrenceudsættelse for komplekse, arbejdskraftintensive opgaver. For fritvalgsopgaver forventes ikke en sammenhæng.                     |
| Administrationsprofessionelle | Opgavens produktionsfunktion, markedsform   | H3: På udbudsområdet er administrationsprofessionelle positivt associeret med konkurrenceudsættelse for komplekse opgaver. For fritvalgsopgaver forventes ikke en sammenhæng.                                                                                                                    |
| Ideologi                      | Markedsform                                 | H4: På udbudsområdet er andelen af venstreorienterede byrådsmandater negativt associeret med konkurrenceudsættelse for opgaver, hvor privat produktion er i direkte konkurrence med kommunal produktion. For fritvalgsopgaver forventes ikke en sammenhæng.                                      |

(Brown og Potoski, 2003: 444). For fritvalgsområdet forventes ikke en sammenhæng mellem administrationsprofessionelle og konkurrenceudsættelse, da kompetenceargumentet vedrører kommunens produktionsovervejelser, hvilket skulle spille en mindre rolle på fritvalgsområdet, der i højere grad forventes drevet af brugernes efterspørgsel og udbuddet af private leverandører. Hypotesen er derfor:

H3: På udbudsområdet er administrationsprofessionelle positivt associeret med konkurrenceudsættelse for komplekse opgaver. For fritvalgsopgaver forventes ikke en sammenhæng.

Endelig foreslås det, at betydningen af ideologi modereres af den konkrete markedsform. For det første forventes det, at ideologi især slår igennem for udbudsopgaver frem for fritvalgsopgaver, da kommunalpolitikkerne spiller en mere direkte rolle, når der skal træffes beslutninger om udlicitering sammenlignet med fritvalgsordninger. For det andet synes det centralt, om konkurrenceudsættelse anvendes som alternativ eller supplement til kommunal produktion. I sektorer, hvor hele eller næsten hele den kommunale opgaveløsning er i konkurrence med privat produktion, vil ideologi formentlig spille en større rolle end i sektorer, hvor konkurrenceudsættelse i højere grad anvendes som en måde at tilpasse produktionen til skiftende efterspørgsel på (Rambøll, 2012). Den supplerende anvendelse af private leverandører vil formentlig udløse mindre ideologisk uenighed end det tilfælde, hvor privat og kommunal produktion er i mere direkte konkurrence. Hypotesen er dermed:

H4: På udbudsområdet er andelen af venstreorienterede byrådsmandater negativt associeret med konkurrenceudsættelse for opgaver, hvor privat produktion er i direkte konkurrence med kommunal produktion. For fritvalgsopgaver forventes ikke en sammenhæng.

## Metode og indikatorer

### *De estimerede modeller*

De fire opstillede hypoteser testes med fire modeller, én for hver af sektorerne byudvikling og miljø, vejbelægning, hjemmehjælp og beskæftigelse. Modellerne estimeres med OLS på data fra 2007 til 2013 for alle 98 kommuner (nyeste tilgængelige data). OLS er en hyppigt anvendt estimationsmetode, når den afhængige variabel, som i dette tilfælde er en procentvariabel, hvor en stor del af observationerne ikke presses sammen ved yderpunkterne, hvor en Tobit-model ellers kan være at foretrække<sup>1</sup> (Blom-Hansen, Monkerud og Sørensen, 2006: 459).

Da sammenhængen mellem de fire hovedfaktorer og konkurrenceudsættelse testes på fire forskellige sektorer, kan modellen i generel form skrives som:



$$\text{Konkurrenceudsættelse}_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{Økonomisk pres}_{it} + \beta_2 \text{Kommunestørrelse}_{it} + \beta_3 \text{Administrationsprofessionelle}_{it} + \beta_4 \text{Ideologi}_{it} + \beta_5 \text{Årsdummies}_t + \beta_6 \text{Kontrolvariable}_{it} + \varepsilon_{it}$$

hvor *Konkurrenceudsættelse<sub>it</sub>* er graden af konkurrenceudsættelse på hver af de fire sektorer, og hvor de anvendte kontrolvariable, *β<sub>6</sub>Kontrolvariable<sub>it</sub>*, varierer for de enkelte sektorer. Antagelsen om, at fejllædet, *ε<sub>it</sub>*, er ukorreleret med de uafhængige variable, søges opfyldt ved at inkludere kontrolvariable og årsdummies. Styrken ved at anvende niveauvariable er, at variation udnyttes både på tværs af kommuner og over tid, samt at en alternativ brug af ændringsvariable ville medføre meget begrænset variation i flere af de uafhængige variable. Udfordringen ved metoden er omvendt den mulige sårbarhed over for uobserverede variable og omvendt kausalitet (Stock og Watson, 2012: 358-369). Angående uobserverede variable kan eksempelvis nævnes den kommunale tradition for konkurrenceudsættelse og organisatoriske forskelle mellem kommunerne (Houlberg og Dahl, 2010). Den statslige regulering er også en mulig uobserveret variabel, idet der fra 2007 til 2013 har været visse ændringer i reguleringsrammen, herunder skiftende hensigtserklæringer i den årlige økonomiaftale mellem staten og KL om målsætningen for kommunernes samlede konkurrenceudsættelse (Christensen og Petersen, 2010: 248). Under forudsætning af at den statslige regulering påvirker kommunerne på samme måde, indfanges disse ændringer dog af de inkluderede årsdummies.

Vedrørende omvendt kausalitet er det ikke mindst inklusionen af administrationsprofessionelle, der udgør en udfordring, da det ikke kan afgøres, om konkurrenceudsættelsen øges, fordi der er flere administrationsprofessionelle i kommunen, eller om der omvendt ansættes flere administrationsprofessionelle for at kunne gennemføre udbudsopgaver (Foged, Houlberg og Petersen, 2014: 114). Denne udfordring håndteres via variation på den anvendte markedsform, da vi på fritvalgsområdet ikke forventer en signifikant sammenhæng mellem administrationsprofessionelle og konkurrenceudsættelse, såfremt sammenhængen er eksogen. På fritvalgsområdet er det således brugerne, og ikke kommunalpolitikere, der vælger de private leverandører, hvilket betyder, at drivkræfter begrundet med kommunens kompetencer i mindre grad bør spille en rolle. Er sammenhængen mellem administrationsprofessionelle og konkurrenceudsættelse imidlertid lige så stærk eller stærkere på fritvalgsområdet end for komplekse opgaver på udbudsområdet, kan det indikere en endogen sammenhæng. Omvendt kausalitet kan også have betydning for økonomisk pres, da konkurrenceudsættelse ofte har som formål at forbedre kommunens økonomiske situation, men denne udfordring håndteres ved målingen af va-

riablen, der netop udtrykker forholdet mellem et objektivt udgiftsbehov og beskatningsgrundlag (ved en landsgennemsnitlig skatteprocent), der således er uafhængig af de økonomiske effekter af konkurrenceudsættelse.

Endelig kan autokorrelation også være en udfordring, da niveauet for konkurrenceudsættelse i den samme kommune typisk vil være korreleret over tid, ligesom konkurrenceudsættelse på en sektor kan påvirke kommunens konkurrenceudsættelse på en anden sektor. Autokorrelation håndteres ved at anvende klyngekorrigerede standardfejl, hvor den enkelte kommune udgør en klynge, således at estimaterne, udover heteroscedasticitet, er robuste over for autokorrelerede fejlede inden for den samme kommune (Stock og Watson, 2012: 406).

### *De fire sektorer*

De fire valgte sektorer er byudvikling og miljø, vejbelægning, hjemmehjælp og beskæftigelse. De fire sektorer er udvalgt med henblik på at teste de opstillede hypoteser samt at sikre høj målingsvaliditet, hvor de konkurrenceudsatte opgaver og den konkrete markedsform kan beskrives relativt præcist.

Byudvikling og miljø er valgt som en teknisk sektor, hvor styrken af producent- og brugerinteresser er relativt svag. Sektoren har således relativt få kommunalt ansatte grundet sin beskedne andel i den kommunale økonomi, mens der ikke er en specifik målgruppe, hvis indkomst afhænger tæt af opgaveudførelsen. Inden for byudvikling og miljø findes en række tekniske opgaver, herunder drift af grønne områder og parker, vedligeholdelse og drift af kommunale bygninger, forureningsundersøgelser og beredskab. De oftest konkurrenceudsatte opgaver inden for byudvikling og miljø har typisk været drift af parker og grønne områder, drift og vedligeholdelse af bygninger samt beredskab (KL, 2001: 27). Vedrørende opgavernes produktionsfunktion er ydelserne kendetegnet ved at kræve en moderat grad af kapitalinvesteringer og være relativt simple at beskrive og måle (KL, 2001). Endelig er den dominerende markedsform udlicitering, hvor den private leverandør i de fleste tilfælde er i direkte konkurrence med kommunal produktion om hele kommunens opgaveløsning (KL, 2001: 34).

Den anden valgte sektor, vejbelægning, er ligeledes en teknisk opgave med relativt svage producent- og brugerinteresser (Serritzlew, 2005: 417), hvor den dominerende markedsform er udlicitering, og hvor den private og kommunale produktion normalt er i direkte konkurrence. Vejbelægning involverer asfaltarbejde som reparationsarbejde på eksisterende slidlag eller udlæg af helt ny belægning (Udbudsrådet, 2012). Modsat byudvikling og miljø samt det øvrige vejserviceområde, er vejbelægning imidlertid karakteriseret ved at være mere kapitalintensivt og have en mindre stabil efterspørgsel, da behovet for asfaltar-

bejder er meget afhængig af vejforhold (Udbudsrådet, 2012: 11). Dette skulle gøre sektoren oplagt til konkurrenceudsættelse for mindre kommuner.

Den tredje sektor, hjemmehjælp, er kendetegnet ved relativt stærke producent- og brugerinteresser, da social- og sundhedsassistenter udgør en stor medarbejdergruppe med en relativt høj organiseringsgrad, og hvor de ældre og deres pårørende har en koncentreret interesse i omsorgsproduktionen (Serritzlew, 2005: 417). Inden for hjemmehjælpssektoren skelnes særligt tre konkurrenceudsatte opgaver vedrørende praktisk hjælp, personlig pleje og madservice (Krevi, 2011: 6). Angående ydelsernes produktionsfunktion kræver hjemmehjælp en relativt høj grad af arbejdskraft, samtidig med at opgaverne, særligt for praktisk hjælp og personlig pleje, er relativt komplekse at beskrive og måle. Hjemmehjælp er endelig kendetegnet ved fritvalgskonkurrence, hvor den dominerende inddragelsesform har været godkendelsesmodellen, hvor private leverandører søger om godkendelse i den enkelte kommune, og herefter betales kommunens gennemsnitlige, langsigtede omkostninger (Krevi, 2011). Med lovændringen i 2013, hvor det blev muligt for kommunen at udbyde hjemmehjælpsdriften uden selv at miste retten til at være fritvalgsleverandør, er flere kommuner begyndt at eksperimentere med en udbudsbaseret udgave af fritvalsordningen, hvor der også indføres en konkurrence på pris (Udbudsportalen, 2014). I den analyserede periode, 2007-2013, har godkendelsesmodellen dog været den klart dominerende.

Den sidste sektor, beskæftigelse, vedrører den kommunale beskæftigelsesindsats for ikke-forsikrede ledige i hele analyseperioden samt forsikrede ledige siden 2009 (Rigsrevisionen, 2013). Beskæftigelsesområdet er kendetegnet ved moderate til stærke producent- og brugerinteresser, idet både antallet af sagsbehandlere og deres organiseringsgrad er relativt højt, mens brugerne i form af de ledige i nogen grad har koncentrerede interesser i indholdet af beskæftigelsesindsatsen. Beskæftigelsesopgaverne kræver en relativt stor andel af arbejdskraft, ligesom opgaverne er svære at beskrive og måle. De konkurrenceudsatte beskæftigelsesopgaver vedrører ydelser rettet mod forsikrede ledige og de jobklare, ikke-forsikrede ledige, herunder kontaktfølg, aktivering og virksomhedsrettede tiltag (Rambøll, 2012; Rigsrevisionen, 2013). Den dominerende markedsform inden for sektoren er udbud, hvor de private leverandører hovedsageligt anvendes som supplement til jobcenterets kerneydelse ud fra en driftsøkonomisk betragtning, hvor den kommunale kapacitet kan tilpasses ændret ledighed eller statslige lovændringer (Rambøll, 2012: 3). For opgaver over 0,5 mio. kr. er de private leverandører altid valgt efter udbud, men udbuddet kan enten være afholdt af kommunen selv i form af en lokal aftale eller være afholdt af staten via rammeaftaler, som kommunerne herefter kan betjene sig

Tabel 2: Forventet sammenhæng mellem de fire hovedfaktorer og konkurrenceudsættelse på de udvalgte sektorer

| Sektor               | Sektormoderation                         |                                      | Forventede sammenhænge   |                |                    |                            |
|----------------------|------------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------|----------------|--------------------|----------------------------|
|                      | Styrke af producent- og brugerinteresser | Opgavens produktionsfunktion         | Markedsform              | Økonomisk pres | Kommune- størrelse | Adm. professionel Ideologi |
| Byudvikling og miljø | Svage                                    | Simple, moderat arbejdskraftintensiv | Udlicitering, alternativ | +              |                    | -                          |
| Vejbelægning         | Svage                                    | Simple, kapitalintensiv              | Udlicitering, alternativ | +              | -                  | -                          |
| Hjemmehjælp          | Stærke                                   | Kompleks, arbejdskraftintensiv       | Frit valg                | -              |                    |                            |
| Beskæftigelse        | Moderate/stærke                          | Kompleks, arbejdskraftintensiv       | Udlicitering, supplement | -              | +                  | +                          |

Note: + indikerer en forventet positiv sammenhæng, - indikerer en forventet negativ sammenhæng, og intet symbol er udtryk for, at der ikke forventes en sammenhæng.

af. I tabel 2 er de fire sektorer beskrevet på de tre modererende variable, ligesom de teoretiske forventninger er præsenteret.

### *Data og indikatorer*

I tabel 7, i det supplerende materiale, ses operationaliseringen af de inkluderede variable. De afhængige variable måles ved 2012-definitionen af privatleverandørindikatoren, PLI, som måler andelen af kommunale tjenesteydelser, der udføres af private leverandører, ud af kommunens samlede konkurrenceudsættelige udgifter. Indikatoren udtrykker således kommunens anvendelse af private leverandører snarere end konkurrenceudsættelse per se (Houlberg og Petersen, 2012).

Økonomisk pres måles ved forholdet mellem kommunens udgiftsbehov og indtægtsgrundlag målt som summen af beskatningsgrundlag, udligning og tilskud samt nettorenter. Stordriftsfordele måles ved en logaritme til indbyggertallet, som synes at være den mest hensigtsmæssige måde at indfange stordriftsfordele på sammenlignet med andre tidligere anvendte skala-indikatorer som arealstørrelse og befolkningstæthed. Administrationsprofessionelle måles som antallet af medlemmer af Dansk Jurist- og Økonomforbund (DJØF) pr. 10.000 indbyggere i kommunen (Bhatti, Olsen og Pedersen, 2009). Endelig inkluderes en indikator for ideologi i form af andelen af venstreorienterede mandater, kodet som Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten. De inkluderede kontrolvariable består af Ø-kommuner, der kontrollerer for særlige produktionsvilkår i disse kommuner, samt en dummy for sammenlægningskommuner, der indfanger kommunalreformeffekter. Der kontrolleres for tidsmæssige trends i konkurrenceudsættelsen ved at medtage årsdummies. Endelig er der medtaget kontrolvariable, som er specifikke for de enkelte sektorer, og som har til formål at kontrollere for variationer i efterspørgsel uafhængigt af indbyggertal. For vejbelægning er der medtaget den kommunale vejlængde set i forhold til kommunens indbyggertal, for hjemmehjælp kontrolleres for andelen af ældre over 65 år, og for beskæftigelse medtages kommunens arbejdsløshedsprocent. Deskriptiv statistik over de inkluderede variable ses i tabel 3, hvor det blandt andet fremgår, at observationsantallet for vejbelægning er lavere end for de øvrige variable, fordi variabelen som tidligere nævnt påvirkes af ustabil efterspørgsel, hvor der i nogle år ikke er registreret udgifter i regnskabssystemet.

*Tabel 3: Deskriptiv statistik for inkluderende variable*

| Variabel                                         | Observationer | Middelværdi | Std. afv. | Minimum | Maksimum |
|--------------------------------------------------|---------------|-------------|-----------|---------|----------|
| PLI - alle områder                               | 686           | 24,4        | 4,0       | 15,6    | 44,1     |
| PLI - byudvikling og miljø                       | 686           | 42,0        | 16,1      | 5,9     | 100,0    |
| PLI - vejbelægning                               | 496           | 75,7        | 27,3      | 0,0     | 100,0    |
| PLI - hjemmehjælp (frit valg)                    | 686           | 15,2        | 8,6       | 1,2     | 66,9     |
| PLI - beskæftigelse                              | 685           | 48,6        | 19,2      | 1,6     | 95,3     |
| Økonomisk pres                                   | 686           | 31,2        | 4,3       | 16,9    | 44,0     |
| Kommunestørrelse (indbyggertal)                  | 686           | 56.432      | 62.852    | 1.839   | 559.440  |
| Administrationsprofessionelle (pr. 10.000 indb.) | 686           | 8,3         | 4,1       | 0,0     | 28,5     |
| Andel venstreorienterede mandater                | 677           | 44,6        | 13,3      | 10,5    | 78,9     |
| Ø-kommune                                        | 686           | 0,05        | 0,22      | 0,0     | 1,0      |
| Sammenlagt i 2007                                | 686           | 0,67        | 0,47      | 0,0     | 1,0      |
| Vejlængde (meter pr. indb.)                      | 686           | 16,0        | 11,5      | 0,8     | 75,3     |
| Andel ældre over 65                              | 686           | 17,9        | 3,3       | 10,0    | 33,2     |
| Andel arbejdsløse                                | 686           | 4,8         | 1,9       | 1,1     | 11,0     |

## Empiriske fund og diskussion

### *Resultater*

I tabel 4 fremgår resultaterne fra de fire sektormodeller (samt resultaterne fra en model, hvor kommunens totale konkurrenceudsættelse er afhængig variabel). Vedrørende sammenhængen mellem økonomisk pres og konkurrenceudsættelse var forventningen en positiv sammenhæng for byudvikling og miljø samt vejbelægning og en negativ sammenhæng for hjemmehjælp og beskæftigelse. Forventningen bekræftes på tre af de fire sektorer. For byudvikling og miljø er sammenhængen positiv og højsignifikant, således at en stigning i økonomisk pres på en standardafvigelse øger konkurrenceudsættelsen med 3,5 procentpoint. Omvendt er sammenhængen mellem økonomisk pres og konkurrenceudsættelse højsignifikant og negativ for hjemmehjælp, således at en forbedring af den økonomiske situation med en standardafvigelse øger konkurrenceudsættelsen med 2,0 procentpoint. Også forventningen til beskæftigelsessektoren bekræftes, da sammenhængen mellem økonomisk pres og konkurrenceudsættelse er negativ og signifikant ved 10 pct.-niveauet. For beskæftigelse er en stigning i økonomisk pres på en standardafvigelse associeret med en reduktion

i konkurrenceudsættelsen på 4,2 procentpoint. For vejbelægning er sammenhængen modsat forventningen ikke signifikant.

For sammenhængen mellem kommunestørrelse og konkurrenceudsættelse var forventningen en negativ association for vejbelægning og en positiv sammenhæng for beskæftigelse, mens der for byudvikling og miljø samt hjemmehjælp ikke forventedes en sammenhæng. Hypoteserne er igen bekræftet for tre ud af fire sektorer. På vejbelægning er sammenhængen som forventet negativ og signifikant (ved 10 pct.-niveauet), således at en fordobling af kommunestørrelsen er associeret med et fald i konkurrenceudsættelsen på 7,6 procentpoint. Tilsvarende er den forventede positive og signifikante sammenhæng indfriet for beskæftigelse, hvor en fordobling af kommunestørrelsen øger konkurrenceudsættelsen med 5,5 procentpoint. For byudvikling og miljø er sammenhængen som forventet insignifikant, mens der mod forventning estimeres en signifikant, negativ sammenhæng på hjemmehjælpsområdet.

For sammenhængen mellem antallet af administrationsprofessionelle og konkurrenceudsættelse var forventningen en positiv sammenhæng for beskæftigelse, hvorimod der ikke forventedes en sammenhæng for de tekniske sektorer og hjemmehjælpsområdet. Hypoteserne er her bekræftet for tre ud af fire sektorer, idet den estimerede sammenhæng er insignifikant på alle sektorer, også for beskæftigelsesområdet. På alle områder er koefficienterne godt nok positive, men kun for hjemmehjælpsområdet er sammenhængen tæt på at være signifikant ved konventionelle niveauer.

Endelig var forventningen for sammenhængen mellem andelen af venstreorienterede byrådsmandater og konkurrenceudsættelse en negativ sammenhæng for byudvikling og miljø samt vejbelægning, hvorimod der ikke forventedes en sammenhæng for hjemmehjælp og beskæftigelse. Denne hypotese er bekræftet på tre ud af fire sektorer. For byudvikling og miljø identificeres således en negativ og højsignifikant sammenhæng, hvor en stigning i andelen af venstreorienterede byrådspolitikere med 10 procentpoint forventes at øge konkurrenceudsættelsen med 3,0 procentpoint. Et negativt estimat i samme størrelsesorden findes for vejbelægning, hvor sammenhængen imidlertid ikke bekræftes ved et 10 pct. signifikansniveau. For hjemmehjælp og beskæftigelse er sammenhængen som forventet insignifikant.

Med statistisk signifikans som afgørelsesgrundlag er de sektorafhængige forventninger bekræftet i 12 ud af 16 tilfælde. Generelt klarer særligt de politiske forklaringer sig godt, idet producent- og brugerinteresser synes at moderere sammenhængen mellem økonomisk pres og konkurrenceudsættelse, ligesom politisk ideologi især har betydning, når den konkrete markedsform involverer en direkte konkurrence mellem kommunal og privat produktion. For både

Tabel 4: Faktorer bag konkurrenceudsættelse på fire sektorer, 2007-2013

|                                   | (1)             | (2)                  | (3)             | (4)                     | (5)             |
|-----------------------------------|-----------------|----------------------|-----------------|-------------------------|-----------------|
|                                   | Alle områder    | Byudvikling og miljø | Vejbelægning    | Hjemmehjælp (frit valg) | Beskæftigelse   |
| Økonomisk pres                    | -0,0516 (-0,65) | 0,867*** (2,69)      | -0,551 (-0,49)  | -0,498*** (-3,50)       | -1,043* (-1,93) |
| Kommunestr. (log)                 | -0,836 (-1,56)  | -1,772 (-0,84)       | -7,642* (-1,91) | -1,958* (-1,83)         | 5,527** (2,40)  |
| Adm.prof. (pr. 10.000 indb.)      | 0,370** (2,51)  | 0,247 (0,48)         | 0,699 (1,08)    | 0,681 (1,48)            | 0,195 (0,46)    |
| Andel venstreorienterede mandater | -0,0243 (-1,09) | -0,300*** (-2,85)    | -0,316 (-1,02)  | 0,0761 (1,49)           | 0,122 (0,93)    |
| Ø-kommune                         | 0,323 (0,17)    | 11,22 (1,13)         | -15,37 (-1,49)  | -6,947 (-1,58)          | -2,827 (-0,30)  |
| Sammenlagt i 2007                 | 0,892 (1,01)    | 3,515 (0,92)         | 8,498 (0,93)    | 1,490 (0,57)            | -1,265 (-0,38)  |
| Årsdummies (ref. = 2007)          |                 |                      |                 |                         |                 |
| 2008                              | 1,202*** (5,51) | 1,681 (1,33)         | -2,639 (-0,95)  | 0,0159 (0,03)           | 3,949* (1,77)   |
| 2009                              | 1,192*** (3,18) | 0,303 (0,19)         | -5,381 (-1,41)  | -1,678 (-1,52)          | 10,74*** (4,17) |
| 2010                              | 1,865*** (4,34) | -1,598 (-0,89)       | -2,858 (-0,91)  | -3,804** (-2,43)        | 17,70*** (6,14) |
| 2011                              | 1,509*** (3,71) | -1,158 (-0,64)       | -2,647 (-0,73)  | -4,326** (-2,48)        | 18,34*** (5,35) |
| 2012                              | 1,629*** (2,90) | -1,782 (-0,78)       | 2,724 (0,78)    | -3,875 (-1,62)          | 18,72*** (6,30) |
| 2013                              | 1,874*** (3,02) | 0,125 (0,05)         | 1,530 (0,40)    | -4,007 (-1,38)          | 16,35*** (5,42) |
| Vejlængde (meter pr. indb.)       |                 |                      | 0,356 (0,65)    |                         |                 |
| Antal ældre over 65               |                 |                      |                 | 0,00966 (0,03)          |                 |
| Andel arbejdsløse                 |                 |                      |                 |                         |                 |
| Konstant                          | 30,87*** (5,86) | 42,73** (2,01)       | 172,9*** (3,48) | 44,26*** (2,90)         | -0,513 (-0,39)  |
| N                                 | 677             | 677                  | 493             | 677                     | 676             |
| r <sup>2</sup>                    | 0,204           | 0,170                | 0,105           | 0,226                   | 0,254           |
| F                                 | 12,25           | 3,748                | 2,139           | 6,470                   | 10,72           |

Note: \* signifikant ved 0,10-niveau, \*\* signifikant ved 0,05-niveau, \*\*\* signifikant ved 0,01-niveau. Poolede OLS-regressioner med klyngekorrigerede standardfejl, hvor den enkelte kommune udgør en klynge. Ustandardiserede betakoefficienter med t-værdi i parentes. Største DFBETA for sektormodellerne er 0,48 for kontrolvariablen Ø-kommune i model 2 og største VIF er 5,32 for Vejlængde (meter pr. indb.) i model 3. For vejbelægning vælger nogle kommuner at udlisere hele området, og som robusthedstest er der derfor gennemført en Tobit-regression for sektoren (ikke vist her), hvilket giver stort set identiske resultater som ved OLS. Alle 98 kommuner indgår i specifikationerne.



økonomisk pres og ideologi er vejbelægning det område, hvor den forventede sammenhæng udebliver.

For de økonomisk orienterede forklaringer angående opgavernes produktionsfunktion er resultaterne mere blandede. Vedrørende kommunestørrelse klarer hypoteserne sig udmærket, da private leverandører synes at udnytte stor-driftsfordele til i højere grad at varetage kapitalintense opgaver med ustabil efterspørgsel for små kommuner, mens mere komplekse beskæftigelsesopgaver med højere forventelige transaktionsomkostninger, synes at afholde mindre kommuner fra udbud. Den negative sammenhæng mellem kommunestørrelse og konkurrenceudsættelse for hjemmehjælp var imidlertid ikke forventet, og en mulig årsag til dette er, at indbyggertallet opfanger variation fra uobserverede variable som eksempelvis private leverandørincitamenten til at blive godkendt i kommunen, der igen kan være afhængig af de ældres velstandsniveau og brugen af en distriktsopdeling (Krevi, 2011: 24). Forklaringer med baggrund i opgavernes produktionsfunktion har dog de største problemer vedrørende effekten af administrationsprofessionelle, hvor der mod forventning ikke findes en signifikant sammenhæng for beskæftigelse. Dette kan måske betyde, at administrationsprofessionelle er en mere generel, og altså ikke sektorafhængig, drivkraft bag konkurrenceudsættelse, men effekten kan også være udtryk for omvendt kausalitet, hvilket støttes af, at den stærkeste positive sammenhæng findes på fritvalgsområdet, der netop skulle være så påvirkelig af administrationsprofessionelle, hvis påvirkningen herfra var eksogen.

### *Robusthedstest og diskussion*

For at afprøve robustheden af resultaterne i tabel 4 er der gennemført en række alternative tests. For det første er der anvendt alternative indikatorer for henholdsvis økonomisk pres og ideologi, som tidligere er benyttet i litteraturen (se tabel 6 i det supplerende materiale). For økonomisk pres er beskatningsgrundlaget pr. indbygger anvendt som en alternativ indikator, mens en dummy for borgmesterfarven er anvendt som en alternativ indikator for ideologi. Resultaterne fra disse regressioner er gengivet i tabel 8 i det supplerende materiale og viser helt analoge resultater som i hovedmodellerne. For det andet er der også gennemført en formel signifikanstest af de sektorafhængige hypoteser for at sikre, at de fundne sektorforskelle ikke er tilfældige. De opstillede hypoteser argumenterer således for, at effekten af de fire hovedfaktorer varierer på tværs af sektorerne. Denne forventning kan testes ved at sammenligne de estimerede effekter af de fire hovedfaktorer på tværs af sektorer ved hjælp af metoden seemingly unrelated estimates, som både tillader sammenligning af estimater på overlappende datasæt, som der er tale om her, og giver mulighed for at

specificere klyngerobuste standardfejl (Stata, 2014: 1-2). Resultaterne herfra er gengivet i tabel 5, der viser estimerede sandsynligheder for, at koefficienterne for hver af de fire hovedfaktorer er identiske på tværs af sektorer.

