

Redaktion:

Interne redaktører: Lasse Lindekilde og Kim Mannemar Sønderkov
Redaktion: Anne Binderkrantz, Sune Welling Hansen, Anne Mette Kjeldsen, Mette Kjær, Robert Klemmensen, Lasse Lindekilde, Asbjørn Sonne Nørgaard, Thomas Pallesen, Jon Rahbek-Clemmensen, Kim Mannemar Sønderkov og Jakob Tolstrup (anmeldelser).

Redaktionskomité:

Peter Dahler-Larsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
Kasper Møller Hansen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
Peter Viggo Jakobsen, Forsvarsakademiet
Lotte Jensen, CBS
Helene Kyed, DIIS
Christian Albrect Larsen, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet
Helle Ørsted Nielsen, Institut for Miljøvidenskab og Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet
Morten Ougaard, Department of Business and Politics, CBS
Ole Helby Petersen, Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, RUC
Søren Winter, VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

© politica

Omslagsdesign: Kasper Lægård, Avail Design
Grafisk tilrettelæggelse: One Hundred Proof
ISSN 2246-042X

Redaktionen sluttet den 31. januar 2018

Tilmelding til nyhedsbrev: www.politica.dk
E-mail: 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 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 Meddelelse fra redaktionen
- 6 *Gorm Harste*
Disputatsforsvar af Kritik af Krigens Fornuft – et perspektiv på selvreferentielle systemer fra 11.-21. århundrede
- 21 *Torbjørn L. Knutsen*
At studere krig – Disputatsopposition til Kritik av krigens fornuft
- 32 *Ole Thyssen*
Krigens væsen – Opposition ved Gorm Harstes disputats
- 37 *Ole Wæver*
Krigens system og mulighederne for politik og (politik?)videnskab – Opposition ved Gorm Harstes disputats
- 45 *Kurt Houlberg*
Lokale styringsvilkårs betydning for kommunernes økonomiske styring – fungerer sanktionslovgivningen som brandtæppe eller iltelt?
- 65 *Pernille Boye Koch og Carina Saxlund Bischoff*
Laster og dyder i embedsværk og forskning – en metodekritisk analyse af Bo Smith-udvalgets undersøgelser af embedsværkets overholdelse af regler og normer
- 88 *Jørgen Grønnegård Christensen, Niels Fenger, Marius Ibsen og Bo Smith*
Hvordan undersøger man samspillet mellem ministre og embedsmænd?
Svar til Pernille Boye Koch og Carina Saxlund Bischoff
- 104 *David Vestergård Ulrichsen og Emil Bargmann Madsen*
Højreradikalisme – et luksusgode for globaliseringsudsatte i lige samfund?
- 125 *Ditte Shamsbiri-Petersen*
Engangs- og flergangsskiftere: to typer partiskiftere

- 147 *Merete Monrad, Morten Ejrnæs og Tine Fuglsang*
En dansk fattigdomsgrænse? Fattigdomsvurderinger blandt
professionsbachelorstuderende inden for socialt, pædagogisk og
sundhedsmæssigt arbejde
- 168 Abstracts
- 171 Om forfatterne

Meddelelse fra redaktionen

Den 1. december 2016 forsvarede lektor Gorm Harste sin doktordisputats, *Kritik af Krigens Fornuft – et perspektiv på selvreferentielle systemer fra 11.-21. århundrede*, på Københavns Universitet. Bedømmelsesudvalget bestod af professor Torbjørn L. Knutsen fra Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Universitet, professor Ole Thyssen fra Copenhagen Business School og professor Ole Wæver fra Københavns Universitet. Politica offentliggør her oppositionerne ved disputatsforsvaret samt en introducerende artikel baseret på doktorandens indlæg ved disputatsforsvaret. Derudover kan man finde ex auditorio-indlæg fra Curt Sørensen og Jacob Dahl Rendtorff samt Gorm Harstes kommentarer til alle indlæggene [her](#).

Kritik af Krigens Fornuft – et perspektiv på selvreferentielle systemer fra 11.-21. århundrede er udgivet på Aarhus Universitetsforlag i 2016.

Gorm Harste

Disputatsforsvar af Kritik af Krigens Fornuft – et perspektiv på selv-referentielle systemer fra 11.-21. århundrede

”Den som hverken kender sig selv
eller fjenden
vil tabe alle slag”
Sun Tzu 400 f.Kr.

I det følgende vil jeg først kort redegøre for det centrale anliggende, der udgør baggrunden for at skrive et værk som *Kritik af Krigens Fornuft – Et perspektiv på selvreferentielle systemer fra 11.-21. århundrede*. Afhandlingen fremkommer jo ikke som det enkle resultat af en treårig forskningsbevilling men udvikler sig snarere over mange års gravearbejde. Dernæst vil jeg med Carl von Clausewitz skitsere den for så vidt enkle analytik om forholdet mellem abstrakt og virkelig krig. Det forhold udgør kernen i afhandlingen, så at sige dens omdrejningsakse. Dette leder til spørgsmålet, om der kan findes en enkel lineær kausalt orienteret systemteori, der teknisk og abstrakt kan reducere krigens kompleksitet, eller om et andetordens blik på krigens systemer, som her fremstilles ud fra Niklas Luhmanns systemteori, udgør en mere adækvat beskrivelse af krigens virkelighed. Afhandlingens hypoteser falsificerer henholdsvis verificerer sin tilgang i afprøvningen af disse to forskellige tilgange til systemteori. Dette leder med Immanuel Kants teori om mulighedsbetingelser for en evig fred for det fjerde til en redegørelse for de funktioner, der udvikler sig, i det man i den luhmannske systemteori kalder verdenssamfundet. Det har udviklet sig siden højmiddelalderens kosmopolitiske kirkelige organisering i Europa. I konsekvens af reformationen førte religionskrigene med en første kulmination i Trediveårskrigen (1618-1648) til en fremvækst af det, man begyndte at kalde stater. For det femte vil jeg kort redegøre for den sociale vægt af de omkostninger, krigene får efter den udvikling af militære revolutioner, vi ser fra 1500-1820. Slutteligt sammenfatter jeg forskningsprojektet.

Kriges uafsluttede karakter

I modsætning til den populære fortælling om, at krige har sin begyndelse og sin afslutning, så krigstider veksler med fredstider, påpeger jeg nogle problemer

ved den antagelse. Krige afsluttes ikke uden videre; deres belastninger varer ved gennem flere generationer, ligesom deres finansielle gældsættelse kan fortsætte i lige så mange generationer. Det er uden videre klart for såvel krigenes iagttagere som i særlig grad deres deltagere, at for eksempel Syrienkrigen, Libyenkrigen, Irakkrigen og Afghanistankrigen ikke er afsluttede. Men det samme kan man sige om eksempelvis Golfkrigen, de palæstinensiske krige, Vietnamkrigen, Algierkrigen, Den kolde Krig, Koreakrigen, Anden Verdenskrig, Første Verdenskrig samt diverse kolonikrige; og på det seneste kan man spørge, om Den Amerikanske Borgerkrig egentlig fandt en afslutning uden efterdønninger.

Krig er ulidelig. Derfor ville det være rart, hvis der fandtes en distance-rende plan for teknisk reduktion af ulidelighedens kompleksiteter. Men sådan er virkelighedens krig ikke. Projektet vil iagttage kriges uafsluttede karakter og sociale belastning af samfundet i denne forskydning af krigens tyngdepunkter fra simple planer til kompleks virkelighed. Jeg har skrevet en enklere og pædagogisk set både kortere og mindre forudsætningsfuld sammenfatning af hele denne problematik med bogen *Krigen – et ustyrligt system*, der udkom på Aarhus Universitetsforlag i 2014, men skrevet samtidigt med afhandlingen.

Grunden til, at jeg også har skrevet afhandlingen på dansk, er, at vi mangler flere grundige redegørelser på nordiske sprog for, hvordan krige påvirker samfundet bag om de gængse beskrivelser af slag på slag. Der findes masser på angelsaksiske sprog, på tysk og fransk, men vi mangler mere grundige tilgange, der placerer kriges betydning i samfundet og i samfundsvidenskaben. Denne mangel er samfundsteoretisk af generel karakter. Men temaet må også koble sig differentieret til enkelte fagområder og ikke blot til studiet af internationale relationer (IR). Analysen involverer politologi, sociologi og en lang række andre fag som økonomi, psykologi, jura, filosofi, teologi, idéhistorie, antropologi samt meget afgørende også historieforskning. Som Ole Wæver påpeger i en lille artikel fra 2002, rummer krigen mange ”samtaler”. Samfundsteori må kunne redegøre for krigens betydning i moderne samfunds udvikling på et niveau, der svarer til de omfattende sociologiske teorier, der kendes fra Marx, Weber og Durkheim frem til Bourdieu, Foucault, Luhmann og Habermas.

Denne mangfoldighed af perspektiver betyder også, at projektet må betjene sig af et greb, der kan sammenkoble de mange forskellige tilgange. Det greb forenkler jeg ved primært at anvende Niklas Luhmanns til gengæld meget omfattende samfundsteori, som, vil jeg hævde, mere adækvat end andre af de store samfundsanalyser kan anvendes til fortolkning af krig. Målestokken for en samfundsteori om krig må siges at ligge i Clausewitz’ krigskritik i *Vom Kriege*. Hans kritiske fastlæggelse af krigens dynamik og grænser lægges til grund for

en kritik af krigens fornuft. I sit projekt kunne han trække på sin filosofi- og metodelærer Johann Kiesewetter, der havde været assistent for Immanuel Kant gennem dennes arbejde med ikke mindst *Kritik der Urteilskraft* (1790). Kant fremsatte i sine sene år, hvad man kan kalde en kritik af fredens fornuft, eksempelvis i *Zum ewigen Frieden* (1795). Som kritisk teori blev skitser til en voldskritik da også genfremsat af den kun 25-årige Walter Benjamin i *Kritik der Gewalt* fra 1918 i den aktuelle kontekst af Første Verdenskrig.

Clausewitz' tilgang er imidlertid ikke let at få hold på. Den må aktualiseres. Faktisk blev han jo heller ikke færdig med værket, som udkom posthumt. Men man kan rekonstruere den optik, han anvender straks fra begyndelsen af sit værk, i dets første kapitel, som han mente var det eneste helt afsluttede i den 1150-siders standardsættende afhandling. Her beskriver han – med en tankegang hentet fra Kant – krigens tre vekselvirkninger. Men i stedet for at tærskle langhalm på at drøfte Clausewitz' krigsfilosofi, som var alt allerede sagt korrekt og fyldestgørende for 200 år siden i et uafsluttet værk, må man i dag rekonstruere, hvad der ligger i den Kant-Clausewitzske krigskritik. Rekonstruktionen kan foretages med Niklas Luhmanns omfattende teori om sociale kommunikationssystemers selvreference. Andre tilgange som Max Webers eller Michel Foucaults kunne have været anvendt, ligesom Raymond Arons standardværk om Clausewitz også er afgørende for en anvendelse af hans politiske sociologi om krig og fred. Aron fokuserer dog afgørende på Den kolde Krig.

Alt for mange teorier ville imidlertid gøre projektet alt for komplekst for de læsere, der ikke nødvendigvis har læst sig igennem de mange værker, hvis kombination let bliver til u håndterlig kompleksitet. Luhmanns teoridannelse har jeg introduceret mange andre steder. Men han kunne ikke selv skrive en sådan fremstilling af krigens, som han har gjort af *Das Recht der Gesellschaft*, *Die Politik der Gesellschaft*, *Die Religion der Gesellschaft*, *Die Wirtschaft der Gesellschaft* og i andre lignende værker. Dertil var han som ung soldat indkaldt i Wehrmacht som 15-årig ikke i en tilstrækkelig distanceret iagttagersposition. Denne mangel har jeg derfor forsøgt at råde bod på ved at skrive et sådant værk om *Der Krieg der Gesellschaft*, om end naturligvis på anden vis og mere knyttet til historisk sociologi end Luhmann formodentlig ville have gjort. Specielt en del tyske forskere har arbejdet med delprojekter i forhold hertil. Det distancerende iagttagersperspektiv lettes her af at gennemføre projektet med et skandinavisk blik.

I Luhmanns rekonstruktion af sociale funktionssystemers fremvækst udgør det, han kalder selvbeskrivelser, et afgørende forankringspunkt. Selvbeskrivelser kan bestå af rapporter, Denkskrifte, hvidbøger, mémoires osv., men også værker af kanslere, generaler, soldater og vidner samt alskens historisk

fremkomne analyser. I nærværende fremstilling er det standardsættende værk utvivlsomt Clausewitz' *Vom Kriege*, og endvidere har andre værker som Napoleons generalstabschef Antoine-Henri Jominis *Précis de l'art de la guerre* fra 1839 spillet en stor rolle. Jominis lineære billede af et taktisk kalkulerende forhold mellem politik og krig var en kontrast til Clausewitz' forståelse. I særlig grad gjorde det sig gældende i eftertidens krigstaktiske udvikling, selvfølgelig i Frankrig, men også i USA.

Den grundlæggende politologiske problemstilling hos Clausewitz og Jomini er formuleret med den klassiske definition af, at "Krigen er en blot fortsættelse af politikken, men med *andre* midler" (Clausewitz, 1832/1952: 888, jf. p. 108, min kursivering). Spørgsmålet er, hvor anderledes disse andre midler er. Er der tale om helt andre funktionssystemer, som man ville kunne hævde med Luhmanns systemteori? Eller er krigens system blot en direkte instrumentel forlængelse af det politiske funktionssystemets beslutninger, som Jomini hævder?

Clausewitz opstiller som nævnt først en såkaldt abstrakt analytik for konflikters "tre vekselvirkninger". Den går ud fra, at krigen udgør et blot instrument for politiske beslutninger. Man kan her tale om en instrumentel rationalitet for konflikters løsning af mål ("Ziel") på en veldefineret slagmark. Vekselvirkningerne rummer tre dimensioner, som umiddelbart er svære at adskille i Clausewitz' tekst, men som i den helt parallelle analyse af tre vekselvirkninger hos Kant og Luhmann kan ses ud fra distinktionen mellem

a. Den sociale dimension, hvor modstanderen forsøges nedkæmpet ud fra definitionen af krig som den aktivitet, der voldeligt forsøger at påføre den ene parts vilje på en modparts vilje. Her defineres krig som det modsatte af Kants almene kategoriske imperativ om, at man kun må kunne ville, hvad der samtidigt ville kunne gøres til princip for en almen lovgivning. Kant definerer ondskab ud fra modsætningen til dette imperativ.

b. I den tidslige dimension udgør krigen en umiddelbar operationel iværksættelse af en beslutning. Krigen begynder, afgøres og afsluttes. Ligesom i forbilledet beskrevet i *Cæsars Gallerkrige*, men ifølge Plutarch fremsat i Roms senat om "vini, vidi, vici" ("jeg kom, jeg så, jeg sejrede"). Sejr i slag udgør her et umiddelbart resultat af beslutninger af politisk karakter.

c. Den abstrakte krigs materielle dimension består i konflikten om territorier, grænser, arsenaler og ressourcer. Tilsvarende indsættes en kalkulerbar mængde ressourcer, der korrekt kalkuleret fører til sejr som mål ("Ziel").

Sådan tager den virkelige krig sig imidlertid ikke ud ifølge Clausewitz. Kamp som medium for konflikt bliver til en anden orden i krigens virkelighed. Frem for den deduktive tilgang, som præger den abstrakte krig, må man

iagttagelse af krigen ud fra en "refleksiv dømmekraft", eller det man senere, siden Charles Sander Peirce, kalder en abduktiv fortolkning:

A. I den sociale dimension forskydes kampen til at inddrage alliancer, pårørende, omsorg, andengenerationstraumatiserede, civile. Dertil bliver krigen også en kamp om propaganda og kommunikation. Krigen forskydes til en konflikt om "essentielt omstridte begreber", herunder hvad der kaldes krig, hvad der kaldes pårørende, veteraner, soldater, ret, mål og grænser.

B. Krigen forskydes også fra en rumlig dimension til en tidlig dimension. Slagmarken er ikke længere blot rummet men også udholdenheden i langtrukne uafgrænselige forløb. Selv tiden forandres. Forestillingerne om, hvad der er lang tid og kort tid, forandres.

C. Krigen forskyder dens materielle tyngdepunkt ("Schwerpunkt") eller gravitationscenter til komplekse systemer for forsyningslinjer, for finansiering (skat, kreditter), mandskaber, logistik, motivering, forandrede planer og strategier, nye taktikker.

Dermed ser vi også modsætningen mellem taktik og strategi. På den ene side ses styrbare teknisk neutraliserede input/output-systemer, som de kendes siden Jomini og Napoleon og eksempelvis er blevet formuleret med direkte kritisk reference til Clausewitz af forhenværende generalstabschef Bill Owens i *Lifting the Fog of War* fra 2001. På den anden side ses den systemforståelse, der opererer med en iagttagelse af selvreferentielle systemer. Vi må, som Kant på berømt vis har hævdet, foretage en "kopernikansk revolution" og iagttagelse af krigen ikke ud fra, hvordan vi ser vore ønsker og mål sat i centrum for, hvordan vi kan planlægge krigen, men ud fra hvordan krigens virkelighed tager sig ud. Her bliver freden til krigens mål ("Zweck"). Skematisk kan man opstille den falsificerende afprøvning af de to typer systemteorier som vist i tabel 1.

Tabel 1: To systemteoretiske blikke

	Paradigmet for lineære systemer	Paradigmet for selvreferentielle systemer
Analyseform	Førsteordensagttagelse	Andenordensagttagelser
Fokus	Taktik	Strategi
Klassisk krigs- og fredsteori	Jomini	Clausewitz, Kant
Nyere systemanalyse	Gængse amerikanske systemanalyser (Owens)	Luhmann

Niklas Luhmanns teori om sociale kommunikationssystemers selvreference

Som antydnet må man se den virkelige krig ud fra kommunikationens betydning i den sociale håndtering af realiteter. I de samfundsteorier, der har gjort sig stadig stærkere gældende i løbet af det 20. århundrede, blev sprog og kommunikation opfattet som uomgængelige udgangspunkter for enhver forståelse og fortolkning af mening. Tilgangene har rødder langt tilbage til Weber og endda til Kant, og man kan beskrive problematikken indgående samfundsteoretisk. Den præger alle større samfundsteorier og analytikere fra grund. Man kan nævne Michel Foucaults og Pierre Bourdieus ansatser og tyskerne Jürgen Habermas og Niklas Luhmann. I afhandlingen betjener jeg mig primært af Luhmanns omfattende samfundsteori om sociale organisations- og funktionssystemers emergens og evolution.

Det kan lyde kontraintuitivt at observere krig som kommunikation. Hvad med stål, mudder og blod? Men krig udgøres af konflikter i kommunikation, som ikke kan løses af andre politiske, organisatoriske eller retlige midler. Konflikterne eskaleres og fører til voldsudøvelse. Kommunikation forstås ofte ud fra en forestilling om en uomgængelig kerne af forståelse og konsensdannelse, men i Luhmanns konception er konflikt og dissens lige så uomgængelig. Kommunikation går let i konflikt med sig selv og går i selvsving. Konsens og fælles forståelse opstår til gengæld, når kommunikationens konflikter fører til, at modparter efterligner for ikke at sige kopierer hinanden. I krigens tilfælde sker dette helt konkret gennem isomorfske efterligninger af taktikker og strategier, militær organisation, våbensystemer, finansierings- og uddannelsessystemer, retssystemer og anvendelse af massemedier samt behandlinger af jern til stål, jord til skyttegrave, mennesker til lydlig lemlæstelse. Kodningen i kommunikationsmedier drejer sig ikke blot om liv og død men om fornuft og galskab. Dermed indrettes de politiske systemer til at håndtere konflikter ud fra de mulighedsbetingelser, der skabes for beslutningstagning i sammenlignelige og historisk set ofte gensidigt kopierede former for social organisation af funktionssystemer.

Luhmanns almene systemteori kan sammenfattes i fem punkter:

- Samfundet udvikler kommunikation om, at konflikter håndterer dissens enten gennem ret (kontrakter) eller eskalation (krig).
- Kommunikation kan (*socialt*) ikke kommunikere om alt (*sagligt*) på én gang (*tidsligt*): Kommunikationens kompleksitet reduceres.
- Kommunikation må derfor selektere relevant fra irrelevant, hvilket sker ved at kløve kommunikation i modsætninger (fx ret/uret eller krig/fred) (kap. 2).

- Koderne udvikles historisk og kan selektere sig selv, i fordoblede koder, når der fx kommunikeres om kommunikation, er konflikt om konflikter, når religion tror på sig selv, når der forskes i forskning (kap. 2), når ret har ret til ret (kap. 8), penge koster penge (kap. 6) – eller der føres krig om krig (kap. 4 og 5). Organisation kan organisere reorganisation (kap.3).
- Dermed opstår systemer for selvreferentiel kommunikation.

Dette blik på selvreferentielle systemer betyder, at funktionssystemer ikke kan styre hinanden. Det politiske system kan eventuelt styre organisationssystemer – om de så kan styres lineært, hierarkisk og bureaukratisk. Men organisationssystemer kan ikke styre funktionssystemer. Skoler kan styres, men skoler styrer ikke børns læring og uddannelse. Kirker kan styres, men kirker styrer ikke religionen. Universiteter kan styres, men universiteter styrer ikke forskningens refleksioner og kommunikation. Helt grundlæggende kan militære organisationssystemer styres, men militære organisationssystemer styrer ikke konflikternes selvreference i krig. Organisationssystemerne påvirker funktionssystemerne. Men man kan ikke reducere funktionssystemer til organisationssystemer.

Som Colin Gray siger: “There is more to war than warfare” (2005: 37). Det betyder også, at det politiske system ikke kan styre krigens system (kap. 9). Krigens system er koblet strukturelt til det politiske system, ligesom til retlige systemer, finansielle systemer, velfærdssystemer og massemedier. Men kan lige så lidt styres af det politiske system som af velfærdssystemet. Derimod ser vi, at krigens system finder sin kritiske grænse i koblingen til andre funktionssystemer. Krigen kan ikke trække ubegrænset på andre funktionssystemer. Så politiske beslutninger kan føre til krig men styrer ikke krigens system selv, førend krigens strukturelle koblinger til andre systemer har brugt det op, som de andre systemer kan tilvejebringe. Hvordan den grænsesættelse foregår, er et empirisk spørgsmål, der kan analyseres historisk, hvilket jeg gennemgår frem for alt i bogens kapitel 6 og 7.

Efter den indledende fremstilling af værkets teoretiske analytik følger i kapitel 1 en beskrivelse af den samfundsteoretiske mangel på en sociologisk teori om krigen. Man mangler en teoridannelse om krig, der er beskrevet således, at den kan kobles til andre samfundsteorier, in casu Niklas Luhmanns teoridannelse. Herefter følger et metodekapitel, der i særlig grad er fokuseret på den nyere systemteoris håndtering af de kommunikationskoder, der udvikler sig om krig og fred. Metodologisk set kan man udforske fremvæksten af funktions- og organisationssystemer ved at lede efter andenordens kommunikationskoder, dvs. koder for koder in casu krig om krig. Semantikhistorisk findes de

ofte i de nævnte selvbeskrivelser, rapporter og hvidbøger. Her kan man opspore semantikker, koder for binære semantikker (ret/uret, krig/fred, regering/opposition osv.).

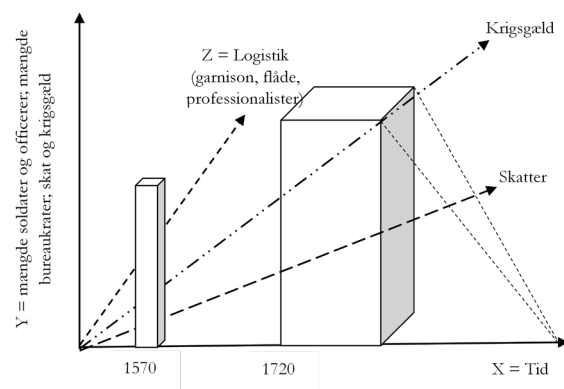
Krigen om krigen – et selvreferentielt system

I kapitel 3 analyseres det territoriale problem, som krig ofte går i konflikt om. Dernæst undersøges krigens koder historisk i det centrale kapitel 4. Groft sagt kan man sige, at krigens kommunikation udvikler sine koder i tre faser: I en første fase, der har korstogenes kodificering af krig og fred, ser vi, hvorledes religion placerer krig grundlæggende bestemt og autoriseret af teologisk og retlig udvikling af kamp for fred. Det sker ikke mindst i den katolske udvikling af kirkens organisation og korpsånd samt dens retsforståelse.

I en næste fase ser vi, hvordan den katolske kirkes koder, eksempelvis for organisering, brød sammen og blev til genstand for konflikter med reformationen. Martin Luthers og Jean Calvins reformbevægelser førte til stadigt eskalerende kampe om ikke mindst de sociale ordeners krav på centralisering henholdsvis decentralisering. Reformationen udviklede sig samtidig med den militære revolution af skydevåben og fæstninger. Machiavellis skrifter om krigskunst formuleredes de samme år som Luthers, ligesom Erasmus fra Rotterdam i sit diplomati også i disse år advarede temmelig adækvat mod den eskalation af krig, som kunne følge af religionskonflikterne. Eskalationen førte til, at dynastier udviklede sig til stater og anvendte begreber om stat og statsræson til at fordrø nødvendigheder af flere skatter og embeder. Med Michael Roberts har man i den historiske sociologi om militære revolutioner særligt taget hans fremstilling af revolutionen 1560-1660 op. Det afsæt bekræftes af afhandlingens systemteoretiske analyse. Det er i den periode, at krigen udviklede sig til et selvreferentielt funktionssystem, der afkrævede forandringer i det militære organisationssystem. Som yderligere konsekvens skabtes de tidligt moderne statsdannelse. De udvikledes netop i den militære konkurrence mellem katolske og protestantiske fyrstestater. Idet det franske monarki højt propaganderet nedkæmpede reformerte bevægelser men straks derefter omringedes af habsburgernes katolske kejser- og kongemagt, iværksatte man en hidtil uhørt omfattende propaganda for ”staten” som betegnelse for en ny evig, uafhængelig, territorialt organiseret orden. Denne ”statsræson” udvikledes særligt gennem årene 1629-1635. Dermed kunne den franske stat paradoksalt nok skabe en alliance med protestantiske monarkier. Efterfølgende afkrævede det franske monarki betegnelsen stat anvendt, hvilket dog først blev generelt accepteret så sent som i 1748 (Aachenfreden).

Den tredje fase følger med den yderligere eskalation af krigens militære organisation, som afkrævede yderligere og nærmest eksplosiv vækst i skatter og dermed også i skatteadministration. Da denne organisering af krigsfinansiering gennem skatter imidlertid ikke var tilstrækkelig, udvikledes med centrum i Holland en differentiering af de institutioner, som muliggjorde kreditskabelse. Nutidige betalinger indfriedes med langfristet låntagning. Denne finansielle revolution foregik samtidig med endnu en retlig revolution. Den retlige revolution udvikledes primært først i Frankrig men blev i løbet af 1700-tallet efterlignet i en lang række andre stater; ligesom den engelske stat efter 1689 betjente sig af den hollandske finansielle revolution til kreditskabelse og dermed finansiering af sine ekspanderende militære kampagner og frem for alt til flådeopbygning. Denne revolution i krigen, som kobledede sig strukturelt til afledede revolutioner i organisation, i finansielle omkostninger og kreditsystemer samt i velfærdsbelastninger for ofre, pårørende og krigsveteraner, kan figurativt forsøges sammenfattet som i figur 1.

Figur 1: Vækst i militær og finansiering fra 1500-1789



Figuren tager udgangspunkt i de mange forsøg på opgørelser, der som markeret med Y-aksen har været over væksten i antallet af soldater fra 1500-tallet frem til begyndelsen af 1700-tallet. Disse såkaldte "teoretiske tal", som ofte ser bort fra deserteringer, må suppleres med forskydninger fra nominelt indkaldte soldater til hære, der organiserede fast underordnede garnisoner, og det vil sige hære med langt mere permanente ordninger, hvilket markeres med X-aksen. For det tredje er der tale om hære, der i den materielle dimension udstyredes med langt mere logistik. Som vi straks skal se, er denne tredimensionelle problemstilling stadig yderst aktuell.

Asymmetrisk krig

I alle tre dimensioner ses en internt organiseret kompleksitet, som også henviser til Clausewitz', Kants og Luhmanns tre vekselvirkninger i en tilhørende formdannelse for de koder, der tages i anvendelse ved den tilhørende reduktion af ekstern kompleksitet. Tilsvarende fordredes også en omfattende vækst i det organisationssystem, der skulle finansiere det militære organisationssystem gennem først skatteudskrivning og dernæst gældsættelse og kreditsystemer, når skatteindskrivningen ikke voksede tilstrækkeligt hurtigt svarende til de omkostninger, krig medfører. Jo større søjlen er, jo mere omfattende bliver krigens skyggesider i form af omkostninger for veteraner og ofre. De omkostninger strækker sig flere generationer frem, og amerikanske krigsøkonomer har beregnet, at alene veteranomkostningerne for de amerikanske krige gennem de sidste halvandet hundrede år løber op i større finansielle udgifter end krigen selv (Rockoff, 2012; Bilmes og Stiglitz, 2008).

Den lære om krigsomkostningernes udvikling har Paul Kennedy (1989) fremsat som en strategisk betænkkelighed ved de engagementer, som de sidste 500 års supermagters overudstrækning har måttet sande. Logistisk overlegne magter har siden habsburgernes kampagner i De Forenede Provinser (Nederlandene) sendt store veludstyrede troppstyrker langt bort i lang tid. Den strategi har skabt en større udstrækning, end supermagterne har kunnet magte. Dermed bliver de også sårbare for selv små asymmetriske guerillaangreb, som kan blive i stand til at fastholde de store styrker og slide dem ned finansielt og moralsk. Betegnelsen guerilla, eller "lille krig" stammer fra de napoleonske troppers forsøg på at beherske den bjergrige Iberiske Halvø 1808-9.

Det er da også den lære, som Thomas Lawrence (of Arabia) skabte under Det osmanniske Riges angreb på den arabiske halvø i Første Verdenskrig. Senere udviklede Mao Zedong og general Giap denne nedslidningsstrategi i Kina og Vietnam. Denne asymmetriske fortolkning af krig består ikke mindst i kampen om den opløsning, som parterne udsættes, eksempelvis i den sociale kohæ-sion og i strukturelle kobling til den offentlige opinion. Den taktisk overlegne part vil forsøge at forsikre sig om dens kalkulation af styrkeforhold og ligeledes anvende disse styrkeforhold i den militære propaganda, såvel eksternt i forhold til alliancer som internt til motivering af tropperne, herunder også i sikring af kreditter. Lige præcis herigennem udstiller den stærke part imidlertid paradok-salt nok sin sårbarhed.

Freden i krigen: verdenssamfundet

Her ser vi også en grænse for den udvikling, der beskrives hos eksempelvis Immanuel Kant i hans sene værker om, at krige realistisk set trækker på en kom-

pleksitetsudvikling. Argumentet hos ham er, at der evolutionært opstår kampe om de bedste pladser på Jorden, og at de kampe fører til en stadig mere kompleks og efterhånden statslig opbygning af militære stridskræfter. I forsøget på at undgå skatteoprør udvikles overleverede retssystemer, så retssystemerne i en magtdeling differentieres fra de militære systemer, organisationssystemer og finansielle systemer, som krige skaber i en konvergens mellem de konfliktuerende parter. Krig fører til konvergerende magtdelinger, som muliggør fred. Tilmed bliver positiveringen af retssystemers regulering af ydre adfærd også en betingelse for frisættelsen af moralsk regulering af viljesdannelse. Paradoksalt nok udviklede der sig således en funktionel differentiering og magtdeling som konsekvens af en ellers helt u håndterlig militær eskalation af krigens behov. Denne meget europæiske historie kan langtfra antages at gentage sig uden for den europæiske statsdannelse. Med Luhmann kan man beskrive europæisk statsdannelse og tilhørende evolution af funktionelt differentierede systemer som evolutionært usandsynlig (Luhmann, 2016). Kants teori om verdenssamfundet var grundlæggende europæisk, men den kortlagde en kompleksitet af et helt netværk af mange meget forskellige former for konføderale netværk, som ville kunne udvikle sig i alt fra et folkeforbund til alliancer, europæisk integration og alskens alliancer og traktater.

Kommunikationsmediet for efterligninger var imidlertid allerede grundlagt før det militære take-off i statsdannelse, og dvs. i diverse imperiale rigsordninger. Afgørende for kopieringssystemet var, at europæisk statsdannelse hviler på en lang række forudsætninger for selvreferentiel magtdannelse i den europæiske højmiddelalder fra 1000-tallet frem til 13- og 1400-tallet. En meget lang række af de begreber og formdannelser, der ligger til grund for moderne retsudvikling og organisationsudvikling skabtes dengang i tilknytning til katolske forsøg på at magte det at skabe magt. Magt udvikledes således selvreferentielt, selvorganiserende og autopoietisk i kommunikation om kommunikationsmedier som Helligånden (dvs. en synkroniseret udformning af fortolkninger af tro og kommunikation). Dette skete i særligt omfang med nadveren som centrum for afgørelse af præsentable beslutninger og re-præsentable former for uddelegeret magt. Betegnelser for korpsånd (senere tiders esprit de corps og corporate spirit) udvikledes i forsøg på at stabilisere en hierarkisk og klerikal standsordning, der også blandt andet gennem korstogene anvendtes til at stratificere ridderordener mellem kirkestand og borgere samt bønder. Med anvendelsen af Justinians genopdagede Corpus Juris førte dette til en meget omfattende retskodificering af eksempelvis den kontraktret, som efter Konstanzerfreden anvendtes i frisættelsen af købstæders handelsforhold. Samtidig med at islam og efterhånden Osmaneriget organiserede sig syd og øst for resterne af det

Østromerske byzantinske Rige, udviklede organiseringen af magtdannelse sig i Europa. Dette skete med konflikter mellem pave- og kejsermagt, dvs. i skellet mellem magtlegitimering (auctoritas) og forceret magtanvendelse (potestas).

Det var denne organisering af magt og ret, der brød sammen efter trykpressens mulighed for at universalisering i udspreddningen af tekster, hvis fortolkninger man kunne blive uenige om gennem teologisk formulerede modsætninger om centralisering (katolicisme) og decentralisme (reformert protestantisme). I Frankrig skabte blandt andet Jean Bodin i sin omfattende lære om centralisering og uddelegering af suveræniteten en model for forståelsen af det, der blev til centraladministrative forvaltninger, eksempelvis konstitueret i den danske enevælde efter 1660. De konfessionelle konflikter lå således som baggrund for den militære konkurrence, der skabtes mellem stater. Men det skal ikke underkendes, at kommunikationsmidlerne for ret, legitimering, organisering og magtdannelse havde fået form i løbet af de foregående århundreder. Efterlignings- og kopieringsmedierne var således allerede velformede i de kommunikationsfortolkende netværk klosterordener, bynetværk (eksempelvis hansestæderne), banknetværk (Medicierne og Fuggerne) og de ridderlige/adelige ordener havde dannet. Også denne begrebshistorie viser, at evolutionen af statsmagt uden for Europa var usandsynlig, idet de riger og stammesamfund, der fandtes i Den Nye Verden, altså i Amerika, hurtigt blev undertrykt eller nærmest udryddet. Generelt har ”riger” historisk tidligt og rumligt globalt haft en langt mere udbredt betydningsdannende form end stater.

Sammenfatning: krigens risici og blinde punkter

Sammenfattende forsøger den systemteoretiske udformning af en teori om krig i samfundet og krigens magt i samfundet at dokumentere evolution og revolution i krigens semantikker, dens kommunikationskoder, dens former, systemdifferentiering og de koblinger, der er blevet skabt mellem systemerne. En adækvat beskrivelse af de strukturelle koblinger, der med krigen er udviklet i løbet af evolutionen af det moderne samfund er nødvendig for dannelsen af systemteorien om fremvæksten af selvreferentielle systemer. Også hos Luhmann ser vi således et omfattende teoretisk apparat, der håndterer iagttagelser af stærke, svage og kollapsede stater samt nedbrudte imperier. Luhmann trækker på en overordentlig omfattende mængde af historiske såkaldte selvbeskrivelser og har dermed skabt en forbindelse mellem samfundsteorien og den såkaldte begrebshistorie, som eksempelvis formuleret hos hans Bielefeld-kollega Reinhart Koselleck. Men man har manglet den type beskrivelse af krigens betydning og formdannelse, som nærværende forskningsprojekt forsøger at sammenfatte (Schlichte, 2007).

Krig udvikler sig i tilknytning til de ti-elleve militære (r)evolutioner, som militærhistorikere og den historiske sociologi sædvanligvis har beskrevet, afhængigt af hvilke kriterier der anvendes. Tilsvarende kan man som vist i afhandlingen opspore en række revolutioner i de semantikker, koder, former og differentieringer, som formuleres skriftligt i denne historiske række af forandringer. Clausewitz, Cæsar, Machiavelli, Lawrence, Mao og Owens er nævnt her, men mange andre behandles, fra François de la Noue, som udviklede officersskoler og professionaliseringen af officerer i slutningen af 1500-tallet, over Frederik den Stores teori om den synkronisering af taktik og strategi, som en magtdelt funktionelt differentieret organisering af statsmagt muliggjorde, og som lå til grund for Clausewitz' tilgang. Strategier og taktikker fra Blitzkrieg til den amerikanske Revolution in Military Affairs, COIN (Counterinsurgency) og CIMIC (Civil-Military Cooperation) diskuteres ligesom terrorisme og private militære firmaer.

Verdenskrigenes finansielle begrænsninger udgør ligesom deres komparativt set meget forskellige belastninger af soldater og veteraner et selvstændigt tema. I tilknytning til en del nyere forskning problematiseres, at man både i Warszawa-pagten og i NATO i helt utilstrækkelig grad har været opmærksom på, hvor ødelagt Sovjetunionen var af Anden Verdenskrig. Omfanget af dræbte, invaliderede og traumatiserede har overskredet langt de fleste forestillinger. Formodentlig har Sovjetunionen mistet 25-30 millioner soldater og i omegnen af 17 millioner civile. Over 20 millioner mennesker døde af sult. Det betyder også, at en omfattende misperception lå til grund for Den kolde Krig og dens eskalation i mængden af atomvåben, som i langt overvejende grad udvikledes af USA gennem de første tiår. Stalinismen har utvivlsomt omvendt ikke villet erkende disse svagheder.

En anden misperception lå i selve den totale "almagt", som Den kolde Krig besad over snart sagt hver en sjæl og hver en kvadratmeter jord samt enhver semantisk formulering i en periode, der rækker fra Cubakrisen frem til slutningen af 1980'erne men måske allerede iagttages med mccarthysmen i USA og stalinismen i Østblokken. Man kan hævde den hypotese, at denne form for "omnipotentia" var af en sådan metafysisk karakter, at den var uerkendelig i perioden selv, da man ikke kan erkende, at semantik og tanke ville kunne ophøre i løbet af et øjeblik. Misperceptionen ligger dernæst i, at magtsystemet iagttages som en merkantilistisk nulsum, idet specielt den amerikanske verdensorden synes fortolket, som overtog USA og Vesten den "almagt", der havde gjort sig gældende under Den kolde Krig. Hermed underdrives imidlertid den omfattende magtopløsning ved afslutningen af Den kolde Krig. Iagttaget med den luhmannske systemteori risikoanalyse risikerede denne kognitive misper-

ception at overdrive den magt, som vestmagterne og i særdeleshed USA havde efter 1991. Denne risikable misperception kan således siges at ligge til grund for den overreaktion, OIF var udtryk for i årene 2002-2003. USA kunne ikke med et enkelt greb skabe en amerikansk løsning i Irak og efterfølgende heller ikke i Afghanistan. Konsekvensen af denne fejltagelse førte til borgerkrige, der spredte sig til Syrien.

Vi ser således, at samfundsteorien kan beriges med en teori om krigsudviklingens betydning for det moderne samfund. I særdeleshed ser vi, at teorien om selvreferentielle systemer kan analysere, hvorledes krig indgår i samfundets stratifikatoriske og funktionelle differentiering. En sådan kritisk systemteori markerer et gennemgribende brud med den instrumentelle forståelse af systemer til fordel for et kritisk blik på funktionel differentiering som magtdeling. Heri ser vi også med den magtkritik, som ligger i risici for systemers blindhed over for det, de ikke kan iagttage, inklusive det forhold, at systemer ikke kan iagttage, at de ikke kan iagttage det, de ikke kan iagttage (Luhmann, 2016: 874).

Supplerende materiale

Ex auditorio-indlæg fra Curt Sørensen og Jacob Dahl Rendtorff samt svar fra Gorm Harste til alle opponenter findes [her](#).

Litteratur

- Clausewitz, Carl von (1832/1952). *Vom Kriege*. Bonn: Dümmler.
- Erasmus fra Rotterdam (1516/1984). *Skøn er krigen for den uerfarne*. København: Gyldendal.
- Gray, Colin (2005). *Another Bloody Century. Future Warfare*. London: Phoenix.
- Jomini, Antoine-Henri (1838/1855/2001). *Précis de l'art de la guerre*. Paris: Perrin.
- Kant, Immanuel (1795/1977). *Zum ewigen Frieden, Werkausgabe Band XI*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Kennedy, Paul (1989). *The Rise and Fall of the Great Powers*. London: Fontana.
- Luhmann, Niklas (2016). *Samfundets samfund*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Owens, Bill (2001). *Lifting the Fog of War*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Roberts, Michael (1955/1995). The Military Revolution, 1560–1660, i Clifford Rogers (red.), *The Military Revolution Debate*. Boulder: Westview Press.
- Rockoff, Hugh (2012). *America's Economic Way of War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schlichte, Klaus (2007). Theories of world society and war: Luhmann and the alternatives, i Stephen Stetter (red), *Territorial Conflict in World Society*. London: Routledge.

Stiglitz, Joseph E. og Linda J. Bilmes (2008). *The Three Trillion Dollar War: The True Cost of the Iraq War*. New York: Norton.

Wæver, Ole (2002). Krigens tre samtaler. *Distinktion* 5: 7-15.

Torbjørn L. Knutsen

At studere krig – Disputatsopposisjon til Kritik av krigens fornuft

Vi mangler krigsstudier her i Norden skriver Harste. Det har han rett i. I motsetning til flere andre land det er naturlig å sammenligne oss med, har vi i de nordiske landene ikke utviklet Krigsstudier som fagfelt for forskningsinstitutt eller som universitetsfag. Vi har isteden vært pionérer i fredsforskning – som tidlig fikk egne institutter i Oslo (1956), Stockholm (1966) og København (1985). I Krigsstudier har vi noen sinker.

Men så kan det innvendes at vi har gode forskningsmiljøer i Internasjonal Politikk (IP) og at IP-studiet har utviklet seg nettopp rundt studiet av krig – særlig rundt spørsmål om årsakene til krig og betingelsene for fred. Nei, dette er ikke tilstrekkelig, vil nok Harste mene. For et samfunnsvitenskapelig studium av krig må gjøre mere enn det IP-faget gjør; det må kunne redegjøre for krigens betydning i samfunnet og helst også for krigens rolle i utviklingen av moderne samfunn.

Harstes ambisjon er å trekke Krigsstudier inn i de nordiske samfunnsvitenskapene. Dette går frem dels av han skriver på et nordisk språk og dels av at han presenterer krigen som et særlig samfunnssystem – et eget sosialt funksjonssystem som er knyttet an til andre sosiale funksjonssystem for politikk, økonomi, jura, religion, etc. Akkurat denne forestillingen har han fra tyske forbilder. Særlig fra den tyske sosiolog Niklas Luhmann. Men også fra krigstudenten fremfor noen: Karl von Clausewitz. Og fra Immanuel Kant – enda tredje tysker som i Harstes avhandling spøker bak begge de to førstnevnte. La oss begynne med dem:

Krigen som ustyrlig system

Luhmann skilte ut flere samfunnsaktiviteter som egne sosiale funksjonssystemer – politiske, økonomiske, juridiske, religiøse, ... – og analyserte dem alle. Men han skilte aldri ut krig som et eget funksjonssystem. Det er mot denne bakgrunnen – denne unnlåtelsen – at vi må forstå Harstes valg av både problemstilling og teoretisk tilnærming: hans ambisjon er å skrive den boken som Luhmann aldri skrev: en analyse av krigens sosiale funksjonssystem. Det er også mot denne bakgrunnen at vi kan forstå strukturen (og kompleksiteten) i Harstes argument: krig er et av mange funksjonssystemer i det moderne samfunn og det knytter an til de andre systemene – altså bl.a. de politiske, økono-

miske, juridiske og religiøse systemer – som Luhmann har drøftet. Disse andre systemene øver innflytelse på krigen. Krigen øver i sin tur også innflytelse på dem – og det er særlig denne krigens innflytelse på de øvrige systemer som Harste ønsker å gripe. Alle systemene ligger i varierende grad utenfor menneskelig kontroll. Dette siste poenget betoner Harste gjennom hele avhandlingen.

Karl von Clausewitz er den fremste inspirator av dette synet på krigen. Og for å gripe Harstes utgangspunkt, er det nyttig å stoppe opp ved ham et øyeblikk og ved hans intellektuelle rival innen krigsstudiene: Antoine-Henri de Jomini. Clausewitz og Jomini deltok begge i Napoleonskrigene. Men de deltok på forskjellige side. De hadde forskjellige erfaringer og utviklet på grunnlag av dem forskjellige syn på krigen. Jomini var en av Napoleons stabssjefer. Når man skal kjempe en krig, må innsatsen planlegges meget nøye, fremholdt han. Det gjelder å samle en stor mengde materielle ressurser og menn. Disse må organiseres grundig og bringes hurtig frem til fronten. Hastighet er viktig og bestemmes av transportmidler og kommunikasjonssystemer – av skip og, i nyere tid, jernbane og fly; telegraf, telefon, satellitter og internett. Dersom alt dette organiseres i minste detalj og mobiliseres knirkefritt og hurtig, vil seieren være sikret. Input fører til output, som amerikanerne sier. Ved først å seire i de enkelte slag vil man etter hvert også seire i krigen. Når man er sikker på å vinne de store krigene, kan man også vinne de små.

Slik tenkte Jomini; han var fransk offiser og trakk på erfaringer fra Napoleons mange seierrike felttog. Clausewitz tenkte annerledes; han var prøysser og traff på erfaringer fra mange nederlag. Han deltok bl.a. i den tyske armé som ble slått av Napoleon i slaget ved Jena (1806), han ble tatt som krigsfange og satt et års tid i fransk fangeleir. Her fikk han tid til å tenke. Mens Jomini tenkte ut fra seierherrens perspektiv om å fortsette å gjøre alt riktig, tenkte Clausewitz ut fra taperens synsvinkel om å finne ut hva som hadde gått galt. Mens Jomini var opptatt av å finslipe etablerte rutiner for seier, var Clausewitz oppsatt på å lære noe nytt av tapene for å unngå å gjenta dem. Clausewitz betraktet Jominis utlegning som abstrakt og virkelighetsfjern; den hadde lite med krigen og krigens utfall å gjøre, mente han. Også for Clausewitz er planlegging viktig; men han innser samtidig at alle planer kullkastes i det første møte med fienden, at krig er uforutsigbart fordi alle parter legger an på å være uforutsigbare. De søker alle å utnytte overraskelsens fordel. De ønsker å unngå at motparten kan forutsi deres neste trekk.

Harste går til Clausewitz for å finne en egnet definisjon på 'krig'. Gjennom hele avhandlingen står han på Clausewitz side mot Jomini og andre planfeti-sjister (inkludert de fleste amerikanske krigsteoretikere). Harste, liksom Clausewitz, betrakter krigsplanleggere som virkelighetsfjerne. Han ser også krig

som en uberegnelig og uforutsigbar aktivitet. Krigen er 'et uregjerlig system', som han uttrykker det i tittelen på en liten bok han skrev for et par år tilbake.

Det er ofte uklart hvem som begynner en krig. Krigen er alltid utydelig når den står på – Clausewitz snakker om 'krigens tåke' og beskriver hvor vanskelig det er å få full oversikt i stridens hete. Krigens slutt er også ofte uklar. Soldater avslutter ikke kamper uten videre, men fortsetter ofte striden lenge etter at politikere har undertegnet avtaler og erklært krigen for avsluttet. I tillegg blir krigsplanleggerne som regel overrasket over hvor kostbar krigen til syvende og sist viser seg å være. Hvorfor er krigen så ustyrlig? Harste mener å finne svaret hos Clausewitz som, i sitt store verk *Om krigen*, beskriver krig ut fra to nivåer: det abstrakte og det konkrete.

På det abstrakte nivå kan alt planlegges. Og i Harstes versjon legger både Jomini og Clausewitz planer ut fra tre dimensjoner: en materiell dimensjon, en sosial dimensjon og en tidsdimensjon.

På det konkrete nivået tar krigen seg annerledes ut. Når militære styrker braker sammen, kullkastes med ett alle planer. Her, på det konkrete nivå i den praktiske verden, er det Clausewitz, ikke Jomini, som er Harstes veiviser. For Harste tar Clausewitz' side og forkaster tanken om at krig er en lineær prosess. Krig er et møte mellom motstandere som begge søker å overraske eller overliste den andre. Begge krigførende parter legger med andre ord vekt på å være uforutsigbare i sin adferd. I virkelighetens verden bryter alle planer sammen. Og dette gjør de langs alle tre dimensjoner: den materielle, den sosiale og den tidsmessige.

Langs den materielle dimensjonen går krigen først og fremst ut på å ødelegge fiendens våpensystemer på slagmarken. Men også forsyningslinjene må rammes, for i mangel på forsyninger vil slagmarkens aktiviteter snart stoppe opp. Først må transportmidler og jernbanelinjer ødelegges. Så (dersom krigen trekker i langdrag) hele den økonomien som produserer krigsmateriell og dernest de forsyningsystemene som leverer og vedlikeholder dem (inkludert våpenindustrien og de økonomiske systemene som bringer inn ressurser, kapital og arbeid og som finansier det hele). Slik utvider krigen seg i stadig videre sirkler. Clausewitz vil si at krigens tyngdepunkt forskyver seg.

Når det gjelder krigens sosiale dimensjon, er det fiendens offiserer og soldater som skal rammes. Men også samfunnet må pasifiseres. Hele det sosiale systemet som soldatene er rekruttert fra og som støtter dem må tvinges i kne. Hele befolkningens skatteevne og offervilje skal knekkes. Dette er en konsekvens av krigens natur, mener Clausewitz – som minner om at krigens mål er å tvinge en motstander til å bøye seg for ens vilje.

Igjen er det slik at dersom krigen trekker i langdrag så utvider den seg i stadig videre sirkler. Og her ligger betydningen av Clausewitz' tredje dimensjon: tiden. Det tar tid å ødelegge fiendens krigsevne. Det tar tid å slite ned motstanderens materielle og sosiale ressurser. Særlig viktig er nedslitingen av politikerens vilje, soldatenes og offiserenes moral, samt befolkningens og offentlighetens forståelse for nødvendigheten av å bære krigens byrder. Når krigen trekker i langdrag, forskyver alt dette seg. Krigens aktiviteter ekspanderer og blir etter hvert til en kamp om hvem som har vilje til å fortsette.

Kritikk av den barokke fornuft

Harstes avhandling er en fin drøfting av krigen; av dens uforutsigbare vesen og av dens rolle i de vestlige samfunns historiske utvikling. Og dersom Harste har som ambisjon å bidra til utvikling av Krigsstudier i Norden, er diskusjonen om krigens tre vekselvirkninger en svært lovende begynnelse.

Ved nærmere ettersyn er imidlertid argumentet uklart. Er det for eksempel Clausewitz som har utviklet argumentet om krigens tre vekselvirkninger? Hvor i Clausewitz mesterverk, *Om Krigen*, finnes analysen av den materielle, den sosiale og den tidslige dimensjon? Ut fra avhandlingens tekst er dette uklart. For selv om avhandlingen stadig fremhever Clausewitz som den grunnleggende bidragsyter til det samfunnsvitenskapelige studiet av krig, så engasjerer den seg i overraskende lite i Clausewitz' tekst. Man kunne forvente at avhandlingen begynte med en eksegese av Clausewitz' autoritative tekst; men det gjør den ikke. Man kunne i det minste ventet å se den klare forbindelse mellom avhandlingens grunnbegrep og kapitler, vers og sitater fra Clausewitz' store, kloke bok. Men det finner man ikke. Man finner ikke en gang en tekstforankret presentasjon av vekselvirkningsanalysens tre grunnleggende dimensjoner: den materielle, den sosiale og den tidslige.

Avhandlingens argument er forankret i et uendelig antall referanser. Men det begrepsmessige ankerfeste i Clausewitz er forbausende spinkelt. *Om krigen* inneholder flere tredelte vekselvirkninger – triader eller treenigheter. Mest berømt er kanskje den treenigheten som introduseres mot slutten i bokens første kapittel, mellom militære styrker, folk og regjering; eller i mer abstrakte fremstillinger senere, mellom makt, følelser og fornuft, eller vold, hat og fiendskap. ... Men hvor i boken *Om krigen* drøfter Clausewitz treenigheten mellom den materielle, den sosiale og den temporære? Denne treenigheten er verken kjent eller åpenbar. Den burde dermed være desto større grunn til å gi den et bunn-solid ankerfeste i teksten.

Her blottes avhandlingen sin Akilleshæl. Direkte sitater og referanser til Clausewitz' egne tekster er sparsomme inntil det utilfredsstillende. Mon det

til syvende og sist ikke er Clausewitz som leverer begrepsgrunnlaget for denne tredelte analysen av krigens dynamikk? Kan det være Immanuel Kant som står bak dette – som så meget annet i avhandlingen? Eller er det Niklas Luhmann? Dette er spørsmål som i sin tur danner utgangspunktet for den følgende kritikk av Harstes avhandling. Disse spørsmålene vil i denne sammenheng danne sin egen treenighet for en kritisk drøfting: langs det begrepsmessige, det teoretiske og det empiriske plan. La oss begynne med det begrepsmessige, for sien Harste henter sine grunnleggende begrep om krig fra Clausewitz, berører dette spørsmålene umiddelbart og direkte.

