

TEMANUMMER

Økonomi & Politik - tradition og fornyelse

INDHOLD

- 3** Redaktionelt forord
Martin Marcussen
- 6** EU og Indien: Strategisk autonomi og partnerskab i en uforudsigelig verden
Anne Sofie Schøtt
- 22** Fra radikale til normale: Vælgernes tilslutning til radikale højrefløjspartier i Europa
Tobias Ditlevsen
- 33** Radikale højrefløjspartiets politiske indflydelse: Muligheder og begrænsninger på dagsorden og lovgivning
Clara Risbjerg Omann
- 47** Mellem stereotype forestillinger og hverdagsliv: Oplevelser med stigmatisering og håndtering blandt personer med russisk baggrund i Danmark
Johanne Dahl Karlsen, Nathalie Elise Vinther Nielsen & Mathilde Warming
- 62** Hastighedens og effektivitetens pris? Institutionel lagring og legitimitet ved Rådets håndtering af EU's omnibuspakker
Kaia Vase Fallinge
- 76** Det roterende formandskab for Rådet – En strategisk lobby mulighed?
Magnus Ebsen Bøgelund Pedersen
- 87** Brugen af nudging-værktøjer ved udformningen af lovgivning og anden offentlig regulering
Morten Broberg
- 102** Helhedsorienteret indsats for udsatte familier: Lang vej fra politisk intention til potentiale i praksis
Charlotte Ørnkov & Bo Morthorst Rasmussen
- 112** Sandheden bag boligreguleringslovens § 5, stk. 2
Marc Lund Andersen, Signe Kyhnæb & Isabell Kölner-Augustson
- 137** Fortidens og nutidens eliter i Danmark
Karsten Ronit
- 142** Abstracts

REDAKTION OG BESTYRELSE

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, formand:
professor Bent Greve, Institut for Samfund og Globalisering,
Roskilde Universitet

Ansvarshavende redaktør

Professor Martin Marcussen, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet, Øster Farimagsgade 5,
postboks 2099 1014 København K
E-mail: mm@ifs.ku.dk

Redaktionsudvalg

- Professor Bent Greve, Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet
- Lektor Wiebke Marie Junk, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Lektor Anne Mette Møller, Department of Organization, Copenhagen Business School
- Lektor Mogens Jin Pedersen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Lektor Carina Saxlund Bischoff, Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, Roskilde Universitet

HERMED INDKALDES TIL GENERALFORSAMLING I

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi

Onsdag den 20. maj 2026, kl. 15.30 - 16.30
i Djøf Forlags mødelokale
Gothersgade 137, 1123 København K

Dagsorden i henhold til vedtægterne.

Redaktionelt forord

Økonomi & Politik - tradition og fornyelse

I denne helt særlige udgave af *Økonomi & Politik* forsøger vi at illustrere tidsskriftets faglige profil. Dermed fungerer dette nummer som en optakt til tidsskriftets 100-årsjubilæum i 2027.

Det var Peter Rochegune Munch (P. Munch), der som folketingspolitiker tog initiativ til tidsskriftet *Økonomi & Politik* i 1927. Han var selv uddannet cand. mag. i historie, fransk og latin fra Københavns Universitet i 1895 og blev i 1900 dr.phil. i historie samme sted. Som meget produktiv forfatter af formidlende artikler og bøger om historie og samfundsforhold var én af hans kongstanke bl.a., at ”politisk omtanke” kunne tilvejebringes via en institutionaliseret dialog mellem vidensproducenter (forskere) og de politiske beslutningstagere. Det var en kongstanke, han bragte med sig som medstifter af Det radikale Venstre i 1905, som indenrigsminister 1909-10, som forsvarsminister 1913-20 og som udenrigsminister 1929-40.

Idéen materialiserede sig i etableringen af Institutet (senere Selskabet) for Historie og Samfundsøkonomi, der fysisk skulle have til huse på Københavns Universitet. Institutet skulle dels fungere som et videnskabeligt samlingspunkt for tidens førende samfundsvidenskabelige forskere, dels som forbindelsesleddet mellem forskningsverdenen og landets beslutningstagere og samfundsinteresserede borgere. Instituttets virke skulle manifesteres i et tidsskrift – *Økonomi & Politik* – der skulle udkomme fire gange om året.

Forventningerne og kravene til tidsskriftet *Økonomi & Politik* var høje. For det første skulle tidsskriftet fungere som en platform for landets allerstørste ekspertise udi samfundsvidenskaberne. Den eksisterende viden skulle samles ét sted og dermed indgå i gensidigt frugtbare synergier. For det andet skulle tidsskriftet klart appellere til bredere kredse, herunder beslutningstagere, men også andre interesserede. P. Munch identificerede viden som en vigtig søjle i demokratiets virkemåde, og den skulle som følge heraf være åben for alle. Det betød også, at tidsskriftet opstillede krav til, at den offentliggjorte viden skulle være skrevet i et tilgængeligt sprog, uden dermed at gå på kompromis med videnskabeligheden.

Ambitionerne skulle materialiseres på fem måder. *For det første* skulle tidsskriftet fungere som en faglig platform, der involverede alle de vidensproducerende institutioner i Danmark. Det gælder selvfølgelig universiteterne – i dette temanummer er både Københavns Universitet og Aarhus Universitet

MARTIN MARCUSSEN

Ansvarshavende
redaktør for
Økonomi & Politik
mm@ifs.ku.dk

eksempelvis repræsenteret. Og det gælder sektorforskningsinstitutionerne, i dette nummer repræsenteret af Forsvarsakademiet, tænketankene, her repræsenteret ved Boligøkonomisk Videnscenter, og professionshøjskolerne, her repræsenteret ved Syddjyllands Professionshøjskole. Tanken er jo selvfølgelig den, at samfundsrelevant viden produceres mange steder, og at disse vidensproducenter kan udrette mere i fællesskab, end de kan hver for sig.

For det andet skulle tidsskriftet fungere som et tværdisciplinært samlingspunkt. Ethvert komplekst samfundsproblem har altid flere dimensioner og bør som følge heraf afhjælpes med indsigter fra mange forskellige fagdiscipliner. I dette særlige nummer kommer således både jurister, økonomer og politologer til orde. I tidligere numre er endnu flere fagdiscipliner repræsenteret, blot for at illustrere, at vi for længst er forbi det punkt, hvor hver fagprofession eksisterer for sig selv og for sin egen skyld. En variation af denne kongstanke om krydsbefrugtning er, at tidsskriftet skal kunne rumme at studere specifikt danske problemstillinger såvel som internationale problemstillinger, og i særlig grad de problemstillinger, hvor grænsen mellem det nationale og det internationale udviskes. Også denne dimension er repræsenteret i dette nummer med bidrag om dansk politik, økonomi og forvaltning såvel som med bidrag om europæisk og bredere international politik.

For det tredje fungerer tidsskriftet som bindeled mellem unge forskere og mere etablerede forskere. God forskning produceres mange steder og i mange sammenhænge. I dette særlige nummer er studerende fra både Aarhus og Københavns Universitet kommet på banen med helt friske forskningsresultater. Disse bidrag præsenteres selvfølgelig i deres egen ret og på lige vilkår med de mere erfarne forskeres bidrag. Tidsskriftet kan således ses som et mødested for flere generationer af samfundsforskere, der forhåbentligt kan inspirere hinanden.

For det fjerde inkluderer tidsskriftet et utal af forskellige forskningstraditioner og metodologier. Det er ofte i mødet mellem forskellige forskningstraditioner, vi støder på de nye vinkler og de overraskende indsigter. I dette særlige nummer trækkes på hermeneutikken såvel som positivismen, ligesom kildegrundlaget inkluderer alle afarter af numerisk data, dokumenter, observationer, interview og deltagelse. Dermed viser tidsskriftet en vej i samfundsforskningen, der er åben og nysgerrig, og ikke dogmatisk.

Endelig, for det femte, lå det P. Munch meget på sinde, at bidrag i *Økonomi & Politik* skulle være skrevet i et lettilgængeligt sprog. Årsagen er simpel. Forskning produceres ikke kun for en snæver kreds af fagfæller, men for samfundet i bred forstand. Selv meget kompleks forskning kan og skal kunne komme ud over rampen til en bredere skare, herunder – men ikke kun – til beslutningstagere. Tidsskriftets skulle også appellere til den almindeligt samfundsinteresserede dansker, samtidig med at den faglige profil skal være solid og afprøvet. Også dette kriterium er eksemplificeret i dette nummers bidrag. I denne sammenhæng ligger det også tidsskriftet på sinde at fastholde det danske sprog

som et levende forskningssprog, der ikke trænges i baggrunden til fordel for eksempelvis engelsk.

I det kommende år vil tidsskriftet markere sin 100-års fødselsdag med et jubilæumsnummer og dermed også vise, at tidsskriftet – fordi det holder fast i nogle centrale grundprincipper, der er udviklet for et århundrede siden – også i fremtiden opretholder sin relevans.

Martin Marcussen

Ansvarshavende redaktør for Økonomi & Politik

EU og Indien: Strategisk autonomi og partnerskab i en uforudsigelig verden

Økonomi & Politik - tradition og fornyelse

Denne artikel undersøger, hvordan et ændret globalt trusselsbillede præget af Ruslands invasion af Ukraine, Kinas økonomiske og militære ekspansion og et uforudsigeligt USA forstærker EU's og Indiens interesse i at styrke deres strategiske partnerskab. Undersøgelsen trækker på trusselbalancerings teori, dels i afdækningen af de aktuelle trusler mod Indien og EU, og dels i analyse og diskussion af parternes balanceringsstrategi og ønske om strategisk autonomi. Artiklen viser, at en frihandelsaftale kan styrke parternes økonomiske udvikling, forsyningssikker-

hed og grønne omstilling, mens et udvidet sikkerheds- og forsvarsmæssigt samarbejde yderligere kan styrke parternes strategiske autonomi. EU og Indien har dog forskellige udgangspunkter i forhold til at tilstræbe strategisk autonomi, hvilket kan blive en udfordring for samarbejdet. For Indien er strategisk autonomi et middel til stormagtsstatus i en multipolær verdensorden, mens det for EU i højere grad er en reaktion på de øgede trusler fra Rusland, Kina og USA.

Tilnærmelser mellem EU og Indien

Da Indien fejrede Republikkens Dag den 26. januar 2026 var det med EU's kommissionsformand Ursula von der Leyen og formand for Det Europæiske Råd António Costa som æresgæster. Denne gestus kom som kulmination på et år med en række højprofilerede møder mellem EU og Indien. Både New Delhi og Bruxelles er udfordret af et kraftigt forværret trusselsbillede og deraf mindsket handlerum som følge af offensive træk fra Rusland, Kina og USA. De europæiske lande opruster, idet de frygter at blive næste mål for en russisk angrebskrig, efter hvad der er sket i Ukraine. Indien er stærkt bekymret over Kinas militære ekspansion og frygter militær konfrontation på alle fronter, både i Himalaya, som vi så i 2020, i Det Indiske Ocean, hvor kinesiske krigsskibe er permanent til stede, og med Pakistan, som Kina yder omfattende militær støtte til.

Begge parter er desuden betydeligt udfordret af et uforudsigeligt USA, som under præsident Donald Trumps ledelse har sat spørgsmålstegn ved tidligere alliancer og partnerskaber samt truet både EU og Indien med betydelig straf. Ud over at USA ikke ønsker at bruge amerikanske midler til at støtte Ukraine og til europæiske forsvar i det hele taget, så udgør USA nu også en konkret militær trussel mod allierede i Europa, idet Trump ikke udelukker brug af militære midler for at besidde Grønland. I Indien er det tidligere gode forhold til USA også under voldsomt pres, idet Trump i sommeren 2025 satte tolden op på 50 procent på varer fra Indien og eksplicit støttede Pakistan i forbindelse med konflikten i april 2025.

ANNE SOFIE SCHØTT

Adjunkt, Institut for Strategi og Krigsstudier, Forsvarsakademiet, ansc@fak.dk



Denne artikel har til formål at vise, hvordan de voldsomme igangværende omvæltninger i verdensordenen med et aggressivt Rusland, et stærkere Kina og et uforudsigeligt USA har forstærket EU's og Indiens gensidige interesse i at styrke deres strategiske partnerskab

EU og Indien har tidligere forsøgt at indgå en frihandelsaftale, ligesom EU også har forsøgt at lægge op til et tættere militært samarbejde, som kun i meget begrænset omfang har fundet sted. Så hvorfor ser begge dele ud til at lykkes nu? Og hvad kan de opnå? Denne artikel har til formål at vise, hvordan de voldsomme igangværende omvæltninger i verdensordenen med et aggressivt Rusland, et stærkere Kina og et uforudsigeligt USA har forstærket EU's og Indiens gensidige interesse i at styrke deres strategiske partnerskab. Artiklen vil derudover afdække, hvad de kan opnå gennem et styrket samarbejde. Hvor tidligere studier af det strategiske partnerskab mellem EU og Indien primært har fokuseret på de økonomiske aspekter (Wouters o.a., 2014; Khorana og Narayanan, 2017; Sechdeva, 2019), på gensidige perceptioner (Sibal, 2019; Jain og Pandey, 2019; Kumar, 2022), på typen af partnerskab (Gieg o.a., 2021; Baruga, 2022) og kun i mindre grad på sikkerhedssamarbejde (Das, 2024; Gieg og Müller-Brande-Bocquet, 2024), så har denne artikel fokus på det aktuelt ændrede trusselsbillede med risikoen for militære konfrontationer, som begge parter står overfor. Artiklen trækker på trusselsbalancerings-teori (Walt, 1985) med henblik på at analysere og diskutere, hvordan de ændrede trusler, som Europa og Indien er konfronteret af, påvirker deres strategiske overvejelser i forhold til at styrke partnerskabet.

Artiklen argumenterer således for, at det radikalt ændrede trusselsbillede tvinger både EU og Indien til at se deres partnerskab i et nyt lys, nemlig som et redskab til at styrke egen økonomi og sikkerhed og i sidste ende deres strategiske autonomi. Set fra Indien står EU som et lukrativt marked, ligesom EU-landene kan bidrage til udvikling af Indiens militære økosystem gennem teknologi-transfer. Set fra Europa kan indisk industri bidrage til EU's militære oprustning, ligesom et samarbejde kan styrke forsyningssikkerheden i Europa, dels med en handelsaftale og dels gennem fælles indsats i forhold til maritim sikkerhed og etablering af fælles transportinfrastruktur. Selv om begge parter søger at sikre egen strategiske autonomi gennem et styrket samarbejde, har de dog forskellige udgangspunkter. Hvor Indiens ønske om strategisk autonomi udspringer af en ambition om at blive en stormagt i en multipolær verdensorden, så er EU's ønske om strategisk autonomi i højere grad opstået som en reaktion på truslen mod den liberale verdensorden som følge af Ruslands aggression, USA's uforudsigelige tilgang og Kinas økonomiske ekspansion. Artiklen diskuterer således også, om de forskellige tilgange kan spænde ben for et tættere samarbejde.

Artiklen falder i fire dele. Først præsenteres kort det begrebsapparat, som artiklen trækker på, nemlig trusselsbalancerings-teori og begrebet *balancing*.

Dernæst analyseres Indiens hhv. EU's aktuelle trusselsbillede med henblik på at afdække de to parter interesser i et styrket partnerskab. Derefter analyseres, hvad EU og Indien hver især kan bruge et styrket strategisk samarbejde til for at styrke egen strategisk autonomi. Til sidst diskuteres udfordringerne i forhold til at forpligte sig på hinanden, og hvorvidt de fælles interesser overstiger de individuelle.

Trusselsbalancering

I denne artikel trækkes på trusselsbalanceringsteori til at forklare EU's og Indiens drift mod øget samarbejde. Ifølge Stephen Walt, som har udviklet teorien, balancerer stater mod trusler fra andre stater. Hvad der driver en stats handlinger og tilskynder den til samarbejde, er ikke ændringer i magtbalancen som sådan, men ændringer i truslen baseret på faktorerne 1) samlet styrke, herunder især offensive kapaciteter, 2) geografisk nærhed til truslen og 3) offensive intentioner (Walt, 1985: 9). For at kunne håndtere truslen er hypotesen, at staten *balancerer* ved at indgå samarbejde med andre stater for at styrke sin position imod truslen (Walt, 1985: 4).

I det følgende vil trusselsbalanceringsteori blive anvendt til at analysere det ændrede trusselsbillede, som EU og Indien aktuelt står over for med henblik på at forklare, hvorfor de to parter lige nu er meget opsat på at styrke samarbejdet. Der vil især blive lagt vægt på ændrede offensive intentioner blandt stormagterne og dermed Indiens og EU's oplevelse af generel usikkerhed som følge af Kinas økonomiske og militære ekspansion, Ruslands angreb på Ukraine og USA's uforudsigelige udenrigspolitik under præsident Trump. Derudover anvendes begrebet *balancering* med henblik på at analysere og diskutere, hvordan de to parter håndterer truslerne, og hvor meget de to parter er villige til at investere i samarbejdet, og dermed hvor afgørende de to parter ser partnerskabet i forhold til at sikre egen strategiske autonomi.

Truslen fra Kina, Rusland og USA

Indien: Omringet af Kina og nedprioriteret af USA

For Indien udgør Kinas opstigen som stormagt den primære trussel mod landets sikkerhed (D. Jaishankar, 2024: 191). Dette skyldes både Kinas samlede styrke, øgede engagement i Indiens nærområde og dets aggressive adfærd.

Selv om Indiens økonomi er vokset gevaldigt siden nærkollapset i 1991 (Paul, 2024: 54), og i dag har verdens femte største økonomi målt på GDP (IMF, oktober 2025), er der stadig et stykke op til Kina på andenpladsen. Kina har derudover prioriteret at udbygge sit forsvar og har i dag verdens største flåde (Sørensen og Buschard, 2025). Her har Kina desuden investeret i offensiv skibskapacitet med hangarskibe og større overfladefartøjer som korvetter og fregatter, hvormed Kina inden længe sammen med global havneadgang vil have styrken til at kunne projicere magt ud over sit eget nærområde.

Ud over at der har været en stigning i Kinas samlede økonomiske og militære kapacitet samt investering i offensive kapaciteter, så udgør Kina en trussel ved sin geografiske placering og offensive adfærd over for Indien. Indien og Kina deler grænse i Himalaya langs den såkaldte Line of Actual Control, som ifølge Indien er 3.488 km lang (MHA, 2017), men udfordret af begge parter. Senest i 2020 kom det til sammenstød i Galwan-dalen i Ladakh. I alt tyve indiske soldater og mindst fire kinesiske omkom (Chadha, 2024). Derudover er Indien i stigende grad udfordret af Kinas strategiske samarbejde med Pakistan, som inkluderer både investeringer i infrastruktur og våbenstøtte. Kina har således forlænget sit Belt and Road Initiative ind i Pakistan med adgang til Det Indiske Ocean gennem havnen i Gwadar (White, 2020: 5). Våbenstøtten til Pakistan omfatter forskelligt avanceret udstyr, blandt andet kampflyet J-10C, som var afgørende for, at Pakistan kunne nedskyde et indisk fly, nemlig det franskproducerede Rafale, i forbindelse med Indiens antiterroroperation i april 2025 mod mål i Pakistan (Shah og Patel, 2025). Endelig øger Kina sit engagement i Det Indiske Ocean. Ud over havnen i Pakistan har Kina investeret i havne i Bangladesh, Myanmar, Sri Lanka og Maldiverne. Dette er blevet kaldt Kinas 'string of pearls strategi' (Brewster, 2012: 38), eftersom havnene ligger som perler på en snor omkring Indien. Kina har desuden etableret permanent flådetilstedeværelse i Det Indiske Ocean siden 2008, hvor Kina ligesom andre stater etablerede en anti-pirateri operation ud for Afrikas Horn for at sikre den internationale skibstrafik (Brewster, 2012: 39). Ikke mindst Kinas investeringer og militære tilstedeværelse i Det Indiske Ocean, der af Indien betragtes som indisk interessesfære, øger Indiens frygt for at blive omringet og bekræfter Indiens opfattelse af, at Kina har offensive intentioner.

I forhold til Ruslands angreb på Ukraine i februar 2022, deler Indien ikke de europæiske landes opfattelse af Rusland og deres bekymring over det aggressive naboland. Tværtimod udtalte Indiens udenrigsminister S. Jaishankar i juni 2022, at "Europe has to grow out of the mindset that its problems are the world's problems but the world's problems are not Europe's problems" (Barman, 2022), og understregede dermed, at Rusland i sig selv ikke udgør en trussel mod Indien. Rusland er en stormagt, som Indien drager fordel af at stå på god fod med. Dels i forhold til militært samarbejde og dels i forhold til energiimport. Selv om Indien er ved at løsrive sig fra en afhængighed af russisk materiel til opbygning af det indiske forsvar og stræber mod at være selvforsynende i forhold til våbenproduktion i 100-året for Indiens uafhængighed i 2047 (PIB Delhi, 2025), så er Rusland stadig Indiens største våbenleverandør og står for 36 procent af Indiens våbenimport (SIPRI, 2025). Derudover har Indien øget sin import af billig russisk olie efter Ukrainekrigen fra 3 procent af Indiens import før krigen til 35-40 procent i 2025 (Mollan, 2025). Ukrainekrigen bidrager dog til at styrke Ruslands afhængighed af Kina både i forhold til militær støtte og i forhold til olieeksport, hvilket er med til yderligere at øge Indiens bekymring for Kina.

Samtidig øges også usikkerheden i forhold til, hvordan Indien skal tolke USA's intentioner med Trump som præsident. Sikkerhedssamarbejdet mellem In-

dien og USA er gennem de senere år blevet gradvist udbygget, idet begge parter har søgt en stærk allieret til at dæmme op for Kinas øgede engagement i Det Indiske Ocean. I 2009 udtalte USA's daværende udenrigsminister Robert Gates på Shangri-La Dialogue i Singaport, at USA "ser Indien som en partner og netto sikkerhedsleverandør [net provider of security] i Det Indiske Ocean" (Mukherjee, 2014). Siden er samarbejdet yderligere udbygget dels med bilaterale 2+2 ministerielle møder og dels med etableringen af Quadrilateral Security Dialogue (QUAD) sammen med Japan og Australien. Under Trumps første præsidentperiode udvikledes desuden et tilsyneladende varmt forhold mellem Trump og Modi. Trumps ageren under sin anden præsidentperiode har dog sået tvivl om USA's venlige intentioner over for Indien. For det første støttede Trump åbenlyst Pakistan i forbindelse med konflikten mellem Indien og Pakistan i april 2025 (Krishnan, 2025). Dernæst lagde USA i august 25 procents straffold på import af indiske varer oven i de 25 procent, som allerede var gældende, med den officielle begrundelse, at Indien importerer olie fra Rusland (Mollan, 2025). Derudover, hvilket ofte overses, har Trumps administration ændret reglerne for H-1B-visum (3-6 års arbejdsvisum til højtuddannede), hvilket rammer indiske IT-virksomheder hårdt. Indere har hidtil udgjort den absolut største gruppe modtagere af H-1B-visum, nemlig 71 procent (Conte, 2025). En ting er det nye gebyr på 100.000 USD, mod tidligere 2.000-5.000 USD (American Immigration Council, 2025), noget andet er uforudsigeligheden ved stadig ændrede regler (Doshi, 2025).

EU: Truslen fra øst og vest

For EU er sikkerhedssituationen også kraftigt forværret, hvilket først og fremmest skyldes Ruslands angreb på Ukraine, og dernæst Trumpadministrationens tilgang til Europa. Rusland har vist sig som den primære trussel både i forhold til offensive intentioner, nærhed med placering midt i Europa og opbygning af offensive kapaciteter. EU har således reageret stærkt på Ruslands angreb på Ukraine med politisk fordømmelse og økonomiske sanktioner mod Rusland og diplomatisk, økonomisk og militær støtte til Ukraine (EU, 2025, 19. december). Selv om Putin har argumenteret for, at Rusland må forsvare sig mod NATO's ekspansion, viser angrebet på Georgien i 2008, annekteringen af Krim i 2014 og nu offensiven mod Ukraine, en form for eskalation, hvor Rusland har vist, at man ikke blot ønsker at øve indflydelse gennem regimeskifte, men også søger at udvide sit territorium med optagelse af nye områder i den Russiske Føderation (Götz, 2025: 39). Bekymringen for Ruslands ekspansive aspirationer vækker størst bekymring i de europæiske lande, der geografisk grænser op til Rusland. Således blev Finland optaget i NATO i 2023, efterfulgt af Sverige i 2024 (Matlary, 2023: 286-7), ligesom NATO har udvidet sit forsvar og afskrækkelse mod Rusland med udstationering af ekstra personel til de baltiske lande og en lang række andre initiativer på den østlige flanke (NATO, 2025, 10. december). Derudover har Danmark afskaffet sit forbehold i forhold til EU's forsvarssamarbejde for at få fuld glæde af den europæisk drevne forsvarsarkitektur som værn mod truslen fra Rusland (Frederiksen o.a., 2022). Endelig øger Rusland sin offensive kapacitet ved at omstille sin produktion til

en krigsproduktion, der rækker ud over krigen i Ukraine (Parakilas og Shkurenko, 2026). Flere europæiske efterretningstjenester, herunder Forsvarets Efterretningstjeneste, vurderer således, at Rusland, når krigen i Ukraine stopper, inden for få år vil have genopbygget sin militære kapacitet til at kunne føre krig mod NATO (FEa, 2025).