Som forventet er hovedfaktorernes effekt på konkurrenceudsættelse signifikant forskellig for økonomisk pres, kommunestørrelse og ideologi, når estimerterne på alle fire sektorer sammenlignes i kolonnen længst til højre. For administrationsprofessionelle varierer effekten ikke på tværs af sektorer, og resultaterne er dermed samlet set i overensstemmelse med fortolkningen af modellerne i tabel 4. Af tabel 5 fremgår det desuden, hvorvidt faktorernes effekt er signifikant forskellig når sektorerne sammenlignes enkeltvis med hinanden. For økonomisk pres og ideologi er effekten på konkurrenceudsættelse således signifikant forskellig, når byudvikling og miljø sammenlignes med henholdsvis hjemmehjælp og beskæftigelse. For kommunestørrelse er effekten på konkurrenceudsættelse tilsvarende signifikant forskellig, når beskæftigelsesområdet sammenlignes med de øvrige tre sektorer.

Implikationerne af de fundne resultater kan for det første anskues fra et forskningsperspektiv. Her viser resultaterne, at årsagerne til konkurrenceudsættelse varierer betydeligt på tværs af sektorer, og det foreslås konkret, at styrken af producent- og brugerinteresser, ydelsens produktionsfunktion og den konkrete markedsform påvirker mekanismerne bag konkurrenceudsættelse. Især synes det afgørende at klarlægge de politiske faktorer, der omgærdet konkurrenceudsættelse, hvor de vigtigste spørgsmål bliver, om konkurrenceudsættelsen finder sted i en sektor med stærke eller svage producent- og brugerinteresser, samt om den private og kommunale produktion er i direkte konkurrence med hinanden. Betragtes artiklens indsigter i et policyperspektiv er implikationerne også bemærkelsesværdige. En politisk ambition om at øge konkurrenceudsættelsen er således mest oplagt at gennemføre for opgaver, hvor hverken producenter, brugere eller politisk ideologi hindrer konkurrenceudsættelse. Dette vil fx gælde sektorer, hvor der gennemføres udvidelser af den kommunale kapacitet, fx som konsekvens af stigende efterspørgsel eller en forbedret intern økonomi, der muliggør en serviceudvidelse. Set i dette lys er det fx forbundet med færre politiske risici at øge konkurrenceudsættelsen på ældreområdet, hvor den demografiske udvikling betyder et stigende kapacitetsbehov, sammenlignet med daginstitutionsområdet, hvor en øget anvendelse af private leverandører i højere grad vil reducere den kommunale produktion. Foruden udviklingen i sektorens kapacitet er en alternativ måde at øge konkurrenceudsættelse på simpelthen at gennemføre fritvalgsordninger, hvor det er brugerne, som i højere grad træffer leverandørbeslutningen (Højlund, 2006).

*Table 5: Estimerede sandsynligheder for at hovedfaktorerne effekt på konkurrenceudsættelse ikke er forskellig på tværs af sektorer, 2007-2013*

|                                           | Byudvikling<br>og miljø vs.<br>vejbelægning | Byudvikling<br>og miljø vs.<br>hjemmehjælp<br>(frit valg) | Byudvikling<br>og miljø vs.<br>beskæftigelse | Vejbelægning vs.<br>hjemmehjælp<br>(frit valg) | Vejbelægning vs.<br>beskæftigelse | Hjemmehjælp<br>(frit valg) vs.<br>beskæftigelse | Alle fire<br>sektorer |
|-------------------------------------------|---------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------------|------------------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------------------|-----------------------|
| Økonomisk pres                            | 0,205                                       | 0,000***                                                  | 0,004***                                     | 0,963                                          | 0,694                             | 0,332                                           | 0,000***              |
| Kommunestr.<br>(log)                      | 0,123                                       | 0,928                                                     | 0,028**                                      | 0,161                                          | 0,009***                          | 0,002***                                        | 0,010**               |
| Adm.prof. (pr.<br>10.000 indb.)           | 0,480                                       | 0,310                                                     | 0,945                                        | 0,979                                          | 0,556                             | 0,477                                           | 0,647                 |
| Andel venstre-<br>orienterede<br>mandater | 0,958                                       | 0,000***                                                  | 0,020**                                      | 0,211                                          | 0,216                             | 0,741                                           | 0,002***              |

Note: \* signifikant ved 0,10-niveau, \*\* signifikant ved 0,05-niveau, \*\*\* signifikant ved 0,01-niveau. Estimerede sandsynligheder (fra chi2-for-lingen) for, at sammenhængen mellem de fire hovedfaktorer og konkurrenceudsættelse ikke er statistisk forskellig på tværs af sektorer. Estimeret via seemingly unrelated estimation på baggrund af model 2-5 i tabel 4.

## Konklusion

Denne artikel bygger ovenpå den eksisterende forskning i årsager til konkurrenceudsættelse ved at foreslå sektorafhængige forklaringer på konkurrenceudsættelse samt at teste hypoteserne på fire teoretisk udvalgte sektorer, hvor målingsvaliditeten er høj. Artiklen tager udgangspunkt i fire hovedfaktorer bag konkurrenceudsættelse, økonomisk pres, kommunestørrelse, administrationsprofessionelle og ideologi. Der argumenteres for, at disse fire hovedfaktorer er relateret til konkurrenceudsættelse på forskellige måder afhængig af tre modererende sektorvariable, nemlig styrken af producent- og brugerinteresser, ydelsens produktionsfunktion og den anvendte markedssform. På baggrund af disse tre variable udvikles således sektorafhængige hypoteser, der testes for byudvikling og miljø, vejbelægning, hjemmehjælp og beskæftigelse med data fra 2007 til 2013. Resultaterne bekræfter overordnet, at faktorerne bag konkurrenceudsættelse virker forskelligt på tværs af sektorerne. Økonomisk pres øger således konkurrenceudsættelsen i sektorer med relativt svage producent- og brugerinteresser, mens sammenhængen er negativ for områder med stærke producent- og brugerinteresser samt for fritvalgsordningerne. For ideologi er betydningen af partifarve virksom for sektorer, hvor privat produktion udgør et direkte alternativ til kommunal produktion. Endelig er små kommuner som forventet mere tilbøjelige til at konkurrenceudsætte opgaver med høje faste omkostninger og ustabil efterspørgsel, hvorimod effekten af administrationsprofessionelle ikke synes at være sektorafhængig.

## Note

1. På vejbelægningsområdet er der tendens til, at en del kommuner vælger at udlicitere 100 pct. Som robusthedstest køres derfor en Tobit-regression med 100 som "upper limit" for vejbelægning, hvilket giver stort set identiske resultater som den valgte OLS-estimation i tabel 4.

## Supplerende materiale

Supplerende materiale til artiklen findes på [www.politica.dk](http://www.politica.dk).

## Litteratur

- Bel, Germa og Xavier Fageda (2007). Why do local governments privatize public services? A survey of empirical studies. *Local Government Studies* 33 (4): 517-534.
- Bel, Germa og Xavier Fageda (2009). Factors explaining local privatization: a meta-regression analysis. *Public Choice* 139: 105-119.
- Bel, Germa og Antonio Miralles (2003). Factors influencing the privatisation of urban solid waste collection in Spain. *Urban Studies* 40 (7): 1323-1334.

- Bhatti, Yosef, Asmus L. Olsen og Lene H. Pedersen (2009). The effects of administrative professionals on contracting out. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 22 (1): 121-137.
- Blom-Hansen, Jens, Lars C. Monkerud og Rune Sørensen (2006). Do parties matter for local revenue policies? A comparison of Denmark and Norway. *European Journal of Political Research* 45 (3): 445-465.
- Boyne, George (1998). The determinants of variations in local service contracting: Garbage in, garbage out? *Urban Affairs Review* 34: 149-162.
- Brown, Trevor og Matthew Potoski (2003). Transaction costs and institutional explanations for government service production decisions. *Journal of Public Administration Research and Theory* 13 (4): 441-468.
- Christensen, Lasse R. (2009). *Det svære valg, et kvantitativt studium af udliciteringsforskelle i de danske kommuner*. København: Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Københavns Universitet.
- Christensen, Lasse R. og Ole H. Petersen (2010). Regulering af OPP og udlicitering i de danske kommuner. *Politica* 42 (2): 235-257.
- Christensen, Lasse R., Kurt Houlberg og Ole H. Petersen (2012). Udlicitering eller egenproduktion – Hvordan forklarer den politologiske litteratur forskelle i kommunernes brug af private leverandører i opgaveløsningen? *Tidsskriftet Politik* 15 (2): 44-55.
- Christoffersen, Henrik og Martin Paldam (2003). Markets and municipalities: A study of the behavior of the municipalities. *Public Choice* 114: 79-102.
- Ferris, James og Elizabeth Graddy (1994). Organizational choices for public service supply. *Journal of Law, Economics, & Organization* 10: 126-141.
- Foged, Søren K., Kurt Houlberg og Ole H. Petersen (2014). Kommunal forvaltning: Hvordan forklares kommunernes brug af private leverandører? I Mads Boss, Caroline H. Grøn, Simon T. Kristjansen og Sofie Rømer (red.), *Den offentlige sektor – cases fra maskinrummet*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Hansen, Jesper R., Niels Peter Mols og Anders R. Villadsen (2008). En empirisk analyse af danske kommuners make-or-buy beslutninger. *Ledelse & Erhvervsøkonomi* 4: 31-44.
- Houlberg, Kurt (1995). Kommunale stordriftsfordele – myte eller realitet? *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 76 (1): 65-88.
- Houlberg, Kurt (2012). *Udvikling i konkurrenceudsættelse i kommuner og regioner i forbindelse med kommunalreformen*. København: KORA.
- Houlberg, Kurt og Poul S. Dahl (2010). Konkurrenceudsættelse i danske kommuner – Kommunalreformen som fødselshjælper? *Politica* 42 (2): 163-182.
- Houlberg, Kurt og Ole H. Petersen (2012). *Indikatorer for kommunernes køb af eksterne ydelser i Danmark og Sverige*. København: AKF.

- Højlund, Holger (2006). Den frit vælgende ældre. *Dansk Sociologi* 17 (1): 41-65.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2006). Underarbejdsgruppe til udvikling af indikator for konkurrenceudsættelse, 7. februar 2006: Afrapportering fra underarbejdsgruppe til udvikling af indikator for konkurrenceudsættelse (indikatorgruppen). Økonomi- og Indenrigsministeriet.
- KL (2001). *Omfang og erfaringer. Udbud og udlicitering på det tekniske område*. København: KL.
- Krevi (2011). *Frit valg i ældreplejen*. Aarhus: Krevi.
- Pallesen, Thomas (2003). *Den vellykkede kommunalreform og decentraliseringen af den politiske magt i Danmark*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Pallesen, Thomas (2004). A political perspective on contracting out: The Politics of good times: Experience from Danish local governments. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 17 (4): 573-587.
- Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-weberian State*. New York: Oxford University Press.
- Produktivitetskommissionen (2014). *Offentlig-privat samarbejde. Analyserapport 6*. København: Produktivitetskommissionen.
- Rambøll (2012). *Kommunernes brug af andre aktører*. Aarhus: Rambøll .
- Rigsrevisionen (2013). *Beretning til Statsrevisorerne om effekten og kvaliteten af andre aktørers beskæftigelsesindsats*. København: Rigsrevisionen.
- Rostgaard, Tine (2006). Constructing the care consumer: Free choice of home care for the elderly in Denmark. *European Societies* 8 (3): 443-463.
- Savas, Emanuel (1987). *Privatization: The Key to Better Government*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers, Inc.
- Serritzlew, Søren (2005). Breaking budgets: An empirical examination of Danish municipalities. *Financial Accountability & Management* 21 (4): 413-435.
- Stata (2014). suest – Seemingly unrelated estimation. <http://www.stata.com/manuals13/rsuest.pdf> (8. december 2014).
- Stock, James H. og Mark M. Watson (2012). *Introduction to Econometrics* (3. udg.). Essex: Pearson.
- Udbudsportalen (2014). *Frit valg (ældreområdet)*. <http://www.udbudsportalen.dk/Ret-og-regler/Direktiver-love-og-regler/Frit-valg-aldreområdet/> (8. september 2014).
- Udbudsrådet (2012). *Analyse af effekterne af konkurrence på det kommunale vejområde*. Valby: Udbudsrådet.
- Udliciteringsrådet (2005). *Drivkræfter og barrierer for udlicitering i kommunerne*. Albertslund: Schulz Distribution.
- Williamson, Oliver (1981). The economics of organization: The transaction cost approach. *American Journal of Sociology* 87 (3): 548-577.

Helene Marie Fisker

## Gamle venner og nye bekendtskaber: udvikling i den danske interessegruppe- population

Interessegrupper kan bidrage til et velfungerende demokrati, idet de kan sikre diversitet i koret af stemmer i det politiske system. Men er der mere diversitet i den danske interessegruppepopulation i dag end tidligere? Fire forskellige samfundsudviklinger: nye politiske værdier, demografiske ændringer, ændrede korporative strukturer og velfærdsstatens ekspansion påvirker, hvordan den danske interessegruppepopulation har udviklet sig i forhold til sammensætningen af forskellige gruppetyper. Der er mere diversitet i den danske interessegruppepopulation i dag end i 1970'erne, hvor de økonomiske organisationer som arbejdstager- og erhvervsorganisationer dominerede populationen. I dag er der mere ligevægt mellem de økonomiske organisationer og civilsamfundsorganisationerne.

Danmark er et af de mest velorganiserede samfund i verden. En liste over de danske interessegrupper giver indtryk af, at der er en interessegruppe til at repræsentere enhver tænkelig interesse lige fra sæbefabrikanter til sportsdykkere. Både danske og internationale studier som Christiansen, Nørgaard og Sidenius (2004), Mahoney (2007) og Yackee (2006) har undersøgt interessegruppers politiske indflydelse, og de finder alle, at mange grupper har indflydelse. Interessegrupper kan bidrage til et velfungerende demokrati, idet de er med til at sikre, at forskellige interesser repræsenteres i den politiske debat. Men de kan også skævvride det politiske system, hvis nogle interesser er systematisk under- eller overrepræsenterede. Diversitet i interessegruppesystemer – også kaldet interessegruppepopulationer – er et demokratisk gode, idet det kan være med til at sikre, at forskellige interesser bliver hørt. Diversitet i populationen kan dog også gøre kommunikation mellem grupper og beslutningstagere mindre effektiv, hvis populationen er for uoverskuelig, så beslutningstagerne ikke ved, hvilke grupper der repræsenterer hvilke medlemmer (Öberg et al., 2011). Derfor er viden om diversiteten i interessegruppepopulationer – hvilke interesser er organiserede, og hvilke er ikke? – vigtig, og forskere har beskæftiget sig med dette emne i årtier (Olson, 1965; Schattschneider, 1960; Schlozman, 1984; Truman, 1951).

Et tilbagevendende problem i litteraturen om interessegrupper er, at det er umuligt at give et præcist bud på, hvordan en balanceret interessegruppepopu-

lation ser ud (Baumgartner og Leech, 1998: 93; Schlozman, 1984: 1008). Alternativt kan man sammenligne populationens sammensætning på forskellige tidspunkter og undersøge, hvilke interesser der er repræsenteret i større eller mindre grad end tidligere. Dette giver et billede af diversiteten i populationen og dynamikkerne i repræsentationsmønstret. Der er meget lidt empirisk viden om, hvordan interessegruppeløsninger udvikler sig over tid, idet det kræver viden om hele populationen. De få studier, der anvender populationsdata, har ofte tværsnitsdata for et enkelt tidspunkt (Lowery og Gray, 1995; Schlozman, 1984; Wonka et al., 2010).

Denne artikel undersøger, hvordan den danske interessegruppeløsning har udviklet sig siden 1970'erne. Den danske case giver en unik mulighed for at undersøge populationens udvikling over tid, idet Buksti og Johansen (1983) indsamlede data for den danske population i 1976. Ved at sammenligne disse data med data indsamlet for 2010 kan populationens udvikling over tid undersøges. Jeg definerer interessegrupper som formelle organisationer med medlemmer, som arbejder på nationalt niveau og er potentielt politisk aktive, men som ikke opstiller til valg (Binderkrantz, Christiansen og Pedersen, 2014b: 18; Buksti og Johansen, 1977: 390). Politisk aktiv er bredt defineret, idet det ikke kræves, at politisk aktivitet er gruppens hovedformål.

Jeg forventer, at populationen har udviklet sig fra at være domineret af økonomiske grupper som arbejdstager- og erhvervsorganisationer til i dag at være mere ligeligt sammensat af økonomiske grupper og civilsamfundsgrupper som miljøorganisationer og menneskerettighedsgrupper. For at kunne undersøge forventningen klassificeres de danske interessegrupper i to overkategorier: økonomiske organisationer og civilsamfundsorganisationer og syv forskellige underkategorier. De økonomiske organisationer er arbejdstagerorganisationer, erhvervsorganisationer, institutionelle organisationer, der organiserer offentlige myndigheder og institutioner, og faglige organisationer, der organiserer arbejdstagere uden at forhandle arbejdsvilkår. Civilsamfundsorganisationerne er identitetsorganisationer, der organiserer medlemmer, som har en selektiv interesse i organisationens mål, men hvor målet ikke er knyttet til arbejdsmarkedet, fx patientorganisationer. Fritidsorganisationer repræsenterer medlemmer med en fælles fritidsinteresse, og de ideelle organisationer kæmper for et kollektivt gode, hvor medlemmerne ikke har en selektiv egeninteresse i organisationens mål. Dette er fx miljøorganisationerne.

Jeg undersøger den teoretiske forventning empirisk på et omfattende datasæt med oplysninger om populationen af interessegrupper i Danmark i 1976 og 2010. Analysen viser, at der er sket det forventede skift i den danske interessegruppeløsning, idet der i dag er mere diversitet og en mere ligelig fordeling i



antallet af økonomiske grupper og civilsamfundsgrupper, end det var tilfældet i 1976.

## Hvilke faktorer påvirker den danske populations udvikling?

Spørgsmålet om, hvorfor interessegrupper opstår, og hvad der påvirker interessegruppepopulationers sammensætning, har været diskuteret i årtier (Olson, 1965; Schattschneider, 1960; Schlozman, 1984; Truman, 1951). I den nyere internationale interessegruppelitteratur forventes to mekanismer at påvirke, hvilke interessegrupper der mobiliseres, og dermed hvilke interessegrupper populationen er sammensat af (Leech et al., 2005; Mahoney, 2004). For det første *bottom-up* mekanismer der ligner de klassiske pluralisters idéer om mobilisering (se fx Truman, 1951). Mekanismen er, at forstyrrelser i det politiske system som ændringer i den sociale orden eller i det økonomiske system skaber et udbud af potentielle medlemmer, som har behov for, at deres interesser beskyttes og repræsenteres. Mobiliseringen sker nærmest automatisk. Disse mekanismer kaldes i den amerikanske litteratur for udbudsmekanismer (Mahoney, 2004). Dette står i kontrast til Olsons (1965) velkendte argument om, at der er omkostninger ved mobilisering, som ikke alle grupper kan overvinde – det kollektive handlingsproblem. Logikken er, at små grupper med en velafgrænset medlemsskare, der har en selektiv materiel interesse i gruppens mål, vil have nemmere ved mobilisering end store grupper med en broget skare af potentielle medlemmer, der kæmper for et kollektivt gode. Nyere studier har påpeget, at dette er mindre alvorligt, end Olson antog, idet mange grupper mobiliseres på trods af disse forhindringer (Gray og Lowery, 2004; Moe, 1980). Fra *bottom-up* perspektivet kommer mobilisering altså nedefra og er drevet af udbuddet af potentielle medlemmer. Heri ligger en antagelse om, at interessegrupperne selv sætter dagsordenen for, hvilke emner der er i fokus. Men som Mahoney (2004) påpeger, arbejder interessegrupper ikke i et vakuum, de er også påvirket af deres omgivelser og af faktorer, der kommer oppefra i det politiske system. Derfor forventes *top-down* mekanismer også at påvirke mobilisering. Logikken er, at regeringens aktiviteter fremmer mobiliseringen af bestemte interessegrupper. Hvis regeringen igangsætter nye initiativer, skærer ned på eksisterende aktiviteter eller på anden måde ændrer forholdene på politikområder, tiltrækkes interessegrupper til området. Nye politiske tiltag kan dermed skabe positive feedbackmekanismer og afføde nye interessegrupper (Pierson, 1996). Dette kan ske på statens initiativ, da beslutningstagere jævnligt efterspørger grupper med specialviden om bestemte emner. Disse mekanismer kaldes i den amerikanske litteratur for efterspørgselsmekanismer (Mahoney, 2004). Siden 1970'erne er der i Danmark sket væsentlige forandringer i fire samfundsmæssige forhold,

der forventes at påvirke interessegruppepopulationens sammensætning. I de næste afsnit diskuterer jeg disse og opstiller forventninger til populationens udvikling. Udviklingen i populationens sammensætning undersøges både overordnet og indenfor enkelte politikområder for at undersøge, om udviklingen er generel, eller om forskellige politikområder har forskellige dynamikker.

### *Bottom-up mekanismer: nye værdier og demografiske ændringer*

To samfundsudviklinger har ændret udbuddet af potentielle medlemmer, hvilket giver anledning til bottom-up mobilisering. For det første er befolkningens værdier ændret. Betydningen af klassiske fordelingspolitiske spørgsmål er mindsket, og værdimæssige spørgsmål, de nypolitiske emner, har fået øget opmærksomhed (Binderkrantz, 2012; Stubager, 2009). Inglehart (2008) har målt udviklingen i materielle og postmaterielle holdninger og finder stigende støtte til postmaterielle værdier i postindustrielle samfund som det danske. Berry (1999) har undersøgt empirisk, hvad dette betyder for fremvæksten af interessegrupper. Han finder, at stigningen i postmaterielle værdier i USA er forbundet med en stigning i antallet af ideelle interessegrupper, der forsøger at få indflydelse på lovgivningsprocessen. En lignende tendens kan forventes i den danske case. Det øgede fokus på postmaterielle værdier og nypolitiske emner skaber nye konfliktlinjer i samfundet. Dette danner grundlag for, at borgere, der vægter disse nye værdier højt, samles i nye typer interessegrupper, som beskæftiger sig med nypolitiske emner som fx miljø og menneskerettigheder. Derfor forventes det, at der er sket en stigning i antallet af ideelle grupper, der arbejder for mål, der kommer hele samfundet til gode, og i identitetsgrupperne, der repræsenterer borgernes interesser på andre spørgsmål end de traditionelle fordelingspolitiske.

For det andet er der siden 1970'erne sket demografiske ændringer. Da bestemte befolkningsgrupper er vokset, er udbuddet af potentielle medlemmer vokset. Især to befolkningsgrupper er vokset siden 1970'erne. Antallet af indvandrere og efterkommere er steget siden slutningen af 1960'erne, hvor indvandringen af fremmedarbejdere til Danmark begyndte (Gaasholt og Togeby, 1995). Mange indvandrere blev i starten optaget i eksisterende faglige og politiske sammenslutninger, men senere oprettede de deres egne organisationer (Mikkelsen et al., 2003). De etniske minoriteter må indgå i det danske organisationsliv og organisere sig efter de danske principper, hvis de vil høres i den politiske proces (Togeby, 2003: 124). Da de har fælles interesser men ingen organisationer til at repræsentere dem, forventes det, at de danner deres egne interessegrupper. Også antallet af ældre er steget, og de ældre er i dag mere ressourcestærke, både økonomisk og fysisk, end tidligere. Da ældre som

demografisk gruppe har fælles interesser, vil de også danne interessegrupper til at varetage disse. Det forventes derfor, at antallet af interessegrupper, der repræsenterer de ældres interesser, er steget. Både grupper, der repræsenterer indvandrere og ældre, er identitetsgrupper. Det forventes derfor, at antallet af identitetsgrupper er steget.

### *Top-down mekanismer: ændrede korporative strukturer og velfærdsstatens vækst*

Også to udviklinger, der kommer oppefra det politiske system, forventes at påvirke interessegruppepopulationens udvikling. For det første har de korporative strukturer, der traditionelt har præget det danske politiske system, ændret sig. Danmark karakteriseres ofte som et korporativt system, hvor bestemte interesser har en privilegeret placering i den politiske beslutningsproces. Der er en institutionaliseret bytterelation mellem organisationer og beslutningstagere, idet organisationerne leverer politisk og teknisk støtte til beslutninger, og beslutningstagere giver organisationerne politisk indflydelse. De udvalgte organisationer har pladser i offentlige råd og nævn, hvor politikken formuleres og implementeres (Christiansen og Nørgaard, 2003: 13; Christiansen et al., 2010; Öberg et al., 2011). Traditionelt har der været stærk korporatisme på områder vedrørende arbejds- og produktionsliv, da arbejdstagerorganisationer, erhvervsorganisationer og de institutionelle organisationer har haft vigtige ressourcer at handle med. De har kunnet disciplinere deres medlemmers krav og levere viden om medlemmernes præferencer til beslutningstagerne. Et korporativt system giver et velordnet interessegruppesystem med en række stærke organisationer, som næsten altid inddrages i beslutningsprocessen.

Binderkrantz og Christiansen (2014) argumenterer for, at tre samfundsændringer har ændret bytterelationen mellem grupper og beslutningstagere. Det er svækkelsen af de traditionelle bånd mellem vælgere, interessegrupper og partier, den øgede betydning af nypolitiske emner og medialisering af politik (se Binderkrantz og Christiansen, 2014 for en uddybende diskussion). Dette betyder, at organisationstyper med ressourcer som viden om sager relateret til nypolitiske værdier er blevet værdifulde partnere for beslutningstagerne. Civilsamfundsgrupperne spiller derfor en vigtigere rolle i det korporative system end tidligere. Hvor de korporative strukturer tidligere især begunstigede økonomiske grupper, inddrages et bredere sæt af grupper i dag, og civilsamfundsgrupperne er bedre repræsenteret end tidligere (Binderkrantz og Christiansen, 2014: 18). Dette betyder mindre sikkerhed for politisk inddragelse for de økonomiske grupper, der i mange tilfælde har konsolideret sig ved at fusionere for at stå stærkere. Det forventes derfor, at antallet af økonomiske grupper er fal-

det, da de ikke længere er de eneste værdifulde partnere for beslutningstagerne i de korporative institutioner.

For det andet spiller staten i dag en større rolle i alle aspekter af borgernes liv end i 1970'erne. Gundelach (1983) argumenterer for, at når staten intervenserer i så mange forskellige aspekter af borgernes liv, skabes der nye modsætningsforhold mellem stat og borgere. Disse er fundamentalt forskellige fra konfliktlinjerne i tidligere samfundsformer og skaber et behov for nye repræsentationsformer. Borgernes nye interesser skal repræsenteres overfor staten, hvilket skaber grundlag for nye interessegrupper. Det forventes, at antallet af identitetsorganisationer, der repræsenterer velfærdsstatens klientgrupper som fx folkepensionister og studerende, er steget. Den danske velfærdsstat voksede især i årene efter 2. verdenskrig og frem til starten af 1970'erne. Analysen indfanger ikke denne vækstperiode, men det tager tid, fra velfærdsydelserne tilbydes, til klientgrupperne mobiliseres. En stigning i antallet af identitetsorganisationer forventes derfor også mellem 1975 og 2010.

Samlet set giver disse fire udviklinger anledning til en generel forventning om en forskydning i den danske population mellem 1976 og 2010. Fra en population, der i 1970'erne var domineret af økonomiske grupper relateret til arbejdsmarkeds- og erhvervsområdet, til i dag at have en større diversitet med både økonomiske grupper og civilsamfundsgrupper, der repræsenterer andre interesser som identitetsgrupper og ideelle grupper.

## Forskningsdesign

For at undersøge interessegruppepopulationens udvikling fra 1970'erne til i dag, er det nødvendigt at have data over tid. Jeg fokuserer på årene 1976 og 2010. For disse år konstruerer jeg populationslister med de eksisterende interesseorganisationer og sammenligner populationernes sammensætning.

Årene 1976 og 2010 er valgt af to årsager. For det første er en af de teoretiske forventninger at ændringer i de korporative strukturer påvirker populationens sammensætning. Dansk korporatisme kulminerede i 1970'erne (Christiansen, 2012; Öberg et al., 2011), og derfor er 1976 et velvalgt år som udgangspunkt. For det andet foreligger der gode historiske data fra 1976. Buksti og Johansen (1983) udførte ved hjælp af en spørgeskemaundersøgelse og forskellige andre kilder en undersøgelse af de danske interessegrupper i 1976. Deres populationsliste indeholdt 1946 grupper. Disse data er suppleret med data fra fire forskellige kilder: navne på grupper der sendte breve til folketingets stående udvalg i 1975/1976, navne på grupper der havde pladser i offentlige råd og nævn i 1975/1976, navne på grupper der optrådte i *Politiken* og *Jyllands-Posten* i 1975/1976, samt navne på grupper der i en spørgeskemaundersøgelse fra 2010

angav, at de var dannet før 1976. De fire kilder afslørede 179 nye grupper, så dette studies 1976 populationsliste indeholder 2.127 forskellige grupper. En lignende liste er konstrueret for 2010 ud fra eksisterende lister fra tidligere forskningsprojekter (se Christiansen, 2012). Disse er ligeledes opdateret med internetsøgninger samt navne på grupper, der sendte breve til folketingets udvalg, deltog i høringer, havde sæder i offentlige råd og nævn og optrådte i *Politiken* og *Jyllands-Posten* i 2010 (se Binderkrantz, Christiansen og Pedersen, 2014a). Populationslisten fra 2010 indeholder 2.543 grupper. At kortlægge en fuld population er en stor udfordring, og på trods af det omfattende arbejde med at identificere populationen mangler nogen organisationer givetvis. Det vurderes dog, at langt de fleste af de danske organisationer er med.