Begrep

Begrepsdiskusjonen er lang og kompleks. Ja, den er unødig lang. Presentasjonen av de 'tre vekselvirkninger' utfolder seg for eksempel gjennom flere ledd. I all sin enkelhet er argumentets kjerne at de forståelsesformer som Clausewitz' legger til grunn for sin analyse av krigens prosess ble utviklet av Immanuel Kant; at Kant hadde en amanuensis, Johan Gottfried Kiesewetter, som hjalp til med å redigere og korrekturlese Kants *Kritikk av dømmekraften*; at Kiesewetter senere ble ansatt som lærer i logikk ved militærakademiet i Berlin; og at Clausewitz' ble student ved dette akademiet i 1801.

Harste sporer altså Clausewitz' 'tre vekselvirkninger' tilbake til Kant, via Kiesewetter. Dette er en interessant historie i seg selv. Men er den nødvendig for analysen? Bidrar den til å øke vår forståelse av krigen som et uregjerlig system? Nei, den gjør ikke det. Det er strengt tatt ikke nødvendig å vite hvor Clausewitz fikk begrepene sine fra for å forstå hans analyse og vurdere dens forklaringskraft.

Den begrepsmessige linjen fra Kant via Kiesewetter til Clausewitz tydeliggjør heller ikke Harstes egen analyse. Tvert om så bidrar den til det motsatte. Den lange begrepsmessige genealogi stjeler oppmerksomhet fra avhandlingens egentlige anliggende – nemlig hvordan krigens uregjerlige vesen kan fremstilles ut fra de tre vekselvirkninger. For det første stjeler den oppmerksomhet fordi det reiser unødig tvil om begrepets opprinnelse (kom det fra Kant eller fra Clausewitz?) og uklarhet om Clausewitz' bidrag til Harstes analyse (dersom det var Kant som utviklet begrepet om de tre vekselvirkninger, reduseres da ikke Clausewitz til en disippel av Kants disippel?). For det andre stjeler den begrepsmessige genealogi oppmerksomhet ved å være både interessant og kontroversiell: Kiesewetter-tesen har nemlig konkurranse fra en alternativ tese som sier at Clausewitz ikke var påvirket av Kant (skjønt hvem var vel ikke påvirket av Kant på den tiden!), men av Hegel. Når Raymond Aron drøfter Clausewitz'

vekselvirkninger finner han flere spor av Hegels dialektikk enn av Kants kritikker.

Poenget her ikke å starte en debatt om det var Kant eller Clausewitz som først utviklet de tre vekselvirkninger eller om det var Kant eller Hegel som hadde den største innflytelsen på Clausewitz. Poenget er snarere at hele denne begrepsgenealogiske diskusjon er kontraproduktiv. I stedet for en klar begrepsavklaring får vi en hel idéhistorie. Den reiser interessante spørsmål, men disse er sidespor. De trekker oppmerksomheten bort fra diskusjonens egentlig anliggende. De introduserer kontroverser som kaster forstyrrende skygger over den fine og rene analyse. Den introduserer, kort sagt, unødige komplikasjoner i et argument som er stort og komplisert nok fra før.

Teori

Karl von Clausewitz utgjør en sentral kilde til begrep i denne avhandlingen – det er ham som gir avhandlingens definisjonen til det grunnleggende begrep: 'krig'. Niklas Luhmann gir avhandlingen dens metode og sentrale teori. Men der Harste betrakter Clausewitz med kjølig distanse, behandler han Luhmann med intim nærhet. Denne ubalansen er problematisk. Der begrepsavklaringen lider under mangel på engasjement med Clausewitz' tekst, lider teori-presentasjonen av mangel på distanse fra Luhmanns. Clausewitz fikk ingen eksegese. Det gjør Luhmann – til gangs! Her er problemet at diskusjonen blir teoriintern. Harste står hele tiden inne i Luhmanns teoriunivers og ser ut. Dette gir teoridiskusjonen et esoterisk preg.

For det første, når det Luhmannske stammespråk benyttes for å beskrive verden utenfor, virker beskrivelsene underlige på den utenforstående. Vi som bebor denne verden ser ikke verden på samme måte som Luhmann og hans disipler gjør. For eksempel, når Harste leser Clausewitz, gjør han dette fra innsiden av den Luhmannske boble. Herfra fremtrer boken *Om Krigen* som en tekst som krigen selv har skrevet, mens Clausewitz – som jo har ført den i penen – nærmest reduseres til et spirituelt medium som formidler krigens røst.

For det andre står Harste også inne i Luhmanns teorier når han presenterer Luhmanns teorier. Dette gjør presentasjonen esoterisk og vanskelig for utenforstående observatører å følge. Vi som står utenfor – vi som ikke kjenner Luhmann fra før – får ingen hjelp. Vi får ingen begripelig innføring i Luhmanns systemteorier. Vi blir stående utenfor og kikke inn gjennom vinduene på selskapet der inne. Vi ser det dekkede bord, den helstekte gås, det pyntede juletre... Men vi kommer ikke inn. Denne avhandlingen – som drøfter krigen som et lukket system – er selv et lukket system. Harstes presentasjon av Luhmanns teorier om den selvrefererende kommunikasjon er selv selvrefererende.

Vi som står utenfor og observerer verden direkte, vi bedriver iakttagelse av første orden. Luhmann og Harste og andre som står inne i Luhmanns univers og ser ut, bedriver iakttagelse av andre orden. De ser ting annerledes. Vi som er bundet til førsteordensiakttagelsen er som lenkede slaver i Platons hule. Vi har vanskelig for å forstå hva andreordensiakttagerne egentlig iakttar når de iakttar? Hvordan kan vi forstå politiske prosesser som binære semantiske koder? Hva slags samfunn er det som består av selvrefererende funksjons- og kommunikasjonssystem? Hva slags krig er det snakk om når krigen er i krig om krigen? Når vi leser om hvordan den virkelige makt er den som tar makten over makten, da kan vi identifisere oss med den modernistiske lyriker Sigbjørn Obstfelder som iakttok den hvite himmel, som så på den blodige sol... Som så og så og som til slutt utbrøt: 'Jeg er vist kommet paa en feil klode! Her er saa underligt'.

Hvordan kan vi få større forståelse denne andreordensiakttagelsen? Kanskje ved å plassere Luhmann i sin rette idéhistoriske sammenheng? Harste hjelper oss et lite stykke på vei. Avhandlingens innledning har en lærd diskusjon hvor Harste plasserer Luhmann sammen med flere andre samfunnsteoretikere. Blant dem er noen av Luhmanns samtidige tenkere – altså sosialteoretikere fra siste kvartal av det 20. århundre. De viktigste av dem er deltakere i den postmoderne bevegelse som skyllet over kontinental sosialfilosofi fra slutten av 1960-tallet.

For noen bygger postmodernismen på en historisk tese om at det postindustrielle samfunn har gått inn i en ny tidsalder hvor eldre, tidlig-moderne begrep og forestillinger ikke lenger duger. For andre er postmodernismen en kritikk av det moderne – en kritikk som identifiserer uønskede trekk ved det moderne samfunn. For dem er postmodernismen et politisk prosjekt. De arbeider for å synliggjøre moderne holdninger og verdier og kritisere dem. Blant det som kritiseres mest er hegemoniske holdninger som ble etablert i den Vestlige verden i Opplysningstiden om som i dag tas for gitt og verdier som utgjør selve fundamentet for våre tradisjonelle empiriske og normative sannheter.

Et tidlig eksempel på denne formen for postmodernisme er Michel Foucault. Hans genealogiske analyser fra 1960-tallet og hans tilhørende historisk-semantiske kritikk av moderne, vestlig fornuft og humanisme har hatt en enorm innflytelse. Et annet eksempel er Richard Rorty. Hans bidrag til den postmoderne kanon på 1970-tallet var dyptpløyende og innflytelsesrik. De to var ulike på mange måter – Foucault stod i en tradisjon etter Friedrich Nietzsche; Rorty stod i tradisjonen etter amerikansk pragmatisme. Men én ting hadde de felles: de synliggjorde og kritiserte hegemoniske verdier og kritiserte Vestens tradisjonelle kriterier for sann kunnskap og gode gjerninger. Begge to

viste at det ikke fantes noe fast punkt i universet. At det ikke fantes noe solid fundament å bygge kunnskap på.

Rorty betegnet sitt bidrag som en form for antifundamentalisme (eller *anti-foundationalism*). Det er en god betegnelse (i det minste på engelsk) fordi den tydeliggjør kjernen i prosjektet hans. Antifundamentale argumenter ble i løpet av 1970- og 1980-tallet formulert av flere andre tenkere – ikke minst av franske poststrukturalister som Jean-François Lyotard, Jacques Derrida, Luce Irigaray, Julia Kristeva og flere. Alle kretset de rundt dette argumentet om at det ikke fantes noe fast fundament for kunnskap og viten. De feide vekk den empirismen som samfunnsvitenskapenes tradisjonelle metodologi var basert på. De hevdet at det som tidligere var oppfattet som sann viten var basert på språklige spill, semantiske koder, selvrefererende forståelsesformer og lukkede syntaktiske systemer.

Denne tilnærmingen hadde politiske implikasjoner. Først og fremst på politikens venstreside, der tradisjonelle progressive idealer ble koblet opp mot stadig nye politiske prosjekter som skulle frigjøre mennesket – feminisme, multikulturalisme, postkolonialisme... Men det vokste også frem en konservativ versjon av postmodernismen. En versjon som ikke hadde venstresidens progressive agenda og som ikke hadde noen humanistiske frigjøringsidealer – som ikke engang hadde noen humanisme fordi mennesket ikke hadde noen rolle å spille i samfunnet fordi samfunnet ble fremstilt som et sett kommunikative praksiser eller selvrefererende systemer.

Og her har vi endelig funnet en passende idehistorisk kontekst for Niklas Luhmann; en som ser samfunnet som sammensatt av kommunikasjonssystemer – juridiske, politiske, økonomiske, religiøse systemer – hvor hvert system følger sin egen logikk og utvikler seg på sin egen måte. Alle er selvregulerende. Ingen adlyder noen enhetlig, menneskelig kontroll. Vi har også funnet en kontekst for Harste og hans ambisjon om å drøfte det kommunikasjonssystem som glimrer med sitt fravær blant Luhmanns mange kommunikasjonssystemanalyser: krigen som et eget, selvbestaltet, selvregulerende, funksjonelt kommunikasjonssystem. Og fordi krigen, liksom alle Luhmannske systemer, er selvkodende og selvregulerende og ikke styres av menneskelige aktører, er det heller ingen plass i dem til verken menneskelig fornuft eller menneskelig vilje. Dermed er det heller ikke noen plass til venstresidens politiske aktivisme. Harste, liksom Luhmann, distanserer seg begge fra politikens tradisjonelle venstreside. Politisk er de konservative postmodernister. Epistemologisk distanserer de seg begge fra tradisjonell empirisk vitenskapsteori. Dermed er vi klare for det siste elementet i denne trinitære kritikk: den empiriske.

Empiri

Harste ønsker å redegjøre for krigens sosiale betydning, og særlig for krigens rolle i utviklingen av Vestens moderne samfunn. Han ønsker, liksom Clausewitz,, å gå krigen nærmere inn på klingingen og vurdere dens sosiale konsekvenser på nært hold. Han forkaster Jomini og andre lineære planfetsjister; han synes de er abstrakte og virkelighetsfjerne. Han ønsker å vurdere krigen og dens sosiale konsekvenser på nært hold. For en studie som har denne konkrete ambisjonen, er valget av empiri imidlertid underlig abstrakt. For avhandlingens primære empiri er tekster som krigen selv har skrevet.

Dette er en forestilling som gir mening innenfor den Luhmannske andreordensakttagelsens boble. Fra et førsteordensakttagelsesperspektiv er kriger naturligvis ikke skriveføre. Krigen forfatter ikke tekster selv. Det er mennesker som skriver – krigere og krigsveteraner, strateger, offiserer og soldater som deler sine erfaringer i analyser, rapporter eller brev hjem. Å si at krigen skriver sin egen kode er som å si at båten blir til mens vi ror.

Rett skal være rett. Harstes avhandling inneholder en god del håndgripelig empiri. Den beskriver størrelsen på hærer, flåter og militære budsjetter i tall. Den inneholder et par figurer som beskriver krigen i kvantitative størrelser. Men avhandlingen har ingen tabeller eller statistiske figurer. Det er tekstene 'som krigen skriver selv' som er som avhandlingens primære kilder. Og blant dem står Clausewitz' tekst i en dominerende særstilling. Avhandlingen har lange diskusjoner om krigens semantiske koder. De bygger på tanken om at tekster om krigen reflekterer krigens karakter. Og at når krigens karakter endrer seg, så avspeiler disse endringene seg i tekster som krigen skriver om seg selv.

Denne tanken er forklart i avhandlingens begrepsmessige innledning – og fordi begrepsavklaringen er formulert fra innsiden av den Luhmannske boble, bruker den tre kapitler og nesten 300 sider. Deretter følger kapittel 4: 'Evolution og historie – krigen om krig gjennom 1000 år'. Her drøftes Vestens krigshistorie som en lang, kommunikasjonssystemisk utvikling. Her gjennomgår krigen en utvikles i den forstand at krig blir en stadig mer integrert funksjon i en spesialisert sosial arbeidsdeling.

Harste beskriver denne utvikling i tre faser. Den første fase i utviklingen sporer han tilbake til korstogenes tid, da krig vikles inn i kristen-religiøse og juridiske systemer.

Konturene av den andre fase skimter han i den tidlige renessanse, da kruttvåpen bidrar til nye former for militær organisering og da maktsentralisering, statsutvikling og store oppdagelser gir krig sentrale funksjoner i nye politiske og økonomiske praksiser. Denne utviklingen ble ytterligere stimulert av Refor-

masjonen og religionskrigene gjennom 1500-tallet. I løpet av dette tidsrommet – som i litteraturen er kjent som ‘Den militære revolusjon’ – vokser krig frem som et ‘selvreferensielt funksjonssystem’. Krig berører nå stadig flere sider ved vestlige samfunn. Krig får en funksjon i en stadig tydeligere sosial arbeidsdeling som i økende grad formaliseres. Staten fører krig. Krigene rettfærdiggjøres med politiske, juridiske og religiøse argumenter. Krigene betales ved ‘oppdagelser’, kolonisering, skattelegging og finansielle krumspring...

Overgangen til en tredje utviklingsfase finner sted under og like etter Tredveårskrigen da statsmakten sentraliseres: skattelegging og militærmakt etableres som monopoler under den eneveldige monark; også religion og rett utvikles som sentrale statlige anliggender om ikke monopoler. Dette markerer begynnelsen på den moderne vestlige verden. Der Harste beskriver krig som et sosialt funksjonssystem som henger sammen med andre sosiale funksjonssystemer.

De strukturelle koblinger mellom krigens system og enkelte av samfunnets øvrige sosiale funksjonssystem drøftes i avhandlingens siste kapitler – kapittel 6 tar opp koblingene mellom krig og finans; kapittel 7, krig og soldaters velferd; kapittel 8 drøfter grensesnittet mellom krig og jura/folkerett. Disse kapitlene er alle lesverdige. De inneholder gode historiske perspektiver og er spekket med innsikt. Denne leser fant likevel kapittel 7 det mest engasjerende. Måske fordi forfatteren selv har lagt hjerte, og ikke kun hode, i teksten.

Kapittel 9 er en konkluderende drøfting av avhandlingens kanskje viktigste argument: om hvorfor krig ikke kan styres politisk – og dermed utgjør et uberegnelig utenrikspolitisk verktøy.

Konklusjon

Harstes avhandling har i denne teksten fått hard medfart. Den er kritisert for unødig kompleks begrepsdannelse, beskyldt for esoterisk teori og lastet for spinkel empiri. Det meste av denne kritikken går imidlertid på avhandlingens form og ikke dens innhold. Så må det legges til at dette innholdet er tverrfaglig så det holder. Ikke minst favner avhandlingens første del flere fagfelt; noen kapitler ligger innenfor statskunnskap og sosiologi; and ligger langt inne på filosofiens og idéhistoriens områder.

Denne leser er ikke enig i alt det denne teksten presenterer. Og det som verre er: leseren faller av i mange av svingene. Og dette er ikke leserens skyld: det er forfatterens ansvar å formulere seg såpass klart og pedagogisk leseren trekkes med. Uten dette ansvar kan ikke ambisjonen om å styrke en Nordiske disiplin i Krigsstudier oppfylles.

Men når det er sagt, må det også sies at denne avhandling et imponerende stykke arbeid. Det er en rik analyse. Den er umåtelig lærd. Og dertil er den po-

litisk viktig. Argumentet om krigens tre vekselvirkninger bidrar for eksempel til en mer realistisk forståelse av krigens ustyrlige vesen. Argumentet gir oss et bedre begrep om de høye kostnadene ved å bruke krig som redskap i utenrikspolitikken; og en bedre forståelse for hvorfor krigens pris – økonomisk, politisk og sosialt – alltid blir langt høyere enn budsjettet.

I NATO er det politikere som erklærer krig. Politikere er som regel planleggere; de tenker politikk slik Jomini tenkte krig. De blir som regel overrasket når det viser seg at krigen lever sitt eget liv når den først blir satt i gang og når de slett ikke kan styre krigen til å oppnå det målet de har satt seg. De blir som regel overrasket over hvor kostbar selv den mest begrensede krig til syvende og sist viser seg å være. George W. Bush og hans republikanere beregnet at krigene i Afghanistan og Irak ville koste amerikanske skattebetalere om lag 50-60 milliarder dollar; dette hadde USA råd til, mente de. Joseph Stiglitz, som vant Nobelprisen i økonomi samme år som Bush-administrasjonen invaderte Afghanistan, var skeptisk til overslagene. Han har i etterkant fastslått at utgiftene i virkeligheten var over 50 ganger så store – at de var mellom 2,5 og 3 *billioner* dollar. Og at utgiftene fortsetter å stige fordi amerikanerne fortsetter å nedbetale lån, erstatte materielle ødeleggelser og betale for menneskelige skader i lange tider fremover.

I de nordiske land er politikere opptatt av fred. De er amatører i krig. De kan ha godt av å lese Harstes analyse av hvordan krigførende stater strever med krigsrelaterte regninger i mange ti-år etter at fredsavtalene er undertegnet. Statene sliter ikke bare med økonomisk krigsgjeld; de sliter ofte også med ødelagt eiendom, skadet kapital og med interne politiske konflikter. Deres krigsveteraner sliter med fysisk invaliditet og psykologiske traumer. Deres døde soldater etterlater seg enker og farløse barn... Krigen er ustyrlig og uforutsigbar på så mange områder, insisterer Harste – det økonomiske og det finansielle, det politiske og det juridiske, det sosiale og det sosialmedisinske, det religiøse... Krig har konsekvenser for hele samfunnet. Politikere som ivrer etter å delta i militære fellesoperasjoner kan ikke bli minnet ofte nok om at krig ikke kan styres og derfor er et hasardiøst politisk verktøy. Først og fremst i utenrikspolitikken. Men ikke bare der.

Ole Thyssen

Krigens væsen – Opposition ved Gorm Harstes disputats

Afhandlingen er en ægte Harste. Den er lærd ud over alle grænser, den kan ikke se et sidespor uden at følge det til bunds, og den breder sig som olie på en blank vandoverflade. Dens tema er om krigen, men også krigen om krigen og krigen om krigens ord. Hovedpersonen er ikke Aleksander, Cæsar og Napoleon, men krigens væsen eller, med Harstes ord, dens form og formforvandlinger. Tesen er, at når en krigs ”tyngdepunkt” forskyder sig i kampens hede, er det ikke nok at følge krigens faktiske forløb. Krigen må iagttages i et andenordens perspektiv, så dens betingelser inddrages – hvordan den kobles sammen med finansiering, militære ressourcer, politisk vilje og folkelig opbakning. Harste beskriver krigen som et lukket system, skønt det altid er koblet til samfundets øvrige funktionssystemer og til psykiske systemer, fx officerers kompetence og soldaters lidelser. Selv om krigen styrer sig selv, styres den også af sine betingelser – staten, hærens ledelse, den offentlige mening og adgangen til finansiering.

Det er Harste helt opmærksom på. Storheden i hans bog er også den kynighed, hvormed han sætter krigen i en juridisk, økonomisk og politisk sammenhæng. Et smukt kapitel med en næsten eksistentiel undertone handler om krigens følger for de veteraner, som overlever krigen, men er sårede på sjæl og krop.

Som akademiker med strudsemave bliver man lykkelig, når Harste ”konsistent [vil] undersøge beslutningstagerniveauet for paradoksers kognitive dissonans i fejlende perception og begrænsninger for rationalitet”. Eller når han hævder, at en ”asymmetrisk symmetrisering ud fra formen for en tidlig synkronisering af vilje [kan] anvendes til at iagttage magt over viljers dobbelte kontingens hos kæmpende modparter”. Så er alle med. Han dækker et mægtigt område, krigen i tusind år, som undersøges med en ambition om at kombinere teoretisk raffinement med empirisk følsomhed. Jeg vil se på tre grundlæggende greb:

1. Kant, Clausewitz og Luhmann.
2. Andenordens iagttagelse, dvs. selvreference og *re-entry*, plus Luhmanns tre dimensioner, saglig, social og tidlig.
3. Krig som funktionssystem, koblet til organisationer, hær og stat, samt til funktionssystemer: økonomi, politik, ret, velfærd ...

Ad 1: Kant, Clausewitz og Luhmann

Harste skaber et lidt forceret fællesskab mellem Kant, Clausewitz og Luhmann, når han følger overgangen fra krigens *hvordan* – dens selvbeskrivelse – til krigens *hvad* – et fænomen *sui generis*, som lukker sig om sig selv. Harste insisterer på, at Kant påvirker Clausewitz via sin elev Kiesewetter. Det skaber en idéhistorisk men ikke en teoretisk forbindelse. Spørgsmålet er, om det er muligt og interessant at bringe Kants tre domsformer, forstand, fornuft og dømmekraft, i forhold til Clausewitz’ trinitariske formel, folkets naturbetonede følelse, regeringens indsigt og hærens frie læreprocesser? Det er meget forskellige typer teori, så Harste må sluge kameler. Jo, der er analogi mellem krig og kunst. Begge steder aktiveres den reflekterende, ikke den bestemmende dømmekraft, fordi der ikke findes en almen teori om den rene eller absolutte krig. Begge steder dømmes der *von unten*, fra det enkelte tilfælde, som ikke kan styres. Men behøver Clausewitz inspiration fra Kant for at tale om krig som vilje, vekselvirkning, autonom fornuft versus heteronom praksis? Krige er ”grænseløst kontingente” og endda dobbelt kontingente eller, med Clausewitz’ udtryk, bestemt af skift i tyngdepunkt og vekselvirkning, når kampen forskydes fra slagmark til logistik, sociale forhold og tidsproblemer.

Man kan også spørge, hvor tæt forbindelsen er mellem den tidløse Kant og den tidsorienterede Luhmann. Begge bruger begreber som system og form, men der er store forskelle på Kants æstetiske og biologiske formanalyse af regulative helheder, der lukker sig om sig selv og åbner sig for empirisk kompleksitet, og Luhmanns systemteoretiske formanalyse om autopoietiske kommunikative systemer, der udvikler sig over tid gennem den darwinistiske læringsmekanisme om variation, selektion og retention. Så man må spørge: Er disse tre musketerer én for alle og alle for én?

Kant bruges også i Harstes analyse af fredens betingelser, som holdes på et meget abstrakt niveau. Og som Aristoteles siger: ”Når handlingerne diskuteres, bliver det almene lidt luftigt”. Det er svært at se, at Kant har en realistisk teori om ”det politiske, retlige og moralske potentiale i en fremtidig moderne orden”. Det er rigtigt, at krigens parter lærer af hinanden, konvergerer mod hinanden og i teorien kan neutralisere hinanden. Men hvordan bidrager konvergens til evig fred, når hver part stadig vil løbe hurtigere ind i fremtiden end de øvrige, dvs. når konkurrencen fortsætter? Så man må stille et nyt spørgsmål: Kan Kants teori om selvorganiserende systemer kobles til hans føderalisme, og kan denne analyse bruges til analysere det moderne verdenssamfund?

Ad 2: Andenordensagttagelse

Harstes grundlæggende dobbeltgreb består i dels at skifte fra første- til andenordensagttagelse, dels at analysere krigens betingelser i Luhmanns tre dimensioner: saglig, social og tidlig. Disse to greb udgør den nogen gange lidt monotone bastone under Harstes analyser.

En førsteordensagttagelse af krig handler om krigens *hvad, hvor, hvem* og *hvornår* – om konflikter og voldshandlinger, som skal tvinge modstanderens vilje. Den findes i hvad Harste kalder krigens ”selvbeskrivelse”, altså hærføres, politikeres og historikers beskrivelse af reale krige, som væves sammen i narrativer. Krig er konflikt, og da ikke alle kan vinde, er der ingen almen løsning.

I en andenordensagttagelse bliver alle de ord, som indgår i krigens narrativer, til variable og hermed til problemer, altså usikkerheder. Harste hævder her, at krigen er en form, som ændrer form og indføres i sig selv i en *re-entry*, så der ikke blot er krig, men også krig om, hvad der er krig. Alting kommer på gyngende grund i Harstes analyse af krigens semantik i 1000 år. Det åbner for ubestemthed og hermed frihed, så Harste kan gøre, hvad han vil. Låget på Pandoras æske løfter sig, og ud strømmer også Luhmann-eksegeseens skolelastiske finurligheder, så Harste kan kombinere ”semantikanalyser, distinktionsanalyser, kodeanalyser, funktionsanalyser, system/omverdens-analyser, differentieringsanalyser, tidsanalyser og risikoanalyser”. Hvornår bliver analyseapparatet så kompliceret, at det skygger for sit emne, her krigen, i stedet for at oplyse det? Ender det i begrebs-diarré, et overopbud af teoriinterne analyser. Så man må spørge: Åbnes der for vilkårlighed med et så generøst analyseapparat?

Ad 3: Krig som funktionssystem

Hos Luhmann er et funktionssystem et system af kommunikation – ikke et handlingssystem, som træffer beslutninger og har medlemmer, men et sprog i sproget, som forenkler, motiverer og måler succes og fiasko. Det er ikke besluttet men selvudvikler sig som attraktor for en særlig type kommunikation. Det orienterer sig efter en binær kode og opererer i et medium. Mens Talcott Parsons mente, at der kun kunne være fire sådanne systemer, lod Luhmann antallet være et åbent spørgsmål. Han selv opstillede ti, men siden hans død har der været mange forslag: velfærd, turisme, sport ...

Harste argumenterer for, at krig er et funktionssystem, som Luhmann anerkendte, men af personlige grunde ikke beskæftigede sig direkte med. Den anden Verdenskrig havde gjort ham til et brændt barn. Selv om den enkelte krig er unik og ”grænseløs kontingent”, så det er umuligt at opstille en ”ren krigsteori”, mener Harste alligevel, at der er system i galskaben. Krigen har

udviklet sig til et lukket system, som har monopol på at beskrive sig selv, så krigen afgør, hvad der er krig, og hvad krig kræver. Denne lukning fandt ifølge Harste sted mellem 1560 og 1660. Her bliver krigen selvrefererende, ustyrlig og mobiliserer hele samfundet, hinsides politisk styring og moralske forskelle. Men er det rigtigt? Er en krigs identitet og forløb ikke medbestemt af mange andre systemer og iagttagere? Så man må stille et tredje spørgsmål. Er tesen om krigens autopoietiske lukning et udtryk for krigens selvovervurdering?

I denne optik bliver krig et system af kommunikation, hvis medium er kampen, og altså konflikt, men hvis kode er et problem. Hvilken symbolsk forskel er afgørende for iagttagelse af krigen – krig/fred, vinde/tab, kamp/ophør? Man kan spørge, om ikke også sport er krig. Mere alment er konflikt et træk ved ethvert funktionssystem, så krigen ikke er et system *per se*, men blander sig uigennemsigtigt med andre funktionssystemer, så man kan tale om handelskrig, politisk krig og religionskrig? Ethvert funktionssystem har konflikt og konkurrence som motor. Så man må spørge: Er krig et tværgående træk ved alle funktionssystemer ligesom kultur?

Man kan også spørge, om fænomenet ”krig” kan reduceres til én dimension: kommunikation. Selvfølgelig kommunikerer der i en krig, både om de konkrete kampe og om ”krigen i samfundet”. Et kanonskud er information, som meddeles og forstås. Men er krig ikke *andet* end kommunikation – også når al information i krigen bliver usikker og ligger i ”tåge eller måneskinsbelysning”. Selv om en kanon kan tale, består den ikke af kommunikation, og er soldater, våben og fæstningsanlæg blot krigens omverden? Er billeder fra Den første Verdenskrigs slagmarker, med skyttegrave, pigtråd, sønderskudt materiel, ødelagte landskaber og lig blot billeder af kommunikative efterladenskaber? Man kan adskille pengenes og varernes strøm. Men kan man adskille kampens og slagets gang? At der tales om krigen, og at der er krig om talen, er ikke det samme som at krig kan reduceres til én dimension. Så man må spørge: Hvor er krigens krop?

Selv om Harste skelner mellem funktionssystemer og organisationer, taler han alligevel om, at krigen har monopol på at beskrive sig selv. Men det jo forkert. Et funktionssystem iagttager ikke, og en organisation gør det heller ikke. Det er mennesker, som iagttager, også når de bruger krigens sprog eller iagttager på vegne af en hær. Luhmann siger, at det er kommunikationen, som kommunikerer. Tilsvarende må Harste sige, at det er krigen, som kriger, krigen som råder over forskellen mellem krig og fred. Vi får et system uden aktører og uden valgfrihed. Men det er jo noget vås. Krigen beslutter og udmatter ikke sig selv.

Hvorfra stammer krigens *dynamis*? Hvad er det skabende princip i *autopoiesis*? Clausewitz taler om en "blind naturdrift". Harste indrømmer, at systemteorien ikke har en teori om viljesdannelse. At kalde viljen for en "temporalisering af kommunikationens dobbelte kontingens" og en strukturel kobling mellem psykiske og sociale systemer er tamt. Hvad er krigens vilje? Konkurrence? Nødvendigheden af at overleve i en fjendtlig omverden? Krigens vil ikke noget, iagttager ikke noget, beslutter ikke noget. Strategi giver ikke sig selv, sådan som man kan se det i Harstes fornemme analyser af tempoforøgelse, opslidning og udmattelse. Luhmann reducerer vilje til en tom fordobling. Men hvad er krig som sådan, adskilt fra politiske, økonomiske, ideologiske og religiøse koder? Hvem er krigens? Er den et system, som tvinger iagttagelsen, eller en ramme, som tillader iagttagelse og hermed konflikt om, hvordan verden skal beskrives? Er det økonomi, politik og religion, som bruger krigens, eller krigens, som bruger dem? Harste taler om strukturelle koblinger. Men det er, systemteoretisk, et forlegenhedsbegreb, som skal forklare, at hvad der er adskilt, alligevel er forbundet.

Jeg har stillet nogle spørgsmål til Gorm Harstes mammutværk. Det er imponerende og overvældende, men også en *Ausforderung zum Tanz*. Så jeg håber, at *Kritik af krigens fornuft* ikke forbliver en dansk sag, men i en gerne beskåret udgave oversættes til et verdenssprog, så en større offentlighed med bidrage til diskussionen om det er rigtigt, at "krigen blev selv konstitutiv for en verden".

Ole Wæver

Krigens system og mulighederne for politik og (politik?)videnskab – Opposition ved Gorm Harstes disputats

Gorm Harste har udført et imponerende arbejde baseret på en usædvanligt bred kundskab til en vifte af felter – sociologi, filosofi, historie, krigsvidenskab, økonomi, jura m.m. – alt sammen på mange sprog og over lange perioder. Det er ikke blot omfattende men også overbevisende. Der er tale om et originalt bidrag til forskningen.

Harste lykkes med at underbygge sin overordnede tese om, at systemteorien kan producere en meningsfyldt forståelse af krigen og dens samfundsmæssige betydning. Værket fortjener at blive oversat til tysk og i en meget kortere udgave til engelsk, hvorefter det givetvis vil få en vigtig plads i den videre videnskabelige udvikling på feltet. Det er jo i sidste ende et afgørende kriterium ved vurdering af en disputats: Fremtidig forskning vil have dette værk som uomgængeligt referencepunkt.

Ambitionen kan ses på to måder – inde fra systemteorien og udefra. Indefra er der tale om at skrive en af de få bøger, Luhmann ikke fik skrevet. Som bekendt producerede han blandt andet en række værker om Samfundets Ret, Samfundets Økonomi, Samfundets Politik, Samfundets Kunst, Samfundets Religion osv. – men ikke bogen om krigen som funktionssystem. (Ifølge Harste kan det i øvrigt forklares ud fra Luhmanns personlige biografi). Det ene succeskriterium for værket her er derfor, om det kunne være denne manglende bog og føje sig ind som interoperabelt med de andre analyser af funktionssystemer. Det andet kriterium er – som førsteopponenten har været inde på – at tale til det bredere forskningsmiljø interesseret i krig og her vise, at systemteorien kan tale meningsfyldt om krigen til gavn for det bredere felt. Begge lykkes!

I dag vil jeg gerne rejse syv spørgsmål, der bevæger sig fra det systemteoretiske over samtidsdiagnose og politisk positionering til en afsluttende videnskabssociologisk selvrefleksion.

Krig, konflikt og verdenspolitik – system i systemerne?

Mit første spørgsmål tager udgangspunkt i værkets ”interne” systemteoretiske plads. Der har været andre (primært tyske) forsøg på at udvikle en krigsteori ud fra Luhmann; disse diskuteres i afhandlingen, som den *state of the art*, det nye bidrag skal sammenlignes med. Der er imidlertid ikke en tilsvarende opmærk-

somhed til *tilgrænsende* forsøg, der kunne raffinere forståelsen af forholdet mellem systemer – især savnes en afklaring af forholdet mellem de tre felter *krig, konflikt og verdenspolitik*.

Harste lægger afstand til tilgange (både indenfor systemteorien og andetsteds), der har forsøgt at gøre krig til et under-fænomen i en generel teori om konflikter; men ikke alt om relationen er udtømt ved at sige, at det ene ikke er afledt af det andet. *Konflikt* skriver Luhmann udførligt om allerede i værket "Sociale Systemer" og igen i "Samfundets Samfund". Og kerneidéen herfra er videreudviklet af Heinz Messmer ("Der Soziale Konflikt") og af International Politik-forskere som Stephan Stetter og Oliver Kessler. En væsentlig pointe er her, at konflikt ikke er et system som alle andre. Det er nødvendigvis parasitært i forhold til andre systemer. Konflikter udvikler sig ikke "for sig" men altid knyttet til specifikke sociale strukturer – konflikt *over* politiske, økonomiske, juridiske, videnskabelige spørgsmål; dvs. strukturelt koblet til disse systemer – som de så suger energi fra ved at trække opmærksomhed over i konflikten. For det andet har konflikt en central funktion som beskyttelse for andre systemer mod at blive statiske. Konfliktsystemers kommunikation er modsat alle andre – for der er ikke tale om direkte tilslutning men et nej, der mødes af et nej. Konflikt bliver dermed samfundets immunsystem. Dette muliggør test af alternativer.

Der er således en ret udfoldet Luhmanniansk analyse af *konflikt*. I hvor høj grad gælder disse forhold også krig? Selv om Harste givetvis har ret, at der (også) er brug for en distinkt teoretisering af krig, kunne man jo godt mene, at system-konfliktteoriens indsigter om dette særprægede system også gjaldt for krig. Kan krig (i modsætning til konflikt) virkelig analyseres som et "normalt" socialt system – og hvor befinder konflikt sig da i forhold til krig? Er "konflikt om krig" noget andet end "krig om krig" (som Harste skriver en del om)?

På bogens sidste side (656), formuleres en vigtig pointe om forholdet mellem psykiske og sociale systemer i termer af *konflikt*, ikke krig. Ender Harste til sidst med at overgive sig og behandle krig som en underkategori af konflikt, trods alt?

En anden litteratur, der kunne have hjulpet analysen til større klarhed, er de systemteoretiske analyser indenfor international politik-disciplinen, særligt fra Mathias Albert. Hans hovedværk *A Theory of World Politics* er godt nok først udkommet efter, at Harste indleverede disputatsen, men Alberts analyse har været undervejs i en række publikationer i årevis; og Harste er da tydeligvis bekendt med denne uden dog at give en systematisk afklaring af forholdet mellem krig på den ene side og "international politik" (IP) eller "verdenspolitik" på den anden. Mathias Albert placerer verdenspolitik som et sub-system

i det politiske system – som igen er en funktionelt differentieret del af det moderne samfund, der er et verdenssamfund pr. definition. Mathias Alberts nye træk i forhold til tidligere forsøg på at lave en "IP-teori" ud fra Luhmann er, at han ikke går fra "verdenssystem" til "verdenspolitik" men gennemtænker verdenspolitikken som sub-system i det politiske system – altså ikke som noget "større", placeret på et niveau "over", men snarere som en særlig *del* af det generelle politiske system, hvor der udvikles egne begrebet som magtbalance og global governance,

Hvilken rolle spiller en sådan systemteoretisk forståelse af verdenspolitikken i en systemteoretisk analyse af krigen? Intuitivt skulle man mene, at krig har en væsentlig relation til IP! Men sådan fremstår det ikke ved læsning af Harstes værk.

Politik kommer ind i afhandlingen primært som diskussion af (nationale) styringssystemer i kapitel 9 og af fred, ret og Kant i kapitel 8, men når nu der er udviklet en relativt udfoldet analyse af international politik (her kaldet verdenspolitik) fra systemteoretisk afsæt, kunne det være rimeligt at få forholdet mellem disse systemer præciseret. Så det er del 2 af mit første spørgsmål:

Hvad er forholdet mellem systemteoriene om Konflikt (Luhmann-Messmer-Stetter) og Verdenspolitik (Albert) og Krig (Harste)?

Distinktioner

I tilknytning til første spørgsmål som mulig yderligere præcisering af "krigen" i forhold til nabofænomener, savner jeg et præcist bud på et muligt definerende træk ved krigen; et sådant vil i givet fald afklare distinktioner i dobbelt forstand, hvilke(n) der regulerer dette system, og hvad der afgrænser krigen fra andre samfundsfænomener.

Der argumenteres i afhandlingen for, hvorfor de centrale distinktioner udvikler sig over tid. Samtidig er det uklart, om der er én overgribende distinktion, som det oftest fremføres om andre funktionssystemer – rettens lovlig/ulovlig, videnskabens sand/falsk – og kandidaten her må vel være krig/fred; eller der skal opereres med skiftende kæder af distinktioner som "krig og fred, forsvar og angreb, koderingen af soldater og krigere, trusler, invasioner, marcher, kampagner, logistik, fæstninger og baser etc." (s. 55) – og det citat manglede endda "taktik og strategi", der nævnes som central distinktion flere andre steder. Distinktionen krig/fred og ændringer i dennes karakter over tid står i centrum i lange passager, men andre steder fremstår det som om, denne ikke har privilegeret status?

Hvad er forholdet mellem *systemet* krig og *distinktionen* krig/fred?

Når vi går i ikke-krig

Mit tredje spørgsmål begynder at bygge bro fra det systemteoriinterne over mod samtididiagnosen. En væsentlig pointe i afhandlingen (som Ole Thyssen behandler mere udførligt i sit indlæg) knytter sig til andenordensagttagelser. Krigen samler sig i et selvreferentielt system, som selv afgør, hvordan krig skal iagttages – hvad der er krig og fred, hvornår der er krig, og mod hvem der er krig, så krigen får monopol på at beskrive sig selv. Ifølge Harste indføres krigen i sig selv i en *re-entry*, så der ikke blot er krig men også krig om, hvad der er krig.

Men i de senere år har der været en udbredt trang til at vælge ”ikke-krig” som beskrivelse. Det, *vi* (Vesten) gør, er jo det meste af tiden ikke krig.

Er vi i krig? Os. Nu. De fleste opfatter det ikke sådan, selvom Danmark jo egentlig både aktuelt deltager i krig og generelt har været i et stort antal krige de sidste 25 år.

Oftest bruger vi imidlertid ikke krigens ord. Dette handler både om relativt banale eufemismer, der lyder mindre voldsomt og farligt end krig. Men det er formodentlig også mere dybt et spørgsmål om *politisk ontologi*. Lidt Schmittagtigt kan man sige, at krig i sin moderne form peger i retning af ligeværdighed; ”krigens parter”. Og Vestens interventioner har været indlejret i et *universalistisk* verdensprojekt. Som blandt andre Ola Tunander har påpeget, er den politisk operative distinktion snarere orden/kaos end en dyb os/dem. Vi er orden. Vi policer randzonen i den globale orden. Derfor har vi talt om operationer og interventioner mere end om krige.

Er det stadig en krig om, hvad krig er? Eller snarere en ikke-krig om, hvad der er ikke-krig?

Det bliver i sidste ende et metodisk spørgsmål: Teorien om krig som socialt system henter sit sprog fra systemets selv-beskrivelser. Men sproget om krig er noget, der var. Er der tale om at fastholde et sprog fra krigens tidsalder efter sin gyldighed?

Værket rummer en udførlig diskussion af ”nye krige” og ”asymmetriske krige”, og jeg kan grundlæggende tilslutte mig Harstes tolkning, at disse ikke overskrider krigens system på den måde, som mange har hævdet (ofte via lemfældig brug af Clausewitz som tillægsord). Harste har helt ret i at fastholde, at det nye ikke var så nyt. Men det var et gammelt nyt – hvad med det nye nyt? Hvad betyder det for krigen, at den ikke længere beskrives som krig hos de mest magtfulde aktører?

Krig uden samfund?

Lad mig prøve en gang til på at presse teorien i forhold til aktuelle forandringer men langs en helt anden akse, en anden Minerva-ugle?

Krigene her er alle sammen menneskers krige, samfundets krige, hvilket i denne teoretiske sammenhæng udtrykkes ved, at det hele er om kommunikation, sociale systemer. Men hvad med fremtidens krige? Her tænker jeg særligt på betydningen af autonome våbensystemer, der allerede i disse år får gradvist større og større beslutnings-*selvstændighed*. Med en stigende rolle for kunstig intelligens vil vi opleve, at maskiner starter krigshandlinger – og i hvert fald maskiner, der træffer afgørende beslutninger i udførelsen af krige, fordi de er hurtigere og på en måde mere præcise i deres beslutninger og derfor i stigende grad også mere ”moralske”. Men vigtigst: Det konkurrencepres, der fylder så meget i afhandlingen, vil gøre det svært for nogen parter at holde igen i denne udvikling, uanset hvor foruroligende den er. Den mest oplagte parallel til presset i retning af stadigt mere autonome våbensystemer er finansmarkedernes afhængighed af beslutninger truffet af computere, der skaber systemiske dynamikker og egenskaber i deres kommunikative interaktion. Samfund af maskiner?

Hvordan stiller analysen sig til systemer, hvor forskellige enheders kunstige intelligens kommunikerer (?) med hinanden gennem voldshandlinger? Er det så stadig ”samfundets krig” – eller maskinernes krig? Systemteorien har naturligvis for længst kæmpet sine kampe for at selvstændiggøre en analyse af samfundet fra menneskene, så i princippet bør det ikke være noget problem, at mennesker marginaliseres yderligere i krigene, men kommunikationen var dog hidtil menneskelig. Hvis samfund og kommunikation er tæt på at være to ord for det samme, er der formodentlig ingen vej uden om at lade de forskellige samfundssystemer fortsætte analytisk efter menneskene? Møder teorien en grænse – sin afslutning? – når krigen ophører med at være menneskenes? Eller ligger kontinuiteten i sidste ende i, at vi bærer krigens byrde, betaler dens pris?

Er krig særligt risikabel?

Efter to systemteoretiske og to samtidshistoricerende spørgsmål, vil jeg gerne stille to mere reflektive spørgsmål om vores egen ageren i forhold til krigen. En af de ting, jeg selv har læst mest grundigt hos Luhmann, er hans analyse af forholdet mellem risiko og sikkerhed, hvor han jo har haft stor betydning for forskningen.

Det er uklart, hvilken status risiko-analyse har i Harstes værk. Den nævnes i kapitel 2 som en af systemteoriens analyseformer men får ikke en egen underoverskrift. Risiko dukker alligevel jævnligt op som en central synsvinkel,

og et sted hævdes det, at ”Krigens funktion er at etablere distinktioner om risici/fare og har historisk gjort det ved at give mening til det skel ved hjælp af skel mellem sikkerhed/usikkerhed, skel der igen etableres ud fra skel om nødvendighed/kontingens. De pågældende skel er selv risikable at indføre (...)”.

I forhold til den centralitet risiko-analysen her tildeles i en sammenfattende formulering (”krigens funktion er”), virker dens kommen og gåen overraskende. Kun i kapitel 5 træder dette tema tydeligt frem.

Formuleringerne om risiko synes egentlig at være almene – at gælde for ethvert system: at det introducerer en særegen udgave af risiko/sikkerhed, og at selve distinktionen er risikabel. Det gælder vel altid.

Er der noget særligt ved krigens forhold til risiko? Intuitivt er krig særligt farlig – både for mennesker men måske også for samfund og systemer. Er krigens system særligt risikabelt? Hvordan?

Man tøver naturligvis overfor dette omfattende værk med at antyde, at der var temaer – sågar Luhmanianske sådanne – der burde have været udfoldet yderligere, måske sågar tildelt et kapitel. Særligt kap V.4 rummer spændende diskussioner af forholdet mellem frygt, fare, risiko og usikkerhed. Den primære uklarhed er, om disse er almene og dermed danner baggrund for, hvordan vi kan gå til alle systemer – eller om de har en særligt intens relation til krigens system.

Kritik? Politik?

En central pointe i afhandlingen er, at krig er uregerlig. Når et krigsforløb er startet, udvikler det sig selv og sprænger alle grænser, så der kun er politisk kontrol ved dets begyndelse og slutning.

En af værkets vigtigste skydeskiver for kritik er nyere amerikansk krigsteori. Den trækker ofte på en forældet form for systemteori.

Der fremkommer således en smuk symmetri, hvor argumenterne om systemteori som sådan genfindes indenfor krigsteori. Det er vigtigt, fordi de politiske processer i dag i høj grad styres af en politisk tilgang til dagens krige, der udtrykkes i tidens amerikanske krigsteori, der svarer til en forældet form for systemteori og fører til naive forventninger om krigens styrbarhed – ofte med fatale konsekvenser.

Denne blotlægning af naiv tro på styrbarhed er en helt central kritisk brod. Men hvad er de politiske og de politologiske implikationer af det? Det fører naturligvis tilbage til kritikbegrebet og dets klassiske dobbelthed. På den ene side er kritik et modspil på systemets/fornuftens egne præmisser – at afgrænse en given fornuft til sit rette felt ved at fastslå dets mulighedsbetingelser og dermed begrænsning. På den anden side rummer kritik ofte en idé om at anfægte

som sådan – til sin kerne? Hvor efterlader det os politisk at få denne indsigt i krigens ustyrlighed. ”Vi” står jo i en vis forstand i det politiske system – og i en anden forstand i videnskabens system. Ikke i krigens.

Hvordan taler vi til krigen selv om dens grænser? Hvordan undgår vi, at samtale udenfor krigen ender i en ny udgave af illusionen om at styre krigen? Hvis vi skal stræbe efter at begrænse krigen på en måde, der ikke er at styre, regere eller moralisere den, hvad vil det så sige mere konkret?

Værkets titel er ”Kritik af krigens fornuft”, og det er præcis dette fokus, der træder frem ved værkets afslutning – eller rettere efter denne, i efterskriftet. Og den allersidste side af efterskriftet antyder en slags svar på det spørgsmål, jeg netop har stillet med hensyn til implikationerne af at se krigen som udspændt som dels et funktionssystem blandt samfundets mange, dels mellem psykiske og sociale systemer. Men det forbliver en antydning. Hvad stiller vi op med krigen?

Discipliner

Mit sidste spørgsmål er lidt drilsk: Er dette statskundskab? (Det er naturligvis et farligt spørgsmål, hvis en disputatsbedømmer stiller det, for Gorm Harstes værk er jo præcis i dag til forsvar for doktorgraden *i statskundskab*). Hvis det er – er det så en fejl? Burde det holde op med at være det?

”Krigsvidenskab” betragtes indenfor den universitære opdeling almindeligvis som politologiens ansvar, i hvert fald når det når over de akademiske grader, der er repræsenteret i det militære uddannelsessystem selv. Så det er ganske rimeligt, at det er her hos os, at den forsvares; som tilstanden har været hidtil. Kunne afhandlingen imidlertid ultimativt ses som et argument for, at det ikke burde være sådan, og forskningsfeltet rettelig burde ses som en selvstændig disciplin indenfor en bred samfundsvidenskabelig ramme? Hvis krigen er et eget funktionssystem, fortjener det så også en egen videnskabelig disciplin? De andre væsentlige funktionssystemer har jo deres egen disciplin. Også de forstås bedst, hvis de angribes bredt samfundsvidenskabeligt og tværfagligt snarere end disciplininternt – økonomi fx ved både at inddrage det, man underviser i på økonomi, og en række indsigter fra blandt andet historie, filosofi og sociologi. Så det er ikke noget forsvar mod krigsvidenskabens disciplinørelse, at den ikke kan forstås isoleret. Som nævnt indledningsvis er Harstes analyse præget af en uhørt videnskabelig bredde, men krigens ustyrlighed taler vel for, at den ikke skal underlægges politologiens perspektiv. En sådan refleksion rejser blandt andet spørgsmål om forholdet mellem den akademiske refleksion, der foregår i sammenhæng med officersuddannelserne, og den, der foregår på universiteter. Selvbeskrivelsernes centrale rolle i Harstes analyse taler også for,

at der burde være en tæt kobling mellem krigsvidenskab her og der. Men er dette så en afhandling i statskundskab eller i krigsvidenskaben? Er afhandlingen med til at konstituere krigen som funktionssystem, og/eller er afhandlingen en del af dette funktionssystem?

Afsluttende bemærkninger

Som vi skriver i udvalgets bedømmelse, er ”den samlede præstation ubetvivleligt uhyre værdifuld og vanskelig. Gorm Harste opstiller selv som overordnet ambition at demonstrere systemteoriens relevans som afsæt for en principiel forståelse af krigen, som leverer en relevant fortolkning af dens historie og relation til andre samfundsmæssige felter, der ikke i samme grad kan indhentes fra andre traditioner. I denne sammenhæng ønsker GH særligt at korrigere en politisk tilgang til dagens krige, der udtrykkes i samtidig især amerikansk krigsteori, der svarer til en forældet form for systemteori og fører til naive forventninger om krigens styrbarhed – ofte med fatale konsekvenser. Gorm Harste indfrier samlet set disse meget høje ambitioner, som næppe nogen anden kunne have gjort det. Resultatet er stadig – på trods af ambitionen om kompleksitetsreduktion – indviklet; og som Harste selv skriver i afhandlingen bedst set som et afsæt for et større interdisciplinært samarbejde med mange forfattere.” Gid dette må blive realiseret. Til lykke med dette fantastiske forstudie – og med graden.

Kurt Houlberg

Lokale styringsvilkårs betydning for kommunernes økonomiske styring – fungerer sanktionslovgivningen som brandtæppe eller ilttelt?

Samspillet mellem kommunernes tilpasning til lokale forhold, lokale politiske valg og den førte politik har længe været et centralt tema i decentraliserings- og kommunalforskningslitteraturen. Men hvilken betydning har de lokale styringsvilkår for de danske kommuners økonomiske styring efter kommunalreformen? Og hvordan påvirkes dette af et stærkt nationalt sanktionsregime? Artiklens empiriske analyse viser, at det er vanskeligere at skabe budgetbalance, hvis en kommune har vanskelige økonomiske grundvilkår, oplever en forværring af de økonomiske grundvilkår eller har et ustabil indbyggertal. Men også at sanktionslovgivningen har påvirket sammenhængen mellem de lokale styringsforudsætninger og den lokale førte styringspolitik. Sanktionslovgivningen lægger bindinger på kommunernes styringspolitik, som betyder, at den økonomiske styring knyttes tættere til de lokale styringsvilkår. Efter sanktionslovgivningen har det ikke længere signifikant betydning for budgetbalancen, hvor velstående kommunen er, og den økonomiske styring kobles tættere til ændringer i befolkningstallet.

Vurderet ud fra evnen til at balancere udgifter og indtægter er de danske kommuners kapacitet til økonomistyring øget efter kommunalreformen i 2007. Efter kommunalreformen er kommunernes økonomistyring blandt andet blevet påvirket af en forstærket statslig sanktionslovgivning fra 2011, hvor kommunerne sanktioneres, hvis de under ét ikke overholder de aftalte skatte- og udgiftsrammer. Hvor hovedreglen til og med 2010 var, at kommunerne overskred budgetterne, har kommunerne efter 2010 hvert år *underskredet* budgetterne (Bæk, Andersen og Krahn, 2016; Foged, 2015; Houlberg, 2016). Kommunernes økonomiske styring er i så henseende blevet forbedret. Men hvordan er sammenhængen mellem de lokale styringsforudsætninger og den førte lokale styringspolitik efter kommunalreformen – og hvordan er denne sammenhæng blevet påvirket af det forstærkede sanktionsregime?

Samspillet mellem kommunernes tilpasning til lokale forhold, lokale politiske valg og den førte politik er et centralt tema i decentraliseringslitteraturen. I budget- og styringslitteraturen er det velkendt, at lokale styringsforudsæt-

ninger i form af økonomiske og strukturelle grundvilkår og politiske faktorer har betydning for kommunernes udgiftspolitiske prioriteringer (Boyne, 1996; Mouritzen, 1991; Blom-Hansen, 2002) og økonomiske balance og styring (Baldersheim, 2003; Hansen, Houlberg og Pedersen, 2014; Hagen og Vabo, 2005; Serritzlew, 2005; Tovmo, 2007). I dansk sammenhæng har vi imidlertid begrænset viden om, hvilken betydning de lokale styringsvilkår har haft for kommunernes økonomiske styring efter kommunalreformen.