De europæiske lande er også i stigende grad bekymret for Kina og konsekvenserne af kinesiske investeringer i europæisk kommunikationsinfrastruktur. Det gælder både i forhold til offensive kapaciteter og offensive intentioner. EU beskriver således Kina som både ”a partner for cooperation” og som ”an economic competitor and a systemic rival” (EU, 2023). Kina er således langt fremme med flere kvanteteknologier, som kan bruges til både spionage og til hybride angreb (FE, 2025b). Udfordringen er, at kinesiske virksomheder ofte har en tæt relation til det kinesiske magtapparat, som dermed har adgang til og kan udnytte den digitale information. Allerede i 2019 rejste EU-Kommisjonen sin bekymring for kinesiske investeringer i 5G-netværk (EU, 2019). Derudover satte corona-pandemien i 2020 fokus på forsyningssikkerhed og de europæiske landes udfordringer ved at være afhængig af kinesisk produktion af kritiske varer som fx medicin og medicinsk udstyr (Curran og Pousti, 2024: 165).

USA er også, under Trumps anden præsidentperiode, blevet en stærkt usikkerhedsskabende faktor for de europæiske stater med brug af økonomisk pression og trusler om brug af militær magt også over for allierede (FE, 2025b). Trump truede således i første omgang med 30 procent straffold på varer fra EU, hvilket dog endte med en basistold på 15 procent på import fra EU efter forhandlinger med Ursula von der Leyen i juli 2025 (EU, 2025, 27. juli). Trumpadministrationen har også skabt usikkerhed om den militære støtte til Ukraine og har i stedet indledt fredsforhandlinger med Rusland, sekundært med Ukraine, og helt uden om EU. Endelig har Trump gentaget sine ekspansive interesser og ønske om at indlemme Grønland i Amerikas Forende Stater. Alvoren heri understreges af, at Trump ikke udelukker brug af magt, og angrebet på Venezuela viser, at han ikke er bange for en fysisk konfrontation.

Samarbejde for at sikre strategisk autonomi

Styrket dialog



I denne situation, hvor stormagternes magt og intentioner forskydes, og hvor Indien og EU konfronteres af et radikalt ændret trusselsbillede, har begge aktører valgt at balancere truslerne ved at styrke deres allerede etablerede strategiske partnerskab

EU og Indien indgik tilbage i 2004 et strategisk partnerskab (EU, 2004), som i 2005 blev fulgt op af en Joint Action Plan. Hovedbudskabet heri var, at EU og Indien er ”naturlige partnere”, der – som de største demokratier i verden – deler værdier og dermed kan være stabiliserende faktorer i en ny verdens-

orden (EU, 2005). I 2007 fulgtes samtalerne op med forhandlinger om en frihandelsaftale, som dog strandede i 2013 på grund af uoverensstemmelser om todsatser og markedsadgange (Sachdeva, 2019: 309-10; Baruga, 2022: 620). Siden da har parterne flere gange forsøgt at genstarte partnerskabet.

Et bevis på, at parterne mener det seriøst denne gang, er rækken af højtprofilerede møder mellem EU og Indien i løbet af 2025, som den 27. januar 2026 førte til underskrivelse af frihandelsaftale og indgåelse af et partnerskab om sikkerhed og forsvar (EU, 2026, 27. januar). Den 27.-28. februar 2025 var kommissionsformand Ursula von der Leyen således i New Delhi, hvor hun mødtes med den indiske premierminister Narandra Modi for at diskutere rammerne for et øget samarbejde (EU, 2025, 28. februar). Her fremhævede von der Leyen indgåelse af en frihandelsaftale, som hun i enighed med Modi ville arbejde for at kunne afslutte inden et år (Körömi, 2025). Derefter var EU-kommissær for handel og økonomisk sikkerhed Maroš Šefčovič i New Delhi den 8.-9. december for at afslutte forhandlingerne om indholdet af en frihandelsaftale.

Ud over en handelsaftale har parterne også besluttet at styrke deres sikkerheds- og forsvarssamarbejde med indgåelse af et partnerskab på dette område. Den 10. juni mødtes de to udenrigsministre Kaja Kallas og S. Jaishankar i Bruxelles (EU, 2025, 10. juni), og den 10.-14. september var EU's Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité i New Delhi, hvor de mødtes med både politikere og embedsmænd og repræsentanter for både den private del af forsvarssektoren for at diskutere hybride trusler, maritim sikkerhed og forsvarsindustrielt samarbejde på dagsordenen (Hindustan Times, 2025).

Her i 2026, hvor truslerne for begge parter hober sig op, har EU og Indien således erkendt, at de strategiske fordele opvejer ulemperne ved et tættere samarbejde, og at denne balanceringsstrategi kan fremme begges ambition om at sikre sig strategisk autonomi frem for at begrænse den. Hvor langt parterne er villige til at gå, afhænger af, hvor tungtvejende de ser truslen i forhold til egen sikkerhed. Det vil jeg vende tilbage til.

Strategisk autonomi

Lige siden Indiens selvstændighed har indiske regeringer haft strategisk autonomi som udgangspunkt for sin udenrigspolitik. Under den kolde krig søgte Indien en tredje vej mellem Øst- og Vest-blokken i den såkaldte non-alignment bevægelse sammen med Jugoslavien, Indonesien og Egypten (Paul 2024: 91-2). For Indien var non-alignment et politisk valg i forlængelse af årtiers uafhængighedskamp og ikke-voldsbevægelse (Mishra, 2023). Rusland spillede dog en afgørende rolle som leverandør af våben. Efter den kolde krig er Indien stadig afhængig af militært udstyr fra Rusland – 36 procent af Indiens våbenimport kommer i dag fra Rusland (SIPRI, 2025) – men med nye muligheder for samarbejde og Indiens økonomiske vækst har Indien valgt at diversificere sine våbenindkøb. Derudover har Indien etableret multiple strategiske partnerskaber på forskellige områder, herunder fra 2020 også med

Danmark om den grønne udvikling (Regeringen, 2020). Den indiske regering oplyser selv, at Indien har indgået over 30 strategiske partnerskaber (News on Air, 2025), herunder 13 siden 2020 (MEA, 2025a). Denne multi-alignment-strategi er bundet op på Indiens ambition om at blive en stormagt i en fremvoksende multipolær verdensorden, som blandt andet udenrigsminister S. Jaishankar giver udtryk for i sin bog *Why Bharat Matters* (Jaishankar, S., 2024: 215). Indien har dermed fortsat strategisk autonomi som sit primære mål, nu blot med en anden geopolitisk orden som mål (Mishra, 2023).

For EU står strategisk autonomi ligeledes centralt, men hvor det for Indien er et proaktivt valg med henblik på at sikre uafhængighed som stormagt, er det for EU i højere grad en reaktion på ændrede og akutte trusler. Begrebet blev først brugt i forbindelse med etableringen af EU's sikkerheds- og forsvarspolitik i 2010'erne, men med corona-pandemien i 2020 og Ruslands angreb på Ukraine i 2022 er strategisk autonomi i stigende grad blevet en betegnelse for EU's evne til at handle selvstændigt på alle områder, militært såvel som økonomisk og diplomatisk (EU, 2022). EU har desuden i marts 2025 lanceret en storstilet forsvarsplan, som skal styrke EU's strategiske autonomi på det militære område, nemlig ReArmEurope/Readiness 2030, som er EU's plan for opbygning af et robust europæisk forsvar. Planen, som både er et svar på Ruslands aggression og en reaktion på Trumps trusler om at ville trække USA fra forsvaret af Europa, indeholder en række konkrete finansieringsmekanismer, der skal øge EU's investering i forsvar med 800 mia. EUR.

EU's nye Indien-strategi, som blev godkendt den 20. oktober 2025, skal ses i samme lys, nemlig som en ambition om at styrke EU's uafhængighed gennem et styrke partnerskabet med Indien. Strategien fremhæver således, at både EU og Indien er "committed to strategic autonomy" og at de kan gøre hinanden stærkere gennem partnerskab, det vil sige, de er "mutually enabling partners" (EU, 2025, 17. september: 2). Strategien peger på fem områder, som en ny strategisk dagsorden mellem EU og Indien bør baseres på: 1) velstand og bæredygtighed, 2) teknologi og innovation, 3) sikkerhed og forsvar, 4) konnektivitet og globale spørgsmål, 5) katalysatorer på tværs af søjlerne. Alt i alt har EU indgået en række nye partnerskaber i løbet af det sidste årti, herunder 13 partnerskaber om kritiske råstoffer (Sørensen, 2024), otte om sikkerhed og forsvar (EU, 2025, 2. september) samt flere end 40 større og mindre handelsaftaler (EU, 2024).


I det følgende vil jeg afdække, hvad EU og Indien kan opnå gennem et styrket partnerskab. Jeg vil fokusere på, hvad EU og Indien kan opnå med en frihandelsaftale og et mere forpligtende sikkerheds- og forsvarssamarbejde, som er de områder, hvor et styrket partnerskab vil have størst effekt på parternes ambition om at være strategiske uafhængige (Rizzo og Mishra, 2025).

Frihandelsaftale

Indgåelse af en frihandelsaftale er et vigtigt skridt i forhold til at styrke EU og Indiens partnerskab, dels fordi en sådan aftale vil have hurtig effekt efter

indførelse, idet den vil påvirke en handel, som allerede finder sted, og dels fordi den kan vise vejen for yderligere aftaler, hvis parterne viser villighed til at indgå en frihandelsaftale. Der er tre områder, hvorpå en frihandelsaftale vil fremme begge parters autonomi, nemlig ved at sikre økonomisk vækst, øge forsyningsikkerheden og styrke samarbejdet om grøn teknologi og dermed energi-uafhængighed.

Lempeligere regler for handel mellem EU og Indien har til hensigt at styrke den økonomiske udvikling i både EU og Indien, samtidig med at den vil beskytte mod et potentielt fald forårsaget af amerikansk straffold. Aftalen er da også indgået mellem to af verdens største økonomier, hvorfor parterne kalder den ”the mother of all deals” (Mishra, 2026). EU har samlet set en økonomi (målt på GDP),¹ der kun er overgået af USA, mens Indien kommer ind på femtepladsen blandt verdens stater og forventes at stige til tredjepladsen i 2027 (IMF, 2025). Derudover er EU Indiens andenstørste handelspartner (lige efter USA), mens Indien er EU’s største i Det Globale Syd. Deres indbyrdes handel med varer tegner sig for 120 milliarder EUR, hvilket er en stigning på 90 procent over de sidste ti år. Hertil kommer handel med tjenesteydelser på 60 milliarder EUR (EU, 2025, 8. maj). Begge parters bilaterale handel med USA er dog større, men med straffold og trusler om yderligere afgifter er det afgørende for begge parter at styrke eksporten til alternative markeder. Den samlede handel mellem EU og USA er væsentlig større, nemlig i alt 1,6 billioner EUR (EU, 2025, 27. juli), mens Indiens handel med USA kun er marginalt større end handlen med EU (USTR, 2025). Derudover ser Kina ud til at øge sin eksport på trods af amerikansk straffold, primært ved stigende eksport til det Globale Syd (Cash og Chen, 2026). EU vurderer, at den nye frihandelsaftale vil fordoble EU’s eksport til Indien (EU, 2026, 27. januar).

 **Lempeligere regler for handel mellem EU og Indien har til hensigt at styrke den økonomiske udvikling i både EU og Indien, samtidig med at den vil beskytte mod et potentielt fald forårsaget af amerikansk straffold**

Ud over at EU og Indien søger at balancere de økonomiske risici ved USA’s straffold med en frihandelsaftale, så ønsker parterne også at øge forsyningsikkerheden med henblik på at gøre deres samfund resiliente i tilfælde af krig og katastrofer og dermed fastholde en position med strategisk autonomi (EU, 2025, 17. september: 4). Denne balancering er primært rettet mod Kina og risikoen for våbengørelse af kinesiske eksport. Corona-pandemien viste, hvor afhængig EU var af værnemidler og medicin fra Kina. Potentielt kan Kina stoppe eller hæve prisen på kritisk eksport, hvis de har strategiske interesser deri. Derudover kan Kina ved at tilbyde billige lån skabe strategisk afhængighed, som der allerede findes eksempler på i Det Globale Syd, eller underbyde andre aktører ved at sætte prisen lavt på eksportvarer, som vi ser i forbindelse med eksporten af kinesiske biler til det europæiske marked, som risikerer at udmanøvrere europæisk bilindustri. Endelig er der risikoen for spionage og

indsamling af oplysninger via Kinas investering i kommunikationsinfrastruktur, eftersom der som nævnt ikke er vandtætte skotter mellem virksomhederne og det kinesiske magtapparat. For EU kan aftalen dermed bidrage til diversificering af handel og dermed øge uafhængigheden af Kina. For Indien kan en aftale med EU øge indisk eksport til EU og dermed bidrage til Indiens strategiske målsætning om 'Make in India' (Jaishankar, D., 2024: 210), hvilket igen kan gøre Indien mindre afhængig af import fra Kina.

Både EU og Indien har derudover fokus på, at en frihandelsaftale skal styrke den grønne teknologiske udvikling. Begge parter har en interesse i at fremme den grønne dagsorden, idet den på sigt kan gøre dem selvforsynende på energiområdet og dermed mindre afhængige af energi-import. EU kæmper for at frigøre sig fra russisk gas efter Ukrainekrigen, mens Indien med en årlig vækst på over 6,5 procent (UM, 2025) med tilsvarende øget behov for energi til at drive udviklingen også ønsker at frigøre sig fra import af olie og gas. Dette gælder også import af russisk olie, der som nævnt er steget efter Ukrainekrigen. Senest i november 2025 indførte USA sanktioner mod to specifikke russiske olieselskaber og mod aktører, som handler med dem. Indien søger desperat at finde en udvej for at undgå at blive ramt heraf (Chakravorty, 2025).

Sikkerheds- og forsvarssamarbejde

EU og Indien har i stigende grad gennem årene haft sikkerheds- og forsvarssamarbejde på dagsordenen. Hvor EU tidligere har beskrevet sikkerhedssamarbejdet som et samarbejde om at "fremme den regelbaserede verdensorden" (EU, 2018: 1), har EU's nye Indien-strategi fra 2025 anlagt et mere realistisk fokus, hvor parternes strategiske position i verden kan styrkes ved, at de sammen "takler de store globale udfordringer" (EU, 2025, 17. september: 1). Aktuelt kan et styrket samarbejde således bidrage til EU's balancering mod Rusland, Indiens balancering mod Kina og begges uafhængighed af et uforudsigeligt USA. Det gælder især inden for forsvarsindustri. Derudover har EU og Indien i de senere år øget deres samarbejde i forhold til maritim sikkerhed og investeringer i transport- og kommunikationsinfrastruktur, såkaldt konnektivitet. I det følgende vil jeg fokusere på disse tre områder.

Selv om EU ikke tidligere har været involveret i egentligt forsvarssamarbejde med Indien, eksisterer der allerede stærke forsvarssamarbejder mellem Indien og en række EU-medlemslande. Et stærkere forsvarssamarbejde mellem EU og Indien kan mindske bureaukrati og skabe større forpligtelse til samarbejde. Frankrig har siden 1980'erne eksporteret militært udstyr til Indien, især kampfly og ubåde, og er i dag Indiens andenstørste våbenleverandør og står for 33 procent af Indiens import (SIPRI, 2025). Derudover leverer tyske firmaer mindre fly og maskiner, og i 2023 tegnede tyske ThyssenKrupp Marine Systems kontrakt med det statsejede indiske skibsværft Mazagon Dock Shipbuilders i Mumbai med henblik på at bygge seks dieseldrevne ubåde til den indiske flåde (ETManufacturing, 2025). Forretningsmodellen indebærer, at Indien leverer arbejdskraft og fabrikker, og Tyskland bidrager med teknologisk viden. Spanien er involveret i et lignende samarbejde om flybyggeri. I

2024 indviede den spanske og indiske premierminister i fællesskab en flyfabrik i Indien, som skal bygge Airbus-transportfly (MEA, 2025b: 170).

➤➤ For EU kan et styrket forsvarssamarbejde bidrage til opbygning af medlemslandenes kampkraft, samtidig med at samarbejdet med Indien som en del af en diversificeringsstrategi kan gøre EU mindre afhængig af USA det forsvarsindustrielle område

For Indien handler det forsvarsmæssige samarbejde om modernisering og styrkelse af det indiske forsvar som del af en balanceringsstrategi mod Kina. Dertil kommer Indiens mål om et hjemmebygget forsvar i jubilæumsåret 2047 for at gøre sig fri af afhængighed fra enkelte stærke våbenproducerende lande, især Rusland, og for i sidste ende at fremstå som en troværdig stormagt. For EU kan et styrket forsvarssamarbejde bidrage til opbygning af medlemslandenes kampkraft, samtidig med at samarbejdet med Indien som en del af en diversificeringsstrategi kan gøre EU mindre afhængig af USA på det forsvarsindustrielle område. Med en forsvarsaftale er der store gevinster for begge parter, hvis parterne således udnytter hinandens kapaciteter og behov. Selv om forsvarssamarbejdet i dag mellem Indien og de enkelte EU-lande især har til formål at opbygge det indiske forsvar og styrke europæisk eksport, så kan et forsvarsmæssigt samarbejde mellem EU og Indien indrettes, så det også styrker opbygning af EU's egen kapacitet, jf. ReArmEurope/Readiness 2030.

EU og Indien samarbejder allerede om maritim sikkerhed. Siden 2008 har både EU og Indien (ligesom også en række andre aktører, herunder Kina) haft flådeoperationer i Adenbugten for at beskytte skibstrafikken mod pirateri. Det har ført til flere fælles øvelser mellem EU's Operation Atalanta og Indiens permanente deployering, hvor den første blev gennemført i 2017. I 2023 gennemførte parterne desuden en fælles flådeøvelse i Guineabugten, der også havde fokus på maritim sikkerhed, herunder samarbejde med kyststaterne om at bekæmpe trusler til søs (TOI, 2023). For begge parter er sikre handelsruter afgørende for vækst og dermed af strategisk betydning. Omkring 75 procent af al handel (opgjort på volumen) til og fra EU transporteres ad søvejen (omkring 50 procent opgjort på værdi) (Kliuyeva, 2025), mens handel til og fra Indien ad søvejen udgør 95 procent (af volumen) (hhv. 70 procent af værdi) af Indiens samlede handel (PIB Delhi, 2024, 19. november). EU er desuden dialogpartner i Indian Ocean Rim Association, som er en organisation bestående af kyststater i Det Indiske Ocean der samarbejder om maritim sikkerhed, herunder også katastrofehandling. Et styrket samarbejde mellem EU og Indien på det maritime område har også potentiale til at styrke de to parter strategiske autonomi. For Indien er målet at dominere Det Indiske Ocean og balancere Kinas øgede tilstedeværelse i det, som Indien opfatter som sin interessesfære. For EU indgår samarbejdet med Indien om maritim sikkerhed i et forsøg på at styrke den internationale opbakning til FN's Havretskonvention og dermed til en regelbaseret orden til søs. Samtidig ønsker EU gennem det maritime samarbejde at øge sin indflydelse i Indo-Pacific uafhængigt af

USA, som under Trump ikke efterspørger europæisk støtte til i sin balance-ringsstrategi mod Kina i Østasien.

Endelig har både EU og Indien fælles interesser i samarbejde om opbygning af transport- og kommunikationsinfrastruktur, såkaldt konnektivitet. I 2023 lancerede parterne sammen med stater i Mellemøsten således initiativet India-Middle East-Europe-Economic Corridor (IMEC), der med etablering af havne, transportruter (jernbaner og veje) og fælles digital infrastruktur skal forbinde Europa og Indien gennem Mellemøsten. IMEC skal ses i forlængelse af EU-initiativet Global Gateway fra 2021, hvor EU har dedikeret 300 milliarder EUR til at styrke konnektiviteten mellem EU og stærke markeder rundt omkring i verden. Med IMEC søger EU og Indien og de øvrige lande at øge samhandlen og derigennem styrke økonomisk integration og forsyningsikkerhed. Samarbejdet har i høj grad til formål for både EU og Indien at balancere truslen fra kinesisk dominans og præsentere et alternativ til Kinas Belt and Road Initiative. For EU er målet også her at øge sin indflydelse i Indo-Pacific og dermed styrke sin rolle som global strategisk aktør. For Indien ligeledes at vise, at Indien er en global strategisk nøglespiller (Financial Express, 2025).

Venner af nød eller lyst

EU og Indien kan tydeligvis bruge hinanden på en række områder til hver især at øge eget handlerum, der ellers er voldsomt formindsket som følge af Ruslands aggressioner i Europa, Kinas økonomiske og militære ekspansion og USA's uforudsigelighed, der indebærer straffold og trusler om angreb på NATO-allierede.

Begge parter har strategisk autonomi som målsætning, men for at kunne balancere mod de aktuelle trusler, har EU og Indien erkendt, at dette kun kan realiseres gennem samarbejde. EU og Indien er dog forskellige både geografisk placeret og dermed i forhold til trusselsbillede (især i forhold til Rusland) og i forhold til, hvad de søger at opnå med strategisk autonomi. Hvor strategisk autonomi for Indien er et proaktivt valg, som understøtter den indiske regerings stormagtsambitioner i det, som de ser som udviklingen mod en multipolær verdensorden, er det for EU i højere grad en reaktion på truslerne mod den liberale verdensorden.

EU skriver i sin Indien-strategi fra 2025: ”Selv om EU og Indien ikke er enige i alle spørgsmål, bygger partnerskabet på sammenfaldende interesser, komplementære styrker og fælles politisk vilje, og kan skabe reel effekt for mennesker i begge regioner og derudover” (EU, 2025, 17. september: 2).

I det følgende vil jeg anvende disse tre punkter til at diskutere udfordringerne for parterne i forhold til yderligere at styrke deres partnerskab og vurdere, hvorvidt forskellene overstiger ønsket om samarbejde.

EU og Indien har sammenfaldende interesser i forhold til at styrke deres økonomier gennem samarbejde og at opbygge deres forsvar for at blive i stand til at afskrække militære trusler i eget nærområde, det vil sige for EU at balancere mod Rusland og for Indien at balancere mod Kina. De er dog uenige i synet på truslen fra Rusland. På den ene side ser Indien med stigende bekymring på Ruslands samarbejde med Kina og på de udfordringer Indiens samarbejde med Rusland skaber i forhold til USA's økonomiske sanktioner. På den anden side har Indien brug for et stærkt Rusland, hvis en multipolær verdensorden med Indien som en af polerne skal opstå.

EU og Indien har helt bestemt komplementære styrker, som de kan udnytte til gensidig fordel. Hvor EU besidder teknologisk viden, kan Indien levere produktionskapacitet. Dette gælder i forhold til forsyningsikkerhed og den grønne omstilling, samt i forhold til produktion af forsvarskapacitet med henblik på opbygning af troværdige forsvar. Derudover vil overførslen af teknologisk viden styrke Indiens egen industrielle udvikling. Noget af det, som tidligere har bremset forhandlinger om en frihandelsaftale er dog EU's bekymring for beskyttelse af intellektuelle rettigheder i forbindelse med teknologi-transfer (Baruga, 2022: 620). EU og Indien har derfor i forbindelse med indgåelse af frihandelsaftalen og partnerskabet om sikkerheds- og forsvarssamarbejde også besluttet at indlede forhandlinger, der skal føre til en aftale om informationssikkerhed (EU, 2026, 27. januar).



For Indien er indgåelse af en frihandelsaftale og ønsket om et stærkere strategisk partnerskab en del af Indiens overordnede strategiske tilgang. For EU er ønsket om at styrke partnerskabet med Indien i højere grad drevet af nød, og en reaktion på de aktuelle trusler fra Rusland, Kina og USA

Aktuelt er der en stærk politisk vilje til at samarbejde på grund af de ydre trusler, men spørgsmålet er, hvor dybt det stikker. For Indien er indgåelse af en frihandelsaftale og ønsket om et stærkere strategisk partnerskab en del af Indiens overordnede strategiske tilgang. Som stormagt i en multipolær verdensorden ønsker Indien at indgå partnerskaber med alle. Partnerskaber er dermed et proaktivt valg, som sikrer stormagtens strategisk autonomi. Lige nu hober truslerne sig op, men grundlæggende må stormagten i en multipolær verdensorden balancere dem med multiple samarbejder. For EU er ønsket om at styrke partnerskabet med Indien i højere grad drevet af nød, og en reaktion på de aktuelle trusler fra Rusland, Kina og USA. Spørgsmålet er således, om EU vil forblive i et tæt partnerskab med Indiens, hvis truslerne mindskes. Hvis for eksempel Rusland stopper sin aggression i Europa, eller hvis USA igen støtter op om NATO og forsvaret af Europa eller blot dæmper sin toldkrig. Eller der sker en afmatning i Kinas ekspansion, hvilket er det mindst sandsynlige. Hvor Indien ser strategisk autonomi som en del af det at være en stormagt, så ser EU strategisk autonomi mere umiddelbart som handlefrihed og

frihed til at forsvare sine interesser i en i stigende grad brutal verden (Borell, 2022). De europæiske lande er dog ved at erkende, at autonomi skal bakkes op af økonomisk og militær styrke, og den strategiske målsætning om at blive en ”global spiller” præger i stigende grad EU’s strategiske tænkning.