For at kunne sammenligne sammensætningen i 1976 og 2010 er alle grupper kodet efter gruppetype i syv kategorier: arbejdstagerorganisationer, erhvervsorganisationer, institutionelle organisationer, faglige organisationer, identitetsorganisationer, fritidsorganisationer og ideelle organisationer. Indenfor hver kategori er der kodet i op til seks underkategorier (for kodebog, se Interarena, 2014). Dette giver mulighed for at undersøge, om de forventede udviklinger har fundet sted. Arbejdstagerorganisationer, erhvervsorganisationer og institutionelle organisationer har traditionelt været velrepræsenterede i korporative organer. Sammen med de faglige organisationer defineres de som økonomiske grupper. Identitetsorganisationer, fritidsorganisationer og de ideelle organisationer defineres som civilsamfundsgrupper. Gruppetypevariablen er kodet af to ekspertkodere (seniorforskere på Interarenaprojektet). Der er kodet i 31 underkategorier, som efterfølgende er slået sammen til de syv hovedkategorier og til sidst i kategorierne økonomiske grupper og civilsamfundsgrupper. Der er udført en reliabilitetstest, hvor en tredje ekspertkoder (seniorforsker på Interarenaprojektet) har genkodet 100 tilfældigt udtrukne grupper fra 2010-populationen. Testen resulterede i en Cohens kappaværdi på 0,906.

Udover en generel sammenligning af populationerne i 1976 og 2010 sammenlignes populationerne også indenfor forskellige politikområder, for at vurdere om det forventede skifte findes indenfor alle politikområder. Det er vanskeligt at definere, hvilke politikområder en organisation er aktiv på blot ud fra dens navn. Derfor bruger jeg data fra spørgeskemaundersøgelser fra 1976 og 2010, hvor organisationerne har tilkendegivet, hvilke områder de er aktive på.<sup>1</sup> Dette har kun været muligt for de organisationer, der besvarede det relevante spørgsmål i et af de to spørgeskemaer (909 organisationer i 1976 og 893 organisationer i 2010). En sammenligning af populationen og grupperne, der besvarede spørgeskemaerne, viser ingen systematiske forskelle i sammensætningen af gruppetyper. Politikområder med mindst 100 aktive organisationer

i både 1976 og 2010 er udvalgt til analysen.<sup>2</sup> Dette er for at få et tilstrækkeligt antal interessegrupper til at sammenligne sammensætningen på politikområderne med. På politikområder med få organisationer vil selv små ændringer i antallet af organisationer give store forskelle i fordelingen mellem de forskellige gruppetyper.

Som diskuteret forventes det, at fire samfundsudviklinger har formet den danske interessegruppepopulation. Analysen undersøger, om populationen har udviklet sig i den forventede retning. Denne tilgang er deskriptiv, og der kan derfor ikke drages konklusioner om kausalforhold mellem de fire samfundsændringer og populationens udvikling. Det er dog stadig muligt at undersøge, om de teoretisk forventede udviklinger har fundet sted, hvilket giver en god indikation af, hvilke faktorer der kan have betydning for udviklingen.

## Analyse

### *Generel udvikling*

Som tabel 1 viser, er organisationssystemet vokset fra 2.127 grupper i 1976 til 2.543 grupper i 2010. En betydelig vækst, selvom den ikke kan beskrives som en eksplosion, sådan som andre, primært amerikanske, studier har fundet (se Baumgartner og Leech, 1998 og Jordan et al., 2012). Tallene i analysen viser skiftet mellem 1976 og 2010. Organisationer dannet efter 1976 og opløst før 2010 indgår derfor ikke i analysen. Uanset dette betragtes de to øjeblikksbilleder som gode indikatorer for, hvordan populationen har udviklet sig i perioden.

For de økonomiske grupper ses det, at antallet af arbejdstagerorganisationer er faldet en smule, imens antallet af erhvervsorganisationer er konstant. Men da resten af systemet samtidig er vokset, er deres andel af den samlede population faldet med henholdsvis 5,6 og 6,8 procentpoint. De institutionelle organisationer og de faglige organisationer er vokset beskedent, så deres andel er næsten uændret.

For civilsamfundsgrupperne er udviklingen modsat. Antallet af identitetsorganisationer og ideelle organisationer er vokset betydeligt. Deres andel er steget med henholdsvis 3,6 og 7,8 procentpoint. Antallet af fritidsorganisationer er også vokset, deres andel er steget med 1,5 procentpoint.

Som forventet er der sket et generelt skift i populationen. Fra i 1976 at være domineret af økonomiske organisationer, som udgjorde 71,1 pct. af populationen, er der i 2010 en mere ligelig fordeling mellem de økonomiske grupper, der nu udgør 58,3 pct. af populationen, og civilsamfundsgrupperne. Civilsamfundsgrupperne vinder generelt frem i den danske population, men vinder de frem på alle politikområder? Figur 1 viser ændringen i andelen af økonomiske grupper på ni forskellige politikområder. Ved at opdele på politikområder kan

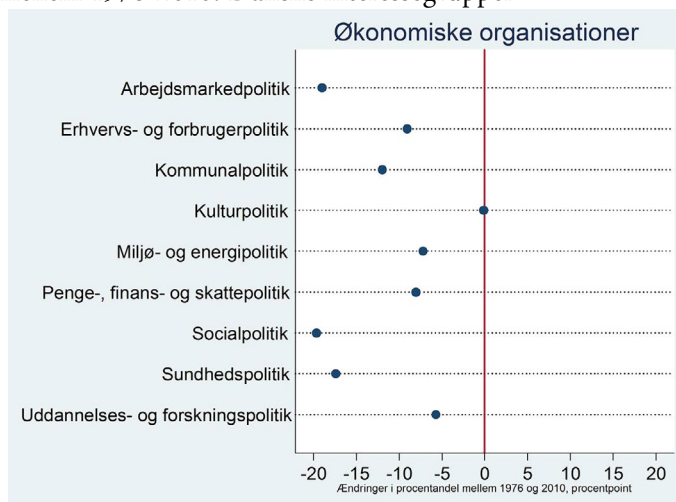
Tabel 1: Fordeling på gruppetyper i 1976 og 2010

|                            | 1976  |              | 2010  |              | Ændring<br>(procentpoint) |
|----------------------------|-------|--------------|-------|--------------|---------------------------|
|                            | Antal | Andel (pct.) | Antal | Andel (pct.) |                           |
| Økonomiske grupper         | 1.513 | 71,1         | 1.483 | 58,3         | -12,8                     |
| Arbejdstagerorganisationer | 339   | 15,9         | 263   | 10,3         | -5,6                      |
| Erhvervsorganisationer     | 730   | 34,3         | 699   | 27,5         | -6,8                      |
| Institutionel organisation | 97    | 4,6          | 113   | 4,4          | 0,1                       |
| Faglige organisationer     | 347   | 16,3         | 408   | 16,0         | -0,3                      |
| Civilsamfundsgrupper       | 614   | 28,9         | 1.060 | 41,7         | 12,8                      |
| Identitetsorganisationer   | 228   | 10,7         | 364   | 14,3         | 3,6                       |
| Fritidsorganisationer      | 275   | 12,9         | 366   | 14,4         | 1,5                       |
| Ideelle organisationer     | 111   | 5,2          | 330   | 13,0         | 7,8                       |
| Total                      | 2.127 | 100,0        | 2.543 | 100,0        |                           |

det undersøges, om udviklingen fra tabel 1 kan genfindes på alle politikområder, eller om enkelte områder driver udviklingen.<sup>3</sup> Fx viser den første linje i figuren, at de økonomiske gruppers andel af alle grupper, der er aktive indenfor arbejdsmarkedspolitik, er faldet med 19 pct. Ændringen i andelen af civilsamfundsgrupper fordelt på politikområder er ikke vist, da det er en spejling af figur 1.

Figur 1 viser, at det generelle mønster fra tabel 1 genfindes indenfor de forskellige politikområder. Der er dermed ikke forskellige dynamikker på forskellige politikområder. Andelen af økonomiske organisationer er gået tilbage på samtlige politikområder. Figur 2 og 3 viser ændringer i andelen af gruppetyper for de syv gruppekategorier. Billedet er mindre entydigt, når man undersøger hver gruppekategori for sig. Tendensen er dog den samme. Andelen af økonomiske organisationer er faldet på de fleste politikområder, mens andelen af civilsamfundsgrupper er steget på de fleste politikområder.

*Figur 1: Ændringer i andelen af økonomiske organisationer fordelt på politikområder mellem 1976-2010. Danske interessegrupper*



Note: N 1976 = 1891, N 2010 = 1027-1109. De faktiske procentandele for de økonomiske organisationer er for de forskellige politikområder i henholdsvis 1976 (første tal) og 2010 (andet tal): arbejdsmarkedspolitik (95 pct., 76 pct.), erhvervs- og forbrugerpolitik (85 pct., 76 pct.), kommunalpolitik (66 pct., 54 pct.), kulturpolitik (47 pct., 47 pct.), miljø- og energipolitik (75 pct., 68 pct.), penge, finans- og skattepolitik (80 pct., 72 pct.), socialpolitik (54 pct., 34 pct.), sundhedspolitik (70 pct., 52 pct.), uddannelses- og forskningspolitik (76 pct., 70 pct.).

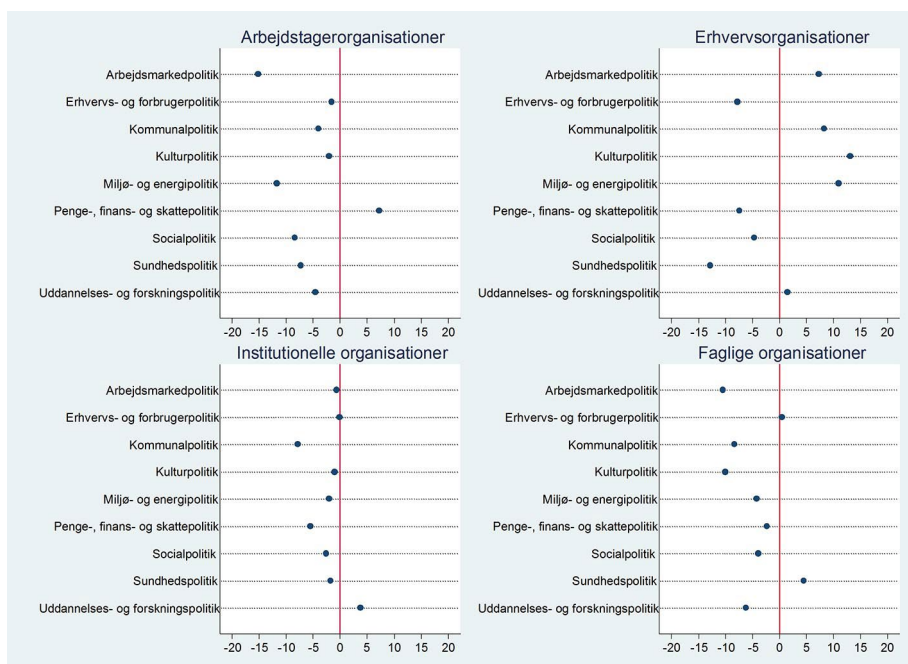
Kilde: Spørgeskemaundersøgelser af danske interesseorganisationer i 1976 og 2010 (Buksti og Johansen, 1983; Interarena, 2014).



### *Bottom-up mekanismer: øget fokus på værdimæssige spørgsmål og demografiske ændringer*

Svarer populationens udvikling så til de forventninger, bottom-up og top-down mekanismerne gav anledning til? De fire samfundsmæssige udviklinger er i høj grad forbundne, og det er vanskeligt at skille effekterne af dem ad. I dette afsnit diskuteres det derfor, om den forventede udvikling i populationen har fundet sted, og hvor nærliggende det er, at dette skyldes samfundsudviklingerne. For det første, at det øgede fokus på værdimæssige spørgsmål ville medføre en stigning i antallet af civilsamfundsgrupper. Tabel 1 og figur 2 viser, at civilsamfundsgrupperne har forøget deres andel af populationen både generelt (en vækst på 12,8 procentpoint) og indenfor alle politikområder. Det er bemærkelsesværdigt, at de har øget deres andel på både traditionelle og nye politikområder. Fx er de aktive indenfor arbejdsmarkedspolitik, som

*Figur 2: Økonomiske organisationer. Ændringer i andelen af organisationer fordelt på politikområder mellem 1976-2010, danske interessegrupper*

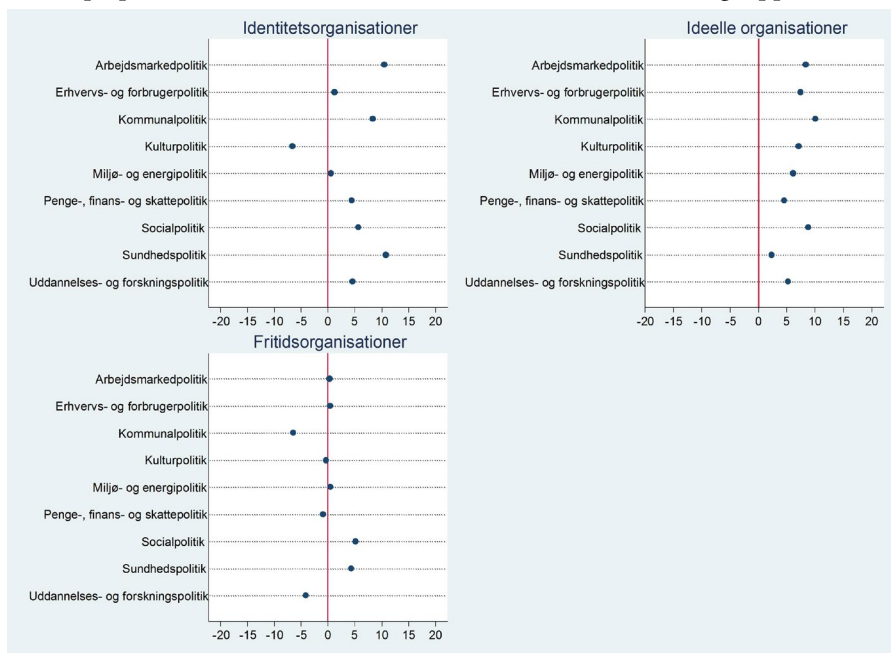


Note: N 1976 = 1891, N 2010 = 1027-1109. X-akserne angiver ændringer i procentandel mellem 1976 og 2010 i procentpoint.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelser af danske interesseorganisationer i 1976 og 2010 (Buksti og Johansen, 1983; Interarena, 2014).

traditionelt er arbejdstager- og erhvervsorganisationernes ressort. Her har både identitetsorganisationerne og de ideelle organisationer øget deres andel med henholdsvis 10,4 og 8,4 pct. (se figur 3). Dette er organisationer som Dansk Flygtningehjælp, der arbejder for flygtninges integration på arbejdsmarkedet (Dansk Flygtningehjælp, 2014) eller LIVa – Forening mod skadevirkninger af prostitution, der arbejder for at bringe tidligere prostituerede tættere på arbejdsmarkedet (LIVa, 2014: 13). De nye gruppetyper trænger både ind på de traditionelle politikområder og de nypolitiske områder. Et særligt interessant nypolitisk område er miljøområdet, hvor ændrede værdier i samfundet især har skabt flere civilsamfundsgrupper. Da den første miljølov blev vedtaget i 1973, var der ikke mange danske miljøorganisationer, og de få, der var, blev ikke inddraget i beslutningsprocessen. I 1970'erne og 1980'erne bredte en større grad af miljøbevidsthed sig over Danmark og det meste af Europa. Grønne værdier om

*Figur 3: Civilsamfundsorganisationer. Ændringer i andelen af organisationer fordelt på politikområder mellem 1976-2010, danske interessegrupper*



Note: N 1976 = 1891, N 2010 = 1027-1109. X-akserne angiver ændringer i procentandel mellem 1976 og 2010 i procentpoint.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelser af danske interesseorganisationer i 1976 og 2010 (Buksti og Johansen, 1983; Interarena, 2014).

miljøbeskyttelse og bæredygtighed blev mere udbredte. Flere danskere opfattede forurening som et alvorligt problem, og villigheden til at ofre økonomisk vækst og beskæftigelse for at dæmme op for miljøproblemer voksede (Christensen, 1987). I takt med dette får de danske miljøgrupper medvind i 1980'erne, hvor de spiller en mere aktiv rolle i miljøpolitikken (Christiansen, Nørgaard og Sidenius, 2004: 218). Antallet af miljøgrupper er steget fra 23 grupper i 1976 til 64 grupper i 2010. Eksempler er Greenpeace Danmark, dannet i 1980, Landsforeningen Grøn Hverdag dannet i 1993 og Landsforeningen Levende Hav dannet i 1996.

Den anden bottom-up mekanisme er de demografiske forandringer. Især to befolkningsgrupper er vokset – ældre og indvandrere. Antallet af organisationer, der repræsenterer disse grupper, forventes derfor at stige. Tabel 1 og figur 3 viser, at både antallet og andelen af identitetsgrupper, som både ældregrupper og indvandrergrupper er en del af, er steget siden 1970'erne både generelt og indenfor de fleste politikområder. De to gruppetyper står dog ikke for en overvældende del af væksten. Antallet af ældregrupper er fordoblet fra seks grupper i 1976 til 13 grupper i 2010, men dette er ikke et overvældende antal, i forhold til hvor stor en befolkningsgruppe der potentielt kan repræsenteres. De nye grupper er fx Ældresagen stiftet i 1986 og Sammenslutningen af Ældreråd stiftet i 1999. Selvom antallet af organisationer ikke er vokset voldsomt, er organisationerne vokset internt. Ældresagen havde 90.000 medlemmer i 1987 og 690.000 medlemmer i 2014 (Ældresagen, 2014). Ældresagen er dermed en af de mest medlemsstærke identitetsorganisationer (Binderkrantz, Christiansen og Pedersen, 2014b: 101). Flere potentielle medlemmer kan både give et større antal grupper og større grupper. Dette giver god mening i forhold til ældre, da de må formodes at have homogene interesser. Anderledes ser det ud for indvandrerne, der både kan opfattes som en samlet demografisk gruppe og som forskellige befolkningsgrupper fra forskellige lande. For indvandrergrupperne tegner der sig et andet mønster. I 1976 eksisterede der ingen interessegrupper, der repræsenterede indvandrere. I 2010 var der 29 grupper. Selvom der for ældregrupperne er tale om vækst internt i organisationerne og for indvandrergrupperne vækst i antallet af organisationer, tegner begge eksempler et billede af, at identitetsgrupperne er opstået efter et bottom-up pres. Udbuddet af potentielle medlemmer er steget, og nye grupper er opstået, eller de eksisterende grupper er vokset.

### *Top-down mekanismer: ændrede korporative strukturer og velfærdsstatens vækst*

For top-down mekanismerne var det forventningen, at ændrede korporative strukturer ville betyde et fald i antallet af økonomiske grupper, idet især arbejdstager-, erhvervs- og de institutionelle organisationer traditionelt har været privilegerede af de korporative strukturer. Tabel 1 og figur 1 viser, at forventningen finder nogen støtte. Tabel 1 viser, at antallet af arbejdstager- og erhvervsorganisationer generelt er faldet, imens antallet af de institutionelle organisationer er steget lidt. Figur 1 viser, at de økonomiske organisationer under et, er faldet på samtlige politikområder – både de klassiske fordelingspolitiske og de nypolitiske. Figur 2 viser de enkelte gruppetypers udvikling. Især andelen af arbejdstagerorganisationerne og de faglige organisationer er faldet på næsten alle politikområder. Det er interessant, at andelen af arbejdstagerorganisationerne også er faldet på arbejdsmarkedsområdet, hvor de traditionelt har stået stærkt. Dette er en kombination af faldet i arbejdstagerorganisationer, og af at andre nye organisationstyper har bevæget sig ind på arbejdsmarkedsområdet, fx identitetsgrupperne. Selvom antallet af arbejdstagerorganisationer er faldet, betyder dette ikke nødvendigvis, at arbejdstagernes interesser er repræsenteret dårligere i dag. De ændrede korporative strukturer har medført, at grupper, der tidligere var privilegerede i beslutningsprocessen står mindre sikkert end tidligere, idet andre gruppetyper er blevet værdifulde partnere for beslutningstagerne. Mange arbejdstagerorganisationer har derfor fusioneret for at stå stærkere, hvilket til dels forklarer det lavere antal organisationer. Arbejdstagerorganisationen 3F er fx resultat af en fusion mellem Kvindeligt Arbejder Forbund og Specialarbejderforbundet i Danmark i 2005. I dag er organisationen Danmarks største arbejdstagerorganisation med 350.000 medlemmer (3F, 2013). Fusioner betyder færre, men stærkere, arbejdstagerorganisationer. Fusionerne kan også skyldes ændringer i beskæftigelsesstrukturen i Danmark. Når faggrupper mister deres betydning, må faggruppens organisationer fusionere for at overleve. Det var fx baggrunden for at Dansk Typograf Forbund, Dansk Litografisk Forbund og Dansk Bogbinder- og Kartonnageforbund fusionerede til Grafisk Forbund i 1993.

For erhvervsorganisationerne er mønstret anderledes. Tabel 1 viser, at deres andel af populationen er faldet. Dette skyldes, at resten af populationen er vokset, idet antallet af erhvervsorganisationer er uændret. Figur 2 viser, at faldet i andelen af erhvervsorganisationer kun gør sig gældende på halvdelen af politikområderne. Andelen af aktive organisationer er fx gået frem på miljøområdet. Dette kan skyldes den stigende regulering af industrien på miljøom-

rådet. Her har erhvervsorganisationernes medlemmer stærke interesser, da de betaler omkostningerne.

Den anden top-down mekanisme er, at staten spiller en større og større rolle på mange forskellige områder af borgernes liv. Interaktionen mellem borgere og stat har i dag en anderledes karakter end tidligere, og dette kan skabe konflikter og dermed behov for grupper, der repræsenterer borgernes interesser overfor staten. Forventningen var, at antallet af identitetsorganisationer, der fx repræsenterer velfærdsstatens klienter, ville stige, og tabel 1 viser, at det er sket. Figur 3 viser, at andelen af identitetsgrupper er steget indenfor otte ud af ni politikområder. Identitetsgrupperne er især gået frem på områderne vedrørende arbejdsmarkedspolitik og sundhed. Det er primært patientgrupperne, der driver denne udvikling. Antallet af patientorganisationer er vokset fra 46 grupper i 1975 til 189 grupper i 2010 (se Fisker, 2013 for en analyse af patientgruppernes udvikling). Arbejdsmarkedsområdet har traditionelt været domineret af arbejdstagerorganisationer og erhvervsorganisationer, men mange patientorganisationer repræsenterer også deres medlemmers interesser på arbejdsmarkedsområdet, selvom det ikke er ud fra en klassisk arbejdsgiver-arbejdstagerrelation. Danske Handicaporganisationer er fx aktive indenfor arbejdsmarkedspolitikken. De arbejder for at: "Alle mennesker, der kan deltage på arbejdsmarkedet, skal have mulighed for det – også mennesker med handicap" (Danske Handicaporganisationer, 2014). Andre eksempler på hvordan patientgrupper opstår som svar på udviklinger i velfærdsstatspolitikker, er Galebevægelsen, som blev dannet i 1979 som respons på behandlingen af psykiatriske patienter. Deres hovedformål er at monitorere forholdene for psykiatriske patienter (Galebevægelsen, 2013). Kristelig Handicapforening blev dannet i 1980 af forældre til handicappede børn, som var bekymrede for kommunernes botilbud, idet disse var meget forskellige fra det kristne miljø, de ønskede deres børn skulle vokse op i (Kristelig Handicapforening, 2013). Dette er eksempler på, at når staten ekspanderer ind over større områder af borgernes liv, opstår der et behov for organisationer, der kan repræsentere borgernes interesser overfor staten.

Samlet set er der sket den forventede forskydning i populationen både generelt og indenfor de enkelte politikområder. I 1970'erne var hovedparten af interessegrupperne økonomiske organisationer knyttet til arbejdsmarkedet. Der er stadig mange af disse i 2010, men den voldsomme vækst i antallet af især klientgrupper og ideelle organisationer betyder, at populationen i dag er mere balanceret mellem de økonomiske grupper og civilsamfundsorganisationerne. Andelen af økonomiske grupper er faldet på alle politikområder, og civilsamfundsgrupperne har formået at finde fodfæste både på de nypolitiske områder og på de klassiske fordelingspolitiske områder.

## Diskussion og konklusion

Det danske interessegruppesystem har forandret sig væsentligt mellem 1976 og 2010. Systemet er vokset fra 2.127 grupper i 1976 til 2.543 grupper i 2010. Denne vækst har dog ikke karakter af en eksplosion i antallet af grupper. I den internationale interessegruppelitteratur er det en almindelig antagelse, at antallet af grupper i USA og Storbritannien er eksploderet i de seneste årtier (Baumgartner og Leech, 1998: 102; Jordan og Maloney, 2007; Jordan et al., 2012: 144). En forklaring kan være forskellene mellem systemerne i USA og Storbritannien, der er pluralistiske systemer, og det danske korporative interessegruppesystem. Pluralistiske systemer antages at være åbne systemer, hvor mange forskellige grupper konkurrerer om indflydelse, imens korporative systemer er mere lukkede. De korporative strukturer kan derfor begrænse antallet af grupper i populationen (Fisker, 2013). Undersøgelsens resultater bekræfter dette, idet det danske system kun er vokset moderat over en periode på mere end 30 år.

Analysen viste, at de forventninger bottom-up og top-down mekanismerne gav anledning til generelt fandt støtte. Når man ser på udviklingen i populationens overordnede sammensætning, har der, som forventet, været et skift i populationen. I 1976 var hovedparten af de danske interessegrupper økonomiske grupper, der repræsenterede deres medlemmers interesser på arbejdsmarkeds- og erhvervsområdet. I 2010 var sammensætningen af grupper mere balanceret med en næsten lige fordeling mellem de økonomiske grupper og civilsamfundsgrupperne. Dette gælder både generelt, og når udviklingen brydes op på politikområder. Det ser således ikke ud til, at der er forskellige dynamikker på forskellige politikområder.

En forklaring på det faldende antal økonomiske grupper er ændringer i de korporative strukturer, der traditionelt har præget det danske politiske system. Dette kan medføre, at de økonomiske organisationer har en mindre sikker position, hvorfor de forsøger at konsolidere deres position ved at fusionere. En anden faktor kan være skiftet i beskæftigelsesmønstre, idet nogle arbejdsfunktioner ikke eksisterer længere. Den anden side af mønsteret er det stigende antal af civilsamfundsgrupper. Det blev forventet, at statens større rolle på stadigt flere områder af borgernes liv og den demografiske udvikling ville medføre en stigning i antallet af identitetsgrupper, og at det øgede fokus på nye værdier som miljøbeskyttelse og menneskerettigheder ville medføre en stigning i antallet af ideelle grupper. Begge forventninger fandt støtte, idet andelen af identitetsorganisationer og de ideelle organisationer steg mellem 1976 og 2010. De nye gruppetyper andel er steget på de nye politikområder, og overraskende nok har civilsamfundsgrupperne også fået fodfæste på de klassiske fordelings-

politiske områder som arbejdsmarkedsområdet. De danske organisationer er i dag, i højere grad end tidligere, organiseret omkring emner, der ligger udenfor arbejds- og produktionslivet, men de er stadig involverede i emner, der hører under alle politikområder. Arbejdstager- og erhvervsorganisationerne har dog stadig en solid plads i organisationssystemet. Der er en større diversitet i populationen i dag end tidligere, og netop diversitet anses ofte for at være et demokratisk gode (Baumgartner og Leech, 1998: 83-99; Schlozman, 1984).

Det er et komplekst samspil mellem forskellige samfundsudviklinger, der har formet den danske interessegruppepopulationens udvikling. Det er vanskeligt at skelne mellem de forskellige samfundsudviklinger og konkludere håndfast på kausale forhold mellem samfundsændringerne og populationens udvikling. Det er op til fremtidige studier at undersøge effekterne nærmere ved fx at sammenligne konkrete indikatorer på de samfundsmæssige udviklinger med populationens udvikling på flere tidspunkter eller ved at inddrage yderligere lande i undersøgelsen. Dette studie giver et første billede af, hvordan den danske interessegruppepopulation har udviklet sig siden 1970'erne, og det viser, at mulige forklaringer på udviklingen skal findes både i toppen og bunden af det politiske system.