Det er i litteraturen også velkendt, at den økonomiske politik i den kommunale sektor som helhed påvirkes af den fælles styringsramme i form af statslig styring og nationalt forankrede budgetinstitutioner (se fx Andrews et al., 2005; Boadway og Shah, 2009). I skatte- og udgiftsbegrænsningslitteraturen har der været specifikt fokus på, om skatte- og udgiftsbegrænsninger (TEL) virker, samt hvilken betydning institutionelle og kontekstuelle faktorer har for virkningen, og om der eventuelt sker skift i indtægtsstrategier (Blom-Hansen, Bækgaard og Serritzlew, 2014; Brooks, Halberstam og Phillips, 2016; Kousser, McCubbins og Moule, 2008; Mullins og Wallin, 2004). TEL-litteraturen har derimod ikke haft fokus på, om samspillet mellem de lokale styringsvilkår og den førte lokale styringspolitik påvirkes af nationale styringstiltag.

Det er allerede velkendt, at det statslige sanktionsregime har haft en udgiftsniveausænkende effekt i de danske kommuner. Men vi ved ikke, om sanktionslovgivningen har svækket eller styrket de lokale styringsvilkårs betydning for den lokale styringspolitik.

Artiklen har to formål. For det første at undersøge de lokale styringsvilkårs betydning for kommunernes økonomiske styring efter kommunalreformen. For det andet at undersøge om dette er blevet påvirket af den statslige sanktionspolitik. Det falder uden for artiklens rammer at undersøge betydningen af udbudsbaseerede forklaringsfaktorer som offentligt ansattes og interesseorganisationers styrke, hvordan sanktionslovgivningen påvirker to-niveau-spillet mellem staten og kommunerne eller kommunernes kollektive handlingsdilemma ved overholdelse af kollektive økonomiske rammer. Fokus er heller ikke på, om sanktionslovgivningen har påvirket den økonomiske styring i kommunerne. Vi ved allerede, at sanktionslovgivningen har virket.

Datagrundlaget er registerbaserede budget- og regnskabsoplysninger for alle 98 kommuners kombineret med registeroplysninger om kommunernes strukturelle-økonomiske grundvilkår og kommunalbestyrelsernes partipolitiske sammensætning. Den empiriske analyse viser, at de lokale økonomiske og strukturelle faktorer lægger signifikante bindinger på kommunernes økonomiske styring. Det er således vanskeligere at skabe budgetbalance, hvis en kommune har vanskelige økonomiske grundvilkår, oplever en forværring af de

økonomiske grundvilkår eller har et ustabil indbyggertal. Analysen peger også på, at den økonomiske styring efter sanktionslovgivningen hurtigere tilpasses til ændringer i *strukturelle* grundvilkår i form af befolkningstalsændringer. Politiske faktorer ser før som efter sanktionslovgivningen ud til at være uden betydning.

Artiklen er opbygget, så der først redegøres for den statslige styring af kommunerne og den forstærkede sanktionslovgivning. Dernæst præsenteres den teoretiske ramme for forståelsen af de lokale styringsvilkårs betydning for kommunernes økonomistyring og sanktionslovgivningens eventuelle modererende betydning. Herefter følger den empiriske analyse og konklusionen.

Statens styring af kommunernes økonomi

Statens styring af kommunernes økonomi er indkapslet i budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne, som manifesterer sig i årlige økonomiaftaler mellem regeringen og KL. Økonomiaftalerne lægger ikke bindinger på den enkelte kommunes økonomi men sætter en kollektiv ramme for kommunernes samlede skatteudskrivning og udgiftsniveau (Blom-Hansen et al., 2012). I praksis har kommunernes budgetter ofte ikke overholdt aftalen, og budgetoverskridelser har mere været reglen end undtagelsen (Serritzlew og Blom-Hansen, 2014). Typisk uden at dette har ført til sanktionering. Budgetoverskridelserne kulminerede med historisk store budgetoverskridelser i 2009. Samtidig var Danmark i 2008 blevet ramt af finansiel krise med heraf følgende pres på de offentlige finanser, og jorden var hermed gødet for en stærkere sanktionsstyring af kommunerne. I 2009 og 2010 var 1 mia. kr. af bloktilskuddet gjort betinget af kommunernes aftaleoverholdelse. Betingelsen var dog alene knyttet op på kommunernes *budgetter*, og det var uklart, om og hvordan en eventuel sanktion ville blive implementeret. Fra og med 2011 blev det betingede bloktilskud hævet til 3 mia. kr. (Bæk, Andersen og Krahn, 2016; Foged, 2015) og blev samtidig betinget af, at såvel budgetter som regnskaber overholder aftalen (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2010, 2011). Samtidig lovfæstede, at hvis de regnskabsførte serviceudgifter for kommunerne under ét overskrider budgetterne, så vil 40 pct. af sanktionen være kollektiv, og 60 pct. individuel på de budgetoverskridende kommuner (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2011, 2012). Hermed er der skabt et udgiftsbegrænsende styringstiltag (TEL) med høj troværdighed, hvor politiske hensyn principielt ikke længere kan spille ind på beslutninger om sanktionering. Efterfølgende er rammen for kommunernes serviceudgifter fra 2014 koblet op på de årlige udgiftslofter for henholdsvis stat, kommuner og regioner, som ifølge budgetloven skal vedtages af Folketinget. I medfør af budgetloven er tillige i bekendtgørelsen om det kommunale

budget- og regnskabssystem blevet indført et balancekrav om, at kommunens budgetterede driftsudgifter ikke må overstige indtægterne. Sanktionsregimet får dog ikke liv med budgetloven, men har været en realitet fra 2011. Kommunerne har endnu ikke været ramt af faktiske sanktioner efter 2011. De lovfæstede sanktionstrusler har virket (Bæk, Andersen og Krahn, 2016; Foged, 2015). Hvor kommunerne under ét til og med 2010 som hovedregel overskred deres udgiftsbudgetter, har de efter 2010 hvert år underskredet udgiftsbudgetterne med 2,4-5,9 mia. kr., og de realiserede serviceudgifter er fra 2010 til 2014 reduceret med 9 mia. kroner (Houlberg, 2016).

Økonomisk styringsbegreb og teoretiske forventninger til lokale styringsvilkårs betydning

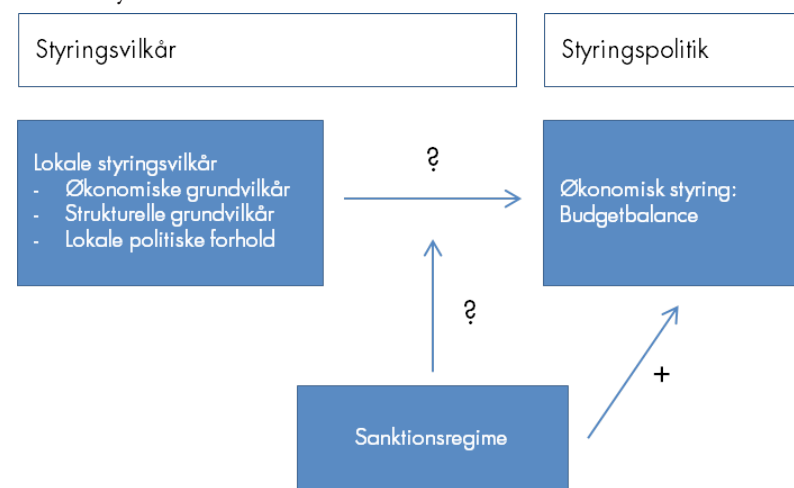
Offentlig økonomistyring kan forstås som aktiviteter rettet mod at budgettere, analysere, organisere og styre en offentlig organisations ressourcer, aktiviteter og resultater – og omfatter styringsaktiviteter i såvel budgetlægningen som efter budgetvedtagelsen (Hansen, Houlberg og Pedersen, 2014). Styringsfokus kan knytte sig til et eller flere af de tre engelske E-begreber *economy*, *efficiency* og *effectiveness* (Boyne, 2002; Flynn, 2012; Houlberg, 2014; Pollitt og Bouckaert, 2011), på dansk ofte benævnt ressourcestyring, produktivitet og effektivitet (Elm-Larsen, 2007; Houlberg, 2014).

Trods reformambitioner om øget fokus på produktivitet og effektivitet (Pollitt og Bouckaert, 2011) er *economy* – ressourcestyring i form af budgetbalance, udgiftsvækst og styring af gæld og likviditet – fortsat et kardinalpunkt for budgetproces og økonomistyring (Hansen, Houlberg og Pedersen, 2014; Flynn, 2012). Udtrykt blandt andet ved sanktionslovgivningens og budgetlovens fokus på udgiftslofter og budgetoverholdelse. Kommunerne sanktioneres ikke for utilstrækkelig produktivitet eller effektivitet; de sanktioneres hvis *udgiftslofterne* ikke overholdes. Denne artikels fokus er det delaspekt af *economy*, som vedrører budgetbalancen. Dvs. balancen mellem udgifter og indtægter udtrykt ved driftsresultatet (Hansen, Houlberg og Pedersen, 2014). Budgetbalancen er afgørende for organisationens langsigtede overlevelsesmuligheder (se fx Rubin, 2010; Wildavsky og Caiden, 2004). Men de lokale styringsvilkår kan sætte forskellige bindinger på mulighederne for at skabe balance i de enkelte kommuner (Andrews et al., 2005; Boyne, 1996).

Styringsvilkårene kan overordnet opdeles i fire faktorer: *social*, *economic*, *environmental*, *political* (Andrews et al., 2005). I indeværende analyse betragtes sociale og økonomiske faktorer under ét som socioøkonomiske betingelser og vil i kort form blive betegnet som de økonomiske grundvilkår. Dvs. forhold knyttet til befolkningens demografiske og socioøkonomiske sammensætning

samt kommunens økonomiske velstand. Strukturelle grundvilkår (environmental) knyttet til fx kommunens størrelse, ændringer i befolkningstallet og hvor spredt befolkningen bor, er i lighed med økonomiske grundvilkår udtryk for eksogene faktorer, som kommunen ikke har mulighed for at påvirke på kort sigt. Hertil kommer de politiske faktorer som udtryk for indre styringsvilkår knyttet til fx partipolitisk sammensætning og partifragmentering i kommunalbestyrelsen. Analysens teoretiske analyseramme inklusiv de tre dimensioner af lokale styringsvilkår er vist i figur 1.

Figur 1: Analyseramme



Nedenfor præsenteres først de teoretiske forventninger til sammenhængen mellem de lokale styringsvilkår og den førte styringspolitik (den vandrette pil i figur 1) og dernæst forventningerne til eventuelle modererende effekter af sanktionslovgivningen (den lodrette pil i figur 1).

Uanset hvor vanskelige grundvilkårene er, er den enkelte kommune tvunget til over en årrække at skabe et balanceret resultat for at sikre fortsat eksistens (Hagen og Vabo, 2005; Hansen, Houlberg og Pedersen, 2014; Rubin, 2010). Men lokale økonomiske, strukturelle og politiske faktorer kan have betydning for, hvor vanskelig denne opgave er (Baldersheim, 2003; Hagen og Vabo, 2005; Hansen, Houlberg og Pedersen, 2014; Serritzlew, 2005; Tovmo, 2007). Artiklens overordnede forventninger til faktorernes betydning er opsummeret som hypoteser i første kolonne i tabel 1. De teoretiske argumenter og tidligere empiriske fund præsenteres nedenfor i tre trin. For det første betydningen af grundvilkårenes *niveau*, for det andet betydningen af *ændringer* i grundvilkå-

rene og for det tredje den potentielle betydning af *politiske* forhold. Herefter fokuseres på forventningerne til sanktionslovgivningens eventuelle modererende betydning (jf. anden kolonne i tabel 1).

Tabel 1: Hypoteser

Overordnede hypoteser	Sanktionslovgivningsmodererende hypoteser
H ₁ : Kommuner med vanskelige økonomiske og strukturelle grundvilkår har lavere driftsresultat	H _{1a} : Betydningen af økonomiske og strukturelle grundvilkår reduceres med sanktionslovgivningen. Kommuner med vanskelige grundvilkår har derfor ikke lavere driftsresultat efter sanktionsregimet
H ₂ : Kommuner, der får vanskeligere økonomiske og strukturelle grundvilkår, har lavere driftsresultat	H _{2a} : Kommuner, der får vanskeligere grundvilkår, tilpasser sig i højere grad disse efter sanktionsregimet
H ₃ : Politiske faktorer har ikke betydning for kommunernes driftsresultat	H _{3a} : Politiske faktorer har (endnu) mindre betydning for kommunernes driftsresultat efter sanktionsregimet end før

En kommunes velstand og de lokale udgiftsbehov er ifølge efterspørgselsbaserede teorier centrale forklaringsfaktorer i kommunal udgifts- og finansieringspolitik (Boyne, 1996; Mouritzen, 1991; Pallesen, 2014). Jo større velstand og jo mindre udgiftsbehov, jo større frihedsgrader i budgetlægning og økonomistyring. I overensstemmelse hermed finder tidligere empiriske studier, at vanskelige økonomiske grundvilkår i form af store udgiftsbehov og svagt indtægtsgrundlag gør det sværere at skabe balance i økonomien (Baldersheim, 2003; Hagen og Vabo, 2005; Hansen, Houlberg og Pedersen, 2014; Houlberg og Jensen, 2010; Ibsen, 2016). Også vanskelige strukturelle grundvilkår kan gøre det sværere at få balance i økonomien, ikke mindst i form af smådriftsulemper i små kommuner (Blom-Hansen, Houlberg og Serritzlew, 2014; Hansen, Houlberg og Pedersen, 2014) (H₁).

Omskiftelighed og turbulente omgivelser kan endvidere udfordre økonomistyringen (Andrews et al., 2005; Boyne, 1996; Heald og Hood, 2014; Pollitt, 2010). Ved konstante ydre betingelser og perioder med vækst udvikler budgetterne sig ofte inkrementelt (Wildavsky og Caiden, 2004)), mens eksterne stød i form af fx økonomisk krise kan kræve radikale ændringer (Boyne, 1996; Heald og Hood, 2014; Pollitt, 2010). Stigende ressourcenes og tilpasning til turbulente omgivelser kræver ændringer i økonomistyringspolitikken for at kunne skabe balance under de nye kontekstuelle betingelser (Houlberg og Jensen, 2010). For danske kommuner er tidligere vist, at stigende ressourceknaphed

knytter udgiftsudviklingen og ressourceallokeringen tættere til udviklingen i omgivelserne (Mouritzen, 1991; Serritzlew, 2005), og at økonomisk pres, forværring af indtægtsgrundlaget og befolkningsturbulens fører til lavere driftsresultat (Hansen, Houlberg og Pedersen, 2014; Houlberg og Jensen, 2010) (H₂).

Politics matters-traditionen argumenterer for, at de politiske partiers ideologiske præferencer og indbyrdes styrkeforhold har betydning for budgetternes størrelse og sammensætning (Pallesen, 2014). Venstreorienterede politikere forventes at have stærkere udgiftspræferencer (Boyne, 1996; Boyne et al., 2012). Fragmenteringslitteraturen peger samtidig på, at et fragmenteret politisk beslutningssystem vanskeliggør udgiftsstyringen (Velasco, 2000). Begge dele må forventes at blive afspejlet i en svagere budgetbalance. Hvor politisk fragmentering i norske kommuner reducerer budgetbalancen (Hagen og Vabo, 2005; Borge, 2005), så peger tidligere undersøgelser imidlertid på, at hverken politisk fragmentering eller kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning har betydning for danske kommuners budgetbalance (Hansen, Houlberg og Pedersen, 2014; Houlberg og Jensen, 2010). I overensstemmelse hermed forventes politiske faktorer ikke at have betydning for kommunernes økonomiske styring (H₃).

Vender vi os nu mod sanktionslovgivningens potentielt modererende effekter, så kan sanktionsregimet betragtes som en fælles *legal constraint* for alle kommuner (Andrews et al., 2005), der – som vi allerede ved – har påvirket kommunernes budgetbalance i opadgående retning. Men hvordan påvirker sanktionsregimet teoretisk set sammenhængen mellem de lokale styringsvilkår og den økonomiske styring? TEL-litteraturen giver ikke noget svar på dette, da TEL-litteraturen som nævnt i indledningen ikke har interesseret sig for, om samspillet mellem de lokale styringsforudsætninger og den lokale styringspolitik påvirkes af nationale styringstiltag. Her må vi i stedet ty til mere klassisk litteratur om økonomisk adfærd i kommunerne. Sanktionslovgivningen lægger et større økonomisk styringspres på alle kommuner. Parallelt med Mouritzens hovedtese om ressourceknapheds betydning for kommunernes økonomiske adfærd (Mouritzen, 1991: 57) kan argumenteres for, at et øget styringspres vil betyde, at efterspørgselsbaserede forklaringsfaktorer får større betydning for den økonomiske adfærd. Argumentet går på, at udbudsmekanismer i form af fx offentligt ansatte og interesseorganisationers indflydelse er et overskudsphænomén, og at den økonomiske adfærd i perioder med stærkt økonomisk styringspres i højere grad er tvunget til at tilpasse sig de lokale behov og ressourcer. Samtidig bliver der mindre plads til, at politikernes egne præferencer kan få vægt i beslutningsprocessen (Mouritzen, 1991: 57). I forlængelse heraf forventes sanktionslovgivningen at indskrænke styringsrummet i alle kommuner og dermed

knytte den økonomiske styring tættere til de lokale styringsvilkår. Altså at reducere betydningen af forskelle i de økonomiske og strukturelle grundvilkår. Hvor kommuner med vanskelige økonomiske grundvilkår før sanktionsregimet forventes at opnå lavere driftsresultater, forventes styringspresset fra sanktionsregimet således at betyde, at disse kommuner i højere grad tilpasser sig de vanskelige grundvilkår og præsterer driftsresultater på linje med mere velstående kommuner (H_{1b}). En tættere kobling til de lokale styringsvilkår forventes tillige at betyde, at kommunerne efter sanktionsregimet også i højere grad tilpasser sig ændringer i grundvilkårene (H_{2b}). Samtidig forventes, at det mindre styringsrum efter sanktionsregimet vil indskrænke det politiske handlingsrum og betyde, at politiske faktorer spiller en (endnu) mindre rolle efter sanktionsregimet end før (H_{3b}). Samlet forventes sanktionsregimet dermed at være et brandtæppe for de lokale styringsvilkårs betydning snarere end et iltelt.

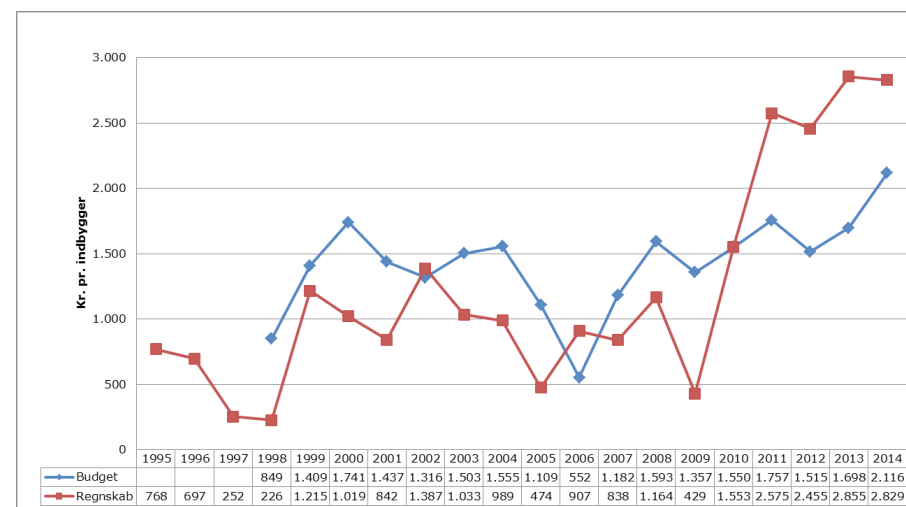
Data og metode

Den empiriske analyse er baseret på et paneldatasæt bestående af registerdata for alle danske kommuner i perioden 2007-2014. Datasættet indeholder dermed data for 98 kommuner over otte år og i alt 783 observationer.¹

Analysens afhængige variabel er budgetbalancen målt ved det skattefinansierede driftsresultat (fremover kaldt driftsresultatet) pr. indbygger. Driftsresultatet kan anvendes til afdrag på lån, nye investeringer og styrkelse af kassebeholdningen. Kommuner er ikke sat i verden for at skabe maksimalt overskud, men indenfor et normalområde kan højere driftsresultater rimeligvis betragtes som udtryk for bedre økonomistyring end lavere driftsresultater (Hansen, Houlberg og Pedersen, 2014; Houlberg og Jensen, 2010). I overensstemmelse med forståelsen af økonomistyring som styringsaktiviteter såvel i budgetlægningen som efter budgetvedtagelsen indgår både det budgetterede og det realiserede driftsresultat som afhængige variable. Figur 2 viser udviklingen i de afhængige variable. For at sætte udviklingen efter kommunalreformen i historisk perspektiv vises også udviklingen før kommunalreformen.

Frem til 2010 blev det realiserede driftsresultat som hovedregel lavere end det budgetterede. Den mest markante undtagelse er 2006, hvor en række statslige reguleringsinitiativer var indført for at imødegå ”pengeafbrænding før lukketid” (Houlberg, 2014). Efter sanktionsregimets implementering i 2011 er billedet vendt på hovedet, og det realiserede driftsresultat ligger systematisk over det budgetterede. Det budgetterede driftsresultat adskiller sig ikke væsentligt fra tiden før sanktionsregimet. Men det gør det realiserede driftsresultat. I historisk lys er det med andre ord afgørende for vurderingen af økonomistyringen, om denne baseres på det budgetterede eller det realiserede driftsresultat.

Figur 2: Budgetteret og realiseret driftsresultat 1995-2014 (2014-priser)



Note: N = 94. Eksklusiv København, Frederiksberg og Bornholm, der før 2007 også havde amtskommunale opgaver, samt Ærø kommune, som blev sammenlagt et år før de øvrige kommuner. Uvægtede gennemsnit. I årene før kommunalreformen er de gamle kommuner aggregeret op på de nye kommuner. Delte kommuner er fordelt på nye kommuner på grundlag af indbyggernes fordeling på de nye kommuner

Som primære interessevariable indgår en række indikatorer for økonomiske, strukturelle og politiske forhold, som tidligere studier har vist kan have betydning for budgetlægning og økonomistyring i danske kommuner (Blom-Hansen, 2002; Hansen, Houlberg og Pedersen, 2014; Serritzlew, 2005; Ibsen, 2016; Houlberg og Jensen, 2010).

De økonomiske grundvilkår i en kommune afhænger grundlæggende af udgiftsbehovenes størrelse på den ene side og størrelsen på de økonomiske ressourcer til at finansiere serviceproduktionen på den anden side (Andrews et al., 2005; Boyne, 1996; Hansen, Houlberg og Pedersen, 2014). Som indikatorer for de økonomiske grundvilkår og ændringer heri anvendes tre indikatorer. For det første en indikator for kommunens indtægtsgrundlag, der udtrykker, hvor vanskelige kommunens økonomiske grundvilkår er efter udligning af mellemkommunale forskelle i udgiftsbehov og beskatningsgrundlag. I indikatoren omregnes de samlede indtægter fra skatter og udligning til et grundvilkårsmål for velstand ved at korrigere de faktiske indtægter for kommunens beskatningsniveau. For det andet indgår en indikator for ændringer i indtægtsgrundlaget og for det tredje en indikator for de samlede demografiske udgiftsbehov pr.

indbygger.² Demografiske udgiftsbehov pr. indbygger ændres kun marginalt fra år til år og inddrages ikke i analysen. På kort sigt er indtægtsiden af de økonomiske grundvilkår mere volatil end behovssiden, og fokus er derfor på indtægtsændringer.

Der inddrages tre indikatorer for strukturelle grundvilkår og ændringer heri. For det første en indikator for kommunestørrelsen (målt ved indbyggertallet) for at tage højde for eventuelle skalaeffekter i den økonomiske styring. Som supplement hertil for det andet en dummy for fem små ø-kommuner for at tage særskilt højde for disse kommuners ekstraordinære skala-lidenhed. For det tredje en indikator for ændringer i indbyggertallet, da stigende eller faldende indbyggertal vil kræve kontinuerte tilpasninger af udgifter og indtægter til den nye indbyggertalsvirkelighed.

Som indikatorer for de lokale politiske forhold inddrages to mål. For det første en indikator for andel arbejderpartimandater i kommunalbestyrelsen, idet det forventes, at en større andel arbejderpartimandater vil kunne lægge pres på driftsresultatet som følge af større udgiftspræferencer blandt arbejderparti-repræsentanter (Boyne, 1996; Hansen, Houlberg og Pedersen, 2014; Boyne et al., 2012). For det andet inddrages en indikator for politisk fragmentering, som forventes at kunne virke udgiftsdrivende og dermed lægge pres på driftsresultatet (Hansen, Houlberg og Pedersen, 2014; Hagen og Vabo, 2005; Velasco, 2000). Endelig inddrages tre typer kontrolvariable: en indikator for om kommunen har været ”sat under administration” af staten, idet dette forventes at reducere økonomiske ubalancer; en dummy for om kommunen er sammenlagt ved kommunalreformen i 2007, da særlige styringsvilkår kan have gjort sig gældende i de sammenlagte kommuner i de første år efter sammenlægningen (Hansen, Houlberg og Pedersen, 2014); og årsdummyer for de enkelte år som kontrol for den generelle tidstrend og opgaveændringer mv. i perioden. Operationaliseringer og deskriptiv statistik for alle variable findes i tabel S.1 i det supplerende materiale.

Datasættet er som tidligere nævnt organiseret som et paneldatasæt med observationer for 98 kommuner over otte år. Den samlede panelanalyse baseres på OLS-regression med standardfejl klyngekorrigeret for den enkelte kommune. Analysen bidrager dermed med korrelationsviden om sammenhængen mellem lokale styringsvilkår og lokal styringspolitik. Designet håndterer ikke mulige endogenitetsproblemer og uobserverede forskelle mellem kommunerne og er følgelig ikke et stærkt design for kausal inferens om årsagssammenhænge. I delanalysen af sanktionsregimets modererende betydning benyttes et før-efter-design. Dette udmøntes dels i en balanceret *split-file*-analyse af henholdsvis de fire år før og fire år efter sanktionsregimet, dels i en interaktionsmodel

hvor før/efter sanktionsregimet interageres med indikatorerne for de lokale styringsvilkår. Før-efter-designet er ikke et eksperimentelt design og giver derfor begrænsede muligheder for kausal inferens. Det er ikke muligt at identificere en kontrolgruppe, som ikke har været udsat for ”behandlingen” sanktionsregime. En eventuel ændring fra før til efter sanktionsregimet kan derfor ikke med sikkerhed tolkes som en effekt af sanktionsregimet, men vil kunne skyldes samtidige ændringer i en række andre styringsrelevante forhold som fx økonomisk krise eller stigende urbanisering. Designets kausale svagheder imødegås kun delvist af, at der i analysen indgår indikatorer, som opfanger forskelle i, hvor hårdt krise og befolkningstalsændringer har ramt de enkelte kommuner.

Lokale styringsvilkårs betydning for den økonomiske styring

Tabel 2 præsenterer resultaterne af den multivariate analyse af lokale styringsvilkårs betydning for driftsresultatets størrelse efter kommunalreformen. Model 1 og 2 omfatter alle årene fra 2007 til 2014 og viser, at økonomiske grundvilkår og strukturelle forhold i årene efter kommunalreformen har signifikant betydning for størrelsen af driftsresultatet. Både for det budgetterede og det realiserede driftsresultat gælder, at vanskelige grundvilkår i form af lav velstand og store udgiftsbehov lægger pres på kommunens driftsresultat. Jo vanskeligere finansieringsmæssige og udgiftsbehovsmæssige grundvilkår en kommune har, jo lavere bliver driftsresultatet. Hertil kommer, at ændringer i de økonomiske grundvilkår påvirker den økonomiske styring signifikant. Kommuner, der oplever et fald i den kommunale velstand pr. indbygger, har alt andet lige vanskeligere ved at opnå et højt driftsresultat.

Samtidig påvirker ændringer i de strukturelle grundvilkår den økonomiske styring. Kommuner med stigende eller faldende indbyggertal realiserer et lavere driftsresultat end kommuner med mere stabilt befolkningstal. Tolkes de standardiserede regressionskoefficienter (ikke vist) som udtryk for variabelenes relative forklaringskraft, så betyder ændringer i indtægtsgrundlaget dobbelt så meget som indtægtsgrundlagsniveauet. Styringsmæssigt er det med andre ord sværere at blive fattig end at være fattig.

I modsætning til de økonomiske og strukturelle faktorer har politiske faktorer ikke betydning for den overordnede økonomiske styring. Hverken kommunalbestyrelsens partipolitiske fordeling eller graden af partifragmentering påvirker driftsresultatet.

Resultaterne bekræfter dermed artiklens tre overordnede hypoteser. Kontrolvariablene viser, at sammenlagte kommuner over perioden som helhed ikke adskiller sig signifikant fra ikke-sammenlagte kommuner, mens kommuner ”under administration” realiserer et større driftsresultat. Endelig bekræfter års-

Table 2: Regressionsanalyse af driftsresultat pr. indbygger 2007-2014 (2014 priser). Perioden som helhed samt split-file analyse med opdeling på før og efter sanktionsregime

	Hele perioden 2007-2014		Før sanktionsregime (2007-2010)		Efter sanktionsregime (2011-2014)		(7) p for før/efter interak- tion
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	
	Driftsresultat, Budget	Driftsresultat, Regnskab	Driftsresultat, Budget	Driftsresultat, Regnskab	Driftsresultat, Budget	Driftsresultat, Regnskab	
Økonomiske grundvilkår							
Indtægtsgrundlag pr. indb.	12,09** (5,22)	12,10** (5,31)	13,95** (6,84)	12,92* (7,30)	10,61 (6,53)	9,35 (6,01)	
Δindtægtsgrundlag i fht. året før pr. indb.	74,81*** (10,75)	100,46*** (10,16)	80,96** (33,20)	92,98*** (29,32)	64,85*** (10,97)	101,29*** (13,52)	
Demografiske udgiftsbehov pr. indb.	-256,06*** (67,25)	-243,65*** (83,32)	-246,14** (104,95)	-257,03** (114,46)	-266,38*** (83,26)	-255,07*** (95,56)	**
Strukturelle grundvilkår							
Lille økommune	-670,84 (421,73)	-239,36 (448,92)	-603,80 (398,50)	-105,08 (540,00)	-776,72 (611,48)	-528,16 (577,18)	
Indbyggertal (ln)	-128,30 (156,43)	8,26 (187,75)	-237,33 (175,20)	-21,07 (212,85)	-27,78 (194,50)	-20,51 (214,01)	
Pct.ændring i indb.tal i fht. året før (numerisk)	-74,64 (121,35)	-222,36** (106,04)	-19,87 (141,09)	-346,20** (138,26)	-97,16 (182,18)	31,28 (177,26)	**
Politiske forhold							
Andel arbejderpartimandater	1,89 (7,28)	-3,61 (8,14)	12,37 (7,91)	1,69 (9,69)	-10,86 (8,61)	-11,57 (9,01)	**
Partifragmentering	110,82 (89,93)	91,06 (108,93)	86,42 (120,04)	8,45 (148,35)	137,75 (102,37)	143,75 (125,65)	
Kontrolvariable							
Sammenlagt	322,63 (240,52)	-62,73 (261,51)	498,47 (320,15)	-46,11 (349,62)	144,18 (251,97)	-21,31 (242,89)	
Under administration	244,54 (162,74)	460,73*** (163,64)	364,92* (208,55)	797,30*** (215,68)	51,16 (126,15)	-82,60 (149,79)	***
Årsdummyer (ref. = 2007)							
2008	184,01 (152,48)	85,07 (151,36)	167,22 (200,65)	99,55 (178,70)			
2009	-257,98** (113,54)	-928,92*** (141,40)	-294,45* (167,77)	-916,03*** (167,71)			
2010	-307,04** (150,35)	-92,37 (172,82)	-392,03 (244,01)	-50,30 (242,90)			
2011	298,73** (145,16)	1442,32*** (178,72)					
2012	-388,96** (180,60)	740,79*** (194,43)					
2013	58,64 (172,17)	1504,70*** (191,85)					
2014	644,20*** (181,75)	1722,95*** (210,53)					
Årsdummyer (ref. = 2011)							
2012					-635,04*** (92,34)	-690,45*** (124,44)	
2013					-222,45** (96,18)	54,38 (134,64)	
2014					316,95** (132,27)	257,63 (184,55)	
Konstant	9491,22*** (3,575,01)	7845,11* (4,115,29)	9343,06* (5,413,62)	8625,87 (5,979,55)	10093,54** (4,648,67)	10676,95** (4,908,42)	
Observationer	783	783	391	391	392	392	783
Adj. R ²	0,244	0,454	0,221	0,258	0,255	0,224	0,407
max VIF	2,592	2,592	2,470	2,470	2,890	2,890	3176

Note: Robuste standardfejl i parenteser (klyngekorrigeret på kommuneniveau). *** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1.

dummyerne de bivariate fund, idet driftsresultatet er lavere i 2009 og omvendt højere efter implementeringen af sanktionsregimet i 2011.

I model 3-6 i tabel 2 undersøges, om der er forskel i de økonomiske, strukturelle og politiske faktoreres betydning før og efter sanktionsregimet. Forskellene mellem de to perioder testes tillige i en interaktionsmodel, hvor de enkelte forklaringsfaktorer interageres med en dummy for før/efter sanktionsregimet. Interaktionsmodellen adskiller sig herved fra de øvrige analyser ved, at der ikke indgår dummyvariable for de enkelte år, men alene en dummy for om observationen er før (2007-2010) eller efter (2011-2014) sanktionsregimet. Signifikansniveauet for de enkelte styringsvilkårsvariables interaktion med før/efter-dummen i analysen af det realiserede driftsresultat præsenteres i kolonne 7. Den fulde interaktionsmodel og den tilsvarende model for det budgetterede driftsresultat findes tabel S.2 i det supplerende materiale. Det bemærkes, at der knytter sig betydelig multikollinearitet til interaktionsleddene i interaktionsmodellen, og at de enkelte parameterestimer kan være påvirket af dette. Det fremgår af model 3-6, at de demografiske udgiftsbehovs størrelse har betydning for driftsresultatet både før og efter sanktionsregimet. Derimod er det alene før sanktionsregimet, at det spiller en rolle, om kommunen er rig eller fattig. Efter sanktionsregimet er der ikke signifikant forskel på driftsresultatet i rige og fattige kommuner. Kolonne 7 viser dog, at parameterestimatet for velstandsniveauet ikke er signifikant lavere efter sanktionsregimet, end det var før. På den ene side bekræftes derfor hypotesen om, at kommuner med vanskelige økonomiske grundvilkår ikke har signifikant lavere driftsresultat efter sanktionsregimet (H_{1b}). På den anden side er reduktionen i de økonomiske grundvilkårs betydning ikke statistisk signifikant.

Ændringer i kommunens velstand har før som efter sanktionsregimet betydning. Både før og efter sanktionsregimet gælder, at kommuner, der bliver fattigere, har vanskeligere ved at budgettere og realisere et højt driftsresultat. P-niveauet i kolonne 7 viser, at betydningen af ændringer i de økonomiske grundvilkår ikke er signifikant ændret efter sanktionsregimet. Hypotesen (H_{2b}) om en hurtigere tilpasning til ændringer i grundvilkår kan dermed ikke bekræftes for de *økonomiske* grundvilkår.

Sanktionstruslerne påvirker derimod betydningen af indbyggertalsændringer. Hvor det ifølge tabel 2 før sanktionsregimet var vanskeligere at realisere et højt driftsresultat i kommuner med stigende eller faldende befolkningstal, er dette uden betydning efter sanktionsregimet. Reduktionen er ifølge interaktionsleddet i kolonne 7 statistisk signifikant. Sanktionsregimet sætter sig med andre ord spor i, at kommuner med turbulente indbyggertal fuldt ud foretager årlige tilpasninger i deres økonomiske styring til de ændrede befolkningstal.

Hypotesen (H_{2b}) om en hurtigere tilpasning til ændringer i *strukturelle* grundvilkår bekræftes dermed. En supplerende t-test viser, at der ikke forskelle i den gennemsnitlige befolkningsturbulens før og efter sanktionsregimet. Dette kan derfor ikke være en forklaring på før-efter-forskellen. I tabel 2 bemærkes endvidere, at turbulente indbyggertal før sanktionsregimet havde betydning for det realiserede driftsresultat men ikke for det budgetterede. Dette indikerer, at befolkningsturbulens før sanktionsregimet indregnedes i budgetterne, men at befolkningsturbulente kommuner i budgetopfølgningen ikke var i stand til at fastholde styringen så tæt til befolkningstalsændringerne som budgetteret og i forlængelse heraf endte med at realisere lavere driftsresultater. Når denne forskel ikke længere eksisterer efter sanktionsregimet, peger det på, at det er i budgetopfølgningen, at sanktionsregimet især har påvirket styringen i befolkningsturbulente kommuner. Sandsynligvis afspejler dette det fokus, der i sanktionslovgivningen har været på sanktionering af budgetoverskridelser.

De politiske faktorer har ifølge tabel 2 hverken betydning for driftsresultatet før eller efter sanktionsregimet. Interaktionsleddet i kolonne 7 peger dog på, at parameterestimatet for andel arbejderpartimandater er signifikant mindre efter sanktionsregimet end før. I modsætning til det forventede (H_{3b}) er kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning dermed tættere på at have signifikant betydning for driftsresultatet efter sanktionsregimet end før.

Kontrolvariablene viser endelig, at sammenlagte kommuner hverken før eller efter sanktionsregimet adskiller sig fra ikke-sammenlagte kommuner. I de første fire år efter reformen har kommuner "under administration" realiseret større driftsresultater end kommuner uden sådan statslig økonomistyringsassistance. Efter 2011 har dette af gode grunde ikke betydning, idet ingen kommuner har været "under administration". I alt forklarer modellerne før som efter sanktionsregimet 22-25 pct. af variationen i driftsresultaterne på tværs af kommuner og år.

Samlet peger analysen på, at sanktionsregimet overordnet har knyttet den økonomiske styring tættere til de lokale strukturelle styringsvilkår og i den forstand har gjort styringen mere efterspørgselsbaseret. Efter sanktionsregimet har det ikke længere signifikant betydning for den økonomiske styring, om kommunen er rig eller fattig – og ændringer i strukturelle grundvilkår som indbyggertal får signifikant mindre betydning.

Konklusion og diskussion

I kølvandet på den økonomiske krise og det forstærkede nationale sanktionsregime er den kommunale økonomistyringspraksis i Danmark fra og med 2011 på mange måder vendt på hovedet. Målt ved det skattefinansierede driftsre-

sultat er økonomistyringen blevet signifikant styrket efter implementeringen af sanktionsregimet. Formålet med denne artikel har været at undersøge sammenhængen mellem de lokale styringsforudsætninger og den førte økonomiske styringspolitik efter kommunalreformen – og hvordan denne sammenhæng er blevet påvirket af det sanktionsregimet.

Analysen viser for det første, at de lokale styringsvilkår lægger større bindinger på den økonomiske styring i nogle kommuner end i andre. Efter kommunalreformen har kommunerne således haft vanskeligere ved at opnå et højt driftsresultat, hvis de økonomiske grundvilkår er vanskelige, de økonomiske grundvilkår forværres, eller indbyggertallet er ustabil. Befolkningssturbulens lægger især pres på budgetopfølgningen og gør det vanskeligere at reducere et højt driftsresultat. Relativt set betyder ændringer i grundvilkårene mere end niveauet for, hvor vanskelige grundvilkårene er. Sagt på en anden måde er det sværere at blive fattig end at være fattig. Samlet set har kommuner med vanskelige økonomiske og strukturelle grundvilkår sværere ved at skabe overskud på driften og må i forlængelse heraf indrette sig på en måde, hvor anlægsambitionerne som minimum er lavere på den korte bane, og/eller kassedrænet er større.

Analysen viser for det andet, at det øgede styringspres som følge af sanktionslovgivningen ser ud til at knytte den økonomiske styring tættere til dele af de lokale styringsvilkår. Efter sanktionsregimet har det ikke signifikant betydning for den økonomiske styring, om kommunen er rig eller fattig, og ændringer i strukturelle grundvilkår som indbyggertal får signifikant mindre betydning. Hvor turbulente indbyggertal før sanktionsregimet udmøntede sig i svagere driftsresultater, foretager kommuner med turbulente indbyggertal efter sanktionsregimet årlige tilpasninger i deres økonomiske styring, der fuldt ud matcher de ændrede befolkningstal. Også i budgetopfølgningen. Efter sanktionsregimet sker der med andre ord i højere grad en straks-tilpasning af udgifterne til et ændret befolkningstal. Sanktionsregimet fungerer i så henseende som et brandtæppe for de strukturelle grundvilkårs betydning for den økonomiske styring. Med budgetlitteraturens termer gør sanktionsregimet styringen mere efterspørgelsesbaseret.

Metodisk knytter der sig det væsentlige forbehold til analysen, at designet ikke er eksperimentelt. Designet er derfor mere velegnet til at drage korrelationsstolkninger om sammenhænge end kausaltolkninger om effekter. I før-efter-designet af sanktionsregimets betydning er der fx ikke mulighed for at identificere en kontrolgruppe. Andre faktorer kan have ændret sig i perioden fra før til efter sanktionsregimet, og det kan derfor ikke med sikkerhed konkluderes, at sanktionsregimet er årsag til de observerede ændringer. Det forhold, at der i analysen er taget højde for ændringer i centrale tredjevariable i form af

økonomiske og strukturelle grundvilkår, trækker dog i retning af, at analysens resultater kan tolkes som indikationer på sanktionsregimets virkning på spillet mellem de lokale styringsvilkår og den lokale styringspolitik.

Det danske sanktionsregime har virket. Herved adskiller det sig fra flertallet af de i TEL-litteraturen studerede skatte- og udgiftsbegrænsende tiltag. Omvendt er der ikke noget i den danske case, som taler for, at en lignende brandtæppe-effekt af udgiftsbegrænsende styringstiltag ikke vil kunne genfindes i andre lande med høj decentraliseringsgrad og et stat-kommune samarbejde som institutionel ramme for en kollektiv udgiftsramme. Hvis altså TEL-tiltaget virker.

Før som efter sanktionslovgivningen ser lokale politiske faktorer som partifragmentering og kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning ikke ud til at have betydning for den overordnede økonomistyring.

Om sanktionsregimets påvirkning af sammenhængen mellem de lokale styringsforudsætninger og den lokale styringspolitik ses som en positiv eller negativ udvikling afhænger naturligvis af, hvilket styringsperspektiv, der anlægges, hvilke formål det kommunale selvstyre skal tjene, og hvilke implikationer ændringerne fx har for den service, borgerne modtager. Lægges der vægt på hensynet til styringen af den samlede offentlige sektors økonomi, kan det være positivt, at der i kommunerne sker en straks-tilpasning til ændrede grundvilkår som følge af befolkningstilbagegang. Lægges der omvendt vægt på lokale frihedsgrader til at tilpasse styringen til ændrede grundvilkår, eller på at inkrementelle ændringer og stabile budgetter kan være styrkende for den kommunale performance (se fx Andersen og Mortensen, 2009) er det ikke ubetinget positivt, at der efter sanktionsregimet er mindre inerti i kommunernes tilpasning til ændret demografi. Svaret afhænger tillige af, om det opfattes som et problem for det kommunale selvstyre, at de lokale styringsvilkår giver kommunerne forskellige muligheder for at skabe balance i økonomien.

Holder vi os her til de empiriske fund, så viser artiklen, at de lokale styringsvilkår har betydning for den lokale styringspolitik – og at denne sammenhæng delvist er ændret i kølvandet på sanktionsregimet.

Supplerende materiale

Supplerende materiale findes på [dette link](#).

Noter

1. København Kommune har ekstraordinært store renteindtægter i regnskab 2007 og er ekskluderet af analysen i 2007.

2. I udligningssystemet indgår også *socioøkonomiske* udgiftsbehov. Som følge af udligningen er de socioøkonomiske udgiftsbehov imidlertid stærkt korreleret indtægtsgrundlaget og skaber multikollinearitetsproblemer ved inddragelse i analysen.

Litteratur

- Andersen, Simon Calmar og Peter B. Mortensen (2009). Policy stability and organizational performance: Is there a relationship? *Journal of Public Administration Research and Theory* 20 (1): 1-22.
- Andrews, Rhys, George A. Boyne, Jennifer Law og Richard M. Walker (2005). External constraints on local service standards: The case of comprehensive performance assessment in English local government. *Public Administration* 83 (3): 639-56.
- Baldersheim, Harald (2003). Økonomistyring og kommunestruktur: Hva påvirker økonomistyringen? Kapitel 6 i Lawrence E. Rose, Per A. Pettersen og Morten Øgård (red.), *Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning*. Oslo: Institutt for Statsvitenskap, Oslo Universitet.
- Blom-Hansen, Jens (2002). Budget procedures and the size of the budget: evidence from Danish local government. *Scandinavian Political Studies* 25 (1): 85-106.
- Blom-Hansen, Jens, Martin Bækgaard og Søren Serritzlew (2014). Tax limitations and revenue shifting strategies in local government. *Public Budgeting & Finance* 34 (1): 64-84.
- Blom-Hansen, Jens, Kurt Houllberg og Søren Serritzlew (2014). Size, democracy, and the economic costs of running the political system. *American Journal of Political Science* 58 (4): 790-803.
- Blom-Hansen, Jens, Marius Ibsen, Thorkil Juul og Poul Erik Mouritzen (2012). *Fra søgn til velferdsproducent. Kommunestyret gennem fire årtier*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Boadway, Robin og Anwar Shah (2009). *Fiscal federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Borge, Lars-Erik (2005). Strong politicians, small deficits: Evidence from Norwegian local governments. *European Journal of Political Economy* 21 (2): 325-44.
- Boyne, George A. (1996). *Constraints, Choices and Public Policies*. London: JAI.
- Boyne, George A. (2002). Concepts and indicators of local authority performance: An evaluation of the statutory frameworks in England and Wales. *Public Money & Management* 22 (2): 17-24.
- Boyne, George A., Oliver James, Peter John og Nicolai Petrovsky (2012). Party control, party competition and public service performance. *British Journal of Political Science* 42 (3): 641-60.
- Brooks, Leah, Yosh Halberstam og Justin Phillips (2016). Spending within limits: Evidence from municipal fiscal restraints. *National Tax Journal* 69 (2): 315-52.
- Bæk, Thomas Astrup, Mikkel Munk Quist Andersen og Steffen Kruse Juul Krahn (2016). *Sanktionslovgivningen og kommunernes økonomiske styring*. København: KORA.
- Elm-Larsen, Rolf (2007). *Forvaltningsrevision: Begreb, teori og proces*. 2. udg. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Flynn, Norman (2012). *Public Sector Management*. 6. udg. London: Sage Publications Ltd.
- Foged, Søren Kjær (2015). En effektevaluering på danske kommuners regnskaber, 2010-2013. *Økonomi & Politik* 88 (1): 57-75.
- Hagen, Terje P. og Signy Irene Vabo (2005). Political characteristics, institutional procedures and fiscal performance: Panel data analyses of Norwegian local governments, 1991-1998. *European Journal of Political Research* 44 (1): 43-64.
- Hansen, Sune Welling, Kurt Houllberg og Lene Holm Pedersen (2014). Do municipal mergers improve fiscal outcomes? *Scandinavian Political Studies* 37, (2): 196-214.
- Heald, David og Christopher Hood (2014). *The Politics of Fiscal Squeeze*. British Academy.
- Houllberg, Kurt (2014). David og Goliat i kassen før lukketid – danske kommuners likviditets- og gældsudvikling op til kommunesammenlægningerne i 2007. *Politica* 46 (2): 237-57.
- Houllberg, Kurt (2016). Økonomiske konsekvenser af kommunalreformen. *Politik* 19 (2): 9-29.
- Houllberg, Kurt og Kræn Blume Jensen (2010). *Kommunernes økonomiske situation og udgiftspolitiske prioriteringer*. København: AKF.
- Ibsen, Marius (2016). Kommunalreformen og kommunernes interne organisering og styring. *Tidsskriftet Politik* 19 (2): 30-54.
- Kousser, Thad, Mathew D. McCubbins og Ellen Moule (2008). For whom the TEL tolls: Can state tax and expenditure limits effectively reduce spending? *State Politics & Policy Quarterly* 8 (4): 331-61.
- Mouritzen, Poul Erik (1991). *Den politiske cyklus: En undersøgelse af vælgere, politikere og bureaukrater i kommunalpolitik under stigende ressourceknaphed*. Aarhus: Politica.
- Mullins, Daniel R. og Bruce A. Wallin (2004). Tax and expenditure limitations: introduction and overview. *Public Budgeting & Finance* 24 (4): 2-15.
- Pallesen, Thomas (2014). Hvad siger teorierne? pp. 42-65 i Peter Munk Christiansen (red.), *Budgetlægning og offentlige udgifter*. København: Hans Reitzel.
- Pollitt, Christopher (2010). Cuts and reforms: Public services as we move into a new era. *Society and Economy* 32 (1): 17-31.
- Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis. New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. 3. udg. Oxford: Oxford University Press.

- Rubin, Irene (2010). *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. 6. udg. Washington, D.C.: CQ Press.
- Serritzlew, Søren (2005). Breaking budgets: An empirical examination of Danish municipalities. *Financial Accountability & Management* 21 (4): 413-35.
- Serritzlew, Søren og Jens Blom-Hansen (2014). Budgetlægning i kommuner og regioner, pp. 170-201 i Peter Munk Christiansen (red.), *Budgetlægning og offentlige udgifter*. 2. udg. København: Hans Reitzel.
- Tovmo, Per (2007). Budgetary procedures and deficits in Norwegian local governments. *Economics of Governance* 8 (1): 37-49.
- Velasco, Andrés (2000). Debts and deficits with fragmented fiscal policymaking. *Journal of Public Economics* 76 (1): 105-25.
- Wildavsky, Aaron B. og Naomi Caiden (2004). *The New Politics of the Budgetary Process*. New York: Pearson/Longman.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2011). *Lov om nedsættelse af statstilskuddet til kommunerne i 2012 ved overskridelse af det aftalte udgiftsniveau for 2011. LOV nr 454 af 18/05/2011*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2010). *Lov om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner. LOV nr 710 af 25/06/2010 (historisk)*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012). *Lov om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner (indførelse af skærpede sanktioner for kommunerne ved overskridelse af budgetterne og mulighed for individuel afregning af det betingede bloktilskud). LOV nr 585 af 18/06/2012 (historisk)*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Pernille Boye Koch og Carina Saxlund Bischoff
Laster og dyder i embedsværk og
forskning – en metodekritisk analyse
af Bo Smith-udvalgets undersøgelser af
embedsværkets overholdelse af regler og
normer

Bo Smith-udvalgets konklusioner om tilstanden i det danske embedsværk har sat markante aftryk i den offentlige debat. Konklusionerne indeholder en klar afvisning af, at der er systemiske fejl i samspillet mellem politikere og embedsmænd, og det fremhæves, at de klassiske embedsmandsnormer efterleves i betydelig udstrækning. Vi gennemgår her de undersøgelser, som konklusionerne hviler på, og afdækker væsentlige brud på forskningskriterierne og metodiske fejlgreb, som svækker validiteten af udvalgets konklusioner. Faktisk kunne dele af datagrundlaget lige så godt tolkes omvendt, når det handler om lovlighedsnormens overholdelse. Det fremgår nemlig, at et bemærkelsesværdigt højt antal embedsmænd er villige til at medvirke til ulovlige handlinger. Vi understreger derfor, at der er behov for flere og bedre undersøgelser for at få relevant viden om normoverholdelse i centraladministrationen.

Med Bo Smith-udvalgets rapport, *Embedsmanden i det moderne folkestyre*, fik vi det seneste bidrag til den eksisterende viden om forholdet mellem politikere og embedsmænd i Danmark. Bo Smith-udvalget (BS)¹ blev nedsat i kølvandet på en række kritisable sager (fx Jægerbogsagen, Christiania-sagen, GGGI-sagen, Zornig-sagen, skattesagen og statsløsesagen), som skabte debat i offentligheden om forholdene i centraladministrationen og etikken i embedsværket. Et af hovedformålene med udvalgets arbejde var at foretage en aktuel analyse af samarbejdet mellem den politiske ledelse og embedsværket, herunder en vurdering af ”om embedsmanden er fulgt med tiden og løser sine opgaver med respekt for gældende regler og normer” (BS, 2015: 14).

Udvalget gennemførte på den baggrund en række empiriske undersøgelser, sammenfattede dem i en rapport og præsenterede under stor offentlig bevågenhed den overordnede konklusion: Der er ikke nogen systemiske fejl i samspillet mellem politikere og embedsmænd, og embedsmandsdyderne har det grundlæggende set godt. Konklusionen er umiddelbart overraskende i lyset af de

nævnte sager og den udbredte offentlige debat om embedsmandssystemet (se fx Koch og Knudsen, 2014; Tynell, 2015; Loft og Rosted, 2016). På den baggrund besluttede vi at se nærmere på rapporten og særligt de data og metoder, som udvalget bygger deres konklusion på.

Det er vigtigt at nævne, at Bo Smith-udvalgets rapport skriver sig ind i en længere række af betænkninger og redegørelser, som de seneste 25-30 år har beskæftiget sig med forholdet mellem ministre og embedsmænd.² Rapporten refererer og sammenfatter disse undersøgelser og inddrager ligeledes relevante resultater fra forvaltningsforskningen på de spørgsmål, som den behandler. Nogle af de spørgsmål, som udvalget tager op, har imidlertid ikke tidligere været genstand for systematiske undersøgelser i Danmark.³ Udvalget præsenterer således resultater, som ikke kan holdes op imod eksisterende viden. På disse områder er Bo Smith-undersøgelserne således særligt værdifulde, men det betyder også, at det er ekstra vigtigt at undersøge grundlaget for de konklusioner, som rapporten præsenterer.

Vi fokuserer i artiklen på to af udvalgets tre selvstændige undersøgelser, nemlig undersøgelsen om udviklingen i antal og fælles karakteristika for de "kritiske sager" og undersøgelsen om embedsmandsnormernes forankring.⁴ På baggrund af den første undersøgelse drager Bo Smith-udvalget den overordnede konklusion, at der ikke er kommet flere problematiske sager siden 1980 (BS, 2015: 20, 43-45), at der ikke er nogen fællesnævner ved sagerne, som peger på tilstedeværelsen af et underliggende problem (p. 49), og at efterfølgende undersøgelser ikke altid har identificeret alvorlige fejl og forsømmelser (p. 48). På baggrund af undersøgelsen om embedsmandsnormerne skriver udvalget, at der ikke er tegn på, at embedsmændene i højere grad end tidligere misligholder deres forpligtelser (p. 49). De klassiske embedsmandsnormer ser ud til at blive efterlevet i betydelig udstrækning, og dette gælder ifølge udvalget i særlig grad lovlighedsforpligtelsen (pp. 197, 239). Udvalget konkluderer dog også, at der er behov for at styrke embedsmændenes kendskab til normerne.