I en verden med et kraftigt forværret trusselsbillede, hvor usikkerhed er dominerende, er driften mod samarbejde større end forskelle i aktørernes interesser og vilje.

Noter

- 1 EU har verdens andenstørste økonomi, men optræder ikke som stat i IMF’s datasæt.

Referencer

- American Immigration Council (2025), “American Immigration Council, Trump’s \$100,000 Fee for H-1B Visas: What You Need to Know”, *American Immigration Council*, www.americanimmigrationcouncil.org/blog/trump-100000-fee-h-1b-visa/
- Barman, Sourav Roy (2022), “Europe has to grow out of mindset that its problems are world’s problems: Jaishankar”, *The Indian Express*, <https://indianexpress.com/article/india/europe-has-to-grow-out-of-mindset-that-its-problems-are-worlds-problems-jaishankar-7951895/>
- Brewster, David (2012), *India as an Asia Pacific Power*, London: Routledge.
- Buraga, Manoj Babu (2022), “‘Strategising’ the India-EU Partnership”, *Strategic Analysis*, 46(6): 614-30.
- Cash, Joe og Xiuhao Chen (2026), “China’s trade ends 2025 with record \$1.2 trillion surplus despite Trump tariff jolt”, *Reuters*, www.reuters.com/world/china/chinas-trade-ends-2025-with-record-trillion-dollar-surplus-despite-trump-tariffs-2026-01-14/
- Chadha, Saheb Singh (2024), “Negotiating the India-China Standoff: 2020–2024”, *Carnegie India*, <https://carnegie-endowment.org/research/2024/12/negotiating-the-india-china-standoff-2020-2024?lang=en>
- Chakravorty, Jui (2025), “India’s Russian Oil Flow Expected to Dry Up After US Sanctions”, *Bloomberg*, www.bloomberg.com/news/newsletters/2025-10-23/india-russian-oil-flow-expected-to-dry-up-after-us-sanctions
- Conte, Niccolo (2025), “Visualized: H-1B Visa Approvals by Country in 2024”, *Visual Capitalist*, www.visualcapitalist.com/visualized-h-1b-visa-approvals-by-country-in-2024/
- Curran, L. og M. Pousti (2024), “China: Systemic Rival or Selective Partner? Prospects and Challenges”, i Mathias Jopp og Johannes Pollak, red., *The European Union’s Geopolitics, The Future of Europe*, Cham: Springer Nature Switzerland, pp. 161-76.
- Das, Debasish (2024), “Revisiting the contours of the evolving Middle Eastern order through the India-Middle East-EU Corridor: mapping India’s scopes and limitations”, *Asian Journal of Political Science*, 32 (1): 35–56.
- Doshi, Menaka (2025), “Trump’s H-1B Visa Chaos to Hurt India... and US”, Newsletter India Edition, *Bloomberg*, www.bloomberg.com/news/newsletters/2025-12-24/india-braces-for-impact-as-trump-s-h-1b-visa-fee-upheld
- ETManufacturing (2025), “Mazagon Dock to build six advanced German ThyssenKrupp Marine Systems submarines”, *Economic Times Manufacturing*, <https://manufacturing.economictimes.indiatimes.com/news/aerospace-defence/mazagon-dock-to-build-six-advanced-german-thyssenkrupp-marine-systems-submarines/118555090>
- EU (2004), “EU-India Strategic Partnership, Communication from the Commission”, *European Commission*, <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/eu-india-strategic-partnership.html>
- EU (2005), “The India-EU Strategic Partnership. Joint Action Plan”, *Council of The European Union*, www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/86130.pdf
- EU (2019), “EU-China – A strategic outlook”, European Commission and HR/VP contribution to the European Council, <https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>
- EU (2022), EU strategic autonomy 2013-2023. From concept to capacity. EU Strategic Autonomy Monitor, European Parliament, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733589/EPRS_BRI\(2022\)733589_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733589/EPRS_BRI(2022)733589_EN.pdf)
- EU (2023), “EU-China Relations factsheet”, *European Union External Action*, www.eeas.europa.eu/eeas/eu-china-relations-factsheet_en

- EU (2024, 15. december), "EU's handelsaftaler", *Det Europæiske Råd/Rådet for Den Europæiske Union*, www.consilium.europa.eu/da/policies/trade-agreements/
- EU (2025, 28. februar), "Speech by President von der Leyen: 'The Consequential Partnership: Reimagining and realigning EU and India ties for today's world'", *European Commission*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_25_641
- EU (2025, 8. maj), "India. EU trade relations with India. Facts, figures and latest developments", *European Commission*, https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/india_en
- EU (2025, 10. juni), "India: High Representative/Vice-President Kaja Kallas holds first EU-India Strategic Dialogue with Minister of External Affairs Dr. Subrahmanyam Jaishankar", *European Union External Action*, www.eeas.europa.eu/eeas/india-high-representative-vice-president-kaja-kallas-holds-first-eu-india-strategic-dialogue-minister_en
- EU (2025, 27. juli), "Told- og handelsaftale med USA", *Europa-Kommissionen*, https://denmark.representation.ec.europa.eu/news/told-og-handelsaftale-med-usa-2025-07-27_da
- EU (2025, 2. september), "Sikkerheds- og forsvarspartnerskaber", *Det Europæiske Råd/Rådet for Den Europæiske Union*, www.consilium.europa.eu/da/policies/security-defence-partnerships/
- EU (2025, 17. september), "Joint Communication to the European Parliament and the Council on a New Strategic Eu-India", *European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy Agenda*, www.eeas.europa.eu/sites/default/files/2025/documents/JOIN_2025_50_1_EN_ACT_part1_v9.pdf
- EU (2025, 19. december), "Tidslinje – EU's reaktion på Ruslands angrebskrig mod Ukraine", *Det Europæiske Råd/Rådet for Den Europæiske Union*, www.consilium.europa.eu/da/policies/eu-solidarity-ukraine/timeline-russia-military-aggression-against-ukraine/
- EU (2026, 27. januar), "EU og Indien indgår skelsættende frihandelsaftale", *Europa-Kommissionen*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/ip_26_184
- FE (2025a), "Opdateret vurdering af truslen fra Rusland mod Rigsfællesskabet", *Forsvarets Efterretningstjeneste*, www.fe-ddis.dk/globalassets/fe/dokumenter/2025/trusselsvurderinger/-20250209_opdateret_vurdering_af_truslen_fra_rusland_mod-.pdf
- FE (2025b), *UDSYN*, *Forsvarets Efterretningstjeneste*, www.fe-ddis.dk/globalassets/fe/dokumenter/2025/-fe-udsyn-25-.pdf
- Financial Express (2025), "PM Modi highlights how the India-Middle East-Europe corridor will strengthen global trade", *Financial Express*, www.financialexpress.com/india-news/pm-modi-highlights-how-the-india-middle-east-europe-corridor-will-strengthen-global-trade/3791857/
- Frederiksen, Mette, Jakob Ellemann-Jensen, Pia Olsen Dyhr, Sofie Carsten Nielsen og Søren Pape Poulsen (2022), "Nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik", *Regeringen*, <https://regeringen.dk/nyheder/2022/nationalt-kompromis-om-dansk-sikkerhedspolitik/>
- Gieg, Philipp og Gisela Müller-Brandeck-Bocquet (2024), "Navigating Norms and Pragmatism in EU-India Relations. Multilateralism, Connectivity, and the Future of the Strategic Partnership" i Mathias Jopp og Johannes Pollak, red., *The European Union's Geopolitics, The Future of Europe*, Cham: Springer Nature Switzerland, pp. 263-92.
- Gieg, Philipp, Timo Lowinger, Manuel Pietzko, Anja Zürn og Ummu Salma Bava, red. (2021), *EU-India Relations. The Strategic Partnership in the Light of the European Union Global Strategy*, Contributions to International Relations, Cham: Springer International Publishing AG.
- Götz, Elias (2025), "Hvad siger international politik forskningen om, hvorfor Rusland angreb Ukraine? Geopolitik, regimesikkerhed og Putins imperiale ambitioner", i Jørgen Staun og Niels Bo Poulsen, red., *Rusland i krig – Intention og militær evne efter Ukraine*, København: Djøf Forlag, pp. 31-57.
- Hindustan Times (2025), "EU panel on 1st visit to India from Sept 10-14", *Hindustan Times*, www.hindustantimes.com/india-news/eu-panel-on-1st-visit-to-india-from-sept-1014-101757356913060.html
- IMF (2025, oktober), "World Economic Outlook (WEO)", *International Monetary Fund*, <https://data.imf.org/en/datasets/IMF.RES:WEO>
- Jain, Rajendra K. og Shreya Pandey (2019), "The EU Global Strategy and EU-India Relations: A Perceptions Study" i N. Chaban og M. Holland, red., *Shaping the EU Global Strategy, The European Union in International Affairs*, Cham: Palgrave Macmillan, pp. 101-26.
- Jaishankar, Dhruva (2024), *Vishwa Shastra. India and the World*. Gurugram: Penguin Random House India.
- Jaishankar, S. (2024), *Why Bharat Matters*, New Delhi: Rupa.
- Khorana, Sangeeta og Badri G. Narayanan (2017), "Modelling Effects of Tariff Liberalisation on India's Key Export Sectors: Analysis of the EU-India Free Trade Agreement", *Margin—The Journal of Applied Economic Research*, 11 (1): 1-22.
- Kliuyeva, K. (2025), "Eurostat report: Maritime transport dominates international trade", *European Shippers' Council*, <https://europeanshippers.eu/eurostat-report-maritime-transport-dominates-international-trade/>
- Krishnan, Murali (2025), "India watches as Trump moves closer to Pakistan", *Deutsche Welle*, www.dw.com/en/india-watches-as-trump-moves-closer-to-pakistan/a-74177283
- Kumar, Rajan (2022), "The European Union as a Global Actor: An Indian Perspective" i Maria Raquel Freire, Paula Duarte Lopes, Daniela Nascimento, Licinia Simão, red., *EU Global Actorness in a World of Conte-*

- sted Leadership. Policies, Instruments and Perceptions*, Cham: Springer International Publishing, pp. 247-62.
- Körömi, Csongor (2025), "EU, India agree to finalize free-trade pact this year, von der Leyen says", *Politico*, www.politico.eu/article/india-agrees-with-eu-to-finalize-free-trade-pact-this-year-von-der-leyen-says/
- Matlary, Janne Haaland (2023), "Våbenstøtten til Ukraina. Aktører, drivkrefter og motkrefter", i Tormod Heier, red., *Krigen i Ukraine*, Oslo: Fagbokforlaget, pp. 277-95.
- MEA (2025a), "India's strategic partnerships with other countries since 2020", *Ministry of Foreign Affairs*, Government of India, www.mea.gov.in/Images/CPV/1674-17-03-2025-en.pdf
- MEA (2025b), "Ministry of External Affairs Annual Report 2024", *Ministry of External Affairs*, www.mea.gov.in/Images/CPV/140725MEAAnnualReport2024English.pdf
- MHA (2017), "Management of Indo-China Border", *Ministry of Home Affairs*, www.mha.gov.in/sites/default/files/INDO%20CHINA_05052017.pdf
- Mishra, Asit Ranjan (2026), "India and EU will have the 'mother of all deals', says Piyush Goyal", *Business Standard*, www.business-standard.com/economy/news/piyush-goyal-says-india-eu-fta-will-be-the-mother-of-all-deals-126011601329_1.html
- Mishra, Rahul (2023), "From non-alignment to multi-alignment: assessing India's foreign policy shift", *The Round Table*, 112(1): 43-56.
- Mollan, Cherylann (2025), "India will buy oil from where it gets 'the best deal' - envoy to Russia", *BBC News Mumbai*, www.bbc.com/news/articles/c1jnye657l0o
- Mukherjee, Anit (2014), "India as a Net Security Provider: Concept and Impediments", *Policy Brief*, August 2014, S. Rajaratnam School of International Studies, www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2014/09/PB_140903_India-Net-Security.pdf
- NATO (2025, 10. december), "Deterrence and defence", *North Atlantic Treaty Organization*, www.nato.int/en/what-we-do/deterrence-and-defence/deterrence-and-defence
- News on Air (2025), "India Expands Strategic Partnerships With more than 30 Nations: MoS Pabitra Margherita in Rajya Sabha", *News on Air*, www.newsonair.gov.in/india-expands-strategic-partnerships-with-more-than-30-nations-mos-pabitra-margherita-in-rajya-sabha/
- Parakilas, Jacob og Pavlo Shkurenko (2026), "Russia's Military Procurement Is a Warning for Europe", *Foreign Policy*, <https://foreignpolicy.com/2026/01/07/russia-ukraine-putin-europe-drones-missiles/>
- Paul, T.V. (2024), *The Unfinished Quest. India's Search for Major Power Status from Nehru to Modi*. Oxford: Oxford University Press.
- PIB Delhi (2025, 15. August), "Atmanirbhar Bharat: The Foundation of a Strong and Developed India", *Prime Minister's Office*, www.pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=2156701®=3&lang=2
- Regeringen (2020), "Danmark og Indien indgår grønt strategisk partnerskab", *Regeringen*, <https://regeringen.dk/nyheder/2020/danmark-og-indien-indgaar-groent-strategisk-partnerskab/>
- Rizzo, Rachel og Vivek Mishra (2025), "Trump's NSS and India's Strategic Dilemmas", *Observer Research Foundation*, www.orfonline.org/expert-speak/trump-s-nss-and-india-s-strategic-dilemmas
- Sachdeva, Gulshan (2019), "EU-India Economic Relations and FTA Negotiations" i Gulshan Sachdeva, red., *Challenges in Europe*, Singapore: Palgrave Macmillan, pp. 291-320.
- Shah, Saeed og Shivam Patel (2025), "How Pakistan shot down India's cutting-edge fighter using Chinese gear", *Reuters*, www.reuters.com/business/aerospace-defense/how-pakistan-shot-down-indias-cutting-edge-fighter-using-chinese-gear-2025-08-02/
- Sibal, Kanwal (2019), "India and the European Union: Perceptions and Misperceptions" i Rajendra K. Jain, red., *Changing Indian Images of the European Union*, Singapore: Palgrave. Macmillan, pp. 61-78.
- SIPRI (2025), "SIPRI Military Expenditure Database", *Stockholm International Peace Research Institute*, <https://milex.sipri.org/sipri>
- Sørensen, Camilla T.N. og Adam Buschard (2025), "Kina som global militær stormagt – militærstrategiske perspektiver for dansk forsvar", FAK Rapport, *Forsvarsakademiet*, www.fak.dk/globalassets/fak/dokumenter/fak-rapporter/-fak-rapport-001-kina.pdf
- Sørensen, Ditte Brasso (2024), "The EU's Critical Raw Materials Strategy: Engaging with the World to Achieve Self-Sufficiency", *Handelspolitik, Tænketanken Europa*, <https://thinkeuropa.dk/node/3851/pdf-export>
- TOI (2023), "In a first, India, EU carry out joint naval drills in Gulf of Guinea", *Times of India*, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/in-a-first-india-eu-carry-out-joint-naval-drills-in-gulf-of-guinea/articleshow/104731435.cms>
- UM (2025), "Eksporthandel i Indien", *Markedsrapport 2025*, *Udenrigsministeriet*, Trade Council, <https://thetradecouncil.dk/indsigter/markedsrapporter/indien>
- USTR (2025), "India", *Office of the United States Trade Representative*, <https://ustr.gov/countries-regions/south-central-asia/india>
- Walt, Stephen M. (1985), "Alliance Formation and the Balance of World Power", *International security*, 9(4): 3-43.
- White, Joshua T. (2020), "China's Indian Ocean Ambitions: Investment, Influence, and Military Advantage", *Global China*, *Brookings*, www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/06/FP_20200615_chinas_indian_ocean_ambitions_white-1.pdf
- Wouters, Jan, Idesbald Goddeeris, Bregt Natens og Filip Ciortuz (2014), "Some Critical Issues in the EU-India Free Trade Agreement Negotiations", *European Law Journal*, 20(6): 848-869.

Fra radikale til normale: Vælgernes tilslutning til radikale højrefløjspartier i Europa

Økonomi & Politik - tradition og fornyelse

Radikale højrefløjspartier står stærkt i europæiske meningsmålinger på trods af vidt forskellige nationale politiske kontekster. Denne artikel argumenterer for, at deres fremgang ikke primært skyldes kortsigtede kriser eller særlige nationale forhold, men nærmere en stabil og bred efterspørgsel efter bestemte værdipolitiske positioner i vælgerkorpset. Radikale højrefløjspartier lykkes ved at gøre latente holdninger til især immigration og politisk autoritet politisk centrale og dermed ændre, hvad den partipolitiske konkurrence handler om. Mainstreampar-

tiernes svar skaber imidlertid et strategisk dilemma: Isolation kan begrænse de radikale højrefløjspartiernes direkte magt, men samtidig styrke deres mobilisering, mens omfavnelser kan stille dem politisk til ansvar uden at udhule deres vælgeropbakning. Artiklen viser dermed et isolationsparadoks, hvor forsøg på at svække partierne ofte fastholder eller øger deres støtte på langt sigt. Konsekvensen er, at partikonkurrence i højere grad afgør radikale højrefløjspartiernes adgang til indflydelse end størrelsen på deres vælgergrundlag.

Et fælleseuropæisk mønster i vælgeradfærd

Radikale højrefløjspartier har i de seneste årtier opnået en stadig mere central position i europæisk politik. I aktuelle meningsmålinger er radikale højrefløjspartier de største partier i Europas tre traditionelt mest indflydelsesrige lande: Tyskland, Frankrig og Storbritannien. Tilsvarende udviklinger ses i lande som Østrig, Norge og Sverige, hvor denne type partier topper meningsmålingerne (Politico, 2025). På tværs af Europa står disse partier således stærkt i lande med vidt forskellige politiske systemer, institutionelle rammer og historiske erfaringer. Dette rejser spørgsmålet: Hvordan kan det forklares, at radikale højrefløjspartier formår at vinde vælgertilslutning i så forskellige politiske sammenhænge? Med afsæt i dette diskuteres i denne artikel faktorer, der både øger og begrænser vælgernes tilslutning til radikale højrefløjspartier (RHP).

Hvordan kan det forklares, at radikale højrefløjspartier formår at vinde vælgertilslutning i vidt forskellige politiske sammenhænge?

Artiklen er struktureret som følger: Først introduceres det teoretiske rammeverk, hvor forklaringer på både efterspørgsels- og udbudssiden af RHP's vælgertilslutning udfoldes. Dernæst introduceres, hvordan partipolitisk konkurrence kan sætte rammer for og potentielt begrænse denne mobilisering. Herefter anvendes perspektiverne i en empirisk analyse af udvalgte europæiske cases. Afslutningsvis diskuteres det, hvordan forhold på udbuds- og efter-

TOBIAS DITLEVSEN
Stud.scient.pol.,
Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet,
au728880@uni.au.dk

spørgselssiden hænger sammen, og i hvilken udstrækning den partipolitiske konkurrence kan begrænse RHP's vælgertilslutning.

Fra værdier i befolkningen til politisk mobilisering

I det følgende præsenteres artiklens teoretiske ramme for analysen af RHP's vælgertilslutning. Radikale højrefløjspartier afgrænses med udgangspunkt i Muddes definition af den populistiske radikale højrefløj, kendetegnet ved nativisme, autoritarisme og populisme (Mudde, 2010). Med denne afgrænsning analyseres vælgertilslutning som et samspil mellem efterspørgsel i vælgerkorpset og partiernes udbud. Efterspørgselssiden belyses med Azedi (2025), mens udbuddet analyseres gennem Hobolt og de Vries' teori om emneentreprenørskab. Afslutningsvis inddrages Meguids teori til at belyse, hvordan etablerede partiers strategier kan begrænse denne mobilisering.

Azedi (2025) kan anvendes til at kortlægge efterspørgselssiden, som viser, at politiske værdier varierer i styrke på tværs af vælgere og partier. Azedi behandler ikke RHP-støtter som en særskilt gruppe, men som en del af et kontinuum af politiske værdier (Azedi, 2025: 8). Det indebærer, at de værdier, der ofte forbindes med RHP, også findes blandt andre vælgere, men med forskellig intensitet. Azedi peger på tre overordnede politiske værdidimensioner, der tilsammen indfanger de centrale værdier, som RHP kan mobilisere: immigration, politisk utilfredshed og politisk autoritarisme.

Den første værdidimension er immigrationsspørgsmålet. Azedi påpeger, at dette emne fungerer som et politisk pejlemærke for mange vælgere, idet det afspejler kontrasterne mellem kulturel åbenhed og restriktivitet. I praksis kommer dette til udtryk i forskelle i vælgernes opfattelse af indvandring som problem eller trussel, hvilket er tæt forbundet med støtte til RHP (Azedi, 2025: 14). Den næste værdidimension omhandler politisk utilfredshed. Det angår vælgernes utilfredshed med, hvordan politiske institutioner fungerer nationalt og europæisk (Azedi, 2025: 5). Azedi beskriver, hvordan RHP typisk placerer sig i opposition til etablerede aktører og fremstiller en elite som ude af stand til at håndtere centrale samfundsproblemer (ibid.). Utilfredshedsdimensionen kan derfor anvendes som en indikator for en potentiel modtagelighed over for anti-elite-appeller. Endelig inddrager Azedi politisk autoritarisme som den tredje værdidimension. Dette rummer en forestilling om, at samfundet fungerer bedst med tydelige regler, konsekvent normhåndhævelse og stærk politisk ledelse (Azedi, 2025: 5). Denne dimension kan dermed indfange, i hvilken grad vælgere foretrækker autoritet og hårde sanktioner som svar på samfundsmæssige problemer.

Samtidig kan disse tre værdidimensioner ses i lyset af bredere samfundsforandringer som øget indvandring, globalisering og regionalisering. Disse udviklinger har ændret rammerne for nationalstatens handlekraft og skabt en oplevelse hos nogle vælgere af kontroltab. Støtte til RHP kan derfor forstås som et forsvar for den traditionelle nationalstat og skepsis over for samfunds-

forandringer, der flytter magt og beslutninger væk fra det nationale niveau. Dermed hviler efterspørgslen på mere varige strukturelle forandringer.

Tilsammen giver de tre politiske værdidimensioner et udgangspunkt for at vurdere, om der eksisterer et værdimæssigt grundlag i befolkningen, som RHP kan mobilisere. Dette siger imidlertid ikke i sig selv noget om, hvordan disse værdier omsættes til politisk mobilisering.

Radikale højrefløjspartiets potentiale som emneentreprenører

Herfra skiftes fokus fra efterspørgsel til udbud og undersøger, hvordan partier kan politisere lavt prioriterede politiske emner i den partipolitiske konkurrence. Til dette formål inddrages Hobolt og de Vries' teori om emneentreprenørskab. Til at forstå effekten af emneentreprenørskab, udlægges tre elementer fra teorien: først hvad entreprenørskab er, dernæst hvilke partier der har incitament til at agere emneentreprenører, og til sidst hvilke betingelser der skal være opfyldt for, at strategien kan lykkes.

Hobolt og de Vries (2015: 1162) definerer emneentreprenørskab som en strategi, hvor et parti forsøger at gøre et hidtil nedprioriteret spørgsmål til en del af den partipolitiske konkurrence ved både at øge emnets saliens og indtage en position, der ligger markant uden for mainstream. Teorien peger på, at emneentreprenørskab især er attraktiv for partier i tabende positioner, fordi de har lavere omkostninger ved at udfordre status quo (Hobolt og de Vries, 2015: 1164). Tabende positioner kan eksempelvis være udtrykt ved partier uden regeringserfaring. Disse har typisk et ringere koalitions-potentiale og dermed færre omkostninger ved at bryde med status quo. Ligeledes betragtes partier, der har lidt elektorale nederlag, som værende i en tabende position (Hobolt og de Vries, 2015: 1166). Hobolt og de Vries peger på to kriterier for succes med en emneentreprenørskabsstrategi. For det første må den position, som politiseres, ikke ligge for langt fra den gennemsnitlige vælger på emnet. Ligger partiet for langt fra vælgerflertallet, bliver det vanskeligere at tiltrække bred opbakning. For det andet kræver strategien intern enighed i partiet, da emneentreprenørskab forudsætter klare og entydige signaler til vælgerne (Hobolt og de Vries, 2015: 1170).

Tilsammen etablerer udbuds- og efterspørgselsperspektiverne et teoretisk grundlag, som kan anvendes til at undersøge, hvilke muligheder RHP har for at mobilisere latente værdidimensioner i befolkningen.

Mainstream-partiernes modtræk mod radikale højrefløjspartier

For at analysere, hvordan RHP's mobilisering kan mødes og potentielt begrænses i den partipolitiske konkurrence, inddrages Meguids teori om forholdet mellem niche- og mainstream-partier, formidlet gennem Dahlström og Esaiasson (2011). Teorien identificerer tre overordnede strategier, som etablerede partier kan anvende i mødet med nichepartier: en afvisende, en fjendtlig og en tilpassende strategi (Dahlström og Esaiasson, 2011: 346-7; Meguid, 2005). I denne artikel behandles RHP som nichepartier.