## Noter

1. Spørgsmålsformulering 1976: Hvilke typer af spørgsmål beskæftiger Deres organisation sig med i samarbejdet med de offentlige myndigheder? Svarkategorier: slet ikke, lidt, relativt meget og meget for 22 forskellige sagområder. Spørgsmålsformulering 2010: Hvor aktiv er organisationen inden for følgende politikområder? Svarkategorier: meget, noget, lidt, slet ikke for 19 forskellige politikområder. For at kunne sammenligne er nogle af sagområderne slået sammen i 1976.
2. På sundhedspolitikområdet var kun 99 organisationer aktive i 1976. Området er alligevel medtaget, da det er særligt vigtigt for at undersøge hypotesen om velfærdsstatens vækst.
3. Supplerende tabeller kan findes i online appendiks.

## Litteratur

- 3F (2013). *Fakta om 3F*. <http://forsiden.3f.dk/article/20060411/OM3F/60411027?profile=2190> (24. juni 2014).
- Baumgartner, Frank og Beth Leech (1998). *Basic Interests. The Importance of Groups in Politics and in Political Science*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Berry, Jeffrey (1999). *The New Liberalism. The Rising Power of Citizen Groups*. Washington DC: Brookings Institution Press.

- Binderkrantz, Anne (2012). Interest groups in the media: Bias and diversity over time. *European Journal of Political Research* 51 (1): 117-139.
- Binderkrantz, Anne og Peter Munk Christiansen (2014). Decades of change? Concentration and diversity in Danish public committees in 1975 and 2010. *Arbejdspapir*.
- Binderkrantz Anne, Peter Munk Christiansen og Helene Helboe Pedersen (2014a). Interest group access to the bureaucracy, parliament, and the media. *Governance* DOI: 10.1111/gove.12089
- Binderkrantz Anne, Peter Munk Christiansen og Helene Helboe Pedersen (2014b). Organisationer i politik: Danske interesseorganisationer i forvaltning, folketing og medier. København: Hans Reitzel.
- Buksti, Jacob og Lars Nørgaard Johansen (1983). *Interesseorganisationer i Danmark 1976*. Odense: Dansk Data arkiv, Odense Universitet.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard (1987). Hvem har magten over miljøpolitikken: Politikerne, embedsmændene eller organisationerne?, i Alex Dubgaard (red.), *Relationer mellem landbrug og samfund: en foredragssamling*. København: Statens Jordbrugsøkonomiske Institut.
- Christiansen, Peter Munk (2012). The usual suspects: Interest group dynamics and representation in Denmark, pp. 161-179 i Darren Halpin og Jordan Grant (red.), *The Scale of Interest Organization in Democratic Politics. Data and Research Methods*. Houndmills, UK: Palgrave Macmillan.
- Christiansen, Peter Munk og Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk, Asbjørn Sonne Nørgaard og Niels Christian Sidenius (2004). *Hvem skriver lovene?* Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk, Asbjørn Sonne Nørgaard, Hilmar Rommetvedt, Torsten Svensson, Gunnar Thesen og Per Ola Öberg (2010). Varieties of democracy. *Voluntas* 21 (1): 22-40.
- Dansk Flygtningehjælp (2014). *Om integration i Danmark*. <http://flygtning.dk/om-dfh/det-mener-dfh/om-integration-i-danmark/> (24. juni 2014).
- Danske Handicaporganisationer (2014). *Beskæftigelsespolitik*. <http://www.handicap.dk/politik/arbejdsmarked> (24. juni 2014).
- Fisker, Helene (2013) Density dependence in corporative systems: Development of the population of Danish patient groups (1901–2011). *Interest Groups & Advocacy* 2 (2): 119-138.
- Gaasholt, Øystein og Lise Tøgeby (1995). *I syv sind: Danskernes holdninger til flygtninge og indvandrere*. Aarhus: Politica.
- Galebevægelsen (2013). *Galebevægelsen*. <http://www.galebevaegelsen.dk/> (24. juni 2014).



- Grant Jordan, Frank Baumgartner, John McCarthy, Sean Bevan og Jamie Greenan (2012). Tracking interest group populations in the US and the UK, i Darren Halpin og Jordan Grant (red.), *The Scale of Interest Organization in Democratic Politics. Data and Research Methods*. Houndmills, UK: Palgrave Macmillan.
- Gray, Virginia og David Lowery (2004). A neopluralist perspective on research on organized interests. *Political Research Quarterly* 57 (1): 164-175.
- Gundelach, Peter (1983). *Samfundsændringer og foreningsformer: Samfundsformens og klassestrukturens betydning for noreningsdannelse fra landsbyfællesskab til græsrodsorganisationer*. Aarhus: Institut for Statskundskab.
- Inglehart, Ronald (2008). Changing Values among Western Publics from 1970 to 2006. *West European Politics* 31 (1-2): 130-146.
- Interarena (2014). *Spørgeskema og svarfordelinger*. <http://interarena.dk/> (16. september 2014).
- Jordan, Grant og William Maloney (2007). *Democracy and Interest Groups: Enhancing Participation?* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kristelig Handicapforening (2013). *KHs historie*. <http://webkh.dk/index.php?id=4369> (24. juni 2014).
- Leech, Beth, Frank Baumgartner, Timothy La Pira og Nicholas Semanko (2005). Drawing lobbyists to Washington: Government activity and the demand for advocacy. *Political Research Quarterly* 58 (1): 19-30.
- LIVa (2014) *Årsberetning 2012-2013*. [http://www.livadk.org/?page\\_id=691](http://www.livadk.org/?page_id=691) (24. juni 2014).
- Mahoney, Christine (2004). The power of institutions: State and interest group activity in the European Union. *European Union Politics* 5 (4): 441-466.
- Mahoney, Christine (2007). Lobbying success in the United States and the European Union. *Journal of Public Policy* 27 (1): 35-56.
- Mikkelsen, Flemming, Inge Dahlstedt, Jørgen Melve og Sanna Saksela (2003). *Indvandrerorganisationer i Norden*. København: Nordisk Ministerråd.
- Moe, Terry (1980). *The Organization of Interests: Incentives and the Internal Dynamics of Political Interest Groups*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Olson, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Pierson, Paul (1996). The new politics of the welfare state. *World Politics* 48 (2): 143-179.
- Schattschneider, Elmer (1960). *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Schlozman, Kay Lehman (1984). What Accent the Heavenly Chorus? Political Equality and the American Pressure System. *The Journal of Politics* 46 (4): 1006-1032.

- Stubager, Rune (2009). Education-based group identity and consciousness in the authoritarian-libertarian value conflict. *European Journal of Political Research* 48 (2): 204-233.
- Togeby, Lise (2003). *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Truman, David (1951). *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. New York: Knopf.
- Yackee, Susan (2006). Assessing inter-institutional attention to and influence on government regulations. *British Journal of Political Science* 36 (4): 723-744.
- Wonka, Arndt, Frank Baumgartner, Christine Mahoney og Joost Berkhout (2010). Measuring the size and scope of the EU interest group population. *European Union Politics* 11 (3): 463-476.
- Ældresagen (2014). *Historie*. <http://www.aeldresagen.dk/om-os/historie/Sider/default.aspx> (24. juni 2014).
- Öberg, Per Ola, Torsten Svensson, Peter Munk Christiansen, Asbjørn Sonne Nørgaard, Hilmar Rommetvedt og Gunnar Thesen (2011). Disrupted exchange and declining corporatism: Government authority and interest group capability in Scandinavia. *Government and Opposition* 46 (3): 365-391.

Camilla T.N. Sørensen

## Aggressiv under visse betingelser: en neoklassisk realistisk analyse af udviklingen i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik

Kina anses i stigende grad som en aggressiv stormagt. Særligt kinesiske aktiviteter i det Sydkinesiske og Østkinesiske Hav fremhæves som eksempler på et generelt mere selvsikkert og selvhævdende Kina. Er dette tilfældet? Nej. Der er ikke en klar linje i eller strategi bag udviklingen i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik. En neoklassisk realistisk analyse viser, hvordan de igangværende ændringer i den overordnede magtbalance drevet af et økonomisk og militært stærkere Kina opstiller et nyt handlerum for kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Beijing kan ikke længere *free ride* og "ligge lavt" i det internationale system. Kinesiske leders hensyn til at sikre egen indenrigspolitisk legitimitet trækker samtidig kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik i forskellige retninger. I de tilfælde hvor indenrigspolitisk nationalistisk pres mobiliseres, vil politikken blive trukket i en mere aggressiv retning.

I slutningen af 1990'erne, da Kinas økonomiske reform- og åbningsproces begyndte at vise resultater i form af et stærkere og mere synligt Kina på den internationale scene, var den vestlige debat herom meget polariseret. Der var tendens til at karakterisere Kina som enten en revisionistisk opstigende stormagt, der ville forårsage konflikt i det internationale system og derfor skulle inddæmmes, eller en status quo magt, der arbejdede indenfor det eksisterende internationale system, og hvis opstigen til stormagtsstatus skulle hjælpes yderligere på vej. De senere år hvor der ikke længere er tvivl om Kinas internationale betydning og indflydelse, er debatten om et revisionistisk Kina vs. et status quo Kina erstattet af en udbredt enighed om karakteristikken af stormagts-Kina som en trussel mod det eksisterende internationale økonomiske og politiske system og de principper, som det bygger på (Rothkopf, 2011).

Hovedparten af vestlige analyser af kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik fra 2008 og frem fremhæver udviklingen af et mere aggressivt Kina i det internationale system, der i stigende grad præsenterer egne synspunkter, krav og værdier og har snævert fokus på at fremme egne interesser.<sup>1</sup> Der gives flere årsager til denne udvikling. Særligt at de kinesiske ledere efter den globale finanskrisen, som Kina er kommet stærkere ud af end de øvrige stormagter, er mere selvsikre og enige om at udnytte det magttomrum, som er opstået i køl-

vandet på USA's svækkede supermagtsposition (Scobell og Harold, 2013: 112). Den mere offensive og i højere grad militære kinesiske håndtering de senere år af udestående territoriale stridigheder med flere sydøstasiatiske stater i det Sydkinesiske Hav og med Japan i det Østkinesiske Hav fremhæves som eksempler på, hvad der er i vente, og hvad Vesten, særligt USA, skal forberede sig på at håndtere. Den gængse anbefaling i disse analyser er derfor, at USA øger den amerikanske militære tilstedeværelse og styrker de amerikanske alliancer i Asien (Mearsheimer, 2010; Friedberg, 2012). Dette har USA været i fuldt sving med de senere år. I Beijing ses Washingtons "re-balancering til Asien"-strategi imidlertid som forsøg på at inddæmme Kina, hvorfor de kinesiske ledere tager egne forholdsregler (Swaine, 2012). Dermed øges spændingen og den strategiske mistillid mellem Kina på den ene side og USA og amerikanske allierede i regionen på den anden side, og regionale sikkerhedsdilemmadynamikker intensiveres. Det er udviklingen i Østasien i disse år, og det er en bekymrende udvikling.

"Aggressiv Kina"-diskursen har imidlertid en række problemer og svagheder. Alastair Iain Johnston (2013: 32-33) påpeger, hvordan den ignorerer elementer af kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik i de senere år, som ikke afspejler en ændret kinesisk politik og kinesisk aggressivitet. Det er uden tvivl tilfældet, men et mere grundlæggende problem er, at vestlige analyser af udviklingen i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik domineres af en neorealistisk tilgang, hvor betydningen af kinesisk indenrigspolitik i store træk ignoreres.

Hovedargumentet i denne artikel er, at der ikke er en entydig udvikling af et mere selvsikkert og aggressivt Kina i det internationale system. Udviklingen i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik i de senere år peger i forskellige retninger og afspejler på den ene side et mere internationalt aktivt og involveret Kina, men på den anden side også en usikker og reaktiv kinesisk ledelse optaget og presset af indenrigspolitiske udfordringer. Den opfattede stigende kinesiske selvsikkerhed og aggressivitet ses ofte i forhold til konflikter, som involverer Kinas territoriale krav eller andre spørgsmål, som er tæt forbundet med kinesisk historie og national selvforståelse. I sådanne konflikter vil kinesiske ledere agere på en sådan måde, at de indenrigspolitisk ikke risikerer at fremstå svage og eftergivende, uanset hvordan dette får dem til at fremstå internationalt. Årsagen hertil er, at hensynet til at sikre Kommunistpartiets indenrigspolitiske legitimitet og magtmonopol er det primære hensyn for kinesiske ledere, hvad enten det er indenrigspolitik eller udenrigs- og sikkerhedspolitik. I forhold til globale udfordringer og internationale konflikter, som ikke er tæt forbundet med den indenrigspolitiske situation, spores der en højere grad af kinesisk rådvildhed samt i nogle tilfælde også mangel på overblik og prioritet.

Inddragelse af kinesisk indenrigspolitik er derfor afgørende for at forstå og forklare udviklingen i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik i de senere år. Der er imidlertid mange og komplekse udviklinger i gang indenrigspolitisk i Kina, hvorfor udfordringen består i at identificere de udviklinger, som har betydning for kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik, samt at specificere, hvornår og hvordan de har betydning. Det er ikke tilstrækkeligt at konstatere, at kinesisk indenrigspolitik har en stor betydning for udviklingen i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik. I forlængelse heraf er formålet med artiklen således også at vise, hvordan en neoklassisk realistisk analyseramme, der fremhæver betydningen af såvel ændrede internationale betingelser som ændrede indenrigspolitiske betingelser for en stats udenrigs- og sikkerhedspolitik, udgør et stærkere teoretisk grundlag end den dominerende neorealistske tilgang for den realistiske analyse af Kinas udvikling som stormagt.

Neoklassisk realisme er en relativt ny teoretisk udvikling indenfor det realistiske forskningsprogram i studiet af international politik, og betegnelsen "neoklassisk realisme" er en bredere betegnelse for en gruppe af realistiske værker, som med udgangspunkt i neorealismen deler ambitionen om at udvikle en realistisk udenrigspolitik teori ved at specificere effekterne af det internationale systems struktur på staters handlen. Der er derfor ikke *en* neoklassisk realistisk teori eller analyseramme, og neoklassiske realister fokuserer på en række forskellige indenrigspolitiske faktorer. Den neoklassiske realistiske analyseramme, som præsenteres og anvendes i denne artikel til at analysere udviklingen i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik i de senere år, er således kun *et* bud på en neoklassisk realistisk analyseramme, hvor fokus er på betydningen af udviklinger i forholdet mellem stat og samfund. Ambitionen er ikke at teste neoklassisk realisme, men at præsentere neoklassisk realisme som en anvendelig tilgang til analysen af vigtige faktorer og kausale mekanismer bag udviklingen i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik i de senere år. Med neoklassisk realisme ændres fokus således til at undersøge, under hvilke betingelser – internationale og indenrigspolitiske – ses hvilken type kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Dette er et af de vigtigste spørgsmål at analysere for at blive i stand til at forstå og forklare den på overfladen uforudsigelige og modsætningsfyldte udvikling i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik i de senere år.

Artiklen er struktureret på følgende vis. Først præsenteres, med udgangspunkt i en kort diskussion af udviklinger indenfor og udfordringer for det realistiske forskningsprogram i studiet af international politik, en neoklassisk realistisk analyseramme. Denne anvendes dernæst til at analysere de senere års udvikling i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Analysens første del fokuserer på udviklinger i de systemiske betingelser for Kinas opstigen, som

har resulteret i et ændret handlerum for Beijing i det internationale system. Anden del af analysen søger yderligere at specificere dette handlerum ved at analysere de ændrede indenrigspolitiske betingelser. På baggrund af analysen skitseres afslutningsvis en række perspektiver for den videre udvikling i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik samt for værdien af neoklassisk realisme for den realistiske analyse af Kinas udvikling som stormagt.

### Neoklassisk realisme: fra neorealisme til udenrigspolitikanalyse

Ifølge den dominerende neorealistiske analyse af Kinas stigende betydning og indflydelse i det internationale system er Kina en opstigende stormagt i et anarkisk internationalt system (Goldstein, 2005: 81-101). I et sådant system vil en stigning i en stats relative magt efterfølges af stigende ambitioner hos denne stat, hvis man er offensiv neorealist som John Mearsheimer (2001), eller intensiverede sikkerhedsdilemmaer, hvis man er defensiv neorealist som Kenneth Waltz (1979). Begge disse neorealistiske varianter er baseret på antagelsen om, at stater, fokuseret på egen overlevelse, tenderer mod at balancere den stærkeste stat og udviklinger i relativ magt også for herved at forhindre andre stater i at indtage en dominerende position i det internationale system. Begge neorealistiske varianter præsenterer derfor pessimistiske scenarier i forhold til at undgå, at Kinas opstigen leder til ustabilitet og konflikt i det internationale system.

Neorealismen tildeler imidlertid systemiske faktorer – anarkiet og den gældende polaritet – primær forklaringskraft og levner ikke meget plads til indenrigspolitiske faktorer (Wivel, 2002: 432). I det anarkiske internationale system er stater *like units*, og det strukturelle pres på stater er det samme uanset staternes forskellige indenrigspolitiske karakteristika (Waltz, 1979: 95-97). Det er derfor de systemiske betingelser, som former udviklingen af en opstigende magt og implikationerne heraf for international stabilitet og sikkerhed. Det er vigtigt at notere, at både Waltz og Mearsheimer har fokus på at identificere og forklare grundlæggende dynamikker og udviklinger over tid i det internationale system, og de understreger begge, at neorealisme er en teori om international politik og ikke en udenrigspolitisk teori (Waltz, 1979: 122; Mearsheimer, 2007). Når neorealismen appliceres, bliver det imidlertid svært, også for Waltz og Mearsheimer, ikke at inkludere analyse af staters udenrigs- og sikkerhedspolitik og inddrage ekstra forklaringsfaktorer ad hoc (Elman, 1996: 10-11).

Neorealismen er til stadighed udsat for kritik, særligt for at være ahistorisk, forsimplende og uanvendelig i forhold til at analysere staters udenrigs- og sikkerhedspolitik og specifikke internationale hændelser og konflikter samt levere konkrete policy-anbefalinger (Booth, 2009). Kritikken kommer også fra egne rækker, og indenfor det realistiske forskningsprogram i studiet af international

politik er der intensiverede bestræbelser på at udvikle neorealismen (se fx Lobell, Ripsman og Taliaferro, 2009). Disse bestræbelser samles ofte under betegnelsen "neoklassisk realisme", hvor staten – *the black box* – åbnes, og fokus på systemiske faktorer kombineres med inddragelse af indenrigspolitiske faktorer med det primære formål at forklare og forstå staters udenrigs- og sikkerhedspolitik – at udvikle realistisk udenrigspolitik teori.

Neoklassiske realister deler det overordnede neorealistske argument, at systemiske faktorer er de primære for udviklingen i det internationale system over tid, men fremhæver videre, at effekten af systemiske faktorer på staters udenrigs- og sikkerhedspolitik varierer (Wohlforth, 2008: 45). Staten er den mellemliggende variabel mellem systemiske faktorer og den førte udenrigs- og sikkerhedspolitik, og effekten af systemiske faktorer skal filtreres gennem staten for at nå udenrigs- og sikkerhedspolitikken (Taliaferro, 2006: 482). Der er hos neoklassiske realister adskillige bud på, hvilke indenrigspolitiske faktorer er de vigtigste. Et gennemgående fokus, som også kan føres tilbage til klassiske realister som Hans Morgenthau, er at specificere, hvordan forholdet mellem statsledere og befolkning – stat-samfundsrelationer – har betydning for staters udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvor et argument er, at statsledere vil være optaget af at sikre opbakning i befolkningen for at kunne mobilisere nødvendige ressourcer for udenrigs- og sikkerhedspolitikken, sikre egne magtpositioner og evner til at regere (Taliaferro, 2006: 472-473; Schweller, 2006: 46-68, 128).

Idet neoklassisk realisme fastholder neorealismens argument om at systemiske faktorer er de primære, men søger at specificere effekterne af disse på staters udenrigs- og sikkerhedspolitik og således gå et skridt videre, kan neoklassisk realisme og neorealisme ses som supplerende snarere end konkurrerende. Og med dens fokus på at forklare staters udenrigs- og sikkerhedspolitik ved at specificere betydningen af indenrigspolitiske faktorer åbner neoklassisk realisme op for større historisk bevidsthed og dialog med andre teoretiske retninger i studiet af international politik for på systematisk vis at integrere faktorer, som ellers ikke medtages i en realistisk analyseramme (Wivel, 2002: 445). Det er klart, at neoklassisk realisme hermed bevæger realismen væk fra den enkelthed, som karakteriserer neorealismen, men dette er prisen og skal opvejes mod den øgede forklaringskraft (Wohlforth, 2008: 32, 45-46).

Neoklassisk realisme har stort potentiale, både i forhold til at udvikle det realistiske forskningsprogram i studiet af international politik, specifikt udvikle realistisk udenrigspolitik teori, og i forhold til at forbedre den realistiske analyse af Kinas udvikling som stormagt. Ifølge neoklassisk realisme er udgangspunktet for analysen af Kinas opstigen, at Kina som opstigende stormagt ikke nødvendigvis, som argumenteret for af offensive neorealister som

Mearsheimer, fører en revisionistisk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Karakteren af kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik afhænger derimod af de specifikke forhold eller betingelser, som Kina konfronterer i den konkrete situation. Formålet bliver derfor at specificere, hvilke forhold eller betingelser der leder til hvilken type kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik.

## En neoklassisk realistisk analyseramme

For at forstå og forklare udviklingen i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik i de senere år er det ud fra et neoklassisk realistisk perspektiv nødvendigt først at analysere udviklinger i de systemiske betingelser. Her er polariteten det afgørende. Forskellige polariteter medfører forskellige dynamikker i det internationale system og opstiller dermed forskellige systemiske begrænsninger og muligheder for stater. Det gør derfor en forskel, at Kinas opstigen foregår i et unipolært system – med en supermagt USA – i modsætning til et bipolar eller multipolært system. Neorealister vurderer multipolaritet som det mest konfliktfyldte system grundet de mange potentielle konfliktflader, der vil opstå, når flere stormagter skal agere sammen. Især da de relative magtforhold mellem stormagter i et multipolært system ikke er klare og konstante også som følge af skiftende koalitioner, og der er høj risiko for misforståelser (Waltz, 1979: 135). Et bipolar system vurderes af neorealister som et mere stabilt og mindre konfliktfyldt system, særligt fordi usikkerheden og risikoen for fejlregninger og misforståelser mellem stormagterne vil være mindre, da der nu kun er én anden stormagt at koncentrere sig om. Dette vil dog medføre større risiko for overreaktion, da stormagterne vil være meget opmærksomme på hinandens handlinger og signaler (Waltz, 1979: 47). Angående unipolaritet, er der debat blandt neorealister om, hvorvidt det nuværende internationale system er unipolært, hvordan unipolaritet skal defineres, og hvilke dynamikker unipolaritet resulterer i (se fx Hansen, 2011). I denne artikel anvendes William Wohlforth's (1999: 9) definition af unipolaritet som en asymmetrisk fordeling af relativ magt i det internationale system resulterende i, at en stat er meget stærkere end de øvrige og for stærk til at blive modbalanceret. Dynamikkerne under unipolaritet medfører, at konkurrencen, mistilliden og risikoen for overreaktion og misforståelse af intentioner samt incitamenterne til traditionel systemisk balancering mindskes mellem stormagterne. Der er under unipolaritet ingen tvivl om, hvilken stat der er den stærkeste i systemet, og der er for stor risiko – og for lille gevinst – ved at balancere unipolen, hvorfor de øvrige stormagter tilpasser sig på forskellig vis. Dette kan også være i form af blød balancering, hvor der bruges andre midler end militære til ikke direkte at udfordre unipolen, men snarere at forsinke, besværliggøre eller underminere unipolens politik (Paul,



2004). Det manglende incitament til direkte balancering af unipolen skyldes videre, at unipolen tager det primære slæb i forhold til at sikre stabiliteten i systemet og leverer såkaldte internationale offentlige goder, mens de øvrige stormagter kan *free ride*. Det vil sige, at under unipolaritet, hvor der ikke er en seriøs udfordrer af unipolen, søger de øvrige stormagter at tilpasse sig på forskellig vis, også afhængigt af unipolens strategi og politik.

For nedenstående analyse af betydningen af systemiske betingelser for udviklingen i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik i de senere år er det centrale spørgsmål imidlertid, om unipolariteten er ved at blive svækket, og andre dynamikker vinder frem i det internationale system resulterende i et ændret handlerum for Beijing. Dette spørgsmål analyseres først i analysen nedenfor.

Efter analysen af systemiske betingelser og udviklinger i disse, tages fat på indenrigspolitiske betingelser med fokus på forholdet mellem statsledere og befolkning. Som nævnt ovenfor er der adskillige neoklassiske realister, som henter inspiration i den mere komplekse model for stat-samfundsrelationer implicit i klassisk realisme. Det 20. århundredes klassiske realister var primært interesseret i kilderne til og brugen af staters magt i international politik og de problemer, som statsledere konfronterede i udøvelsen af udenrigspolitikken. Dette ledte til et fokus på betydningen af staters og statslederes forskellige karakteristika og af forholdet mellem staten og samfundet (Taliaferro, 2006: 472). I en diskussion af de forskellige elementer, der sammen udgør staters magtbase, understregede Morgenthau, hvordan kvaliteten af statsledere og deres relation til samfundet i den pågældende stat er afgørende elementer og ligeledes spiller en vigtig rolle i forhold til statslederens evne til at føre en fornuftig udenrigspolitik. Her fremhævede Morgenthau (2006: 150) særligt, at en fornuftig udenrigspolitik kræver støtte og opbakning fra samfundet, og at statsledere for at sikre dette må tage befolkningens krav og forventninger med i deres overvejelser. Den underliggende opfattelse synes at være, at staten er adskilt fra samfundet, men samtidig også er afhængig heraf og agerer på dets vegne, og at statsledere derfor har brug for befolkningens støtte og samtykke. På trods af dette fokus blev det hos klassiske realister ofte ikke søgt nærmere specificeret, hvordan forholdet mellem statsledere og befolkning – stat-samfundsrelationer – har betydning for staters udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det er her, at neoklassiske realister kommer ind i billedet og søger at specificere og videreudvikle.

En gruppe af neoklassiske realister fokuserer særligt på at specificere og videreudvikle begrebet *state power* (Rose, 1998: 163). Et eksempel herpå er Jeffrey Taliaferros (2006) *ressource-extractive* model af staten, hvor graden af state power, hvilket defineres som statslederes evne til at mobilisere indenrigspolitiske

ressourcer, former den type intern balanceringsstrategi, som staterne følger i situationer med høj grad af ekstern usikkerhed og ustabilitet. Ved intern balancering er fokus på at styrke den indenrigspolitiske magtbase, særligt økonomiske og militære kapabiliteter, mens fokus ved ekstern balancering er på alliancedannelse (Waltz, 1979: 168). I Taliaferros model afhænger graden af state power blandt andet af statsledernes evne til at udnytte nationalisme og ideologi til at mobilisere samfundet til at støtte op. Inspireret heraf er argumentet bag den neoklassiske realistiske analyseramme, som anvendes nedenfor, at særligt i en situation hvor en stats relative magtposition er under hastig udvikling med høj økonomisk vækst og militær modernisering, vil statslederne være fokuseret på at sikre indenrigspolitisk opbakning. Dette skyldes, at relationen mellem statsledere og samfund vil blive påvirket og udfordret af de store omvæltninger, som finder sted i den pågældende stat. Fokus på at stabilisere relationen til samfundet vil for statslederne være et spørgsmål om at sikre deres evne til at fortsætte med at forbedre statens relative magtposition såvel som et spørgsmål om at sikre deres evne til at fastholde indenrigspolitisk kontrol (Sørensen, 2008: 172-176). Betydningen af statsledernes hensyn til at sikre indenrigspolitisk opbakning og kontrol samles i det analytiske begreb "statslegitimitet", hvor fokus er på at specificere, hvad der giver statslederne indenrigspolitisk opbakning og legitimitet i forhold til samfundet i den pågældende stat. Mere specifikt er det et spørgsmål om, hvilke krav og forventninger statslederne konfronterer indenrigspolitisk. Hvad skal de levere indenrigspolitisk? Hensyn til sådanne indenrigspolitiske krav og forventninger vil påvirke udenrigs- og sikkerhedspolitikken, men det vil variere, hvor frit statslederne kan agere i forhold til forskellige konkrete internationale udviklinger, og i hvilken retning disse indenrigspolitiske hensyn vil trække udenrigs- og sikkerhedspolitikken.

Det centrale spørgsmål for nedenstående analyse af betydningen af indenrigspolitiske betingelser for kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik bliver derfor, hvorvidt der har været en udvikling i forhold til, hvad der sikrer kinesiske ledere opbakning og legitimitet i den kinesiske befolkning, og videre hvordan dette i så fald har påvirket udviklingen i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik i de senere år.