I artiklen vurderer vi de empiriske undersøgelser, som udvalget baserer sine konklusioner på, ud fra fire centrale og alment accepterede forskningskriterier. Vi er opmærksomme på, at udvalgets sammensætning er speciel, idet udvalget både består af medlemmer med en relevant faglig og forskningsmæssig baggrund samt medlemmer med en mere praktisk og erfaringsbaseret viden om politikere og embedsmænd. Også selve rapporten er som genre lidt speciel, idet den fremstår som en blanding af vidensformidling, afrapportering af forskningsresultater og anbefalinger af mere retspolitisk karakter. Når vi alligevel mener, at undersøgelserne bør vurderes ud fra forskningskriterierne, er det, fordi de er designet og gennemført som forskningsstudier, ligesom de indhentede

data indgår i forskningsartikler (se fx Smith og Christensen, 2016 samt Christensen, Wang og Opstrup, 2016), men også fordi Bo Smith-udvalgets konklusioner er med til at etablere vidensgrundlaget for helt principielle diskussioner om embedsværkets rolle i demokratiet. Det er også vigtigt at understrege, at vi ikke foretager en tilsvarende granskning af de dele af rapporten, der har karakter af fx formidling af eksisterende viden eller politiske anbefalinger.

Vi finder en række grundlæggende problemer i undersøgelserne i forhold til følgende forskningskriterier: transparens og replicerbarhed, undersøgelsesvaliditet (overensstemmelse mellem problemstilling og undersøgelsesdesign) og målevaliditet. Endelig sætter vi spørgsmålstegn ved den eksterne validitet. Vi uddyber, hvad der ligger i disse kriterier, og hvilken betydning de har i forbindelse med gennemgangen af undersøgelserne nedenfor. Gennemgangen af materialet viser desuden, at data fra spørgeskemaundersøgelsen på udvalgte punkter kan foranledige helt andre konklusioner end dem, Bo Smith-udvalget drager.

Strukturen i artiklen er som følger. Efter en kort præsentation af det tilgængelige datamateriale vil vi diskutere grundlaget for den talmæssige opgørelse af "antal kritiske sager". Der rejses kritik af den anvendte optællingsmetode, og ved om det i praksis er muligt at lave valide opgørelser af denne type. I forhold til fællestræk ved sagerne savnes en systematisk transparent analyse af sagerne, idet det ikke angives, hvilke karakteristika ved sagerne der er undersøgt, og hvordan de er klassificeret. Centrale karakteristika synes desuden at være helt udeladt af analysen. Endeligt sættes der spørgsmålstegn ved opgørelsen af sagernes konsekvenser.

I den anden del af artiklen beskæftiger vi os med den spørgeskemaundersøgelse, som danner grundlag for konklusionerne om embedsmænds kendskab til og anvendelse af de klassiske embedsmandsnormer. Først ses på det overordnede undersøgelsesdesign og stikprøven, hvorefter der fremlægges en kritik af spørgeskemaet, hvor der peges på problematiske fejlgreb i formuleringen af både spørgsmål og "vignetter", som svækker anvendeligheden af store dele af datamaterialet.

Til sidst sammenfattes resultaterne af vores undersøgelse, det diskuteres hvilke implikationer den har for vores viden om feltet, og hvilke behov der er for yderligere undersøgelser.

Tilgængeligt datamateriale

Selve rapporten og dens bilag udgør en vigtig del af datagrundlaget. I forhold til undersøgelsen vedrørende de "kritiske sager" har vi kun haft det datamateriale, som er offentliggjort i selve rapporten, hvilket er en liste over de i alt

49 sager, som i perioden 1980-2015 har været gjort til genstand for særlige undersøgelser (BS, 2015: 289-290, bilag 6). I forhold til undersøgelsen af embedsmandsnormernes forankring, har vi været så heldige, at udvalget har stillet datasættet fra spørgeskemaundersøgelsen til vores rådighed. Det er vi meget taknemlige for, da det har muliggjort videre efterprøvning af resultaterne.

Bo Smith-udvalget har også afholdt interview og høringer med mere end 130 nuværende og forhenværende politikere, embedsmænd, forskere og medierepræsentanter. Det fremgår af rapporten (BS, 2015: 20), at interview og høringer er afrapporteret skriftligt til udvalget, og at ”vigtige pointer fra interviewene er indsat som citater i teksten” (BS, 2015: 168). Det er i bilag til rapporten angivet navnene på deltagere i høringer og interview, og der er også optrykt et skriftligt diskussionsoplæg. Desværre sammenfattes og præsenteres *resultaterne* af disse høringer og interview ikke i nogen systematisk form.⁵ Vi har endvidere ikke haft mulighed for at se materialet, som offentligheden (og andre forskere) er forment adgang til med henvisning til, at de deltagende er sikret anonymitet. Vi kan derfor ikke vurdere denne del af udvalgets undersøgelse og dens betydning for dets konklusioner.

Undersøgelsen af kritiske sager siden 1980

Bo Smith-udvalget begrundede denne undersøgelse med, at der i den offentlige debat om centraladministrationen synes at være taget udgangspunkt i antagelser om, at der er kommet mange flere sager, at der er en fælles rød tråd i sagerne, og at de er blevet mere alvorlige. Derfor vil udvalget se på de kritiske sager i et lidt længere tidsperspektiv med henblik på at teste disse antagelser.

Udviklingen i antallet af sager

Den centrale metodiske problematik i forhold til optællingen af antal kritiske sager er spørgsmålet om målevaliditet, som refererer til sammenhængen mellem det begreb, man gerne vil udtale sig om, og den empiriske måling, der foretages. Høj målevaliditet fordrer en præcis og relevant definition af det begreb, man vil undersøge, og en klar overensstemmelse mellem dette begreb og den empiriske måling som foretages (se Adcock og Collier, 2001; Gerring, 2012: 155ff). Målevaliditeten er fundamental for vores evne til at drage konklusioner på baggrund af vores data og analyser (Johnson, Reynolds og Mycoff, 2008: 118).

I denne sammenhæng vil udvalget gerne vide noget om omfanget af fejl og forsømmelser i centraladministrationen, altså omfanget af sager, hvor centrale normer er blevet tilsidesat. Det er imidlertid kun muligt at tælle det antal sager, som bliver offentligt kendt, mens andre sager ikke bliver opdaget, og omfanget

af sådanne uopdagede sager – også kaldet ”mørketallet” – er selvsagt vanskeligt at gisne om og kan variere over tid (se også Christensen, 1996: 256 ff).

Det er efter alt at dømme en kompleks cocktail af faktorer, der afgør, i hvor høj grad problematiske sager kommer til offentlighedens kendskab, herunder omfanget af lækager/whistleblowing, udviklingen i adgangen til aktindsigt, mediernes ressourcer til undersøgende journalistik, hvorvidt de relevante sager handler om kontroversielle ministre eller politikområder mv. Det er helt uklart, hvilken rolle det reelle antal fejl faktisk spiller for det kendte tal. Man kan derfor med god grund hævde, at det er meningsløst at udtale sig om udviklingen i det samlede omfang af kritiske sager på baggrund af en opgørelse af de offentligt kendte sager. Bo Smith-udvalget er opmærksom på problemet, når de anfører, at udvalgets afdækning ikke kan ”tage højde for eventuelle problemsager, som af forskellige grunde går ’under radaren’” (BS, 2015: 42).

Bo Smith-udvalget vælger alligevel at foretage en optælling af ”skandalesager” i perioden 1980-2015. Men man indfører et yderligere kriterium, idet man kun medregner de sager, som har været genstand for en særlig officiel *undersøgelse*. Udvalgets begrundelse for denne fremgangsmåde er en henvisning til, at ”det er ifølge forholdets natur umuligt at vurdere, men det forekommer ikke sandsynligt, at der skulle være en sådan underskov af sager med en anden udvikling end i de sager, der gennem perioden er blevet genstand for undersøgelser. Udvalget har endvidere noteret sig, at hverken ombudsmandens udtalelser eller Rigsrevisionens beretninger giver grundlag for en slutning i denne retning” (BS, 2015: 43), hvilket dog vanskeligt kan ses som et argument, idet Ombudsmanden og Rigsrevisionen jo også i vid udstrækning baserer deres arbejde på sager, der allerede er kommet frem i offentligheden.

Den vigtigste afgrænsning i optællingen – udover den tidsmæssige – er, at udvalgets undersøgelse kun omfatter sager, som har været genstand for *særlige undersøgelser*, dvs. dommerundersøgelser, undersøgelseskommissioner, advokatundersøgelser, undersøgelser i parlamentarisk regi samt undersøgelser i form af udvalg, arbejdsgrupper, revisorundersøgelser, tjenstlige undersøgelser mv. Dette betyder imidlertid, at selv kendte ”problemsager” ikke indgår i optællingen. Af velkendte sager, som ikke indgår i Bo Smith-udvalgets undersøgelse, kan fx nævnes Eritrea-sagen, sagen om overbetaling af privathospitaler, lækagesagen vedrørende jægerkorpset og sagen om hemmelige CIA-overflyvninger af Grønland (Koch og Knudsen, 2014). Heller ikke de sager, som journalist Jesper Tynell afdækkede i Beskæftigelsesministeriet, og som indbragte ham Cavling-prisen, er med i opgørelsen (Tynell, 2015).⁶

Problemet med kun at inddrage sager, som har været genstand for en offentlig undersøgelse, er, at dette antal i udpræget grad er afhængigt af de givne

politisk-parlamentariske forhold i den relevante periode (jf. Christensen, 2006: 258). Hvorvidt der skal nedsættes en undersøgelseskommission eller iværksættes andre særlige undersøgelser er først og fremmest en politisk beslutning, der forudsætter en velvilligt indstillet regering eller et politisk pres fra et flertal i Folketinget. Da man i 1999 vedtog lov om undersøgelseskommissioner, besluttede man ikke – som fx Europarådet anbefaler i resolution 1601, guideline 2.2.8 – at indbygge en mindretalsbeskyttelse, så et kvalificeret mindretal i Folketinget kan kræve en undersøgelseskommission nedsat. Heller ikke andre undersøgelsesformer kan kræves af et parlamentarisk mindretal. Dette betyder, at i perioder med mere stabile flertalskonstellationer – som fx årene 2002-2011, hvor VK-regeringen havde DF som fast støtteparti – vil problematiske sager ikke nødvendigvis blive undersøgt.

Bo Smith-udvalget er for så vidt opmærksom på denne svaghed ved sin egen opgørelse, idet man anfører, at ”der kan være sager, som ud fra en substantiel vurdering kan være potentielt lige så alvorlige, men som ikke bliver gjort til genstand for en sådan undersøgelse, fordi der ikke er politisk tilslutning til det” (BS, 2015: 42) og senere anerkender, at ”det lave antal sager i perioden 2001-2010 skal med stor sandsynlighed ses i lyset af den daværende regerings meget stabile forhold til sit parlamentariske grundlag.”

Det bemærkelsesværdige er imidlertid, at disse erkendelser ikke ændrer ved Bo Smith-udvalgets konklusioner. For eksempel angives det i hovedoverskriften: ”Der er ikke kommet flere sager” og med fed skrift i afslutningen af afsnittet anføres følgende:

Samlet set er konklusionen, at der siden 1980 nok har været udsving i antallet af sager, der er undersøgt, men at der ikke er kommet flere sager end tidligere. Det er naturligvis muligt, men efter udvalgets vurdering ikke videre sandsynligt, at der reelt er en vækst i antallet af sager, men at relativt færre bliver undersøgt. Det er i den forbindelse væsentligt at være opmærksom på, at nutidens ministre i meget høj grad er eksponerede over for såvel Folketingets stående udvalg som medierne.⁷

Problemerne med målevaliditeten i denne del af undersøgelsen er så alvorlige, at det sætter spørgsmålstegn ved udvalgets konklusion. Antallet af sager, som har været genstand for en offentlig undersøgelse, kan ikke tages som et validt mål for omfanget og udviklingen af sager, hvor der er sket brud på embedsmandsnormerne.⁸

Er der en rød tråd i sagerne?

I den næste del af undersøgelsen stiller udvalget et mere kvalitativt orienteret spørgsmål (BS, 2015: 38): ”Er der et mønster i sagerne med hensyn til, hvilken slags problemer sagerne handlede om, hvilke konklusioner undersøgelserne kom frem til, og hvilke konsekvenser de fik?” Formålet er at afdække, om sagerne udtrykker et fælles underliggende problem, altså om der går en rød tråd gennem sagerne.

Udvalgets svar er her ganske entydigt: Der er ikke nogle særlige fællestræk i sagerne, der ”har beskæftiget sig med vidt forskellige konkrete problemstillinger og berørt mange grene af den statslige forvaltning” (BS, 2015: 45). Nogle sager har handlet om korrekt og fyldestgørende information af Folketinget, men langt fra alle. Nogle sagsforløb har udspillet sig i betydelig afstand fra det ministerielle hierarki, andre ikke. Udvalget pointerer også, at i det omfang undersøgelserne har givet anledning til kritik, har kritikken – med statsløsningen som en nylig undtagelse – ikke rettet sig mod samspillet mellem ministre og embedsmænd. Endelig konkluderer man, at de gennemførte særlige undersøgelser ”i et vist omfang, men langt fra altid, har fundet, at der var begået fejl og forsømmelser i de undersøgte myndigheder. Der er ikke over tid nogen tendens i udviklingen” (BS, 2015: 48).

Et afgørende problem i denne del af undersøgelsen er den manglende replicerbarhed og transparens. Replicerbarhed er et af de mest fundamentale forskningskriterier og indebærer, at analysemetoder og procedurer for dataindsamling og -behandling ekspliciteres, således at andre forskere har mulighed for at gentage undersøgelsen. Transparens sikrer, at man kan følge processen, der leder fra data til konklusion (se blandt andre Andersen, 2012: 97; Gerring, 2012: 92-95). Hvordan de undersøgte sager er klassificeret og ud fra hvilke karakteristika, beskrives dog hverken i hovedrapporten eller i bilagsmateriale. Der er derfor ikke transparens i forhold til, hvordan undersøgelsens data leder til konklusionen. Når analysen ikke fremlægges, er det umuligt at vurdere og efterprøve konklusionen.

Et andet centralt problem berører princippet om undersøgelsesvaliditet, dvs. spørgsmålet om, hvorvidt der er tilstrækkelig overensstemmelse mellem en undersøgelse og dens problemstilling (se blandt andre Gerring, 2012: 95 ff). Det handler grundlæggende om, hvorvidt den empiriske undersøgelse er designet til at kaste lys over den teori eller problemstilling, man ønsker at belyse. Man kan således lave en valid empirisk undersøgelse, hvor resultaterne alligevel ikke giver mulighed for hverken at be- eller afkræfte de hypoteser eller den teori, der er baggrunden for undersøgelsen. Hvis man fx er interesseret at få afdækket folkeskolereformens betydning for læring og laver en state-of-the-art undersø-

gelse af børns trivsel i skolen før/efter reformen, så vil resultaterne kun være perifert relevante. Man argumenterer måske for, at trivsel er væsentlig for læring, men hvis ikke man undersøger læring direkte, så står man med et resultat, som ikke besvarer det spørgsmål, som er stillet.

Et vigtigt baggrundstæppe for udvalgets arbejde er debatten om, hvorvidt de kritiske sager er et udtryk for, at politiske hensyn i stigende grad trumfer de klassiske embedsmandsdyder (se fx BS, 2015: 225). Men i stedet for at se på, om dette aspekt er en fællesnævner ved sagerne, er det tilsyneladende kun andre træk ved sagerne, der undersøges. For eksempel har udvalget set på, om sagerne berører problematisk sagsbehandling eller bevillingsspørgsmål (altså på sagens konkrete "emne" eller type af forvaltningssag), om de undersøgte forløb har været tæt på ministeren eller længere fra det ministerielle hierarki, eller om spørgsmålet om embedsmændenes konkrete rådgivning af ministeren og spørgsmålet om ministrenes information til Folketinget har været dominerende temaer.⁹ Ud fra disse kriterier konkluderer udvalget så, at der er stor spredning i sagerne, og at det "ikke i særlig grad er bestemte typer problemstillinger, som bringer embedsmændene i uføre" (BS, 2015: 49).

Udvalget medgiver dog, at "ser man på de seneste i rækken af sager, har langt de fleste haft et politisk element", men man går ikke videre med at undersøge, om dette også betyder, at politiske hensyn har trumfet klassiske embedsmandsdyder. Det er mærkeligt, at udvalget ikke undersøger dette potentielle fælles-træk, idet man i et af rapportens indledningskapitler om kritikken i kølvandet på sagerne anfører, at "Kritikken er formuleret i forskellige varianter, men fælles for dem er den opfattelse, at funktionen som politisk-taktisk hjælper er kommet til at dominere, så fagligheden ligger under for politiske hensyn" (BS, 2015: 33).

Det er ikke muligt på det foreliggende grundlag at acceptere udvalgets konklusion om, at der ingen fælles rød tråd er i de undersøgte sager. Betingelserne for replicerbarhed og transparens er ikke opfyldt, så vi kan ikke følge, hvorledes data og analyse leder frem til konklusionen. Derudover er der et problem med undersøgelsesvaliditeten (overensstemmelsen mellem problemstilling og undersøgelsesdesign), idet udvalget tilsyneladende har undladt at undersøge det mulige fælles-træk, at politiske hensyn trumfer embedsmandsnormerne. Denne undladelse betyder øget risiko for type II fejl (eller med andre ord: *missing mountains*), hvor man drager en fejlagtig slutning om, at der ikke er et problem.

Hvor alvorlige konsekvenser fik undersøgelse?

Udvalget gennemgår endelig de gennemførte undersøgelses resultater med henblik på at få et overblik over, hvor alvorlige konsekvenser de fik. De kon-

kluderer, at undersøgelserne langt fra altid har fundet fejl og forsømmelser, og at de kun i begrænset omfang har ført til retlige sanktioner mod de involverede embedsmænd og andre involverede (BS, 2015: 48-49). Dette bruger udvalget som en indikator på, om der er alvorligere problemer i embedsværket, hvilket umiddelbart kan synes rimeligt nok.

Det kan dog indvendes, at man med lov om undersøgelseskommissioner i 1999 fik cementeret et system for undersøgelser, der opererer med meget omfattende retssikkerhedsgarantier for de involverede ministre og embedsmænd, og som også er forpligtet af en ganske markant sikkerhedsdoktrin, når det kommer til at drage mere håndfaste konklusioner om embedsmænds og – særligt – ministres ansvar. En sikkerhedsdoktrin, der forpligter undersøgelseskommissionen til at være forsigtig i forhold til konklusioner om enkeltpersoner (Henrichsen, 2015: 30 ff; Justitsministeriet, 2014: 58-63).

Udover sikkerhedsdoktrinen betød lov om undersøgelseskommissioner også, at de involverede ministre og embedsmænd blev udstyret med omfattende retssikkerhedsgarantier i forbindelse med afhøringerne i en undersøgelseskommission (Betænkning 1315: 15, 103-104), således at de reelt har en beskyttelse, der svarer til den, man som sigtet har i en egentlig straffesag. Det betyder blandt andet, at de involverede ikke har pligt til at udtale sig under vidnepligt, hvis de hermed risikerer at skade deres egen sag og risikerer straf (forbuddet mod selvinkriminering) (Talevski et al., 2002: 104-105). Alle får i øvrigt også tildelt bisidder (advokater), som rådgiver dem i forbindelse med afhøringer og processen i undersøgelseskommissionen i øvrigt. Disse udførlige retssikkerhedsgarantier indebærer, at der ofte forekommer ganske mange modstridende forklaringer om de relevante begivenhedsforløb, og at der ofte henvises til, at de implicerede ikke kan huske, hvad der mere konkret foregik.

Sikkerhedsdoktrinen kombineret med manglen på vidnepligt (begge elementer indført ved lov nr. 357 af 2. juni 1999) betyder, at undersøgelserne (i det omfang der er tale om egentlige undersøgelseskommissioner) efter 1999 har haft svært ved at nå frem til mere alvorlige og håndfaste konklusioner, nok også sværere end førhen. Dette har direkte betydning for troværdigheden af Bo Smith-udvalgets konklusioner om, hvor alvorlige forhold undersøgelserne af de seneste års skandalesager har afdækket.

Ud fra udvalgets egne optællinger kunne man lige såvel have fokuseret på, at der – på trods af de begrænsede muligheder for at komme med håndfaste konklusioner om enkeltpersoners ansvar – blev påvist fejl og forsømmelser i knap halvdelen af sagerne i perioden 1999-2015 (48 pct.), mens det kun var tilfældet for 40 % af sagerne i perioden 1980-1999. Eller at undersøgelserne blev fulgt op med yderligere procedure med henblik på retlig ansvarsplacering i 23 pct. af

sagerne i den tidlige periode (1980-1999), mens dette var tilfældet for 48 pct. af sagerne i den seneste periode (1999-2015) (BS, 2015: 48 (tabel 4.2.)).

Igen er det dog uigennemskueligt, hvad udvalget baserer sin analyse på, og hvilke kategoriseringer, skøn og vurderinger der er foretaget for de enkelte sagers vedkommende. Der er med andre ord også her problemer i forhold til replicerbarhed og transparens-kriterierne. Der fremlægges ingen steder i rapporten en oversigt over, hvordan de i alt 49 sager, som udvalget inddrager i sin undersøgelse, er klassificeret i forhold til det afgørende kriterium om, hvorvidt undersøgelsen påviste fejl og forsømmelser, og om der efterfølgende blev iværksat yderligere undersøgelser eller draget konsekvenser.

Pointen i denne sammenhæng er ikke at fremføre argumenter for, at der nødvendigvis er blevet flere alvorligere sager, men derimod at problematisere grundlaget for Bo Smith-udvalgets opførelser og den dertil knyttede konklusion. Når udvalget således konkluderer, at de seneste års sager ikke giver grundlag for at hævde, at embedsmændene i højere grad end tidligere misligholder deres forpligtelser, eller at det i særlig grad er bestemte typer problemstillinger, der bringer embedsmændene i uføre, er denne konklusion ikke tilstrækkeligt videnskabeligt underbygget.

Undersøgelsen af udbredelsen af de klassiske embedsmandsnormer

Udvalget har gennemført selvstændige empiriske undersøgelser af ”embedsmænds kendskab til og tolkning af normerne for korrekt embedsmandsadfærd” (BS, 2015:168). Som tidligere nævnt fokuserer vi her på spørgeskemaundersøgelsen blandt embedsmænd på sagsbehandler- og mellemliderniveau i seks ministerier. I alt 3795 embedsmænd fik spørgeskemaet, og der indkom 2611 besvarelser (68,8 pct.). Baggrunden for valget af de seks ministerier begrundes ikke i rapporten, og det kan ikke afvises, at dette valg af population for undersøgelsen kan have indflydelse på generaliserbarheden af resultaterne. Med andre ord antages det, at embedsmænd i de seks ministerier ikke afviger i deres svarmønstre fra ansatte i andre ministerier, når undersøgelsens resultater anvendes til at sige noget om embedsmænd generelt. Det er usikkert, om dette er en korrekt antagelse, men vi har ikke mulighed for at efterprøve den.

Der kan også peges på det potentielt problematiske i, at alle ansatte i ministerierne var inkluderet i populationen (gruppen af mulige *respondenter*) til spørgeskemaundersøgelsen. Problemet med dette er, at de stillede spørgsmål slet ikke er relevante for alle typer ansatte. De fleste spørgsmål fordrer, at man sidder med ministerbetjening, analyse- og policy-opgaver eller sagsbehandling. En gennemgang af materialet viste imidlertid, at stikprøven indeholdt 28 pct.

ansatte med andre stillingsfunktioner end disse, herunder beskæftigede 9 pct. sig med intern økonomistyring og administration, og 19 pct. med forskellige typer IT, konsulentopgaver, laboratoriefunktioner mv. 70 respondenter bemærker selv uopfordret, at de ikke oplever at kunne give relevante svar på de stillede spørgsmål. Vi vender tilbage til dette spørgsmål i sidste afsnit.

Spørgeskemaets udformning – kendskab til normerne

Formålet med spørgeskemaundersøgelsen er at kortlægge ”embedsmændenes kendskab til og deres individuelle tolkning af normerne for korrekt embedsmandsadfærd, når de blev stillet i en situation, der involverede dem i rådgivning af ministeren, og hvor de skulle afveje lydhørhedskravet over for lovligheds-, sandheds- og faglighedskravet” (BS, 2015: 172).

I den ene del af spørgeskemaet søger man at afdække embedsmændenes normkendskab ved at spørge på følgende måde:

Hvilket af nedenstående udsagn er du mest enig i?

”Jeg kender til normerne for embedsværkets rådgivning og bistand, og de kan oftest guide mig, når der opstår dilemmaer eller svære sager, som jeg skal tage stilling til”

eller

”Jeg konsulterer min nærmeste chef, når jeg bliver mødt af svære dilemmaer eller problemstillinger, og vi sparrer om, hvilke løsninger, der kan bringes i anvendelse”

Ud fra et surveymetodisk synspunkt kan man pege på flere problemer ved spørgsmålet. For det første er de to relevante udsagn, som respondenterne skal vælge imellem, flerdimensionelle/tvetydige. Det er ved udformning af spørgeskemaer yderst problematisk, hvis respondenter bliver bedt om at svare på spørgsmål eller tilkendegive en holdning til udtalelser, som indeholder mere end ét enkelt udsagn (Converse og Presser, 1986: 13; se også Olsen, 2006: 26). Der opstår nemlig den situation, at respondenterne kan blive forvirret over, hvad der præcis spørges til: det ene, det andet eller begge to? Det umuliggør samtidig en meningsfuld fortolkning af svarene.

I den første af de to udtalelser, som embedsmændene skal tage stilling til, er der to forskellige udsagn. Det første går på normkendskabet (”jeg kender til normerne”), og det andet om man oplever disse normer som handlingsanvisende i vanskelige situationer (”og de kan oftest guide mig, når der opstår dilemmaer eller svære sager, som jeg skal tage stilling til”). Problemet er her, at det er fuldt ud muligt at kende til normerne og samtidig *ikke* mene, at de kan

“guide” i en vanskelig sag. Det er ikke blot to udsagn, men to udsagn som ikke er logisk forbundne.

Den anden udtalelse inkluderer også to forskellige udsagn. Det første går på, hvorvidt man rådfører sig med sin nærmeste chef (“Jeg konsulterer min nærmeste chef”), og det andet hvorvidt man sparrer med sin chef om valget af løsninger (“og vi sparrer om, hvilke løsninger, der kan bringes i anvendelse”). Problemet er, at man godt kan gå til sin nærmeste chef, når man står i et dilemma, men ikke opleve at der finder en ”sparring” sted og derfor fravælge enighed i udsagnet på det grundlag.

Derudover er det et problem, at respondenterne skal vælge mellem to udtalelser, som ikke er enten modsætninger eller gensidigt udelukkende. Hvis man havde valgt udtalelser, som stod i modsætningsforhold – fx én som udtrykker, at man kender normerne, og én hvor man udtrykker tvivl om normerne – så kunne man bruge svarene til at vurdere, i hvilket omfang embedsmændenes *oplever* at have kendskab til normerne. Men man kan sagtens kende normerne og alligevel ønske at konsultere sin chef. Formuleringen ”svære dilemmaer eller problemstillinger” tyder på situationer, hvor det netop er vanskeligt at træffe en selvstændig afgørelse, og på den baggrund forekommer det vel meget naturligt, at over 80 pct. af respondenterne i hierarkiske organisationer vælger det andet alternativ.

Udformningen af spørgeskemaet, hvor embedsmændene er blevet bedt om at vælge mellem disse to udsagn, giver derfor efter vores opfattelse slet ikke mulighed for at drage meningsfulde konklusioner om embedsmændenes normkendskab.

I Bo Smith-rapporten bliver resultatet imidlertid anvendt til at konkludere, at ”kun 17 pct. af de embedsmænd, der har besvaret udvalgets spørgsmål oplyser, at de kender normerne for rådgivning og bistand ...” (BS, 2015: 173). Senere sammenfattes det, at ”kun et mindretal af embedsmændene giver udtryk for at kende normerne så godt, at de selv ser sig i stand til at tage stilling i de beskrevne dilemmasituationer. De rådfører sig i stedet med deres umiddelbart overordnede”. Og i resuméet konkluderes, at ”der på dette felt er både et behov for og en betydelig efterspørgsel efter at styrke embedsmændenes kendskab til de grundlæggende spilleregler for deres politiske bistand og rådgivning”.

Problemet med disse konklusioner er imidlertid for det første, at vi slet ikke har fået besvaret det opstillede spørgsmål om embedsmændenes kendskab til normerne. For det andet kan man ikke sige noget generelt om, hvorvidt embedsmændene forlader sig mere eller mindre på egen tolkning af normer og implikationer eller støtter sig til deres chefer, fordi det er rent faktisk ikke det, som er blevet undersøgt.

Udover disse meget grundlæggende problematiske forhold vedrørende spørgsmålsformulering og svaralternativer er det bekymrende, at der ikke er valgt en mere relevant metode til at undersøge normkendskabet på. Hvis man gerne vil have en valid måling af ”viden”, er det en tvivlsom metode at spørge de relevante personer direkte til, om de besidder denne viden. Svaret bliver reelt, om embedsmændene oplever/vurderer, at de har kendskab til normerne for rådgivning og bistand – ikke om de rent faktisk har det. Særligt i situationer hvor respondenter oplever et vist pres – fx grundet sociale normer – for at give et bestemt svar, undermineres validiteten af spørgeskemaundersøgelsen. Der opstår en *social-desirability bias*, altså respondenter har en tendens til at give ønskværdige snarere end sande svar (Krumpal, 2012; Fisher, 1993) om deres kendskab til normer for arbejdet.

Vignetter – embedsmandsnormer i praksis

Udvalgets forfattere skriver selv, at spørgeskemaer ikke er det bedste redskab til at kortlægge viden om og efterlevelse af embedsmandsnormer, idet fx grundige casestudier via dybtgående interview eller omfattende aktstudier ville være mere egnede (BS, 2015: 176), men dog meget ressourcekrævende og vanskelige at generalisere ud fra. Derfor har man i stedet valgt den såkaldte vignetmetode. Vignetter er korte beskrivelser af virkelighedstro situationer, hvor respondenterne bedes om at angive, hvordan de ville handle i den skitserede situation. Metoden er således velegnet til at ”afdække normative forestillinger i professionelle grupper”, som udvalget skriver (BS, 2015: 177). Et helt centralt problem for undersøgelser af normer i spørgeskemaundersøgelser er nemlig, at respondenter vil have en tendens til svare, som de mener de ”bør” svare ud fra gængse normative forestillinger, snarere end at ærligt give udtryk for de holdninger og den adfærd, de faktisk har. Denne social desirability bias vanskeliggør undersøgelser af denne type. Vignetter er en måde, at få respondenterne til i højere grad at svare ærligt i forhold til direkte spørgsmål, der går på holdning til og overholdelse af normer. Man kan dog naturligvis ikke helt undgå denne bias.

De syv scenarier, som opridses i vignetterne, beskriver udvalget som ægte dilemmaer, ”der har en sådan karakter, at man ikke uden videre kan give et entydigt svar.” De ”beskriver hypotetiske situationer, hvor de forskellige normer trækker i hver sin retning.” Vignetterne skitserer situationer, som bringer normerne om lovlighed, faglighed og sandhed i forvaltningen i spil. Alle vignetterne afsluttes med et spørgsmål om, hvorvidt man ville medvirke til eller udføre en given handling, som den foregående tekst har angivet karakteren af. Der er fire svarkategorier (se nedenfor).

Vignetmetoden åbner nogle meget interessante muligheder for at afdække holdninger, normer og viden, men desværre betyder den aktuelle udformning af vignetterne, at man ikke i tilstrækkelig grad får mulighed for at besvare det, som er undersøgelsens spørgsmål, nemlig ”i hvilket omfang embedsmændene i det daglige efterlever normerne, når de på den ene eller anden måde medvirker til ministerrådgivning og -bistand” (BS, 2015: 176).

Formuleringen af de enkelte vignetter

De to første vignetter, vi vil diskutere (V3 og V5), berører normen om *lovlighed*. For at give et generelt indtryk af vignetternes form citeres disse to dilemmaer i deres helhed:

Figur 1:

Lovlighed

V3: Din minister ønsker meget hurtigt at få ændret nogle regler på det område, du arbejder med. Han mener, at det kan klares ved en bekendtgørelse. Din afdeling vurderer, at det kræver en ændring af loven, da der ikke er tilstrækkelig klar hjemmel til at udstede bekendtgørelsen. Ministeren mener imidlertid, at sagen er for lille til at ulejlige Folketinget med og fastholder, at ændringen må kunne foretages i bekendtgørelsesform. Vil du medvirke til det?

V5: Du behandler en konkret sag og får besked om, at din minister gerne ser, at ansøgeren får medhold. Det er åbenbart fra mediedækningen af sagen, at der er stor offentlig sympati for en sådan løsning, og at ministeren vil komme i strid modvind ved et afslag. Loven og praksis giver efter din vurdering ikke mulighed for at nå det ønskede resultat. Vil du medvirke til at give tilladelsen?

Figur 2:

Svarmuligheder for alle vignetter

1. Ja, uden forbehold
2. Ja, men jeg vil rejse mine betænkeligheder/forbehold over for min leder
3. Kun efter direkte ordre, og jeg vil advare min leder utvetydigt
4. Jeg vil sige klart fra og ikke medvirke

Den måde, lovlighedsvignetterne er udformet på, er dog ikke helt så dilemmafyldt, som udvalget giver indtryk af i sin beskrivelse af vignetternes indhold. Begge scenarier repræsenterer situationer, hvor embedsmænd bør sige nej til at medvirke. Vi har ladet to professorer i forvaltningsret fra Københavns Universitet (Michael Gøtze og Carsten Henrichsen) vurdere de to vignetter, og begge

udtaler, at der ikke er nogen tvivl om, at handlingen er ulovlig, og at embedsmændene derfor skal sige fra. Det er naturligvis korrekt, at loyalitetspligten her kommer i konflikt med lovlighedspligten, men vejledningen i den skitserede situation er ifølge begge professorer klar; nemlig at lovlighedspligten ikke bør vige for politisk loyalitet, og at det derfor vil være helt forkert at vælge svarmulighed 1 eller 2.¹⁰ Det er i lyset heraf problematisk, at Bo Smith-udvalget tilsyneladende ikke anerkender, at de to skitserede situationer har et juridisk korrekt svar, idet udvalget konsekvent karakteriserer alle vignetter som dilemmaer hvor ”forskellige normer trækker i forskellig retning”.

Anderledes forholder det sig med de vignetter, som vedrører *sandheds-* og *faglighedsnormerne* (de resterende fem vignetter). Her er de beskrevne situationer langt mere komplekse og tvetydige. For eksempel handler en af sandhedsvignetterne (V4) om, at en redegørelse til Rigsrevisionen indeholder ”de relevante oplysninger” men i embedsmandens vurdering fokuserer ”noget ensidigt” på de positive sider af ministerens rolle på bekostning af de negative sider. Vignetten skitserer således en situation, hvor der ikke er en klar konflikt med sandheden (ingen løgne), men hvor præsentationen vinkles og dermed ikke fremstår neutral. I de resterende vignetter er der heller ikke en (lige så) klar konflikt mellem det politiske ønske og den relevante grundnorm.

Det kan måske forekomme besynderligt, at vi her begiver os ud i egne fortolkninger af, hvordan dilemmaerne bør fortolkes og besvares. Det skyldes imidlertid, at udvalget ikke selv redegør for, hvad der er korrekt embedsmandsadfærd i de skitserede situationer. Man beder altså embedsmænd om at forholde sig til en række fiktive situationer for at få information om deres anvendelse af embedsmandsnormerne i praksis, men man giver ikke efterfølgende nogle retningslinjer for, hvordan de burde agere. Alligevel anvendes vignetundersøgelsen til at drage konklusioner om, hvorvidt embedsmændene forstår at anvende normerne i praksis.

Efter vores opfattelse er det kun lovlighedsvignetterne, der egner sig til at vurdere embedsmændenes evne til at anvende relevante normer. Disse vignetter kan teste embedsmændenes faktiske kendskab til og villighed til at efterleve lovlighedsnormen, mens der for de andre vigneters vedkommende ikke kan drages klare konklusioner vedrørende kendskabet til og anvendelsen af fagligheds- og sandhedsnormen. Da vignetterne ikke beskriver samme niveau af konflikt med grundnormen, kan svarene på dem ikke sammenlignes på en meningsfuld måde.

Der er således ikke belæg for at konkludere, at ”der er en iøjnefaldende forskel i embedsmandens oplevelse af hhv. lovligheds-, fagligheds- og sandhedspligten” (BS, 2015: 181), da forskellene mellem vignetterne umuliggør en

sådan sammenligning. Udvalget anerkender selv, at ”dette skyldes delvis, at vignetterne er formuleret, så der kan argumenteres for at lægge vægt på lydhørheden, uden at de går ud over pligten til at tale sandt og pligten til at sikre et godt fagligt grundlag” (BS, 2015: 182). Det vil sige, udvalget erkender selv, at vignetterne ikke kan sammenlignes men lader ikke denne erkendelse slå igennem i deres konklusioner.

Også den anden centrale konklusion, nemlig at ”embedsmanden er således meget tilbageholdende med at tilsidesætte lovlighedskravet”, kan der sættes spørgsmålstejn ved. Ser man nærmere på data på dette spørgsmål, vil det være mere oplagt at drage den stik modsatte konklusion. Selv hvis en forsigtig tilgang vælges (dvs. både svar 3 og 4 accepteres som juridisk korrekte), så er der 26,9 pct. af embedsmændene, som svarer forkert på vignette 3, og 9,8 pct. som svarer forkert på vignette 5. Det betyder med andre ord, at de direkte ville medvirke til en ulovlig handling. Dette forekommer at være en foruroligende høj andel også set i lyset af en forventning om social desirability bias i svarene, som betyder, at en højere andel vil angive det normativt ønskelige svar, selvom det ikke nødvendigvis afspejler, hvordan de ville handle i virkeligheden. Vi ser nærmere på svarene på lovlighedsvignetterne i det næste afsnit.

Nærmere undersøgelse af lovlighedsnormen

Det kan bemærkes, at stikprøven af ansatte i centraladministrationen som udgangspunkt ikke skelner mellem embedsmænd med relevante funktioner (fx ministerbetjening, analyse- og policyopgaver samt sagsbehandling) og embedsmænd med irrelevante funktioner i forhold til de skitserede dilemmaer (fx IT-support, laboratoriearbejde og visse konsulentfunktioner). Det kunne derfor tænkes, at de høje andele forkerte svar om lovlighedsnormen skyldes svar fra respondenter, som ikke sidder i relevante stillingsfunktioner og dermed ikke kan forventes at kende pligterne. Vi gennemgik derfor datasættet og sorterede respondenter fra, som ikke har relevante arbejdsopgaver, og gentog analyserne med kun de relevante respondenter. Resultaterne af de nye analyser, hvor antal besvarelser på begge vignetter er reduceret med cirka 20 pct., er gengivet i tabel 1. Tabel 1 præsenterer andelen af respondenter, der giver svar, som ikke er juridisk korrekte (dvs. angiver svarmulighed 1 eller 2). Tabellen indeholder fire bivariate analyser, hvor sammenhængen mellem henholdsvis primære arbejdsopgaver, uddannelse, ansættelsessted (departement/styrelse), personaleansvar og andelen af juridisk forkerte svar præsenteres.

Af tabellen kan vi se, at det ikke ændrer det samlede billede særligt meget, hvis vi frasorterer irrelevante respondenter. Der er stort set den samme høje andel embedsmænd (25,4 og 8,9 pct. i forhold til 26,9 og 9,4 når alle respon-

Tabel 1: Lovlighedsvignetterne

	Hjemmel (V3)		Sagsafgørelse (V5)	
	Medvirke ulovligt (pct.)	n	Medvirke ulovligt (pct.)	n
Relevante respondenter	24,5	1758	8,9	1731
Primære opgaver				
Ministerbetjening	19,4	361	7,3	356
Analyse og policy	22,2	568	8,0	556
Sagsbehandling	34,3	501	10,9	495
Andet (evt. kombination)	24,3	328	9,3	324
Uddannelse				
Jur.	15,5	473	6,6	469
Polit./econ.	18,7	139	3,6	137
Scient.pol.	23,3	296	5,8	291
Anden samfundsvid.	31,9	282	13,4	277
Anden universitetsudd.	33,8	507	16,3	55
Andet	31,0	58	16,3	55
Departement/styrelse				
Department	15,0	433	5,4	424
Styrelse	28,8	1325	10	1307
Personaleansvar				
Chef	16,5	237	6,0	234
Medarbejder	26,9	1503	9,4	1479
Arbudssted (anonym)				
Sted med højeste andel	39,1	87	14,5	152

Note: V3: Variablen primære opgaver er signifikant ($p < 0,05$), og der er signifikante forskelle mellem sagsbehandling og ministerbetjening; sagsbehandling og analyse og policy; sagsbehandling og andet. Uddannelsesvariablen er signifikant ($p < 0,05$), og der er signifikante forskelle mellem jur. og anden samfundsvid.; jur. og anden universitetsudd.; jur. og andet; polit./econ. og anden samfundsvid.; polit./econ. og andet universitetsudd.; scient.pol. og anden samfundsvid.; scient.pol. og anden universitetsudd. Department/styrelse og personaleansvar og også signifikante.

V5: Variablen primære opgaver er ikke signifikant ($p < 0,05$). Uddannelsesvariablen er signifikant, og der er signifikante forskelle mellem jur. og anden samfundsvid.; jur. og anden universitetsudd.; jur. og andet; polit./econ. og anden samfundsvid.; polit./econ. og anden universitetsudd.; polit./econ. og andet; scient.pol. og anden samfundsvid.; scient.pol. og anden universitetsudd.; scient.pol. og andet. Department/styrelse-variablen er også signifikant. Personaleansvar er ikke signifikant.

denter regnes med), som vælger at medvirke til en ulovlig handling i de to skitserede scenarier. Enkelte “arbejdssteder” er andelen så høj som 39,1 og 14,5 pct.

Hvis man udelukkende fokuserer på de personer, som rent faktisk angiver at arbejde med opgaver meget tæt på de skitserede problemstillinger (nemlig ministerbetjening for V3 og sagsbehandling for V5), ser det ikke meget bedre ud. Godt nok er personerne, som primært arbejder med ministerbetjening, signifikant bedre end sagsbehandlerne til at anvende lovlighedsnormen i forhold til spørgsmålet om hjemmel i lov. Men det er stadig omkring en ud af fem, som foretager en forkert vurdering, hvilket må siges at være en meget høj andel. Ser vi på de personer, som primært arbejder med sagsbehandling, kan vi ikke se en tilsvarende signifikant forskel mellem deres evne til at anvende lovlighedsnormen i forbindelse med en sagsafgørelse i forhold til andre embedsmænd.

Andelen af medarbejdere i departementet, som giver det juridisk korrekte svar, er signifikant højere end i styrelserne. Der er for begge vignetter cirka dobbelt så mange fejlvurderinger i styrelserne sammenlignet med departementerne, hvilket kan skyldes den generelt stærkere ekspertise på det retlige felt i departementerne (se BS, 2015: 184). Ser vi på respondenternes placering i hierarkiet, er det på sin vis betryggende, at signifikant flere chefer svarer rigtigt på det fiktive lovlighedsdilemma om hjemmel end deres ansatte, mens der ikke er signifikant forskel i forhold til vignetten om sagsafgørelser. Det er dog stadig relativt høje andele – 16,5 pct. henholdsvis 6 pct. – af cheferne, der direkte angiver at ville medvirke til noget ulovligt. Uddannelse viser sig også at have signifikant betydning for anvendelsen af lovlighedsnormen, hvor juristerne ikke overraskende klarer sig bedst, men dog ikke signifikant forskelligt fra polit./econ.uddannede. Det vil dog kræve multivariate analyser at undersøge, hvilke faktorer der viser sig at have betydning, når der udføres kontrol.

Konklusion og perspektiver

Samlet set peger vores kritiske gennemgang af Bo Smith-udvalgets undersøgelser på, at data og undersøgelser ikke giver belæg for udvalgets meget klare konklusioner om, at der ikke er grund til bekymring om forholdene i centraladministrationen, og at embedsmandsnormerne kan konstateres efterlevet i betydelig udstrækning.

I tabel 2 opsummeres resultaterne af gennemgangen af de enkelte undersøgelser og de konstaterede brud på væsentlige forskningskriterier. Endvidere angiver vi, om gennemgangen giver grundlag for reviderede konklusioner, og om nye undersøgelser kan anbefales

I forhold til undersøgelsen af de kritiske sager stødte vi ind i problemer med undersøgelsesvaliditet, målevaliditet, replicerbarhed og transparenskriterierne.

Tabel 2: Konklusioner, brud på forskningskriterier, reviderede konklusioner og anbefalinger

Undersøgelse	Udvalgets konklusion	Brud på forskningskriterier	Revideret konklusion	Ny undersøgelse?
I. Kritiske sager				
Antal	Ingen stigning	Målevaliditet	Ingen grundlag for konklusion om udviklingen i antal sager	Yderst vanskeligt/umuligt at identificere valid indikator
Fællesnævner	Ingen fællesnævner som indikerer underliggende problem	Replicerbarhed og transparens; undersøgelsesvaliditet	Ikke undersøgt om politiske motiver/pres er fælles problem	Undersøgelsen bør gentages
Konsekvenser	Ikke altid alvorlige konsekvenser, ingen udvikling	Replicerbarhed og transparens; målevaliditet	Ikke grundlag for konklusion om udviklingen i sværhedsgrad af konsekvenser	Resursekrævende og vanskeligt at lave en valid vurdering af sværhedsgrad
II. Embedsmandsnormer				
Kendskab til normer	Et mindretal har tilstrækkeligt kendskab til normer	Målevaliditet	Ikke grundlag for konklusion om normkendskab	Undersøgelse af politisk pres i praksis
Normer versus lydighed	Forskel på vægtning af de tre normer; tilbageholdenhed med at tilsi-desætte lovlighedskrav	Målevaliditet	1. Høj andel embedsmænd vil medvirke til ulovlige handlinger. 2. Svar på forskellige typer vignetter kan ikke sammenlignes. 3. Der kan ikke konkluderes noget klart på baggrund af vignetter om sandhed og faglighed	Undersøgelsen bør gentages

I den første delundersøgelse om antallet af sager siden 1980 er målevaliditetsproblemerne så grundlæggende for problematikken, at vi ikke mener, at en ny "optælling" umiddelbart kan løse problemet. Den anden del af undersøgelsen om eventuelle fællestrek ved sagerne kunne potentielt set give interessante indsigter, men dette ville for det første kræve en gennemgang af alle offentligt kendte sager (og ikke kun dem, som er blevet genstand for en offentlig undersøgelse) og for det andet forudsætte inddragelse af "politisk pres" som en mulig fællesnævner sammen med andre relevante årsager til brud på embedsmandsnormerne (som fx "berigelse", "faglig inkompetence", "uklar kompetencefordeling" mv.). Ved en eventuel gentagelse af den sidste del af undersøgelsen om sagernes alvorlighed bør analysen foretages ud fra de samme principper for alle sager i perioden.

Hvad angår undersøgelsen af embedsmændenes kendskab til normerne og anvendelsen i praksis, kan man ikke drage de slutninger, som udvalget gjorde på det foreliggende grundlag. Vi har først og fremmest konstateret alvorlige metodiske problemer med udformning af spørgsmål og vignetter i spørgeskemaet.

I den første del af spørgeskemaundersøgelsen om embedsmandsnormer var det særligt spørgsmålenes udformning, der skabte problemer. Målevaliditeten er så svag, at man ikke kan konkludere noget om respondenternes normkendskab. Der er således ikke belæg for at sige, at kun et mindretal af embedsmændene har tilstrækkeligt kendskab til normerne. Det kræver en ny undersøgelse.

Den mest oplagte konklusion på den anden del af spørgeskemaundersøgelsen forekommer i modsætning til udvalgets udlægning at være, at en stor andel af embedsmændene tilsyneladende er villig til at medvirke til ulovlige handlinger. Og det er vel at mærke i en hypotetisk situation med et fiktivt eksempel, hvor respondenterne ikke helt konkret oplever at være udsat for pres. Om den høje andel medvirkende til lovbrud skyldes manglende kendskab til normerne, eller at embedsmændene oplever ikke at kunne sige fra i praksis, er det ikke muligt at sige noget om, men det vil være oplagt at dykke ned i den problemstilling i en videre undersøgelse.

Det er tydeligt, at Bo Smith-udvalget har sat fokus på nogle væsentlige problemstillinger, men også at det vil kræve nye undersøgelser at få valid viden om de centrale spørgsmål, som rejses. I den forbindelse er det efter vores opfattelse vigtigt, at man også fokuserer på, hvordan forholdene udspiller sig i praksis og ikke kun i teorien. Oplever embedsmændene i centraladministrationen at blive udfordret på overholdelse af embedsmandsnormerne i varetagelsen af deres opgaver? Det kan undre, at der er et totalt fravær af spørgsmål i spørgeskemaet, som har til formål at afdække, om embedsmændene rent faktisk oplever for-

skellige typer pres for at tilsidesætte normerne. Det ville ligeledes være oplagt at undersøge, hvorvidt de oplever at kunne sige fra.

Vi håber med denne artikel at have udfordret den opfattelse, at vi med Bo Smith-udvalgets undersøgelser har fået valide svar på spørgsmålet om efterlevelse af embedsmandsnormer i centraladministrationen. Der er brug for at sætte fokus på dette vigtige emne og et oplagt behov for nye undersøgelser.

Noter

1. Bo Smith-udvalget blev nedsat og finansieret af DJØF i foråret 2014. DJØF udpegede 12 personer, der tilsammen repræsenterede tung erfaring fra politik, embedsværk, medier og forskningsverden.
2. Af vigtige bidrag kan nævnes: Nordskov Nielsen-udvalgets rapport *Fagligt-etiske principper i offentlig administration* (DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe 1993), Betænkning nr. 1315 (1996), Christensen (1997), Betænkningerne 1354 (1998), 1443 (2004) og 1537 (2013).
3. Da Jens Peter Christensen i sin disputats om ministeransvar fra 1997 foretog en opgørelse af formelle uafhængige undersøgelser af politisk-administrative skandalesager 1980-1993 og underkastede disse sager en nærmere analyse, var det med henblik på at udlede de retlige normer for embedsværkets samspil med ministrene og i forlængelse heraf undersøge, om der var sket en øget "retliggørelse" af politiske ansvarsforhold. Denne undersøgelse er således ikke sammenlignelig med Bo Smith-udvalgets undersøgelse af undersøgelsessager, der har til hensigt at måle omfanget af skandalesager i forvaltningen og deres grad af alvorlighed.
4. Den tredje og sidste undersøgelse – om embedsværkets tidsanvendelse og prioritering af opgaver – handler ikke direkte om embedsmandsnormer og vil derfor ikke blive behandlet her.
5. Da Nordskov Nielsen-udvalget i forbindelse med sit arbejde i begyndelsen af 1990'erne afholdt en række høringer med deltagelse af en række DJØF-grupper mv. (fx fuldmægtige fra centraladministrationen, chefer i centraladministrationen, forhenværende departementschefer, fhv. ministre, nuværende og forhenværende ombudsmænd og socialchefer), valgte man at sammenfatte høringsdeltagernes erfaringer og vurderinger i betænkningens kapitel III, dog således at der i anonymiseret form blev foretaget en sammenfatning af høringsdeltagernes udtalelser om typer af etiske problemer i deres daglige arbejde, hvilket var et af fokuspunkterne for Nordskov Nielsen-udvalgets arbejde
6. Udvalget har af naturlige årsager ikke inddraget Tibet-sagen og Carl Holst-sagen i deres optælling af problemsager, da sagerne først kom til offentlighedens kendskab efter offentliggørelsen af udvalgets rapport.