I Meguids framework forstås effekten af mainstream-partiernes strategier gennem to centrale mekanismer: emnesaliens og emneejerskab. Emnesaliens angiver, hvor stor politisk opmærksomhed et spørgsmål får, mens emneejerskab betegner, hvilket parti vælgerne forbinder med størst kompetence og troværdighed på området (Meguid, 2005: 347). Mainstream-partier kan påvirke disse mekanismer gennem forskellige strategiske tilgange. En afvisende strategi indebærer, at mainstream-partier bevidst undlader at engagere sig i nichepartiets kerneemne for at holde emnets saliens nede. Tanken er, at et emne, der ikke gøres til genstand for en bred politisk debat, heller ikke giver nichepartiet mulighed for at udnytte sit emneejerskab (Dahlström og Esaiasson, 2011: 348). En fjendtlig strategi består derimod i aktiv konfrontation og tydelig afstandstagen til nichepartiets positioner. Denne tilgang kan øge emnets saliens gennem konflikt og rummer samtidig en risiko for utilsigtet at styrke nichepartiets emneejerskab (Dahlström og Esaiasson, 2011: 348). Endelig indebærer en tilpassende strategi, at mainstream-partier bevæger sig tættere på nichepartiets position i et forsøg på at reducere den positionelle afstand og udfordre emneejerskabet. En sådan strategi kan dog være forbundet med interne omkostninger, hvis den skaber spændinger i partiets vælgersegment (Hjorth og Vinæs, 2022; Meguid, 2005).

Disse strategier kan dermed bruges til at undersøge, hvilke muligheder mainstream-partier har for at påvirke og potentielt begrænse RHP's vælgertilslutning. Strategierne fungerer dermed som analytiske perspektiver, der gør det muligt at analysere og sammenligne håndteringen af RHP i Danmark, Tyskland og Sverige.

Mobilisering af holdninger og partipolitisk konkurrence

Efterspørgslen efter radikale højrefløjpartier

I Danmark findes der empirisk belæg for, at de politiske værdidimensioner, som senere blev mobiliseret af Dansk Folkeparti (DF), var til stede i befolkningen, før udlændingepolitikken fik en fremtrædende plads på den politiske dagsorden. Goul Andersen (2003: 7) viser, at graden af modvilje mod indvandrere forblev relativt stabil fra 1970'erne til slutningen af 1990'erne, mens emnets politiske betydning steg markant over tid. Dette afspejles i vælgernes prioriteringer: Immigrationen fyldte relativt lidt i starten af 1990'erne, men i 1998 angav 35 pct. af vælgerne og i 2001 51 pct., at immigration var blandt de vigtigste politiske problemer (Goul Andersen, 2003: 7). Goul Andersen påpeger i forlængelse af dette, at de underliggende værdier har været stabile over lang tid, men at det er emnets politiske opmærksomhed, der har ændret sig (Goul Andersen, 2003: 7). DF's vælgerprofil i 2001 viser tydeligt, at partiets appel i høj grad udspringer af værdipolitiske orienteringer, der var til stede i befolkningen. På spørgsmålet om, hvorvidt indvandrere udgør en trussel mod dansk kultur, er DF's vælgere markant mere negative end samtlige andre vælgergrupper. Samtidig viser analysen, at DF's vælgere ikke adskiller sig fra andre vælgere på klassiske socioøkonomiske dimensioner. De er overrepræsenteret blandt arbejdere, men uden tegn på hverken økonomisk marginalisering

eller politisk udsathed (Goul Andersen, 2003: 12). Det tyder derfor ikke på, at DF's vælgergruppe er økonomiske protestvælgere, men nærmere på, at det er de værdipolitiske prioriteringer, der driver deres vælgeradfærd.

Vender vi blikket mod Tyskland, fremgår et tilsvarende mønster. Arzheimer og Berning (2019: 8) viser, at immigrationsholdningerne i befolkningen forbliver bemærkelsesværdigt stabile gennem 2013-2017, på trods af flygtningekrisen. Der sker ingen højredrejning eller polarisering, men i stedet ændrer saliens sig. Hvor indvandringskritiske holdninger ingen betydning havde for tilbøjeligheden til AfD-støtte i 2013, bliver de gradvist vigtigere. Her forårsagede en mindre stigning i immigrationsskepsis en øget sandsynlighed for at stemme AfD på 1,5 procentpoint i 2015 og næsten 4 procentpoint i 2017 (Arzheimer og Berning, 2019: 7). Denne udvikling hænger tæt sammen med, at AfD først efter 2015 skifter fra et eurokritisk protestparti til et mere indvandringskritisk parti (Arzheimer og Berning, 2019: 3).

Resultaterne fra Danmark og Tyskland ligger i direkte forlængelse af Azedis komparative resultater på tværs af Europa. Azedi viser, at RHP-vælgere ikke udgør en særskilt værdimæssig kategori. På tværs af sociokulturelle værdier ligger de næsten identisk med centrum-højre, hvor forskellene ofte er under 0,10 standardafvigelser (Azedi, 2025: 15). Det, der adskiller dem, er intensiteten på de tre politiske værdidimensioner, hvor den mest udtalte forskel er, at RHP-vælgere ligger 0,95 standardafvigelser fra gennemsnittet, hvad angår anti-immigrationsholdninger (Azedi, 2025: 15). Med andre ord er RHP-vælgere ikke fundamentalt anderledes end resten af vælgerkorpset, i stedet peger det i retning af, at de indtager nogle mere yderligtgående standpunkter på etablerede værdier i samfundet.

På baggrund af disse cases viser undersøgelsen, at RHP kan mobilisere vælgere ved at aktivere værdidimensioner, der allerede findes latent i befolkningen. Næste skridt er at se på, hvordan disse politiseres, hvilket teorien om emneentreprenørskab kan belyse.

Radikale højrefløjspartier som emneentreprenører i praksis

I Danmark indtager Dansk Folkeparti fra sin stiftelse i 1995 en særlig position i dansk politik. Partiet udspringer af Fremskridtspartiet, men adskiller sig ved et langt mere konsekvent fokus på udlændingepolitikken, som på dette tidspunkt endnu ikke fylder meget på den danske politiske dagsorden (Goul Andersen, 2003). DF positionerer sig dermed langt fra mainstreampartiernes holdninger på området. Udspringet af Fremskridtspartiet giver samtidig DF mulighed for at opretholde en markant og strømlinet intern enighed på udlændingeområdet. Set i lyset af Hobolt og de Vries befinder DF sig i en institutionelt marginaliseret position, idet partiet trods hurtigt voksende vælgertilslutning står uden regeringsansvar og med begrænset koalitionspotentialt frem til 2001. Det er således ikke mangel på vælgeropbakning, men fraværet af adgang til politisk magt, der karakteriserer DF's position i årene efter stiftelsen. Denne situation reducerer omkostningerne ved at udfordre den politi-

ske dagsorden og giver DF mulighed for at politisere udlændingespørgsmålet uden hensyn til regerings- eller samarbejdspartnere.

På denne baggrund lykkes det DF at indtage en position, der ikke er langt fra gennemsnitsvælgernes, men som adskiller sig markant fra mainstream-partiernes positioner. Kombinationen af en klar positionering og høj intern enighed betyder, at vælgerne ikke er i tvivl om DF's holdning til immigration. Samlet set viser dette, at DF efter sin stiftelse formår at gøre udlændingepolitikken politisk salient og profitere på et tydeligt emneejerskab. I Hobolt og de Vries' terminologi kan DF derfor betegnes som en vellykket emneentreprenør.

I Tyskland illustrerer AfD emneentreprenørskab gennem en markant strategisk omlægning. Partiet stiftes i 2013 som et økonomisk liberalt protestparti med fokus på modstanden mod eurosamarbejdet (Arzheimer og Berning, 2019: 3). Ved forbundsvalget samme år opnår AfD 4,7 procent af stemmerne og falder dermed lige under spærregrensen, hvilket efterlader partiet uden parlamentarisk repræsentation. I årene efter gennemgik AfD en ideologisk transformation. I kølvandet på flygtningekrisen bevæger CDU sig mod en mere moderat linje i udlændingepolitikken, hvilket skaber et tomrum, hvor ingen af de etablerede partier indtager en klart indvandringskritisk position. AfD udnytter dette ved at gøre immigration til sit kerneemne og positionere sig som et meget konsekvent, indvandringskritisk parti (Arzheimer og Berning, 2019: 3). Partiets position efter nederlaget i 2013 betyder, at det står uden for politisk indflydelse. Fordi partiet har lange udsigter til reel politisk indflydelse, har det et stort incitament til at politisere indvandring og forsøge at øge saliens af emnet. AfD lykkes med at bringe immigrationsemnet på banen og opnår ved valget i 2017 12,6 pct. af stemmerne (Arzheimer og Berning, 2019: 1). AfD formår ligesom DF at politisere immigration og udfordre den partipolitiske konkurrence på en måde, hvor de kan udnytte deres emneejerskab og veksle det til elektoral opbakning. AfD kan derfor også betragtes som en vellykket emneentreprenør.

Samlet set viser disse cases, hvordan RHP fra tabende positioner formår at bringe nye emner på den politiske dagsorden. I det følgende afsnit undersøges hvilket omfang den partipolitiske konkurrence kan begrænse RHP's tilslutning blandt vælgerne.

Andre partiers forsøg på at begrænse de radikale højrefløjspartiers vælgertilslutning

Forløbet i Danmark og Tyskland har illustreret, hvordan RHP kan fungere som emneentreprenører ved at politisere nye emner og opnå emneejerskab. Disse muligheder udfolder sig imidlertid ikke i et vakuum. RHP's mobilisering formes også af den partipolitiske konkurrence, herunder hvordan de øvrige partier reagerer på RHP's forsøg på at sætte dagsordenen. Hvordan forskellige konkurrencemæssige strategier kan påvirke RHP's vælgertilslutning kan illustreres ved at kigge på udviklingen i henholdsvis Sverige, Danmark og Tyskland.

Et eksempel på en afvisende tilgang kan ses i de svenske partiers håndtering af Sverigedemokraterna (SD). I mange år har etablerede partier i Sverige i vidt omfang undladt at engagere sig i indvandringsspørgsmålet og dermed forsøgt at holde emnet uden for den partipolitiske konkurrence. Dahlström og Esaïasson (2011: 343) viser, at immigration i perioden 1970-2006 i høj grad blev ignoreret af de etablerede partier, hvilket bidrog til at holde emnets saliens lav på trods af, at der eksisterede præferencer for en strammere immigrationspolitik i befolkningen. Den svenske erfaring peger således på, at en afvisende strategi kan fungere som en midlertidig barriere mod RHP's forsøg på emne-entreprenørskab, idet lav saliens begrænser partiets mulighed for at omsætte latente holdninger til vælgertilslutning. Casen viser dog samtidig, at strategien ikke kan ændre de underliggende værdidimensioner i befolkningen.

I Danmark har håndteringen af DF i nyere tid været præget af en tilpassende strategi, hvor især Socialdemokratiet rykkede tættere på DF's position på udlændingspørgsmålet. Socialdemokratiet formåede på denne måde at svække DF's emneejerskab på området og flyttede vælgere tilbage til partiets koalitions partnere (Hjorth og Vinæs, 2022). Samtidig illustrerer den danske case, at en tilpassende strategi kan have interne omkostninger, idet vælgere med mere liberale holdninger til immigration vil søge mod andre partier. Casen er dog et af de få eksempler i litteraturen, hvor det lykkes at stække et RHP på kort sigt.

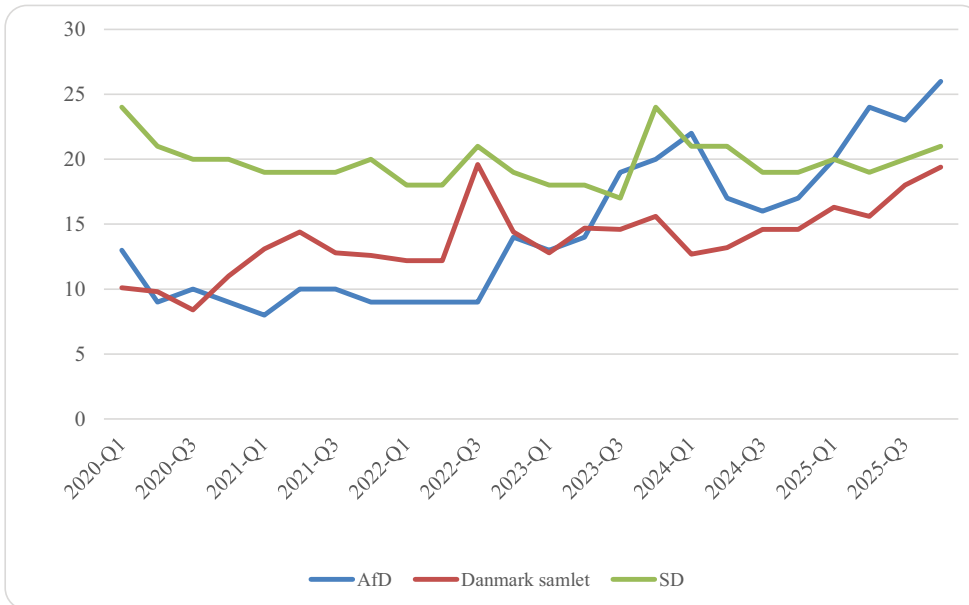
Den tyske case illustrerer derimod begrænsningerne ved en fjendtlig strategi. Her er AfD blevet mødt med konsekvent afstandstagen og institutionel isolation, hvilket har fungeret som en brandmur og begrænset partiets policy-indflydelse. Strategien har imidlertid ikke reduceret immigrationsspørgsmålets saliens. Tværtimod viser analyser, at holdningerne til immigration forbliver relativt stabile, mens emnets saliens er vokset markant i perioden (Arzheimer og Berning, 2019). Samtidig peger studier af AfDs politiske kommunikation på, at isolation og konfrontation har bidraget til en intensivering af partiets anti-elite-retorik, hvor partiet øger konflikten mellem "folket" og de etablerede partier (Karavasilis, 2025). Den tyske case viser dermed, at en fjendtlig strategi kan begrænse RHP's politiske indflydelse, men risikerer at øge emnernes saliens og i sidste ende partiets vælgertilslutning.

De øvrige partiers dilemma - intet synes at dæmme efterspørgslen

Ovenstående illustrerer, at der eksisterer en stabil efterspørgsel efter de værdiorienteringer, som RHP mobiliserer, og at partierne har formået at politisere emnerne med betydelig succes. Samtidig har mainstream-partiernes strategier over for RHP i visse sammenhænge haft kortsigtede effekter på RHP's politiske indflydelse. Ser man imidlertid på udviklingen i de seneste meningsmålinger, fremstår RHP stærkt i de behandlede cases (Figur 1). Dette rejser et centralt spørgsmål for diskussionen: Hvordan kan det forstås, at RHP opnår bred og vedvarende vælgertilslutning på trods af, at de i Danmark, Sverige

og Tyskland er blevet mødt med vidt forskellige strategier fra de etablerede partier, og hvilke implikationer har dette for fremtidens vælgertilslutning til RHP?

Figur 1: Vælgertilslutning for radikale højrefløjspartier i Tyskland, Danmark og Sverige 2020-2025



Note: Kvartalsvise meningsmålinger (i pct.) for radikale højrefløjspartier (RHP) i Tyskland (AfD), Sverige (SD) og Danmark (samlet opbakning til Dansk Folkeparti, Danmarksdemokraterne, Nye Borgerlige og Borgernes Parti). Data er baseret på nationale meningsmålinger til det kommende parlamentsvalg. Kilde: Voxmeter, PolitPro og Forsa.

Set i lyset af Figur 1 rejser udviklingen et mere grundlæggende spørgsmål om, hvilke faktorer der reelt former RHP's vælgertilslutning på længere sigt. På trods af markante forskelle i mainstream-partiernes strategier i Danmark, Sverige og Tyskland tyder udviklingen på, at disse forskelle kun i begrænset omfang har påvirket den samlede opbakning til RHP. Dette peger på, at faktorer på efterspørgselsiden vejer tungere for vælgertilslutningen end mainstream-partiernes strategiske kneb. Samtidig udelukker dette ikke, at strategier kan have betydning for RHP's vælgerappel i bestemte situationer. Snarere peger udviklingen på, at effekterne af disse strategier er midlertidige eller mere indirekte, idet de påvirker, hvilke emner der politiseres. Det rejser i stedet spørgsmålet om, hvorvidt mainstream-partier primært er i stand til at begrænse RHP's politiske indflydelse, mens partiernes vælgertilslutning forbliver forankret i en mere stabil efterspørgsel.

Isolationsparadokset

Et særligt tydeligt eksempel på forskydningen mellem vælgertilslutning og politisk indflydelse er brugen af politisk isolation som strategi over for RHP. På den ene side har isolationsstrategier i flere lande effektivt begrænset RHP's direkte politiske indflydelse ved at holde partierne uden for regerings- og forhandlingssamarbejder. På den anden side peger meningsmålingerne dog på,

at denne begrænsning af adgangen til magt ikke har haft en tilsvarende begrænsende effekt på partiernes vælgertilslutning, som i flere tilfælde fastholdes eller endda udbygges over tid (Figur 1). Dette udgør et isolationsparadoks, hvor strategier, der er designet til at svække RHP's politiske gennemslagskraft, samtidig kan bidrage til at bevare deres mobiliseringskapacitet. Eksklusionen og konflikterne med RHP kan i stedet øge opmærksomheden omkring partiernes kerneemner og cementere deres emneejerskab på disse områder, hvilket styrker deres position i konkurrencen (Meguid, 2005).



Isolationsparadokset tilsiger, at strategier, der er designet til at svække de radikale højrefløjspartiets politiske gennemslagskraft, kan bidrage til at bevare deres mobiliseringskapacitet

Hertil kommer, at politisk isolation fastholder RHP i en vedvarende tabende position, da de reelt ikke får politisk indflydelse. Hobolt og de Vries (2015) påpeger, at det netop er partier i tabende positioner, der har stærke incitamenter til at fungere som emneentreprenører, fordi omkostningerne ved at indtage positioner langt fra mainstream-partierne er begrænsede. Fraværet af adgang til forhandlingslokalerne gør det muligt for RHP at opretholde en klar og konfrontatorisk kommunikation, der ikke behøver at tage hensyn til koalitions partnere eller politiske kompromiser, hvilket kan styrke partiernes evne til at mobilisere vælgere. Samtidig kan politisk isolation omdannes til et aktiv i RHP's populistiske narrativ. Når partier med betydelig vælgertilslutning holdes uden for reel indflydelse, kan det fremstilles som et udtryk for en kløft mellem "folket" og det politiske system. En sådan fortælling kan være særligt mobiliserende blandt vælgere med lav institutionel tillid og dermed bidrage til at udvide partiernes vælgergrundlag. AfD illustrerer dette, idet partiet gentagne gange har anvendt sin institutionelle marginalisering som led i en anti-elite-fortælling, hvor etablerede partier fremstilles som ude af stand til at repræsentere almindelige tyskeres interesser (Karavasilis, 2025).

Samlet set peger isolationsparadokset på, at de strategier, der effektivt begrænser RHP's adgang til politisk magt, ikke nødvendigvis begrænser, men i visse tilfælde i stedet undergraver målet om at reducere partiernes vælgertilslutning. Isolation kan således reducere RHP's adgang til politisk indflydelse på kort sigt, men kan samtidig understøtte partiernes evne til at fastholde vælgertilslutning på længere sigt.

Omkostningerne ved omfavelse

Isolationsparadokset rejser i forlængelse heraf spørgsmålet om, hvorvidt regeringsdeltagelse kan fungere som et alternativ til isolation i håndteringen af RHP. En sådan strategi kan imidlertid indebære forskellige potentielt modsatte konsekvenser for partiets vælgertilslutning.

Én fortolkning er, at regerings samarbejde kan virke disciplinerende, idet partiet pålægges et synligt politisk ansvar, som gør det mere sårbart over for væl-

gernes evaluering af konkrete politiske resultater. I dette perspektiv kan regeringsdeltagelse bidrage til at begrænse RHP's vælgertilslutning, fordi partiet i højere grad må leve op til etablerede forventninger om kompromiser, ansvar og resultater.

En modsatrettet fortolkning peger imidlertid i retning af, at regeringssamarbejde i stedet kan bidrage til at normalisere RHP som politiske aktører. Når etablerede partier indgår i samarbejde med RHP, kan dette fungere som et signal om, at partiet opfattes som acceptabelt og regeringsdueligt. I stedet for primært at blive vurderet som et 'ufint' protestparti, kan RHP fremstå som partier, der omsætter politiske budskaber til handling, hvilket kan reducere deres status som politiske outsiders og udvide deres vælgerappel.

Dansk Folkeparti kan på forskellige vis illustrere begge disse fortolkninger. Da DF første gang fungerede som støtteparti for en borgerlig regering i 2001, kan regeringsnærheden have haft betydning for, hvordan partiet blev opfattet som et parlamentarisk handlingsdygtigt parti, hvilket kan have sænket barriererne for vælgertilslutning blandt vælgere, der ellers var tilbageholdende.

Omvendt peger erfaringerne fra perioden efter valget i 2015 i retning af en mere disciplinerende fortolkning. Her blev DF i høj grad mødt med kritik og skuffelse blandt egne vælgere, da partiet efter et historisk godt valg valgte ikke at indgå i regering (dr.dk, 2019). I denne situation synes partiet i højere grad at være blevet vurderet på sin evne til at omsætte vælgertilslutning til konkret politisk indflydelse, hvilket kan have været med til at forårsage det efterfølgende fald i opbakningen.

Hvilken af disse forklaringer der står stærkest, kan muligvis belyses ved at vende blikket mod Sverige. Her har mainstream-partierne siden 2022 foretaget et markant kursskifte, idet Sverigedemokraterna for første gang agerer parlamentarisk grundlag for en regering. Udviklingen i meningsmålingerne tyder ikke umiddelbart på, at denne regeringsnærhed har haft en betydelig negativ effekt på partiets vælgertilslutning (Figur 1). Dette peger i retning af, at inddragelse i sig selv ikke nødvendigvis virker disciplinerende eller legitimerende på vælgerniveau.

Vedvarende vælgertilslutning peger på begrænsede effekter af mainstream-strategier

Artiklen peger på, at radikale højrefløjspartier i høj grad formår at formulere politiske budskaber, som rækker ud over hvad mainstream-partier kan indfange. Undersøgelsen af Danmark, Sverige og Tyskland viser, at disse partier effektivt aktualiserer emner, der resonerer bredt i vælgerkorpset, og at denne mobilisering gør sig gældende på tværs af politiske kontekster og systemer. Dette indikerer en vedvarende efterspørgsel, som etablerede partier har vanskeligt ved at imødekomme på længere sigt, hvilket betyder, at forsøg på at begrænse RHP's vælgertilslutning i den partipolitiske konkurrence kan have begrænset og ofte midlertidig effekt. Artiklens konklusioner skal dog ses i en

kontekst, hvor de bygger på et snævert caseudvalg. De bør derfor i højere grad betragtes som mekanismer, der bidrager til forståelsen af RHP's vælgertilslutning, snarere end som endegyldige forklaringer på udviklingen på tværs af Europa.

Fremadrettet rejser dette spørgsmålet om, hvorvidt radikale højrefløjspartier formår at omsætte vælgertilslutning til stabil politisk indflydelse. I den sammenhæng udgør Sverigedemokraternas debut i rollen som støtteparti et oplagt udgangspunkt for fremtidig forskning i, hvordan regeringsnærhed påvirker både partiernes strategier og vælgernes opbakning.

Referencer

- Azedi, Arman (2025), "Which values distinguish supporters of radical right populist parties from their rivals? Political authoritarianism as a key ideological feature," *Political Studies*, preprint: 1-27.
- Arzheimer, Kai, og Carl C. Berning (2019), "How the Alternative for Germany (AfD) and their voters veered to the radical right, 2013–2017," *Electoral Studies*, 60: 1-10.
- Dahlström, Carl og Peter Esaiasson (2011), "The immigration issue and anti-immigrant party success in Sweden 1970-2006: A Deviant Case," *Party Politics*, 19(2): 343-64.
- Goul Andersen, Jørgen (2003), "The Danish People's Party and new cleavages in Danish politics," *arbejdsrapport*: 1-23.
- Hjorth, Frederik og Martin Vinæs (2022), "When does accommodation work? Electoral effects of mainstream left position taking on immigration," *British Journal of Political Science*, 52(2): 949-57.
- Hobolt, Sara B., og De Vries, Catherine E. (2015), "Issue entrepreneurship and multiparty competition," *Comparative Political Studies*, 48(9): 1159-85.
- Karavasilis, Lazaros (2025), "What we talk about when we talk about 'the elite' in populism studies: re-examining an often-neglected term in the cases of Die Linke and AfD," *Critical Discourse Studies*, 1-17.
- Meguid, Bonnie M. (2005), "Competition between unequals: The role of mainstream party strategy in niche party success," *American Political Science Review*, 99(3): 347-59.
- Mudde, Cas (2010), "The populist radical right: A pathological normalcy," *West European Politics*, 33(6): 1167-86.