I det empiriske grundlag for nedenstående analyse indgår en række interviews med ledende kinesiske international politik-forskere foretaget over flere omgange fra foråret 2011 til efteråret 2013. Sådanne interviews giver et uundværligt indblik i, hvordan kineserne selv analyserer og vurderer de igangværende udviklinger i det internationale system og i Kinas rolle heri, samt hvordan disse relaterer sig til indenrigspolitiske udviklinger i Kina. Der er i alt foretaget 24 semifokuserede interviews ud fra samme interviewguide, hvor hver inter-

viewperson er interviewet en gang. Fælles for interviewpersonerne er, at de er ledende forskere indenfor studiet af international politik i Kina. Interviewguiden udgøres af temaer knyttet til det overordnede fokus – vigtige faktorer bag udviklingen i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Som udgangspunkt er anvendt enslydende spørgsmål indenfor de forskellige temaer, men afhængig af den enkelte interviewpersons pointer og vinkler har spørgsmålene ikke fået samme vægt og plads i de forskellige interviews. Denne metode er valgt for så vidt muligt at få kinesiske international politik forskeres egne analyser og vurderinger af udviklingen i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Faren ved metoden er, at resultaterne ender med at pege i mange modsatrettede retninger. Dette har dog ikke været tilfældet. De interviewede kinesiske international politik-forskere har generelt været meget enige i deres analyser og vurderinger. Spørgsmål knyttet til udenrigs- og sikkerhedspolitikken og mere generelt til national sikkerhed er fortsat følsomme spørgsmål i Kina, og den officielle linje og den førte politik kritiseres sjældent åbent. En aftale om anonymitet er derfor blevet tilbudt for at sikre, at interviewpersonen taler mere åbent og frit, idet en sådan aftale medvirker til at opbygge den nødvendige fortrolighed.<sup>2</sup>

## Unipolaritet, men svækket – Beijing kan ikke længere free ride og ”ligge lavt”

Hvilke systemiske begrænsninger og muligheder har de ovenfor nævnte unipolære dynamikker resulteret i for kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik, og er der ændrede dynamikker og et heraf følgende ændret handlerum for kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik under udvikling?

Det unipolære internationale system har generelt været til stor fordel for Kinas opstigen (Goldstein, 2005: 24-26). Først og fremmest har unipolariteten betydet, at kinesiske ledere har kunnet rette fokus og ressourcer mod den indenrigspolitiske udvikling og de indenrigspolitiske udfordringer som det vigtigste og dernæst på at styrke Kinas rolle og indflydelse i regionen. Beijing har ikke som under den kolde krig været tvunget til at koncentrere sig om den overordnede internationale stormagtskonstellation og rivalisering. Ligeledes har Beijing ikke stået overfor internationale krav og forventninger om at skulle levere internationale offentlige goder. Det har unipolen – USA – primært taget sig af, og Kinas egen indenrigspolitiske økonomiske udvikling har draget store fordele heraf. Kina har i høj grad kunne free ride. I Østasien har de regionale stater med unipolen USA sikkert i baghånden også kunnet fokusere på den økonomiske dimension – og de økonomiske fordele – af Kinas opstigen. Dette har udgjort grundlaget for den kinesiske såkaldte ligge lavt-strategi – Kinas udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi siden midten af 1990'erne. Strategien

foreskriver, at kinesiske ledere skal prioritere opbygningen og fastholdelsen af stabile relationer til regionale stater og vigtige handelspartnere og derudover holde lav profil internationalt og undgå at blive blandet ind i andre staters konflikter og undgå at bruge for mange ressourcer på udviklinger og begivenheder i det internationale system, som ikke berører Kinas kerneinteresser. Med denne strategi har Beijing søgt at sikre og fremme kinesisk indflydelse indenfor det unipolære system og ikke direkte søgt at udfordre dette eller USA (Schweller og Pu, 2011: 66). Et andet hovedfokus bag strategien har været at forsikre regionale stater om Kinas fredelige hensigter for herved at forebygge eller modvirke udviklingen af en stærk "Kina-trussel"-opfattelse i regionen.

Ligge lavt-strategien har fungeret godt for Beijing, men er de senere år begyndt at vise sine begrænsninger. Den overordnede årsag hertil er, at strategien er designet til at sikre vigtige kinesiske prioriter indenfor et unipolært system, hvor Kina får lov til at free ride og ikke har stærke økonomiske og sikkerhedspolitiske interesser udenfor egen region og derfor kan ligge lavt internationalt (Goldstein, 2005: 38-39). Disse betingelser holder ikke længere. Dette er en konsekvens af Kinas egen stigende økonomiske og militære styrke samt USA's relative svækkelse – svækkelse af unipolariteten og de dynamikker, der følger med. Kina kan ikke længere free-ride og ligge lavt, men må i højere grad træde i karakter internationalt.

Særligt i kølvandet på den globale finanskrisen og den stigende internationale opmærksomhed på og anerkendelse af Kinas stærkere økonomiske, politiske og sikkerhedspolitiske position, er de internationale forventninger til kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik steget. Det forventes især, at Kina påtager sig større internationalt ansvar og spiller en mere aktiv rolle i forhold til at takle globale udfordringer og løse internationale konflikter. Dette er den overordnede udfordring, som kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik står overfor i disse år – på den ene side skal Beijing forsøge at fastholde fokus på den indenrigspolitiske udvikling og undgå at påtage sig for store internationale forpligtelser, men på den anden side skal Beijing samtidig forsøge fortsat at sikre og fremme Kinas indflydelse i det internationale system samt varetage Kinas kerneinteresser. Det er ikke let. Dette er især tydeligt i Beijings håndtering af de igangværende konflikter i Libyen og Syrien, hvor konflikten i Syrien fremhæves af flere kinesiske international politik-forskere som den første store test af kinesisk stormagtsdiplomati i et mindre unipolært og mere skiftende og komplekst internationalt system.

Adskillige neoklassiske realistiske analyser af unipolaritet fremhæver videre, at systemets varighed og karakter samt dynamikkerne under unipolaritet også afhænger af unipolens strategi og adfærd. De senere år har set store forandringer

ger i amerikansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi og adfærd, som også influerer på handlerummet for kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Dette gælder særligt den amerikanske re-balancering til Asien-strategi, hvor USA, fokuseret på at fastholde egen magtposition, har øget den amerikanske militære tilstedeværelse og styrket de amerikanske alliancer i Østasien. Dette har skærpet den kinesiske trusselsopfattelse, særligt i det kinesiske militær. Adskillige kinesiske international politik-forskere peger således på den nyligt erklærede kinesiske luftforsvarszone over det Østkinesiske Hav som eksempel på, hvordan Beijing søger at modstå et øget japansk og amerikansk pres på kinesiske kerneinteresser.<sup>3</sup> Det er således i Østasien, at de ændrede systemiske dynamikker så vidt har slået stærkest igennem med en stigende grad af stormagtskonkurrence og rivalisering mellem USA og Kina.

Bevægelsen væk fra unipolaritet i det internationale system ændrer de overordnede rammebetingelser for kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Beijing kan ikke længere free ride og ligge lavt i det internationale system, og presset på kinesiske kerneinteresser øges. For at specificere effekten heraf på konkret kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitisk ageren, skal det indenrigspolitiske "filter" inddrages.

## Ændret legitimitetsgrundlag – nationalisme og økonomisk vækst

Forholdet mellem Kommunistpartiet og det kinesiske samfund er under hastig udvikling, og indenrigspolitisk i Kina udvikles der i disse år større krav og forventninger til, hvad partiet skal levere. Siden starten på den økonomiske reformproces i Kina i slutningen af 1970'erne er det ideologiske legitimitetsgrundlag for Kommunistpartiet blevet mere eller mindre udhulet, og i stedet er udviklet en form for output- eller performance-legitimitet. Det, partiet skal levere, er fortsat indenrigspolitisk stabilitet, økonomisk vækst og fremgang for alle kinesere og for Kina som stormagt i det internationale system (Wang, 2005).

Kina er imidlertid ikke et demokrati, så hvorfor bekymrer kinesiske ledere sig om krav og forventninger fra den kinesiske befolkning? Kina er fortsat et autoritært etpartisystem, hvor der ikke tillades nogen form for opposition. Dette betyder imidlertid ikke, at der ikke er sket – og sker – udviklinger. Den økonomiske reformproces har nødvendiggjort udviklinger i det kinesiske politiske og bureaukratiske system og også mere "udviklingsrum" til det kinesiske samfund fx for at opmuntre privat initiativ og skabe større fleksibilitet og dynamik i den kinesiske økonomi (Howell, 2012). Der er et civilsamfund under udvikling i dag i Kina. Selvfølgelig et andet civilsamfund end i et demokratisk

politisk system, men ikke desto mindre et civilsamfund, som stiller sig kritisk overfor udviklinger i og udenfor Kina, og som i stigende grad bliver i stand til at mobilisere sig og udtrykke utilfredshed og vrede.

Angående de ændrede betingelser for kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik, som følger af disse indenrigspolitiske udviklinger, er der for det første den stigende betydning af den offentlige opinion, som især er karakteriseret ved en stærk nationalisme. Her har ændringer i den overordnede magtbalance de senere år styrket nationalistiske ambitioner og forventninger i store dele af den kinesiske befolkning om, at Kina nu – efter 100 års ydmygelser – indtager, hvad der ses som Kinas retmæssige stormagtsposition, og kræver den indflydelse og respekt, som følger med.<sup>4</sup> Nationalisme i Kina er et komplekst område med adskillige typer nationalisme, som kan føres tilbage til, hvordan nationalisme i Kina både er drevet af opfattelser af historisk ydmygelse og af historisk stolthed samt af stolthed over de seneste tre årtiers kinesiske bedrifter (Qin, 2010). Det vigtigste i denne sammenhæng er at understrege, hvordan de kinesiske ledere har brugt nationalismen – og gør det fortsat – for at sikre indenrigspolitisk social og politisk stabilitet samt opbakning til partiet med argumentet om, at kun et stærkt Kina ledet af Kommunistpartiet kan genvinde Kinas retmæssige internationale stormagtsstatus og respekt (Zhao, 2013: 537-538). Denne nationalisme er imidlertid blevet sværere at kontrollere for de kinesiske ledere og har åbnet et legitimt rum for aktivisme og mobilisering i det kinesiske samfund. Dette særligt med den større udbredelse af medier, mobiltelefon og internet i Kina i de senere år. Det paradoksale er nemlig, at det er svært for de kinesiske ledere at forbyde eller slå ned på nationalistiske demonstrationer og ytringer, da de selv har opmuntret hertil og dermed gjort det legitimt og ligefrem patriotisk at ytre sig (He, 2007: 18). Nationalismen har dermed udviklet sig til et tveægget sværd for de kinesiske ledere. På den ene side kan de bruge nationalismen til at mobilisere den kinesiske befolkning med det formål at lægge pres på andre internationale forhandlingspartnere og stater og at fjerne opmærksomheden fra egne fejl og svagheder. På den anden side udvikles imidlertid kun endnu højere nationalistiske forventninger i den kinesiske befolkning til Kinas internationale ageren. I de senere år har sådanne forventninger i adskillige tilfælde indskrænket handlerummet for kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik og lagt et yderligere pres på de kinesiske ledere. Tydeligst har dette været i forhold til de kinesiske lederes håndtering af udestående territoriale stridigheder med flere sydøstasiatiske stater i det Sydkinesiske Hav og med Japan i det Østkinesiske Hav. I forlængelse heraf fremhæver kinesiske international politik-forskere, at kinesiske ledere er blevet mere opmærksomme på og sårbare overfor den offentlige opinion, hvilket bevirker, at de særligt i konflikter, der

involverer Kinas territoriale krav eller andre elementer tæt knyttet til kinesisk nationalisme, ikke tør risikere at fremstå svage eller passive indenrigspolitisk.<sup>5</sup> Den opfattede stigende kinesiske aggressivitet i udenrigs- og sikkerhedspolitikken afspejler derfor en indenrigspolitisk mere presset kinesisk ledelse fokuseret på at fastholde indenrigspolitisk kontrol og opbakning, snarere end det afspejler en kinesisk revisionistisk og ekspansionistisk dagsorden.<sup>6</sup>

Det indenrigspolitiske dilemma, som de kinesiske ledere i stigende grad konfronterer i udenrigs- og sikkerhedspolitikken, fremstilles ofte som et dilemma mellem rationalisme og nationalisme, hvor de kinesiske ledere for at kunne håndtere de mange indenrigspolitiske udfordringer har brug for stabilitet i regionen og gode relationer til vigtige handelspartnere som USA og Japan. De kinesiske ledere er imidlertid også nødt til at imødekomme det stigende indenrigspolitiske pres for at demonstrere Kinas voksende internationale magt og status og være villige til at anvende de større økonomiske og militære ressourcer, som nu er til rådighed for at sikre, hvad der i Kina opfattes som kinesisk territorium og kerneinteresser. I de konkrete cases falder dette dilemma forskelligt ud og resulterer i forskellige typer af kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitisk ageren.

En anden vigtig betingelse for kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik, som følger af udviklinger indenrigspolitisk i Kina og i de kinesiske ledes legitimitetsgrundlag, er knyttet til Kinas fortsatte stigende import af energi- og naturressourcer, som er nødvendig at sikre, for at de kinesiske ledere kan levere i forhold til de indenrigspolitiske krav og forventninger om fortsat høj økonomisk vækst og fremgang i Kina. Drevet af dette hensyn er Kina nu til stede og aktiv økonomisk og politisk i en grad, som ikke er set tidligere i områder og stater langt væk fra Kinas traditionelle fokusområde i regionen som fx Afrika og Mellemøsten. I forlængelse heraf har Beijing udviklet stærkere interesser i udviklinger og konflikter i disse regioner og generelt i indretningen af det internationale system. Denne ekspanderende kinesiske tilstedeværelse øger presset på ligge lavt-strategien, som bliver sværere at begrunde i mødet med det stigende indenrigspolitiske krav for en anden mere aktiv strategi. Det er således en intensiveret debat blandt kinesiske international politik-forskere om behovet for en ny udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi.<sup>7</sup> Ligeledes styrker dette hensyn kinesiske ledes fokus på at udvikle den kinesiske flåde og flyvevåben, for at Kina selv kan sikre egen transport af de importerede energi- og naturressourcer. Også her er det indenrigspolitiske hensyn snarere end en kinesisk revisionistisk og ekspansionistisk dagsorden, der ligger bag.

De igangværende indenrigspolitiske udviklinger i Kina og særligt i forholdet mellem partiet og det kinesiske samfund opstiller nye betingelser også for ki-

nesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Som det fremgår ovenfor, er der for det første behovet for at vise styrke og beslutsomhed i udenrigs- og sikkerhedspolitikken for dermed at leve i forhold til nationalistiske krav og forventninger indenrigspolitisk. For det andet behovet for at sikre og fremme Kinas ekspanderende tilstedeværelse og interesser i det internationale system. I konflikter, som berører mange kinesiske statsborgere og store kinesiske investeringer, hvilket fx var tilfældet med konflikten i Libyen i 2011, vil et sådant indenrigspolitisk hensyn kunne trække i retning af en mere aktiv kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik med brud på det traditionelle kinesiske ikke-interventionsprincip. Dette i modsætning til kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik i forhold til konflikter, som ikke berører mange kinesiske statsborgere og store kinesiske investeringer, hvilket fx er tilfældet med den igangværende konflikt i Syrien, hvor Kina holder lav profil og insisterer på ikke-interventionsprincippet. Kinas forskellige måder at håndtere sådanne internationale konflikter på skal således også ses i lyset af de modsatrettede krav og forventninger, som de kinesiske ledere står overfor indenrigspolitisk.

### Kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik under forskellige betingelser

De kinesiske ledere er under stigende pres i forhold til at respondere på de mange krav fra det internationale system på den ene side og de forskelligartede interesser, krav og forventninger fra det hastigt ændrende kinesiske samfund på den anden side. På den internationale scene ses kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik i stigende grad som aggressiv og selvhævdende med et Kina, som ikke tager internationalt ansvar, mens der indenrigspolitisk snarere er stigende kritik af kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik som værende for svag og passiv i forhold til sikringen af kinesiske kerneinteresser. Dette trækker kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik i forskellige retninger, og afhængig af den konkrete situation vil udfaldet være meget forskelligt. Der er dermed ikke en klar linje i eller strategi bag udviklingen i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik i disse år.

Det er ikke til at sige, hvordan Kina videre vil udvikle sig som stormagt og implikationerne heraf for det internationale system, men det, der kan analyseres og siges noget fornuftigt om, er de faktorer, som vil indvirke på Kinas videre udvikling som stormagt. Formålet med denne artikel har været at vise, hvordan en neoklassisk realistisk analyseramme, der fremhæver betydningen af såvel ændrede internationale betingelser som ændrede indenrigspolitiske betingelser for en stats udenrigs- og sikkerhedspolitik, udgør et stærkere teoretisk grundlag end den dominerende neorealistiske tilgang for den realistiske ana-



lyse af Kinas udvikling som stormagt. Først analyseres udviklinger i forhold til systemiske faktorer – hvad er det for et internationalt system, Kina skal stige op i og agere i som stormagt? Hvilke systemiske dynamikker er der? Hvordan reagerer unipolen USA på udviklingen i det internationale system generelt og specifikt på Kinas stigende internationale rolle og indflydelse? Analysen af disse spørgsmål giver de primære betingelser for Kinas opstigen over tid, men effekten heraf på kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik påvirkes videre af indenrigspolitiske udviklinger i Kina, hvor de vigtigste indenrigspolitiske betingelser som anført ovenfor er relaterede til udviklingen i stat-samfundsrelationerne i Kina og til spørgsmålet om udviklingen i Kommunistpartiets legitimitet – hvad skal de kinesiske ledere levere indenrigspolitisk? Hvilken kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik bidrager til dette? I hvilken grad og i hvilken retning hensyn til disse indenrigspolitiske forventninger påvirker kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik varierer fra case til case, afhængig af hvilke indenrigspolitiske interesser og kræfter der berøres og mobiliseres i den konkrete case. Her har ovenstående analyse indikeret, hvordan mobiliseringen af nationalistiske kræfter i det kinesiske samfund fremmer en mere aggressiv kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Den neoklassiske realistiske analyseramme præsenterer ikke en klar formel for de konkrete effekter på kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik af igangværende udviklinger i de systemiske og indenrigspolitiske betingelser, som Kina agerer under, men præsenterer og argumenterer for de vigtige faktorer at tage fat på i den konkrete analyse. Dette hænger sammen med, at neoklassisk realisme fortsat må betegnes som en præ-teori, hvor bestemte typer faktorer, som er nødvendige at inddrage i analysen, identificeres og begrundes, men hvor der ikke præsenteres en samlet teori, der muliggør præcis hypotesedannelse (Wivel, 2002: 441). Her er det atter vigtigt at understrege, at den neoklassiske realistiske analyseramme præsenteret og anvendt ovenfor kun er *et* bud på en neoklassisk realistisk analyseramme. Der kan være andre bud, men det overordnede argument er imidlertid, at neoklassisk realisme udgør et stærkere teoretisk grundlag for den realistiske analyse af et af de vigtigste spørgsmål at tage fat i for at blive i stand til at forstå og forklare den på overfladen modsætningsfyldte udvikling i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik i de senere år, nemlig spørgsmålet under hvilke betingelser – internationale og indenrigspolitiske – ses hvilken type kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik.

## Noter

1. Se Swaine (2010) samt Johnston (2013) for yderligere diskussion af sådanne analyser.
2. Se Lampton (2014: 8-11, 233-246) for særlige forhold og nødvendige overvejelser i forbindelse med interviews i Kina.
3. Egne interviews med kinesiske international politik-forskere i Beijing i november 2013.
4. Kina var i 1820'erne verdens største økonomi med over 30 pct. af verdens BNP, men Kina havde ikke fulgt med den (våben)teknologiske udvikling, hvilket blev tydeligt under Opiumskrigen (1839-1842), som resulterede i en opdeling af Kina mellem stormagterne. Dette bliver i Kina anset som starten på "100 års ydmygelser" (1839-1949).
5. Egne interviews med kinesiske international politik forskere i Beijing i april 2011, i maj og september 2012 samt i september og oktober 2013.
6. Se også Fravel (2008), som viser, hvordan Beijings valg af strategi i forhold til håndteringen af udestående territoriale konflikter også afhænger af forventet indenrigspolitiske omkostninger for de kinesiske ledere ved forskellige strategier.
7. Egne interviews med kinesiske international politik-forskere i Beijing i september og oktober 2013.

## Litteratur

- Booth, Ken (red.) (2009). The King of Thought: theory, the subject, and Waltz. Part I: perspectives on structural realism. Special Issue of *International Relations* 23 (2): 179-306.
- Elman, Colin (1996). Horses for courses: why not neorealist theories of foreign policy? *Security Studies* 6 (1): 7-53.
- Fravel, M. Taylor (2008). *Strong Borders, Secure Nation. Cooperation and Conflict in China's Territorial Disputes*. Princeton: Princeton University Press.
- Friedberg, Aaron (2012). *A Contest for Supremacy: China, America and the Struggle for Mastery in Asia*. New York: W. W. Norton.
- Goldstein, Avery (2005). *Rising to the Challenge: China's Grand Strategy and International Security*. Redwood City: Stanford University Press.
- Hansen, Birthe (2011). *Unipolarity and World Politics: A Theory and Its Implications*. London: Routledge.
- He, Yanan (2007). History, Chinese nationalism and the emerging Sino-Japanese conflict. *Journal of Contemporary China* 16 (50): 1-24.
- Howell, Jude (2012). Civil society, corporatism and capitalism in China. *The Journal of Comparative Asian Development* 11 (2): 271-297.

- Johnston, Alastair Iain (2013). How new and assertive is China's new assertiveness? *International Security* 37 (4): 7-48.
- Lampton, David M. (2014). *Following the Leader*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Lobell, Steven E., Norrin M. Ripsman og Jeffrey W. Taliaferro (2009). *Neoclassical Realism, The State, and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mearsheimer, John J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton
- Mearsheimer, John J. (2007). Structural realism, pp. 71-88 i Tim Dunne, Milja Kurki og Steve Smith (red.), *International Relations Theories. Discipline and Diversity*. Oxford: Oxford University Press.
- Mearsheimer, John J. (2010). The gathering storm: China's challenge to US's power in Asia. *The Chinese Journal of International Politics* 3: 381-396.
- Morgenthau, Hans J. (2006 [1948]). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 7th ed. (revised by Kenneth W. Thompson og W. David Clinton). New York: McGraw-Hill/Irwin.
- Paul, T. V. (2004). Introduction: the enduring axioms of balance of power theory and their contemporary relevance, pp. 1-25 i T. V. Paul, James J. Wirtz og Michael Fortmann (red), *Balance of Power. Theory and Practice in the 21<sup>st</sup> Century*. Redwood City: Stanford University Press.
- Qin, Yaqing (2010). Struggle for identity: a political psychology of China's rise, pp. 249-269 i Brantly Womack (red.), *China's Rise in Historical Perspective*. New York: Rowman & Littlefield.
- Rose, Gideon (1998). Neoclassical realism and theories of foreign policy. *World Politics* 51 (1): 144-177.
- Rothkopf, David (2011). The China threat: considering the growing consensus. *Foreign Policy* 18. januar [http://rothkopf.foreignpolicy.com/posts/2011/01/18/the\\_china\\_threat\\_considering\\_the\\_growing\\_consensus](http://rothkopf.foreignpolicy.com/posts/2011/01/18/the_china_threat_considering_the_growing_consensus) (28. januar 2014).
- Scobell, Andrew og Scott W. Harold (2013). An "assertive" China? Insights from interviews. *Asian Security* 9 (2): 111-131.
- Schweller, Randall (2006). *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power*. Princeton: Princeton University Press.
- Schweller, Randall og Pu Xiaoyu (2011). After unipolarity: China's visions of international order in an era of U.S. decline. *International Security* 36 (1): 41-72.
- Swaine, Michael D. (2010). Perceptions of an assertive China. *China Leadership Monitor* 32: 1-19.
- Swaine, Michael D. (2012). Chinese leadership and elite response to the US Pacific pivot. *China Leadership Monitor* 38: 1-26.

- Sørensen, Camilla T. N. (2008). *The Contingent Rise of China. The Development in Chinese Post-Cold War Security Policy*. Ph.d.-afhandling 2008/5, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Taliaferro, Jeffrey W. (2006). State building for future wars: neoclassical realism and the resource-extractive state. *Security Studies* 15 (3): 464-495.
- Waltz, Kenneth (1979). *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley.
- Wang, Fei-Ling (2005). Beijing's incentive structure: the pursuit of preservation, prosperity, and power, pp. 19-50 i Yong Deng og Fei-Ling Wang (red.), *China Rising. Power and Motivation in Chinese Foreign Policy*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Wivel, Anders (2002). Realism efter Waltz: udvikling eller afvikling? *Politica* 34 (4): 431-448.
- Wohlforth, William C. (1999). The stability of a unipolar world. *International Security* 24 (1): 5-41.
- Wohlforth, William C. (2008). Realism and foreign policy, pp. 31-48 i Steven Smith, Amelia Hadfield og Tim Dunne (red.), *Foreign Policy. Theories. Actors. Cases*. Oxford: Oxford University Press.
- Zhao, Suisheng (2013). Foreign policy implications of chinese nationalism revisited. The strident turn. *Journal of Contemporary China* 22 (82): 535-553.

Bo Laursen og N. Leila Trapp

## Massemedier som forum for politisk debat. Mangfoldighed i danske avisers dækning af det første politiske folkemøde på Bornholm

Ifølge normative teorier om politisk offentlighed og demokrati bør der i deliberative demokratier som det danske foregå en bred offentlig debat, inden politikere træffer beslutninger. Debatten, der i dagens Danmark hovedsagelig foregår i massemedierne, skal blandt andet sikre, at alle synspunkter og argumenter vendes, og at befolkningen har indflydelse på og dermed ejerskab til beslutningerne. For at belyse hvorvidt medierne bidrager til, at debatten er mangfoldig, undersøgte vi, hvilke aktørgruppers synspunkter der blev gengivet i de store danske avisers dækning af en nutidig politisk begivenhed, nemlig det politiske folkemøde på Bornholm i 2011. Vi fandt, at dækningen var stærkt domineret af politikersynspunkter, og at almindelige borgers synspunkter spillede en meget lille rolle.

Politisk debat har altid eksisteret, men rammerne for den er under stadig forandring. Mens den politiske debat i Danmark for 50-100 år siden navnlig foregik i politiske partier og forsamlingshuse, foregår den i dag i langt højere grad i nyhedsmedierne. Det er i medierne, vi stifter bekendtskab med politik (fx Waldahl, 1999) og mest effektivt formidler vore synspunkter, når vi ønsker, at andre skal kende dem. Ud over at være samfundets vigtigste forum for politisk debat er medierne også et væsentligt bindeled mellem politikerne og resten af befolkningen, idet de er med til at sikre, at politikerne ved, hvad der optager folk uden for den politiske osteklokke (Hjarvard, 2011). Medialiseringen af den politiske debat har medført en stigende forskningsmæssig interesse for, hvordan nyhedsmedierne forvalter deres rolle som samfundets brede forum for diskussion af politiske dagsordener og løsninger på samfundsmæssige problemer (Cook, 1998; Strömbäck, 2008; Waldahl, 1999).

I denne artikel analyserer vi mediedækningen af en politisk begivenhed, der netop satte fokus på mangfoldighed og debat i et demokratisk samfund, nemlig det fire dage lange politiske folkemøde på Bornholm i juni 2011, der blev besøgt af 10.000 mennesker ([www.brik.dk/folkemødet](http://www.brik.dk/folkemødet)).

Det siger sig selv, at det overvældende flertal af danskere ikke havde mulighed for at være til stede på Folkemødet og med egne ører og øjne opleve

mangfoldigheden, som den udfoldede sig i mødets mange begivenheder. Disse danskere var henvist til mediernes gengivelse af mødet. I denne artikel tager vi den almindelige avislæseres perspektiv og undersøger, om avisernes dækning afspejlede Folkemødets politiske mangfoldighed.

I artiklens teoretiske ramme tematiserer vi debat, politisk offentlighed og mediernes rolle i demokratiske samfund. Vi beskriver dansk demokrati som en samfundsmodel, der er karakteriseret ved en bred debat af samfundsmæssige anliggender og borgernes indflydelse på de politiske processer. Dernæst diskuterer vi mediernes rolle i et deliberativt demokrati som det danske. I henhold til offentlighedsteorien og det deliberative demokratis idealer bør der foregå en mangfoldig politisk debat, inden de folkevalgte træffer deres beslutninger. Medierne er det naturlige forum for denne debat. Selvom der debatteres livligt i danske medier, er spørgsmålet imidlertid, om danske medier faciliterer en debat, der lever op til det deliberative demokratis mangfoldighedsideal. Som led i diskussionen af mediernes samfundsmæssige rolle præciserer vi mangfoldighedsbegrebet og præsenterer tidligere danske undersøgelser af mangfoldighed i danske mediers dækning af politik.