7. Den markante konklusion, at ”der ikke er kommet flere sager”, spillede også en fremtrædende rolle på pressemødet, hvor Bo Smith-udvalget fremlagde sit arbejde, og blev bredt refereret i pressedækningen (se fx <http://www.altinget.dk/artikel/clus-hjort-vi-har-en-staerk-embedskultur>).
8. Det kunne herimod indvendes, at vi ikke burde bebrejde udvalget for dets konklusioner, så længe modstående synspunkter og forbehold fremgår af selve rapportens brødtekst. Kritikere kunne pege på, at formidlede rapporter altid indeholder forsimplinger i de konkluderende afsnit. Når vi ikke desto mindre fastholder kritikken, er det for det første, fordi konklusionen forekommer vildledende i lyset af det empiriske materiale, den bygger på. For det andet er det i praksis kun de overordnede konklusioner, som lever videre i den offentlige debat og informerer beslutningstagere, og det har derfor vidtrækkende konsekvenser, hvis der ikke er dækning for dem.
9. Til sammenligning forsøger Jens Peter Christensen (1996: 259 ff) at kategorisere de undersøgte sager 1980-1993 med udgangspunkt i, ”hvilke forhold der i de respektive undersøgelser er blevet lagt de involverede embedsmænd til last”, altså ”karakteren af de begåede normbrud”, og opererer på den baggrund med kategorier, der knytter sig tættere til de relevante embedsmandsnormer.
10. Præciserende kan bemærkes, at Michael Gøtze angiver, at svarmulighed 4 bør vælges i begge situationer, mens Carsten Henrichsen angiver svarmulighed 4 og 3 som korrekte svar på de to vignetter

Litteratur

- Adcock, Robert og David Collier (2001). Measurement validity: A shared standard for qualitative and quantitative research. *American Political Science Review* 95 (3): 529-546.
- Andersen, Lotte Bøgh (2012). Forskningskriterier, pp. 97-114 i Lotte Bøgh Andersen, Kasper Møller Hansen og Robert Klemmensen (red.), *Metoder i statskundskab*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Betænkning nr. 1315 (1996). Betænkning om undersøgelsesorganer. København: Justitsministeriet.
- Betænkning nr. 1354 (1998). *Forholdet mellem ministre og embedsmænd*. København: Finansministeriet.
- Betænkning nr. 1443 (2004). *Embedsmænds rådgivning og bistand*. Finansministeriet.
- Betænkning nr. 1537 (2013). *Ministrenes særlige rådgivere – et serviceeftersyn*. København: Finansministeriet.
- Bo Smith-udvalget (2015). *Embedsmanden i det moderne folkestyre*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag

- Christensen, Jens Peter (1996). Skandalesager og embedsmandsansvar. *Politica* 28 (3): 255-270.
- Christensen, Jens Peter (1997). *Ministeransvar* København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård, Julie Grunnet Wang og Niels Opstrup (2016). Embedsmandsdyderne og det ministerielle hierarki. *Politica* 48 (4): 431-454.
- Converse, Jean M og Stanley Presser (1986). *Survey Questions: Handcrafting the Standardized Questionnaire*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe (1993). *Fagligt-etiske principper i offentlig administration*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Fisher, Robert J. (1993). Social desirability bias and the validity of indirect questioning. *Journal of Consumer Research* 20 (2): 303-315.
- Gerring, John (2012). *Social Science Methodology: A Unified Framework*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Henrichsen, Carsten (2015). Ministeransvar og embedsmænds ansvar. *Tidsskriftet Futuriblerne* 43 (2-3): 26-32.
- Johnson, Janet, H.T. Reynolds og Jason Mycoff (2008). *Political Science Research Methods* (6. udg.). Washington: CQ Press.
- Justitsministeriet (2014). *Beretning afgivet af Skattesagskommissionen*. Albertslund: Rosendahls – Schultz Distribution.
- Koch, Pernille Boye og Tim Knudsen (2014). *Ansaret, der forsvandt – om magten, ministrene og embedsværket*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Krumpal, Ivar (2013). Determinants of social desirability bias in sensitive surveys: a literature review. *Qual Quant* 47: 2025–2047.
- Loft, Peter og Jørgen Rosted (2016). *Hvem har ansaret? Revner og sprækker i det danske embedsmandssystem*. København: Gyldendal.
- Olsen, Henning (2006). *Guide til gode spørgeskemaer*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Smith, Bo og Jørgen Grønnegård Christensen (2016). Embedsmænd som dydens vogtere eller demokratiets tjenere. *Politica* 48 (4): 373-391.
- Talevski, Oliver (2002). *Undersøgelseskommissioner, embedsmandsansvaret, Folketingets rolle*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Tynell, Jesper (2014). *Mørkelygten. Embedsmænd fortæller om politisk tilskæring af tal, jura og fakta*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.

Jørgen Grønnegård Christensen, Niels Fenger, Marius Ibsen
og Bo Smith

Hvordan undersøger man samspillet mellem ministre og embedsmænd? Svar til Pernille Boye Koch og Carina Saxlund Bischoff

Bo Smith-udvalget (herefter BSU) afgav i 2015 sin rapport *Embedsmanden i det moderne folkestyre*. Udvalget var nedsat af DJØF. Baggrunden var en række sager (skattesagen (Thorningsagen), GGGI-sagen, Christiania-sagen og statsløs-sagen), som op til nedsættelsen af udvalget havde givet anledning til medieopmærksomhed og offentlig debat. I månederne efter at udvalget havde indledt sit arbejde, udkom der yderligere to bøger, der kritisk debatterede problemstillingen (Koch og Knudsen, 2014; Tynell, 2014). Udvalget beskæftigede sig således med problemer, der i 2014-15 var genstand for betydelig opmærksomhed.

Udvalgets arbejde var tilrettelagt som et typisk udvalgsarbejde. Det vil sige, at det dels havde en udredningsopgave af analytisk karakter, dels en vurderende og politikformulerende opgave. Der var dog en stor forskel. Udvalget havde ikke noget politisk mandat. Det var uafhængigt af opdragsgiveren (DJØF), og helt i tråd hermed udformede udvalget selv sit kommissorium. Det indebar, at udvalget selv udvalgte og prioriterede de problemer, som det ville beskæftige sig med, selv tog stilling til, hvilke analyser det ville gennemføre, og på hvilket grundlag det skulle ske, samt endelig at udvalget gennem diskussioner mellem medlemmerne selv formulerede de vurderinger og forslag, som det fandt rigtige og hensigtsmæssige. Der var under arbejdet ingen dialog herom mellem opdragsgiveren og udvalget, udvalgets formand og dets sekretariat. Udvalget var således formelt og i praksis helt uafhængigt af udenforstående, det være sig opdragsgiveren DJØF, regerings- og administrative kredse samt partierne i Folketinget.

Udvalgets rapport bygger på et omfattende analysearbejde. Det er en del af disse analyser, som Pernille Boye Koch og Carina Saxlund Bischoff (herefter PBK og CSB) gør til genstand for en kritisk analyse i deres artikel (Koch og Bischoff, 2017). Deres gennemgående påstand er, at *Embedsmanden i det moderne folkestyre* bygger på analyser, som metodisk er kritisable, og at der derfor ikke er grundlag for at drage de analytiske konklusioner, som rapporten gør. Deres kritik rummer tre grundlæggende påstande:

1. BSU har afgrænset udvalget af kritiske sager på en måde, som systematisk undervurderer antallet af sager, hvor ministre og embedsmænd har krænket ”de klassiske embedsmandsdyder”, og BSU’s rapport undervurderer dermed en udvikling, hvor normerne for god og korrekt embedsmandsadfærd i stigende grad er kommet under pres.
2. BSU har ikke udført sin analyse af de særskilte undersøgelser, som i varierende uafhængigt regi har været gennemført af disse sager, på et gennemsigtigt grundlag, som gør det muligt for andre at vurdere holdbarheden af udvalgets konklusioner og eventuelt at gentage analysen.
3. BSU’s analyse af embedsmændenes efterlevelse af normerne for god og korrekt embedsmandsadfærd hviler på metoder, som er problematiske, og som leder til konklusioner, som der ikke er dækning for i data.

Det er en kritik, som vi tager alvorligt, og som vi derfor gerne svarer på. Vi vil gøre det så kortfattet, som det er os muligt. Vi kan i øvrigt oplyse, at mange af de spørgsmål, som PBK og CSB rejser, har indgået i vores overvejelser, inden vi lagde os fast på de valg, som fremgår af rapporten. PBK’s og CSB’s artikel rummer derudover en lang række, hvad de selv betegner som retspolitiske betragtninger. Dem har vi ikke forholdt os til.

Indledningsvis er det dog vigtigt at præcisere to ting, som er særdeles væsentlige. PBK og CSB retter for det første så godt som udelukkende opmærksomheden mod kravet om lovmæssighed og spørgsmålet, om embedsmændene i deres rådgivning og i de afgørelser, som de forbereder og træffer på ministerens vegne, lader sig trumfe af ministrenes udtrykkelige eller fornemmede ønsker til bestemte afgørelser uanset de retlige restriktioner, der måtte gælde. De ser hermed væk fra, at normerne for god og korrekt embedsmandsadfærd også behandler spørgsmålet om kravet til embedsmændene om sandfærdighed i rådgivning og kommunikation og om respekt for fagligheden i den bistand og rådgivning, som de yder ministrene. For fuldstændigt at kunne analysere samspillet mellem ministre og embedsmænd er det nødvendigt også at inddrage disse krav til den administrative bistand og rådgivning. Kun ved at medinddrage dem får man et dækkende billede af det mangesidede samspil.

For det andet overser PBK og CSB helt, at vi i et parlamentarisk demokrati som det danske har ministerstyre med ministrene som politiske forvaltningschefer. Det indebærer, at embedsmændene, der er udnævnt efter meritkriterier, har en pligt til at vise politisk lydhørhed over for den siddende minister og regering. Lydhørheden er dog ikke ubetinget, idet embedsmændene i deres bistand og rådgivning til ministre og regering er underlagt bindinger, som forpligter dem til at respektere lovligheds- og faglighedskravet såvel som sand-

hedspilgten. Det er dette dobbelte krav til den gode og korrekte embedsmand, som gør, at de kan se sig selv placeret i dilemmaer, hvor de skal vurdere kravet om lydhørhed over for kravene om lovlighed, faglighed og sandhed. Kravet til en empirisk undersøgelse af embedsmændenes efterlevelse af normer for god og korrekt embedsmandsadfærd er altså, at den er tilrettelagt på en måde, som gør det muligt at belyse, hvordan embedsmændene håndterer disse dilemma-situationer.

Udviklingen i antallet af sager og deres karakter

I diskussionen om forholdet mellem ministre og embedsmænd indgår indimellem påstande om, at det grundlæggende har ændret sig. Det er en påstand, som det er vanskeligt at forholde sig til på et solidt empirisk grundlag. En beslægtet påstand er, at der er sket en stigende politisering af forvaltningen, som indebærer, at embedsmænd af den ene eller anden grund i højere grad end tidligere tager hensyn, som strider mod accepterede normer for samspillet mellem ministre og embedsmænd. Heller ikke denne påstand er helt nem at efterprøve empirisk. Den er så bredt formuleret, at det vil være svært at gøre det.

Det kræver derfor en præcisering af spørgsmålet at belyse denne problemstilling. Udvalget valgte at undersøge spørgsmålet ved at se på sager, hvor regeringen, Folketinget eller typisk regeringen og Folketinget i fællig har besluttet at lade et sagsforløb undersøge af et organ eller en instans uden for regeringen og centraladministrationen selv (en undersøgelseskommission, dommerundersøgelse, advokatundersøgelse, særskilt udvalg o.l.). Vi valgte yderligere at lade analysen dække perioden fra 1980 og frem. Det var et helt pragmatisk kriterium. Det blev valgt, fordi man fra dette tidspunkt ser en række undersøgelser iværksat, og fordi der i forlængelse af disse undersøgelser opstår en debat om, hvordan man i fremtiden skulle foretage undersøgelser i sager, hvor der offentligt og politisk var sat spørgsmålstegn ved, om der var handlet korrekt i forvaltningen, og i forlængelse heraf, om der kunne gøres et retligt ansvar gældende. Det ligger i afgrænsningen af alle undersøgelser, at de fokuserer på forvaltningen i bred forstand og ikke kun på samspillet mellem ministre og embedsmænd.

Vi valgte denne afgrænsning, fordi den tillod os en entydig bestemmelse af, hvilke sager og undersøgelser som skulle medtages. Samtidig har afgrænsningen den fordel, at de beretninger og rapporter, som undersøgelser resulterede i, giver et uafhængigt grundlag for vurderingen af, om der i de enkelte sager var truffet kritisable dispositioner, ligesom det på et entydigt grundlag er muligt at fastslå, i hvilket omfang og hvordan der politisk-administrativt og retligt

blev fulgt op på hver enkelt sag. Vi har på denne måde undgået selv at skulle vurdere dette.

I debatten har spørgsmålet været rejst, om der er kommet flere sager. Det spørgsmål optager også PBK og CSB. BSU belyser alene dette spørgsmål ved at se på, hvor mange sager der siden 1980 har været gjort til genstand for særskilte undersøgelser. Vi deler samtidig perioden op i intervaller samt i perioden før og efter ikrafttræden af lov om undersøgelseskommissioner i 1999. Det leder til en dobbelt konklusion:

- Antallet af sager, der på denne måde gøres til genstand for særskilte undersøgelser, svinger betydeligt over tid. En forklaring kan være en form for naturlig variation i antallet af kritiske sager. Det er imidlertid væsentligt at tage den politiske kontekst i betragtning, og da undersøgelserne typisk iværksættes efter enten pres fra eller beslutning af et politisk flertal, er det sikkert at fastslå, at den parlamentariske situation er afgørende for, om kritik bliver fulgt op af en særskilt undersøgelse. Det er altså et udpræget politisk skridt, og "[i] praksis efterlades det indtryk, at undersøgelseskommissioner ikke nedsættes som følge af en mere abstrakt trang til sandhedssøgen, men som oftest er et udslag af en politisk proces ..." (Bet. 1566, 2017: 102).
- Der er ikke i erfaringerne fra perioden 1980-2015 nogen tendens til, at man tager flere sager op til særskilt undersøgelse. Det er udvalgets konklusion (BSU, 2015: 45). Holdbarheden af denne konklusion blev ved offentliggørelsen af rapporten diskuteret, da den ikke stemmer overens med en udbredt opfattelse. Det fik et dagblad til at bede en forsker, der ikke havde deltaget i udvalgets arbejde, om reanalyser tallene. På baggrund af en såkaldt bayesiansk inferensanalyse konstateres det: "Konklusionen i rapporten synes altså at holde vand. Der er faktisk ikke kommet flere sager" (Dahlgaard, 2015).

En ting er dog udviklingen i antallet af kritiske sager, der på denne måde tages op til særskilt undersøgelse. Givet den parlamentariske konjunkturs indflydelse på sandsynligheden for, at man politisk iværksætter en undersøgelse, kan man ikke udelukke eksistensen af et "mørketal" for kritiske sager, som ikke bliver undersøgt. Følgelig er det også, som PBK og CSB noterer, muligt, at antallet af sager, hvor normerne for god og korrekt embedsmandsadfærd er blevet krænket, er steget. Sagen er imidlertid, at det kan man ikke kortlægge på et tilfredsstillende datagrundlag. Det er i den sammenhæng ikke retvisende at henvise til, hvad PBK og CSB karakteriserer som "kendte problemsager" eller "velkendte sager" så som "Eritrea-sagen, sagen om overbetaling af privathospitaler,

lækagesagen vedr. jægerkorpset og sagen om hemmelige CIA-overflyvninger af Grønland”. For det ville indebære, at udvalget selv skulle tage stilling til de enkelte sager, til og med på et dokumentationsgrundlag, som ifølge sagens natur må være ufuldstændigt. Det er i den forbindelse værd at understrege, at nogle af de sager, der faktisk blev genstand for undersøgelse, enten ikke førte til kritik eller førte til en kritik af væsentligt mere begrænset rækkevidde, end der i dele af pressen var lagt op til. Navnlig Eritrea-sagen, men også Thorning-sagen er et godt eksempel. Hvis man udvælger sager alene ud fra pressens behandling, kan man altså let komme til at gå galt i byen.

Denne begrænsning i analysemulighederne udelukker naturligvis ikke, at udviklingen over tid kan være præget af en vigende efterlevelse af normerne for god og korrekt embedsmandsadfærd. Udvalget var i sit arbejde opmærksom herpå og inviterede derfor den nuværende og den forhenværende ombudsmand såvel som rigsrevisor til møder, hvor vi bad dem vurdere udviklingen. Ingen af dem fandt klare indikationer på, at der havde været en negativ udvikling. PBK og CSB anfægter grundlaget for rapportens konklusion på dette punkt, ”idet Ombudsmanden og Rigsrevisionen jo også i vid udstrækning baserer deres arbejde på sager, der allerede er kommet frem i offentligheden.” Denne indvending er ikke retvisende. For det første er langt størstedelen af de sager, som Ombudsmanden behandler, affødt af en klage. For det andet gælder for Rigsrevisionen, at forvaltningsrevisionen, som rapporteres i ca. 20 årlige beretninger, for størstedelens vedkommende er sager, som Rigsrevisionen selv tager op efter varierende kriterier, mens et mindretal er iværksat efter anmodning fra Statsrevisorerne, typisk efter en kritisk offentlig og politisk debat. For den finansielle revision, som også kan være sagsskabende, gælder, at den gennemføres efter faste revisionsmæssige rutiner (Christensen, 2014).

Folketingets Ombudsmand spiller en væsentlig rolle i den retlige kontrol med forvaltningen. Gennem årene er institutionens kompetence udvidet, ligesom institutionens organisatoriske kapacitet er udbygget. Ombudsmandens virksomhed må derfor antages at afspejle, hvor godt det står til med den retlige kvalitet af forvaltningens afgørelser. Da Ombudsmanden årligt i sin beretning offentliggør en udførlig statistisk oversigt over de sager, som er afsluttet i løbet af året, er det muligt at danne sig et ret præcist generelt overblik over den retlige kvalitet i den offentlige forvaltning. Tabel 1 belyser dette for de statslige myndigheder i perioden 2002-2016.

Tallene viser en ganske betydelig stabilitet. Antallet af afsluttede sager har svinget mellem 2305 og 2664. Mange sager bliver af forskellige, ofte formelle, grunde afvist og ikke realitetsbehandlet af Ombudsmanden. De interessante sager er derfor i denne sammenhæng de sager, der bliver genstand for behand-

Tabel 1: Afsluttede ombudsmandssager for statslige myndigheder 2012-16. Pct.

	2002	2007	2012	2016
Afsluttede sager i alt (=100 %)	2400	2664	2305	2406
Afviste sager	65,9	68,8	76,4	73,7
Realitetsbehandlede sager	34,1	31,2	23,6	26,3
- uden kritik, henstilling mv.	27,8	22,3	20,8	22,3
- med kritik, henstilling mv.	6,3	8,8	2,8	4,0

Kilde: Folketingets Ombudsmands Beretning udvalgte år. <http://www.ombudsmanden.dk>.

ling. Det drejede sig i 2002 og 2007 om 31, henholdsvis 34 pct. af samtlige sager; andelen er siden faldet til 21-22 pct. Det er dog kun en mindre del af de behandlede sager, der giver anledning til kritik, henstillinger mv. Igen er der et brud i udviklingen. Det drejede sig i 2002 og 2007 om 6, henholdsvis 9 pct. af samtlige afsluttede sager; andelen er dog i 2012 og 2016 reduceret til 3-4 pct. af de afsluttede sager.

Denne ændring skal ses på baggrund af, at den nuværende ombudsmand ved sin tiltræden i 2012 præciserede, at ombudsmanden selv afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse, og han fortsatte:

I ombudsmandsinstitutionen bruger vi det pejlemærke, at en sag skal være væsentlig, for at vi tager den op. Det er et udtryk, der let kan misforstås, for set med den enkelte klagers øjne er enhver sag naturligvis vigtig. Men med en væsentlig sag mener vi grundlæggende, at der er en enkeltperson, der kan være kommet reelt i klemme i systemet, eller at en sag rejser tværgående og principielle spørgsmål, som der er brug for at afklare (FOB, 2013: 11-12).

Konklusionen er således, at hvad enten man til grund for vurderingen lægger ombudsmandsinstitutionens tidligere eller nuværende praksis, så er det en mindre del af samtlige sager, der er genstand for realitetsbehandling, og af dem er det igen en mindre og stabil andel, hvor Ombudsmanden har fundet grundlag for kritik, henstillinger mv. Det er efter vores vurdering én indikator på, at der ikke uden videre er belæg for en påstand om en forvaltning i forfald.

Gennemsigtig analyse af kritiske sager

PBK og CSB har herudover den yderligere alvorlige indvending mod BSU's analyse af de kritiske sager, som i perioden 1980-2015 har været gjort til genstand for særskilte uafhængige undersøgelser, at analysen ikke er gennemført

på et gennemsnitligt grundlag og derfor ikke lader sig gentage af andre, som måtte ønske at efterprøve rapportens konklusioner. Denne kritik kan vi ikke godtage. Rapportens fremstilling er naturligvis en sammenfatning af de analyser, vi har foretaget som forarbejder til rapporten. Vi har ovenfor redegjort for, hvorfor vi valgte at afgrænse sagerne til dem, der har været grundlag for særskilte uafhængige undersøgelser. Dernæst etablerede vi en oversigt over disse sager, hvor vi specificerede, i hvilket regi undersøgelsen blev gennemført. Denne oversigt viser også i skematisk form, hvad konklusionen på undersøgelsen var (Blev der fundet fejl og forsømmelser? Blev undersøgelsen fulgt op med yderligere retlige skridt med henblik på ansvarsplacering? Førte undersøgelsen til retlige sanktioner?). Endelig viser oversigten, i hvilket omfang de enkelte undersøgelser blev fulgt op i folketingsregi, samt i hvilket omfang de førte til parlamentariske sanktioner. Oversigten er optrykt som bilag til dette svar. Dens resultater er sammenfattet i rapportens tabel 4.2 (BSU, 2015: 48).

Udvalget støttede sig her dels til de udførlige sammenfatninger, der uden undtagelse er i beretningerne og rapportererne, dels for den første del af perioden til Jens Peter Christensens grundige gennemgang af sagerne (Christensen, 1997).

Undersøgelserne af de kritiske sager bygger alle på politisk fastlagte kommissorier, der har defineret de problemer, som hver enkelt undersøgelse skulle afdække. Det giver information om, hvad der var baggrunden for den enkelte undersøgelse. Det fortæller samtidig, hvad der var i politisk søgelys i sagen – og i rigtig mange tilfælde også i mediernes søgelys. På samme grundlag som ovenfor har vi foretaget en optælling, der viser, at det i omkring to tredjedele af sagerne handlede om sagsbehandlingen. I ca. en tredjedel af sagerne handlede det om tilsidesættelse af de bevillingsretlige regler. Der var derudover et par sager, som handlede om tilsidesættelse af EU-retlige regler.

Denne opgørelse viser, at der generelt, men dog ikke altid, har været tale om administrative sagsforløb, som har fundet sted i betydelig afstand af ministeriernes ledelse, og som ikke har haft politisk opmærksomhed, før der opstod diskussion om, hvorvidt der i de enkelte sager var disponeret korrekt. Opgørelsen viser samtidig, at en række af de undersøgte sager har haft et politisk aspekt, for så vidt som en minister, regeringen, partier i Folketinget eller berørte interesseorganisationer har vist interesse for dem. Specielt spørgsmålet om korrekt og fyldestgørende information af Folketinget har indgået i ikke mindre end ni af undersøgelserne. Disse sager fordeler sig over hele perioden siden 1980 (BSU, 2015: 45-47).

Det er nemt for andre at kontrollere rimeligheden af disse konklusioner ved på samme grundlag, som udvalget har brugt, at gennemgå sagerne. Det er altså

nemt at replicere denne del af vores analyse. PBK og CSB kritiserer imidlertid også BSU for ikke i analysen af sagerne at have fokuseret direkte på, hvorvidt ”de kritiske sager er udtryk for, at politiske hensyn i stigende grad trumfer de klassiske embedsmandsdyder.” Det er en alvorlig, men desværre ikke særlig præcist formuleret kritik. Den forudsætter for det første en klar definition af det, som PBK og CSB omtaler som ”de klassiske embedsmandsdyder”, og for det andet, at kommissorierne for undersøgelserne forholdt sig hertil, samt at de afgivne beretninger og rapporter gjorde det samme. Det er ingenlunde tilfældet. Det er nemlig kendetegnende for kommissorierne for og undersøgelserne af de kritiske sager, at de aldrig forholder sig til meget abstrakte problemstillinger men koncentrerer sig om kortlægning af konkrete sagsbehandlingsforløb. På dette præcise og ofte udførlige grundlag vurderer de, om gældende regler og forskrifter er tilsidesat, og/eller om der ud fra andre kriterier er disponeret uforsvarligt eller uhensigtsmæssigt i den enkelte sag. En analyse på det høje abstraktionsniveau, som PBK og CSB lægger op til, ville ikke lade sig gennemføre på et forsvarligt empirisk grundlag, og den ville dermed antage karakter af et spekulativt betonet politisk indlæg. Vi afviser derfor denne indvending mod vores analyse.

Embedsmændenes efterlevelse af normerne for god og korrekt embedsmandsadfærd

I deres artikel arbejder PBK og CSB med begrebet ”de klassiske embedsmandsdyder”. Det er som nævnt et uklart begreb, som da heller ikke bliver defineret. BSU tager i stedet afsæt i de normer for korrekt eller god embedsmandsadfærd, som siden 1990’erne gradvis er gjort udtrykkelige i et samspil mellem regeringen, Folketinget og en række uafhængige (private) eller ministerielle udvalg. De accepteres generelt som normativt retningsgivende for, hvordan embedsmænd afbalancerer på den ene side deres forpligtelse til politisk lydhørhed over for den siddende regering og dens ministre, på den anden side holder sig inden for de rammer af retlig og anden normativ karakter, som gælder for forvaltningens virksomhed. Normerne regulerer først og fremmest embedsmændenes bistand til og rådgivning af ministre og regering, men de er selvsagt også relevante for det store antal sager, som forvaltningen ekspederer uden forelægning for den politiske ledelse. BSU har omhyggeligt redegjort for, hvordan og på hvilket grundlag disse normer har udviklet sig (BSU, 2015: 147-167). Selv om normerne har rødder i den historiske udvikling, vil det være en tilsnigelse at omtale dem som ”de klassiske embedsmandsdyder”, da de først har vundet styrke i og med, at de siden 1990’erne er gjort udtrykkelige. Det sidste skridt

i denne udvikling er taget med regeringens Kodex VII fra 2015 (Finansministeriet, 2015).

Det er eksistensen af et sådant udtrykkeligt normsæt, som gør det muligt, at gennemføre en empirisk undersøgelse af normefterlevelsen. Det ville næppe have været muligt på samme sikre grundlag i fx 1980'erne eller tidligere. Spørgsmålet er så, hvordan man skal tilrettelægge en sådan undersøgelse. PBK og CSB gør sig en række overvejelser herom. Dem skal vi kort knytte nogle bemærkninger til.

1. *Hvilke embedsmænd skal indgå i undersøgelsen?* PBK og CSB finder det ”potentielt problematisk”, at alle embedsmænd indgår i populationen, da spørgsmålene ikke er relevante for alle typer embedsmænd. Denne vurdering er uholdbar. Sådan som dansk centraladministration er opbygget og fungerer, kan alle sagsbehandlere og chefer i ministeriernes departementer og styrelser forvente at skulle medvirke i sager, som i et eller andet omfang har et politisk bistands- og rådgivningsaspekt. Vi gjorde dog en undtagelse, idet embedsmænd i de af Finansministeriets styrelser, som løser administrative og IT-mæssige driftsopgaver, ikke indgår i undersøgelsen.
2. *Kan man gennemføre en undersøgelse af problemstillingen, når kun seks ministerier indgår i undersøgelsen?* Svaret er ja, men vi kan selvsagt ikke drage konklusioner om, i hvilket omfang de svarmønstre, som undersøgelsen har afdækket, i større eller mindre omfang gælder for embedsmænd i alle ministerier. Vi udvalgte seks ministerier og deres styrelser ud fra et ønske om at inddrage embedsmænd, der arbejder i ministerier med forskellige typer opgaver og forskellig organisatorisk opbygning, i undersøgelsen. Vores valg faldt på Finansministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Fødevareministeriet, Indenrigsministeriet, Miljøministeriet og Socialministeriet, således som de så ud i foråret 2015. Når bortses fra Finansministeriet, indgik alle styrelser i undersøgelsen. Forud for indsamlingen af data forpligtede vi os til ikke at offentliggøre analyser, som tillader en sammenligning af svarene fra de seks ministerier. I en senere analyse har vi dog som kontrolvariabel brugt et tilfældigt ministerium som referencekategori for at tjekke for forskelle mellem de enkelte ministerier. Denne kontrol viser ikke signifikante forskelle mellem de seks ministerier (Christensen og Opstrup, 2017).
3. *Kan man med BSU-datasættet sige noget præcist om embedsmændenes kendskab til normerne for god og korrekt embedsmandsadfærd?* Svaret er nej. Vi erkender på dette punkt, som påpeget af PBK og CSB, at have formuleret os uheldigt ved i et og samme spørgsmål at have spurgt til

kendskabet til normerne og embedsmændenes evne og villighed til selv at tage stilling til de dilemmaer, som de bliver bedt om at tage stilling til. Dette spørgsmål burde have været delt i to.

4. *Hvordan undersøger man så hensigtsmæssigt og på metodisk forsvarligt grundlag embedsmændenes efterlevelse af normerne?* Der er en lang række valgmuligheder her. BSU lagde sig ret hurtigt fast på at gennemføre en survey baseret på spørgeskemaer til et bredt udsnit af embedsmænd på sagsbehandler- og kontorchefniveau, jf. ovenfor. Der er i den forbindelse mange hensyn at afveje over for hinanden, herunder hensynet til at minimere risikoen for at få socialt acceptable svar fra svarpersonerne, således som PBK og CSB rigtigt påpeger. Vi valgte vignetmetoden, fordi den reducerer risikoen herfor, og fordi den metodisk netop er meget velegnet til at afdække embedsmændenes tilbøjelighed til at handle på den ene eller anden måde, når de er stillet i en situation, hvor de skal afbalancere hensynet til lydhørhed over for de bindinger af retlig og anden normativ karakter, som er lagt på deres bidrag til bistand og rådgivning af ministre og regering. Normerne for god og korrekt embedsmandsadfærd har i øvrigt efter vores opfattelse – og af gode grunde – en karakter, som gør, at det ikke altid uden videre er klart, hvad det socialt acceptable svar er.

Vi har formuleret de syv vignetter, som tilsammen dækker lovlighedskravet, sandhedspligten og faglighedskravet, så der ikke er en facitliste for de rigtige svar. De er samtidig formuleret, således at de dilemmaer, som vignetterne opstiller, varierer på en måde, så man kan forvente en differentieret stillingtagen til dem fra de adspurgte embedsmænd. PBK og CSB har derimod en anden opfattelse, i det mindste for så vidt angår lovlighedskravet. De henviser i den sammenhæng til, at de har forelagt to af de vignetter, som beskæftiger sig med lovlighedskravet, for to juridiske professorer. De mener, at der i begge tilfælde er ét eller eventuelt to mulige juridisk korrekte svar, og at der i relation til begge vignetter ikke er noget tvivl om, at handlingen er ulovlig, og at embedsmændene derfor skal sige fra. Konsekvensen er da, at ”en stor andel af embedsmændene er villig til at medvirke til ulovlige handlinger.”

Nu kan man jo altid diskutere, hvad der udgør ”en stor andel af embedsmændene”. Men vi kan ikke være enige i den bastante udlægning af de to vigneters udformning, som PBK og CSB gør sig til talskvinder for. Efter gældende ret har en embedsmand alene pligt til at nægte at udføre en ordre, hvis denne ulovlighed er klar. Er ulovligheden ikke klar, men dog mulig, skal embedsmanden konfrontere sin overordnede med problemstillingen, men overlade det til den

overordnede at træffe afgørelsen om, hvorvidt den pågældende handling skal udføres. I ingen af de to vignetter siger teksten imidlertid noget som helst om, at ulovligheden er utvivlsom. I den første case anføres alene, at den ansattes afdeling vurderer, at der ”ikke er tilstrækkelig klar hjemmel til at udstede bekendtgørelsen”. Beskrivelsen angiver ikke, om afdelingen finder, at det er klart, at der ikke er hjemmel, men ordene ”ikke er tilstrækkelig klar hjemmel” peger vel nærmest herimod. Det er derfor ikke berettiget at konkludere, at det eneste rette svar er, at der skal siges klart fra (hvilket 17,5 pct. svarede). Det er mindst lige så korrekt at anføre, at vedkommende her alene vil handle efter en direkte ordre og kun efter at have advaret den fortsatte (hvilket 55,5 pct. svarede). Dermed svarede ca. trefjerdedele i overensstemmelse med gældende ret. I den anden case anføres alene, at ”loven og praksis giver efter din vurdering ikke mulighed for at nå det ønskede resultat”. Heller ikke her anføres noget om, hvorvidt ulovligheden er mere eller mindre åbenbar, ligesom det ikke angives, om embedsmanden står alene med sit synspunkt. Der er derfor intet grundlag for at antage, at det eneste retligt korrekte svar er, at embedsmanden skal sige fra også efter en klar ordre (således som 41,5 pct. svarede), eller om der er tale om en situation, hvor embedsmanden kun skal handle efter en ordre (hvilket 49,1 pct. mente). I denne case svarede over 90 pct. således i overensstemmelse med gældende ret.

Rapporten behandler i øvrigt udførligt betydningen af, om en given disposition med større eller mindre usikkerhed må antages at være ulovlig, idet den påpeger (BSU, 2015: 156-159):

- At ”sondringen mellem klare ulovligheder og andre ulovligheder ... [alene handler] om lydighedspligten i form af retten og pligten til at sige fra over for ulovlige ordrer fra den politiske ledelse.”
- ”Derimod har sondringen mellem ulovlighed og klar ulovlighed ingen betydning vor, hvilke oplysninger og forslag til afgørelser og udspil mv., som embedsværket kan lægge op til den politiske ledelse.”
- ”Da normerne regulerer forhold, som er komplekse, og som ofte kan stille embedsmændene i situationer præget af handlingsdilemmaer, får over- og underordningsforholdet en vigtig i betydning i sikringen af respekt for normerne.”
- ”Det er eksempelvis ikke altid åbenbart, hvad der er lovligt eller ulovligt, eller hvornår et svar til Folketinget er tilstrækkeligt fyldestgørende til, at det ikke bliver vildledende.”
- ”Det betyder, at normerne forudsætter en betydelig grad af skønsomhed hos såvel de ledende embedsmænd som de politikere, som rekvirerer rådgivning og bistand hos embedsværket.”

En uddybende diskussion af de retlige normers indhold og karakter er senere gennemført (Fenger og Gram, 2016).

Embedsmændenes svar på vignetterne viser, at de i høj grad har forstået kompleksiteten i det normsæt, som regulerer deres bidrag til bistand og rådgivning af ministre og regering. Det indebærer, som PBK og CSB korrekt påpeger, at der er variation i svarene, en variation, som i høj grad kan lede til en diskussion af, hvorvidt glasset nu er halvt fuldt eller halvt tomt, når det gælder respekten for kravene til den gode og korrekte embedsmand. I vores øjne er det interessante og i praksis stærkt relevante dog, at embedsmændene i høj grad sonderer mellem normer med retligt indhold og normer af anden karakter. Ligeledes er det interessant, at embedsmændene reagerer differentieret på de vignetter, som præsenterer dem for situationer, som forudsætter en retlig vurdering. Der er således stor forskel på deres reaktion i V5, hvor 90 pct. af embedsmændene vægrer sig ved at medvirke, situationen i V3, hvor reaktionen er mere forskelligartet, og hvor embedsmændene i høj grad læner sig op af deres overordnede, samt endelig situationen i V6, som har et EU-retligt aspekt, og hvor embedsmændene er tilbøjelige til at følge den politiske ledelse. Svarmønstret for denne vignette svarer i øvrigt til, at man i andre EU-lande også ser en tilbøjelighed til, at embedsmændene ved en mulig konflikt mellem EU-retlige krav og nationale hensyn udviser udpræget politisk lydighed over for deres egen regering (Edwardson og Wockelberg, 2013; Mastenbrook, 2017; Wockelberg, 2014).

Vi kunne selvfølgelig godt have præsenteret vores analyser på den måde, der svarer til PBK og CSB's tabel 1. Men med en sådan præsentation af resultaterne ville vigtige indsigter gå tabt. I vores øjne er der afgørende ny og videnskabeligt såvel som praktisk stærkt relevant information i BSU's påpegning af for det første ledelsens funktion som moderatorer i den politiske rådgivning, for det andet af den meget klare rolledifferentiering mellem embedsmænd i departementerne og embedsmænd i styrelserne. Denne differentiering bidrager i høj grad til at afbalancere politiske og retlige krav over for hinanden og ligeledes til at sikre en gensidig afbalancering af styrelsernes faglige input over for departementernes politik- og policynære rådgivning. Endelig tillader vi os at henvise til, at en hypotesestyrte analyse af de samme vignette-data, som byggede på en antagelse om, at embedsmænd, der i kraft af deres overordnede position eller departementale ansættelse har en politikernær placering, ville være mere politisk lydige (om man vil følgagtige), ikke viser sig at holde. De sonderer meget klart mellem situationer, hvor de står over for retlige restriktioner, og situationer, hvor faglighed og sandhed er sat i spil. Det forholder sig omvendt for sagsbehandlerne og for embedsmændene i ministeriernes styrelser (Christensen og Opstrup, 2017).

Konklusion

Vi har i dette svar forholdt os til de indvendinger, som PBK og CSB har rettet mod analyserne i *Embedsmanden i det moderne folkestyre*. Vi har koncentreret os om den konkretiserede kritik af vores analyser og de metoder, som vi har anvendt. Vi er derimod ikke gået ind i en diskussion af hverken de mange rets-politiske problemstillinger, som bliver rejst, eller de principielle metodiske problemstillinger, som fylder meget hos PBK og CSB, idet vi er enige i de sidste.

Ligeledes har vi ikke kommenteret de mange alternative analysemuligheder, som PBK og CSB skitserer. Det hænger sammen med, at det er muligheder, som BSU i sine forarbejder også overvejede, men som viste sig ikke at bidrage med relevant og empirisk holdbar indsigt. Vi havde således også oprindeligt en forventning om, at der kunne være en sammenhæng mellem embedsmændenes funktioner (karakteren af de arbejdsopgaver, som de løser i ministerierne) og deres reaktion i de dilemmasituationer, som de syv vignetter beskriver (Christensen og Opstrup, 2017). Det viste sig imidlertid ikke at være tilfældet, hvad PBK og CSB også må konstatere. Derfor var det naturligt at udelade disse og andre analyser med tilsvarende udfald.

Som det er fremgået, er det med en enkelt undtagelse vores sikre vurdering, at PBK og CSB med deres kritik ikke anfægter kvaliteten af BSU-analyserne. Det er i denne sammenhæng væsentligt for os at fastholde vignetmetoden som et metodisk meget stærkt redskab for analysen af komplekse adfærdsmæssige problemstillinger, hvor samspillet mellem normative adfærdskrav og den faktiske adfærd er i spil. Det gør det muligt på områder, hvor det kan være svært at indsamle egentlige adfærdsdata, som rækker ud over snævre casestudier, at udvide vores indsigt om embedsmandsadfærd. Vi vil i den sammenhæng henvise til, at tyske politologer i et igangværende projekt i tyske forbunds- og Länderforvaltninger bruger de samme vignetter, som BSU formulerede (Veit, Fromm og Ebinger, 2017). Ligeledes forbereder forskere på Institutt for Statsvitenskap ved Universitetet i Oslo en undersøgelse blandt norske embedsmænd ligeledes på grundlag af de vignetter, som BSU formulerede. Når de to projekter er gennemført, vil der foreligge et grundlag for en sammenlignende analyse af embedsmændenes forståelse og efterlevelse af normer, som man med rimelighed må antage gælder i andre europæiske demokratier med parlamentarisk ministerstyre. Foreløbige resultater fra den tyske pilotundersøgelse indikerer i øvrigt, at danske karriereembedsmænd sammenlignet med deres tyske kolleger lægger ganske stor vægt på at tilgodese lovlighedskravet, når det bliver konfronteret med kravet om politisk lydhørhed.

PBK og CSB's diskussion af BSU-udvalgets rapport fokuserer stort set udelukkende på spørgsmålet om embedsmænds muligt ulovlige bistand til mini-

sterbeslutninger. Det sker med reference til, hvad de betegner som ”de klassiske embedsmandsdyder”, og det normsæt, som i de seneste 25 år er ekspliciteret gennem en række udvalgsarbejder, der som nævnt ovenfor igen er fulgt op af klare politiske tilkendegivelser. Dette normsæt er senest sammenfattet i en koncis form i Kodex VII fra 2015. Dette normsæt udgøres af en blanding af retlige forskrifter og organisatoriske og ledelsesmæssige normer for, hvilke hensyn embedsmænd bør iagttage, når de bistår og rådgiver eller medvirker til bistand og rådgivning af ministre og regering. Givet normernes særlige karakter kan man rejse spørgsmålet, hvilken konsekvens en overtrædelse vil have. Den kan da føre til ansættelsesretlige sanktioner. Spørgsmålet er dog, hvor typisk dette vil være:

I praksis er den væsentligste konsekvens ved overtrædelse af pligterne i Kodex VII imidlertid en negativ bedømmelse som led i den løbende evaluering af medarbejderen. Rådgivning i strid med Kodex VII er dårlig rådgivning, ikke kun fordi det er i strid med de grundlæggende pligter for embedsmænd, men også fordi det kan skabe problemer for ministeriet og ministeren. En embedsmand, der handler i strid med kodekset, er simpelthen en dårlig embedsmand. Derfor kan en sådan adfærd selvfølgelig lede til, at man får en negativ bedømmelse med de konsekvenser, som en sådan bedømmelse nu engang kan have i forhold til muligheden for advancement, forlængelse af kontrakt osv. (Bertelsen og Søndergaard, 2016: 503).

Det er efter vores vurdering en meget realistisk og meget præcis beskrivelse af de spilleregler, som i praksis og ganske effektivt regulerer samspillet mellem embedsmænd og ministre.

Tak

Vi er taknemmelige for gode kommentarer fra Mette Kryger Gram, Niels Opstrup og Julie Grunnet Wang, der løste sekretariatsopgaverne for Bo Smith-udvalget.

Bilag

Bilaget findes på [dette link](#).

Referencer

- Bertelsen, Barbara og Jens Teilberg Søndergaard (2016). Kodex VII – overvejelser om pligternes grundlag og konsekvenser ved overtrædelse af dem, pp. 497-503 i Børge Dahl, Michael Hansen Jensen og Søren Højgaard Mørup (red.), *Festskrift til Jens Peter Christensen*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bet. 1566 (2017). *De praktiske erfaringer med undersøgelseskommissioner. Udvalget om undersøgelseskommissioners deludtalelse*. København: Justitsministeriet.
- Bo Smith-udvalget (BSU) (2015). *Embedsmanden i det moderne folkestyre*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, Jens Peter (1997). *Ministeransvar*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2014). Politisk-administrativ kontrol, pp. 383-414 i Jens Blom-Hansen, Peter Munk Christiansen, Thomas Pallesen og Søren Serritzlew (red.), *Offentlig forvaltning – et politologisk perspektiv*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård og Niels Opstrup (2017). Bureaucratic dilemmas: Civil servants between political responsiveness and normative constraints. *Governance*, DOI: 10.1111/gove.12312.
- Dahlgaard, Jens Olav (2015). Der kommer nok ti flere møgsager for embedsmænd de næste fem år. *Politiken*, 22. september.
- Edwardsson, Eva og Helena Wockelberg (2013). European legal method in Denmark and Sweden: Using social science theory and methodology to describe the implementation of EU Law. *European Law Journal* 19 (3): 364-381.
- Finansministeriet (2015). *Kodex VII. Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen*. København: Moderniseringsstyrelsen.
- FOB (2013). *Folketingets Ombudsmand Beretning 2012*. <http://beretning2012.ombudsmanden.dk/> (1. oktober, 2017).
- Fenger, Niels og Mette Kryger Gram (2016). Myter og realiteter omkring embedsmænds lydighedspligt og sondringen mellem ulovlige og klart ulovlige dispositioner. *Politica* 48 (4): 392-407.
- Koch, Pernille Boye og Carina Saxlund Bischoff (2017). Laster og dyder i embedsværk og forvaltning – en metodekritisk analyse af Bo Smith-udvalgets undersøgelser af embedsværkets overholdelse af regler og normer. *Politica* 50 (1).
- Koch, Pernille Boye og Tim Knudsen (2015). *Ansaret der forsvandt – om magten, ministrene og embedsværket*. København: Samfundslitteratur.
- Mastenbroek, Ellen (2017). Guardians of EU law? Analysing roles and behavior of Dutch legislative drafters involved in EU compliance. *Journal of European Public Policy* 24 (9): 1289-1307.
- Tynell, Jesper (2015). *Mørkelygten. Embedsmænd fortæller om politisk tilskæring af tal, jura og fakta*. København: Samfundslitteratur.
- Veit, Sylvia, Nadin Fromm og Falk Ebinger (2017). Bureaucratic politicisation and its effects on decision-making behaviour: Findings from an interview study with former senior civil servants in Germany. Paper præsenteret på ECPR General Conference, University of Oslo, 6.-9. september.
- Wockelberg, Helena (2014). Political servants or independent experts? A comparative study of bureaucratic role perceptions and the implementation of EU Law in Denmark and Sweden. *Journal of European Integration* 36 (7): 731-747.

David Vestergård Ulrichsen og Emil Bargmann Madsen Højreradikalisme – et luksusgode for globaliseringsudsatte i lige samfund?¹

Tilslutningen til højreradikale partier varierer betragteligt på tværs af europæiske lande. Mens partierne nyder stor tilslutning i fx Danmark og Holland, opnår de markant mindre popularitet i lande som Portugal og Estland. Vi undersøger, om økonomisk ulighed påvirker opbakningen til højreradikale partier, og hvorvidt dette gør sig særligt gældende for globaliseringsstabile. Dernæst tester vi, om sammenhængene er styrket efter begyndelsen på den økonomiske krise. Med multilevelmodellering af tværsnitsdata fra 16 europæiske lande i 2006 og 2010 viser vi, at økonomisk ulighed mindsker opbakningen til højreradikale partier, særligt blandt økonomisk globaliseringsudsatte vælgere, både før og efter krisens begyndelse. Vi argumenterer for, at ulighed øger betydningen af vælgeres økonomiske interesser for deres stemmeadfærd men mindsker vigtigheden af værdipolitiske spørgsmål. Derfor stemmer færre på højreradikale partier, der hovedsageligt mobiliserer vælgere på værdipolitiske emner.

En af de mest markante politiske udviklinger i Europa inden for de seneste tre årtier har været den politiske opblomstring af ældre, og dannelse af nye, radikale højrefløjpartier. Partier som Vlaams Belang i Belgien, FPÖ i Østrig og Dansk Folkeparti har formået både at blive repræsenteret i nationale parlamenter og opnå forbløffende valgresultater (Rydgren, 2008: 737). Disse højreradikale partier accepterer de demokratiske spilleregler, og deres værdipolitiske position indbefatter et stærkt etnonationalistisk budskab og en restriktiv retspolitik. Desuden fremhæver flere, at partierne alle fremsætter en kritik af det etablerede politiske system og dets partier samt en opfattelse af, at de som eneste partier repræsenterer ”folket” (Rydgren, 2008: 738; Müller, 2016: 19). I modsætning til partiernes fælles værdipolitik adskiller de sig væsentligt med hensyn til deres økonomiske politik (Rydgren, 2005; Mudde, 2007). De individuelle årsager til at stemme på højreradikale partier er velundersøgte, og flere studier har fremhævet et væld af faktorer, herunder socioøkonomiske forhold som socialklasse, uddannelse og arbejdsmarkedstilknnytning samt værdipolitiske holdninger (Arzheimer og Carter, 2006; Zhirkov, 2014; Rydgren, 2008; Ivarsflaten, 2008). Ser vi på makrovariable er litteraturen dog præget af større uenighed. Med hensyn til socioøkonomiske forhold finder nogle, at lav arbejdsløshedsrate og høj velstand øger tilslutningen til højreradikale (se fx Lucassen

og Lubbers, 2012; Coffé, Heyndels og Vermeir, 2007; Stockemer, 2016; Arzheimer og Carter, 2006), mens andre finder, at dårlige socioøkonomiske kår øger opbakningen til højreradikale (Arzheimer, 2009). Derudover finder Arzheimer (2009), at asylansøgerantal øger tilslutningen til højreradikale, mens Stockemer (2016) ikke finder nogen effekt af antallet af indvandrere.

Senest er partiernes elektorale succes blevet kædet sammen med den markant stigende økonomiske ulighed i flere vesteuropæiske lande siden 1970'erne (Kirkpatrick, 2015; Schnurer, 2016). Opbakningen til højreradikale partier har været støt stigende siden ca. 1985 og nåede sit højdepunkt med gennemsnitligt 7,8 pct. af stemmerne til nationale valg i 2002. De seneste år har også vist lignende tendenser med gennemsnitlig 7,2 pct. af stemmer til højreradikale partier i 2010. Denne udvikling er sammenfaldende med en gennemsnitlig stigning i Gini-koefficienten efter skat og overførsler fra ca. 27 i starten af 1980'erne til ca. 30,8² i 2010. Hvorvidt ulighed faktisk påvirker opbakningen til højreradikale partier er dog endnu uvidst. Relativt få studier har beskæftiget sig med sammenhængen mellem de to fænomener (Han, 2016), og få har gennemført komparative statistiske test, der rækker ud over det nationale (Coffé, Heyndels og Vermeir, 2007) eller regionale niveau (Jesuit, Paradowski og Mahler, 2009). Som forklaring på blandt andet Brexit, valget af Trump og Marine Le Pens popularitet har fremtrædende forskere argumenteret, at stigende ulighed særligt øger tilslutningen til højreradikale politikere blandt vælgere, der føler sig tabt af globaliseringen (Inglehart og Norris, 2016). Hvorvidt økonomisk ulighed særligt øger sandsynligheden for at stemme højreradikalt hos globaliseringsudsatte vælgere, er dog ikke undersøgt empirisk. I denne artikel undersøger vi derfor, om *ulighed påvirker vælgeres opbakning til højreradikale partier, og om det særligt gør sig gældende for globaliseringsudsatte vælgere*. For det andet undersøger vi, om *sammenhængene mellem globaliseringsudsathed, ulighed og partivalg er stærkere efter begyndelsen på den økonomiske krise i 2008*. Rationalet er, at krisen har øget vælgeres økonomiske risici, hvorfor ulighed og globaliseringsudsathed vil have større betydning for individets partivalg efter krisens indtog.

Teori: ulighed og opbakning til højreradikale partier

Eftersom Han (2016) er den eneste, der har undersøgt sammenhængen mellem ulighed og opbakning til højreradikale partier med tværnationalt, individuelt vælgerdata, diskuterer vi først hans studie, hvorefter vi redegør for undersøgelsens begrænsninger og viser, hvad vi bidrager med.

Han argumenterer for, at landes ulighedsniveauer har forskellige effekter på tværs af indkomstgrupper (2016: 61). Ulighed forventes at øge fattiges men

mindske riges tilbøjelighed til at stemme på højreradikale partier. Han tager udgangspunkt i social identitetsteori (Han 2016; Shayo, 2009) og antager, at menneskers vigtigste politiske identiteter er klasse og nationalitet. Som faktorer for stemmeadfærd udgør identiteterne et nulsumsspil, hvor større betydning af den ene faktor nødvendigvis mindsker betydningen af den anden faktor. Nationalidentiteten indbefatter blandt andet holdning til fremmede (Han, 2016: 56). Rationalet er herefter, at fattiges klasseidentitet har mindre status i mere ulige lande men større status i mere lige lande. Da individer antages at ville fremme identiteter, hvor de står stærkest, vil fattige lægge vægt på deres nationalidentitet i mere ulige lande. Med henvisning til tidligere litteratur argumenterer Han for, at socioøkonomisk laverestående vil tendere mod at have nationalistiske værdier, hvorfor de vil stemme højreradikalt (Han, 2016: 57). Færre rige personer vil derimod stemme højreradikalt ved højere niveauer af ulighed, da deres økonomiske identitet styrkes med stigende ulighed.

Han finder støtte til sin hypotese, men der er flere forhold, der motiverer en yderligere test af sammenhængene. For det første er hans analyse sårbar over for hans casevalg. Blandt andet ekskluderes Fremskrittspartiet (NO) og Pim Fortuyn List (NL) i de primære modeller, fordi de efter sigende er mindre restriktive over for immigration (Han, 2016: 59, fodnote 15), hvilket dog ikke er tilfældet ifølge Hans egen datakilde (2016: Appendix A: 1). Når partierne medtages, bliver sammenhængene insignifikante, hvorfor resultaterne bør efterprøves (2016: 59). For det andet afgrænser Han sin population til vesteuropæiske lande. Vi inkluderer central- og østeuropæiske lande, da de på to afgørende områder er sammenlignelige med vesteuropæiske. Dette skyldes, at flere af landene både har partier med samme værdipolitiske kerne som de vesteuropæiske (se fx Mudde, 2007: 2-4; Pirró, 2014a og 2014b; Bustikova og Kitschelt, 2009), og samtidigt fordi landenes partikonkurrencer centrerer sig om økonomiske og værdipolitiske skillelinjer (Bértoa, 2014). For det tredje bruger Han indkomst som individfaktor. Vi anvender globaliseringsudsathed, der teoretisk både indfanger jobrisici og indkomstniveau, fordi globalisering fremhæves af flere som den strukturelle forandring, der forklarer popularitetsstigningen blandt højreradikale partier (Swank og Betz, 2003; Kriesi et al., 2006).

Vores argument: ulighed og økonomisk stemmeadfærd

Vores argument lægger sig i forlængelse af Hans (2016), derved at vælgernes partivalg antages at afspejle en afvejning mellem to, til tider modsatte, holdningsdimensioner. Hans teoretiske udgangspunkt er socialidentitetsteori, hvorfor han fokuserer på klasse- og nationalidentitet. Vores argument omhandler i stedet vælgernes økonomiske interesser og deres holdning til værdipolitik,

herunder indvandring. Mens Han forventer, at større ulighed vil mindske betydningen af klasseidentiteten blandt socioøkonomisk dårligere stillede vælgere, forventer vi, at ulighed generelt øger vigtigheden af vælgernes økonomiske interesser for deres partivalg. Derfor forventer vi i modsætning til Han, at færre vil stemme på højreradikale, når uligheden er forholdsvis udbredt. Rationalet bygger på to antagelser: For det første at højreradikale partier anses som de bedste til at sikre en restriktiv immigrations- og retspolitik, og for det andet at traditionelle venstreorienterede og borgerlige partier anses som bedre end højreradikale til at sikre vælgernes økonomiske interesser.³ I lande med højreskæve indkomstfordelinger vil størstedelen af vælgere ligge under landets middelindkomst (Meltzer og Richard, 1981). Flertallet af vælgere vil kunne se, at nogle af deres medborgere har markant større indkomster end dem selv, og at de selv kunne have en større indkomst. Derfor vil de efterstræbe at mindske forskellen, hvilket både kan ske via øget omfordeling eller bedre løn. Jo større uligheden er, desto større er den potentielle gevinst ved politikker, der enten omfordeler indkomster eller forbedrer ens lønforhold gennem fx forhøjet produktivitet. I meget lige lande vil gevinsten være relativt lille, hvorfor vælgere vil fokusere på værdipolitiske spørgsmål. I mere ulige lande vil gevinsten være større, hvorfor vælgernes økonomiske interesser betyder mere for deres partivalg. Eftersom vælgere antages at vurdere højreradikale partier som dårligere til at tilgodese vælgernes økonomiske interesser, vil færre stemme højreradikalt ved høje niveauer af ulighed.