Webkilder

- Danmarks Radio (2019), "De skulle være gået i regering tidligere: DF-vælgere revser partiet", 6. juni www.dr.dk/nyheder/politik/folketingsvalg/de-skulle-vaere-gaaet-i-regering-tidligere-df-vaelgere-revser-partiet
- Forsa (2025), "Wahlumfragen", 16. december, www.wahlrecht.de/umfragen/forsa.htm
- Voxmeter (2025), "Meningsmålinger til folketingsvalg", 16. december, <https://voxmeter.dk/meningsmalinger/>
- Politico (2025), "Poll of Polls – Germany", 16. december, www.politico.eu/europe-poll-of-polls/germany/
- Politico (2025), "Poll of Polls – France", 16. december, www.politico.eu/europe-poll-of-polls/france/
- Politico (2025), "Poll of Polls – United Kingdom", 16. december, www.politico.eu/europe-poll-of-polls/united-kingdom/
- Politico (2025), "Poll of Polls – Norway", 16. december, www.politico.eu/europe-poll-of-polls/norway/
- Politico (2025), "Poll of Polls – Sweden", 16. december, www.politico.eu/europe-poll-of-polls/sweden/
- Politico (2025), "Poll of Polls – Austria", 16. december, www.politico.eu/europe-poll-of-polls/austria/
- PolitPro (2025), "Opinion polls – Sweden", 16. december, <https://politpro.eu/en/sweden/polls>

Radikale højrefløjspartiets politiske indflydelse: Muligheder og begrænsninger på dagsordenen og lovgivning

Økonomi & Politik - tradition og fornyelse

Radikale højrefløjspartier (RHP'er) har i de seneste årtier opnået en central position i europæisk politik, og har påvirket både den politiske konkurrence og de emner, der strukturerer den offentlige debat. Denne artikel gennemgår og sammenligner derfor den eksisterende litteratur om radikale højrefløjspartiets muligheder for indflydelse på den politiske dagsorden og den vedtagne lovgivning. Artiklen struktureres omkring hhv. direkte og indirekte indflydelseskanaler og er organiseret med afsæt i tre centrale teoretiske spor i litteraturen: skillelinjeteorier, der peger på fremkomsten af en ny værdipolitisk konflikt-

akse; perspektiver på partikonkurrence, der gennemgår samspillet mellem radikale højrefløjspartier og mainstreampartier; samt institutionelle tilgange, der belyser strukturelle betingelser for at omsætte dagsordensmagt til konkret lovgivning. Samlet viser litteraturen, at radikale højrefløjspartiets politiske indflydelse især ligger i deres evne til at forme dagsordenen, mens deres direkte lovgivningsindflydelse i højere grad synes at være betinget af institutionel adgang og strategiske reaktioner fra de etablerede partier.

Fra marginalisering til magtens centrum

I løbet af de seneste 30 år har radikale højrefløjspartier (RHP'er) bevæget sig fra politisk marginalisering til en central position i moderne europæisk politik (f.eks. Roth m.fl., 2018). Denne udvikling har ikke alene manifesteret sig i stigende vælgertilslutning, men i høj grad også i partiernes evne til at påvirke den politiske dagsorden og de rammer, hvorunder politiske beslutninger træffes. RHP'ers fremvækst har dermed ændret både den politiske konkurrence og de emner, der strukturerer den offentlige debat i Europa.

Politisk indflydelse og politisk magt bliver i denne sammenhæng to tæt forbundne begreber. Gennem indflydelse har partierne nemlig mulighed for at præge samfundsudviklingen i ny retning ved at definere, hvilke problemer der opfattes som politisk presserende, og ved, direkte eller indirekte, at påvirke konkret lovgivning. Mens dagsordensindflydelse dermed former, hvilke spørgsmål der overhovedet bringes ind i den politiske debat, giver indflydelse på lovgivningen altså adgang til at omsætte politiske mål til bindende regler. Partiernes politiske indflydelse udgør derfor en afgørende ressource, selv for partier, der sjældent besidder regeringsmagten.

CLARA RISBJERG OMANN
Stud.scient.pol,
Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet,
claraomann@hotmail.com



Radikale højrefløjspartiets indflydelse opstår i et bredere samspil mellem egne partistrategier, institutionelle forudsætninger og øvrige partiers respons, snarere end alene som et resultat af vælgernes efterspørgsel

RHP'ers politiske indflydelse er imidlertid ikke entydig, og kan ikke reduceres til et simpelt spørgsmål om vælgertilslutning. Eksisterende sociokulturelle holdninger i befolkningen omsættes ikke automatisk til politisk gennemslag. Derimod bliver det afgørende, om partierne formår at politisere disse holdninger, og hvordan de etablerede partier reagerer herpå. RHP'ers indflydelse opstår dermed også i et bredere samspil mellem egne partistrategier, institutionelle forudsætninger og øvrige partiers respons, snarere end alene som et resultat af vælgernes efterspørgsel.

Baseret på en gennemgang af eksisterende litteratur på området søger artiklen netop at belyse dette samspil. Derfor anlægges gennem artiklen også overvejende en top-down-forståelse af politisk indflydelse, hvoraf der skelnes mellem to former herfor – hhv. direkte og indirekte. Direkte dagsordensindflydelse henviser til situationer, hvor RHP'er selv politiserer nye emner og øger deres saliens, mens indirekte dagsordensindflydelse opstår, når etablerede partier (Mainstream) ændrer prioriteringer som reaktion på RHP'ers fremgang (Abou-Chadi og Krause, 2020). På lovgivningsniveau forstås direkte indflydelse derimod som RHP'ers mulighed for at præge konkrete policy-udfald via formel institutionel adgang, som f.eks. regeringsdeltagelse (Heinze, 2022), mens indirekte lovgivningsindflydelse dækker over policyændringer, der følger af dagsordensmagt eller rollen som støtteparti (ibid.).

Artiklen bidrager således med et mere nuanceret indblik i hvad RHP'ers politiske magt består i, og hvordan denne kan udfolde sig både på dagsordenen og i konkrete politiske udfald.

Skellet mellem de radikale og ekstreme partier

De yderste højrefløjspartier udgør en særskilt partifamilie i europæisk politik, kendetegnet ved en kombination af nativisme, autoritarisme og populisme (Mudde, 2010). Nativismen indebærer en forestilling om, at staten bør tilhøre den indfødte befolkning, hvilket typisk omsættes til restriktive migrations- og integrationspolitikker. Autoritarismen kommer dertil til udtryk i krav om bl.a. social disciplin, ro og orden og konsekvent retshåndhævelse, og populismen i opgøret mellem ”folket” og en angivelig korrumperet elite (ibid.).

Et væsentlig analytisk skel består derudover i definitionen af *radikale* og *ekstreme* højrefløjspartier. Hvor de ekstreme højrefløjspartier grundlæggende afviser det liberale demokratis normer og institutioner, opererer de radikale stadig indenfor de demokratiske rammer, men udfordrer især dets liberale dimension om pluralisme og minoritetsrettigheder (Georgiadou o.a., 2018). Denne sondring er væsentlig at gøre sig, eftersom variationen i systemaccept

kan påvirke partiernes institutionelle adgang og videre mulighed for politisk indflydelse.

Artiklen anlægger desuden et top-down-perspektiv på radikale højrefløjspartiernes politiske gennemslag. I tråd med Mudde (2010) bør RHP'ers succes nemlig ikke udelukkende forstås som et resultat af vælgernes efterspørgsel, men som et produkt af partiernes evne til strategisk at formulere og mobilisere et politisk udbud, der aktiverer allerede eksisterende sociokulturelle holdninger i befolkningen (ibid.). Også denne sondring fra Mudde er væsentlig, da den muliggør et fokus på partiernes handlekraft, strategier og institutionelle positioner frem for alene på vælgeradfærd og tilslutningsmønstre. Således afstår artiklen fra *bottom-up*-forklaringer, der særligt kan forklare hvorfor nye sociokulturelle holdninger opstår, og retter i stedet opmærksomheden mod, hvordan RHP'er omsætter mobiliseringen af disse holdninger til konkret politisk indflydelse.

Strukturer, konkurrence og institutioner: Tre perspektiver på politisk indflydelse

Den eksisterende litteratur om radikale højrefløjspartiernes politiske indflydelse peger samlet på tre centrale spor, der hver især bidrager til at belyse, hvorfor og hvordan disse partier har opnået øget gennemslagskraft. Tilsammen giver disse perspektiver et indblik i hvilke strukturer og mekanismer, der både muliggør og begrænser RHP'ers politiske indflydelse.

For det første fremhæver litteaturen omkring skillelinjer, hvordan nogle dybereliggende samfundsforandringer har omformet det politiske konfliktmønster i mange europæiske lande. Udviklinger som postindustrialisering og globalisering har svækket den traditionelle klassebaserede konflikt, og aktualiseret en ny værdipolitisk konfliktakse centreret omkring national identitet, immigration og kulturel suverænitet (f.eks. Goul Andersen, 2007). Her peger store dele af litteraturen på, at netop denne omstrukturering af konfliktrummet har skabt et politisk mulighedsrum, som RHP'er i særlig grad har været i stand til at udnytte.

For det andet kan forskning indenfor partikonkurrence give et indblik i spillet mellem radikale højrefløjspartier og de etablerede partier (mainstream). Her forstås politisk konkurrence ikke alene som en kamp om politiske positioner, men også som en kamp om, hvilke emner der tillægges politisk betydning. Flere studier viser i denne forbindelse, at RHP'ers vælgermæssige fremgang kan fungere som et strategisk signal til mainstreampartierne, der som reaktion kan vælge at repositionere sig i forhold til de nye konfliktlinjer (Abou-Chadi og Krause, 2020; Hjorth og Vinæs, 2022).

Endelig peger litteaturen på et mere institutionelt-orienteret spor, der belyser hvordan RHP'ers konkrete lovgivningsindflydelse er betinget af deres mulighed for at omsætte dagsordensmagt til formel beslutningsmagt. Her varierer RHP'ers lovgivningsindflydelse afhængigt af de institutionelle rammer de ind-

går i, samt partiernes formelle rolle i det parlamentariske samarbejde. F.eks. om de indgår i regering, fungerer som støtteparti eller mødes af samarbejdsbarrierer (bl.a. Akkerman, 2012; Chueri, 2021).

For at belyse radikale højrefløjspartiernes indflydelse på den politiske dagsorden og den vedtagne lovgivning skelner artiklen løbende mellem direkte og indirekte former for politisk gennemslagskraft. Selvom dette skel er analytisk, afspejler det alligevel nogle centrale forskelle i, hvordan partienes indflydelse udøves i praksis. De følgende afsnit gennemgår først RHP'ers indflydelse på dagsordenen og dernæst deres muligheder for at præge lovgivningen.

Dagsordensindflydelse

Den *politiske dagsorden* forstås som de emner, der prioriteres af partier, opfattes som politisk vigtige af vælgerne, og som følge heraf strukturerer de politiske valgmuligheder (Petrocik, 1996; Leeper og Slothuus, 2014). RHP'ers dagsordensindflydelse består i denne sammenhæng i deres evne til at bringe nye problemstillinger ind i den politiske debat og øge disse politiske saliens. Den eksisterende litteratur peger på, at denne form for indflydelse bedst forklares med afsæt i to beslægtede perspektiver: skillelinjeteorier og partikonkurrence-teori. Tilsammen kan disse belyse både omfanget og karakteren af RHP'ers dagsordensindflydelse, herunder hvorfor bestemte emner politiseres, og hvordan dette påvirker den bredere politiske konkurrence.

Direkte indflydelse på dagsordenen

RHP'ers direkte dagsordensindflydelse skal ses i et samspil mellem strukturelle forandringer i de politiske konfliktlinjer og partiernes egen evne til aktivt at mobilisere disse. Den direkte indflydelse foreligger således, når RHP'er selv sætter og kontrollerer deres politiske agenda og dermed definerer, hvilke nye emner der bringes ind i den politiske debat.

Centralt for RHP'ers øgede dagsordensindflydelse står fremkomsten af en ny værdipolitisk konfliktlinje, der på tværs af Europa har udfordret det traditionelle partisystem (Goul og Bjørklund, 1990). Hvor politik tidligere var struktureret i én socioøkonomisk venstre-højre-akse forankret i klassekonflikter, har postindustrialisering og globalisering aktualiseret nye identitets- og kulturbaserede konflikter. Særligt omkring immigration, national identitet og retspolitik (ibid.). Dog ses også eksempler på øvrige konfliktakser omkring økonomisk og geografisk deprivation, der bl.a. i Frankrig har givet plads til Rassemblement National (Patana, 2022). Ifølge Mudde (2010) er denne slags værdipolitiske holdninger imidlertid ikke nye, men har længe eksisteret blandt vælgerne, dog uden et klart politisk udbud. En tilstand han selv betegner som *patologisk normalitet* (ibid.: 1178). Dette misforhold mellem efterspørgsel og udbud har forankret sig i et politisk tomrum, som RHP'er synes at have haft særlig gunstige betingelser for at udfylde. Muddes udbudslogik understøttes samtidig af Carmines og Stimsons (1986), der beskriver hvordan vælgernes dagsorden eksisterer diffust "derude", men først får politisk retning gennem

partisignaler. RHP'ers direkte dagsordensmagt bør altså ses som et samspil mellem et nyt politisk entreprenørskab, og mobiliseringen af eksisterende præferencer.

F.eks. kan opståelsen af et nyt politisk tomrum bidrage til at forklare Dansk Folkepartis (DF) gennembrud ved valget i 2001 (Goul Andersen, 2003). DF positionerede sig som et nationalt orienteret, EU- og indvandningskritisk parti i en periode, hvor mainstreamen fortsat konkurrerede primært på den socioøkonomiske dimension. Denne manglende institutionalisering af de værdipolitiske emner, gjorde DF til en politisk "sikkerhedsventil", der var alene om at politisere de emner, som mainstream i vid udstrækning havde negligeret (Klages, 2003). Denne type dagsordensgennembrud kan samtidig antages at have haft en selvforstærkende effekt for DF. Som Bischoff og Wagner (2019) viser, kan RHP'ers valgsucces nemlig udløse en *legitimeringseffekt*, hvor vælgere med eksisterende, men tidligere socialt uglese holdninger i højere grad tør udtrykke disse. Herved kan succesfulde RHP'ers direkte dagsordensindflydelse altså forstærkes yderligere. Den direkte dagsordenssucces hænger således også sammen med RHP'ers status som radikale snarere end ekstreme, da de hermed ansues som værende politisk legitime og har lavere risiko for isolation blandt øvrige partier (Mudde, 2010). Erfaringer fra f.eks. Sverige og Tyskland viser netop, at ekstreme tendenser kan føre til fuldstændig udelukkelse og dermed begrænse RHP'ers direkte dagsordensindflydelse (Rydgren og van der Meiden, 2019; Arzheimer og Berning, 2019).

RHP'er har dog generelt gode betingelser for at indtage rollen som policy-entreprenør af den værdipolitiske akse, og især når de står uden regeringsansvar. Hobolt og De Vries (2015) viser direkte, at partier uden regeringserfaring er mere tilbøjelige til at engagere sig i *issue entrepreneurship*, hvilket skyldes, at de har mindre at tabe ved at udfordre status quo. Selvom studiet imidlertid kun fokuserer på partiernes placering omkring EU-skepsis, kan samme mekanisme forventes at gøre sig gældende for beslægtede globaliseringskonflikter som f.eks. nationalisme og indvandring.

En mere strukturel forudsætning for, at RHP'er kan lykkes i rollen som policyentreprenører, knytter sig til mainstreamens indbyrdes konvergens (Kitschelt, 2007). Hvis etablerede partier nærmer sig hinanden politisk, mindskes også den oplevede ideologiske afstand hos vælgerne, hvilket efterlader især værdipolitiske spørgsmål uden et tydeligt politisk udbud. Dette skaber igen et strategisk rum for RHP'er til at opnå relativt uforstyrret emneejerskab. I Sverige peges f.eks. på, hvordan mainstreamens konvergens på den økonomiske dimension bidrog til Sverigedemokraternes fremgang, understøttet af en bredere populistisk fortælling om, at de etablerede partier er "ens" og ikke repræsenterer almindelige vælgere (Rydgren, 2019).

Ud over mainstreamens konvergens forstærkes RHP'ers direkte dagsordensindflydelse også af deres brede mobiliseringspotentiale. Ved at kombinere højreorienterede værdipolitiske positioner med relativt velfærdsorienterede

økonomiske standpunkter kan RHP'er appellere på tværs af traditionelle klasser i en periode præget af svækket klassepolitik (Klages, 2003). Denne brede appel muliggør en effektiv dagsordenssættelse, men rummer dog samtidig et dilemma. For når RHP'er konfronteres med regeringsansvar, bliver det tydeligt, hvor vanskeligt det kan blive at indfri de mange forventninger, som deres fortællinger har skabt (ibid.).

Af denne grund synes radikale højrefløjspartiers emneejerskab også ofte at være tidsbegrænset. Som påpeget af Cole (2005) reduceres den direkte dagsordensmagt, så snart de værdipolitiske dimensioner institutionaliseres, og de etablerede partier positionerer sig mere tydeligt. Dette argument understøttes kun af, at blot 16 pct. af de vælgere, der prioriterer indvandring højest, faktisk vurderer RHP'er som det mest kompetente parti på området (Abou-Chadi, 2016). RHP'ers emneejerskab er altså relativt skrøbeligt og betinget, men betyder samtidig, at deres *indirekte* dagsordensindflydelse bliver analytisk centralt.

Indirekte indflydelse på dagsordenen



Til forskel fra den direkte, opstår RHP'ers indirekte dagsordensindflydelse i samspillet med mainstreampartierne. Her er det ikke længere partiernes emnemonopol på den nye værdipolitiske konfliktlinje, der er afgørende, men snarere hvordan deres succes påvirker andre partiers strategiske adfærd

Til forskel fra den direkte, opstår RHP'ers indirekte dagsordensindflydelse i samspillet med mainstreampartierne. Her er det ikke længere partiernes emnemonopol på den nye værdipolitiske konfliktlinje, der er afgørende, men snarere hvordan deres succes påvirker andre partiers strategiske adfærd. RHP'ers indirekte dagsordensmagt bør derfor ses i et bredere partikonkurrenceperspektiv, hvor de øvrige politiske partier konkurrerer om magten til at bestemme dagsordenen (jf. Downs i Abou-Chadi, 2016).

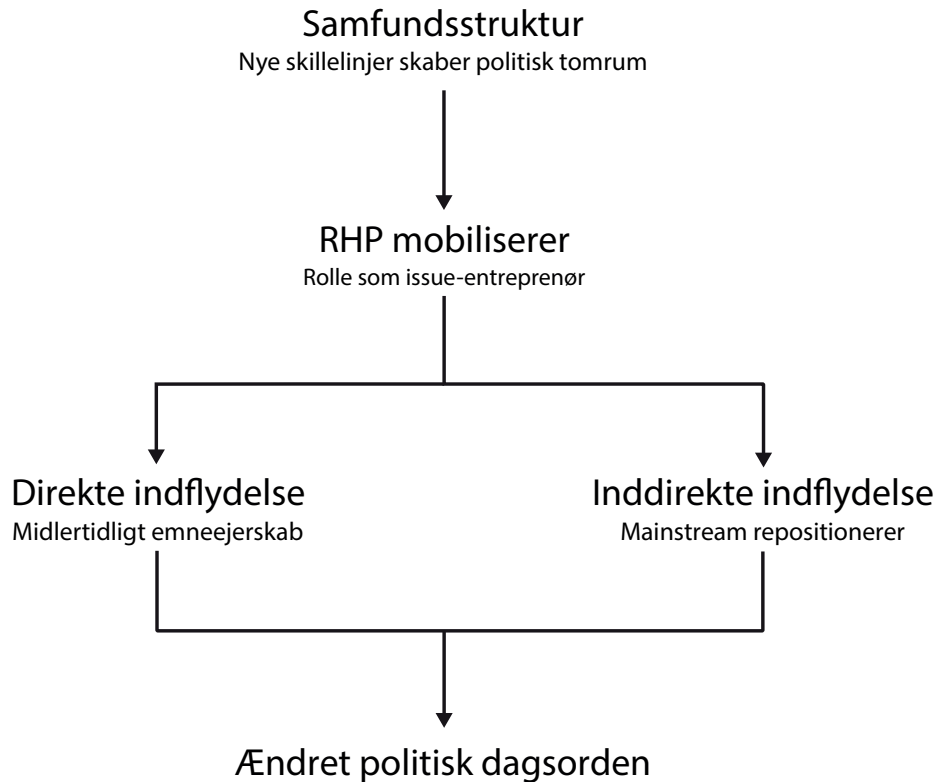
I dette perspektiv fungerer RHP'ers vælgermæssige fremgang som et strategisk signal, der ændrer mainstreams incitament. Frygten for vælgersanktioner kan føre til, at mainstream, af taktiske snarere end ideologiske grunde, forholder sig aktivt til RHP'ernes kernesager. Den indirekte dagsordensmagt bliver i dette lys, et produkt af "tvang" frem for politisk enighed. Dette argument understøttes af Abou-Chadi og Krause (2020), der via et regressionsdiskontinuitetsdesign påviser en direkte kausal sammenhæng mellem RHP'ers gunstige valgresultater og mainstreams bevægelse i en mere indvandringskritisk retning, på tværs af både centrum-højre og -venstre. Denne "tvangsmekanisme" kan ses som en styrke for RHP'er, netop som deres position fortsat er referencepunkt i den værdipolitiske konkurrence. Dertil kan mainstreamens reaktioner i sig selv intensivere konkurrencen om den værdipolitiske konfliktakse, og bidrage til at fastholde værdipolitiske emners saliens. Dog viser

litteraturen også, at høj emnesaliens er ikke ensbetydende med stigninger i anti-immigrationsholdninger i befolkningen og i nogle tilfælde faktisk kan udløse en modreaktion blandt de moderate vælgere (Lopez, 2025).

Et centralt forhold ved RHP'ers indirekte dagsordensindflydelse relaterer sig også til karakteren af de emner, partierne politiserer. Her viser Abou-Chadi (2016), at mainstreams reaktioner ofte afhænger af, om et emne er "positionelt" eller "valenspræget". Da indvandring udgør et positionelt emne med både polariserede vælgerholdninger og svagt emneejerskab, mindskes risikoen for, at mainstreampartier begunstiger RHP'er ved at engagere sig i dette emne. Empirisk findes også en signifikant positiv effekt af RHP'ers valgresultater på mainstreamens indvandringspolitiske positioner og emnets saliens. Grønne partiers succes har imidlertid ikke tilsvarende effekt på miljøpolitikken, da miljøpolitiske spørgsmål i højere grad er et valensemne med stærkt emneejerskab (ibid.). RHP'ers indirekte dagsordensindflydelse beror således også på, at politisering af indvandring er relativt lavrisikofyldt og derfor kan være potentielt fordelagtig for mainstream at tilpasse sig.

Mainstreamens reaktioner udgør imidlertid også en væsentlig begrænsning for RHP'ers direkte dagsordensindflydelse. F.eks. finder Hjorth og Vinæs (2022), at det danske Socialdemokratis bevægelse i en mere udlændingerestriktiv retning har bidraget til en øget opbakning til venstre blok som helhed. Dette betyder, at selvom RHP'ers dagsorden vinder politisk gennemslag, kan den vælgermæssige gevinst risikere at tilfalde modsatte blok. For et højrefløjsparti er dette selvsagt strategisk ufordelagtigt, eftersom den indirekte dagsordensindflydelse i så fald ikke nødvendigvis omsættes til hverken stemme- eller embedsgoder (Strøm, 1990). Antages RHP'er derimod at være policy-seeking, må selv venstrefløjens implementering af partiets mærkesager kunne tolkes som en gevinst (ibid.). Selvom Strøms sondring af partiadfærd dermed bliver analytisk central, er den dog empirisk vanskelig at afdække.

Det er imidlertid slet ikke givet, at de etablerede partier, som reaktion på RHP'ers succes, vælger at akkommodere. Det er sandsynligt, at mainstreampartier vil anlægge en *dismissiv* strategi, og dermed aktivt ignorerer eller marginaliserer RHP'ers dagsorden. Her vil RHP'ers dagsordensmagt i så fald udeblive. Dahlström og Esaiasson (2011) viser som eksempel herpå, hvordan de svenske mainstreampartiers samlede afvisning af Ny Demokrati i begyndelsen af 1990'erne forhindrede partiets dagsorden i at få bredt politisk gennemslag. I sådanne tilfælde brydes forbindelsen helt mellem RHP'ers vælgermæssige succes og mainstreams strategiske reaktioner, og begrænser fuldstændig den indirekte dagsordensmagt. Dette forhold kan endvidere få betydning for RHP'ernes mulighed for at influere lovgivningen og vil derfor blive diskuteret i følgende afsnit.

Figur 1: Mulighedsstruktur for indflydelse på dagsordenen

Figur 1 opsummerer RHP'ers dagsordensindflydelse som en flerstadieproces, der tager indledende afsæt i nye samfundsstrukturelle forandringer. Fremkomsten af nye værdipolitiske konfliktlinjer har skabt et politisk tomrum, som RHP'er succesfuldt kan udfylde, når de formår at agere issue-entreprenører, og tage ejerskab over en endnu ikke politiseret dagsorden. Herfra kan dagsordensindflydelsen udfolde sig ad to veje: enten som en direkte dagsordenssættende magt, hvor RHP'er synes at have mere eller mindre midlertidigt monopol over en ny konfliktlinje eller via indirekte dagsordensindflydelse, når mainstream reagerer gennem akkommodation. Uanset formen bidrager begge mekanismer altså til en ændret politisk dagsorden, hvor værdipolitiske spørgsmål fastholdes som saliente på den politiske dagsorden.