Artiklens empiriske bidrag er en analyse af de 115 artikler, der udsprang af Folkemødet, og som blev bragt i landsdækkende danske aviser over en firedages periode under og umiddelbart efter Folkemødet. Gennem analysen søger vi svar på følgende spørgsmål: I hvor høj grad afspejlede avisernes dækning af den politiske debat på Folkemødet idealet om mangfoldighed? Svaret finder vi ved at undersøge, *hvilke aktørers synspunkter der blev gengivet i avisernes spalter i løbet af den pågældende firedages periode.*

## Demokrati, offentlighed og massemedier

Det danske repræsentative demokrati indskrives i en republikansk demokratitradition, der adskiller sig fra den liberale ved at betone fællesskabets interesser stærkere end individets (Christians et al., 2009), og har desuden et stærkt deliberativt islæt (Andersen, 1999; Hjarvard, 1995; Loftager, 2004, 2007; Lund og Horst, 1999). Fælleskabsorienterede og deliberative demokratier er karakteriseret ved, at der lægges stor vægt på borgernes deltagelse i samfundets politiske processer, herunder navnlig i den politiske debat der bidrager til fastlæggelsen af samfundsmæssige mål og løsninger (Bohman, 1996; Christians et al., 2009; Strömbäck, 2005). I demokratier af denne type anses det i almindelighed for uacceptabelt og illegitimt, at de folkevalgte træffer beslutninger, uden at borgerne i bred forstand har debatteret grundlaget for beslutningerne (Loftager, 1999, 2004; Lund og Horst, 1999). Det er således ikke tilstrækkeligt, at politiske beslutninger træffes i henhold til grundlovens formelle regler.

Det fremherskende ideal er, at demokratiske beslutninger træffes på baggrund af ”en bred diskussion, hvor mange synspunkter har haft mulighed for at blive prøvet” (Christiansen og Nørgaard, 2006: 11). Grundidéen er, at alle sten skal vendes, inden beslutningerne træffes, og at det er de bedste – og ikke nødvendigvis magthavernes – argumenter, der vinder.

Samfundsdebatten foregår i den politiske offentlighed – et begreb der er tæt forbundet med forestillingen om det deliberative demokrati. Ved politisk offentlighed forstås de offentligt tilgængelige kommunikative rum, der udgør rammen for borgeres og andre samfundsaktørers debatter om samfundsmæssige anliggender. Habermas karakteriserer den politiske offentlighed som et kommunikationsnetværk, hvor aktører udveksler information og synspunkter, og hvor kommunikationsstrømme samler sig i bundter af tematisk ordnede offentlige meninger (Habermas, 1996). I en velfungerende politisk offentlighed mødes borgere og politikere – fysisk eller virtuelt – for at udveksle synspunkter om samfundsmæssige spørgsmål uden frygt for statslig eller anden indgriben og censur. Grundidéen er, at der i offentligheden sker en udveksling af meninger mellem den brede befolkning og den politiske elite, så magthaverne ikke træffer deres beslutninger i et magtens vakuum (Andersen, 1999).

Det er i offentlighedens kommunikationsrum, at problemer afdækkes, tematiseres og debatteres, og det er her, der opstår meninger og løsningsmuligheder, som kan danne udgangspunkt for senere og mere formaliserede politiske beslutningsprocesser. De meninger og ræsonnementer, der opstår og drøftes i offentligheden, udgør grundlaget for de folkevalgtes politiske beslutninger og forlener sidstnævnte med en legitimitet, der er helt afgørende i et velfungerende deliberativt demokrati (Cohen, 1997). Hjarvard går så langt som til at sige, at enhver politisk handlen i demokratier af denne type fordrer et ”offentligt samtykke” til de folkevalgtes beslutninger (1999: 159).

I vore dages vestlige demokratier er den politiske offentlighed hovedsageligt forankret i massemedierne (Habermas, 1996; McNair, 2011), der dermed kommer til at spille en central rolle i forhold til samfundets politiske processer. I et offentlighedsteoretisk perspektiv hører det således til mediernes fremmeste opgaver at facilitere den offentlige debat og meningsdannelse (Christians et al., 2009; Hjarvard, 1999; Larsen, 2006; Loftager, 2004; McNair, 2011). Faciliteringsbegrebet inviterer naturligvis til fortolkning. For Christians et al. (2009) består facilitering i at fremme dialog mellem mediebrugere gennem kommunikation, der engagerer dem, og som de tager aktivt del i. Facilitering i en mere minimalistisk forstand kunne bestå i blot at stille medieplads til rådighed for de aktører, der måtte ønske at udtrykke sig. Fortalere for den amerikanske anti-elitære og samfundskritiske journalistiske bevægelse *public journalism* fortolker

facilitering i en mere aktivistisk retning. Rosen (1999) argumenterer således for, at medierne ikke blot bør stille sig til rådighed, men aktivt søge at inddrage især civilsamfundet i den offentlige debat.

Facilitatorrollen er således uhyre rummelig og udfyldes på forskellige måder, afhængig af hvilket samfund medierne er en del af (Christians et al., 2009). I demokratier som det danske, hvor idealet er, at befolkningen skal have mulighed for at påvirke de politiske beslutninger, bør medierne som minimum medvirke til, at der foregår en mangfoldig og fair samfundsdebat (Loftager, 2004, 2007). Mindst to aspekter er vigtige i denne sammenhæng, nemlig hvad der debatteres, og hvem der debatterer. I praksis er de to aspekter naturligvis tæt sammenvævet, for forskellige aktører sætter forskellige spørgsmål på dagsordenen og vinkler samme spørgsmål på forskellige måder (Dimitrova og Strömbäck, 2012). I lyset af vort forskningsspørgsmål koncentrerer vi os i det følgende om, hvilke stemmer der kommer til orde i medierne.

Individens samfundsmæssige position og roller har stor indflydelse på deres opfattelse af samfundet (Gans, 2011). Da den brede samfundsmæssige debat i vore dage desuden i alt væsentligt er medieret, ligger der stor magt i at styre adgangen til "kanalen" (Waldahl, 1999). Hvis medierne udvælger deres kilder og gengiver aktørsynspunkter på et snævert grundlag, går det ud over viften af temaer og vinkler i debatten, og kvaliteten af det offentlige ræsonnement forringes. Hvis man ønsker, at en bred vifte af samfundsaktører får mulighed for at sætte et aftryk på samfundets politiske processer, skal aktørerne kunne komme til orde. Aktørers indflydelse på opinionsdannelsen afhænger blandt andet af, om, og i givet fald hvor meget, deres stemmer høres, samt af hvilke øvrige stemmer der kommer til orde. I princippet bør medierne derfor som minimum sikre lige adgang for alle stemmer, synspunkter og udtryksformer i overensstemmelse med idealet om en rummelig og dynamisk dialog mellem forskellige samfundsinteresser og -aktører (Christians et al., 2009; Hjarvard, 1995; Loftager, 1999; Lund, 2002). Vor definition af mangfoldighed er identisk med Horns definition. Hun antager, at "des mere ligeligt de forskellige aktørtyper optræder i medierne, des højere er graden af mangfoldighed" (2002: 75). Et beslægtet begreb, som også er relevant i denne sammenhæng, er inklusivitet. Dette begreb forstår vi på samme måde som Pedersen og Horst (2000), nemlig som en stabil stor spredning i antallet af subjektpositioner, således at ingen aktørgruppe dominerer mediebildet.

Tidligere undersøgelser af kildemangfoldighed i danske medier  
De få studier, der belyser danske nyhedsmediers kildeanvendelse, er relativt gamle og har ikke nødvendigvis mangfoldigheden i mediernes kildeanvendelse



som deres centrale fokus. Tre studier har imidlertid umiddelbar relevans for vores undersøgelse. De to første (Horn, 2002; Pedersen og Horst, 2000) belyser historiske ændringer i det journalistiske arbejde, og det tredje (Lund, 2002) har fokus på det journalistiske arbejde i 1999. Selvom vores undersøgelse fokuserer på journalistiske praksisser i 2011 og ikke på historiske udviklinger, vil vi sammenholde vore resultater med de tre nævnte undersøgelser med henblik på at fastslå, om der kan spores ændringer i kildemangfoldigheden gennem den tiårige periode, der adskiller vores undersøgelse fra de tre pågældende undersøgelser.

Pedersen og Horst (2000) satte fokus på den politiske nyhedsformidlings selvstændiggørelse fra politik i perioden 1958-1998 og undersøgte, i hvilket omfang "den politiske nyhed går fra at være underlagt de politiske institutioners mødekalendar og dagsorden til at være et resultat af selvstændige nyhedskriterier og en konkurrence mellem mange aktører om at sætte den politiske dagsorden" (2000: 147). Som led i undersøgelsen beskæftigede de to forfattere sig blandt andet med, hvem der kom til orde i nyhedsformidlingen. Undersøgelsen baserede sig på alle artikler udgivet i en bestemt uge (1.-7. februar) af fire centrale, landsdækkende aviser fra 1958, 1978 og 1998. Forfatterne begrænsede deres data til artikler med eksplicit indenrigspolitisk indhold og gennemførte herefter en indholdsanalyse for at fastslå, hvilke aktører der fik tildelt en taleposition. Aktørerne inddeltes i fem "subjektpositioner": politikere, embedsmænd, organisationer mv., eksperter mv. og borgere. Analysen viste, at "aviserne er blevet mere fokuseret på eksplicit politiske aktører" (2000: 157), navnlig regeringsmedlemmer og folketingsmedlemmer, som var væsentligt mere eksponeret i 1998 end i 1958. Den andel af artikler, der benyttede politikere som kilder, blev således næsten fordoblet mellem 1958 og 1998 (fra 10 til 18 pct.) (2000: 158). På trods af den konstaterede dramatiske stigning i centrale politikeres medieeksponering konkluderede forfatterne, at aviserne gennem hele den undersøgte periode generelt var "*inklusive* og *ikke eksklusive* i spørgsmålet om hvem der taler" (2000: 161), idet der var en stabil stor spredning i antallet af subjektpositioner, og ingen aktørgruppe dominerede i avisernes nyhedsformidling. Så mens politikernes eksponering i den undersøgte periode øgedes kraftigt, så viste undersøgelsen kun ubetydelige ændringer i den spalteplads, der tildeltes andre aktørgrupper. I artiklerne fra 1998 var politikere den mest eksponerede aktørgruppe (regeringsmedlemmers synspunkter blev refereret i 18 pct. af artiklerne i 1998), fulgt af (statslige) embedsmænd og eksperter (henholdsvis 17 pct. og 15 pct.), almindelige borgere (12 pct.) og endelig organisationer (ca. 6 pct.).

Også Horn (2002) undersøgte mangfoldighed i landsdækkende aviser ved at analysere artikler udgivet i en tilfældig uge, nemlig den første uge i marts 1967 og 2001. Horn opstillede en teoretisk ramme for sin undersøgelse, der minder meget om vores, idet hun satte fokus på pluralisme i nyhedsformidling og sammenholdt dette med demokratiske idealer. Horn analyserede artikler publiceret i syv forskellige aviser og tog udgangspunkt i en kompleks definition af mangfoldighed, hvoraf kun en enkelt af hendes seks dimensioner af mangfoldighed har direkte relevans for vores undersøgelse, nemlig den hun betegner "ekstern mangfoldighed". Horn opererede med otte kildetyper: civile (også kaldet "almindelige borgere"), græsrodder, erhvervsledere, embedsmænd, interesseorganisationer, politikere, eksperter og medieorganisationer. Som grundlag for sin vurdering af mangfoldighed i politisk nyhedsdækning antog Horn som tidligere nævnt endvidere, at "des mere ligelig fordelingen af de forskellige typer er, des højere er graden af mangfoldighed" (2002: 75). Horn fandt, at avisernes brug af græsrodder, erhvervsledere, interesseorganisationer, politikere og medieorganisationer som kilder i store træk var identisk i de to undersøgte år. Derimod sås en øget brug af almindelige borgere, embedsmænd og eksperter. Mens 12 pct. af artiklerne fra 1967 benyttede civile som kilder, så var det tilsvarende tal for 2001 således 19 pct. Brugen af embedsmænds- og ekspertkilder ændrede sig fra henholdsvis 23 pct. til 50 pct. og fra 8 pct. til 21 pct. i de to år. Det er ligeledes bemærkelsesværdigt, at avisernes brug af civile som kilder steg fra 12 pct. til 19 pct. Også Horns resultater vedrørende den relative brug af forskellige kildetyper i 2001 er relevante for vores undersøgelse, fordi dette er et aspekt af vort mangfoldighedsbegreb. I artiklerne fra dette år toppede embedsmænd listen (50 pct.) efterfulgt af politikere (38 pct.), eksperter (21 pct.), civile (19 pct.), erhvervsledere (15 pct.), interesseorganisationer (12 pct.) og medieorganisationer (3 pct.) (2002: 75).

Endelig analyserede Lund (2002) nyhedsdækningen i en tilfældig uge (november 1999). Undersøgelsen baserede sig imidlertid på et bredt empirisk materiale, der omfattede både aviser, radio og tv. Lund gennemførte kvantitative og kvalitative analyser af et stort antal mediepraksisser for at belyse, hvordan disse potentielt influerer på mediernes muligheder for at fastlægge den politiske dagsorden. Kildebrug var således blot ét af mange aspekter af Lunds undersøgelse. Lund opererede med en opdeling af kilder i tre overordnede typer: journalistiske aktører, partipolitiske aktører og andre aktører. Kategorien "andre aktører" underopdeltes i kategorierne eksperter, embedsmænd, interesseorganisationer og almindelige mennesker ("enkeltpersoner uden autoritativ kildestatus") (2002: 117). Trods det anderledes undersøgelsesdesign er flere af Lunds resultater interessante for vores undersøgelse. For det første viste Lunds

undersøgelse, at landspolitikere var de flittigst benyttede kilder i dækningen af det landspolitiske stof. I stedet for at sammenligne denne aktørgruppes medieeksponering med andre aktørgruppers eksponering fokuserede Lund imidlertid på det forhold, at medlemmer af regeringspartierne citeredes tre gange så ofte som den samlede opposition (2002: 118). Dette så Lund som et tegn på, at der eksisterer en institutionaliseret norm blandt journalister, der indebærer, at journalister søger autoritative svar på politiske spørgsmål (2002: 118). Andre kildetyper optrådte i næsten samme omfang i nyhedsdækningen som politikerne, nemlig såkaldt "uvildige eksperter" (fx forskere, analysebureauer og medlemmer af råd og nævn), interesseorganisationer og almindelige mennesker. Disse forskellige aktørgrupper optrådte i henholdsvis 21 pct., 19 pct. og 17 pct. af de analyserede landspolitiske radio- og tv-indslag og artikler (2002: 115-117). Herefter fulgte embedsmænd med 7 pct.

## Metode og empiri

Som tidligere nævnt analyserer vi i denne artikel mediedækningen af en udvalgt dansk politisk begivenhed, der havde som eksplicit mål at fremme debat og dialog mellem en bred vifte af samfundsaktører. I modsætning til de tre tidligere undersøgelser (Horn, 2002; Pedersen og Horst, 2000; Lund, 2002) – der alle analyserede mediedækningen af tilfældigt udvalgte politiske begivenheder ud fra et ønske om at sikre repræsentativitet – er vort formål således at analysere mediedækningen af én specifikt udvalgt og unik begivenhed. Vores undersøgelse er derfor ikke et traditionelt casestudy men et kritisk casestudy, idet den analyserer en unik kontekst, der er velegnet til at teste teori (Yin, 2009).

En række omstændigheder i forbindelse med Folkemødet understøtter dets egnethed som kritisk casestudy, navnlig mødets formål og aktiviteter, de deltagende samfundsaktører og mediernes rolle. Af Folkemødets hjemmeside<sup>1</sup> fremgår det, at mødets formål var at "styrke demokratiet og dialogen i Danmark ... ved at skabe en ny ramme om møder mellem beslutningstagerne i erhvervslivet, interesseorganisationer og politikere fra Folketinget, EU, kommuner og regioner. Og ved at give borgerne mulighed for at møde beslutningstagerne ansigt til ansigt." Med afsæt i dansk demokratis tradition for dialog mellem Folketingets partier og en lang række andre samfundsaktører ønskede arrangørerne endvidere "at skabe levende og åbne rammer for udvikling af – og inspiration til politik-dannelsen [og] at fremme folkets indflydelse på og forståelse af samfundets rammer".

Folkemødets omdrejningspunkt var de events (taler, seminarer, workshops, debatter og lignende), hvor der diskuteredes samfundsspørgsmål. Folkemødets

events var gratis, åbne for alle og kunne afholdes af "alle lovlige danske partier, organisationer, foreninger, virksomheder mm. samt private".

Af Folkemødets hjemmeside fremgår det desuden, at de godt 250 events i 2011 var arrangeret af ti forskellige typer organisationer: erhvervsorganisationer, faglige organisationer, interesseorganisationer, nyhedsmedier, politiske organisationer, politiske partier, stat/kommune, virksomheder, øvrige partier opstillingsberettiget til folketingsvalg og "andre organisationer". På disse events blev der diskuteret temaer inden for 31 overordnede samfundsrelevante emnekategorier, blandt andre uddannelse, transport, demokrati, sundhed, ligestilling, klima og beskæftigelse.

Endelige spillede medierne to centrale roller på Folkemødet. For det første satte flere events fokus på mediernes rolle i demokratiet. På disse events diskuteredes blandt andet samspillet mellem politikere, journalister og lobbyister. For det andet var mediebevågenheden stor, idet mange journalister ("et talstærkt presseopbud") var til stede og "videreformidlede det hele til læsere, lyttere og seere i resten af landet".

Med afsæt i ovenstående unikke omstændigheder omkring Folkemødet formulerer vi følgende hypotese: *Hvis nyhedsmedierne lægger vægt på at sikre mangfoldighed i deres dækning af politiske begivenheder og ser sig selv i rollen som facilitator af en bred debat i overensstemmelse med deliberative demokratiske idealer, vil dette komme til udtryk ved gengivelse af en bred vifte af aktørsynspunkter i deres dækning af den politiske debat på Folkemødet.*

For at belyse hvorvidt danske medier levede op til dette mangfoldighedsideal, har vi gennemført en række indholdsanalyser på et relevant udvalg af dagbladsartikler med et politisk indhold, der udsprang af Folkemødet. Vort mål var at afdække, hvilke samfundsaktørers synspunkter der blev gengivet i det pågældende artikeludvalg. Vi valgte indholdsanalyse som metode, fordi den er kendt som et nyttigt værktøj til at afdække mønstre i dokumenter (Stemler, 2001).

Vore data omfatter alle de artikler om Folkemødet, der blev offentliggjort i landsdækkende dagblade i løbet af en fire-dages periode, begyndende med det fire dage lange Folkemødes anden dag og sluttende med dagen efter Folkemødets afslutning (16.-19. juni 2011).<sup>2</sup> Vi udelod den 15. juni, fordi de landsdækkende dagblade (stort set) ikke bragte artikler om Folkemødet før den følgende dag (16. juni). Datamaterialet omfattede 115 artikler, der fordelte sig således på de fire dage: den 16. juni: 38 artikler, den 17. juni: 40 artikler, den 18. juni: 25 artikler, og den 19. juni: 12 artikler. Datamaterialet er resultatet af søgninger i Infomedias artikeldatabase med anvendelse af de to separate søgeord "Folkemøde" og "Bornholm".

Vort teoretiske udgangspunkt var styrende for vort valg af data. For det første henvender landsdækkende dagblade sig til danskere i bredeste forstand og ikke til særlige udsnit heraf. Dermed når debatter og informationer formidlet via denne medietype ud til langt flere danskere, end det er tilfældet for mere "smalle" udgivelser, der henvender sig til fx et geografisk, fagligt eller interesse-mæssigt afgrænset befolkningsudsnit. Alene af denne årsag må denne medietype antages at have en større påvirkningskraft end andre trykte medier. For det andet har de store dagblade generelt en stor indflydelse på dagsordenen i den politiske debat samlet set, dvs. også i andre massemedier (Binderkrantz og Green-Pedersen, 2009). Med hensyn til valg af medietype er vi opmærksomme på, at en inddragelse af andre medietyper, som fx internet, radio og tv kunne have bidraget betydeligt til generaliserbarheden af resultaterne, men af praktiske årsager valgte vi at fokusere på landsdækkende dagblade.

Dataanalysen bestod af tre på hinanden følgende indholdsanalyser, hvor vi benyttede kodningskategorier i den rækkefølge, der er beskrevet i det følgende.

### *Indholdsanalyse 1*

Alle artikler inddeltes i to kategorier:

- (1) Artikler med reference til politik.
- (2) Artikler uden reference til politik.

Hovedformålet med denne første indholdsanalyse var at identificere og frasortere de artikler, som udelukkende handlede om selve Folkemødet, dvs. artikler som eksempelvis rapporterede om, hvem der var til stede på mødet, hvem der arrangerede det, og hvor populært ølteltet havde været (kategori 2: artikler uden reference til politik). Alle øvrige artikler (kategori 1: artikler med reference til politik) tematiserede den politiske proces, politikere eller politiske emner.

### *Indholdsanalyse 2*

Alle artikler med reference til politik (jf. indholdsanalyse 1) inddeltes i to kategorier:

- (1) artikler med egentligt politisk indhold
- (2) artikler uden egentligt politisk indhold

I dette analysetrin frasorterede vi det store antal artikler, der havde fokus på fx meningsmålinger, politikeres moral og privatliv og partiinterne magtkampe, fordi vi udelukkende ønskede at analysere artikler, som afspejler vort teoretiske udgangspunkt. Som tidligere beskrevet er vort udgangspunkt, at den politiske offentlighed er det rum, hvor samfundsmæssige mål fastlægges, problemer rej-

ses og løsninger debatteres. Debatterne udkrystalliseres i et offentligt ræsonnement, der bidrager til at øge den demokratiske kvalitet og legitimitet af de folkevalgte beslutninger. Vi vurderede, at artikler som de nævnte ikke har et egentligt politisk indhold og derfor ikke bidrager til det offentlige ræsonnement i ovennævnte forstand. Kriteriet for denne sortering er baseret på en tidligere anvendt skelnen:

Med [egentligt] politisk indhold menes artikler, hvor politik formidles med fokus på konsekvenser, forklaringer og løsninger af et bestemt politisk emne eller problem. Der er altså tale om politiske argumenter og en forklaring af [aktørernes] politik. Artikler uden [egentligt] politisk indhold vinkler derimod på det, man kan kalde ”spillet”, dvs. på det politiske styrkeforhold, politiske strategier og [aktørerne] som personer. Altså alt det, der ikke har specifikt politisk indhold (Lassen og Ishøy, 2006: 29).

Tilbage stod de artikler, der gengiver politiske synspunkter på samfundsmæssige spørgsmål (kategori 1: artikler med et egentligt politisk indhold).

### *Indholdsanalyse 3*

I denne analyse blev alle artikler med et egentligt politisk indhold (jf. indholdsanalyse 2) kodet efter identiteten på den/de aktører(er), hvis politiske synspunkter var gengivet i artiklen. Hver artikel tildeltes således mindst én, men ofte flere koder. Følgende koder blev anvendt:

1. Toppolitikere (TOP POL): ministre, partiledere og politiske ordførere.
2. Andre politikere (POL): alle øvrige politikere, dvs. formænd for lokale partiafdelinger, menige folketingsmedlemmer, byrådsmedlemmer, borgmestre, politiske partiers næstformænd, formænd for politiske partiers ungdomsafdelinger, medlemmer af Europa Parlamentet, EU-kommissærer, tidligere partiformænd, tidligere ministre og udenlandske politikere.
3. Organisationer [ORG]: personer som fremstår som repræsentanter for en organisation eller virksomhed (undtagen politiske partier), fx Danske Erhvervsskoler, Danmarks Naturfredningsforening, *Politiken*, Dansk Journalistforbund, Landbrug og Fødevarer og Dansk Industri.
4. Journalister (JOUR): journalister der optræder i rollen som politisk kommentator.
5. Ekspertter (EKSPERT): personer hvis synspunkter gengives med henvisning til personernes status som eksperter inden for et givet område, fx forskere.

6. Almindelige borgere (ALM BORG): alle andre personer, dvs. personer, der ikke er politikere, hvis synspunkter ikke gengives pga. personernes tilknytning til en organisation, og som ikke er journalister eller eksperter.

For at få et indtryk af de forskellige aktørtypers gennemslagskraft registrerede vi som led i indholdsanalyse 3 desuden, hvor mange gange hver enkelt aktørkategori optrådte.

Med henblik på at sikre en ensartet og pålidelig kodningsproces indledte vi kodningsarbejdet med uafhængigt af hinanden at kode de 38 artikler udgivet den 16. juni. Dernæst sammenlignede vi vores resultater, drøftede forskelle i kodningspraksis og enedes om de endelige kodningsprincipper. Derefter kodede den ene af os artiklerne fra den 17. juni, og den anden artiklerne fra den 18. og 19. juni. I de få tvivlstilfælde drøftede vi vores kodning og enedes om den mest dækkende kode.

## Resultater

Indholdsanalyse 1 viste, at 62 af de i alt 115 artikler indeholdt en reference til ét eller flere aspekter af dansk politik. De resterende 53 handlede om andre aspekter af Folkemødet, fx hvor mange deltagere der var, hvor mødet skulle afholdes det følgende år og lignende.

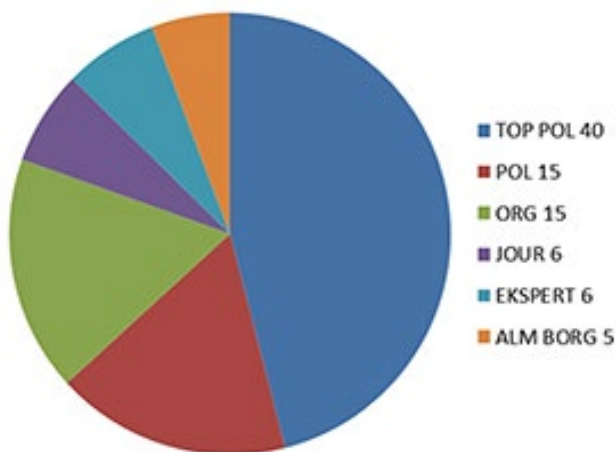
Indholdsanalyse 2 viste, at 53 af de 62 artikler havde et egentligt politisk indhold, mens de resterende ni artikler udelukkende beskæftigede sig med den politiske proces.

Resultaterne af den tredje og vigtigste analyse er gengivet i figur 1 og 2 (næste side). Figur 1 viser antallet af artikler, hvori de seks aktørkategoriers synspunkter blev gengivet. Naturligvis indeholdt en stor del af artiklerne mere end én aktørkategoris synspunkter, hvilket forklarer, at det samlede antal registreringer overstiger antallet af analyserede artikler. Af figuren fremgår det således, at 40 af de 53 analyserede artikler gengav én eller flere toppolitikeres synspunkter (TOP POL), 15 gengav andre politikeres synspunkter (POL), 15 gengav én eller flere organisationers synspunkter (ORG), seks gengav journalistsynspunkter (JOUR), seks gengav ekspertsynspunkter, mens fem artikler gengav almindelige borgeres synspunkter (ALM BORG).

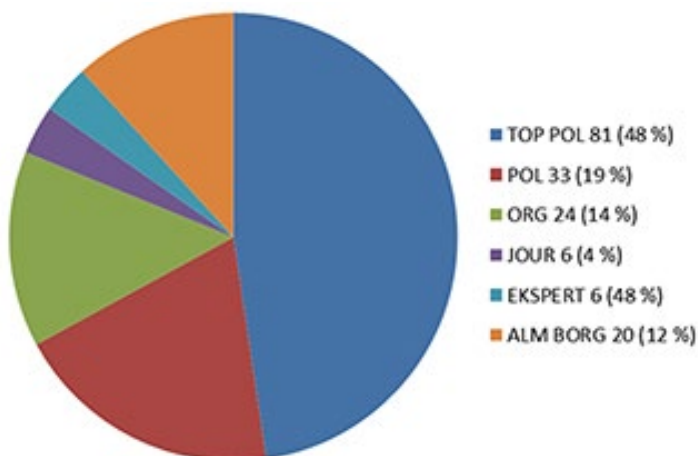
Figur 2 viser, hvor mange gange aktørkategoriernes synspunkter optrådte i de 53 analyserede dagbladsartikler: toppolitikersynspunkter blev gengivet 81 gange, politikersynspunkter 33 gange, organisationssynspunkter 24 gange, journalistsynspunkter seks gange, ekspertsynspunkter seks gange, og almindelige borgeres synspunkter 20 gange. Hvis man betragter alle politikere som én samlet aktørkategori, viser analysen, at politikersynspunkter formidledes i alt

114 gange i de 53 artikler. Da der i alt blev formidlet 170 synspunkter, svarer dette til, at 67 pct. af de gengivne synspunkter var politikersynspunkter.

*Figur 1:* Antal artikler hvori en aktørkategoris synspunkter var gengivet i data-materialet. Opdelt efter aktørkategori



*Figur 2:* Antal gange en aktørgruppes synspunkter var gengivet i datamaterialet. Opdelt efter aktørkategori og med procentangivelse af aktørgruppernes relative eksponering i datamaterialet





## Konklusion

Vi vil nu vurdere, i hvilken udstrækning vore resultater er udtryk for kildemangfoldighed og inklusivitet i landsdækkende avisers dækning af den politiske debat på Folkemødet. Vi vil ligeledes sammenholde resultaterne med de tre tidligere lignende undersøgelser med henblik på at fastslå, om vore resultater tyder på ændringer i den journalistiske praksis.