I samspil med ulighed fokuserer vi, i modsætning til Han (2016), på globaliseringsudsathed som individfaktor fremfor indkomst. Argumentet beror på de seneste årtiers stigende økonomiske globalisering i form af liberaliseringerne på kapital- og arbejdsmarkedene, der har medført øgede jobrisici og økonomisk usikkerhed for bestemte vælgergrupper, der står tilbage som tabere af globaliseringen. Derfor vil de i højere grad efterspørge politikker, der tilgodeser deres økonomiske interesser (se fx Walter, 2010; Iversen og Soskice, 2001). De økonomiske effekter af stigende globalisering er dog heterogene afhængigt af, hvor konkurrenceudsat ens sektor er samt ens kompetenceniveau. Udsathed indbefatter konceptuelt både konkurrenceudsathed på sektor- og jobfunktionsniveau samt eksponering over for globale kapitalstrømme. Mens øget kompetenceniveau altid mindsker ens udsathed, er effekten af ens sektors udflytningspotentiale afhængigt af ens kompetenceniveau (Walter, 2010). Borgere med et højt kompetenceniveau profiterer af at arbejde i internationalt konkurrenceudsatte sektorer, fordi den øgede globale konkurrence om langtuddannet arbejdskraft øger uddannelsespræmien for disse personer (Iversen og Soskice, 2001). Omvendt vil det øge udsathed for personer med lavt kompe-

tenceniveau, hvis de arbejder i sektorer, der er lette at udflytte (Walter, 2010). Interaktionen mellem borgeres kompetenceniveau og deres sektors konkurrenceudsathed er væsentlig og kan potentielt forklare, hvorfor tidligere studier, der kun har fokuseret på sektorens konkurrenceudsathed, ikke har fundet sammenhæng mellem udsathed på sektorniveau og præferencer for omfordeling (Rehm, 2009). Hvorvidt globaliseringsudsatte ser venstreorienterede eller borgerlige partier som garanter for at sikre deres økonomiske interesser, er et empirisk spørgsmål, da begge partigrupper argumenterer for hver deres løsning på globaliseringsudsattes problemer. Med udgangspunkt i litteraturen om politisk økonomi bør de udsatte vælgere stemme på venstreorienterede partier (Walter, 2010; Rehm, 2009). Eftersom vælgerne oplever større jobrisici, bør de støtte venstrefløjspartierne, da de sikrer de udsattes indkomst bedst i tilfælde af arbejdsløshed og vil investere i aktiv arbejdsmarkedspolitik. Omvendt har borgerlige partier også et svar på udfordringerne. Lavere skatter vil mindske produktionsomkostningerne i form af løn uden at ændre lønmodtagernes købekraft, hvilket øger virksomhedernes konkurrenceevne og derigennem skaber flere jobs. Derudover vil et mindre skattetryk øge investeringer i produktionsapparater, øge produktiviteten og derigennem skabe arbejdspladser, bedre lønforhold og velstand. Om globaliseringsudsatte så stemmer venstreorienteret eller borgerligt, er dog mindre væsentligt for vores undersøgelse, da begge stemmevalg implicerer, at de fravælger højreradikale partier.

Forventningen vil derfor være, at globaliseringsudsatte i højere grad stemmer ud fra deres økonomiske interesser i mere ulige lande og derfor er mindre tilbøjelige til at stemme højreradikalt. Dette skyldes, at globaliseringsudsatte enten kan opnå større omfordeling i mere ulige samfund, eller at jobskabelse og produktivitet bliver mere afgørende for deres partivalg på bekostning af spørgsmål om indvandring og retspolitik. I modsætning til Han forventer vi altså, at udsattes økonomiske interesser bliver *mere vigtige*, desto større uligheden er.

H₁: Jo større uligheden er, desto færre vælgere stemmer alt andet lige højreradikalt, og det er særligt udtalt iblandt globaliseringsudsatte

I tillæg til dette undersøger vi, om sammenhængen har ændret sig efter begyndelsen på finanskrisen, dateret til Lehman Brothers-krakket den 15. september 2008. Selvom krisen ramte forskelligt på tværs af lande, måtte mange stater spare på offentlige udgifter, samtidigt med at arbejdsløsheden steg i flere lande (Eurostat, 2010). De tilsammen forværrede økonomiske forhold har forventeligt øget betydningen af ulighed samt individens globaliseringsudsathed. Derfor forventer vi en trevejsinteraktion, hvor:

H₂: Ulighed mindsker i højere grad opbakningen til højreradikale partier efter begyndelsen på den økonomiske krise, og det gælder særligt for globaliseringsudsatte

Opsamlende forventer vi i modsætning til Han, at stigende økonomisk ulighed vil øge betydningen af vælgernes økonomiske interesser for deres stemmevalg, og at dette særligt gør sig gældende blandt de mest globaliseringsudsatte vælgere, hvorfor de i *mindre grad* vil stemme på højreradikale partier.

Metode og data

Inkluderede cases

Spørgsmålet om, hvilke lande, og dermed hvilke højreradikale partier, der er hensigtsmæssige at medtage i en analyse af stemmeadfærd, har været genstand for megen debat (Rydgren, 2008: 738). For det første behandler flere studier radikale højrepartier som et distinkt vesteuropæisk fænomen (fx Jesuit, Paradowski og Mahler, 2009: 282; Arzheimer, 2009: 265). En række studier inkluderer således kun EU-lande fra før østudvidelsen samt Norge (Arzheimer, 2009; Zhirkov, 2014), mens andre udvælger få vesteuropæiske lande, hvor populistiske partier har været særdeles succesfulde (Rydgren, 2008). Dette er dog problematisk, fordi det indsnævrer generaliseringspotentialet til relativt få europæiske lande med succesfulde højreradikale partier. Det ensidige fokus på meget succesrige partier er en åbenlys potentiel kilde til selektionsbias. For det andet har antallet af inkluderede cases stor betydning for resultaterne i multilevelmodellering. Et særligt problem er, at maximum-likelihood-baseret inferens i multilevelmodeller er asymptotisk og forudsætter store stikprøvestørrelser ved interaktionsled på tværs af niveauer (Stegmueller, 2013: 749). Inklusionen af disse interaktionsled medfører, at effekten af en uafhængig variabel er forskellig mellem fx lande, hvilket giver flere parametre at estimere.⁴ Det vil sjældent påvirke estimerne af koefficienterne, at antallet af lande i stikprøven er lavt, men konfidensintervallerne vil ofte være 5-15 pct. for snævre (Stegmueller, 2013: 755). Her søger vi at løse mulige inferensproblemer ved at inkludere så mange europæiske lande som muligt, hvis blot det har været muligt at stemme på et højreradikalt parti i både 2006 og 2010. Tabel S.1 i artiklens supplerende materiale giver en oversigt over de inkluderede lande med tilhørende højreradikale partier. Vi frasorterer derved lande, der kun indgår i European Social Survey (ESS) i enten 2006 eller 2010. Eksempelvis frasorteres Kroatien, der kun indgår i 2010, og Rumænien, der kun indgår i 2006. Dette skyldes, at vi undersøger, om sammenhængene mellem globaliseringsudsathed, ulighed og stemmeadfærd er forskellige før og efter krisens begyndelse. Hvis forskel-

lige lande var inkluderet i 2006 og 2010, kunne resultaterne være drevet af landeforskelle og ikke tidsvariante faktorer som den økonomiske krise. I overensstemmelse med tidligere studiers argumenter frasorteres vi ligeledes lande, hvor ESS ikke har kodet et højreradikalt parti som en selvstændig svarkategori (Arzheimer, 2009: 265; Zhirkov, 2014: 289). Dette kan både være tilfældet, hvis landenes højreradikale partier er meget små eller slet ikke eksisterende. Frasorteringen skyldes, at vælgerne opbakning til højreradikale partier forudsætter muligheden for at stemme på et sådant parti, og at der kan være forskellige faktorer for henholdsvis etableringen af og opbakningen til et allerede etableret højreradikalt parti. Derved frasorteres England, Irland, Cypern, Spanien og Sverige. Dette kan skabe tvivl om validiteten af resultaterne, såfremt de frasorterede lande er meget lige lande, hvor højreradikale partier burde være populære. Derfor har vi kørt en robusthedsanalyse, hvor vi inkluderer landene i analysen. Sammenhængene ændrer hverken retning eller statistisk signifikans (se S4.3). Facevaliditeten er ligeledes markant, da alle landene med undtagelse af Sverige har større ulighed end de oprindeligt inkluderede landes gennemsnit (Solt, 2016).

Centrale variable: stemmeadfærd og ulighed

Vi benytter data for stemmeadfærd fra to runder af ESS (2006 og 2010). I begge runder har respondenterne angivet, hvilket parti de stemte på ved det seneste nationale valg. Da vi udelukkende interesserer os for forskellen mellem at stemme højreradikalt eller ikke, er den afhængige variabel derfor konstrueret som en binær variabel, hvor 1 indikerer opbakning til et højreradikalt parti (se evt. Zhirkov, 2014 for en kritik af dette).

En potentiel fejlkilde er validiteten af retrospektive spørgsmål om stemmeadfærd, fordi respondenternes hukommelse kan være dårlig, eller fordi vælgere ofte vil angive at have stemt på vindende partier efter et valg (Han, 2016: 58). Alternativt spørger ESS's survey til, hvilket parti respondenterne føler sig holdningsmæssigt tættest på. Spørgsmålet indfanger dog ikke faktisk stemmeadfærd eller strategiske proteststemmer og udgør derfor ikke et bedre alternativ.

Til at måle landes økonomiske ulighed anvender vi netto-Gini. Netto-Gini måler fordelingen af indkomst efter skatter og overførsler. Koefficienten varierer mellem 0-1. Hvis Gini er lig 0, er der fuldstændig lighed. Er Gini lig 1, ejer en person al indkomst. Koefficienten kan fortolkes som den del af populationens samlede indkomst, der skal omfordes, for at alle er lige. Data er hentet fra Standard World Inequality Income Database (Solt, 2016).

Individens globaliseringsudsathed

Globaliseringsudsathed er konstrueret som et indeks ud fra individens uddannelse og erhvervssektor. Som fremhævet af Walter (2010) og i teori afsnittet vil personer med lang uddannelse, der arbejder i udflytningslette sektorer, profitere mest af globalisering, fordi det øger efterspørgslen på netop højtuddannet arbejdskraft. Omvendt vil højtuddannede i sektorer med lille udflytningspotentiale, eksempelvis offentlig administration, profitere mindre af globalisering. Kortuddannede i beskyttede sektorer vil placere sig i midten af "udsathedsspektrummet", dog vil de være mere udsatte end personer med lang uddannelse, der arbejder i en sektor med lavt udflytningspotentiale. Kortuddannede individer vil derimod opleve større usikkerhed på grund af udflytningsrisiko, hvorfor de er mest udsatte (Walter, 2010: 411). Indekset for globaliseringsudsathed er konstrueret som et formativt indeks med værdier fra 0 til 10, hvor 0 indikerer, at individet har meget positive effekter af øget globalisering, mens 10 indikerer høj udsathed.⁵ Indekset er baseret på ESS ISCED-11 harmoniserede uddannelseskategorier samt outsourcingmuligheden i den enkelte respondents angivne sektor. Sidstnævnte er kodet efter Blinders (2007) outsource-skala (0-100) og grupperet i fire kategorier med inspiration fra Walter (2010: 423).

Kontrolvariable og modeller

Vores kontrolvariable inddeler vi i lande- og individvariable. Variablene er taget med, da tidligere litteratur har vist, at de enten kan korrelere med ulighed og partivalg eller med globaliseringsudsathed og partivalg. Samtidig øger det muligheden for at sammenligne vores resultater med Han, der også kontrollerer for disse variable (2016: 58). Tabel 3 viser udvalgte parametre for undersøgelsens variable.

Af landevariable kontrollerer vi dels for PPP-korrigeret log (BNP/indbygger) og vækst i BNP/indbygger, således at ulighed ikke bliver proxy for gennemsnitlig velstand. Derudover inkluderer vi landenes arbejdsløshed, globaliseringsafhængighed og regeringsudgifter til både pensioner, sygeforsikringer og sociale ydelser, da ulighed kunne være proxy for sociale udgifter, der tiltrak fattige immigranter, som øgede støtten til højreradikale partier. Endelig kontrollerer vi for landenes valgsystem, føderalismegrad og befolkningsandelen, der udgøres af asylmodtagere. Data er hentet fra ESS (2006; 2009), Comparative Political Data Set (Armingeon et al., 2015) og Quality of Government Data Set (Teorell et al., 2016).

Til at undersøge vores problemstilling anvender vi multilevel logit-estimation, der både imødekommer problemer med autokorrelation, hvor individer inden for samme lande vil være påvirket af landespecifikke faktorer, herunder

Tabel 1. Deskriptiv statistik for inkluderede variable

	Gennemsnit	Standard-afvigelse	Minimum	Maximum
Landeniveau				
Netto Gini-koefficient	27,77	3,15	23,07	35,86
BNP pr. capita	34639,72	11405,22	11447,96	58772,36
Arbejdsløshedsrate	7,826	3,354	3,4	16,7
Føderalisme ^{a)}	0,525	0,834	0	2
Proportionelt valgsystem ^{b)}	0,930	0,256	0	2
Antal asylansøgere	95096	176835,5	39	605406
Økonomisk globalisering	80,81	8,040	65,29	91,70
Udgifter i pct. af BNP				
Arbejdsløshedsunderstøttelse	1,333	0,862	0,3	3,6
Pension	8,535	1,822	5,4	12,4
Sygeforsikring	6,281	1,343	3,6	8,7
Individniveau				
Højreradikal stemme	0,114	0,318	0	1
Globaliseringsudsathed	4,979	2,440	0	10
Alder	51,46	16,39	15	97
Kvinde	0,516	0,5	0	1
Medlemmer af husholdning	2,577	1,331	1	15
Indkomst	5,977	2,632	1	10
Arbejdsløshed	0,049	0,215	0	1
Fagforeningsmedlemskab	0,261	0,439	0	1

Noter:

a. Føderalisme er kodet som en kategorisk variabel, hvor 0 = ingen føderalisme, 1 = svag føderalisme og 2 = stærk føderalisme.

b. Valgsystem kodet som 0 = flertalsvalg i enkeltmandskredse, 1 = modificeret proportionalt og 2 = proportionalt. Tabel S.3 i artiklens online appendiks giver et fuldt overblik over variabelkodningen.

ulighed, og ligeledes tager højde for den binære fordeling af den afhængige variabel. Vores niveau-2-enheder er EU-lande, der indgår i ESS i 2006 og 2010, og hvor det har været muligt at stemme på et højreradikalt parti. Vores niveau-1-enheder udgøres af individer i landene. Modellerne har random intercepts. Eftersom vi kun undersøger data fra 2006 og 2010, kunne vi få problemer med

antallet af lande. Stegmueller har tidligere vist, at den marginale statistiske fordel, som følge af ekstra enheder i multilevelanalyser, mindskes betragteligt ved 20+ enheder (Stegmueller, 2013). Med henblik på at øge vores frihedsgrader har vi begrænset vores kontrolvariable på landeniveau. Dette er en afvejning imellem at have et tilstrækkeligt antal frihedsgrader men samtidig undgå en fejlspecificeret model.

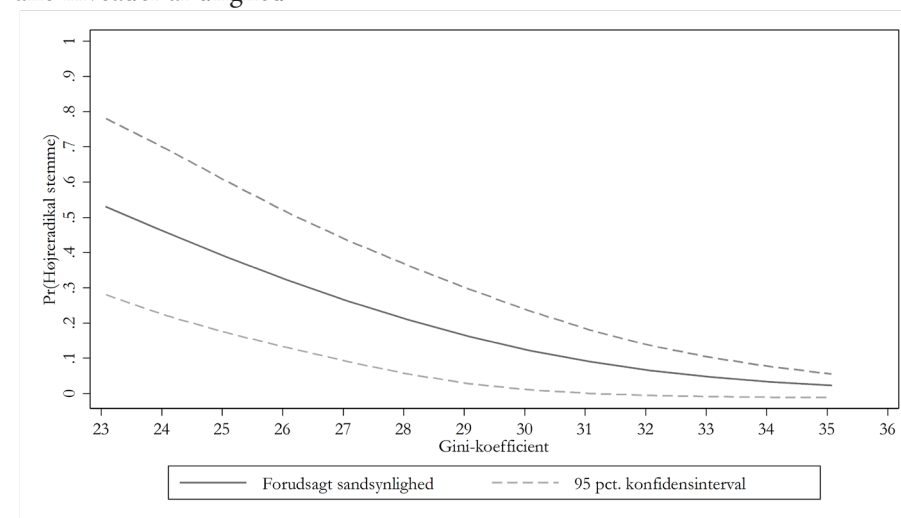
Resultater

Gennemsnitlig effekt af ulighed på højreradikal stemmeadfærd

Model 0 i tabel 2 har til formål at undersøge, hvorvidt der er signifikant variation i opbakning til højreradikale partier på tværs af lande. Rho-koefficienten viser, at 46 pct. af den samlede varians i opbakning til højreradikale partier skyldes forskelle mellem lande, og nul-modellen indikerer substantiel og statistisk signifikant variation i højreradikal stemmeadfærd mellem lande, hvilket også finder opbakning fra en likelihood-ratio test ($\chi^2 = 2134,79$, $p < 0,001$). Dette bekræfter behovet for anvendelse af multilevelsimulation.

I model 1 ser vi, at højere ulighed mindsker borgeres sandsynlighed for at stemme højreradikalt. Nedenstående figur 1 viser den forudsagte sandsynlighed for at stemme højreradikalt afhængigt af ulighed. Figuren viser, at den

Figur 1: Forudsagte sandsynligheder for at stemme på et højreradikalt parti ved alle niveauer af ulighed



Note: Graf baseret på model 1.1 i tabel 4. Forudsagte sandsynligheder for at stemme på højreradikalt parti på tværs af Gini-koefficienter. Alle kontrolvariable sat til gennemsnit.

Table 2: Effekten af økonomisk ulighed på sandsynligheden for at stemme på et højreradikalt parti

	Model 0		Model 1		Model 2		Model 3	
	β	S.E.	β	S.E.	β	S.E.	β	S.E.
Landniveau								
Netto Gini-koefficient			-0,485***	0,087	-0,384***	0,090	-0,455***	0,135
BNP pr. capita			-0,0001*	0,00004	-0,0001*	0,00004	-0,0001*	0,00004
Arbejdsløshedsrate			0,000	0,542	-0,003	0,054	-0,014	0,067
Føderalisme			Ref.		Ref.		Ref.	
Ingen føderalisme			-3,206	2,201	-3,224	2,220	-2,752	2,766
Svag føderalisme			0,581	1,542	0,531	1,553	0,855	1,722
Stærk føderalisme								
Valgsystem			-3,736***	0,777	3,814	0,780	3,283	2,409
Proportionalt			-0,000†	0,000	-0,000†	0,000	-0,000†	0,000
Antal asylansøgere			-0,053	0,039	-0,054	0,039	-0,052	0,040
Økonomisk globalisering								
Udgifter i pct. af BNP			-1,114*	0,553	-1,045†	0,556	-0,000†	0,000
Arbejdsløshedsundersørrtelse			0,825***	0,175	0,836***	0,176	-0,052	0,040
Pension			0,419	0,340	0,423	0,342	3,283	2,409
Sygeforsikring								
Individniveau								
Globaliseringsudsathed			0,133***	0,012	0,691***	0,124	0,608**	0,225
Alder			-0,010***	0,002	-0,010***	0,002	-0,010***	0,002
Kvinde			-0,211***	0,049	-0,215***	0,049	-0,212***	0,049
Medlemmer af husholdning			0,001	0,019	0,006	0,019	0,006	0,019
Indkomst			***		***		***	
Arbejdsløshed			0,109	0,113	0,107	0,113	0,097	0,113
Fagforeningsmedlemskab			-0,058	0,070	-0,061	0,070	-0,058	0,070
År								
2010							-1,048	2,103
Interaktioner								
Netto Gini-koefficient × Globaliseringsudsathed					-0,020***	0,004	-0,014†	0,008
Netto Gini-koefficient × 2010							-0,067	0,071
Globaliseringsudsathed × 2010							0,129	0,269
Netto Gini-koefficient × Globaliseringsudsathed × 2010							-0,009	0,009
Konstant			-1,21***	1,12	7,60*	3,80	4,66	3,86
Residualvarians								7,69
Mellem lande (ψ)			2,85***		4,45***		4,52***	
Rho (ρ)			0,464		0,575		0,579	
N (individer)							26,915	
N (lande)							16	

Note: Ustandardiserede logit-koefficienter med OIM-standardfejl fra multilevel logit model med random intercepts. Tosidet test for signifikans: ***: $p < 0,001$, **: $p < 0,01$, *: $p < 0,05$, †: $p < 0,1$. Test af kategoriske variable baseret på χ^2 -tests. Koefficienter for indkomstdeciiler udeladt af præsentationssyn.

forudsagte sandsynlighed reduceres fra over 0,5 til 0,05, når Gini stiger fra 23 til 35, om end estimaternes usikkerheder er betragtelige for lave værdier af ulighed.

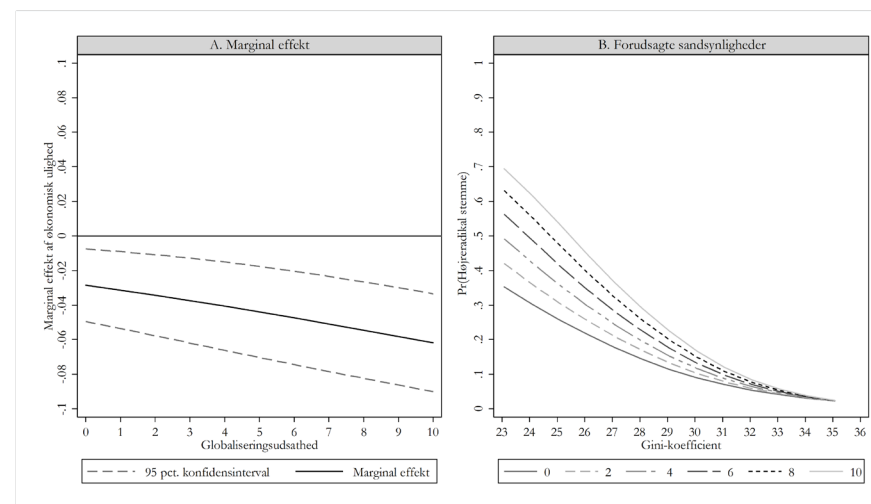
En potentiel indvending til argumentet er, at kausalretningen er modsatrettet, således at ulighed ikke mindsker stemmeandelen til højreradikale, men at højreradikale øger ligheden i lande. Teoretisk problematiserer det vores antagelse om, at højreradikale partier gennemsnitligt er mindre omfordelende end særligt centrum-venstrepartier, hvilket vi diskuterer senere. Empirisk har flere højreradikale partier været i regering eller været parlamentarisk grundlag. I vores sample er det blandt andet Dansk Folkeparti, SVP, FPÖ, Fremskrittspartiet og PVV. Partierne har dog hovedsageligt støttet eller indgået i borgerlige regeringer, der ideologisk ikke har til sigte at mindske uligheden. Derfor vurderer vi umiddelbart, at kausalretningen hovedsageligt går fra ulighed til partivalg. Ud over den samlede effekt af ulighed ser vi i tabel 2, at globaliseringsudsathed øger sandsynligheden for at stemme på højreradikale partier.

De betingede effekter: ulighed, globaliseringsudsathed og krise

Model 2 i tabel 2 giver støtte til H_1 . Interaktionsleddets statistisk signifikante negative koefficient viser, at større ulighed mindsker opbakning til højreradikale partier i højere grad, desto mere globaliseringsudsat man er. For at give en mere substantiel fortolkning af effekterne har vi i figur 2, panel A illustreret de marginale effekter af ulighed på sandsynligheden for at stemme på et højreradikalt parti, givet forskellige niveauer af globaliseringsudsathed.

Det første interessante ved figuren er, at ulighed reducerer sandsynligheden for at stemme højreradikalt for alle niveauer af globaliseringsudsathed. Der er altså *ikke* tale om, at ulighed påvirker borgere modsatrettet på tværs af globaliseringsudsathed. Dette står i modsætning til Hans fund (2016), hvor personer nederst i indkomstfordelingen i *højere grad* stemmer højreradikalt, mens rige i *mindre grad* stemmer højreradikalt som følge af større ulighed. Selvom vi undersøger en anden individfaktor end Han (2016), bidrager begge resultater til diskussionen om samfundsfaktorers betydning for forskellige individer. Det andet interessante fund er, at ulighed i højere grad reducerer sandsynligheden for at stemme højreradikalt, desto mere globaliseringsudsat man er. Sammenhængen udtrykkes ved den forudsagte sandsynlighed for at stemme højreradikalt ved forskellige niveauer af globaliseringsudsathed i panel B. Figuren viser, at for alle niveauer af globaliseringsudsathed er sandsynligheden for at stemme højreradikalt størst, når netto-Gini er mindst, her 23. Derefter falder sandsynligheden for alle, dog klart mest for meget globaliseringsudsatte, her den solide lysegrå linje med globaliseringsudsathed lig 10.

Figur 2: Gennemsnitlig marginal effekt og forudsagte sandsynligheder for at stemme på et højreradikalt parti



Note: Grafer baseret på model 2 i tabel 2. A: Gennemsnitlig marginal effekt af økonomisk ulighed på sandsynligheden for at stemme på et populistisk højreradikalt parti. Alle kontrolvariable sat til deres observerede niveau. B: Forudsagte sandsynligheder for at stemme på højreradikalt parti på tværs af Gini-koefficienter ved udvalgte niveauer af globaliseringsudsathed. Alle kontrolvariable sat til gennemsnit.

De marginale effektstørrelser for tre niveauer af globaliseringsudsathed i panel A (minimum, middel og maksimum) viser ligeledes væsentlige forskelle. For de mindst globaliseringsudsatte vil en marginal stigning i netto-Gini reducere sandsynligheden for at stemme højreradikalt med cirka 3 procentpoint. Kigger vi på vælgere med middelværdien af globaliseringsudsathed, 5, vil en marginal stigning i netto-Gini mindske sandsynligheden med cirka 4 procentpoint. Kigger vi slutteligt på effekterne for de mest globaliseringsudsatte, mindskes sandsynligheden for at stemme højreradikalt med cirka 6 procentpoint ved en marginal stigning i netto-Gini.

Model 3 i tabel 2 viser trevejsinteraktionen mellem ulighed, globaliseringsudsathed og ”krise”. Her forventede vi, at interaktionseffekten mellem ulighed og globaliseringsudsathed ville være stærkere i 2010, fordi krisen havde øget særligt globaliseringsudsattes økonomiske risici, hvorfor de i mindre grad ville stemme højreradikalt, H_2 . Vores argument støttes dog ikke af data, da trevejsinteraktionsleddet er statistisk insignifikant.

Diskussion og konklusion

Samlet tyder resultaterne på, at ulighed reducerer opbakningen til højreradikale partier og i særdeleshed for globaliseringsudsatte. I det følgende diskuterer vi først, om sammenhænge kan være drevet af forskelle i de højreradikale partiers økonomiske politik. Dernæst diskuterer vi to tendenser fra analysen. For det første er støtten til højreradikale partier større blandt de mest globaliseringsudsatte vælgere i samfund med udbredt økonomisk lighed. Dette strider mod det grundlæggende rationale inden for politisk økonomi, da vælgerne her forventes at stemme venstreorienteret (Walter, 2010). For det andet tyder det ikke på, at begyndelsen på den økonomiske krise i 2008 styrkede sammenhængen mellem ulighed, globaliseringsudsathed og præference for højreradikale partier.

Hvis populære højreradikale partier er mere pro-omfordeling i lige lande, kan dette potentielt forklare variationen i partiernes opbakning i stedet for økonomisk ulighed. De globaliseringsudsatte kan potentielt anse partierne som de udsattes velfærdsvogtere og derfor stemme på partierne på grund af, og ikke på trods af deres økonomiske interesser. Her kan dog påpeges to modargumenter. For det første indgår både Dansk Folkeparti og særligt Fremskrittspartiet i landenes respektive økonomisk højreorienterede blokke, selvom både Norge og Danmark er blandt de mest lige lande. Ligeledes er både FPÖ og SVP økonomisk højreorienteret men nød samtidig stor vælgertilslutning på henholdsvis 11,34 og 25,31 pct. i 2010. Derudover er højreradikale partier i Central- og Østeuropa generelt mindre økonomisk liberale end i Vesteuropa, selvom landene er mere ulige (Mudde, 2007: 129). For det andet er det mindre plausibelt, at landes ulighed og højreradikales økonomiske politik tilfældigt korrelerer stærkt, såfremt højreradikale partier i økonomisk lige lande faktisk ønsker højere omfordeling. Derimod er det plausibelt, at landes generelle økonomiske institutioner og herunder ulighedshåndtering påvirker højreradikales politiske mulighedsrum. I lande og befolkninger, der værdsætter lighed, vil højreradikale forventeligt opnå mindre popularitet, hvis de er relativt mere økonomisk højreorienterede end i lande med større accept af ulighed.

At flere globaliseringsudsatte vælgere stemmer højreradikalt, strider mod forventningen inden for politisk økonomi, da de burde stemme venstreorienteret (Walter, 2010). Fundet kan dog skyldes andre konsekvenser af globalisering end stigende mulighed for udflytning af arbejdspladser. Sammen med liberaliseringer på kapital- og arbejdsmarkedene har globaliseringen også medført indvandring af immigranter, der potentielt udgør en økonomisk trussel for særligt kortuddannede, da flere indvandrere konkurrerer om de samme job på kort sigt og derigennem potentielt presser lønnen på længere sigt (Oesch,

2008). Derved kan det være økonomisk rationelt for globaliseringsudsatte at stemme højreradikalt til trods for, at partierne er mindre omfordelende end venstrefløjpartier. Med data fra 2002 viser Oesch dog (2008: 368), at opfattelsen af, om immigranter presser lønninger, kun var en medvirkende faktor til at stemme højreradikalt i et ud af fem vesteuropæiske lande, når vælgernes holdning til indvandrings påvirkning af landenes kultur var kontrolleret for. Ydermere påpeger Ivarsflaten og Stubager (2012: 132ff), at holdninger til immigranternes påvirkning på landets økonomi primært bør fortolkes som del af en værdipolitisk holdningsdimension, hvor kortuddannede gennemsnitligt har mere autoritære holdninger end andre. Forfatterens argument bunder for det første i, at holdninger til immigrations økonomiske effekter korrelerer med generelle immigrationsholdninger, men ikke med generelle økonomiske holdninger. For det andet påvirkes holdninger til immigrations økonomiske effekter af uddannelse, som påvirker værdipolitiske holdninger stærkt, men samtidig kun påvirker økonomiske holdninger marginalt (2012: 132ff). Oesch (2008: 368) finder ligeledes, at kulturelle bekymringer vedrørende indvandring var den stærkeste faktor for at stemme højreradikalt i 2002, og Ivarsflaten (2008) konkluderer, at indvandringsmodstand er den eneste samlende faktor for vælgerne af fem succesfulde højreradikale partier i Vesteuropa. Samlet argumenterer flere altså for, at opbakningen til højreradikale partier skyldes værdipolitiske holdninger, som er særligt udbredte blandt socioøkonomisk dårligere stillede borgere. At fastlægge hvorvidt globaliseringsudsattes opbakning til højreradikale partier primært skyldes økonomiske eller værdipolitiske årsager, ligger dog uden for denne artikels formål. Eftersom ens globaliseringsposition påvirkes af ens uddannelses-/kompetenceniveau, er det dog ganske plausibelt, at globaliseringsudsattes opbakning til højreradikale partier i høj grad skyldes værdipolitiske holdninger. Nogle globaliseringsudsatte står altså antageligt i et dilemma, hvor deres værdipolitiske holdninger tilsiger dem at stemme højreradikalt, mens deres økonomiske interesser tilsiger dem at stemme venstreorienteret eller borgerligt. Fortolkningen af de empiriske resultater støtter vores argument, at økonomiske interesser (kulturelle præferencer) vægtes tungere (letter) i mere ulige lande.

Et andet centralt fund i analysen er, at den marginale effekt af ulighed på tværs af globaliseringsudsathed er relativt ens før og efter den globale finanskrisen. Dette kan bero på flere faktorer. For det første er det ikke givet, at vores mål for økonomisk krise, forskellen mellem 2006 og 2010, er et validt mål for effekten af den globale finanskrisen.

Andre studier af vælgeradfærd har benyttet andre tidspunkter som mål for finanskrisens begyndelse, men har her beskæftiget sig med enkelte lande, hvor

finanskrises udbrud kan afgrænses til specifikke begivenheder eller måneder (se fx Bisgaard, 2016: 853). Respondenternes usikkerhed kunne desuden tænkes at stige kraftigt på kort sigt men på længere sigt vende tilbage til prækrise niveauet, hvilket forskelle mellem to år ikke indfanger. For det andet sammenligner modellen Gini-niveauet mellem lande og tager ikke højde for interne ændringer i Gini-koefficienter. Dette kan muligvis være en kilde til det uventede resultat. Krisen har således haft meget forskelligartede effekter på tværs af lande. Mens Holland eksempelvis har oplevet fald i uligheden på ca. 1 Gini-point, har Bulgarien oplevet en stigning i ulighed svarende til ca. 3,3 Gini-point.

Selvom den oplevede globaliseringsudsathed kan være øget for alle individer, er det svært at afgøre effekten af interaktionen med ulighed inden for et land, fordi modellerne estimerer effekten af tværnationale forskelle i Gini på to tidspunkter for lande med forskellige Gini-ændringer efter krisen. Det er således svært at udlede forholdet mellem ulighed, globaliseringsudsathed og sandsynligheden for at stemme højreradikalt.

Konkluderende viser vores resultater modsat tidligere fund i litteraturen, at sandsynligheden for at stemme på et højreradikalt parti er væsentligt større i lande med lav ulighed end i lande med høj ulighed. Uligheden har særlig stor betydning for vælgere med korte uddannelser, der arbejder i sektorer med store udflytningspotentialer. Denne dynamik viste sig dog ikke at blive forstærket gennem øget økonomisk usikkerhed efter den globale økonomiske krise.

Eftersom få studier har undersøgt betydningen af ulighedsniveauer, har vi prioriteret en grundig undersøgelse af dette i 2006 og 2010. Derfor er det oplagt fremadrettet at undersøge udvidede tidsperioder og mekanismerne yderligere samt inddrage betydningen af ulighedsændringer over tid.

Supplerende materiale

Supplerede materiale til artiklen findes på [dette link](#).

Noter

1. En stor tak til Peter Nannestad, Carsten Jensen, Kim Mannemar Sønderkov og to anonyme reviewere for grundige og konstruktive kommentarer, der alle medvirkede til at forbedre denne artikel betragteligt.
2. Egne beregninger af gennemsnitlige stemmeandele og Gini-koefficienter for 21 OECD-lande baseret på Swank (2013) og Solt (2016).
3. Antagelsen diskuteres yderligere i diskussionsafsnittet.

4. Denne type modellering kræver estimation af variansen på både den landespecifikke konstant og hældning, samt kovariansen mellem disse (Stegmueller, 2013: 758).
5. Afsnit 2 og tabel S.2 i det supplerende materiale giver et overblik over den konkrete kodning af globaliseringsudsathed.

Litteratur

- Arndt, Christoph og Line Rennwald (2015). Workplace characteristics and working class vote for the old and new right. *British Journal of Industrial Relations* 55 (1): 137-164.
- Armingeon, Klaus, Laura Knöpfel, David Weisstanner og Sarah Engler (2015). *Comparative Political Data Set 1960-2013*. Bern: Institute of Political Science, University of Berne. www.cpds-data.org (12. juni, 2016).
- Arzheimer, Kai (2009). Contextual factors and the extreme right vote in Western Europe, 1980-2002. *American Journal of Political Science* 53 (2): 259-275.
- Arzheimer, Kai og Elisabeth Carter (2006). Political opportunity structure and right-wing extremist party success. *European Journal of Political Research* 45 (3): 419-433.
- Bértoa, F. Casal (2014). Party systems and cleavage structures revisited: A sociological explanation of party system institutionalization in East Central Europe. *Party Politics* 20 (1): 16-36.
- Bisgaard, Martin (2016). Bias will find a way: Economic perceptions, attributions of blame, and partisan motivated reasoning during crisis. *The Journal of Politics* 77 (3): 849-860.
- Blinder, Alan S. (2007). How many U.S. jobs might be offshorable. *CEPS Working Paper*, No. 141.
- Bustikova, Lenka og Herbert Kitschelt (2009). The radical right in post-communist Europe: Comparative perspectives on legacies and party competition. *Communist and Post-Communist Studies* 42 (4): 459-483.
- Coffé, Hilde, Bruno Heyndels og Jan Vermeir (2007). Fertile grounds for extreme right-wing parties: Explaining the Vlaams Blok's electoral success. *Electoral Studies* 26: 142-155.
- ESS (2006). Round 3: European Social Survey Round 3 Data. Data file edition 3.5. NSD – Norwegian Centre for Research Data, Norway – Data Archive and distributor of ESS data for ESS ERIC.
- ESS (2010). Round 5: European Social Survey Round 5 Data. Data file edition 3.2. NSD – Norwegian Centre for Research Data, Norway – Data Archive and distributor of ESS data for ESS ERIC.
- Eurostat (2010). Impact of the crisis on unemployment so far less pronounced in the EU than in the US.

- Han, Kyung Joon (2016). Income inequality and voting for radical right-wing parties. *Electoral Studies* 42: 54-64.
- Inglehart, Ronald og Pippa Norris (2016). Trump, Brexit, and the rise of populism: economic have-nots and cultural backlash. *HKS Faculty Research Working Paper Series* RWP16-026.
- Ivarsflaten, Elisabeth (2008). What unites right-wing populists in Western Europe? Re-examining grievance mobilization models in seven successful cases. *Comparative Political Studies* 41 (1): 3-23.
- Ivarsflaten, Elisabeth og Rune Stubager (2012). Voting for the populist radical right in Western Europe: The role of education, kapitel 8 i Jens Rydgren (red.), *Class Politics and the Radical Right*. London: Routledge.
- Iversen, Torben og David Soskice (2001). An asset theory of social policy preferences. *American Political Science Review* 95 (4): 875-895.
- Jesuit, David K., Piotr R. Paradowski og Vincent A. Mahler (2009). Electoral support for extreme right-wing parties: A sub-national analysis of western European elections. *Electoral Studies* 28: 279-290.
- Kirkpatrick, David D. (2015). Voter insecurities feed rise of right-leaning populist politicians. *New York Times*, 10. december. http://www.nytimes.com/2015/12/11/world/europe/voter-insecurities-feed-rise-of-right-leaning-populist-politicians.html?_r=2 (12. juni, 2016).
- Kriesi, Hans Peter, Edgar Grande, Romain Lachat, Martin Dolezal, Simon Bornschieer og Tim Frey (2006). Globalization and the transformation of the national political space: Six European countries compared. *European Journal of Political Research* 45 (6): 921-956.
- Lubbers, Marcel, Mérove Gijsberts og Peer Scheepers (2002). Extreme right-wing voting in Western Europe. *European Journal of Political Research* 41 (3): 345-378.
- Lucassen, Geertje og Marcel Lubbers (2012). Who fears what? Explaining far right-wing preference in Europe by distinguishing perceived cultural and economic threats. *Comparative Political Studies* 45 (5): 547-574.
- Meltzer, Allan H. og Scott F. Richard (1981). A rational theory of the size of government. *Journal of Political Economy* 89: 914-927.
- Mudde, Cas (2007). *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Müller, Jan-Werner (2016). *Was ist Populismus? – Ein Essay*. Berlin: Suhrkamp Verlag.
- Oesch, Daniel. (2008). Explaining workers' support for right-wing populist parties in western Europe: Evidence from Austria, Belgium, France, Norway, and Switzerland. *International Political Science Review* 29 (3): 349-373.
- Pirró, Andrea L. P. (2014a). Populist radical right parties in Central and Eastern Europe: the different context and issues of the prophets of the Patria. *Government and Opposition* 49 (4): 599-628.
- Pirró Andrea L. P (2014b). Digging into the breeding ground: insights into the electoral performance of populist radical right parties in central and eastern Europe. *East European Politics* 30 (2): 246-270.
- Rehm, Philipp (2009). Risks and redistribution: An individual-level analysis. *Comparative Political Studies* 42 (7): 855-881.
- Rydgren, Jens (2005). Is extreme right-wing populism contagious? Explaining the emergence of a new party family. *European Journal of Political Research* 44 (3): 413-437.
- Rydgren, Jens (2008). Immigration sceptics, xenophobes or racists? Radical right-wing voting in six West European countries. *European Journal of Political Research* 47 (6): 737-765.
- Schnurer, Eric (2016). The winter of worldwide discontent. *U.S. News and World Report*, 3. februar. <http://www.usnews.com/opinion/blogs/eric-schnurer/articles/2016-02-03/populist-anger-toward-the-establishment-stems-from-economic-inequality> (12. juni, 2016).
- Shayo, Moses (2009). A model of social identity with an application to political economy: nation, class, and redistribution. *American Political Science Review* 103 (2): 147-174.
- Solt, Frederick (2016). The Standardized World Income Inequality Database. *Social Science Quarterly*, 97. SWIID Version 5.0, October 2014. <http://fsolt.org/swiid/> (12. juni, 2016).
- Stegmueller, Daniel (2013). How many countries for multilevel modeling? A comparison of frequentist and Bayesian approaches. *American Journal of Political Science* 57 (3): 748-761.
- Stockemer, Daniel (2016). Structural data on immigration or immigration perceptions? What accounts for the electoral success of the radical right in Europe? *Journal of Common Market Studies* 54 (4): 999-1016.
- Swank, Duane (2013). *Comparative Political Parties Dataset: Electoral, Legislative, and Government Strength of Political Parties by Ideological Group in 21 Capitalist Democracies, 1950-2011*. Electronic Database, Department of Political Science, Marquette University, http://www.marquette.edu/polisci/faculty_swank.shtml (12. juni, 2016).
- Swank, Duane og Hans-Georg Betz (2003). Globalization, the welfare state and right-wing populism in Europe. *Socio-Economic Review* 1 (2): 215-245.
- Teorell, Jan, Stefan Dahlberg, Sören Holmberg, Bo Rothstein, Anna Khomenko og Richard Svensson (2016). *The Quality of Government Standard Dataset*, version

- Jan16. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute, <http://www.qog.pol.gu.se> (12. juni, 2016).
- Walter, Stefanie (2010). Globalization and the welfare state: Testing the microfoundations of the compensation hypothesis. *International Studies Quarterly* 54: 403-426.
- Werts, Han, Peer Scheepers og Marcel Lubbers (2012). Euro-scepticism and radical right-wing voting in Europe, 2002-2008: Social cleavages socio-political attitudes and contextual characteristics determining voting for the radical right. *European Union Politics* 14(2): 183-205.
- Zhirkov, Kirill (2014). Nativist but not alienated: A comparative perspective on the radical right vote in Western Europe. *Party Politics* 20 (2): 286-296.

Ditte Shamshiri-Petersen

Engangs- og flergangsskiftere: to typer partiskiftere

I dag er det mere end hver tredje vælger, der skifter parti fra et folketingsvalg til det næste. Store dele af litteraturen peger på, at disse skiftere typisk er at finde blandt de vælgere, der er mindre engagerede i politik, har færre politiske kompetencer og i stedet vælger lidt tilfældigt blandt partierne. Det er imidlertid fejlagtigt at betragte partiskifterne som en homogen gruppe. En analyse af Valgundersøgelsens paneldata fra perioden 1998-2005 viser, at der er forskel på de skiftere, der blot lejlighedsvis skifter parti, og så dem, der skifter flere gange i træk. Hvor flere partiskift ganske rigtigt er forbundet med mindre engagement og kompetencer samt med en form for afmagt i forhold til det politiske, så er dette ikke tilfældet for dem, der foretager et enkelt skift.

Partiskiftere har altid været en særlig interessant vælgergruppe. Ikke mindst grundet den simple årsag, at det langt hen ad vejen er dem, der afgør, hvor det politiske flertal skal ligge. Interessen bliver imidlertid ikke mindre af, at gruppen også er vokset støt over tid. I 1990 var det 20 pct. af vælgerne, der skiftede parti, og frem til 2011 lå andelen nogenlunde stabilt omkring de 30 pct. for at ramme 33 pct. ved 2011-valget (Stubager, Hansen og Goul Andersen, 2013: 28; se også Shamshiri-Petersen, 2010: 8). I 2015 fik den et væsentligt nøk opad (Hansen og Stubager, 2017; se også Shamshiri-Petersen, 2017): Her var det 41 pct. af vælgerne, der fandt sig et nyt parti, hvilket bringer Danmark tæt på de øvrige skandinaviske lande, hvor det typisk er mellem 30 og 40 pct. af vælgerne, der skifter (Holmberg og Oscarsson, 2004: 93; Oscarsson og Holmberg, 2008: 25; Aardal, 1999: 34-35, 2003: 34, 2011: 23).

Men hvem er disse partiskiftere, og hvorfor skifter de? Litteraturen bærer præg af to modstridende perspektiver (se Boyd, 1986), hvoraf det mest udbredte er, at partiskifterne hører til i segmentet af de mindst politisk engagerede og kompetente vælgere (jf. Boyd, 1986; Shaw, 2008; van der Meer et al., 2015). De har ikke klare politiske præferencer, deres indblik i den politiske substans er ofte begrænset – enten fordi de ikke formår at sætte sig ind i det, eller fordi de ikke har interessen – og de er generelt mindre politisk aktive (se også Kelley, 1983; Zaller, 2004; Hansen, Slothuus og de Vreese, 2007; Mayer, 2008). De er i tvivl om, hvor krydset skal sættes, og beslutter sig derfor først sent, hvilket gør dem til lette ofre for partiernes strategiske kommunikation. Fremfor politiske

holdninger er det valgkampsbegivenheder eller rene og skære tilfældigheder, der afgør, hvor krydset bliver sat (jf. Campbell et al., 1960, se også McAllister, 2002). Inden for dette perspektiv hersker således den klassiske bekymring for, at det er de mest ligeglade vælgere, der afgør valgene (Daudt, 1961).

I det andet perspektiv tolkes partiskift ikke som ligegyldighed men nærmere som frisatte vælgeres stillingstagen (jf. Rose og McAllister, 1986). Det begrundes med, at de fleste vælgere i dag faktisk besidder tilstrækkelige politiske kompetencer (Dalton, 1984, 2000, 2007). Det begrundes yderligere med en sammenhæng mellem politikpræferencer og partiskift (jf. Key, 1966; Natchez og Bupp, 1968; RePass, 1971; Kirpatrick og Jones, 1974) samt at langt de fleste skift sker mellem partier med et vist ideologisk overlap (van der Meer et al, 2015: 109-110). Begge dele ses som tegn på, at der er i mange tilfælde er tale om velovervejede og velorienterede vælgere, der er bevidste om egne politikpræferencer og om forskellene på de politiske partier. Ikke mindst i en omskiftelig politisk virkelighed, hvor partierne med mellemrum ændrer standpunkt, kunne man ligefrem argumentere for, at det i højere grad er udtryk for omtanke, at man en gang imellem ændrer sin partipræference, end at man aldrig gør det (Shamshiri-Petersen, 2011, se også 2010).

Det spørgsmål, der naturligt rejser sig, er, hvorfor litteraturen ikke er enig. En god del af svaret ligger givetvis i, at gruppen af partiskifttere er mere mangfoldig end antaget. Typisk er partiskifterne blevet betragtet og analyseret som en homogen gruppe med ensartede karakteristika og forklaringer på deres skift. Kun sjældent har partiskiftlitteraturen forsøgt sig med opdelinger, der kunne kaste lys over de tvetydige konklusioner. I nyere analyser af danske partiskifttere er der ganske vist blevet skelnet mellem de vælgere, der skifter mellem partier, der tilhører samme politiske blok, og så dem, der skifter mellem blokkene (Shamshiri-Petersen, 2017; Shamshiri-Petersen og Clement, 2016) ud fra forventningen om, at navnlig blokskifterne er mindre engagerede og oplyste. Her er konklusionerne dog langt fra entydige. Forskellene blandt dem, der skifter henholdsvis inden for og mellem blokkene er minimale – og de to grupper adskiller sig ikke væsentligt fra de stabile vælgere. Man kan da også anfægte den bagvedliggende antagelse om, at afstanden mellem partier mellem blokkene altid er større end afstanden mellem partier inden for samme blok: Et skift fra eksempelvis Dansk Folkeparti til Liberal Alliance synes alt andet lige at være et større spring end eksempelvis et skift fra Socialdemokraterne til Dansk Folkeparti. Ideelt set må en vurdering af skiftets karakter således ses i lyset af, hvilken politisk dimension vælgeren orienterer sig efter, og hvilke emner vedkommende finder vigtige.

Det er imidlertid relevant at undersøge andre former for opdelinger, der måske kan indfange, at nogle partiskift er resultat af en politisk ligegyldighed og deraf uvidenhed, hvor andre er resultatet af indgående viden og interesse. Her kan *antallet* af partiskift være en indikator. Det synes oplagt, at der er forskel på de vælgere, der konsekvent skifter fra valg til valg, og så dem, der lejlighedsvis finder anledning til at stemme på et andet parti. Med henvisning til litteraturen vil antagelsen da være, at de vælgere, der skifter flere gange i træk, i højere grad gør det på baggrund af ligegyldighed og uvidenhed, mens dem der blot skifter en enkelt gang i højere grad gør det på baggrund af refleksion og aktiv stillingstagen. Måske endda i endnu højere grad end de stabile vælgere.

Denne artikel har således til hensigt at undersøge, om der er forskel på de vælgere, der skifter parti ved flere valg i træk, og dem, der kun skifter en enkelt gang. Er der noget, der tyder på, at flergangsskifterne er mindre politisk engagerede og oplyste og dermed har dårligere forudsætninger for at sætte deres kryds, og synes engangsskifternes kryds omvendt at være sat med større omtanke?

Det er ligeledes hensigten at undersøge, i hvilken udstrækning de to typer skiftere hver især adskiller sig fra de stabile vælgere. Er det både engangs- og flergangsskiftere, der er mindre engagerede, kompetente og velovervejede end de stabile vælgere, eller er der noget, der indikerer, at engangsskifterne ligefrem er mere engagerede? Begge dele undersøges dels ved at sammenligne engangs- og flergangsskiftere med hinanden, dels ved at sammenligne dem med de stabile vælgere.

Data og metode

Undersøgelsens empiriske grundlag er et panel bestående af 772 respondenter, der har deltaget i valgundersøgelsen under Det Danske Valgprojekt i både 2001 og 2005 (se supplerende materiale for mere udførlig beskrivelse af panelundersøgelsen). I panelet findes der oplysninger om respondenternes partivalg i 1998, 2001 og 2005. Dermed fremgår det også, om de har været stabile igennem alle tre valg, har skiftet parti én gang, eller om de har skiftet begge gange i perioden 1998-2005.¹ I 2001 og 2005 stammer oplysningen om partivalg fra interviews umiddelbart efter valget, hvorimod det i 1998 er baseret på, hvad respondenterne i 2001-undersøgelsen husker at have stemt ved valget tre år tidligere. Det kan principielt betyde en underdrivelse af omskifteligheden, da respondenterne kan være tilbøjelige til at angive samme parti som det, de stemte på i 2001. Tidligere undersøgelser tyder dog på, at problemet er begrænset (se Hansen, Slothuus og de Vreese, 2007: 85; Shamshiri-Petersen, 2010: 8).

Partiskift defineres her som egentlige skift fra et parti til et andet fra 1998 til 2001 og/eller fra 2001 til 2005. Det betyder, at de såkaldte sofavælgere og de, der stemte blankt, holdes ude af analysen. Heller ikke de unge i panelet, der ikke var stemmeberettigede i 1998, er medtaget. Dermed er det 658 ud af panelets i alt 772 respondenter, der analyseres på. For overblikkets skyld viser tabel 1 andelen af henholdsvis stabile, engangsskifttere og flergangsskifttere i perioden 1998-2005.

Tabel 1: Frekvensfordeling, partiskift 1998-2005. Pct.

	Pct.	N
Stabil alle tre valg	60	394
Skiftet én gang	26	174
Skiftet 1998-2001	15	99
Skiftet 2001-2005	11	75
Skiftet to gange i træk	14	90
I alt	100	658

Både her og i de følgende analyser er data vægtet efter respondenternes partivalg i 2001. Som det kan aflæses, er der i panelet 60 pct., der har stemt på samme parti i 1998, 2001 og 2005. 26 pct. har skiftet parti en enkelt gang i perioden: 11 pct. har skiftet fra 1998 til 2001 og 15 pct. har skiftet fra 2001 til 2005. I de følgende analyser behandles disse dog under ét. Omtrent halvt så mange, nemlig 14 pct., har skiftet parti i både 2001 og 2005.

For at undersøge om flergangsskiftterne er mindre politisk engagerede og deraf mindre politisk kompetente, skelnes der mellem to dimensioner af politisk lige gyldighed: Den første dimension vedrører respondenternes konkrete politiske interesse og kompetencer og måles via deres egen tilkendegivelse af interesse i politik, hvor meget de diskuterer politik med andre igennem valgkampen, hvor meget de følger med i nyheder på TV og via avis og slutteligt deres faktuelle viden om politik. Den anden dimension vedrører mere abstrakt deres tiltro til det politiske system. Dette indfanges via mål på deres tillid til politikerne, om de synes, at det er svært at tage stilling til politik, om de har stemt med begejstring eller ej, og om de oplever, det gør en forskel, hvem der har regeringsmagten. Om engangsskiftterne i højere grad foretager velovervejede og oplyste valg, kan teoretisk udledes af de foregående spørgsmål men søges også tentativt indfanget ved hjælp af spørgsmål om, hvorvidt respondenterne i

overvejende grad har stemt ud fra holdninger eller partiledere, beslutningstidspunkt samt om der er skiftet mellem de politiske blokke eller ej.

Den følgende analyse består af to trin. På det første trin ses der på de bivariate forhold mellem partiskift og de ovennævnte variable. Dette for mere deskriptivt at se, hvordan andelen af henholdsvis stabile, engangs- og flergangsskifttere fordeler sig på tværs af forskellige mål på engagement, kompetencer og omtanke. Med henblik på at sammenligne grupperne med hinanden og for at kontrollere eventuelle forskelle på dem, foretages der på det næste trin regressionsanalyser.