Lovgivningsindflydelse

Til forskel fra dagsordensindflydelse forstås lovgivningsindflydelse som RHP'ers evne til at påvirke udfaldet af konkret lovgivning. Denne form for indflydelse fremstår i forskningen som væsentligt mere betinget og afhængig af institutionelle forhold, herunder regeringsdeltagelse, koalitionsrelationer og graden af politisk isolation. De følgende afsnit gennemgår derfor, hvordan den eksisterende litteratur identificerer disse institutionelle betingelser, under hvilke RHP'ers dagsordensmagt kan omsættes til henholdsvis direkte og indirekte lovgivningsindflydelse.

Direkte indflydelse på lovgivningen

Den direkte lovgivningsindflydelse forstås som RHP'ers mulighed for at præge policy via regeringsdeltagelse. Her består en indledende pointe i, at RHP'er synes at have størst policy-potentiale på deres egne kerneområder, mens deres politisk gennemslag på den bredere socioøkonomisk lovgivning er begrænset.

Akkerman (2012) anvender bl.a. det såkaldte NIIP-indeks på tværs af ni lande til at måle, i hvor høj grad ny lovgivning bærer præg af en radikal højrefløjssdagsorden. Dvs. målt på de ideologiske kerneprincipper som nativism og autoritarisme (Mudde, 2010). Hun finder, at højreradikal politik under centrum-højre-regeringer i gennemsnit øges med 1,14 skalapoint om måneden, mens regeringskoalitioner med RHP øger højreradikal lovgivning med 1,18 skalapoint (Akkerman, 2012: 520). Forskellen er dermed marginal, hvilket bliver indikation på, at der ikke nødvendigvis føres en mere højreradikal politik, selv når RHP'er indgår i regering. Dette kan dels forklares ved, at centrum-højre-partier formentlig allerede fører en restriktiv "baseline-politik", som RHP'er dog indirekte kan have påvirket, og dels ved at koalitions-kompromiser i sig selv vil begrænse yderligere højreradikalisering.

RHP'ers begrænsede direkte lovgivningsindflydelse blev eksempelvis tydeligt hos FPÖ i Østrig og LPF i Holland, hvor sidstnævnte opnåede en NIIP-score på blot 0. Årsagen til, at netop disse partier fik lille indflydelse på den førte politik, kan dog i høj grad også tilskrives, at partierne led under interne splittelser og manglende ministeriel kapacitet, hvilke begge har svækket deres forhandlingsposition (ibid.; Cole, 2005). Denne pointe bestyrkes desuden af, at SVP i Schweiz derimod opnåede direkte lovgivningsindflydelse på ca. +0,88 pr. måned som følge af, at partiet netop var organisatorisk velforberedt på regeringsansvaret, skaffede sig justitsministerposten og deraf lykkedes med at skabe en mere restriktiv asyl- og udlændingelov.

Men selv i situationer hvor RHP'er faktisk formår at influere lovgivningen, materialiserer det sig ofte i små lovtekniske ændringer snarere end i brede reformer. Chueris (2021) analyse af 17 vesteuropæiske lande viser f.eks., at RHP'ers regeringsdeltagelse generelt kan sættes i relation til velfærdsnedskæringer, men at disse er tydeligt differentierede. Nedskæringerne rammer primært politikker målrettet grupper, fremet som "ufortjente", som f.eks. arbejdsløse og modtagere af social bistand. Derimod beskyttes velfærdsydelse til "fortjente" i højere grad. Til trods herfor øger RHP'ers regeringsdeltagelse alligevel sandsynligheden for mere restriktive tiltag mod immigranternes sociale rettigheder med hele 406 pct., sammenlignet med rene højrefløjssregeringer (ibid.). Dette peger på en direkte indflydelse, der ikke nødvendigvis ligger i omfanget eller bredden, men snarere i selve profilen af velfærdsreformerne. Noget, som Chueri selv betegner "velfærdschauvinisme" og i sig selv et stærkt argument for, at RHP'er (når de har institutionel adgang) kan få direkte gennemslag på netop den type afgrænsningspolitik, der forbinder deres ideologi om nativism med socialpolitik (Chueri, 2021).

At RHP'ers lovgivningsindflydelse typisk materialiserer sig i mindre, målrettede ændringer snarere end i brede reformer, kan desuden forklares af partiernes strategiske differentiering mellem omfordeling og regulering (Roth m.fl., 2018). Når velfærdsnedskæringer er højsaliente og risikerer at ramme partiernes kernevælgere, har RHP'er incitament til at bremse eller moderere reformerne. Omvendt er tekniske og lavsaliente reguleringer, eksempelvis inden for arbejdsmarked eller privatisering, lettere at acceptere som led i koalitionsbyttehandler (ibid.). Dette kan forklare, hvorfor RHP'ers direkte indflydelse altså sjældent spænder over mange politikområder, men er knyttet til udvalgte kernefelter.

➤ **Udviklingen i Sverige viser, at brandmure kan være politisk skrøbelige over tid. Sverigedemokraterna blev i mange år mødt med systematisk marginalisering, men partiets vedvarende vælgermæssige fremgang har gradvist blødt de borgerlige partier op for politisk samarbejde**

En væsentlig begrænsning for RHP'ers direkte lovgivningsindflydelse opstår imidlertid, hvis mainstream systematisk afviser et samarbejde. En reel strukturel begrænsning, der også betegnes som "brandmure" (Dahlström og Esiasson, 2011). Afvisningen af AfD i Tyskland er et klart eksempel herpå, hvor partiet trods en femtedel vælgertilslutning, holdes mere eller mindre uden for både regeringsamarbejder og politisk indflydelse (Arzheimer og Berning, 2019). Brandmure er altså et effektivt redskab til at begrænse RHP'ers direkte lovgivningsindflydelse, uanset hvor store disse partier må have vokset sig. Tyskland udgør imidlertid også en særcase, hvor landets historiske erfaringer muligvis har medført en institutionaliseret politisk konsensus om at ekskludere partier, der bærer præg af yderligtgående eller antidemokratiske tendenser (ibid.). Til gengæld bliver Tyskland også en case på, at hvis højreradikal mobilisering kan ske her, kan det ske alle steder. Og seneste udviklinger kunne tyde på, at selv den tyske brandmur ikke er fuldstændig stabil med et CDU, der udviser en begyndende samarbejdsvillighed over for AfD ved at lade partiets stemmer indgå i parlamentariske aftaler (ibid.). En accept af AfD, der muligvis har måttet ske som reaktion på det demokratiske dilemma i at ekskludere et parti med over 20 pct. af befolkningens stemmer. Tilsvarende viser også udviklingen i Sverige, at brandmure kan være politisk skrøbelige over tid (Aylott og Bolin, 2023). Sverigedemokraterna blev i mange år mødt med systematisk marginalisering, men partiets vedvarende vælgermæssige fremgang har gradvist blødt de borgerlige partier op for politisk samarbejde.

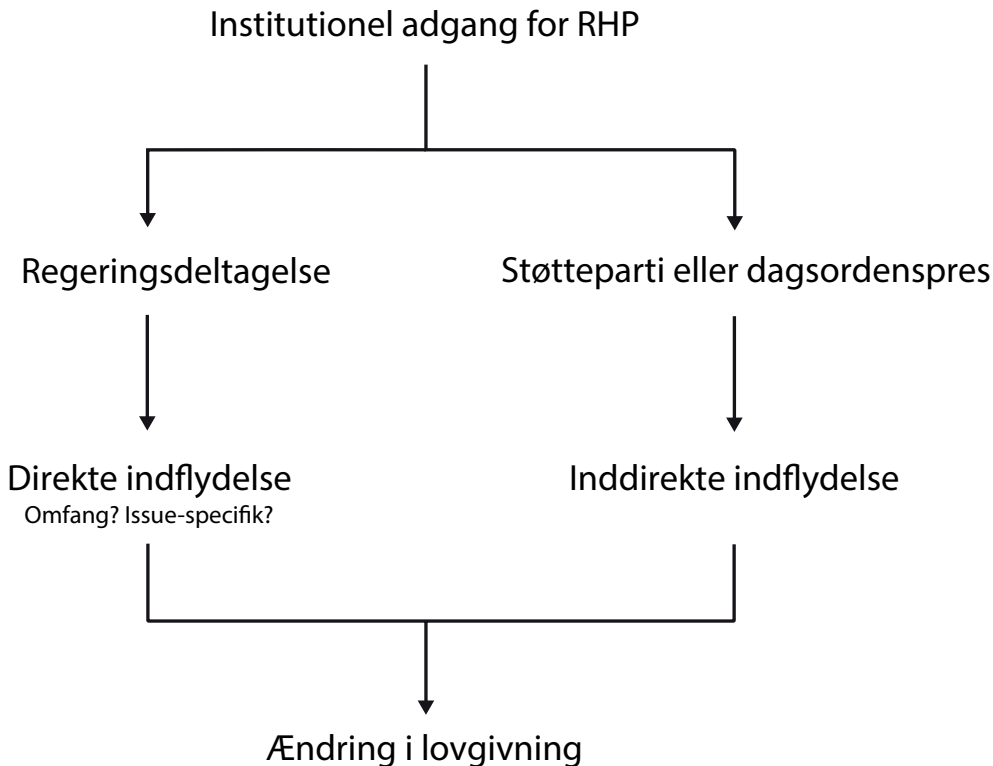
Indirekte indflydelse på lovgivningen

RHP'ers dagsordensmagt og indirekte lovgivningsindflydelse er analytisk tæt forbundne, fordi sidstnævnte i praksis er betinget af en forudgående dagsordensmagt. Som belyst tidligere, kan RHP'ernes ejerskab på den værdipolitiske konflikt skabe et pres på etablerede partier. Hvis mainstream i dette

tilfælde vælger at akkomodere, og derved udfordre RHP'ers ejerskab, kan deres dagsordensmagt i sig selv og uden formel regeringsdeltagelse være faktor i lovgivningsmæssige tilpasninger fra mainstream. Dette betyder også, at ikke engang etablerede brandmure nødvendigvis vil begrænse RHP'ers indirekte dagsordensindflydelse. Har RHP'er opnået tilstrækkelig stor dagsordensmagt blandt vælgerne, er det forventeligt, at de fortsat påvirker mainstream ind i lovgivningsprocessen. Dette understøttes blot af, at rene højrefløjsregeringer er begyndt at føre en mere restriktiv immigrantpolitik (Akkerman, 2012).

Indirekte lovgivningsindflydelse bør også forstås i lyset af RHP'ers rolle som støtteparti. Her peger Heinze (2022) på, at støttepartier kan udgøre en central kanal for indirekte indflydelse, netop som disse besidder stor forhandlingsstyrke, uden samtidig at skulle påtage sig de konsekvenser, der kommer med regeringsansvar. Selvom støttepartier kan få gennemslag i direkte lovgivning, forstås denne slags indflydelse altså som værende af mere *indirekte* karakter, da den udøves uden formel kontrol over regeringsapparatet.

Denne mekanisme illustreres igen hos Akkerman (2012). Selvom hun konkluderer, at RHP'er generelt har begrænset direkte lovgivningsindflydelse ved regeringdeltagelse, udgør Danmark en særcase i studiet. *Rasmussen I-regeringen*, støttet af Dansk Folkeparti, opnår nemlig den højeste NIIP-score i studiet (ca. + 4,15 skalapoint). DF havde ingen ministerposter, men udøvede alligevel betydelig indflydelse via rollen som støtteparti. En mulig forklaring herpå består i, at DF netop kunne undgå de organisatoriske komplikationer, der som tidligere nævnt sås hos RHP'ernes regeringdeltagelse i både Østrig og Holland. Dette taler samtidig ind i, at den mest effektive indflydelse for RHP'er kan synes at være indirekte snarere end direkte, og at støttepartirollen er fordelagtig, hvis RHP'er samtidig står organisatorisk svagt. En væsentlig udfordring for denne konklusion er imidlertid, at resultaterne udelukkende er målt på vedtaget lovgivning (målt ved *policy output*), hvorfor de ikke kan sige noget om RHP'ers indflydelse på den faktiske implementering. Dertil bør Akkermans konklusioner også vurderes med en vis forsigtighed, da studiet baserer sig på data fra en periode, hvor både RHP'ernes organisatoriske modenhed og deres parlamentariske position adskiller sig fra i dag.

Figur 2: Mulighedsstruktur for indflydelse på lovgivningen

Figur 2 opsummerer, hvordan RHP'ers indflydelse på lovgivningen særligt afhænger af de institutionelle rammer, de indgår i. Mens den direkte lovgivningsindflydelse forudsætter formel institutionel adgang til den beslutningsdygtige arena, kan indirekte lovgivningsindflydelse opstå uden egentlig regeringsdeltagelse. Som modellen illustrerer, kan støttepartiroller eller vedvarende dagsordenspres påvirke policy-udviklingen indirekte. Manglende koalitionsadgang, eksempelvis som følge af brandmure, kan dog risikere helt at afskære RHP'er fra direkte gennemslag, men ikke nødvendigvis fra uformel adgang. Dermed tydeliggør Figur 2, at ændringer i lovgivning kan opstå både gennem formel adgang og gennem mere indirekte kanaler.

Radikale højrefløjspartiets indflydelse som en betinget politisk magt

Den gennemgåede litteratur peger samlet på, at radikale højrefløjspartiets politiske indflydelse hverken er entydig eller nødvendigvis proportional med deres vælgertilslutning. Tværtimod fremhæver forskningen, at RHP'ers gennemslagskraft i høj grad afhænger af institutionelle rammer, partistrategiske valg og de etablerede partiers reaktioner.

På dagsordensniveau viser litteraturen, at RHP'er har relativt gunstige betingelser for indflydelse. Gennem en politisering af nye højsaliente værdipolitiske spørgsmål, særligt omkring immigration, national identitet og globalisering, har de i mange europæiske lande formået at flytte disse emner til centrum af den politiske debat. Samtidig understreges det, at denne direkte dagsordens-

indflydelse ofte er tidsbegrænset, fordi den forudsætter et relativt uforstyrret emneejerskab. Så længe mainstreampartierne undlader at reagere, kan RHP'er fastholde en stærk dagsordensposition, men uden nødvendigvis at omsætte denne til konkret politik. Når mainstream derimod akkommoderer RHP'ers positioner, svækkes RHP'ernes særprofil som emnejer, men der åbnes samtidig for en mere indirekte dagsordens- og lovgivningsindflydelseskanal, hvor RHP'ers vælgermæssige succes tvinger de etablerede partier til at prioritere de nye konfliktlinjer. Dagsordensmagten fremstår således som et dynamisk samspil mellem et direkte ejerskab og indirekte pres på de etablerede partier.

Når det gælder indflydelsen på den vedtagne lovgivning, fremhæver litteraturen et mere varieret billede. Direkte lovgivningsindflydelse forudsætter en institutionel adgang, og flere studier peger her på, at regeringsdeltagelse ofte indebærer betydelige omkostninger for radikale højrefløjspartier. Organisatoriske svagheder, interne konflikter og koalitionskompromiser reducerer typisk partiernes mulighed for bredt gennemslag, hvorfor indflydelsen koncentrerer sig om få kerneområder og ofte materialiserer sig i snævre policyændringer. Samtidig peges på, at rollen som støtteparti kan udgøre en mere effektiv kanal til lovgivningsindflydelse for RHP'er end egentlig regeringsdeltagelse. Som støttepartier kan RHP'er udnytte vetomagten samt en forhandlingsposition uden fuldt regeringsansvar og dermed undgå nogle af de organisatoriske problemer, der har præget RHP'er under regeringsdeltagelse. Denne form for indflydelse ses især på velfærdsområdet, hvor RHP'ers nativistiske ideologi ofte omsættes til velfærdschauvinistiske reformprofiler frem for brede nedskæringer. Dog skal det understreges, at også denne indirekte lovgivningsindflydelse forudsætter fraværet af stærke institutionelle barrierer, såsom vedvarende brandmure.

Samlet set peger forskningen på, at radikale højrefløjspartiets politiske indflydelse bedst forstås som betinget, selektiv og ofte indirekte. Selvom RHP'er har betydelig kapacitet til at forme den politiske dagsorden, er deres muligheder for direkte at kontrollere lovgivningsoutputtet mere begrænset. Deres politiske betydning synes derfor i højere grad at ligge i evnen til at omforme den politiske dagsorden samt policyprofiler inden for snævre, men dog centralt symbolske konfliktfelter, end i at sætte en bredere og sammenhængende politisk kurs.



Samlet set peger forskningen på, at radikale højrefløjspartiets politiske indflydelse bedst forstås som betinget, selektiv og ofte indirekte

Referencer

Abou-Chadi, Tarik (2016), "Niche party success and mainstream party policy shifts – how green and radical right

parties differ in their impact." *British Journal of Political Science*, 46, 417-36.

- Abou-Chadi, Tarik og Werner Krause (2020), "The Causal effect of radical right success on mainstream parties' Policy positions: A regression discontinuity approach," *British Journal of Political Science*, 50: 829-47.
- Akkerman, Tjitske (2012), "Comparing radical right parties in government: Immigration and integration policies in nine countries (1996-2010)," *West European Politics*, 35: 511-29.
- Arzheimer, Kai og Carl C. Berning (2019), "How the Alternative for Germany (AfD) and their voters veered to the radical right, 2013-2017," *Electoral Studies*, 60: 1-10.
- Aylott, Nicholas og Niklas Bolin (2023), "A new right: the Swedish parliamentary election of September 2022," *West European Politics*, 46(5): 1049-62.
- Bischoff, Daniel og Markus Wagner (2019), "Do voters polarize when radical parties enter parliament?" *American Journal of Political Science*, 63(4): 888-904.
- Carmines, Edward og James Stimson (1986), "On the structure and sequence of issue evolution." *American Political Science Review*, 80(3): 901-20.
- Chueri, Juliana (2021), "Social policy outcomes of government participation by the radical right parties," *Party Politics*, 27(6): 1092-1104.
- Cole, Alexandra (2005), "Old right or new right? The ideological positioning of parties of the far right," *European Journal of Political Research*, 44: 203-30.
- Dahlström, Carl og Peter Esaiasson (2011), "The immigration issue and anti-immigrant party success in Sweden 1970-2006: A Deviant Case," *Party Politics*, 19: 343-64.
- Georgiadou, Vasiliki, Lamprini Rori og Costas Roumanias (2018), "Mapping the European far right in the 21st Century: A meso-level analysis," *Electoral Studies*, 54: 103-15.
- Goul Andersen, Jørgen (2003), "The Danish People's Party and new cleavages in Danish politics," *Arbejdsrapport*, 1-23.
- Goul Andersen, Jørgen (2007), "Samfundskonflikter, partier i bevægelse og vælgere med omtanke: Rids af en generel teoretisk ramme", i J.G. Andersen o.a. red., *Det nye politiske landskab. Folketingsvalget 2005 i perspektiv*, Aarhus: Academica, pp. 11-50.
- Goul Andersen, Jørgen og Tor Bjørklund (1990), "Structural change and new cleavages: The progress parties in Denmark and Norway," *Acta Sociologica*, 33(3): 195-217.
- Heinze, Anna-Sophie (2022), "Dealing with the populist radical right in parliament: mainstream party responses toward the Alternative for Germany," *European Political Science Review*, 14(3): 333-50.
- Hjorth, Frederik og Martin Vinæs (2022), "When does accommodation work? Electoral effects of mainstream left position taking on immigration," *British Journal of Political Science*, 52: 949-57.
- Hobolt, S.B. og C.E. De Vries (2015), "Issue entrepreneurship and multiparty competition," *Comparative Political Studies*, 48(9): 1159-85.
- Kitschelt, Herbert (2007), "Growth and persistence of the radical right in postindustrial democracies: Advances and challenges in comparative research," *West European Politics*, 30(5): 1176-1206.
- Klages, Elizabeth (2003), "Populisme eller hvad? Fremskridtspartiet og Dansk Folkeparti som reaktioner på politics as usual," *Politica*, 35(4): 402-12.
- Leeper, Thomas og Rune Slothuus (2014), "Political parties, motivated reasoning, and public opinion formation," *Advances in Political Psychology*, 35: 129-56.
- Lopez, Teresa Mata (2025), "The uncertain impact of populist radical rights parties' electoral success on public opinion," *European Political Science*, preprint: 1-28.
- Mudde, Cas (2010), "The populist radical right: A pathological normalcy," *West European Politics*, 33(6): 1167-86.
- Patana, Pauliina (2022), "Residential constraints and the political geography of the populist radical right: Evidence from France," *Perspectives on Politics*, 20(3): 842-59.
- Petrocik, John R. (1996), "Issue ownership in presidential elections, with a 1980 case study," *American Journal of Political Science*, 40(3): 825-50.
- Roth, Leonce o.a. (2018), "The impact of populist radical right parties on socio-economic policies," *European Political Science Review*, 10(3): 325-50.
- Rydgren, Jens og Sara van der Meiden (2019), "The radical right and the end of Swedish exceptionalism," *European Political Science*, 18: 439-55.
- Strøm, Kaare (1990), "A behavioral theory of competitive political parties," *American Journal of Political Science*, 34(2): 565-98.

Mellem stereotype forestillinger og hverdagsliv: Oplevelser med stigmatisering og håndtering blandt personer med russisk baggrund i Danmark

Økonomi & Politik - tradition og fornyelse

Langvarige stereotyper om russere samt en mere entydig offentlig mediediskurs i de senere år bidrager til en dansk fortælling, hvor Rusland ofte fremstilles som fjernt og truende. Det rejser spørgsmålet, om de dominerende fortællinger i offentligheden påvirker individer med russisk baggrund i hverdagen. Artiklen undersøger, om og hvordan russere i Danmark oplever stigmatisering, samt hvordan de eventuelt håndterer dette. Undersøgelsen bygger på ni dybdegående interviews med russere bosat i Danmark. Resultaterne viser, at de fleste interviewpersoner

i højere grad forventer stigma, end de modtager stigma. For flere fører denne forventning til reaktive strategier, hvor de enten skjuler deres identitet eller forsøger at undgå konfrontatoriske samtaler om Rusland. Andre håndterer situationen ved at joke om deres baggrund eller imødekomme spørgsmål. Her er der tale om reaktive og mellemliggende strategier. Artiklen afslutter med en diskussion af, hvordan forventningen om stigma kan forskyde byrden fra internationale konflikter over på individer i hverdagsinteraktioner.

Vi ved ikke meget om de indvandrere fra Rusland, der lever og bor i Danmark. Vi ved, at der er tale om en ganske lille men voksende gruppe på ca. 9.000 personer, og at de har en høj erhvervsfrekvens (Danmarks Statistik, 2025). Men hvad tænker de om hverdagslivet i Danmark, og hvordan oplever de møderne med andre i Danmark?

Gennem tiden har der eksisteret en række forestillinger om russere i den danske offentlighed (Møller, 2010). Stereotyperne har ofte været negative og trukket på ældre fortællinger om Rusland som et barbarisk og fremmedartet folk (Rasmussen, 2005:18). I perioder med politisk samarbejde eller fælles interesser har danskernes opfattelser dog været mere nuancerede og til tider positive (Ibid.: 15-6). Når Danmark og Rusland derimod har stået på hver sin side af internationale konflikter, er billederne typisk blevet skarpere og mere karikerede (Bruun, 1997; Møller, 2010; Rasmussen, 2005). Figurer som den russiske spion eller sovjetrusseren i stor uldfrakke med en vodkaflaske i lommen er velkendte eksempler. Stereotyperne er talrige, og forskning viser, at de har en tendens til hurtigt at blive genaktiveret, når nye konflikter bryder ud (Bar-Tal, 1998: 30-1).

Siden invasionen af Ukraine i februar 2022 er den danske bevidsthed om Rusland øget. Landet italesættes af regeringen som en fjende mod danske interesser, gamle stereotyper er blevet genaktiveret og nye har vundet indpas. Rettes blikket mod medierne, er dækningen af Rusland blevet mere entydig siden 2010'erne (Hansen, 2018; Kabel, 2016). Italesættelsen er i højere grad præget af fjendtlighed og en til tider stereotyp fremstilling af Rusland og russerne

JOHANNE DAHL KARLSEN

Stud.scient.pol.,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet,
htk938@alumni.ku.dk

NATHALIE ELISE VINTHER NIELSEN

Stud.scient.pol.,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet,
dkn435@alumni.ku.dk

MATHILDE WARMING

Stud.scient.pol.,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet,
xrd639@alumni.ku.dk

(Kabel, 2016). En nylig meningsmåling fra 2025 viser, at 74 pct. af danskerne ser Rusland som fjende mod EU – sammenlignet med et gennemsnit på 48 pct. i de andre EU-lande (Puglierin et al., 2025: 17). Alt det ovenstående rejser spørgsmålet om, hvorvidt den mere entydige fremstilling af Rusland i medierne og danskernes syn på Rusland som fjende også leder til fjendtlig eller stigmatiserende behandling af den enkelte russer i Danmark. I så fald, om personer med russisk baggrund oplever, at der er et stigma rettet mod deres nationalitet. På nuværende tidspunkt er russere som minoritet i Danmark underbelyst i forskningen. Det giver anledning til at undersøge, hvilke oplevelser russere har i mødet med andre i Danmark, og hvordan de navigerer i en hverdag, hvor Rusland omtales som en fjende mod danske interesser.