Samlet set viser vore resultater, at selvom et relativt stort antal aktørtypers synspunkter er repræsenteret i datamaterialet, og at avisernes dækning af Folkemødet derfor kan siges at opfylde det første kriterium for inklusivitet, så eksisterer der udtalte forskelle med hensyn til aktørkategoriernes eksponeringsgrad. På baggrund af denne meget ulige fordeling af "taletid" til de forskellige aktørkategorier (beskrevet i det følgende) konkluderer vi, at avisernes dækning af Folkemødet 2011 ikke var mangfoldig.

Vore resultater tyder på, at der eksisterer et tredelt eksponeringshierarki. Toppolitikere (TOP POL) er den ubestridte topscorer både for så vidt angår antallet af artikler, hvor en eller flere toppolitikeres synspunkter er gengivet (figur 1), men også for så vidt angår den andel, som toppolitikersynspunkter udgør af alle gengivne aktørsynspunkter (figur 2). Der findes med andre ord kun ganske få artikler uden en eller flere toppolitikeres synspunkter, og artiklerne gengiver typisk væsentligt flere toppolitikersynspunkter end synspunkter tilhørende andre aktørkategorier.

På andenpladsen i hierarkiet finder vi alle øvrige politikere (POL) og organisationer (ORG). Begge disse aktørkategoriers synspunkter fylder mindre end en tredjedel af toppolitikeres synspunkter i avisernes spalter. Selvom antallet af artikler, der gengiver organisationers og øvrige politikeres synspunkter, er på samme niveau (jf. figur 1), overstiger antallet af øvrige politikeres synspunkter antallet af organisationers synspunkter (jf. figur 2).

Lavest i eksponeringshierarkiet finder vi journalister (JOUR), eksperter (EKSPERT) og almindelige borgere (ALM BORG). For hver artikel der gengiver et synspunkt tilhørende en af disse aktørgrupper, er der syv artikler, der gengiver en toppolitikers synspunkt, og tre artikler der gengiver synspunkter tilhørende øvrige politikere og organisationer (figur 1). Inden for denne mindst eksponerede gruppe har journalister og eksperter nogenlunde samme eksponeringsgrad både med hensyn til antal af artikler, hvor deres synspunkter optræder (figur 1), og antal gange som deres synspunkter samlet set er gengivet (figur 2). Almindelige borgere udgør imidlertid en særlig gruppe, idet deres synspunkter blev gengivet oftere (12 pct.) end journalisters og eksperters synspunkter (4 pct. hver især).

Det er vanskeligt umiddelbart at sammenligne vore resultater med tidligere undersøgelser af mangfoldighed i politisk nyhedsdækning. Det skyldes først og fremmest, at de tre undersøgelser, vi har beskrevet ovenfor, og vor egen undersøgelse hver for sig er unikke, for så vidt angår blandt andet datamateriale, analysemetoder og definitioner af visse aktørkategorier. Vi mener dog, at der kan udledes nogle tendenser ved at sammenholde vore 2011-resultater med resultaterne af de tre tidligere beskrevne lignende undersøgelser, der baserer sig på data fra omkring årtusindskiftet. Mest iøjnefaldende er udviklingerne i politikeres og almindelige borgeres eksponering. Heldigvis er disse to aktørkategorier defineret nogenlunde ens i de fire studier, hvilket gør dem umiddelbart sammenlignelige.

For så vidt angår politikere, så fandt studierne fra årtusindskiftet, at denne aktørkategori ofte var den mest tilstedeværende aktørkategori i den politiske nyhedsdækning. Derfor er politikernes førsteplads i eksponeringshierarkiet i vores undersøgelse ikke overraskende. Vore resultater tyder imidlertid på, at politikeres dominans i medie billedet er tiltagende. Selvom Pedersen og Horst (2000) fandt, at centrale politikeres tilstedeværelse i medierne øgedes drastisk fra 1967 til 2001, så havde denne aktørgruppe ikke samme dominerende position i deres 2001-data, som den havde i vore 2011-data. De to forfattere fandt ligeledes, at politikere ikke havde en absolut topplacering, idet embedsmænds og eksperter synspunkter i deres materiale var nævnt i næsten samme grad som politikeres synspunkter (Pedersen og Horst, 2000). Desuden fandt Horn, at embedsmænd – og ikke politikere – var de oftest anvendte kilder i hendes 2001-data (henholdsvis 50 pct. og 38 pct.) (2002: 75). Da Lunds undersøgelse udelukkende er baseret på data fra 1999, fortæller hans undersøgelse os intet om udviklingen op til årtusindskiftet. Selvom Lund bemærker, at politikere klart var den mest benyttede kildetype i hans data, er det desuden desværre heller ikke muligt at udlede noget om, *hvor* centrale de var i medie billedet i forhold til andre kildetyper. Lund nøjes med at anføre, at politikere fra regeringspartierne var mere flittigt benyttet som kilder end oppositionspolitikere.

Vore resultater antyder endvidere, at også den relative eksponering af almindelige borgeres synspunkter har ændret sig. Mens politikere som nævnt synes at have fået yderligere opmærksomhed over de seneste 10-12 år, så tyder vore resultater desuden på, at almindelige borgeres synspunkter er på vej ud af landsdækkende avisers politiske nyhedsdækning. I modsætning til vore resultater fandt Pedersen og Horst, at borgere var stabilt inkluderet i pressen mellem 1958 og 1998, og at borgersynspunkter var gengivet i 12 pct. af de undersøgte avisartikler i 1998 (2000: 158). Selvom vort datagrundlag bestående af 115 artikler må betragtes som begrænset, er det bemærkelsesværdigt, at borgersyns-

punkter i 2011 kun er gengivet i 9,4 pct. af de artikler, der har et egentligt politisk indhold. Hvis vi sammenligner vore resultater med Horns, fremstår dette fald i almindelige borgeres relative medieeksponering endnu mere udtalt. Hendes undersøgelse af 2001-data viste således, at hele 19 pct. af artiklerne gengav borgersynspunkter. Heller ikke Lunds undersøgelse tyder på, at almindelige borgere kunne betragtes som underrepræsenterede i mediedækningen omkring årtusindskiftet. Lund fandt således, at borgersynspunkter var gengivet i 17 pct. af de analyserede 1999-data, hvilket var på niveau med den eksponering, der blev interesseorganisationer og uvildige eksperter til del i de samme data. Alle disse resultater står således i stærk kontrast til den eksponeringsgrad på 9,4 pct., som vi fandt for almindelige borgere i vore 2011-data.

Som det fremgår ovenfor, har vi fundet antydninger af en udvikling gennem de seneste 10-12 år i retning af, at politikere fylder relativt mere og borgere relativt mindre i den politiske nyhedsdækning. Selvom vi på grund af de fire undersøgelsers forskellige design ikke kan drage knivskarpe konklusioner, finder vi tendensen bemærkelsesværdig.

## Diskussion

I dette afsnit placerer vi vore resultater i artiklens teoretiske ramme og diskuterer de samfundsmæssige konsekvenser af den ringe mangfoldighed i mediernes dækning af politiske begivenheder. Afslutningsvis skitserer vi et par mulige forklaringer på, hvorfor mangfoldigheden ikke er større, end den er.

### *En demokratisk vinkel på mangfoldighed i mediedækningen*

En samfundsaktørs placering og rolle i samfundet har betydning for aktørens samfundsmæssige horisont, interesser og synspunkter. I et demokrati som det danske, hvor vi hylder princippet om, at en bred vifte af synspunkter skal prøves, før de folkevalgte træffer beslutningerne, er det derfor et problem, at medierne i deres redigering og formidling af samfundsdebatten eksponerer visse typer samfundsaktører væsentligt mere end andre. Det er ingen tilfældighed, at der i forbindelse med organiserede politiske debatter som regel optræder en ordstyrer, der har til opgave at sørge for, at ingen deltager får væsentligt mere taletid end andre. Politiske debatter, der domineres massivt af en eller flere deltagere, anses generelt for ensidige og uacceptable.

I et offentlighedsteoretisk og deliberativt demokratisk perspektiv er en lav grad af stemmemangfoldighed i medierne problematisk af tre grunde. For det første er det udemokratisk. Inddragelse af en bred vifte af aktører og synspunkter i debatter om samfundsmæssige spørgsmål har en værdi i sig selv, blandt andet fordi en høj grad af inklusivitet kan medvirke til at forebygge konflikter

i samfundet (Strömbäck, 2005). For det andet forringer det kvaliteten af det offentlige ræsonnement. Jo færre synspunkter og løsningsforslag, der indgår i den brede samfundsdebat, des ringere er grundlaget for og dermed kvaliteten af de folkevalgtes beslutninger (Andersen, 1999; Loftager, 2007). For det tredje truer det de politiske beslutningers legitimitet. En bred deltagelse i samfundsdebatten er med til at legitimere de folkevalgtes beslutninger, idet: ”Den kommunikativt frembragte legitime magt i offentligheden kan påvirke det politiske system på den måde, at den overtager den pool af grunde, ud fra hvilke de administrative beslutninger må rationaliseres” (Habermas, 1992: 623, citeret i Loftager, 2007: 40). Manglende legitimitet kan føre til, at visse samfundsgrupper føler sig tilsidesat og derfor ikke føler ejerskab til væsentlige politiske beslutninger (Andersen, 1999).

### *Mulige forklaringer på den begrænsede mangfoldighed i mediedækningen*

Politikersynspunkters dominans og borgersynspunkters ringe eksponering i medierne kan forklares dels ud fra medieinstitutionens redigeringsrutiner, dels ud fra forskelle i de to aktørgruppers ressourcer.

Forskning i politisk kommunikation har dokumenteret, at medieinstitutionen over tid har konstitueret sig med relativt homogene normer for det journalistiske arbejde (Cook, 1998; Hjarvard, 2011; Strömbäck, 2008; Waldahl, 1999). Det er derfor sandsynligt, at der eksisterer bevidste eller ubevidste normer for journalisters valg af kilder i deres dækning af politiske nyheder. Såvel Dimitrova og Strömbäck (2012) og Lund (2002) nævner da også, at journalister har en tendens til at anse visse kilder, herunder ledere af politiske partier, for at være mere autoritative og troværdige end andre og derfor benytte dem oftere end andre kildetyper. Vore resultater bekræfter denne tendens og antyder dermed, at nyhedsjournalistikkens rutiner ikke afspejler det deliberative demokratis idealer om mangfoldighed i den politiske debat. Når journalister ikke er optaget af at sikre en mangfoldighed af stemmer i deres dækning af netop Folkemødet på Bornholm, forekommer det som tidligere nævnt lidt sandsynligt, at dette hensyn optager dem i deres løbende rutinemæssige dækning af den politiske debat. Den massive eksponering af toppolitikeres synspunkter peger snarere i retning af, at medieinstitutionen er præget af og/eller fremmer en mere elitær demokratiforståelse. Journalister og deres redaktører synes at betragte politik som noget, politikere bør tage sig af, og som foregår på Christiansborg, hvor de landsdækkende dagblades politiske journalister da også har deres daglige gang (Hede og Møller, 2011).

Hvis vore resultater tolkes ud fra et ressourceperspektiv, antyder de, at ressourcestærke aktører har væsentlig bedre muligheder for at blive eksponeret

i medierne end ressourcetsvage aktører. 81 pct. af synspunkterne i vort data-materiale (se figur 2) kan henføres til politikere og repræsentanter for organisationer (henholdsvis 67 og 14 pct.). Begge aktørgrupper må betegnes som ressourcestærke, idet de som regel kan trække på professionelle kommunikationsrådgivere, når de eller deres parti/organisation ønsker at blive eksponeret i medierne.<sup>3</sup> Vore resultater bekræfter dermed Larsen, der anfører, at der sker ”en demokratisk skævvridning til gavn for ressourcestærke aktører, men til skade for fx råd, nævn og ngo’er, som sjældent er i stand til at operere med særskilte budgetter til politisk kommunikation” (2006: 79).

Sammenholdelsen af vore resultater med tidligere lignende undersøgelser antyder endvidere, at politikerne gennem de seneste ti år har øget deres medieeksponering betydeligt. Dette kan måske tolkes som en følge af, at politikeres kommunikative beredskab i samme periode er øget betragteligt, og at relationen mellem politikere og journalister har antaget andre former (Bro, 2006; Bro og Lund, 2008; Elmelund-Præstekær og Hopmann, 2008). Et af de mest i øjnefaldende tegn på de nye tider er en kraftig stigning i danske politikeres brug af presserådgivere med et indgående kendskab til mediernes logik og arbejdsprocedurer. I 2008 rådede danske ministre fx således tilsammen over 53 sådanne rådgivere, mens antallet i 1995 kun var ni (Ugebrevet A4, 2008). Også menige folketingsmedlemmer ansætter kommunikationsrådgivere – godt hjulpet af den offentlige partistøtte ([www.jp.dk](http://www.jp.dk)).

## Noter

1. Folkemødets oprindelige hjemmeside fra 2011 findes ikke længere. I dette afsnit baserer vi os derfor på hjemmesiden, som den så ud i maj 2013 (<http://www.brk.dk/folkemoedet>). Hjemmesiden indeholdt generelle oplysninger om Folkemødets formål og principper (der i store træk var identiske med dem, der figurerede på hjemmesiden i 2011) og historiske oplysninger om Folkemøderne i 2011 og 2012.
2. *Aktuelt, Arbejderen, B.T., Berlingske, Børsen, Dato, Effektivt Landbrug, Ekstra Bladet, Information, Jyllands-Posten, Kristeligt Dagblad, Licitation – Byggeriets Dagblad, Politiken og Weekendavisen.*
3. Ingen af de organisationer, der optræder i vort datamateriale, kan betegnes som ressourcetsvage græsrodsorganisationer.

## Litteratur

Andersen, Jørgen Goul (1999). Folket og eliterne. Om meningsdannelse på masse- og eliteniveau, pp. 52-69 i Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Tøgeby og Signild Vallgård (red.), *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzel.

- Binderkrantz, Anne S. og Christoffer Green-Pedersen (2009). Policy or processes in focus? *The International Journal of Press/Politics* 14 (2): 166-185.
- Bohman, James (1996). *Public deliberation: pluralism, complexity, and democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Bro, Peter (2006). Koloniseringen af den politiske kommentatorer, pp. 119-137 i Peter Bro, Rasmus Jønsson og Ole Larsen (red.), *Politisk journalistik og kommunikation: forandringer i forholdet mellem politik og medier*. Frederiksbjerg: Samfundslitteratur.
- Bro, Peter og Anker Brink Lund (2008). Valgkampens politiske kommentatorer. *Tidskriftet Politik* 11 (3): 27-37.
- Christians, Clifford G., Theodore L. Glasser, Denis McQuail, Kaarle Nordenstreng og Robert A. White (2009). *Normative theories of the media: journalism in democratic societies*. Urbana: University of Illinois Press.
- Christiansen, Peter Munk og Asbjørn Sonne Nørgaard (2006). *Demokrati, magt og politik i Danmark*. 1. udg. København: Gyldendal.
- Cohen, Joshua (1997). Deliberation and democratic legitimacy, pp. 67-91 i James Bohman og William Rehg (red.), *Deliberative democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Cook, Timothy E. (1998). *Governing with the news: the news media as a political institution*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dimitrova, Daniela V. og Jesper Strömbäck (2012). Election news in Sweden and the United States: a comparative study of sources and media frames. *Journalism* 13 (5): 604-619.
- Elmelund-Præstekær, Christian og David N. Hopmann (2008). *Teflon og bullshit?: ti myter om politik, journalistik og valgkampe*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Gans, Herbert J. (2011). Multiperspectival news revisited: journalism and representative democracy. *Journalism* 12 (1): 3-13.
- Habermas, Jürgen (1992). *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates*. Frankfurt a.M: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (1996). *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Hede, Charlotte B. og Trine Møller (2011). *Nyheder til forhandling – en undersøgelse af forholdet mellem politiske journalister og spindoktorer på Christiansborg*. Roskilde: Specieafhandling, Roskilde Universitet.
- Hjarvard, Stig (1995). *Nyhedsmediernes rolle i det politiske demokrati: rapport udarbejdet for Statsministeriets Medieudvalg*. København: Medieudvalget.
- Hjarvard, Stig (1999). Politik som mediemontage. Om mediernes forandring af den politiske kommunikation, pp. 30-51 i Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Tøgeby og Signild Vallgård (red.), *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzel.

- Hjarvard, Stig (2011). *En verden af medier: medialiseringen af politik, sprog, religion og leg*. 1. udg. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Horn, Line (2002). *Mangfoldighed eller konformitet?* Aarhus: Specialeafhandling, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Larsen, Ole (2006). En eksklusiv politisk dagsorden, pp. 67-84 i Peter Bro, Rasmus Jønsson og Ole Larsen (red.), *Politisk journalistik og kommunikation: forandringer i forholdet mellem politik og medier*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Lassen, Laurits H. og Søren K. Ishøj (2006). Når politik bliver underholdning. *Journalistica* 1 (2): 27-41.
- Loftager, Jørn (1999). Fungerer den politiske offentlighed?, pp. 13-29 i Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Tøgeby og Signild Vallgård (red.), *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzel.
- Loftager, Jørn (2004). *Politisk offentlighed og demokrati i Danmark*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Loftager, Jørn (2007). Demokratisk journalistik mellem politisk magt og afmagt. *Journalistica* 4: 33-54.
- Lund, Anker Brink (2002). *Den redigerende magt: nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lund, Anker Brink og Maja Horst (1999). *Den offentlige debat – mål, middel eller mantra?* København: Fremad.
- McNair, Brian (2011). *An introduction to political communication*. 5. udg. Routledge.
- Pedersen, Ove K. og Maja Horst (2000). Den selvstændige journalistik, pp. 145-168 i Ove K. Pedersen, Peter Kjær, Anders Esmark, Maja Horst og Erik M. Carlsen (red.), *Politisk Journalistik*. Aarhus: Ajour.
- Rosen, Jay (1999). The action of the idea: public journalism in built form, pp. 21-48 i Theodore L. Glasser (red.), *The idea of public journalism*. New York: Guildford.
- Stemler, Steve (2001). An overview of content analysis. *Practical assessment, research and evaluation* 7 (17): 137-146.
- Strömbäck, Jesper (2005). In search of a standard: four models of democracy and their normative implications for journalism. *Journalism Studies* 6 (3): 331-345.
- Strömbäck, Jesper (2008). Four phases of mediatization: an analysis of the mediatization of politics. *The International Journal of Press/Politics* 13 (3): 228-246.
- Ugebrevet A4 (2008). Nr. 11, 17.3-24.3.
- Waldahl, Ragner (1999). Medier, meningsdannelse og den politiske dagsorden. *Politica* 31 (2): 117-132.
- www.brk.dk/folkemoedet (10/11 2012)
- www.jp.dk (30/8 2012)
- Yin, Robert K. (2009). *Case study research: design and methods*. 4. udg. Los Angeles, CA: Sage.

# Anmeldelser

Lanny W. Martin og Georg Vanberg, *Parliaments and Coalitions. The Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance*, Oxford: ECPR/Oxford University Press, 2011 (174 sider).

Bogens to forfattere, som har langvarig tilknytning til to amerikanske universiteter, demonstrerer solid interesse for europæiske forhold. Som bogens titel antyder, analyserer forfatterne relationer mellem parlamenter og koalitionsregeringer. Uden øjensynligt at være at være hardcore rational choice er deres teoretiske udgangspunkt principal-agent-teori og spilteori. Deres overordnede tankegang repræsenterer principielt spændende nytænkning: Forfatterne fokuserer på og argumenterer for, at stående udvalg har betydning både for lovgivningsprocessen internt i relation til regeringspartnere og for, hvad der foregår på regeringssiden mellem valgene i koalitionsregeringer. De forholder sig med andre ord ikke blot til koalitionsregeringer som noget, der primært er af interesse ved en regerings dannelse, et partis udtræden eller eventuelt ved ophør af en koalitionsregering. De ser heller ikke blot på stående udvalg som noget, der først og fremmest er af betydning på parlaments- og oppositionssiden: "Parliament becomes not simply a place in which opposition and government parties interact and debate policy, but also a site for resolving the intra-coalition tensions to which multiparty governments are subject" (p. 51). Og de gør meget ædrueligt opmærksom på, at de ikke påstår, at udvalg med nødvendighed spiller en rolle for relationerne mellem regeringskoalitionspartier, idet andre institutioner også kan have betydning for den interne koordination i regeringspartier (p. 31).

Som led i tilskæring af præmisserne for en model tager forfatterne udgangspunkt i, at koalitionsregeringer i sagens natur består af to eller flere partier, som skal samarbejde mellem valgene til trods for forskelle i policy-præferencer. Samtidig er regeringspartierne underlagt partikonkurrence, de går til valg og stilles vælgermæssigt til ansvar hver for sig ifølge forfatterne. Dette resulterer i et dilemma, der kan tilskynde de enkelte ministre, der har fået lovgivningskompetence uddelegeret og derved får agent-status i forhold til koalitionspartnere som principal (p. 10), til at underløbe fælles policy-kompromisser i regeringen for at profilere sig. På den baggrund spørger forfatterne, hvad det for mekanismer, der ikke desto mindre sætter forskellige partier i stand til at regere sammen. Og en del af svaret finder de på parlamentssiden, hvor stærke



parlamente med stærke udvalgssystemer spiller en rolle som instrument for regeringspartiernes interne policy-udformning og kontrol med koalitionsparterneres ministre, mens det ikke er tilfældet for svage parlamente.

Ræsonnementet udgør en del af præmisserne for opstilling af en formel model, hvori også indgår ministres monopollignende adgang gennem embedsværket til information om lovgivningsgrundlaget. Omvendt bliver det for regeringspartnere, som ikke har samme adgang, omkostningsfuldt at udøve kontrol med og eventuelt ændre policy-indholdet af en ministers lovforslag. Ved hjælp af en del supplerende antagelser og ræsonnementer indeholdende blandt andet spilteoretiske ligevægtsanalyser fremkommer forfatterne med to modelbaserede og testbare hypoteser: Jo større afstand der er mellem præferencerne hos regeringskoalitionspartnere vedrørende det emne, som en ministers lovforslag angår, jo større er sandsynligheden for, at: 1) forslaget underkastes kontrol (*scrutiny*) af koalitionspartnere, og 2) at koalitionspartnere fremsætter et policy-korrigerende ændringsforslag.

Herefter vender forfatterne sig mod empirien i form af fem udvalgte landecases til undersøgelse af samspillet i lovgivningsprocessen mellem regeringskoalitioner og parlamente (eller deres kamre), nemlig tre ”stærke” parlamente med stærke udvalgssystemer (Folketinget, hollandske Tweede Kamer og tyske Bundestag) og to svage, (franske Assemblée Nationale og irske The Dail). Dernæst afgrænses fem policy-områder eller *issue dimensions*, hvor forfatterne har data om partiernes holdninger, og hvor koalitionsregeringer har fremsat lovforslag, der kan relateres til de fem områder. Herefter står de så tilbage med ca. 1.300 regeringsforslag fra 28 forskellige koalitionsregeringer – hverken mere eller mindre! Dernæst vælger de i relation til deres to overordnede hypoteser behandlingstiden for regeringslovforslag som en proxy for parlamentarisk scrutiny (kontrol) af regeringsforslag, og ”graden” af ændring fra fremsættelse til endelig vedtagelse af en ministers lovforslag som indikator på forsøg på ændring. Og endelig fastlægger de på flere dimensioner partiernes policy-positioner og dermed policy-afstande mellem regeringskoalitionspartier.

Martin og Vanberg konkluderer blandt andet, at regeringslovforslag har en væsentlig hurtigere gang gennem svage parlamente end gennem stærke parlamente. Som læser forventer man så, at noget tilsvarende gør sig gældende med hensyn til graden af ændringer, men her kommer Martin og Vanberg med en analytisk finthe. Forventningen er i stedet rettelig, at på områder hvor der er afstande i policy-præferencer mellem koalitionspartier, vil graden af ændringer være større, hvilket holder stik. I tråd med deres to hovedhypoteser konkluderer de også, at lovgivningsinstitutioner i stærke parlamente bruges af koalitionsparterner til at indsamle information og dermed kontrollere enkeltministre

fra andre regeringspartier og til at ændre de pågældende ministres lovgivning. Mere forbeholdent konkluderer de også, at der i svage parlamenter ikke er samme mulighed at gøre brug af institutionelle redskaber.

Bogen er som nævnt principielt udtryk for nytænkning, og den er godt formidlet. Den holder temmelig mange bolde i luften, uden at læsere eller forfattere taber overblikket, og der er redegjort for casevalg, policy-dimensioner, valg og operationalisering af indikatorer og datagrundlag mv., hvoraf nogle af valgene er delikate. Som et sidetema får forfatterne også sagt noget om betydningen af et i Danmark – hidtil – ukendt fænomen, nemlig juniorministre og disses rolle som et instrument til kontrol af regeringspartnere. Det er ganske imponerende gjort.

Det er dog ikke så imponerende, at der grund til at sluge resultaterne råt. Bogen rummer træk, som uvægerligt tilsiger nogle solide forbehold over for analysen i en dansk kontekst, og den holder jeg mig til her. Der ryger således flere finker af panden undervejs i analysen. Uagtet at Folketingets stående udvalg generelt ikke har været fora for deliberation og politiske forhandlinger, tilslutter forfatternes sig et synspunkt hos to forgængere, Lees og Shaw, fra 1979 om, at parlamentsudvalg er et skoleeksempel på en lille gruppe, som *face-to-face* forhandler og træffer vitale beslutninger (p. 34, jf. p. 69). Videre er et argument hos Martin og Vanberg, at ministre vil forsøge at fremsætte lovforslag og profilere sig på det for at tilgodese deres egne vælgere, sig selv og deres parti til næste valg. Selv om ministre nok godt kan vise flaget og promovere interne sejre i et regeringssamarbejde, er det generelt ikke god tone at lancere et lovforslag som ren partipolitik til fordel for ens eget parti og på bekostning af regeringspartnere. Ministre agerer generelt på vegne af regeringen. Forfatterne afgrænser endvidere det ene af fem policy-områder, nemlig socialpolitik (*social policy*) til emner omfattende dødsbistand, abort, homoseksuelles rettigheder og lignende. Her er tale om lovgivningsemner, hvor partigrupperne i Danmark hyppigst fritstiller medlemmer, og lovgivningsprocessen derved bliver atypisk. Et helt centralt element i deres ræsonnement er, at regeringskoalitionspartnere fremsætter ændringsforslag for at korrigere indholdet af lovforslag fra en minister, som laver *position taking* (profilering) og *signalling*, hen mod sit eget partis og sine egne vælgers præferencer og nærmest snyder lidt på vægten. Antagelsen er muligvis i fin harmoni med principal-agent-antagelser om egoistiske målsætninger og agent-problemer, men i en dansk sammenhæng er den kontraintuitiv. Ministre, der forsøger at snyde på vægten eller blot får ry for det, lægger sten ud på deres egen politiske vej, fordi de typisk skal forhandle med de samme ordførere igen og igen. På den baggrund forekommer det helt besynderligt, at forfatterne ikke undersøger, om det er regeringskoalitionspartnere, der stiller

ændringsforslag til ministres lovforslag. I en uperfekt politologisk verden er det formentlig det nærmeste, man kommer en perfekt indikator på Martin og Vanbergs teoretiske påstand herom. Uden at have kendskab til konkrete undersøgelser af den art, tilsiger et kvalificeret slag på tasken – det ”kvalificerede” består i cirka ti års erfaring med udvalgsarbejde med regeringslovforslag inden for den periode, Martin og Vanberg behandler, dvs. fra første del af 1980’erne til starten af 00’erne – at havde forfatterne undersøgt, hvor mange ændringsforslag der stilles af regeringskoalitionspartnere til en ministers ændringsforslag, ville de finde tal meget, meget tæt på nul. Endelig kan man hæfte sig ved et andet centralt synspunkt hos forfatterne, nemlig at udvalg spiller en rolle som redskab for regeringspartier for informationssamling i lovgivningsprocessen i forhold til deres regeringskoalitionspartnere. Også her må man tage solidt forbehold og sige, at det ikke harmonerer med tidligere undersøgelser. Danske regeringspartigrupper er for det meste – undtagelser kan opdrives – relativt passive i udvalgsbehandlingen af regeringens lovforslag og er meget tilbageholdende med at stille spørgsmål til regeringslovforslag. De har generelt helt andre kanaler til fremskaffelse af de fornødne oplysninger.

Det er metodisk vanskeligt at gennemskue, hvad konsekvenserne er af disse solide forbehold, der dog ikke rammer principal-agent-teori som sådan, men i værste eller bedste fald nok Martin og Vanbergs brug af den. Man kan dårligt undgå at sidde tilbage med en fornemmelse af, at forfatterne for Danmarks vedkommende ganske vist har datamønstre, der harmonerer med, men ikke tilfredsstillende kan forklares ud fra deres model, de ræsonnementer, som den bygger på, eller de heraf afledte hypoteser. Forfatterne får med andre ord ikke rigtigt skovlen under den danske case. Det udelukker ikke, at bogen, blandt andet ved nytænkning, som nævnt har andre kvaliteter. Det bliver således relativt diskret fremhævet på omslaget af paperbackudgaven fra 2013, at den har vundet den prestigøse APSA Richard F. Fenno Jr. Prize i 2012.

Henrik Jensen  
Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet

Richard F. Fenno, *The Challenge of Congressional Representation*, Cambridge/London, 2013 (261 sider).