Engangs- og flergangsskifttere: en kort karakteristik

For at få et indblik i, hvem engangs- og flergangsskiftterne er, og om de adskiller sig fra de stabile vælgere, indledes der med en analyse af de tre grupper opdelt efter de klassiske baggrundsvariable, køn, alder og uddannelse (tabel 2). Forventningerne hertil er imidlertid ikke klare. Nogle empiriske studier af danske vælgere har indikeret, at der ikke er den store forskel på mænds og kvinders tilbøjelighed til at skifte parti (Hansen, Slothuus og de Vreese, 2007; Andersen, 2008; Shamshiri-Petersen og Clement, 2016), mens andre peger på, at unge kvinder lidt oftere end andre grupper er i tvivl om, hvor krydset skal sættes, og dermed også er mere tilbøjelige til at skifte parti (Hansen, 2014: 377-379). Af den grund er det interessant at se, om der forekommer forskel, når der opdeles på engangs- og flergangsskift. Det samme gælder alder. Litteraturen fremhæver, at da partivalget er noget, der stabiliseres med alderen i takt med, at de politiske præferencer og holdninger grundfæstes (fx Campbell et al., 1960; Converse, 1962, 1964; Jennings, 1989), er de yngste vælgere som oftest de mest omskiftelige. Dette bekræftes også af tidligere empiriske undersøgelser af danske partiskifttere (Hansen, Slothuus og de Vreese, 2007; Andersen 2008; Shamshiri-Petersen og Clement, 2016; Shamshiri-Petersen, 2017), men igen er det relevant at få belyst karakteren af de unges omskiftelighed.

Heller ikke i relation til uddannelse er forventningen entydig. Ud fra det dominerende perspektiv i litteraturen, hvor partiskift er forbundet med uvidenhed og manglende interesse, vil man forvente, at der vil være flest skifttere blandt dem med kort eller ingen uddannelse. Omvendt vil man med øje for det positive perspektiv, hvor et skift i lige så høj grad er udtryk for indsigt og overvejelser, kunne forvente, at dette kommer an på, om vi kigger på engangs- og flergangsskifttere: Det er nærliggende at antage, at kun flergangsskiftterne vil være overrepræsenterede blandt dem uden erhvervsuddannelse. Engangsskiftterne derimod kunne man forvente at finde blandt dem med længerevarende uddannelse. Dette kunne måske også være forklaringen på, at empiriske stu-

dier giver indikationer på, at omskifteligheden faktisk er tilbøjelig til at stige med uddannelsesniveaet (Holmberg og Oscarsson, 2004; Hansen, Slothuus og de Vreese, 2007; Shamshiri-Petersen, og Clement, 2016; Shamshiri-Petersen, 2017).

Tabel 2: Andelen af stabile, engangs- og flergangsskiftere 1998-2005, opdelt efter køn, alder og uddannelse. Pct.

	Stabil	Engangs-skift	Flergangs-skift	I alt	N
Køn					
Kvinder	59	28	13	100	284
Mænd	61	25	15	100	374
Alder					
24-34	48**	37*	15	100	58
35-44	58	24	18	100	133
45-54	48****	36***	16	100	154
55-64	68**	21	11	100	140
65+	68***	21**	11	100	171
Uddannelse					
Grundskole eller studentereks.	63	26	11	100	103
Erhvervsfaglig	58	28	14	100	291
Kort el. mellemlang videregående	60	27	13	100	176
Lang videregående	61	23	16	100	87
Alle vælgere	60	26	14	100	656-658

Noter: Alle variable er fra 2005-panelbølgen.

Da kun de, der har stemt ved alle tre valg, er medtaget, er de yngste i analysen 24 år.

Respondenter med studentereksamen som højeste fuldførte uddannelse er i dette tilfælde lagt sammen med dem, der kun har grundskole (inkl. realeksamen og 10. klasse), da de blot udgøres af ti respondenter, hvoraf de seks har stemt på samme parti ved alle tre valg, og fire har skiftet én gang. Fordelingen i kategorien ændres ikke, hvis de udelades.

Alle kategorier er omkodet til dummyvariable og dernæst testet i forhold til resten af kategorierne * $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$; **** $p < 0,001$.

Af tabellen fremgår det, at der er meget få signifikante forskelle. Der er ingen forskel på mænd og kvinders tilbøjelighed til at skifte parti, hverken én eller flere gange i træk, og der er heller forskel ikke på tværs af uddannelse.

Til gengæld er der forskel, når vi ser på alder. Som man kunne vente, er de yngste signifikant mindre stabile end de øvrige vælgere, og de ældste signifikant mere stabile. Således er andelen af engangsskiftere 37 pct. blandt respondenterne under 35 år mod 21 pct. blandt dem over 65 år. Men der er væsentlige tilføjelser. Det viser sig dels, at de 45-54-årige er lige så tilbøjelige til at skifte som de yngste, dels at denne tilbøjelighed i begge tilfælde altså kun gælder engangsskift. Mens andelen af engangsskiftere varierer signifikant på tværs af alderskategorierne, er dette således ikke tilfældet når det gælder flergangsskift.

Politisk engagement og kompetencer

Når det gælder det politiske engagement, fremkommer der imidlertid flere forskelle. Vælgernes engagement i politik er blevet tillagt stor betydning, når det gælder politisk deltagelse og adfærd. Som nævnt er det et typisk fund lige siden 1950'erne, at det er de mindst politisk engagerede og vidende, der er mest tilbøjelige til at skifte rundt mellem partierne, men spørgsmålet er, om dette holder stik både for dem, der foretager et enkelt skift, og dem, der skifter hyppigt. Hvor interesserede vælgerne er, hvor meget de diskuterer politik, samt hvor meget de følger med i nyhederne (begge dele i løbet af 2005-valgkampen), anvendes her som indikatorer på deres engagement i politik. Sidstnævnte er også en indikator på deres viden, men her suppleres der med det faktiske vidensniveau igennem seks faktuelle spørgsmål om politik.

Følges det mest udbredte perspektiv i litteraturen, vil man forvente, at partiskifterne er mindre engagerede og vidende end de stabile vælgere. Med henvisning til det mere positive perspektiv kunne man dog forvente, at dette først og fremmest gælder flergangsskifterne. Og som det fremgår af tabel 3, synes det netop at være tilfældet.

Som det kan aflæses, er der signifikant færre flergangsskiftere blandt dem, der er meget interesserede i politik, og signifikant flere blandt dem, der kun er noget interesserede. Andelen af flergangsskiftere er henholdsvis 9 pct. og 16 pct. Tilsvarende er flergangsskifterne overrepræsenterede blandt de mindst vidende og blandt dem med højt nyhedsforbrug i sammenligning med de øvrige vælgere. Engangsskifterne skiller sig til gengæld ikke ud. Kun på, hvor meget de har diskuteret politik i løbet af 2005-valgkampen, hvor de faktisk har været mere aktive end de stabile vælgere. Her udgør engangsskifterne 31 pct. mod en gennemsnitlig andel på 26 pct.

Tabel 3: Andelen af stabile, engangs- og flergangsskiftere 1998-2005 opdelt efter interesse, viden, nyhedsforbrug og diskussion. Pct.

	Stabil	Engangs- skift	Flergangs- skift	I alt	N
Politisk interesseret					
Meget	63	28	9**	100	165
Noget	58	26	16**	100	342
Lidt eller slet ikke	61	26	13	100	151
Politisk viden					
Stor	67**	25	8***	100	210
Middel	59	27	14	100	331
Lille	50**	28	22***	100	101
Nyhedsforbrug					
Stort	62	26	12*	100	382
Middel	57	27	16	100	230
Lille	59	22	19	100	46
Diskuteret politik i valgkampen					
Meget	56*	31**	13	100	249
Noget	60	22	18*	100	155
Lidt eller slet ikke	64	24	12	100	254
Alle vælgere	60	26	14	100	642-658

Noter: Alle variable er fra 2005-panelbølgen.

Nyhedsforbrug er et gennemsnit af, hvor mange dage om ugen respondenter henholdsvis ser nyheder på TV samt læser avis (to dage om ugen eller mindre = lavt, tre-fire dage om ugen = middel, fem dage om ugen eller mere = højt). Politisk viden er ligeledes et sammensat mål baseret på respondentens korrekte besvarelser på seks vidensspørgsmål (0 = lav, 2-3 = middel, 4-6 = højt).

Alle kategorier er omkodet til dummyvariable og dernæst testet ift. resten af kategorierne.

* p < 0,1; ** p < 0,05; *** p < 0,01; **** p < 0,001.

Mistillid og afmagt

Ovenstående giver umiddelbart støtte til, at ét partiskift ikke nødvendigvis er forbundet med lavt politisk engagement eller viden, men at flere skift med større sandsynlighed er det: Hvor de vælgere, der har skiftet parti en enkelt gang fra 1998 til 2005, ikke er overrepræsenterede blandt de mindst politisk engagerede eller vidende, er de, der har skiftet ved begge valg det til gengæld.

Men hvordan ser det ud, når vi ser på en anden dimension af vælgernes politiske engagement, nemlig på en mere generel følelse af mistillid og afmagt i forhold til det politiske system? Den politiske tillid er faldet betydeligt de seneste år (Goul Andersen, 2016; Andersen, 2017) og det synes dermed oplagt at undersøge, dels om mistillid har sin sammenhæng med partiskift, dels om det tegner sig forskelligt for henholdsvis engangs- og flergangsskiftere. Data kan ganske vist ikke gøre os klogere på den nuværende situation men kan alligevel give en indikation på, om mistillid og afmagt er mere udbredt blandt dem, der skifter parti. Som mål herpå anvendes dels respondenternes tillid til politikerne, dels om de føler, at politik er indviklet, om det gør en forskel, hvem der har regeringsmagten, samt om de stemmer med begejstring. Hvor det første mål kan afsløre en vis utilfredshed eller kritisk indstilling over for politikerne, der kan have flere årsager, afslører navnlig de to sidste i højere grad en vis afmagt. Tabel 4 viser, hvordan det fordeler sig på henholdsvis stabile, engangs- og flergangsskiftere.

Det fremgår, at også her er der store forskelle mellem engangs- og flergangsskifterne. Som det kan aflæses, udgør flergangsskifterne 12 pct. af dem med meget eller ret stor tillid til politikerne, og hele 20 pct. af dem, der har ret lille eller meget lille tillid. Tilsvarende udgør de 20 pct. af dem, der erklærer sig uenig i, at det ikke er svært at tage stilling til politik – mod en gennemsnitlig andel på 14 pct. Når det gælder spørgsmålene, der handler om betydningen af deres stemme, er flergangsskifterne også noget mere modløse. De er tydeligt overrepræsenterede blandt dem, der stemte enten med blandede følelser eller ligefrem måtte vælge mellem to onder ved 2005-valget. Her udgør flergangsskifterne 19 pct. Dette er endnu mere markant på spørgsmålet, om det gør en forskel, hvem der har regeringsmagten. Her udgør flergangsskifterne hele 29 pct. af dem, der mener, at det ikke betyder noget, hvem der har magten. Sammen med de øvrige mål afslører det en vis grad af afmagt hos denne gruppe. Tilsvarende ses ikke blandt engangsskifterne. Engangsskifterne er ganske vist ikke lige så begejstrede over deres stemmeafgivelse som de stabile – de er overrepræsenterede blandt dem der stemte enten med blandede følelser eller ligefrem måtte vælge mellem to onder – men de er hverken mindre tillidsfulde, de har ikke sværere ved at tage stilling til politik, og de føler, at deres stemme nytter. Deres blandede følelser i forbindelse med stemmeafgivelsen har dermed ikke på samme måde rod i en afmagtsfølelse.

Tabel 4: Andelen af stabile, engangs- og flergangsskiftere 1998-2005, opdelt efter politisk tillid, selvtilid, begejstring i forbindelse med stemmeafgivning samt oplevelsen af, at regeringsmagten gør en forskel. Pct.

	Stabil	Engangs- skift	Flergangs- skift	I alt	N
Tillid til danske politikere					
Meget stor eller ret stor tillid	61	27	12**	100	481
Meget lille eller ret lille tillid	54	26	20**	100	169
Ikke svært at tage stilling					
Helt eller nærmest enig	63**	26	11**	100	393
Hverken/eller	61	24	15	100	107
Helt eller nærmest uenig	51**	29	20***	100	152
Stemte med...					
begejstring	75****	18**	7**	100	88
tilfredshed	63*	25	12*	100	312
blandede følelser/måtte vælge mellem to onder	50****	31**	19***	100	256
Regeringsmagten					
1. Det gør en stor forskel	67*	26	7***	100	177
2.	60	27	13	100	226
3.	56	25	19*	100	158
4.	49	35	16	100	63
5. Det betyder ikke noget	50	21	29**	100	24
Alle vælgere	60	26	14	100	648-656

Noter: Alle variable er fra 2005-panelbølgen.

Alle kategorier er omkodet til dummyvariable og dernæst testet ift. resten af kategorierne

*p<0,1 **p<0,05 *** p<0,01 ****p<0,001.

Valg med omtanke

Om der er forskel på, om engangs- og flergangsskifterne sætter deres kryds med omtanke eller ej, lader sig vanskeligt belyse. Man kan kun gisne om, hvordan den kognitive proces forud for beslutningen er foregået. Alligevel er der i data enkelte mål, som, om ikke andet, kan give et fingerpeg i den retning.

Det første mål drejer sig om, hvad respondenterne efter eget udsagn lægger til grund for deres partivalg. I data skal respondenterne placere sig på en skala fra 1 til 5, hvor 1 angiver, at de næsten udelukkende stemmer efter holdninger,

og 5 næsten udelukkende efter partiledere. I det omfang vi stoler på deres ærlighed og selvindsigt, ville man umiddelbart vente, at flergangsskifternes valg er mere motiveret af partiledere end engangsskifternes. Dette ud fra en antagelse om, at de vælgere, der er mindst engageret i politik og har sværest ved at forstå politik også vil være mere tilbøjelige til at benytte partilederne som en kognitiv genvej (fx Lau og Redlawsk, 2001). Dog kunne man også argumentere for, at den mere reflekterede vælger ville være klar over, at begge dele har betydning.

Det andet mål drejer sig om beslutningstidspunkt. Det er helt oplagt, at der er en sammenhæng mellem partiskift og beslutningstidspunkt, hvor skifterne beslutter sig senere end de vælgere, der stabilt stemmer på samme parti. Der kan imidlertid være forskellige årsager til, at de beslutter sig sent. Med afsæt i det negative perspektiv på partiskifterne ville man pege på, at den politiske ligegyldighed gør, at beslutningen udsættes til allersidste øjeblik, hvorved der større sandsynlighed for, at pludselige indskydelser bliver afgørende (se også Hansen, 2014: 373). Men med afsæt i det positive perspektiv ville man pege på, at det sene beslutningstidspunkt lige så vel kan være udtryk for nøje overvejelser, enten fordi de vil have så mange af valgkampens begivenheder som muligt med, før de beslutter sig (jf. McAllister, 2002), eller fordi det at skifte parti ikke altid er en let beslutning. På den baggrund kunne man vente, at billedet vil se lidt forskelligt ud for engangs- og flergangsskifterne. Antagelsen er, at flergangsskifternes sene beslutningstidspunkt i højere grad end engangsskifternes kan forklares med ligegyldighed, hvorfor de vil være i hvert fald en smule overrepræsenterede blandt de vælgere, der beslutter sig til allersidst.

Som det fremgår af tabel 5, bekræftes ovenstående antagelser dog ikke overbevisende. Ikke overraskende tilkendegiver langt de fleste respondenter, at de mest stemmer efter holdninger (1+2) og kun ganske få, at partilederne har betydning (4+5). Men hvor andelen af flergangsskifterne ikke skiller sig signifikant ud, er engangsskifterne en smule underrepræsenterede blandt dem, der næsten udelukkende vælger efter holdning. Omvendt er de også underrepræsenterede blandt dem, der i overvejende grad stemmer efter partiledere, men dette er ikke signifikant. Heller ikke når vi ser på beslutningstidspunkt, er der den store forskel på engangs- og flergangsskifterne. Men den der er, er i højere grad i overensstemmelse med det forventede. Begge er overrepræsenterede blandt dem, der først beslutter sig i de sidste dage før valget – om end der, når vi procenturer modsat, er lidt flere flergangsskiftere end engangsskiftere, der beslutter sig i de sidste dage op til valget.

Et sidste mål er engangs- og flergangsskifternes tilbøjelighed til at skifte henholdsvis inden for eller mellem blokkene. Som nævnt betragtes det i litteraturen som udtryk for en vis grad af refleksion, når der skiftes inden for

Tabel 5: Andelen af stabile, engangs- og flergangsskiftere 1998-2005, opdelt efter motivation for at stemme, samt beslutningstidspunkt. Pct.

	Stabil	Engangs- skift	Flergangs- skift	I alt	N
Holdninger vs. partiledere					
1. Holdninger	65**	23**	12	100	313
2.	59	27	14	100	163
3.	50***	36***	14	100	137
4.	48	28	24	100	20
5. Partiledere	75	19	6	100	16
Beslutningstidspunkt					
Før valgkampen	70****	20***	10****	100	430
Tidligt i valgkampen	42****	39***	18	100	104
I de sidste dage før valget eller på valgdagen	38****	38****	24****	100	122
Alle vælgere	60	26	14	100	649-656

Noter: Begge variable er fra 2005-panelbølgen.

Alle kategorier er omkodet til dummyvariable og dernæst testet i forhold til resten af kategorierne. * p < 0,1; ** p < 0,05; *** p < 0,01; **** p < 0,001.

de politiske blokke – og dermed mellem partier, der ideologisk ikke er helt så langt fra hinanden. Som det ligeledes blev diskuteret i indledningen, er der flere indvendinger mod en sådan opdeling, men det er alligevel interessant at undersøge, om engangsskifterne i højere grad er flergangsskifterne holder sig inden for samme blok. Dette gøres i tabel 6.

Her er der til gengæld forskel. Tabellen viser andelen af engangs- og flergangsskiftere, opdelt på om de har foretaget skift inden for eller mellem blokkene enten fra 1998-2001, 2001-2005 eller begge gange. Her viser det sig, at hvor engangsskifterne er overrepræsenterede blandt dem, der skifter inden for blokken, er flergangsskifterne det blandt dem, der skifter mellem blokkene. Procentueres der modsat, finder vi, at hvor 43 pct. af dem, der kun har skiftet parti én gang i perioden 1998-2005, har krydset de politiske blokke, gælder dette 53 pct. af dem, der har skiftet parti to gange. Og heraf er det faktisk en tredjedel, der har skiftet blok begge gange.

Tabel 6: Andelen af engangs- og flergangsskiftere 1998-2005, opdelt efter skift inden for og mellem de politiske blokke. Pct.

	Engangsskift	Flergangsskift	I alt	N
Skift inden for blokken	70*	30*	100	143
Skift mellem blokkene	61*	39*	100	122
Alle skiftere	66	34	100	265

Noter: "Rød blok" tæller Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten, Radikale Venstre, Kristeligt Folkeparti samt Minoritetspartiet, og "blå blok" Venstre, Konservative, Centrum Demokraterne, Dansk Folkeparti samt Fremskridtspartiet.

* p < 0,1; ** p < 0,05; *** p < 0,01; **** p < 0,001.

Samlede modeller

For at samle op på i hvilken udstrækning engangs- og flergangsskiftere dels adskiller sig fra hinanden, dels hver især adskiller sig fra de stabile vælgere, foretages der i det følgende to regressionsanalyser. Den første analyse er en binomial logistisk regression (tabel 7), hvor engangs- og flergangsskifterne sammenlignes med hinanden. Dette gøres ved at beregne odds for flergangsskift i sammenligning med engangsskift for de enkelte kategorier i de uafhængige variable i forhold til en valgt referencegruppe. Den anden analyse er en multinomial logistisk regression (tabel 8), hvor engangs- og flergangsskifterne sammenlignes med de stabile vælgere. Her viser analysen odds for henholdsvis engangs- og flergangsskift i sammenligning med stabilt partivalg, ligeledes for de enkelte kategorier i de uafhængige variable i forhold til en valgt referencegruppe. I logistiske regressioner er det en tommelfingerregel, at forholdet mellem størrelsen på den mindste kategori i den afhængige variabel og antallet af uafhængige variable – eller kategorier, når der som her er tale om kategoriske variable – skal være 1 til 10. I dette tilfælde, hvor flergangsskifterne udgøres af 90 respondenter, vil det sige ni kategorier. For at imødekomme dette udledes en uafhængig variabel af analysen i de tilfælde, hvor den ingen effekt har. Antallet vil dog fortsat overskride det anbefalede, men med henvisning til, at reglen også er blevet kaldt konservativ (Vittinghoff og McCulloch, 2007), foretages analyserne alligevel.

Sammenligning af engangs- og flergangsskiftere

Vender vi først os mod den binomiale logistiske regressionsanalyse i tabel 7, er det tydeligt, at der, i overensstemmelse med de foregående resultater, faktisk er signifikante forskelle på engangs- og flergangsskifterne. Også når der kontrolleres for andre variable. Ses der på den dimension af politisk ligegyldighed, der

Tabel 7: Binomial logistisk regression. Odds for flergangsskift i sammenligning med engangsskift. Odds ratio og signifikans

	Odds Ratio (exp(b)) og signifikans
Uddannelse	
Grundskole el. studentereksamen	0,36*
Erhvervsfaglig	0,45*
Kort el. mellemlang videregående	0,62
Lang videregående (ref.)	-
Politisk interesseret	
Lidt eller slet ikke	1,06
Noget	1,89*
Meget (ref.)	-
Viden om politik	
Lille	2,78**
Middel	1,80*
Stor (ref.)	-
Diskuteret politik	
Lidt eller slet ikke	1,27
Noget	2,13**
Meget (ref.)	-
Regeringsmagten	
1. Betyder ikke noget	8,04***
2.	2,42*
3.	3,26***
4.	1,89
5. Gør en stor forskel (ref.)	-
Holdninger vs. partiledere	
Partiledere	0,72
Både/og	0,51*
Holdninger (ref.)	-
N	253
Cox-Snell pseudo R	0,11

Variable i modellen: køn, alder, uddannelse, interesse, viden, betydning hvem der har regeringsmagten samt stemmer efter holdninger eller partiledere. Kun signifikante resultater er medtaget i tabellen. *p < 0,1; **p < 0,05; ***p < 0,01; ****p < 0,001. Af hensyn til antallet af cases er nyhedsforbrug, tillid til politikere, om man stemte med begejstring, om det er svært at tage stilling til politik, beslutningstidspunkt samt blokskift udeladt i modellen. Alle, på nær om man stemte med begejstring, har en signifikant effekt, når der ses på det bivariate forhold, hvor flergangsskifterne har større odds for at være ligegyldige, men effekten forsvinder i den samlede model.

vedrører vælgernes politiske interesse og kompetencer (interesse, viden, diskussion gennem valgkampen samt nyhedsforbrug), tegner der sig et billede af, at flergangsskifterne er lidt mindre engagerede end engangsskifterne. Hvad angår interesse, så lader flergangsskiftere til at være mindre politisk interesserede i den forstand, at de har højere odds for at have nogen interesse for politik sammenlignet med referencegruppen, der har stor interesse. Dog er der ikke signifikant forskel på engangs- og flergangsskiftere, når det gælder en lille eller slet ingen politisk interesse. Dette samme gør sig gældende i forbindelse med diskussion af politik. Her har flergangsskifterne højere odds for at have diskuteret ”noget” i sammenligning med referencegruppen, der har diskuteret ”meget”. Men de har ikke højere odds for at have diskuteret ”lidt”. Samlet tyder det på, at flergangsskiftere ikke er helt uengagerede men altså lidt mindre engagerede end engangsskifterne. Hvad angår nyhedsforbrug, er der imidlertid ikke forskel på de to grupper, hvorfor denne variabel er udeladt af den samlede model.

Forskellen på de to gruppers engagement bliver endnu tydeligere, når det gælder de politiske kompetencer. Jo færre kompetencer man har, her målt som viden om politik, jo mere tilbøjelig er man til at være flergangsskifter. Dette kommer til udtryk ved, at de vælgere, der har mindst viden, har næsten 2,8 større odds for at være flergangsskifter end engangsskifter i sammenligning med dem, der har størst viden. Dette er interessant, ikke mindst set i lyset af, at odds for flergangsskift faktisk bliver lavere, som uddannelsesniveaet falder, også efter kontrol for alder samt de øvrige variable.

Den største forskel ses dog i forbindelse med den dimension af politisk lige-gyldighed, der vedrører en mere generel følelse af mistillid og afmagt (tillid til politikere, svært at tage stilling til politik, stemt med begejstring samt forskel på, hvem der har regeringsmagten). Som det fremgår, øges odds for at være flergangsskifter betragteligt blandt de vælgere, der mener, at det ikke gør nogen forskel hvem der har regeringsmagten. Dette vidner om, at det er de vælgere, der føler en form for afmagt i forhold til det politiske, der skifter mest. Det bekræftes af, at når variablerne indgår i regressionsanalysen hver for sig (ikke vist i tabellen), er det også både de vælgere, der synes, at det er vanskeligt at tage stilling til politik, og som har mindst tillid til politikere, der har signifikant større odds for at være flergangsskiftere. Men effekten fra dem hver især forsvinder dog, når de samles i analysen. Når det gælder, om man stemte med begejstring eller ej, som også kunne indikere en afmagt, er der ingen forskel på engangs- og flergangsskiftere. Af hensyn til antal cases er disse tre variable udeladt i analysen.

Ovenstående indikerer således, at flergangsskifternes kryds er sat på baggrund af lidt mindre engagement og færre politiske kompetencer end engangs-

skifterne. Om det så betyder, at det er sat mere tilfældigt eller med mindre omtanke, er dog vanskeligt at afgøre. Men med de mål, der her er tilgængelige, er der ikke meget, der tyder på det. Der er i hvert fald ikke øgede odds for at være flergangsskifter blandt de få respondenter, der har tilkendegivet, at de stemmer efter partileder, ligesom der heller ikke er en forskel på tværs af beslutningstidspunkt. Dog er der, som de bivariate analyser pegede på, en sammenhæng mellem blokskift og flergangsskift. Den er dog knap signifikant (0,1-niveau), når den indgår med de øvrige variable, og er derfor udeladt.

Engangsskift og flergangsskift i sammenligning med stabile vælgere

Men hvordan ser det så ud, når vi sammenligner engangs- og flergangsskifterne med de vælgere, der stabilt stemmer på samme parti? Med henvisning til de to modstridende perspektiver i litteraturen har artiklen åbnet op for den mulighed, dels at det i højere grad er flergangsskifterne frem for engangsskifterne, der adskiller sig fra de stabile vælgere, når det gælder politisk engagement, kompetencer og omtanke, dels at engangsskift måske på nogle punkter kan være udtryk for endnu større engagement. Den følgende multinomiale logistiske regression i tabel 8 søger afslutningsvis at belyse dette.

Af tabellen står det klart, at både engangs- og flergangsskift adskiller sig fra de stabile vælgere. Det står dog også klart, at de adskiller sig på forskellige måder. Det viser sig, at også i sammenligning med de stabile øges odds for flergangsskift blandt dem, der er mindst politisk kompetente, og som føler en form for afmagt i forhold til det politiske. Således har de mindst vidende dobbelt så store odds for flergangsskift end de mest vidende, og de, der ikke mener, det gør nogen forskel, hvem der har regeringsmagten, har mere end fire gange så store odds for flergangsskift som dem, der mener, det gør en stor forskel.

Det samme ses ikke for engangsskift. Der er ikke noget, der tyder på, at de er mindre engagerede eller kompetente end de stabile. Faktisk viser det sig, som det også fremgik af de bivariate analyser, at odds for engangsskift øges med politisk interesse samt diskussion af politik under valgkampen, når variablerne inddrages separat i regressionsanalysen – men i den samlede model forsvinder effekterne (ikke vist i tabellen). Samtidig viser det sig, at odds for engangsskift er dobbelt så store for de vælgere, der angiver, at de stemte med blandede følelser eller følte, det var et valg mellem to onder. Om den manglende begejstring indikerer, at også engangsskift drives af en afmagtsfølelse, eller om der blot er tale om en svær beslutning, lader sig vanskeligt afgøre, men det bidrager til, at det på baggrund af de kontrollerede analyser ikke er muligt at bekræfte at engangsskifterne ligefrem er mere engagerede end de stabile. Det understøttes heller ikke, når vi ser på to af de variable, der er blevet diskuteret som mål

Tabel 8: Multinomial logistisk regression. Odds for hhv. engangs- og flergangsskift i sammenligning med stabilt partivalg. Odds ratio samt signifikans

	Odds ration (exp(b)) og signifikans	
	Engangsskift	Flergangsskift
Alder		
24-34	2,37**	1,62
35-44	1,14	1,98*
45-54	2,20***	2,01*
55-64	1,09	1,00
65+ (ref.)	-	-
Viden om politik		
Lille	1,09	2,13***
Middel	1,08	1,88*
Høj (ref.)	-	-
Ikke svært at tage stilling		
Helt eller nærmest uenig	1,46	2,19**
Hverken/eller	0,99	1,30
Helt eller nærmest enig (ref.)	-	-
Stemte med...		
Blandede følelser/to onder	2,00**	1,93
Tilfredshed	1,38	1,25
Begejstring (ref.)	-	-
Regeringsmagten		
1. Betyder ikke noget	0,73	4,28**
2.	1,26	2,63*
3.	1,10	3,25***
4.	1,05	1,80
5. Gør en stor forskel (ref.)	-	-
Holdninger vs. partiledere		
Partiledere	0,74	0,53
Både/og	2,29****	0,98
Holdninger (ref.)	-	-
Beslutningstidspunkt		
I de sidste dage før valget	2,90****	3,17****
Tidligere i valgkampen	2,25**	2,34**
Vidste før valgkampen (ref.)	-	-
N	630	
Cox-Snell pseudo R	0,18	

Variable i modellen: køn, alder, viden, ikke svært at tage stilling, stemte med begejstring eller ej, betydning hvem der har regeringsmagten, stemmer efter holdninger eller partiledere samt beslutningstidspunkt. Kun signifikante resultater er medtaget i tabellen. Kun signifikante resultater er medtaget. * p < 0,1; ** p < 0,05; *** p < 0,01; **** p < 0,001. Af hensyn til antallet af cases er interesse, nyhedsforbrug, diskussion af politik samt tillid til politikere udeladt. Nyhedsforbrug har ingen effekt. Flergangsskifterne har signifikant større odds for ikke at have tillid til politikerne, og engangsskifterne har signifikant mindre odds for ikke at have diskuteret politik under valgkampen og større odds for at være noget interesseret i politik, men begge effekter forsvinder i den samlede model. Skift hhv. inden for og mellem blokkene er heller ikke medtaget, da de stabile vælgere indgår i analysen.

på velovervejede valg (holdninger vs. partileder som begrundelse for partivalg samt beslutningstidspunkt). Som det sås i tabel 7, er det også her i forbindelse med spørgsmålet, om partivalget er mest motiveret af holdninger eller partiledere sådan, at odds for engangsskift er større blandt dem, der tilkendegiver, at de stemmer efter begge dele. Om det så er, fordi partiledere i højere grad motiverer engangsskifterne, eller om det blot er fordi de er klar over, at begge dele har betydning, kan vi ikke få svar på. Det samme er tilfældet i forbindelse med beslutningstidspunkt. Som det fremgår af tabellen, er odds for både engangs- og flergangsskift væsentligt højere for dem, der beslutter sig i løbet af valgkampen. Som tidligere diskuteret er dette ikke overraskende, men der kan netop være forskellige årsager til de to gruppers sene beslutningstidspunkt.

Konklusion

Denne artikel har undersøgt, om der er forskel på det politiske engagement blandt vælgere, der skifter parti en enkelt gang, og så dem, der skifter parti ved flere valg i træk. Det er blevet undersøgt, om flergangsskiftere i højere grad end engangsskifterne er kendetegnet ved en politisk ligegyldighed, som giver dem dårligere forudsætninger for at sætte deres kryds, hvorimod engangsskifternes kryds er sat med større omtanke. Artiklen har også undersøgt, i hvilken udstrækning de to typer skiftere hver især adskiller sig fra de stabile. Sigtet var at få svar på, om både engangs- og flergangsskiftere skiller sig ud som mindre engagerede og eftertænksumme end de stabile, eller om noget kunne tyde på, at engangsskifterne ligefrem skilte sig positivt ud.

Hvad angår flergangsskifterne, så bekræfter analyserne, at de skiller sig ud fra både engangsskifterne og de stabile som de mest politisk ligegyldige. Når det gælder den dimension, der vedrører engagement og kompetencer, viser de bivariate analyser, at flergangsskifterne både er mindre interesserede i politik, følger mindre med i nyheder, diskuterer mindre samt har mindre faktisk viden om politik end de stabile og engangsskifterne. I de samlede modeller reduceres nogle af effekterne, mens andre ganske vist forsvinder, men den signifikant lavere grad af viden består. Også hvad angår den dimension, der vedrører følelsen af mistillid og afmagt, skiller flergangsskifterne sig ud. Af de bivariate analyser fremgår det, at de har mindre tillid til de danske politikere, at de har svært ved at tage stilling til politik, samt at de er langt mere tilbøjelige til at føle, at det er ligegyldigt hvem der besidder regeringsmagten. I sammenligning med de stabile, men ikke engangsskifterne, er de også mere tilbøjelige til at føle, at deres kryds blev sat med blandede følelser, eller at de ligefrem måtte vælge mellem to onder. Flere af disse mål, der netop indikerer det samme, har ikke længere en signifikant effekt, når de indgår i en samlet model, men selv efter kontrol er

de signifikant mere tilbøjelige til at mene, at politik er svært at tage stilling til i sammenligning med de stabile vælgere, og oplevelsen af, at det er ligegyldigt, hvem der har regeringsmagten, består både i sammenligning med engangsskifterne og de stabile. Dette indikerer, at der blandt flergangsskifterne er en vis afstand til det politiske, hvilket understreges yderligere af, at denne gruppe er mere tilbøjelig til først i allersidste øjeblik at beslutte sig for, hvor krydset skal sættes, og til at skifte mellem de politiske blokke. Dog er begge dele knap signifikante i den samlede model, hvor de sammenlignes med engangsskifterne.

For engangsskifterne tegner der sig et andet billede. Sammenlignes de med de stabile, er der intet, der indikerer, at de er mindre politisk engagerede. De er hverken signifikant mindre interesserede, vidende eller opsøgende, og der er heller ikke meget, der tyder på, at de føler samme afmagt, som flergangsskifterne tilsyneladende gør. De er ganske vist mere tilbøjelige til at tilkendegive, at de stemte med blandede følelser eller følte at måtte vælge mellem to onder, men det ser ikke ud til at være forbundet med en mere grundlæggende afmagtsfølelse. Det kunne tale for, at der i stedet er tale om en form for ambivalens i relation til skiftet. Om der ligger sådanne overvejelser bag engangsskifternes valg, er som allerede nævnt vanskeligt at afdække. Der er i hvert fald ikke noget, der indikerer, at deres valg er mere holdningsbestemt end hverken flergangsskifternes eller de stabiles. Tværtimod skiller de sig ud ved at placere sig i 5-punktsskalaens midterkategori. Om det så skal ses som udtryk for refleksion over, at både politik og personer har betydning, når vi sætter vores kryds, er dog ikke til at sige. Det samme gælder beslutningstidspunkt. Ikke overraskende er mange af engangsskifterne før valgets udskrivelse heller ikke afklarede med, hvem de vil stemme på. Men de er i lidt mindre grad end flergangsskifterne tilbøjelige til at vente til allersidste øjeblik. Og når de skifter, er det oftere til et parti inden for samme politiske blok.

Vender vi os mod litteraturen og den i indledningen skitserede klassiske bekyrning for, at det er de mest ligeglade vælgere, der ender med at afgøre valget, er dette således ikke noget, der gælder engangsskifterne. Denne gruppe skal ikke placeres på linje med flergangsskifterne men ligner i politisk engagement i højere grad de stabile. Dog er der ikke meget belæg for, at de ligefrem sætter deres kryds med større engagement og omtanke end de stabile. De er hverken mere interesserede, vidende eller opsøgende. Højest er de lidt mere kritiske. Til sammen understøtter det dog den centrale pointe, at partiskiftere ikke bør behandles som en homogen gruppe.

Supplerende materiale

Supplerede materiale til artiklen findes på [dette link](#).

Note

1. Til trods for at vælgervandringerne samt den politiske kontekst, der omgav dem i henholdsvis 2001 og 2005, var ganske forskellige (se fx Nielsen, 1999a, 1999b; Goul Andersen og Borre, 2003; Nielsen og Thomsen, 2003), behandles 1998-2001-partiskifterne og 2001-2005-skifterne i denne artikel som én gruppe. Ikke medtagne analyser viser da også, at når det gælder centrale variable som alder, uddannelse, interesse i og viden om politik samt nyhedsforbrug, adskiller de sig ikke signifikant fra hinanden.

Litteratur

- Aardal, Bernt (1999). Et uroligt vælgerfolk, i Bernt Aardal (red.), *Velgere i 90-årene*. Oslo: NKS-Forlaget.
- Aardal, Bernt (2003). Velgere i bevægelse, i Bernt Aardal (red.), *Velgere i villrede. En analyse av stortingsvalget 2001*. Oslo: N.W. Dam & Søn.
- Aardal, Bernt (2011). Mange blir valgt men få blir gjenvalgt, i Bernt Aardal (red.), *Det politiske landskap. En studie av stortingsvalget 2009*.
- Andersen, Johannes (2008). Partiskiftere og politik som oplevelse. *Mediekultur* 44: 6-15.
- Andersen, Johannes (2017). Manglende tillid til politikere – økonomisk usikkerhed, politisk uenighed eller generel afmagt?, i Kasper Møller Hansen og Rune Stubager (red.), *Oprør fra udkanten – Folketingsvalget 2015*. København: DJØF-forlag.
- Boyd, Richard W. (1986). Electoral change and the floating voter: The Reagan elections. *Political Behavior* 8 (3): 230-244.
- Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren E. Miller og Donald E. Stokes (1960). *The American Voter*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Converse, Phillip E. (1962). Information flow and the stability of partisan attitudes. *Public Opinion Quarterly* 26: 578-99.
- Converse, Philip E. (1964) The nature of belief systems in mass publics, i David E. Apter (red.), *Ideology and Discontent*. New York: Free Press of Glencoe.
- Dalton, Russell, J. (1984). Cognitive mobilization and partisan dealignment in advanced industrial democracies. *Journal of Politics*, 46: 264-284.
- Dalton, Russell J. (2000). The Decline of Party Identifications, i Dalton, Russell J. og Martin Wattenberg (eds.) *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*. New York: Oxford University Press.
- Dalton, Russell J. (2007). Partisan Mobilization, Cognitive Mobilization and the Changing American Electorate. *Electoral Studies*, 26 (2): 274-286.
- Daudt, Harry (1961). *Floating Voters and the Floating Vote. A Critical Analysis of American and English Election Studies*. Leiden: H. E. Stenfert Kroese.

- Goul Andersen, Jørgen (2016). Politisk mistillid, i Jørgen Goul Andersen og Ditte Shamshiri-Petersen (red.), *Velgere på vandring, 2011-2015. Fra krisevalg til jordskredsvalg*. København: Frydenlund Academic.
- Goul Andersen, Jørgen og Ole Borre (2003) Nye skillelinjer og nye velgere, i Jørgen Goul Andersen og Ole Borre (red.), *Politisk forandring. Værdipolitik og nye skillelinjer ved folketingsvalget 2001*. Aarhus: Systime academic.
- Hansen, Kasper Møller (2014). Tvivlerne under valgkampen, i Kasper Møller Hansen og Karina Kosiara-Pedersen (red.), *Folketingsvalgkampen 2011 i perspektiv*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Hansen, Kasper Møller og Rune Stubager (2017). Folketingsvalget 2015, i Kasper Møller Hansen og Rune Stubager (red.), *Oprør fra udkanten – Folketingsvalget 2015*. København: DJØF-forlag.
- Hansen, Kasper Møller, Slothuus, Rune og de Vreese, Claes (2007). Man har et parti, indtil man finder et nyt, i Jørgen Goul Andersen, Johannes Andersen, Kasper Møller Hansen og Hans Jørgen Nielsen (red.), *Det nye politiske landskab. Folketingsvalget 2005 i perspektiv*. Aarhus: Academica.
- Holmberg, Sören og Henrik Oscarsson (2004). *Väljare. Svenskt väljarbeteende under 50 år*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Jennings, Kent M. (1989). The crystalization of orientations, i Kent M. Jennings og Jan W. van Deth (red.). *Continuities in Political Actions*. New York: de Gruyter.
- Kelley, Stanley, Jr. (1983). *Interpreting Elections*. Princeton: Princeton University Press.
- Key, Vladimir Orlando Jr. (1966). *The Responsible Electorate. Rationality in Presidential Voting 1935-1960*. Cambridge: Harvard University Press.
- Kirpatrick, Samuel A. og Melvin E. Jones (1974). Issue publics and the electoral system: The role of issues in electoral change, i Allen R. Wilcox (red.), *Public Opinion and Political Attitudes*. New York: John Wiley and Sons.
- 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.
- Mayer, William G. (2008) (red.). *The Swing Voter in American Politics*. Washington: Brookings Institution Press.
- McAllister, Ian (2002). Calculating or capricious? The new politics of late deciding voters, i David M. Farrell og Rüdiger Schmitt-Beck (red.), *Do Political Campaigns Matter?* London: Routledge.
- Natchez, Peter B. og Irvin C. Bupp (1968). Candidates, issues, and voters. *Public Policy*, 17: 409-437.
- Nielsen, Hans Jørgen (1999a). Op til valget, i Johannes Andersen, Ole Borre, Jørgen Goul Andersen og Hans Jørgen Nielsen (red.), *Velgere med omtanke. En analyse af folketingsvalget 1998*. Aarhus: Systime.

- Nielsen, Hans Jørgen (1999b). Valgresultatet, i Johannes Andersen, Ole Borre, Jørgen Goul Andersen og Hans Jørgen Nielsen (red.), *Vælgere med omtanke. En analyse af folketingsvalget 1998*. Aarhus: Systime.
- Nielsen, Hans Jørgen og Søren Risbjerg Thomsen (2003). Vælgervandringer, i Jørgen Goul Andersen og Ole Borre (red.), *Politisk forandring. Værdipolitik og nye skillelinjer ved folketingsvalget 2001*. Aarhus: Systime academic.
- Oscarsson, Henrik og Sören Holmberg (2008). *Regeringsskifte. Våljarna och valet 2006*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- RePass, David E. (1971). Issue salience and party choice. *American Political Science Review* 65(2): 389-400.
- Rose, Richard og Ian McAllister (1986) *Voters Begin to Choose. From Closed Class to Open Elections in Britain*. London: Sage Publications.
- Shamshiri-Petersen, Ditte (2010). *Holdnings- og partiskift blandt danske vælgere på basis af paneldata*. Ph.d.-afhandling ved Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet.
- Shamshiri-Petersen, Ditte (2011). En partiskifter er ikke bare en partiskifter. *Samfundsfagsnyt*, 182.
- Shamshiri-Petersen, Ditte (2017). Partiskiftet – demokratiets styrke og udfordring, i Kasper Møller Hansen og Rune Stubager (red.), *Oprør fra udkanten – Folketingsvalget 2015*. København: DJØF-forlag.
- Shamshiri-Petersen, Ditte og Sanne Lund Clement (2016) Blokskiftet, i Jørgen Goul Andersen og Ditte Shamshiri-Petersen (red.), *Vælgere på vandring, 2011-2015. Fra krisevalg til jordskredsvalg*. København: Frydenlund Academic.
- Shaw, Daron R. (2008). Swing Voting and U.S. Presidential Elections, i Mayer, William G. (red.), *The Swing Voter in American Politics*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Stubager, Rune, Kasper Møller Hansen og Jørgen Goul Andersen (2013). *Krisevalg. Økonomien og folketingsvalget 2011*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- van der Meer, Tom WG, Erika Van Elsas, Rozemarijn Lubbe og Wouter van der Brug (2015). Are volatile voters erratic, whimsical, or seriously picky? A panel study of electoral volatility (The Netherlands 2006-2010). *Party Politics* 21 (1):100-114.
- Vittinghoff, Eric og Charles E. McCulloch (2007). Relaxing the rule of ten events per variable in logistic and Cox regression. *American Journal of Epidemiology* 165 (6): 710-718.
- Zaller, John (2004). Floating voters in U.S. presidential elections, 1948-2000, i Willem. E. Saris og Paul M. Sniderman (red.), *Studies in Public Opinion: Attitudes, Nonattitudes, Measurement Error, and Change*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Merete Monrad, Morten Ejrnæs og Tine Fuglsang
En dansk fattigdomsgrænse? Fattigdoms-
vurderinger blandt professionsbachelor-
studerende inden for socialt, pædagogisk
og sundhedsmæssigt arbejde

Hvornår er en familie fattig? Vi analyserer i artiklen, hvilke faktorer der lægges vægt på, når man vurderer, om en familie er fattig. Undersøgelsen er baseret på resultaterne af en horisontal vignetundersøgelse (*factorial survey*) med 356 respondenter, der alle er professionsbachelorstuderende. Med udgangspunkt i forskellige fattigdomsteorier undersøger vi, hvilke aspekter af fattigdom (blandt andet økonomi, afsavn og varighed) der tillægges størst vægt, når man vurderer, om en person er fattig. Resultaterne viser, at der først og fremmest lægges vægt på indkomsten. Fattigdomsopfattelserne er i overensstemmelse med OECD's fattigdomsgrænse, idet familier gennemsnitligt begynder at blive klassificeret som fattige, når de falder under OECD's fattigdomsgrænse. Nogle afsavn tillægges en lille betydning, mens afsavnenes varighed samt vignetpersonernes køn og arbejdsmarkedstilknytning tillægges ingen eller minimal betydning.

Forskellige definitioner af fattigdom kan lede til vidt forskellige vurderinger af omfanget og dybden af fattigdommen og dermed behovet for at gribe ind over for fattigdommen. Det blev fx tydeligt i efteråret 2014 i debatten om børnefattigdommens omfang og udvikling i Danmark. UNICEFs opgørelse af børnefattigdom viste, at 10,2 pct. af 0-17-årige i Danmark levede i familier, der havde en disponibel husstandsindkomst, som lå under EU's fattigdomsgrænse (UNICEF Office of Research, 2014: 8). Samtidig konkluderede Økonomi- og Indenrigsministeriets fattigdomsredegørelse, at kun 0,8 pct. af danske børn levede i økonomisk fattige familier (Økonomi og Indenrigsministeriet, 2014: 171). Diskrepansen mellem disse to vurderinger af børnefattigdommens omfang viser, at fattigdom er et socialt problem, som er politiseret. Der er ikke enighed om, hvad fattigdom er, hvordan den skal måles, eller hvordan den skal bekæmpes. Uenigheden har blandt andet udmøntet sig i, at SRSF-regeringen i 2013 indførte en fattigdomsgrænse, som efter kun to år blev afskaffet af den nye V-regering.

I forbindelse med afskaffelsen af de såkaldte fattigdomsydelser i 2012, nedsatte den daværende SRSF-regering et ekspertudvalg om fattigdom, som skulle

fremsætte forslag til en fattigdomsgrænse for Danmark (Ekspertudvalg om fattigdom, 2013). Ekspertudvalget afviste at bruge OECD's og EU's fattigdomsgrænser. Udvalget anbefalede 50 pct. af den disponible medianindkomst som indkomstkriteriet, men foreslog også en større og principiel ændring, som bestod i, at den disponible indtægt tre år i træk skulle have været under denne grænse, for at personer kunne betegnes som "økonomisk fattige".¹ Ekspertudvalgets forslag blev accepteret som regeringens officielle fattigdomsgrænse. Udvalget anfører dog selv, at det er umuligt at fastlægge en objektiv fattigdomsgrænse:

Alle metoder er således grundlæggende normativt funderede. Det er derfor vigtigt, at der ved anvendelse af disse metoder træffes valg ... som svarer til den almene opfattelse af, hvad dvs. at leve i fattigdom (Ekspertudvalg om fattigdom, 2013: 262).

Der findes dog i dansk kontekst begrænset viden om menneskers opfattelser af, hvad det vil sige at leve i fattigdom.

Vore undersøgelsesdesign og resultater giver mulighed for at diskutere opfattelser af fattigdom og dermed fattigdomsdefinitioner på en ny måde, idet vi belyser, hvilke faktorer i en persons livssituation der har betydning for, at personen opfattes som fattig.

I undersøgelsen har vi anvendt den horisontale vignetmetode eller *factorial survey*, der er en kvasiekperimentel metode, der anvendes forholdsvis sjældent i dansk surveyforskning (se Wallander, 2009). Respondenterne i undersøgelsen er professionsbachelorstuderende ved Ernæring og Sundhed, Pædagogik, Socialrådgivning og Sygepleje. I forhold til den danske fattigdomsdebat havde det selvsagt været interessant at have foretaget undersøgelsen med et repræsentativt udsnit af den danske befolkning. Vi mener dog, at professionsbachelorstuderende udgør et interessant grundlag for diskussionen af fattigdomsdefinitioner af to grunde. For det første trænes professionsbachelorstuderende igennem deres studie til at tage hensyn til forskellige faktorer i deres vurderinger af menneskers situation, og det er derfor meningsfuldt for dem at engagere sig i vurderingen af en række casepersoners livssituation (hvilket forøger validiteten af vurderingerne). For det andet finder vi, at der er stor individuel variation i fattigdomsopfattelserne, men at baggrundsvariable ikke forklarer særlig meget af denne variation, hvilket indikerer, at de studerendes fattigdomsopfattelser kan have bredere relevans for fattigdomsdiskussionen.

Forskning i fattigdom i Danmark

Der er inden for de seneste år kommet flere undersøgelser, der har haft fattigdom som tema. Det gælder således rapporten fra Ekspertudvalg om fattigdom (2013), SFI's fattigdomsrapport: *Fattigdom og afsavn* (Benjaminsen, Enemark og Birkelund, 2016) og *Fattigdom, afsavn og coping* (Müller et al., 2015).

I Danmark har den politiske diskussion ofte været centreret om velfærd og økonomisk ulighed, og de forskningsmæssige bestræbelser er derfor først og fremmest gået på at afdække disse forhold i de såkaldte velfærdsundersøgelser (Hansen, 1986; Andersen, 2003). Under påvirkning fra både USA og EU blev der dog i 1980-2000 gennemført spredte undersøgelser af fattigdom i Danmark (fx Hansen, 1990; Larsen, 2004).

I forbindelse med flere undersøgelser er det blevet afdækket, i hvilket omfang individer og familier må give afkald på goder, der af store dele af befolkningen opfattes som nødvendige for at deltage i samfundslivet (Hansen og Hussain, 2015). Denne metode er senest blevet anvendt i SFI's store undersøgelse af afsavn blandt fattige og ikke fattige (Benjaminsen, Enemark og Birkelund, 2016).

Forskning i fattigdomsopfattelser

Forskning i fattigdomsopfattelser i de skandinaviske lande har hidtil fokuseret på opfattelser af, hvorfor mennesker bliver fattige (se Blomberg et al., 2013). I dette studie anlægger vi en anden tilgang og undersøger systematisk, hvilke af de faktorer, der indgår i forskellige fattigdomsdefinitioner, der har betydning for, at en familie opfattes som fattig. Der findes kun få undersøgelser, der kan belyse opfattelserne af fattigdom i Danmark. Der har været enkelte undersøgelser, der indirekte belyser dette fænomen. Sørensen (2009) beskriver forskellige fattigdomsforståelser i medierne, blandt politikere og i private hjælpeorganisationer. Hedegaard (2014) skriver om, hvad mediernes omtale af "Fattig Carina" og "Dovne Robert" har betydet for danskeres vurdering af, om der bruges for lidt eller for meget på forsørgelsesydelse. Der er imidlertid ingen undersøgelser, der systematisk har belyst hvilke af de faktorer, som hyppigt fremhæves i fattigdomsforskning og -teori, der har betydning for, hvorvidt en person opfattes som fattig. Vi undersøger dette med den horisontale vignetmetode, der gør det muligt at analysere, hvad blandt andet personens indtægt, køn samt afsavnenes karakter og varighed betyder for, om personen opfattes som fattig. Teknikken er den samme, som anvendes til analyse af forskellige faktorerets betydning for opfattelse og vurdering i survey-eksperimenter, i *factorial survey* og i *conjoint analysis*.

Forskellige opgørelser af fattigdom

Både internationalt og i Danmark har især tre forskellige metoder til at opgøre fattigdom været betydningsfulde: afsavnsmetoden, indkomstmeteroden og budgetmetoden (Hansen, 2013).

Afsavnsmetoden

I forbindelse med velstandsstigningen opstod der i England (parallelt med diskussionen om fattigdom i Skandinavien) diskussioner om fattigdom, og Townsends angivelse af, hvornår mennesker var fattige fik stor udbredelse:

Individer, familier og grupper i befolkningen kan siges at leve i fattigdom, når de mangler ressourcer til at opnå den kost, deltage i de aktiviteter og have de levekår og behageligheder, som er normale eller i det mindste vidt anerkendte i det samfund, som de hører til. Deres ressourcer er så langt under gennemsnittet for individer og familier, at de udelukkes fra almindelige livsmønstre, vaner og aktiviteter (Townsend, 1979: 31, her citeret efter Larsen, 2004: 29).

Denne definition understreger, at fattigdom kendetegnes ved mangel på de goder, der er nødvendige for at opretholde en levestandard, som er normal blandt almindelige mennesker.

I tråd med Townsend har forskere forsøgt at identificere goder, der opfattes som væsentlige i det pågældende samfund. Det gælder fx i Irland (Layte, Nolan og Whelan, 2000), Danmark (Benjaminsen, Enemark og Birkelund, 2016; Müller et al., 2015) og EU (Guio, Fusco og Marlier, 2009). Denne tilgang muliggør, at man enten opgør fattigdom som et bestemt antal afsavn af goder (Nolan og Whelan, 2010), eller at man kombinerer en grad af afsavn med enten et indkomstmål eller et rådighedsbeløb (Callan, Nolan og Whelan, 1993). Det rejser imidlertid spørgsmålet om, hvilke afsavn der skal medtages, hvordan de skal vægtes, samt endelig hvilket antal afsavn eller hvilken grad af afsavn der har betydning for, at en person regnes som fattig. Vores undersøgelsesdesign giver mulighed for at analysere, hvordan forskellige afsavn vægtes i vurderingen af fattigdom.