Artiklen undersøger spørgsmålet om, hvorvidt og hvordan personer med russisk baggrund oplever stigmatisering i Danmark, og hvordan de håndterer eventuelle oplevelser med stigma

Det er dette skifte, fra stat til individ, artiklen undersøger. Artiklen undersøger derfor spørgsmålet om, hvorvidt og hvordan personer med russisk baggrund oplever stigmatisering i Danmark, og hvordan de håndterer eventuelle oplevelser med stigma. For at undersøge spørgsmålet, har vi interviewet ni personer med russisk baggrund, som er bosiddende i Danmark. Vi finder, at interviewpersonerne i højere grad forventer at møde stigma relateret til deres russiske nationalitet, end de faktisk oplever at modtage det i konkrete interaktioner med andre. Forventningen om stigma i sig selv leder ofte til håndteringsstrategier, hvor individet forsøger at skjule eller nedtone sit tilhørsforhold til Rusland for at undgå at møde stigmaet og omgå følelsen af at skulle positionere sig. I møder med modtaget stigma er brugen af humor som værn mod stigmaet udbredt, mens andre diskret udfordrer antagelserne bag den stigmatisering, de oplever.

I artiklen omtaler vi konsekvent situationen i Ukraine som krigen i Ukraine, hændelserne på Krim i 2014 som en annektering og begivenhederne den 24. februar 2022 som en invasion; denne italesættelse diskuteres ikke yderligere.

Det danske syn på Rusland og russere

Danmarks og Ruslands relation har historisk været præget af både samarbejde og konflikt. Efter Berlinmurens fald forsøgte de to lande at etablere tættere forbindelser gennem handels- og kulturudveksling (Jensen, 2010: 359-61). Denne udvikling blev imidlertid afbrudt med Ruslands invasion af Ukraine den 24. februar 2022, som Danmark og en række andre FN-lande fordømte (Holm-Hansen og Paulsen, 2025). Ifølge Forsvarets Efterretningstjeneste udgør Rusland i dag ikke alene en konventionel militær trussel, men også en hybrid trussel gennem eksempelvis cyberangreb og desinformation (Forsvarets Efterretningstjeneste, 2025). Som følge heraf er både dansk lovgivning og myndighedspraksis blevet strammet. I efteråret 2022 indførte regeringen markant skærpede visumregler for russiske statsborgere, hvilket blandt an-

det har gjort familiebesøg vanskeligere (Udlændingestyrelsen, 2022). Samtidig er sikkerhedskravene over for russiske statsborgere øget. Der udføres bl.a. screening af russiske forskere, som søger jobs på danske universiteter, og sikkerhedsgodkendelserne er skærpede for personer med familiemæssige bånd til Rusland (Lomholt, 2024; Pedersen, 2025).

De politiske spændinger mellem Danmark og Rusland har historisk bidraget til dannelsen af sejlivede stereotyper om russerne i den danske bevidsthed. Allerede i 1700-tallet blev russerne af danske diplomater og historikere beskrevet som stærke og hårdføre, men samtidig som mangelfulde i dannelse og fornuft sammenlignet med vesteuropæere (Møller, 2010: 108-10). I Vesten blev Rusland fremstillet som et tilbagestående land i Europas udkant, hvilket bidrog til Vestens egen selvforståelse som kulturelt og moralsk overlegent (Ibid.: 93). Ruslands lange tradition for autokratiske styreformere førte desuden til antagelser om et underdanigt folk, som derfor af natur havde et despotisk regime (Ibid.: 117). Under Den Kolde Krig blev disse historiske forestillinger suppleret af nye stereotyper, særligt udbredt gennem amerikansk og britisk populærkultur, hvor figuren af den russiske skurk og spion blev dominerende (Lawless, 2014: 94; Honey, 2013: 16-17). Efter Sovjetunionens fald opstod yderligere kønnede stereotyper i Skandinavien, hvor russiske kvinder i medier og offentlighed ofte blev associeret med prostitution og bestillingsbrude (Sogn, 2003; Sverdljuk, 2016: 137-40). Parallelt hermed har der dog eksisteret et mere positivt syn på Rusland som et dannet og kulturelt rigt samfund. (Stief, 2010: 142-3).

Medierne spiller en central rolle i reproduktionen og forstærkningen af disse forestillinger. Mediedækning kan bidrage til at fastholde stereotyper, særligt når alternative perspektiver er fraværende (Zaller, 1992: 8), og påvirker samtidig, hvordan stigmatiserede grupper forhandler deres identitet i mødet med omverdenen (Hannem og Bruckert, 2012b: 177-9). Siden 2000'erne er antallet af avisledere med negativ betoning af Rusland steget, og efter annekteringen af Krim blev den danske mediedækning mere entydig med fokus på storpolitiske kriser (Hansen, 2018: 153-55; Kabel, 2016: 36). Selvom der siden 2018 ikke er gennemført lige så systematiske analyser, peger eksperter på, at lignende tendenser er blevet forstærket efter invasionen i 2022 (Mouritzen, 2024; Jørgensen et al., 2022). Dog er det vigtigt at bemærke, at mange vestlige journalister har mistet eller er blevet nægtet adgang siden krigen i Ukraine (Secher, 2023), hvilket har begrænset muligheden for at dække indenrigsanliggender i Rusland. Denne udvikling afspejles også i den danske befolknings holdning, hvor 74 pct. anser Rusland som en fjende for EU i en meningsmåling fra 2025 (Puglierin et al., 2025: 17).

Samlet peger ovenstående på, at historiske konflikter mellem Danmark og Rusland, vedvarende stereotype konstruktioner af Rusland og russerne samt en overvejende sikkerhedspolitisk orienteret mediedækning og en høj grad af nutidig skepsis i befolkningen tilsammen danner bagtæppet for et eksisterende stigma mod russere i Danmark i dag.

Eksisterende forskning om russere i udlandet

Mængden af nyere forskning om russeres hverdagsliv, oplevelser og forhold til Rusland er begrænset. Der eksisterer dog enkelte undersøgelser, som direkte behandler stigmatiseringen af russere bosat i andre lande. McKenna (2017) undersøger, hvordan stigmatisering former hverdagslivet for russisktalende migranter i Skotland og viser, at stigmatisering skaber følelsesmæssig sårbarhed og social usikkerhed, som bedst modvirkes gennem tætte relationer. Iskhakova og Earl (2025) finder, at russiske akademikere i udlandet oplever markant stigmatisering. I Norden er især Finland en velundersøgt case. Før krigen i Ukraine finder Kananen et al. (2021), at finske russere oplever negative reaktioner, når deres russiske identitet bliver synlig, hvilket får flere til at skjule den og i stedet fremhæve deres finske identitet (Kananen et al., 2021: 1092–3). På baggrund af en etnografisk analyse i Helsinki finder Krivonos (2020), at russisktalende migranter oplever et racialiseret hierarki mellem vest- og østeuropæere (Krivonos, 2020: 391). I mødet med hierarkiet er strategier som ændring af efternavn, nedtoning af accent og justering af tøjstil udbredte i forsøget på at blive opfattet som “ikke-russer” (Ibid.: 380). Efter invasionen dokumenterer Mourelatos og Oikarinen (2023), at russiske ansøgere diskrimineres på det finske lejemarked og har lavere sandsynlighed for at få tildelt en bolig end andre befolkningsgrupper (Mourelatos og Oikarinen, 2023: 10). I Danmark er der endnu ikke udgivet forskning på området. Derfor er artiklen inspireret af ovenstående studiers tematikker og bidrager til viden om, hvordan herboende russere oplever stigmatisering i et af de mest Ruslandsskeptiske lande i EU.

I fjerde kvartal af 2025 opholder der sig i Danmark 8.761 personer, der er født i Rusland (Danmarks Statistik, 2025). Heraf er omkring 67 pct. kvinder og 33 pct. mænd (Ibid.). Lidt over halvdelen bor i hovedstads- og storbykommuner, mens resten fordeler sig på provins-, land- og oplandskommuner (Ibid.). Ud af dem, der er en del af arbejdsstyrken, er 5 pct. arbejdsløse, så gruppen har en høj erhvervsfrekvens (Ibid.), og mange er højtuddannede (Ritzau, 2023). Disse tal illustrerer, at den russiske befolkning i Danmark er lille omend konstant voksende siden 2008 (Danmarks Statistik, 2025). Vi håber, at artiklen skaber en opmærksomhed på den russiske befolkningsgruppe i Danmark og inspirerer til en nuancering af, hvem og hvad “russerne” er.

Stigma: Individuelle oplevelser formes af sociale magtstrukturer



Individet overtager ofte omgivelsernes negative forestillinger om gruppen og dermed bliver skam et centralt kendetegn ved stigmatisering

Erving Goffman forstår stigma som en attribut, der afviger fra det sociale ideal og gør personen mindre ønskværdig i andres øjne (Goffman, 2022: 2-3). En attribut kan både være synlig, for eksempel et ar, eller usynlig, eksempelvis

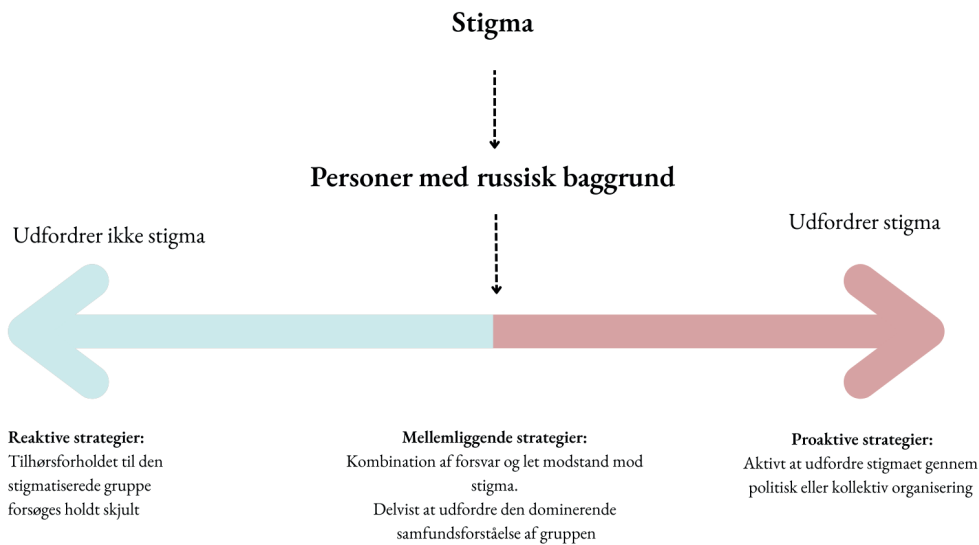
en mental sygdom eller en nationalitet. Attributten resulterer i, at personen bliver set ned på i sociale sammenhænge og bliver vurderet som mindre værd (Ibid.:2). Goffman definerer stigmatisering som noget, der først og fremmest udspiller sig i sociale interaktioner mellem mennesker (Hannem, 2012: 10). Individet overtager ofte omgivelsernes negative forestillinger om gruppen og dermed bliver skam et centralt kendetegn ved stigmatisering (Goffman, 2022: 10; Hannem, 2012: 17).

Vi anvender i artiklen en forståelse af stigma, hvor stigmaet formes gennem bredere sociale processer og magtrelationer (Link og Phelan, 2001: 366). Her er stigma ikke et objektivt, individuelt kendetegn, men en social proces, der involverer (i) kategorisering og mærkning, (ii) aktivering af negative stereotyper, (iii) symbolsk adskillelse mellem 'os' og 'dem', samt (iv) status-tab og diskrimination (Ibid.: 367-75). Den får kun sin virkning, fordi den udspringer af ulige magtforhold i samfundet (Ibid.: 375). Vi forstår derfor stigma som et socialt og diskursivt produceret fænomen. Det retter sig mod grupper og legitimeres gennem sprog og stereotyper, og muliggøres af asymmetriske magtstrukturer (Link og Phelan, 2001; Miller og Kaiser, 2001). "Russiskhed" i en dansk kontekst forstås derfor ikke blot som genstand for individuelle fordomme, men som indlejret i bredere sociale fortællinger og hverdagslige kategoriseringer, der sammen skaber betingelser for stigmatisering i praksis.

Individets håndtering af stigma: Fra undvigelse til strukturel modstand

Personer, der er udsat for stigma, oplever i højere grad stress og belastning i hverdagen (Major og O'brien, 2005; Miller og Kaiser, 2002). Derfor beskæftiger store dele af forskningslitteraturen om stigma sig med, hvordan individer håndterer og navigerer i disse belastninger. For at afsøge, hvilke former for håndtering personer med russisk baggrund anvender til håndtering af stigma, tager vi afsæt i Siegel et al. (1998), som opererer med et kontinuum af håndteringsstrategier bestående af reaktive, mellemliggende og proaktive strategier. De reaktive strategier dækker over håndteringer, hvor individet har en undvigende ageren i oplevelser med stigma, hvor tilhørsforholdet til den stigmatiserede gruppe forsøges at holdes skjult. Det kan være gennem at dække over sin nationalitet eller være selektiv med, hvornår og hvor man bekender sig til den (Siegel et al., 1998: 12-14). De mellemliggende strategier rummer en kombination af forsvar og let modstand mod stigmaet og kan derigennem være psykologisk styrkende for individet, men udfordrer kun delvist den dominerende samfundsforståelse af gruppen (Ibid.: 10-20). Ved brug af proaktive strategier forsøger individet aktivt at udfordre eller ændre normer, værdier og stigmaet i omgivelserne eksempelvis gennem politisk eller kollektiv organisering (Ibid.). Vi anvender kontinuumet som overordnet analytisk framework til interviewpersonernes håndtering af stigma, og det er illustreret nedenfor.

Figur 1: Stigmahåndteringstypologi



Note: Egen illustration og oversættelse baseret på Siegel et al.s (1998) coping-typologi.

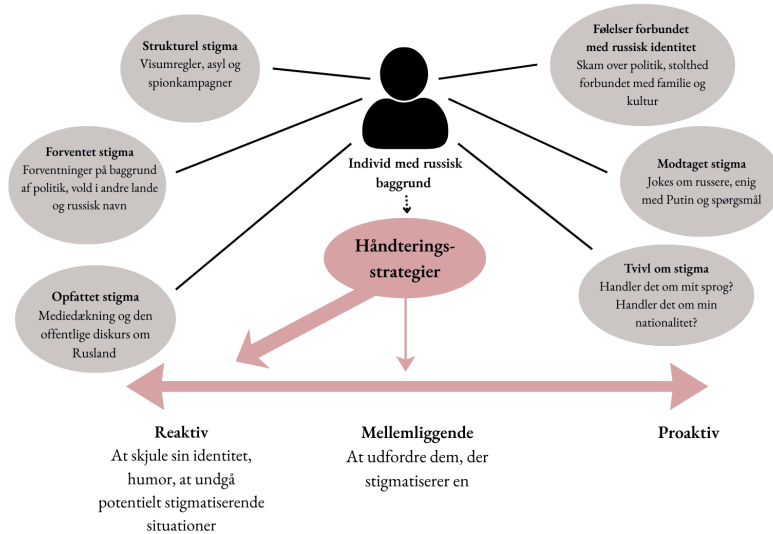
Metodisk grundlag: En undersøgelse af russere i Danmark

For at undersøge problemstillingen foretog vi ni semistrukturerede interviews med russere bosat i Danmark, som vi etablerede kontakt til gennem fjerne netværk og snowball sampling. Interviewpersonerne fik mulighed for at vælge, hvor interviewet skulle afholdes, og de fleste blev afviklet hjemme hos interviewpersonerne eller på deres arbejdsplads. I nogle interviews har sprogbarrierer spillet en rolle, da ingen af os taler russisk. Derfor foregik interviewene på dansk eller engelsk – alt efter hvad interviewpersonen foretrak. Hvert interview varede mellem 45-70 minutter og behandlede tematikkerne: Oplevelser med stigmatisering, håndtering af eventuelle oplevelser hermed og tilknytning til Rusland. Alle interviewpersoner er født i Rusland, nu bosat i Danmark og har russisk statsborgerskab. Interviewpersonerne har desuden det til fælles, at de alle bor i storbyområderne omkring København og Aarhus, og at de har en videregående uddannelse af varierende længde. De adskiller sig på parametre som alder og køn. 66 pct. af vores interviewpersoner er kvinder, og aldersspændet ligger mellem 20 og 60 år.

Vores artikel har et beskrivende formål, hvor vi søger indblik i enkeltindividers oplevelser med stigmatisering og håndtering heraf. Vores resultater kan dermed ikke generaliseres til den brede russiske diaspora i Danmark, men de giver anledning til at undersøge, hvorvidt de mønstre, vi finder, gør sig gældende på mere generelt plan.

Stigma sætter aftryk i hverdagen: oplevelser og håndtering af stigma blandt russere

Figur 2: Analyseresultater



Note: Pilene illustrerer de håndteringsstrategier, vi har fundet i empirien. Pilens størrelse afspejler hyppigheden af strategiens anvendelse. Figuren afspejler, at vi ikke finder proaktive håndteringsstrategier blandt interviewpersonerne.

Mellem national skam og stolthed

➤ Mange beskriver et ambivalent forhold til Rusland, hvor tilknytning og stolthed eksisterer side om side med skam og behov for afstandtagen til styret

Vores interviews viser, at stigma knyttet til russisk nationalitet ikke alene opleves gennem reaktioner fra andre, men også får følelsesmæssige konsekvenser for, hvordan interviewpersonerne forstår sig selv. Mange beskriver et ambivalent forhold til Rusland, hvor tilknytning og stolthed eksisterer side om side med skam og behov for afstandtagen til styret. For nogle er Rusland fortsat et følelsesmæssigt hjem, mens krigen og det internationale fjendebillede gør nationaliteten belastende i hverdagen. Tilhørsforholdet til Rusland er for andre et minde fra fortiden.

Særligt beretninger om skam og skyld peger på former for internaliseret stigma (Pescosolido og Martin, 2015: 8), hvor negative forestillinger om Rusland og russere delvist overtages og vendes indad. En beskriver det sådan her:

“Jeg møder folk, som siger til mig, at det ikke er min skyld. [...] På den anden side, så er en del af skylden min. Jeg har ikke været god nok til at gøre mere for mit land.”

Her bliver stigma ikke blot noget, der påføres udefra, men noget individet selv bærer og bearbejder følelsesmæssigt. Denne internalisering bidrager til reak-

tive håndteringsstrategier, hvor nationaliteten bevidst skjules eller ledsages af en tydelig afstandtagen til Rusland i mødet med andre.

Andre interviewpersoner modsætter sig denne kobling mellem stat og individ og fastholder en følelsesmæssig tilknytning til Rusland som hjemland - en udtaler:

“Det er stadig mit hjemland, og jeg tror ikke, at jeg på noget tidspunkt vil holde op med at sige, at jeg kommer fra Rusland, og at jeg er russer.”

For interviewpersonen fungerer stolthed og fastholdelse af identitet som en måde at afværge stigma og modstå de møder, hvor et ensidigt syn på russere og Rusland skinner igennem.

Samlet peger analysen på, at følelser knyttet til russisk identitet, herunder skam og stolthed, spiller en central rolle i, hvordan stigma opleves og håndteres hos interviewpersonerne. Følelserne er med til at forme, hvornår nationaliteten nedtones eller forsvares, og bidrager dermed til de strategier for selvregulering og håndtering af stigma, som denne artikel dokumenterer.

Russisk nationalitet mellem sikkerhed og mistanke: strukturelt og opfattet stigma

Vores interviews viser, at russisk nationalitet efter invasionen af Ukraine i 2022 i stigende grad forbindes med risiko og mistanke i en dansk kontekst. Denne kobling kommer til udtryk både i mødet med statslige institutioner og i interviewpersonernes forestillinger om den offentlige opinion. Tilsammen udgør disse erfaringer et samspil mellem opfattet stigma og interviewpersonernes oplevelse af et strukturelt stigma. Opfattet stigma er på spil, når individet oplever, at “de fleste” i samfundet har negative holdninger til gruppen (Pescosolido og Martin, 2015: 92). Strukturelt stigma er indlejret i institutionelle praksisser, lovgivning eller politiske beslutninger og legitimeres gennem en kobling mellem den pågældende befolkningsgruppe og risiko for samfundet (Pescosolido og Martin, 2015: 92; Tabibi og Hannem, 2012: 31).

Flere interviewpersoner beskriver deres opholdsgrundlag i Danmark som præget af uforudsigelighed og sårbarhed, hvilket indikerer en generel oplevelse af et strukturelt stigma mod russere. Særligt dem, der er kommet til landet efter 2022, oplever, at skærpede visum- og opholdsregler skaber en vedvarende usikkerhed om fremtiden. En beskriver systematisk at blive mødt af ekstra kontrol, fordi personen kategoriseres som tilhørende en ”højrisikogruppe”:

“Jeg skal igennem ekstra screening, fordi jeg er statsborger i et højrisikoland” (oversat af forfatter).

For interviewpersonen opleves reglerne ikke som neutrale, administrative foranstaltninger, men som udtryk for en grundlæggende mistænkeliggørelse rettet mod russere som gruppe. Denne kategorisering har konkrete konsekvenser for interviewpersonens adgang til arbejdsmarkedet og den generelle

oplevelse af tryghed i hverdagen. Lignende erfaringer beskrives af andre interviewpersoner, der må sammensætte korte ansættelser eller midlertidige tilladelser for at kunne blive i Danmark. Usikkerheden forstærkes yderligere af, at visse opholdsgrundlag, såsom asyl eller familiesammenføring, af flere opleves som utilgængelige på trods af personlige omstændigheder, der ellers kunne forventes at opfylde Danmarks nuværende betingelser for at give politisk asyl og familiesammenføring.

Også interviewpersoner, der har boet i Danmark i mange år, peger på konsekvenser af de skærpede regler. Her fremhæver de især begrænsninger i muligheden for at få besøg af nære familiemedlemmer. En interviewperson udtrykker forståelse for, at Danmark prioriterer national sikkerhed, men giver samtidig udtryk for en oplevelse af at blive set gennem et sikkerhedspolitisk prisme:

“Måske er vi lidt farlige, eller måske agenter og spioner.”

Udsagnet illustrerer, hvordan statslige tiltag ikke blot regulerer adgang og rettigheder, men også påvirker interviewpersonernes egen forståelse af, hvordan de opfattes i samfundet. Det strukturelle stigma får dermed en social og symbolsk dimension, hvor russisk nationalitet forbindes med potentiel trussel.

Parallelt hermed beskriver flere interviewpersoner et opfattet stigma, der i høj grad formes gennem mediedækningen af Rusland. Flere oplever, at danske medier og politisk retorik i begrænset omfang skelner mellem den russiske stat og den russiske befolkning:

“[der sættes] fuldstændigt lighedstegn mellem regeringen og det russiske samfund, hvilket naturligvis bidrager til udbredelsen af putinistiske narrativer. Det er det billede, de [den russiske stat] ønsker at fremme” (oversat af forfatter).

Personen oplever ikke, at oppositionen tillægges betydning, fordi medierne fremstiller russerne som en ensartet, Putin-loyal befolkning. Ifølge personen bidrager denne fremstilling til at forstærke skellet mellem danskerne og russerne.

Andre interviewpersoner oplever mediedækningen som legitim og føler sig ikke personligt ramt:

“Jeg synes, det er helt fair, at [medierne] er anti-russiske, måske fordi jeg også selv er det, og jeg synes, de i dette tilfælde gør et godt stykke arbejde med at skelne mellem Putin og det russiske folk” (oversat af forfatter).

På tværs af udsagnene fremstår medie billedet dog som et centralt referencepunkt for interviewpersonernes forestillinger om, hvordan russere opfattes som gruppe i Danmark. Samlet peger analysen på, at russisk nationalitet i dag ofte forbindes med risiko, ansvar og mistanke – også blandt personer, der tager tydelig afstand fra den russiske stat. Stigmaet er hverken entydigt eller

universelt, men det udgør et væsentligt vilkår, som flere aktivt må navigere i deres hverdagsliv.

På æggeskaller i mødet med andre: forventet stigma

Interviewpersonerne giver alle udtryk for, at de forventer at møde stigma på grund af deres russiske baggrund. Forventet stigma er på spil, når alene forventninger til at blive konfronteret med fordomme eller afvisninger leder til adfærdsændringer hos individet i håbet om at undgå potentielle negative reaktioner (Pescosolido og Martin, 2015: 92). Interviewpersonernes forventninger om at møde stigma udspringer blandt andet af tidligere erfaringer, mediebilleder, politiske relationer mellem Danmark og Rusland samt udbredte stereotyper. Selvom flere ikke har oplevet direkte negative reaktioner, præger forventningen deres adfærd i hverdagen.



Vi finder, at forventet stigma ofte fører til reaktive håndteringsstrategier, hvor den russiske identitet skjules, nedtones eller forklares i bestemte situationer

Vi finder, at forventet stigma ofte fører til reaktive håndteringsstrategier, hvor den russiske identitet skjules, nedtones eller forklares i bestemte situationer. Når det ikke er muligt at skjule sit ophav, opstår der hos flere et behov for hurtigt at markere politisk afstand til den russiske stat. En understreger næsten automatisk sin modstand mod Putin, når personen fortæller om sit russiske ophav. En anden interviewperson håndterer forventningen ved hurtigt at signalere sine demokratiske værdier for at fjerne en eventuel forestilling om russisk loyalitet. For begge bliver afstandtagen en måde at undgå at blive placeret i forventede stereotype forestillinger om russere.

“Der er jo stadigvæk en del fordomme, uanset hvor meget man prøver at smide det ud fra sit eget hoved.”