Forfatteren til denne bog har i snart 30 år lagt navn til APSAs Legislative Studies Section's best book on legislative studies, the Richard F. Fenno, Jr. Prize. Fenno har selv vundet priser for tre-fire af sine bøger gennem tiden. Og det ikke så få år, hvor Fenno har været aktiv forsker inden for amerikansk kongresforskning. Han har publiceret siden 1950'erne og tre-fire af hans bøger er klassikere, hvor *Home Style* fra 1978 i denne sammenhæng er den mest relevante. Hans eneste konkurrent som "førende kongresforsker", David Mayhew, Yale, udnævner på bogens omslag Fennos samlede forskningsindsats til intet mindre end det vigtigste bidrag til amerikansk kongresforskning i flere generationer. Større ros kan man vanskeligt forestille sig.

I bogen fastslår forfatteren – endnu en gang – at mens der findes masser af forskning om aktiviteterne i den amerikanske Kongres, eksempelvis om afstemningsadfærd og øvrige lovgivningsaktivitet, står det skralt til med undersøgelser af kongresmedlemmers adfærd i valgdistrikterne og dermed især af representationsrelationen fra vælgere til Kongressens to kamre. Dette er uheldigt, fordi medlemmer af Kongressen befinder sig i et større eller mindre dilemma, hvor de konstant må afveje forholdet mellem repræsentation og beslutninger om lovgivning, hvor relationen til valgdistriktet er stærkt medbestemmende for udfaldet af sådanne overvejelser. Den miserable forskningssituation karakteriserer Fenno blandt andet således: "At present, however, we know a lot more about their [kongresmedlemmernes] voting patterns inside their legislature in Washington than we know about their connection patterns that carried them, and kept them, there" (p. 6). Denne karakteristik af amerikansk kongresforskning – der i parentes bemærket nok også er relevans for parlamentsforskningen i mange andre lande – er det bedst tænkelige grundlag for Fennos forsøg på at råde bod på den miserable forskningssituation.

Det gør Fenno ved med denne bog at analysere fem medlemmer af Repræsentanternes Hus enkeltvis i deres valgdistrikter. Den metodiske fremgangsmåde er helt Fennosk i form af brug af deltagende observation med tilhørende interviews og samtaler med de fem kongresmedlemmer, mens de udfolder deres repræsentative aktiviteter i deres valgkredse og – i mindre omfang også – i Washington. Analyserne har desuden et solidt diakront perspektiv og er delvis retrospektive, idet Fenno bagud i tiden kan trække på information fra tidligere forskningsrejser med de pågældende kongresmedlemmer. Analysen er også Fennosk i den forstand, at den for det meste implicit trækker på en del af Fennos analytiske kategorier fra *Home Style*. Til forskel fra *Home Style* er kon-

gresmedlemmerne denne gang ikke anonyme. Den metodiske betydning heraf er dog lidt svær at vurdere. Informanterne er overvejende kongresmedlemmer, der var valgt i 1990'erne. For en outsider-læser betyder det, at ikke blot de fem kongresmedlemmers overvejelser over deres egen politiske adfærd belyses. Man får også nogle af deres overvejelser over nogle væsentlige begivenheder i amerikansk politik præsenteret fra en spændende insider-vinkel. Det gælder blandt andet konsekvenserne af den republikanske jordskredssejr i november 1994 med "Contract with America", hvor demokraterne kom i mindretal i Repræsentanternes Hus. Og det gælder også republikanernes efterfølgende forsøg i Repræsentanternes Hus på at få rejst en rigsretssag mod præsident Bill Clinton.

Generelt illustrerer bogen med de fem cases, hvor forskellige amerikanske valgdistrikter kan være, og hvor forskelligt udfordringen med at repræsentere en valgkreds kan håndteres af de valgte repræsentanter. Fenno får eksempelvis vist, at to repræsentanter, som ellers i mange henseender har fælles vilkår, prioriterer håndteringen af dilemmaet mellem repræsentation og beslutningsaktivitet i Kongressen forskelligt. Den ene betoner og identificerer sig med aktiviteterne i valgdistriktet, mens den anden beretter om og identificerer sig med sin indsats i Kongressen.

Bogen bringer som nævnt dele af analyseapparatet fra 'Home Style' i anvendelse, men den gør det ikke i tilstrækkelig og eksplicit grad. Fenno, der er udstyret med en god næse for komparative case-studier, foretager to sådanne parvise sammenligninger. Men sammenligningerne er placeret som to korte addenda mellem bogens kapitler, som om de ikke rigtigt fortjener nogen selvstændig placering og nærmest kan springes over. Man får heller ikke for alvor trukket linjerne op hverken i forhold til kandidaternes opfattelser af og adfærd i den politiske verden og i forhold til Fennos analyseapparat. Det rokker imidlertid ikke ved, at der er tale om indsigtsfuld og spændende læsning, som takket være Fennos indsats i denne og ikke mindst i tidligere værker giver et helt unikt indblik i nogle centrale og fortsat oversete dele af amerikansk politik i almindelighed og af sammenhængene mellem repræsentation og beslutningsadfærd i Kongressen i særdeleshed. Tager man en indledningsvis tilkendegivelse fra Fenno for pålydende om, at dette er hans sidste bog, efterlader forfatteren sig – formentlig meget mod sin vilje – en forskningsdagsorden, som han stort set har haft monopol på i mere end en generation. En del af forklaringen på dette monopol kan muligvis søges i de udgifter, der kan være forbundet med at rejse rundt med forskellige kongresmedlemmer – hvis man da overhovedet kan få adgang til dem.

Det vil blive svært for efterkommere at løfte arven efter Fenno, og det gælder ikke blot hans forskning og dens kvaliteter. Han har sammen med blandt an-

dre William Riker været med til at sætte det måske knap så kendte University of Rochester i staten New York på USA's politologiske landkort. Og af adskillige forord i bøger, skrevet af hans kolleger inden for kongresforskning, kan man se, at han er velrenommeret og særdeles vellidt. Det er nok USA's største navn i kongresforskning, der med denne bog angiveligt er i gang med at lukke og slukke efter sig.

Henrik Jensen  
Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet

Henrik Jøker Bjerre og Carsten Bagge Laustsen, *Den nyttige idiot – en introduktion til Slavoj Žižeks samfundsteori*, Frederiksberg: Samfundslitteratur, 2013, 283 s., 198 kr.

Slovenske Slavoj Žižek er med sin begejstring for revolutioner blevet kaldt en apologet for voldelige bevægelser. Han er i brede kredse blevet stemplet som en nyttig idiot, der kun kritiserer og dermed skader "sine egne". HJB og CBL ønsker med bogen *Den nyttige idiot* at tage Žižeks samfundsteori alvorligt under den antagelse, at man til karakteristikken af en nyttig idiot bør tilføje "nyttig – for hvem?" og være parat til at få et overraskende svar.

Den nyttige idiot er en opdatering af bogen *Slavoj Žižek* (2006), hvortil forfatterne blandt andet har føjet et kapitel om politiske styreformer og et kapitel om kritikken af Žižek. Det taler til bogens fordel, hvilket vi vender tilbage til. Bogen er delt op i syv kapitler, som med udgangspunkt i Žižeks psykoanalytiske teoriapparat bevæger sig over en samtidsdiagnose frem mod subjektet, der skal skabe en ny samfundsorden.

I første kapitel beskriver forfatterne, hvordan Žižek nægter at acceptere filosofiens og historiens afslutning i kølvandet på Murens fald, og i andet kapitel udfoldes Žižeks filosofiske ståsted, den lacanianske psykoanalyse. Žižek er poststrukturalist og håndterer problemstillingen om forholdet mellem individ (det imaginære) og samfund (det symbolske) ved at benytte Jacques Lacans "det reelle". Det reelle er den rest, der står tilbage, når subjektet har identificeret sig, men samtidig selve forudsætningen for, at individet kaster sig ud i identifikationsprocesser. Subjektet er altså givet ved et ubevidste.

Psykoanalysen appliceres i tredje kapitel på politiske styreformer, og vi får beskrevet, at Žižek gerne fremhæver fire former – nazismen, stalinismen, det liberale demokrati og leninismen – som er struktureret som henholdsvis en

mesterdiskurs, en universitetsdiskurs, hysterikerens diskurs og analytikerens diskurs. Vi skal ikke gå i detaljer med diskurserne men fremhæve, at Žižeks diagnose er, at demokratiet skaber ”hysterikere”, der efter Guds død desperat efterspørger mening, hvilket kapitalismen udnytter ved at producere objekter, subjektet kan begære. Det hører med, at kapitlet kan fremstå kompliceret, hvorfor vi anbefaler, at man supplerer med opslagsværket *An Introductory Dictionary of Lacanian Psychoanalysis* (1996) af Dylan Evans.

I kapitel 4 og 5 om henholdsvis kapitalisme og postpolitik udfoldes samfundsdiagnosen. Udgangspunktet er, at økonomien er overdeterminerende, da den ”udgør en ’generativ matrix’ for fænomener, som umiddelbart ikke synes at have noget med økonomi at gøre” (s. 123). Kapitalismen formår imidlertid at unddrage sig kritik, blandt andet ved at typer af vold fremstilles som naturlige – fx trafikulykker – selvom de skyldes samfundets kapitalistiske indretning. Kapitalismen skjuler sig i den postpolitiske tidsalder, og Žižeks nytænkning af Marx’ ideologikritik er at hævde, at folk meget vel ved, at kapitalismen skaber katastrofer, men at vi lader ordenen bestå, fordi vi frygter vores mangel. Vi har med andre ord en kynisk/ironisk distance til virkeligheden, som opretholdes af kapitalismens imperativ om at nyde og fantasmer om det perfekte samfund. Vi lader den store Anden bestå, selvom den ikke eksisterer.

Hvad bør vi gøre for at slippe ud af denne dystre samfundsdiagnose? HJB og CBL berører i sjette kapitel Žižeks revolutionære subjekt, hvor det potentielt revolutionære læses ud af især René Descartes. Descartes’ cogito nyfortolkes med lacanianske øjne, hvilket skaber det ubevidste cogito, som modsætter sig samfundsordenen med sin uforudsigelighed.

Subjektet af det ubevidste er dermed både årsag til samfundets tilstand og løsningen.

## Vurdering/kritik

Den nyttige idiot giver et fortræffeligt indblik i et forfatterskab, som synes umuligt at katalogisere. Man bør også læse Žižeks egne værker, men da žižekiansk/lacaniansk teori kan forekomme højtravende, tilbyder *Den nyttige idiot* en vej ind i Žižeks oeuvre. Især kapitlet om styreformer giver bogen metodisk tyngde, og er man forbeholden overfor Žižeks tænkning, tages der højde herfor i kapitel 7. Man kan nemlig, når man læser Žižek, tænke, om samtidens katastrofer vitterligt forårsages af kapitalismen, og hvor realistisk Žižek er i sin insisteren på revolutioner. HJB og CBL tager i sidste kapitel fat på kritikken fra venstreorienterede kombattanter.

Diskursteoretikeren Ernesto Laclau er skeptisk overfor Žižeks idé om klasseantagonismen som overdeterminerende og kalder det en genintroduktion af

basis-overbygningsmarxisme, som den sproglige vending gjorde op med. Žižek anerkender, at ikke alt kan reduceres til økonomi, men mener, at Laclau overser, at netop globaliseret kapitalisme har åbnet rummet for partikulære kampe. Laclau kritiserer videre Žižek for at stille for strenge krav til subjektet. Žižek mangler en positiveret vision. Kritikken er berettiget, men som bogens forfattere skriver, taler det måske netop for en periode med tænkning og kritik. Kapitlet afrundes med diskussionen mellem Žižek og Simon Critchley, ligesom Žižeks begreb om "guddommelig vold" – det brutale indgreb i den givne orden – diskuteres. Sidstnævnte vil vi dvæle lidt ved.

For skal man være ekstra kritisk overfor Žižeks tanker om revolutioner, kan man mene, at bogen umiddelbart underspiller radikaliteten. Žižek taler for at kaste sig ud i en umoden situation, der post hoc viser sig moden. Žižek undgår dermed den historiske materialisme, men hvad skal – udover "Partiet" – indsættes i stedet? Ville det ikke blot være en umoden beslutning at ødelægge det funktionelt differentierede samfund? Modsvaret kunne lyde, at Žižek ikke skriver, at han vil omstyrte det kapitalistiske liberale demokrati, men at "[d]et ville være langt bedre, hvis vi faktisk kunne bevare den levestandard og de frihedsrettigheder, som Vesteuropa har nydt godt af de sidste 50 år, og udbrede dem til resten af verden" (s. 253). Udmærket, Žižeks tænkning er ikke nødvendigvis så radikal som først antaget. Men er vi så ikke på ret kurs? Vi skal fortsætte med at udbrede demokratiet, som skaber vækst og velstand (under inddragelse af blandt andre Thomas Pogge problematiserer forfatterne dog idéen om, at kapitalisme automatisk medfører global velstand og bæredygtighed).

Selvom det diskuteres, kunne man ønske sig mere kritik af, hvad Žižek vil opnå. Skal vi træffe umodne beslutninger eller udbrede det liberale demokrati? HJB og CBL skriver også, at en revolution kan medføre en følelse af, at alt er forandret, men at vi er de samme. Hvad betyder det? Budskabet er nok, at Žižeks samfundsteori først og fremmest kan bruges til at genåbne tænkningen og kritikken. Det er dog nok så vigtigt i disse postpolitiske tider.

En bevidst udeladelse er de filosofiske mellemværender. Fokus ligger på Žižeks samfundsteori, og det ville selvsagt kræve mere plads, hvis Žižeks filosofiske position skulle udpindes. Der kan imidlertid til tider gå lidt overblik tabt ved denne udeladelse, særligt hvad angår Žižeks forhold til Hegel. Pludselig nævnes fx den dobbelte negation (s. 223), men man savner nogle linjer/sider, som ekspliciterer Žižeks hegelianisme.

Man kunne i Žižeks ånd fortsætte kritikken hævde, at forfatterne kunne have gjort mere ud af at beskrive, hvad der undviger kapitalismen, når nu Žižek ikke er basis-overbygningsmarxist. Man kunne også spørge, om ikke biologiske faktorer overses. Når Sigmund Freuds datter fantaserede om jordbærkager,



lyder analysen, at hun gjorde det, fordi hun nød at opleve forældrene nyde hendes nydelse ("den andens begær"). Men er vi sikre på, at biologien ikke var den væsentligste årsag til ønsket?

Sådan kunne man fortsætte med kritiske spørgsmål, og det skal vi fortsætte med, står det til Slavoj Žižek. Vor tids katastrofe er, at der er lukket ned for kritik og alternativ tænkning, altså den offentlige brug af fornuften. Opfordringen lyder: studér (først og fremmest *Den nyttige idiot*) og tænk!

Andreas Wichmann Malmose og Martin Hvashøj Steffensen  
Institut for Statskundskab  
Aarhus Universitet

Mogens Herman Hansen, *Hvad er en stat?*, København: Det Kongelige Danske Videnskabernes Selskab, 2014, 152 p., kr. 150,00.

Forfatteren til denne bog er uddannet klassisk filolog og er internationalt anerkendt som en af de førende eksperter i Athens demokrati og andre bystatskulturer. For politologer er han særlig interessant, fordi han de senere år har skrevet bøger om demokrati, således *Demokrati som styreform og som ideologi* (2010) (anmeldt i *Politica*, nr. 2, 2011) og *Demokratiets historie fra oldtid til nutid* (2012). I bogen der her anmeldes, rejser han det spørgsmål, som alle, der er uddannet i eller er i gang med at uddanne sig i politologi/statskundskab, må være optaget af at få klart svar på.

Bogen rummer langt mere end en enkelt besvarelse af det rejste spørgsmål. Den indledes således med et kapitel, der handler om statsbegrebet i de forskellige samfundsvidenskaber, og det vises, at svaret på spørgsmålet "hvad er en stat?" i høj grad afhænger af, hvem man spørger. Derefter følger kapitler om ordet stats etymologi, det folkeretlige statsbegreb, staten som en abstrakt permanent magt, Max Webers statsbegreb, statsbegrebet i den vestlige verden, nationalstaten, retsstaten, globaliseringens betydning for staten, staten i historisk perspektiv, forskellige statstyper og en sammenligning af centrale forståelser af staten. Systematikken i denne rækkefølge er dog ikke helt indlysende.

Det gennemgående tema i bogen er en redegørelse for og sammenligning af juristernes folkeretlige og Max Webers sociologiske statsbegreber. Det folkeretlige statsbegreb er baseret på, at en stat som juridisk person har tre komponenter: et statsterritorium, et statsfolk og en statsmagt. Abstrakt forstået er staten den statsmagt, der gennem et system af politiske institutioner suverænt har retten og magten til at fastsætte og håndhæve retsordenen over for den

befolkning, der bebor et givet territorium. Dertil kommer et fjerde kriterium, idet staten er én blandt alle verdens principielt ligestillede stater, der tilsammen udgør det, man kalder "det internationale samfund" (p. 21).

Karakteristisk for forfatterens lærde tilgang til stoffet præsenteres Max Webers statsbegreb på tysk. Staten er for Weber det menneskelige fællesskab, som inden for et bestemt område med held hævder monopol på legitim fysisk voldsanvendelse. Mens denne definition betoner statsmagten og statsterritoriet, omtaler den ikke statsfolket. I andre sammenhænge definerer Weber dog også staten som et voldsbaseret herredømme udøvet af mennesker over mennesker, så hans definition bygger altså også til en vis grad på de omtalte tre komponenter (pp. 41-42). Derimod indgår suveræniteten ikke i Webers statsbegreb. For ham er det magthaveren, der er kernen i statsbegrebet, og denne magthaver kan være en enkeltperson eller en gruppe af personer, men altså ikke som i det folkeretlige statsbegreb en abstrakt statsmagt, der er hævet over de personer, der forvalter den.

Disse to statsbegreber supplerer forfatteren med et tredje, nemlig statsbegrebet som det bruges i den vestlige verden i vore dage. Mens de to førstnævnte begreber er fremherskende i universitetsverdenen og tilstræber den størst mulige værdifrihed, er det tredje begreb normativt og værdiladet. Det udpeger nationalstaten, den demokratiske stat og retsstaten som vigtige sider af, hvad en stat bør være. Disse normative træk udfordres på forskellig måde i vore dage. Mens globaliseringen betyder, at nationalstaterne mister magt og indflydelse, spores der i voksende omfang en modsætning mellem parlament og regering på den ene side og domstolene på den anden side. Som et eksempel på forfatterens præcise analyser kan hans konklusion om konflikten mellem demokratiet og retsstaten citeres. Denne konflikt er

i princippet en konflikt mellem en styreform baseret på valg og en styreform baseret på love, men er i virkeligheden en konflikt om, hvilke personer, der skal styre staten. Demokratiet foregiver at være en stat styret af folket, men er i virkeligheden en stat styret af de valgte politikere. Retsstaten foregiver at være en stat, der styres af love, men er i virkeligheden en stat styret af juristerne. Retsstaten kan jo ikke være rent lovstyre. Der skal nu engang mennesker til at give loven, til at iværksætte den og til at fortolke den (p. 69).

Bogen afsluttes med Mogens Herman Hansens eget bud på en statsdefinition. Den kombinerer Max Webers og folkerettens statsbegreber, idet han i videst muligt omfang søger at undgå de normative elementer, der indgår i det fremherskende statsbegreb i de vestlige lande (p. 103):

Som abstraktion er staten en juridisk person, hvis ledelse handler "på statens vegne". Konkret forstået er staten indadtil et system af politiske institutioner, der besidder det legitime monopol på med vold som yderste sanktionsmiddel at fastsætte og håndhæve retsordenen inden for statsterritoriet over for statsfolket. Udadtil interagerer staten med andre principielt ligestillede stater, samt med internationale politiske organisationer, som staten er medlem af, samt andre, som den skal forholde sig til.

Udover den gennemgående analyse af de forskellige statsbegreber rummer bogen som omtalt også andre emner, som forekommer mere eller mindre relevante for det gennemgående tema. Interessant og relevant er et kapitel om statens suverænitet og specielt pointen om suverænitetsbegrebets gradvise opløsning, eller snarere mindre empiriske anvendelighed. Efter en idéhistorisk gennemgang fokuseres på folkesuveræniteten, og der argumenteres for, at dette begreb ikke er entydigt, fordi det anvendes forskelligt, når der tales om direkte og repræsentativt demokrati. Der peges videre på, hvordan de valgte opgaver i repræsentative demokratier faktisk ikke er suveræne, fordi de skal holde sig inden for grundlovens rammer, fordi de skal respektere menneskerettigheder, og fordi de afgiver kompetence til internationale organisationer. Og man kunne vel tilføje, at også markedskræfterne og specielt de internationale finansmarkeder begrænser suveræniteten. Mindre relevant forekommer kapitler om staten i historisk perspektiv, hvor forfatteren fortæller sig i redegørelser for Webers analyse af bydannelse og Michael Manns skelnen mellem despotisk og infrastruktur magt, og et ret overfladisk kapitel om forskellige statstyper.

Bogen er særdeles velskrevet, og fremstillingen er dokumenteret utroligt detaljeret i ikke mindre end 684 noter. Her er meget at lære for politologer. Forfatteren er indbegrebet af en lærd videnskabsmand med et omfattende litteraturkendskab og stort overblik. For mindre fremragende skribenter kan det være en trøst, at selv Mogens Herman Hansen kan lave småfejl, som når han ikke kan blive enig med sig selv, om der er 193 eller 194 stater i verden (pp. 27, 56, 73 og 92), når ordet "anarki" bruges som betegnelse for sammenbrud og kaos i stedet for om en interessant politisk ideologi (p. 101), og når det socialistiske overgangssamfund glemmes i omtalen af den marxistiske statsteori (p. 100). Egentlig er det urimeligt at nævne den slags småting om en bog, der varmt kan anbefales for alle, der søger kundskab om staten.

Palle Svensson  
Institut for Statskundskab  
Aarhus Universitet

# Abstracts

*Jens Olav Dahlgaard, Jonas H. Hansen, Kasper Møller Hansen og Martin Vinæs Larsen*

## How do opinion polls affect voters? The effect of opinion polls on the Danes' voting behavior and sympathy for parties

Information like opinion polls can influence public opinion. We present two hypotheses to understand how polls affect voters: First, the bandwagon effect claims that voters "float along": A party experiencing increased support receives more support and vice versa. Second, the underdog effect claims that a party experiencing declining support receives sympathy votes. Through a survey experiment we find evidence of the bandwagon effect, and the effect is strongest in the positive direction, that is, when a party experiences increased support more will follow. The negative bandwagon effect also finds support, but there is no support for the underdog effect. The effects are in the same direction regardless of the size of the party. We discuss whether publication of opinion polls should be banned.

*Søren Kjær Foged*

## Drivers of contracting out in Danish municipalities, 2007-2013: from general to sector-specific explanations

What explains the use of private suppliers in Danish municipalities? The theory normally identifies four main drivers of contracting out: fiscal stress, municipal size, administrative professionals and ideology, but the empirical findings have so far been contradictory. This article builds upon existing research by developing sector-specific hypotheses regarding the association between the four main drivers and the use of private suppliers. The hypotheses are tested via OLS on four sectors: urban development and environment, road surface, home help for elderly and employment. The data comprises all 98 municipalities from 2007 to 2013. The article finds that the effect of fiscal stress, municipal size and ideology varies significantly across the four sectors, whereas the effect of administrative professionals does not seem to be moderated by sector characteristics.

*Helene Marie Fisker*

## Old friends and new acquaintances: Developments in the Danish interest group population

Interest groups can contribute to a well-functioning democracy as they ensure diversity in the chorus of voices in the political system. Is there more diversity in the Danish interest group population today than earlier? Four different societal developments: new political values, demographic changes, changes in the corporative structures, and the expansion of the welfare state affect how the Danish interest group population has developed in terms of the composition of different group types. There is more diversity in the Danish interest group population today than in the 1970s when economic groups such as unions and business groups were dominant. Today, the population is more balanced between economic groups and civil society groups.

*Camilla T.N. Sørensen*

## Aggressive under certain conditions: A neo-classical realistic analysis of the development in Chinese foreign and security policy

What kind of great power is China? The increasingly prevalent argument is that China is an aggressive one. Chinese activities in the South and East China Sea are especially highlighted as examples of a generally more assertive and ambitious China. Is this the case? No. There is no clear line in or strategy behind the development in Chinese foreign and security policy. A neoclassical realist analysis shows how the ongoing developments in the overall power structure driven by an economically and militarily stronger China present a new room of maneuver for Chinese foreign and security policy and further how concerns of the Chinese leaders about securing their own domestic legitimacy then pull Chinese foreign and security policy in different directions.

*Bo Laursen and N. Leila Trapp*

## Mass media as forum for political debate. Diversity in Danish newspaper coverage of the first political festival in Bornholm

According to normative theories on the public sphere and democracy, inclusive public debates should take place in deliberative democracies, such as Denmark's, before political decisions are made. These debates, which in Denmark currently mostly take place via the mass media, are intended to ensure that all viewpoints and arguments are considered in the decision making process, so

that the public can gain influence and ownership of the decisions. To determine the extent to which the media facilitates public debates that are inclusive, we examined whose viewpoints were presented in the large Danish newspapers' coverage of a recent political event: the 2011 political festival in Bornholm. We found that the coverage was heavily dominated by politicians' viewpoints, and that average citizen viewpoints were very infrequently included.

# Om forfatterne

*Jens Olav Dahlgaard*, ph.d.-studerende, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Forsker blandt andet i valg, valgdeltagelse, politisk mobilisering og afstemningsteori. Er blandt andet publiceret i *Applied Energy* og *Nationaløkonomisk Tidsskrift*. Blogger om valg og vælgere på politik.tv2.dk. E-mail: jod@ifs.ku.dk

*Helene Marie Fisker*, cand.scient.pol., ph.d.-studerende, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Arbejder med interessegrupper, herunder hvordan populationer af interessegrupper udvikler sig over tid, og hvilke populationsdynamikker og politiske faktorer der kan forklare udviklingen. Har publiceret om dette i *Interest Groups & Advocacy* og *West European Politics*. E-mail: helenef@ps.au.dk

*Søren Kjær Foged*, ph.d.-studerende, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Skriver om danske kommuners udgiftspolitik, økonomistyring og konkurrenceudsættelse under den økonomiske krise. Er cand.scient.pol. fra Københavns Universitet og MSc i Political Science and Political Economy fra London School of Economics. Er i øjeblikket del af et større forskningsprojekt, der frem til 2016 skal evaluere effekterne af konkurrenceudsættelse i Danmark. E-mail: skf@ifs.ku.dk

*Jonas Hedegaard Hansen*, ph.d.-studerende, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Forsker blandt andet i valg, valgdeltagelse, kampagneformer, politisk psykologi og holdningsdannelse. Har blandt andet publiceret ved DJØF Forlag og i *Administrativ Debat*. E-mail: jhh@ifs.ku.dk

*Kasper Møller Hansen*, ph.d., professor, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Forsker blandt andet i holdningsdannelse, vælgeradfærd og valgdeltagelse. Har senest blandt andet publiceret bøgerne *The Nordic Voter* (2014, medforfattet, ECPR-Press), *Krisevalg* (2014, medforfattet, DJØF Forlag) og *Folketingsvalgkampen 2011 i perspektiv* (2014, medforfattet, DJØF Forlag).

lag). Har desuden publiceret en lang række artikler i blandt andet *Political Behavior*, *Political Communication* og *European Journal of Political Research*. Se [www.kaspermhansen.eu](http://www.kaspermhansen.eu). E-mail: [kmh@ifs.ku.dk](mailto:kmh@ifs.ku.dk)

*Martin Vinæs Larsen*, ph.d.-studerende, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Forsker blandt andet i holdningsdannelse og valg, herunder økonomisk stemmeadfærd. Har publiceret i blandt andet *Electoral Studies*, *Research and Politics* og *Økonomi & Politik*. Blogger om valg og vælgere på politik.tv2.dk. E-mail: [mvl@ifs.ku.dk](mailto:mvl@ifs.ku.dk)

*Bo Laursen*, ph.d., lektor i strategisk kommunikation, School of Business and Social Sciences, Aarhus Universitet. Forsker blandt andet i politisk kommunikation, (politisk) public relations og EU-institutionernes mediehåndtering. Har publiceret i blandt andet *Journalism* og *Journal of Public Affairs*. E-mail: [bola@asb.dk](mailto:bola@asb.dk)

*Camilla T.N. Sørensen*, adjunkt i statskundskab, Københavns Universitet. Primære forskningsinteresser: realisme, særligt neoklassisk realisme; østasiatisk sikkerhedspoliti; kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Har publiceret i blandt andet *Asian Perspective* og *Journal of China and International Relations*. E-mail: [cs@ifs.ku.dk](mailto:cs@ifs.ku.dk)

*N. Leila Trapp*, ph.d., lektor i corporate communication, School of Business and Social Sciences, Aarhus Universitet. Forsker i corporate communication, offentlig og politisk kommunikation og public relations. Har publiceret i blandt andet *Journal of Business Ethics* og *Public Relations Review*. E-mail: [ltr@asb.dk](mailto:ltr@asb.dk)