Indkomstmeteroden

I denne tilgang bruges medianindkomsten til at definere fattigdom ud fra de relativt set laveste indkomster (fx Eurostat, 2014; OECD, 2008). Det indebærer, at fattigdommen opgøres uafhængig af de afsavn, som mennesker lider. Grænsen er defineret relativt, fordi den er sat i forhold til indtægtsforholdene i den halvdel af befolkningen, der tjener mindst. Fattigdomsgrænsen ligger

nemlig typisk på 50 eller 60 pct. af den disponible indkomst for den person, hvor der er lige så mange personer, der tjener mere end vedkommende, som der er personer, der tjener mindre. Denne fattigdomsdefinition har de fordele, at den 1) tager hensyn til, hvad der er almindeligt at have i indtægt i det pågældende land, dvs. den er relativ, 2) er præcis og let at operationalisere, og 3) giver mulighed for at lave internationale sammenligninger. En central ulempe er, at den alene sætter fokus på indkomstfordelingen i et samfund og kun i et vist omfang afspejler belastningerne i den enkelte families situation (Hansen, 2013). Spørgsmålet om grænsen skal ligge på 50 eller 60 pct. er omdiskuteret, og det er ikke tidligere blevet undersøgt, om en 50 eller 60 pct. grænse er i overensstemmelse med befolkningens eller dele af befolkningens opfattelse.

Budgetmetoden

Budgetmetoden er et forsøg på at opgøre, hvilke goder majoriteten i et samfund mener, man bør have adgang til, og derefter prissætte disse nødvendigheder og udregne et minimumsbudget, der så udgør fattigdomsgrænsen (Niemi, 2010). Metoden minder om afsavnsmetoden, idet man også her sætter fokus på, hvilke goder der opfattes som nødvendige i et givet samfund, men i stedet for at opgøre afsavn opgør man en minimumsindkomst.

Selvom inspirationen til denne type opgørelser er en absolut fattigdomsopfattelse (Rowntree, 1901), så er menneskers opfattelse af, hvilke goder der er nødvendige og mængden og kvaliteten af disse goder afhængig af standarden i det omgivende samfund. Konsensusmetoden (Layte, Nolan og Whelan, 2000) har vist, at der faktisk eksisterer konsensus af den type om en række goder (jf. Townsend, 1979). Det er imidlertid heller ikke blevet undersøgt, hvordan sådanne goder vægtes i forhold til hinanden, når det vurderes, om en person er fattig.

Tværgående fattigdomsdimensioner – varighed

Nogle dimensioner af fattigdom går på tværs af de overordnede fattigdomsdefinitioner; det gælder blandt andet spørgsmålet om, hvor dyb fattigdommen er, der fx kan opgøres som afstanden mellem den fattiges indkomst og fattigdomsgrænsebeløbet. Der er endvidere spørgsmålet om fattigdommens varighed. Fattigdommens varighed har betydning for afsavn og social eksklusion herunder marginalisering og eksklusion fra arbejdsmarkedet (Carter og Barrett, 2006).

En central forskel imellem ovennævnte metoder til at opgøre fattigdom er, om relativ fattigdom hovedsagelig forstås som ressourcebaseret eksklusion (afsavns) eller som en mangel på økonomiske ressourcer set i forhold til indtægtsfordelingen i det pågældende land (Callan, Nolan og Whelan, 1993). Dette

spørgsmål aktualiseres af, at opgørelser af fattigdom ved de forskellige metoder når frem til både forskellige persongrupper og forskellige antal fattige, idet personer med lav indkomst fx ikke altid lider afsavn. Indkomstmotoden beskriver andelen med relativt set lav indkomst uden hensyntagen til evt. materielle afsavn, mens afsavnsmetoden kommer meget tættere på familiernes livssituation (manglende basale muligheder). Til gengæld er der ved afsavnsmetoden det forbehold, at et fravær af afsavn blandt andet skyldes familiernes mestring, dvs. kompetence med hensyn til at prioritere og dække deres behov på alternative måder. Dermed kan opgørelsen af fattige ud fra afsavn udelukke familier, som oplever omfattende belastninger på grund af manglende ressourcer (Callan, Nolan og Whelan, 1993; Hansen, 2013).

Baseret på disse refleksioner har vi valgt at belyse, i hvilket omfang hhv. *afsavn* og *indkomst* har betydning for vurderingen af fattigdom. På baggrund af den tidligere fattigdomsgrænses betoning af varighed og varighedens betydning for social eksklusion har vi også undersøgt, i hvilket omfang respondenterne inddrager *varighed af afsavn* i deres vurdering af fattigdom. Nedenfor beskriver vi den anvendte metode og undersøgelsens design.

Metode

Holdninger til fattigdom er ofte blevet studeret igennem spørgsmål om, hvorfor personer er fattige. Opfattelser af årsager til fattigdom afdækkes hyppigt igennem generelle spørgsmål (se fx Blomberg et al., 2013). Problemet i sådanne tilgange er, at fattigdom behandles som en generel kategori, hvor der ikke differentieres imellem forskellige grupper mennesker, der er fattige (Lepianka, van Oorschot og Gelissen, 2009) og forskellige facetter af fattigdommen. Sådanne tilgange giver ikke mulighed for at belyse, hvad respondenter opfatter som fattigdom eller eventuelle forskelle i respondenter holdning til fattigdom blandt forskellige grupper af mennesker. Vi anvender horisontal vignette metode eller factorial survey, fordi metoden gør det muligt at differentiere imellem vurderinger af personer med forskellige karakteristika og i forskellige livssituationer.

Horisontal vignette metode er en form for spørgeskemaeksperiment, hvor indholdet i vignetter (korte cases) varieres for at afgøre, hvilken betydning hver af faktorerne har for respondenternes vurdering (Ejrnæs og Monrad, 2012). Den systematiske variation af indholdet i vignetterne giver mulighed for at afgøre, hvilken betydning de varierede faktorer hver især og i interaktion har for vurderingen. Respondenterne bliver præsenteret for en vignette, hvor en række faktorer indgår. Respondenterne kommer i deres vurdering til at afveje betydningen af de forskellige faktorer. Derved får man et bedre indblik i, hvad der påvirker vurderingen, end man ville få ved at stille spørgsmål til de enkelte

faktorer (Auspurg og Hinz, 2015). Metoden gør det desuden muligt at adskille betydningen af faktorer som almindeligvis er stærkt korrelerede (Wallander, 2012).

Design

Vignetterne består i korte beskrivelser af en families livssituation med variation af nogle få udvalgte faktorer: indkomst, afsavn, varighed af afsavn, køn, etnicitet og arbejdsmarkedstilknytning. Indholdet i faktorerne varieres tilfældigt, så en vignette fx beskriver en kvinde, der er arbejdsløs og en anden beskriver en mand, der er under uddannelse. Respondenterne har på baggrund af oplysningerne vurderet, i hvilken grad den beskrevne person var fattig eller velhavende.

Vignetterne blev udviklet i to versioner, en med en enlig voksen og en med en enlig forælder med et 12-årigt barn. Hver respondent blev præsenteret for 20 vignetter, 10 af hver type. Hver respondent fik sit eget tilfældige udtræk af vignetter, så spørgeskemaet til hver respondent var forskelligt. I denne artikel fremlægger vi kun resultaterne for vignetterne med en enlig forælder med et barn (se Monrad (2016) for resultater fra en tidligere undersøgelse, hvor familier med og uden barn sammenlignes; se desuden Tornberg og Wallander (under bedømmelse) for en svensk replikation af undersøgelsen).

I en horisontal vignetteundersøgelse udgøres indholdet i vignetterne hovedsageligt af de faktorer, der varieres. Vi har konstrueret disse faktorer på baggrund af empiriske definitioner af fattigdom (OECD, 2008), teoretiske begrebsliggørelser af fattigdom og velfærd (Allardt, 1975; Townsend, 1979), samt tidligere empiriske undersøgelser af fattigdom i Danmark (Ejrnæs et al., 2011; Hansen og Hussain, 2009). I det følgende beskriver vi de uafhængige variable, dvs. faktorerne, der indgår i vignetterne og den afhængige variabel, dvs. fattigdomsvurderingen.

Uafhængige variable

I horisontale vignetteundersøgelser opererer man med to typer uafhængige variable: respondent-karakteristika og vignettefaktorerne, dvs. karakteristika ved vignettepersonerne. I dette studie har vi fokus på vignettefaktorerne, men datamaterialet indeholder også oplysninger om respondenternes køn, alder, børn, ægteskabelig status, uddannelsesbaggrund, indkomst og vurdering af egen grad af fattigdom.

Faktorer – uafhængige variable i vignetterne

Faktorerne i vignetterne er indkomst, afsavn, varigheden af afsavn, køn, etnicitet og arbejdsmarkedstilknytning. Faktorerne er blevet varieret uafhængigt af

hinanden for at kunne adskille effekten af hver faktor analytisk. Undersøgelsen inkluderer ikke alle mulige kombinationer af faktorer men i stedet et tilfældigt udtræk af kombinationer. Tabel 1 viser vignetskabelonen og i tabel 2 fremgår et eksempel på en vignet og spørgsmål. I det følgende beskriver vi operationaliseringen af hver af faktorerne.

Tabel 1: Vignetskabelon for enlig forælder med et barn

<Navn der afspejler køn og etnicitet> er 38 år og alene med sit barn på 12 år. <Han/Hun> er <arbejdsmarkedstilknytning> og har en indkomst på <indkomst> månedlig efter skat. <Han/Hun> har i <varighed af afsavn> af økonomiske årsager undladt at <0-4 konkrete generelle afsavn> og <0-4 konkrete børnerelaterede afsavn>.

Tabel 2: Eksempel på vignet

Sadia er 38 år og er alene med sit barn på 12 år. Hun er under uddannelse og har en indtægt på 7.168 kr. månedlig efter skat. Hun har i 2 år af økonomiske årsager undladt at få udskiftet hårde hvidevarer, der er gået i stykker, spise frisk frugt og grønsager dagligt, holde ferie uden for hjemmet og at fejre barnets fødselsdag og lade barnet dyrke sport. Er denne person ... ?

Ekstremt vel-havende	Meget vel-havende	Vel-havende	I nogen grad vel-havende	Middel	I nogen grad fattig	Fattig	Meget fattig	Ekstremt fattig
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Note: I denne vignet indgår tre generelle afsavn og to børnerelaterede afsavn.

Relativ indkomst: Indkomst blev operationaliseret med udgangspunkt i 50 pct. af den disponible medianindkomst (OECD's fattigdomsgrænse). Vi konstruerede en variabel med syv indkomstkategorier ved at lægge tre indkomstkategorier symmetrisk under og over dette niveau. Forskellen mellem kategorierne var 15 pct. af indkomsten ved 50 pct. af den disponible medianindkomst. Da vignetten rummer en enlig forælder med et barn, har vi anvendt den husholdningsækvivalerede disponible indkomst.²

Afsavn: Afsavnene blev valgt på baggrund af tidligere forskning om fattigdom i Danmark (Ejrnæs et al., 2011) og dækkede fem overordnede områder: daglige nødvendigheder, helbred, fritid, sociale relationer og materielle ting. Hvert afsavn er enten til stede eller ikke. I hver vignet indgår 0-4 generelle afsavn. Vi har desuden inkluderet en række børnespecifikke afsavn. Når man

diskuterer fattigdom, er det væsentligt, om afsavn skyldes manglende økonomiske ressourcer eller andre årsager. For at understrege det økonomiske element blev afsavnene introduceret med teksten "... har af økonomiske årsager undladt at ...", som er en almindelig anvendt formulering i spørgeskemaundersøgelser af afsavn (Müller et al., 2015; Benjaminsen, Enemark og Birkelund, 2016). Afsavnene fremgår af tabel 3.

Tabel 3: Afsavn der varierer på tværs af vignetterne

Type af afsavn	Specifikt afsavn
Daglige nødvendigheder	Spise frisk frugt og grønsager dagligt Betale regninger til tiden (husleje, boliglån, el, gas, vand)
Helbred	Købe lægeordineret medicin
Fritid	Holde ferie uden for hjemmet
Sociale relationer	Besøge venner/familie (der bor mere end 20 km fra hjemmet)
Materielle ting	Have computer i hjemmet Få udskiftet hårde hvidevarer, der er gået i stykker
Barn – daglige nødvendigheder	Købe tøj og fodtøj til barnet
Barn – fritid	Lade barnet dyrke sport
Barn – sociale relationer	Fejre barnets fødselsdag
Barn – skole	Lade barnet komme med på skoleudflugter
Barn – materielle ting	Give barnet egen mobiltelefon

Varighed: Vi inkluderede også en faktor for varigheden af afsavnene i den enkelte vignet som en separat variabel. Varigheden rummede kategorierne 3 måneder, ½ år, 1 år, 2 år, 3 år og 4 år.

Social baggrundsinformation om vignetpersonen: I vignetterne varierede vi desuden køn, etnicitet og arbejdsmarkedstilknytning. Køn og etnicitet blev varieret gennem navnet på personen i vignetten, der enten var et traditionelt dansk kvinde- eller mandenavn eller et kvinde- eller mandenavn af mellemøstlig (muslimsk) oprindelse (udvalgt fra en liste fra Københavns Universitet, Nordisk Forskningsinstitut). Navnene var fx Ali, Sadia, Mads og Line. Vi har valgt almindelige navne med en klar kulturel og kønnet reference. 30 pct. af navnene er mellemøstlige, for at kombinationen af navne i hvert spørgeskema ikke afviger alt for meget fra den danske befolknings sammensætning.

Arbejdsmarkedstilknytningen varieres i fire kategorier: under uddannelse, arbejdsløs, modtager førtidspension samt i arbejde.

Vignetpersonen beskrives i alle vignetter desuden som 38-årig, og barnet beskrives som 12-årigt, og der nævnes ikke yderligere information om barnet ud over eventuelle afsavn (som beskrevet ovenfor).

Afhængig variabel: fattigdomsvurdering

Vi har bedt respondenterne placere hver vignetperson på en 9-punkts skala fra ekstremt fattig til ekstremt velhavende. Spørgsmålet lød: "Er denne person..." og blev efterfulgt af ni kategorier med betegnelserne "Ekstremt velhavende", "Meget velhavende", "Velhavende", "I nogen grad velhavende", "Middel", "I nogen grad fattig", "Fattig", "Meget fattig", "Ekstremt fattig" og "Ved ikke".

Stikprøve

Datagrundlaget består af en stikprøve af professionsbachelorstuderende fra fag, der med høj sandsynlighed kommer til at medvirke til implementeringen af socialpolitikken og derfor også kan komme ud for at møde fattigdom i deres fremtidige professionelle virke. Undersøgelsen rummer studerende fra professionsbacheloruddannelser i Ernæring og Sundhed, Pædagogik, Socialrådgivning og Sygepleje. Respondenterne er studerende, fordi en undersøgelse af denne type foretaget enten i forhold til et repræsentativt udvalg af befolkningen eller aktive professionsudøvere inden for relevante fag ville være både omkostningsfuld og svær at gennemføre på grund af den kvasiexperimentelle karakter. En kvasiexperimentel undersøgelse af studerendes fattigdomsopfattelser kan bedre motiveres og lettere gennemføres, fordi studerende i de pågældende fag er vant til at skulle bedømme forskellige cases og inddrage forskellige forhold i vurderingen.

Data blev indsamlet under forelæsninger, der enten handlede om vignetmetode eller fattigdom (uden pensum der skulle læses før forelæsningen) i samarbejde med Joy Hansen, Karin Müller, Karina Estrup Eriksen, Stine Erbs Ludvig og Ulla Søbjerg Nielsen. Dataindsamlingen blev introduceret som en undersøgelse af studerendes opfattelse af fattigdom og blev placeret i starten af forelæsningen og fulgte en standardiseret plan. Næsten alle fremmødte til undervisningen udfyldte spørgeskemaet. Stikprøven kan dog ikke af den grund anses som repræsentativ for studerende ved de respektive uddannelser, da de studerende, der møder op til undervisningen, kan tænkes at adskille sig fra dem, der ikke møder op.

Stikprøven består af 356 respondenter. 9 pct. læser Ernæring og Sundhed på 1. semester, 22 pct. læser Pædagogik på 3. semester, 34 pct. læser Socialrådgivning på 3. eller 5. semester og 35 pct. læser Sygepleje også på 3. eller 5. semester. Respondenterne er fra 19 til 60 år med et gennemsnit på 26 år. 86 pct. af deltagerne er kvinder, 52 pct. er gift eller samlevende og 22 pct. har børn. Deres månedlige indkomst er lav, 9 pct. har en bruttoindkomst på mindre end 5.000 kr. pr måned, 60 pct. har mellem 5.000 og 10.000 kr, 26 pct. har mellem 10.000 og 20.000 kr. og kun 5 pct. har mere end 20.000 kr.

Begrænsninger

Undersøgelsens design og datagrundlag har to centrale begrænsninger, som vi vil kommentere, inden vi fremlægger analyse og resultater. For det første har hver respondent besvaret 20 vignetter og har derfor vidst, at faktorer i vignetten ville blive varieret. Særligt for køn og etnicitet kan den åbenlyse variation af faktorer have fået respondenterne til at gøre en indsats for ikke at fremstå diskriminerende. På samme måde kan respondenterne have anstrengt sig for at ramme en bestemt fattigdomsforståelse med deres besvarelser (det skal her bemærkes, at de studerende kun har fået meget lidt undervisning i fattigdom på deres uddannelser). Undersøgelsen belyser således hovedsageligt de manifesterede holdninger, og det har heller ikke været sigtet med undersøgelsen at søge bag om de fattigdomsopfattelser, som respondenterne selv vedkender sig, til underliggende latente holdninger. Undersøgelsens design er dermed særligt egnet til at afdække respondenternes opfattelse af, hvad fattigdom er, men mindre egnet til at afdække diskriminerende holdninger (der med fordel kunne have været undersøgt ved split sample teknik). Der er således en risiko for, at effekten af køn og etnicitet underestimeres igennem dette design. For at tage højde for denne problematik har vi estimeret en model, hvor kun den første vignette, hver respondent har besvaret, indgår (da de sandsynligvis ikke er opmærksomme på variationen af faktorer fra start). Denne analyse viser, at vignetpersonens køn forbliver uden betydning, men vignetpersonens etnicitet har noget større betydning, særligt ved lave indkomster (hvor personer med etnisk minoritetsbaggrund vurderes som fattigere end etniske danskere).

En anden begrænsning omhandler stikprøvens karakteristika, idet stikprøven kun består af studerende. Det betyder for det første, at respondenterne selv har en begrænset økonomi, da de fleste er på SU, og det kan selvsagt påvirke deres opfattelse af, hvad fattigdom er, og hvor få penge man kan leve for om måneden. For det andet har studerende begrænset praksiserfaring og er kun i ringe grad udsat for påvirkninger fra blandt andet kollegiale processer, ledelse, organisatorisk kontekst, arbejdspress mv., der alt sammen kan tænkes at påvirke professionelle praktikers holdninger (se fx Keiser, 2010). Man kan derfor ikke tage for givet, at fundene kan generaliseres til hverken den danske befolkning

eller professionelle praktikere. Der er dog grund til at tro, at hovedtendenserne, med hensyn til hvilke faktorer der har betydning i fattigdomsvurderingen, vil være de samme i andre befolkningsgrupper som i den undersøgte. Dette understøttes af, at vi i en random effects multilevel analyse, der er udført som et robusthedstjek, ikke finder betydelige forskelle på baggrund af respondenternes køn, alder, ægteskabelige status og familiesituation. Den gennemsnitlige fattigdomsvurdering vil dog muligvis være forskellig i forskellige grupper.

Analyse

I datamaterialet er der som nævnt både uafhængige variable, der angår vignetterne (de faktorer der varieres i vignetterne, fx afsavn) og uafhængige variable, som angår respondenterne (fx deres alder og køn). I dette studie er vi udelukkende interesserede i betydningen af de faktorer, der varieres i vignetterne og ikke i betydningen af respondenternes karakteristika. Det skyldes, at vi er interesserede i hvilken fattigdomsforståelse respondenterne trækker på og dermed betydningen af vignetkarakteristika for respondenternes holdninger. Desuden har stikprøven en skæv sammensætning på respondentkarakteristika, da alle er professionsbachelorstuderende, og der er således lille variation med hensyn til køn, alder og indkomst. Vi har derfor analyseret datamaterialet ved at estimere en lineær fixed effects model. Når man estimerer en fixed effects model anvendes kun variationen inden for individer (og ikke mellem individer), og derved mindskes bias som følge af uobserverede karakteristika ved respondenterne (Allison, 2009). Datamaterialets hierarkiske struktur (med variation blandt både vignetter og respondenter) gør det dog muligt at foretage en multilevel analyse, hvor både respondent- og vignetkarakteristika indgår (se Auspurg og Hinz, 2015). Vi har estimeret en random intercept model som kontrol af analysens robusthed, og den viser, at der er betydelig variation i vurderingerne af fattigdom mellem respondenter.³ Den viser samtidig, at de undersøgte baggrundsvariable kun forklarer lidt af denne varians (tabel ikke vist).⁴ I analysen lægger vi kun vægt på vignetfaktorerne og behandler ikke respondentkarakteristika.

Resultater

Resultaterne fremgår af tabel 4. Skalaen for fattigdomsvurderingen er 1-9, hvor højere værdier svarer til højere grader af fattigdom. Det fremgår af tabellen, at en række vignetfaktorer har betydning for respondenternes fattigdomsvurderinger. Vignetpersonens køn, varigheden af afsavnene samt nogle af de specifikke afsavn har dog ikke signifikant betydning for vurderingen.

Vignetfamiliens sociale status

Respondenterne opfatter ikke køn og etnicitet som i sig selv afgørende for om en person er fattig. En analyse af interaktioner mellem på den ene side henholdsvis køn og etnicitet og på den anden side arbejdsmarkedstilknytning, indkomst, afsavn og varighed af afsavn viser dog, at tre interaktioner mellem etnicitet og afsavn er signifikante (resten af interaktionerne er insignifikante og fremgår ikke af tabel 4).⁵ Respondenterne opfatter således en person som mindre fattig, hvis personen er etnisk dansk og lider afsavn af lægeordineret medicin eller ikke kan betale regninger til tiden, end hvis personen havde etnisk minoritetsbaggrund og led samme afsavn. Det kan måske skyldes, at respondenterne tænker, at personer med flygtninge- eller indvandrerbaggrund har et mindre socialt netværk at trække på, hvis de akut har behov for at låne penge. Samtidig finder vi dog en interaktion mellem indkomst og etnicitet, der peger i modsat retning, idet etnisk danske personer opfattes som mere fattige end etniske minoriteter ved et givet indkomstniveau. De samlede forskelle på baggrund af etnicitet er illustreret i figur 1. Ved lave indkomster betragtes minoritetsfamilier med afsavn som fattigere end etniske danskere. Ved høje indkomster (inden for datamaterialets fordeling) opvejer betydningen af interaktionerne mellem etnicitet og henholdsvis indkomst og afsavn stort set hinanden. For familier uden afsavn får etnicitet først betydning ved høje indkomster, og selv her er forskellen beskedet (0,2 for det højeste indkomstniveau i undersøgelsen).

I forhold til vignetpersonens arbejdsmarkedstilknytning skelner respondenterne ikke imellem personer i arbejde, arbejdsløse og modtagere af førtidspension. De skelner kun mellem personer i arbejde og personer under uddannelse, hvor de sidste opfattes som lidt mindre fattige. Det er ikke overraskende, at personer under uddannelse vurderes som mindre fattige, da situationen som regel er selvvalgt og tidsbegrænset. Det er derimod overraskende, at respondenterne ikke tilskriver arbejdsløshed og førtidspension betydning.

Vignetfamiliens indkomst

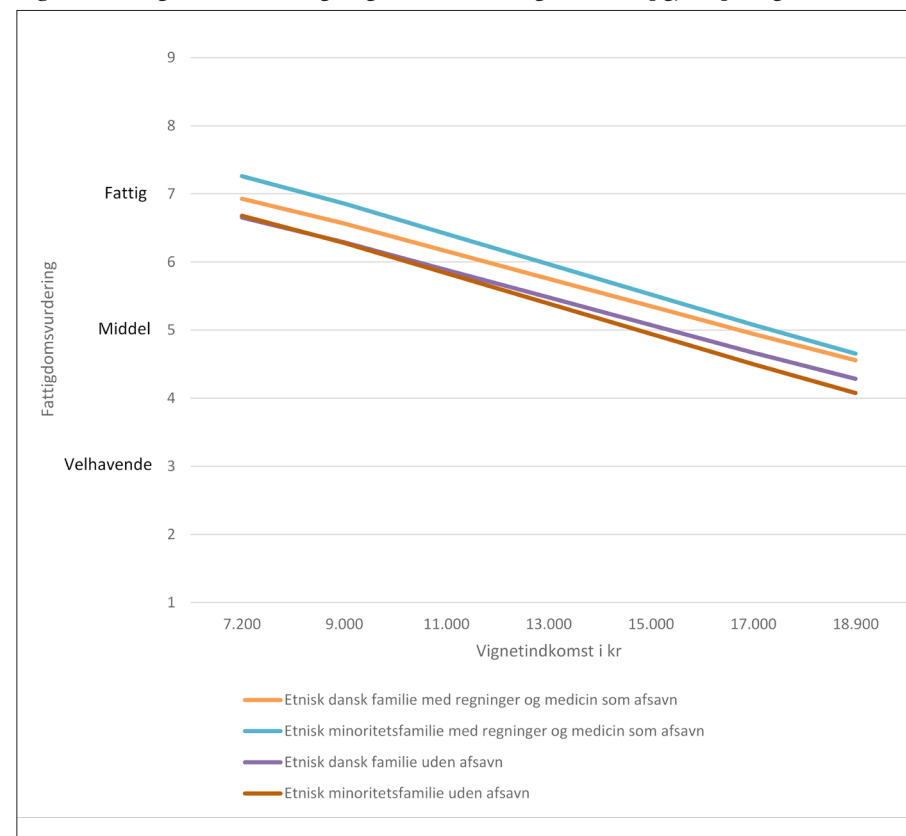
Vignetindkomsten er den mest betydningsfulde faktor for fattigdomsvurderingen. Ændres indkomsten med 2.000 kr., ændrer fattigdomsvurderingen sig i gennemsnit 0,44. Når indkomsten er 14.750 kr., vurderes en etnisk dansk vignetperson, der er i arbejde, således til "Middel", men falder indkomsten til 10.250 kr., vurderes personen som "I nogen grad fattig". Når en vignetperson bevæger sig fra det højeste til det laveste indkomstniveau i undersøgelsen, ændrer fattigdomsvurderingen sig i gennemsnit 2,6, hvilket næsten svarer til et skift fra "I nogen grad velhavende" til "Fattig".

Tabel 4: Fixed effects model

	B	SE
Konstant	8,28***	0,11
Køn (mand)	0,025	0,028
Etnicitet (dansk)	-0,17	0,11
Indkomst i 1000 kr.	-0,22***	0,0062
*Interaktion mellem indkomst i 1000 kr og etnicitet (dansk)	0,020**	0,0076
Arbejdsmarkedstilknytning		
Under uddannelse	-0,087*	0,040
Arbejdsløs	0,032	0,040
Modtager førtidspension	0,029	0,040
I arbejde	reference	
Varighed af afsavn		
Ingen afsavn	reference	
3 måneder	0,078	0,065
½ år	0,052	0,063
1 år	0,088	0,060
2 år	0,11	0,065
3 år	0,052	0,062
4 år	0,088	0,063
Generelle afsavn:		
Spise frisk frugt og grønsager dagligt	0,065	0,035
Holde ferie uden for hjemmet	0,054	0,034
Få udskiftet hårde hvidevarer, der er gået i stykker	0,078*	0,034
Have computer i hjemmet	0,033	0,034
Besøge venner/familie (der bor mere end 20 km fra hjemmet)	0,0075	0,035
Betale regninger til tiden (husleje, boliglån, el, gas, vand)	0,28***	0,057
Interaktion ml. betale regninger til tiden og etnicitet (dansk)	-0,14	0,067
Købe lægeordineret medicin	0,30***	0,054
Interaktion ml. købe lægeord. medicin og etnicitet (dansk)	-0,17	0,065
Børnerelaterede afsavn:		
Lade barnet dyrke sport	0,034	0,036
Købe tøj og fodtøj til barnet	0,17***	0,035
Give barnet egen mobiltelefon	0,0096	0,036
Fejre barnets fødselsdag	0,17***	0,035
Lade barnet komme med på skoleudflugter	0,11**	0,035
Antal vignetter	3531	
Antal respondenter	356	

Note: Alle estimater er af vignet-variable. Vignetfamilien består af en enlig voksen med et barn.
*p < 0,05; **p < 0,01; ***p < 0,001.

Figur 1: Fattigdomsvurdering, vignetindkomst og -afsavn opgjort på vignetetnicitet



Note: Model-estimater for vignetfamilier, hvor forsørgeren enten er i arbejde, arbejdsløs eller modtager førtidspension. Afsavnene regninger og medicin er valgt, da de er de eneste afsavn der har en signifikant interaktion med etnicitet.

Vignetfamiliens afsavn

Afsavnene er overordnet mindre betydningsfulde for fattigdomsvurderingen end indkomsten. Alle estimater for virkningerne af afsavnene er relativt lave; i gennemsnit bidrager de signifikante afsavn med 0,16 til fattigdomsvurderingen, som går fra 1 til 9. Forekomsten af et afsavn svarer således ca. til en sjettedel af forskellen mellem fx ”Meget fattig” og ”Fattig”. Hvis vi sammenligner med betydningen af indkomst, viser det sig fx, at virkningen af en indkomstforskelle på 2.000 kr. svarer til virkningen af ca. tre afsavn. Et skift på 1 på fat-

tigdomsskalaen svarer til virkningen af ca. seks afsavn. Der skal altså mange samtidige afsavn til, før fattigdomsvurderingen rykkes betydeligt.

Tre generelle afsavn har signifikant betydning for fattigdomsvurderingen: Få udskiftet hårde hvidevarer der er gået i stykker, betale regninger til tiden og købe lægeordineret medicin. Fire af de generelle afsavn er ikke signifikante for fattigdomsvurderingen: at undlade at spise frisk frugt og grønsager dagligt, at undlade at holde ferie uden for hjemmet, at undlade at have computer i hjemmet og at undlade at besøge venner/familie (der bor mere end 20 km fra hjemmet). Hvis vi betragter de konkrete afsavn ud fra de overordnede kategorier, de repræsenterer (jf. tabel 3), så tillægges afsavn af fritidsaktiviteter og sociale relationer ikke betydning, mens nogle afsavn i forhold til daglige fornødenheder, materielle ting og helbred tillægges betydning.

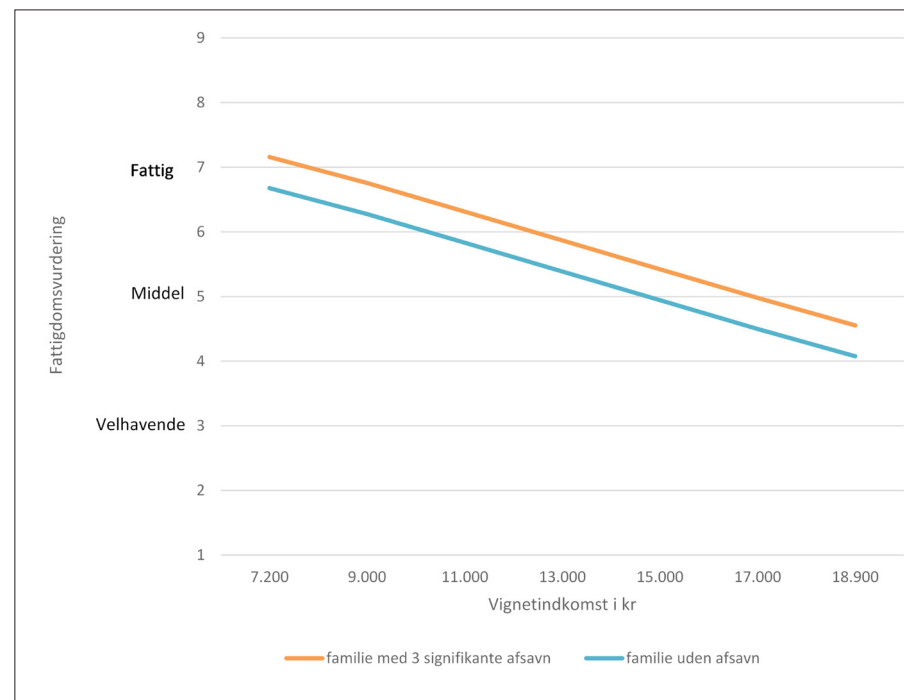
Børneafsvan tillægges i gennemsnit omtrent samme vægt som generelle afsavn. Sammenligner vi med vignetversionen uden barn, er der heller ikke forskel på vægtningen af afsavnene (tabel ikke vist). Ser vi på de specifikke børneafsvan, så lægger respondenterne vægt på daglige nødvendigheder i form af tøj og fodtøj. At undlade at fejre barnets fødselsdag er desuden betydningsfuldt for fattigdomsvurderingen, hvilket sikkert afspejler den kulturelle betydning, fødselsdage har i Danmark. Derudover skelner respondenterne mellem barnets deltagelse i skoleudflugter (signifikant påvirkning af fattigdomsvurderingen) og barnets deltagelse i sport (insignifikant). At undlade at give barnet egen mobiltelefon har ikke betydning for fattigdomsvurderingen.

Det helt overordnede billede af afsavnenes betydning er, at afsavnene ikke i sig selv er afgørende for, om en familie opfattes som fattig. Respondenterne lægger hovedsagelig vægt på familiens objektive indkomst, snarere end hvilke afsavn familien oplever. I forhold til den tidligere danske fattigdomsgrænse, som blandt andet var defineret ved en varighed af lav indtægt på tre år (Ekspertudvalg om fattigdom, 2013: 9), er det interessant, at varigheden af afsavnene ikke har signifikant betydning for fattigdomsvurderingerne. Respondenterne betragter således ikke fattigdom som et fænomen, der først opstår efter længere tid med lav indtægt og deraf følgende afsavn.

Respondenternes implicitte opfattelse af en fattigdomsgrænse

Analysen viser, at respondenterne lægger mest vægt på indkomst i deres vurdering af fattigdom. Det rejser spørgsmålet om, hvilket indkomstniveau respondenterne implicit anvender som en fattigdomsgrænse. I figur 2 viser vi modellens estimater af fattigdomsvurderingen for hvert indkomstniveau. For at illustrere betydningen af afsavn og indkomst har vi i figuren vist to kurver for modellens estimater af fattigdomsvurderingerne: en for en familie, der ikke

Figur 2: Fattigdomsvurdering, vignetindkomst og -afsvan



Note: Modelestimer for etnisk danske vignetfamilier hvor forsørgeren enten er i arbejde, arbejdsløs eller modtager førtidspension. For familien med afsavn er tre afsavn valgt, da vignetfamilierne i designet i gennemsnit har tre afsavn. I udregningen af de tre afsavn er der taget udgangspunkt i modellens estimater for de signifikante afsavn og udregnet et gennemsnit.

lider afsavn, og en for en familie der lider tre signifikante afsavn. Det gør det muligt at sammenligne den fattigdomsgrænse, respondenterne i gennemsnit anvender (hvornår de skifter fra vurderingen "Middel" til "I nogen grad fattig") med officielle fattigdomsgrænser. Respondenternes fattigdomsvurdering er i gennemsnit "Middel" ved indkomster på 14.750 kr. (for en familie uden afsavn), mens den er "I nogen grad fattig" ved indkomster på 10.250 (for en familie uden afsavn). OECD's fattigdomsgrænse for en enlig voksen med barn ville (med husstandsækvivalering) svare til 13.033 kr. (50 pct. af den disponible medianindkomst).

Respondenternes vurderinger er i god overensstemmelse med OECD's fattigdomsgrænse, idet familier gennemsnitligt begynder at blive klassificeret som fattige, når de falder under OECD's fattigdomsgrænse. Respondenter-

nes fattigdomsvurdering af en familie uden afsavn ligger dog en smule over OECD's fattigdomsgrænse. Respondenterne vurderer således en familie med en indkomst på OECD's fattigdomsgrænse til 5,4 på fattigdomsskalaen (5 svarer til "Middel"; 6 svarer til "I nogen grad fattig"). Tager man højde for tre afsavn, er vurderingen dog 5,9. Respondenternes vurderinger er derimod ikke i overensstemmelse med EU's fattigdomsgrænse på 60 pct. af den disponible medianindkomst (eller *at-risk-of-poverty*-grænse) (Eurostat, 2014), som med husstandsækvivalering svarer til 15.640 kr. På dette indkomstniveau vurderes vignetterpersonerne som "Middel" på fattigdomsskalaen.

Diskussion og konklusion

Undersøgelsen viser, at professionsbachelorstuderende tillægger den disponible indkomst størst betydning for vurderingen af, om en familie er fattig. En ændring på ca. 2.000 kr. svarer således til en ændring på 0,44 på fattigdomsskalaen. Respondenterne tillægger ikke afsavn nogen stor vægt. Kun afsavnet af seks ud af i alt 12 goder har signifikant betydning for fattigdomsvurderingen, og et afsavn medfører gennemsnitligt kun en ændring på 0,16. Resultatet er overraskende, da det både i teori og i de empiriske undersøgelser netop er afsavn, der kan forhindre mennesker i at deltage i det almindelige samfundsliv. Det er også overraskende, at afsavnenes varighed ikke betyder noget for fattigdomsvurderingen, da undersøgelser viser, at mulighederne for deltagelse i samfundslivet forværres, jo længere tilstanden varer. Fattigdomsopfattelsen er generelt i overensstemmelse med de definitioner, der ligger til grund for indkomstmetoden og specifikt OECD's definition af en fattigdomsgrænse på 50 pct. af den disponible medianindkomst. Undersøgelsen indikerer endelig, at social status og arbejdsmarkedstilknytning er af ringe betydning for, om en familie vurderes som fattig. Det er indkomstens størrelse og dermed ressourcerne, som er til rådighed, der har størst betydning for, om en familie bliver opfattet som fattig, mens hverken de afsavn, som familien lider, hvor længe afsavnene har varet eller familiens position og status i samfundet, har nogen særlig stor betydning.

I den politiske debat er et ofte fremført argument for at undlade at have en dansk fattigdomsgrænse, at fattigdom omfatter flere dimensioner end økonomiske midler og derfor ikke kan opgøres alene ud fra indkomst. Undersøgelsen viser, at professionsbachelorstuderende modsat opfatter fattigdom som en økonomisk mangeltilstand, som er i tråd med internationalt anvendte fattigdomsgrænser. Undersøgelsen tyder således på opbakning til fastsættelse af en officiel eller uofficiel fattigdomsgrænse bestemt ved indkomstmetoden på 50 pct. af medianindkomsten.

Noter

1. Udvalgets argumentation til støtte for denne opfattelse går ud på, at der er en kraftig mobilitet ud af gruppen af individer og familier, som et enkelt år har en disponibel indkomst på mindre end 50 pct. af medianindkomsten. Der er dog ingen undersøgelsesresultater, der underbygger, at den økonomiske trang skal have varet i tre år, for at den kan kaldes fattigdom. Undersøgelser af virkningerne af længerevarende fattigdom viser ikke overraskende, at konsekvenserne bliver mere og mere alvorlige, jo længere tid tilstanden varer (se fx Dickerson og Popli, 2016).
2. Den husstandsækvivalerede indkomst udregnes ved at gange den disponible indkomst ved fattigdomsgrænsen med $(\text{antal voksne} + \text{antal børn})^{0,6}$.
3. Intraclass coefficienten er på 0,34. Intraclass coefficienten angiver andelen af den samlede varians, der kan tilskrives respondentniveauet, og kan variere fra 0-1 (Auspurg og Hinz, 2015: 88-89)
4. Respondenternes egen oplevelse af fattigdom forklarer mest (højere fattigdomsoplevelse er forbundet med højere fattigdomsvurdering)
5. Alle interaktioner er testet enkeltvis.

Litteratur

- Allardt, Erik (1975). *Att ha att älska att vara. Om välfärd i Norden*. Lund: Argos Förlag.
- Allison, Paul D. (2009). *Fixed Effects Regression Models*. Thousand Oaks: Sage.
- Andersen, Bjarne Hjort red. (2003). *Udviklingen i befolkningens levkår over et kvart århundrede*. København: SFI.
- Auspurg, Katrin og Thomas Hinz (2015). *Factorial Survey Experiments*. Los Angeles: Sage.
- Benjaminsen, Lars, Morten Holm Enemark og Jesper Fels Birkelund (2016). *Fattigdom og afsavn*. København: SFI.
- Blomberg, Helena, Christian Kroll, Johanna Kallio og Jani Erola (2013). Social workers' perceptions of the causes of poverty in the Nordic countries. *Journal of European Social Policy* 23 (1): 68-82.
- Callan, Tim, Brian Nolan og Christopher T. Whelan (1993). Resources, deprivation and the measurement of poverty. *Journal of Social Policy* 22 (2): 141-72.
- Carter, Michael R. og Christopher B. Barrett (2006). The economics of poverty traps and persistent poverty: An asset-based approach. *The Journal of Development Studies* 42 (2): 178-199.
- Dickerson, Andrew og Gurleen K. Popli (2016): Persistent poverty and children's cognitive development: Evidence from the UK Millennium Cohort Study. *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)* 179 (2): 535-558.
- Ejrnæs, Morten og Merete Monrad (2012). *Vignetmetoden: sociologisk metode og redskab til faglig udvikling*. København: Akademisk Forlag.

- Ejrnæs, Morten, Finn Kenneth Hansen, Henning Hansen, M. Azhar Hussain og Jørgen Elm Larsen (2011). *På laveste sociale ydelser et år efter – en kvantitativ forløbsanalyse*. København: CASA.
- Ekspertudvalg om fattigdom (2013). *En dansk fattigdomsgrænse – analyser og forslag til opgørelsesmetoder*. København: Social- og Integrationsministeriet i samarbejde med Økonomi- og Indenrigsministeriet, Finansministeriet, Skatteministeriet og Beskæftigelsesministeriet.
- Eurostat (2014). Glossary: At-risk-of-poverty rate. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:At-risk-of-poverty_threshold (5. april 2014).
- Guio, Anne-Catherine, Alessio Fusco og Eric Marlier (2009). A European Union approach to material deprivation using EU-SILC and Eurobarometer data. *Integrated Research Infrastructure in the Socio-economic Sciences (IRISS) Working Paper Series* 19.
- Hansen, Erik Jørgen (1986) *Danskernes levekår 1986 sammenholdt med 1976*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Hansen, Erik Jørgen (2013). Fattigdom og fattigdomsgrænser. *Dansk Sociologi* 24 (1): 11-25.
- Hansen, Finn Kenneth (1990). *Materielle og sociale afsavn i befolkningen*. København: SFI.
- Hansen, Finn Kenneth og M. Azhar Hussain (2009). *Konsekvenser af de laveste sociale ydelser – forsørgelsesgrundlag og afsavn*. København: CASA.
- Hansen, Finn Kenneth og M. Azhar Hussain (2015). Afsavn, pp. 91-118 i Maja Müller, M. Azhar Hussain, Jørgen Elm Larsen, Henning Hansen, Finn Kenneth Hansen og Morten Ejrnæs (red.), *Fattigdom, afsavn og coping*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Hedegaard, Troels Fage (2014). Stereotypes and welfare attitudes: A panel survey of how “Poor Carina” and “Lazy Robert” affected attitudes towards social assistance in Denmark. *Nordic Journal of Social Research* 5: 139-160.
- Keiser, Lael R. (2010). Understanding street-level bureaucrats’ decision making: Determining eligibility in the social security disability program. *Public Administration Review* 70 (2): 247-57.
- Larsen, Jørgen Elm (2004). *Fattigdom og social eksklusion*. København: SFI.
- Layte, Richard, Brian Nolan og Christopher T. Whelan (2000). Targeting poverty: Lessons from monitoring Ireland’s national anti-poverty strategy. *Journal of Social Policy* 29 (4): 553-575.
- Lepianka, Dorota, Wim van Oorschot og John Gelissen (2009). Popular explanations of poverty: A critical discussion of empirical research. *Journal of Social Policy* 38 (3): 421-38.
- Monrad, Merete (2016). How do students of welfare professions perceive poverty? A study of the factors affecting the judgment of poverty. *Journal of Social Work Values and Ethics* 13 (1): 43-58.
- Müller, Maja, M. Azhar Hussain, Jørgen Elm Larsen, Henning Hansen, Finn Kenneth Hansen og Morten Ejrnæs red. (2015). *Fattigdom, afsavn og coping*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Niemietz, Kristian (2010). Measuring poverty: Context-specific but not relative. *Journal of Public Policy* 30 (3): 241-262.
- Nolan, Brian og Christopher T. Whelan (2010). Using non-monetary deprivation indicators to analyze poverty and social exclusion: Lessons from Europe? *Journal of Policy Analysis and Management* 29 (2): 305-325.
- OECD (2008). *Growing Unequal: Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing.
- Rowntree, B. Seebohm (1901). *Poverty: A Study of Town Life*. London: MacMillan.
- Sørensen, Heidi (2009). *Hvordan forstås fattigdom i VelfærdsDanmark?* København: CASA.
- Tornberg, Jakob og Lisa Wallander (under bedømmelse): Vem är fattig, vem är rik? En faktoriell survey av studenters uppfattningar om fattigdom.
- Townsend, Peter (1979). *Poverty in the United Kingdom*. Harmondsworth: Penguin.
- UNICEF Office of Research (2014). Children of the recession: The impact of the economic crisis on child well-being in rich countries. *Innocenti Report Card 12*. Firenze: UNICEF Office of Research.
- Wallander, Lisa (2009). 25 years of factorial surveys in sociology: A review. *Social Science Research* 38: 505-20.
- Wallander, Lisa (2012). Measuring social workers’ judgements: Why and how to use the factorial survey approach in the study of professional judgements. *Journal of Social Work* 12 (4): 364-84.
- Økonomi og Indenrigsministeriet (2014). *Familiernes økonomi: Fordeling, fattigdom og incitament*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Abstracts

Kurt Houllberg

Social, economic, environmental and political constraints on municipal fiscal policy: Do tough national sanctions act as a fire blanket or an oxygen tent?

The impact of local social, economic, environmental and political constraints (SEEP) on local government policy has long been a central theme of the decentralization and local government literature. How do local SEEP factors affect the fiscal management of Danish municipalities after a major structural reform in 2007? Does a tough sanction-based expenditure limitation regime affect the relationship between local external constraints and municipal fiscal policy? The fiscal management of Danish municipalities has improved significantly after the economic crisis and a sanction regime implemented by the national government in 2011. This empirical analysis shows that economic constraints and especially changes in economic constraints significantly affect the fiscal policy but that also environmental instability in terms of population changes make it harder to balance the budget. In addition, a sanction regime seems to place constraints on local authorities' fiscal management policy, which reduces the importance of environmental factors.

Carina Saxlund Bischoff and Pernille Boye Koch

Vice and virtue in civil service and research: A methodological critique of the Bo Smith Committee's studies of civil service compliance with rules and norms

The Bo Smith Committee's conclusions concerning the state of Danish civil service have had a significant impact on the public debate. The conclusions dismiss the notion that there are any systemic flaws in the interaction between politicians and civil servants, and emphasize extensive compliance with the classic civil service norms. We critically examine the studies on which these conclusions rest and uncover violations of key methodological principles that call into question the validity of the committee's conclusions. In fact, the data gives rise to contrary conclusions with respect to compliance with the legality norm. They reveal that a remarkably high number of civil servants are willing to assist in illegal acts. In conclusion, we emphasize the need for more – and better – studies to obtain relevant insights into compliance with key norms in the national civil service.

David Vestergård Ulrichsen og Emil Bargmann Madsen

Right radicalism: A luxury good for globalization losers in equal societies?

Electoral support of radical right parties (RRPs) varies significantly between European countries. In Denmark and the Netherlands, these parties enjoy electoral popularity, while similar support is absent in Portugal and Estonia. We investigate whether economic inequality affects the support of RRPs, and whether the effect is most pronounced among losers of economic globalization. Finally, we test if the association strengthened after the onset of the economic crisis in 2008. Using multilevel cross-sectional data from 16 European countries in 2006 and 2010, we show that economic inequality decreases support for RRPs, especially among losers of globalization. We argue that inequality increases the impact of voters' economic interests on their party choice and decreases the importance of social cultural issues. Therefore fewer people will vote for RRPs who primarily mobilize voters on social cultural issues.

Ditte Shamshiri-Petersen

Occasional and consistent swing voters: Two types of swing voters

The share of swing voters in Danish general elections has increased substantially over the past decades. Today, more than one-third of Danish voters switch party between national elections. Most literature peg swing voters as less politically engaged and competent. However, swing voters are not a homogeneous group. Analysis of panel survey data from 2001-2005 reveals significant differences between occasional and consistent swing voters. Whereas voters who switch party time after time indeed tend to be less engaged and knowledgeable about politics, this does not apply to voters who switch only occasionally.

Morten Ejrnæs, Tine Fuglsang and Merete Monrad

A Danish poverty line? Poverty judgements by students of social work, pedagogy and health services

When is a family poor? We examine what factors are emphasized when people judge whether a family is poor or not. The article is based on a factorial survey with 356 respondents who study social work, nursing, nursery teaching and nutrition and health. Based on theories of poverty, we study what aspects of a family's life situation are accentuated when people judge whether the family is poor or not. The respondents primarily emphasize income in their poverty judgements. Some deprivations also enter into the judgements, while the dura-

tion of deprivations, gender and labor market participation have no or minimal significance for the judgements.

Om forfatterne

Jørgen Grønnegård Christensen, professor emeritus i offentlig forvaltning, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Forfatter til artikler og bøger om offentlig forvaltning, herunder om samspillet mellem politikere og embedsmænd. Medlem af Bo Smith-udvalget. E-mail: jgc@ps.au.dk

Morten Ejrnæs, sociolog og lektor ved Institut for Sociologi og Socialt Arbejde på Aalborg Universitet. Har i samarbejde med Merete Monrad skrevet bogen *Vignetmetoden: Sociologisk metode og redskab til faglig udvikling*. Hans forskning vedrører fattigdom og sociale ydelser, risiko for sociale problemer og resiliens, professionelles faglighed samt tværprofessionelt samarbejde. E-mail: ejrnaes@id.aau.dk

Niels Fenger, professor, dr.jur. ved Københavns Universitet og medlem af bl.a. Procesbevillingsnævnet og Bo Smith-udvalget. Forfatter til 10 bøger og ca. 80 artikler om forvaltningsret, EU-ret og procesret. Tidligere ansat i Justitsministeriet, Indenrigsministeriet, EU-Domstolen og EFTA-tilsynsmyndigheden samt medlem af Skattesagskommissionen. Medlem af Bo Smith-udvalget. E-mail: niels.fenger@jur.ku.dk

Tine Fuglsang, cand.soc. i socialt arbejde, fuldmægtig i Justitsministeriets Forskningskontor. Beskæftiger sig primært med evaluering af kriminalitetsforebyggende indsatser og ungdomskriminalitet. E-mail: tif@jm.dk

Gorm Harste, lektor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. E-mail: gha@ps.au.dk

Kurt Houlberg, professor mso i VIVE. Forsker i strukturelle og økonomiske faktorer betydning for kommunernes økonomiske styring, udgiftspolitiske prioriteringer og resultater, herunder kommunalreformens konsekvenser for lokaldemokrati og økonomi. E-mail: kuho@vive.dk

Marius Ibsen, cand.scient.pol. med en lang administrativ karriere i stat og kommune bag sig. Har bidraget til forskellige bøger af faglig karakter, herunder *Politik og forvaltning* (med Jørgen Grønnegård Christensen og Peter Munk Christiansen). Er nu pensionist og ph.d.-studerende ved Syddansk Universitet. Medlem af Bo Smith-udvalget. E-mail: ibsenmarius@gmail.com

Torbjørn L. Knutsen, professor i Statsvitenskap ved Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Universitet (NTNU), i Trondheim. Opponent ved Gorm Harstes disputatsforsvar.

Emil Bargmann Madsen, cand.scient.pol, videnskabelig assistent ved Dansk Center for Forskningsanalyse, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Interesserer sig især for komparativ politisk økonomi, statslige investeringer i uddannelse og forskning, og økonomisk ulighed. E-mail: ebm@ps.au.dk

Merete Monrad, sociolog og PhD, lektor ved Institut for Sociologi og Socialt Arbejde på Aalborg Universitet. Har i samarbejde med Morten Ejrnæs skrevet bogen *Vignetmetoden: Sociologisk metode og redskab til faglig udvikling*. Hendes forskning har bl.a. fokuseret på holdninger og faglighed blandt professionelle i socialt arbejde og beskæftigelsesindsatsen over for udsatte ledige. E-mail: monrad@socsci.aau.dk

Ditte Shamsbiri-Petersen, adjunkt, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet. Forsker i vælgeradfærd og holdningsdannelse og har med kapitler om partiskiftetere, tvivlere samt vælgernes syn på valgkamp, medier og politik bidraget til bøger om de seneste danske folketingsvalg. Forsker desuden i suvey metode med fokus på betydningen af design og indsamlingsmode. E-mail: dittep@dps.aau.dk

Bo Smith, cand.scient.pol. med en lang embedsmandskarriere bag sig. Departementschef i Beskæftigelsesministeriet 1998-2013. Var formand for Bo Smith-udvalget. E-mail: bosm.47@gmail.com

David Vestergård Ulrichsen, cand.scient.pol., fuldmægtig i Skatteministeriet. Særlig interesse for politisk økonomi, holdningsdannelse og offentlige politikker, og har skrevet speciale om økonomisk ulighed, globaliseringsrisici og tilslutning til immigrations skeptiske partier. E-mail: ulrichsen.david@gmail.com

Ole Thyssen, professor ved Institut for ledelse, politik og filosofi på Copenhagen Business School. Opponent ved Gorm Harstes disputatsforsvar.

Ole Weaver, professor, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Opponent ved Gorm Harstes disputatsforsvar.