Andre vælger i stedet at lukke samtaler om Rusland ned, hvis de fornemmer, at der forventes en bestemt politisk holdning. En interviewperson afviser at deltage i diskussioner, hvor der opleves et pres for at kritisere Rusland. Personen undgår generelt situationer, der potentielt kan være stigmatiserende. Forskellene i håndtering af stigma afspejler både personlige grænser og forskellige politiske positioner, men udspringer af den samme forventning om politisering.

Nogle undgår russiske fællesskaber og kulturelle markører for at fremstå mere integrerede i Danmark og undgå opmærksomhed. Andre tilpasser deres fortælling om oprindelse afhængigt af situationen. Accent og navn spiller her en afgørende rolle, da de ofte afslører en russisk baggrund, selv når man forsøger at undgå emnet. Flere beskriver, hvordan navneskift eller brugen af et ikke-russisk efternavn mindsker antallet af spørgsmål og dermed behovet for at skulle forklare sig eller tage politisk afstand.

“Jeg har prøvet at slette alle spor, fordi hver gang man siger; ‘hej, jeg hedder [Navn], så vil folk næsten automatisk spørge dig: ‘hvor kommer du fra?’”

Samlet set reagerer interviewpersonerne ikke kun på konkret modtaget stigma, men i høj grad på forventningen om det. Denne forventning gør selv almindelige sociale interaktioner følelsesmæssigt krævende og fører til strategier, hvor den russiske identitet håndteres selektivt for at undgå ubehag, misforståelser og politisering.

Flere interviewpersoner peger på, at forventet stigma også former mødet med andre minoritetsgrupper. Særligt i mødet med ukrainere beskrives en øget forsigtighed, hvor russisk sprog og nationalitet nedtones for at undgå at vække smerte eller vrede. Her bliver stigma ikke kun forbundet med majoritetens blik, men også med en oplevet asymmetri mellem krigens ofre og dem, der forbindes med den angribende stat. Erfaringerne peger på, at geopolitisk konflikt kan skabe sociale barrierer også mellem minoriteter, uden at der nødvendigvis er tale om direkte fjendtlighed i det enkelte møde.

Når stigmaet erfares og skaber tvivl: modtaget stigma

Når interviewpersonerne bliver spurgt ind til deres generelle erfaringer i Danmark, indleder flere med at afvise eller nedtone negative oplevelser. Det kan afspejle reelt fravær af modtaget stigma, der dækker over situationer, hvor individet direkte oplever afvisning, ubehagelige interaktioner eller diskrimination (Pescosolido og Martin, 2015: 92). Det kan også pege på, at stigma er vanskeligt at identificere, er internaliseret eller først bliver tydeligt gennem refleksion over konkrete situationer senere i interviewet. Senere i samtalerne kommer konkrete episoder ofte frem. Her fortæller interviewpersonerne om at blive mødt med stereotype forestillinger eller være i tvivl om, hvorvidt afvisninger skyldes deres russiske baggrund. Denne tvivl fylder i sig selv, fordi den skaber opmærksomhed på, hvordan man bliver opfattet, og gør sociale situationer mere usikre for individet at navigere i.

I sin mere direkte form kommer modtaget stigma ofte til udtryk gennem kommentarer og jokes i hverdagsinteraktioner, særligt på arbejdspladsen. Flere beskriver “humoristiske” bemærkninger, der forbinder russisk nationalitet med hacking eller spionage. En interviewperson fortæller eksempelvis om en kollega, der kommenterede brugen af scanneren på arbejdet:

“Jeg scannede noget, og så kom min kollega hen og sagde noget i retning af: ‘Nå, du scanner hele verden.’ Jeg forstod, det var ment som en joke, men jeg vidste ikke, hvad der var så sjovt” (oversat af forfatter).

For interviewpersonen opleves kommentaren ikke som uskyldig. Personen placeres i en mistænkelig kategori, der ikke kan afvises uden at gøre situationen ubehagelig. Sådanne kommentarer lader personen passere ved at undlade at reagere på dem. Andre interviewpersoner beskriver lignende situationer,

hvor russisk identitet automatisk politiseres. En anden af interviewpersonerne oplever, at folk forventer, at russere sympatiserer med Putin:

“Når jeg siger, at jeg er fra Rusland, siger de: ‘Åh, Rusland, Putin, han er stærk.’ Nogle gange er det smertefuldt for mig at høre, men jeg er vant til det” (oversat af forfatter).

Flere oplever også, at deres russiske baggrund udløser spørgsmål om krigen og russisk politik som noget af det første. For nogle føles det drænende, fordi det skaber følelser af ansvar over for statslige handlinger, de ikke har indflydelse på. Hos andre fremhæves udfordringen i at balancere tolerance og irritation i håndteringen af, hvad personen betegner som “naive spørgsmål” fra andre. Det kan være spørgsmål om, hvorfor det russiske folk ikke bare udskifter præsidenten til næste valg, eller hvorfor familiemedlemmer ikke er blevet medbragt til Danmark. En tredje interviewperson forsøger at flytte fokus væk fra sin nationalitet i sådanne situationer:

“Ja, jeg kommer fra Rusland, men vi er her for at snakke om noget andet.”

Her bliver håndteringen et forsøg på at afgrænse, hvad nationalitet skal betyde i den konkrete sociale sammenhæng, og stigmaet udfordres diskret gennem opfordringen til at tale om noget andet.

Samtidig viser materialet, at stigma ikke altid kan lokaliseres entydigt. Flere interviewpersoner beskriver situationer med tavshed, manglende hilsner eller social udelukkelse, men er i tvivl om årsagen. En interviewperson formulerer usikkerheden sådan:

“Hvor kommer det fra? Er det fordi, jeg er fra Rusland? Eller fordi mit sprog ikke er godt nok? Eller er det noget andet?”

For interviewpersonerne bliver deres russiske baggrund ofte den mest nærliggende forklaring, selvom de ikke kan vide det med sikkerhed. Nogle forsøger at håndtere usikkerheden ved at bortforklare situationerne og tænke positivt, mens andre trækker sig socialt for at undgå flere ubehagelige møder.

Et andet gennemgående træk i materialet er, at flere med tiden har vænnet sig til kommentarer og jokes og lært at håndtere dem gennem humor. Her fortæller en af respondenterne, at personen gradvist begyndte selv at joke med for at sikre en god stemning på arbejdspladsen:

“Hvis de griner, så er det jo en god dag. Så har man lært selv at grine af det.”

Brugen af humor fungerer her som en måde at afvæbne situationen og beskytte sig selv socialt. Samtidig finder vi, at denne form for håndtering gennem humor kan blive selvundergravende, hvilket kan have en dobbeltsidet effekt (Mazurkiewicz et al., 2021). Den kan gøre hverdagsinteraktioner lettere, men

risikerer også at reproducere stereotype forestillinger, som kommentarerne bygger på (Ibid.).



Især humor fremstår som en central, men ambivalent måde at navigere i et hverdagsliv, hvor russisk nationalitet let bliver gjort betydningsfuld og associeret med mistanke

Samlet identificerer vi, at modtaget stigma blandt interviewpersonerne ofte er subtilt og situationsbetinget. Det kommer til udtryk gennem jokes, antagelser og gentagne spørgsmål, men også gennem den tvivl, der opstår, når negative sociale interaktioner ikke kan tolkes entydigt. Interviewpersonerne håndterer dette ved at ignorere kommentarer, forklare sig, skifte emne eller bruge humor. Især humor fremstår som en central, men ambivalent måde at navigere i et hverdagsliv, hvor russisk nationalitet let bliver gjort betydningsfuld og associeret med mistanke.

Hvordan stigma forskyder byrden for geopolitisk konflikt

Vores analyse viser, at interviewpersonerne primært oplever forventet og opfattet stigma, mens modtaget stigma forekommer mere sporadisk og i subtile former som jokes, antagelser og politisering af nationalitet. Stigmaet håndteres overvejende gennem reaktive strategier såsom at skjule identitet, undvigelse og nedtoning, mens mellemliggende strategier kun anvendes lejlighedsvist. Proaktive håndteringsstrategier – hvor stigma udfordres kollektivt eller strukturelt – forekommer ikke i materialet.

Det er væsentligt at understrege, at analysen bygger på interviews med russere bosat i større byområder og med relativt stærke ressourcer i form af uddannelse og arbejdsmarkedstilknytning. Vi forestiller os, at det har påvirket vores resultater. Muligvis havde konklusionerne været anderledes, hvis nogle var bosat i provins- og landområder, og der generelt var en større socioøkonomisk diversitet blandt interviewdeltagerne, end tilfældet er.

Vi finder, at stigmatisering af russere i Danmark sjældent tager form af åben fjendtlighed, men snarere virker som en konstant betingelse i baggrunden, der former forventninger, adfærd og sociale relationer. Netop fordi stigmaet ofte er subtilt, risikerer det at forblive usynligt i de små fællesskaber på arbejdspladsen og i fritiden, men også i den offentlige debat og politisk opmærksomhed. Konsekvensen er, at byrden for at håndtere geopolitisk konflikt siver ned fra makroniveau til mikroniveau. Byrden bæres derfor også af individer, der ikke nødvendigvis har noget med krigen at gøre – og som endda kan være stærke modstandere af den. Når personer med russisk baggrund oplever et behov for at forklare, tage afstand eller skjule deres nationalitet, skaber det sociale barrierer og følelsesmæssig belastning i hverdagen. Samtidig begrænser det mulighederne for gensidig forståelse og nuancerede møder på tværs af politiske skel. Et ensidigt fjendebillede kan dermed utilsigtet forstærke den symbolske adskillelse mellem “os” og “dem”, som stigma netop lever og reprodu-

ceres af. Vi peger derfor på behovet for flere nuancer i offentlige fortællinger, der tydeligt adskiller statslige handlinger fra de individuelle liv. At forstå og anerkende de erfaringer, som russere i Danmark gør sig, er ikke et spørgsmål om at relativere krigen i Ukraine, men om at undgå, at geopolitisk konflikt omsættes til mistænkeliggørelse af de mennesker, man møder i sin hverdag. En sådan nuancering er afgørende, hvis Danmark vil være et samfund, hvor geopolitiske konflikter ikke får lov at slå rødder og skabe permanente sociale skel mellem mennesker.

➤➤ **Vi finder, at stigmatisering af russere i Danmark sjældent tager form af åben fjendtlighed, men snarere virker som en konstant betingelse i baggrunden, der former forventninger, adfærd og sociale relationer**

Referencer

- Bar-Tal, D. (1998), "Societal beliefs in times of intractable conflict: The Israeli case", *International Journal of Conflict Management*, 9(1): 22–50.
- Bruun, K. (1997), "The early 1990's: A modest attempt to study changing Danish images of the Russians", *Culture & history*, 14: 154–60.
- Danmarks Statistik (2025), "Befolkningen den 1. i kvartalet efter område, køn, alder (5-års intervaller), herkomst og oprindelsesland", www.statistikbanken.dk/folk1c
- Forsvarets Efterretningstjeneste (2025), "Den hybride trussel", Forsvarets *Efterretningstjeneste*, www.fe-ddis.dk/da/arbejdsomrade-a/den-hybride-trussel/
- Goffman, E. (2022), *Stigma: notes on the management of spoiled identity*, Dublin: Penguin Books.
- Hannem, S. (2012), "Theorizing Stigma and the Politics of Resistance", i S. Hannem og C. Bruckert, red., *Stigma Revisited: Implications of the Mark, Alternative Perspectives in Criminology*, Ottawa: University of Ottawa Press, pp. 10–28.
- Hannem, S. og C. Bruckert (2012a), "Introduction", i S. Hannem og C. Bruckert, red., *Stigma Revisited: Implications of the Mark, Alternative Perspectives in Criminology*, Ottawa: University of Ottawa Press, pp. 1–6.
- Hannem, S. og C. Bruckert (2012b), "Concluding thoughts: Academic Activism: A call to action", i S. Hannem og C. Bruckert, red., *Stigma Revisited: Implications of the Mark, Alternative Perspectives in Criminology*, Ottawa: University of Ottawa Press, pp. 176–182.
- Hansen, F. S. (2018), "Danske billeder af Rusland i 2010'erne", *Nordisk Østforum*, 32, pp. 153–73.
- Holm-Hansen, J. og M. Paulsen (2025), "Krigen i Ukraine", *Lex*, https://lex.dk/Krigen_i_Ukraine.
- Honey, L. (2013), "Media, Ideology, and Myths of East-West Difference: Constructing American Ideals through Images of a 'Red-Hot' Russian Spy", *North American Dialogue*, 16(1): 12–28.
- Iskhakova, M. og A. Earl (2025), "Dealing with the Stigma: The Case of Russian Academics Abroad Affected by War", *AIB Insights*, 25(2): 1–6.
- Jensen, B. (2010), "Danmark-Sovjetunionen: Sikkerhedspolitiske problemer", i S. A. Christensen, *Danmark og Rusland i 500 år*, København: Dansk Institut for Internationale Studier, pp. 332–62.
- Jørgensen, A.S., S. Dahllöf og R. Buch (2022), "Der er tre fundamentale problemer med mediernes dækning af krigen i Ukraine", *Danmarks Medie- og Journalisthøjskole – DMJX*, www.dmjx.dk/aktuelt/nyhed/der-er-tre-fundamentale-problemer-med-mediernes-daekning-af-krigen-i-ukraine.
- Kabel, L. (2016), "Danske mediers dækning af Rusland: om medieskabte billeder og deres konsekvenser", Århus: *Nordisk Journalistcenter*, 1. udgave: 1-84.
- Kananen, M., J. Ronkainen og K. Saari (2021), "Pride and prejudice: young Finnish-Russian dual citizens and perceptions of Russia", *Citizenship Studies*, 25(8): 1077–1095.
- Krivonos, D. (2020), "Swedish surnames, British accents: passing among post-Soviet migrants in Helsinki", *Ethnic and Racial Studies*, 43(16): 388–406.
- Lawless, K. (2014), "Constructing the 'other': construction of Russian identity in the discourse of James Bond films", *Journal of Multicultural Discourses*, 9(2): 79–97.
- LeBel, T.P. (2008), "Perceptions of and Responses to Stigma", *Sociology Compass*, 2(2): 409–432.
- Link, B.G. og J.C. Phelan (2001), "Conceptualizing Stigma", *Annual Review of Sociology*, 27: 363–385.
- Lomholt, A. (2024), "23-årig fyret af Forsvaret på grund af familierelation", *nyheder.tv2.dk*, <https://nyheder.tv2>.

- dk/2024-09-03-23-aarig-fyret-af-forsvaret-paa-grund-af-familierelation.
- Major, B. og L.T. O'Brien (2005), "The Social Psychology of Stigma", *Annual Review of Psychology*, 56(1): 393–421.
- Mazurkiewicz, N., M. Lipowski, J. Krefta og M. Lipowska (2021), "'Better If They Laugh with Me than at Me': The Role of Humor in Coping with Obesity-Related Stigma in Women", *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(15): 1-14.
- McKenna, R. (2018), "The Impact of Stigmatisation upon Russian and Russian-Speaking Migrants Living in Scotland", *Central and Eastern European Migration Review*, 7(1): 91–108.
- Miller, C.T. og C.R. Kaiser (2001), "A Theoretical Perspective on Coping With Stigma", *Journal of Social Issues*, 57(1): 73–92.
- Mourelatos, E. og E. Oikarinen (2023), "Ethnic discrimination during wartime: Evidence from a field experiment in the Finnish housing market", *Journal of Behavioral and Experimental Economics*, 107: 1–12.
- Mouritzen, H. (2024), "Russofobien er gået amok", *Dansk Institut for Internationale Studier*, <https://www.diis.dk/publikationer/russofobien-gaet-amok>.
- Møller, P.U. (2010), "Hvordan russerne er : et stykke dansk mentalitetshistorie", i Christensen, S.A., *Danmark og Rusland i 500 år*, København: Dansk Institut for Internationale Studier, pp. 104–131.
- Pedersen, T.D. (2025), "Aarhus Universitet strammer op: Forskere fra visse lande undersøges nøje af frygt for spionage", *DR.dk*, <https://www.dr.dk/nyheder/indland/universitet-afviser-hvert-12-ansoeger-i-frygt-spionage-snart-skruer-de-yderligere-op>.
- Pescosolido, B.A. og J.K. Martin (2015), "The Stigma Complex", *Annual Review of Sociology*, 41(1): 87–116.
- Puglierin, J., A. Varvelli og P. Zerka (2025), "Transatlantic twilight: European public opinion and the long shadow of Trump", *European Council on foreign relations*, 1–36. <https://ecfr.eu/publication/transatlantic-twilight-european-public-opinion-and-the-long-shadow-of-trump/>.
- Rasmussen, S.K. (2005), "Barbaren i spejlet", *Kontur*, 11: 11–19.
- Ritzau (2023), "Russere med dansk arbejdstilladelse vokser betydeligt", *Kristeligt Dagblad*. <https://www.kristeligt-dagblad.dk/antal-russere-med-dansk-arbejdstilladelse-vokser-betydeligt>
- Secher, M. (2023), "TV 2 er tilbage i Rusland – på overfladen er alt normalt, men én ting fortæller noget andet", *TV 2. nyheder.tv2.dk*. <https://nyheder.tv2.dk/udland/2023-08-10-tv-2-er-tilbage-i-rusland-paa-overfladen-er-alt-normalt-men-en-ting-fortaeller-noget-andet>.
- Siegel, K., H. Lune og I.H. Meyer (1998), "Stigma Management Among Gay/Bisexual Men with HIV/AIDS", *Qualitative Sociology*, 21(1): 3–24.
- Sogn, H.F. (2003), "Den russiske kvinnen - postordrebrud eller prostituert". *Kjønnsforskning.no*. <https://kjoennsforskning.no/nb/2003/08/den-russiske-kvinnen-postordrebrud-eller-prostituert>.
- Stief, C. (2010), "Litteratur og videnskab", i: Christensen, S.A., *Danmark og Rusland i 500 år*, København: Dansk Institut for Internationale Studier, pp. 132–52.
- Sverdljuk, J. (2016), "Contradicting the 'prostitution stigma': narratives of Russian migrant Women living in Norway", i: S. Keskinen, S. Tuori, S. Irni og D. Mulinari, *Complying With Colonialism: Gender, Race and Ethnicity in the Nordic Region* Routledge, pp. 137-153.
- Tabibi, V. og S. Hannem. (2012), "The Mark of Racialization Afghan-Canadian Men Negotiate Stigma Post-9/11", i: S. Hannem og C. Bruckert, *Stigma Revisited: Implications of the Mark, Alternative Perspectives in Criminology*. Ottawa: University of Ottawa Press, pp. 29–54.
- Udlændingestyrelsen (2022), "Opdateret: Ændrede visumregler for russiske statsborgere", *Ny i Danmark.dk*. <https://www.nyidanmark.dk/da/Nyheder/2022/09/Aendrede-visumregler-for-russiske-statsborgere>
- Zaller, J.R. (1992), *The Nature and Origins of Mass Opinion*, (1. udgave), Cambridge University Press: 6-39.

Hastighedens og effektivitetens pris? Institutionel lagring og legitimitet ved Rådets håndtering af EU's omnibuspakker

Økonomi & Politik - tradition og fornyelse

Denne artikel undersøger oprettelsen af Antici-forenklingsundergruppen (AGS), der i 2025 håndterede samtlige EU-omnibuspakker i Rådet. Med afsæt i historisk institutionalisme og Mahoney og Thelens teori om gradvis institutionel forandring argumenteres der for, at AGS udgør en institutionel lagring, hvor nye processuelle regler blev tilføjet i Coreper II uden at erstatte eksisterende strukturer i Coreper I. På baggrund af interviews med danske formandskabsattachéer vises det, hvordan denne lagring øgede ha-

stigheden af beslutningsprocessen, forskød interne magtbalancer og bidrog til en politisering af ellers tekniske retsakter. Artiklen rejser dernæst spørgsmålet om, hvorvidt denne processuelle ændring – i ønsket om at styrke EU's output-legitimitet – kommer på bekostning af mindsket input- og throughput-legitimitet. Dermed bidrager analysen til forståelsen af, hvordan tilsyneladende tekniske institutionelle ændringer kan have demokratiske implikationer for EU's lovgivningsarbejde.

Denne artikel argumenterer for, at oprettelsen af Antici-forenklingsundergruppen (AGS) ikke blot var en teknisk tilpasning af Rådets arbejdsgange, men en institutionel lagring, der kan få konsekvenser for tempoet, magtdynamikkerne og politiseringen af EU's lovgivningsproces i Rådet – og dermed have implikationer for lovgivningsprocessens demokratiske legitimitet.

I 2025 blev EU-boblens lingo udvidet med endnu et svært gennemskueligt begreb: 'omnibus'. Det latinske ord betyder 'for alle,' men har senest fungeret som en samlebetegnelse for en række af Europa-Kommissionens lovforslag, der genåbnede dele af EU's *acquis*. Alene i 2025 fremsatte Kommissionen ti omnibuspakker, som reviderede lovgivning vedr. (I) bæredygtigheds- og due diligence rapportering, (II) InvestEU-programmet, (III) landbruget, (IV) digitalisering, fælles specifikationer og små- midcapselskaber, (V) forsvarsparathed, (VI) kemikalier, (VII) tech regulering, (VIII) miljøregulering, (IX) bilindustrien og (X) fødevarerikkerhed. 'Omnibus' er således blevet et synonym for regelforenklings, da alle pakker har haft det tværgående formål at reducere europæiske virksomheders administrative byrder for at øge europæisk konkurrenceevne.



I denne artikel undersøges hvilken type institutionel forandring, oprettelsen af Antici-forenklingsundergruppen var udtryk for, og dernæst hvorvidt – og i så fald hvilke – konsekvenser denne ellers processuelle regelændring har medført

KAIA VASE FALLINGE
Stud.scient.pol.,
Københavns Universitet,
nwr179@ifs.ku.dk

I Rådet er alle disse pakker blevet håndteret af den samme arbejdsgruppe, den nyoprettede 'Antici-forenklingsundergruppe' (Antici sub-Group on Simplification, AGS), som det danske formandskab i efteråret 2025 ledte. I denne artikel undersøges hvilken type institutionel forandring oprettelsen af Antici-forenklingsundergruppen var udtryk for, og dernæst hvorvidt denne ellers processuelle regelændring har haft konsekvenser – og i så fald hvilke. Dette er særligt relevant at analysere fra formandskabets perspektiv, der netop har indflydelse på den institutionelle og processuelle konfiguration af en sådan nyoprettet arbejdsgruppe.

Der redegøres først for Rådets beslutningsproces samt formandskabets rolle heri. Dernæst gennemgås historisk institutionalisme, herunder James Mahoney og Kathleen Thelens (2009) teori om gradvis institutionel forandring, som bruges til at analysere oprettelsen af AGS; en institutionel forandring med potentielt utilsigtede konsekvenser. Til sidst reflekteres der over, hvordan analysens fund kan bruges til at forstå debatten om EU's forskellige legitimitetsformer.

Rådet og formandskabet

Rådets beslutningsproces i den almindelige lovgivningsprocedure

Under den almindelige lovgivningsprocedure fremsætter Kommissionen som initiativtager et lovforslag, der efterfølgende behandles i hhv. Rådet og Europa-Parlamentet (EP). Når begge institutioner har stillet ændringsforslag og vedtaget en position, mødes de med Kommissionen i et 'formaliseret uformelt' rum, kaldet en trilog. Her forhandles lovtæksten, der endeligt vedtages af de to medlovgivere.

I Rådet repræsenteres medlemsstater på tre niveauer: minister-, ambassadør- og attachéniveau. Ministre mødes til rådsmøder i ti forskellige rådsformationer, men er ikke selv fast i Bruxelles, hvorfor den daglige interessevaretagelse foretages af EU-ambassadører, der ugentligt mødes i Coreper – Comité des Représentants Permanents. Hovedparten af Rådets beslutninger træffes af Coreper, som er delt i to, hvor Coreper II behandler generelle, udenrigs-, retlige og indre anliggender samt budgetmæssige spørgsmål, mens Coreper I beskæftiger sig med det indre marked, landbrug, transport, energi, beskæftigelse, miljø, sundhed osv. (Wind m.fl., 2021: 104, Hix og Høyland, 2022: 83). Grundet denne opdeling anses Coreper II for 'vigtigere' end Coreper I, hvilket også afspejles i, at Coreper II ambassadører kaldes faste repræsentanter, hvorimod Coreper I ambassadører hedder stedfortrædende faste repræsentanter (Danmarks Faste Repræsentation 2025). Hver ambassadør har en højre hånd, der hhv. kaldes for Antici (Coreper II) og Mertens (Coreper I).

Coreper modtager først en retsakt, efter den er blevet behandlet i den relevante arbejdsgruppe, som består af udsendte nationale embedsmænd – også kaldet attachéer. Disse embedsmænd er ikke traditionelle diplomater fra udenrigstjenester, men derimod sagsbehandlere, der typisk har siddet i relevante

fagministerier flere år inden deres udsendelse. De er således 'fagnørder,' der sidder og forhandler om tekstnære artikelbestemmelser, men de skal samtidig lære at begå sig i det diplomatiske miljø for at kunne varetage medlemslandets interesser på en politisk, og ikke kun teknisk facon. Attachéer får imidlertid ikke lov til at tale frit, men er under en mere eller mindre konkret instruks fra hovedstaden. Selve arbejdsgruppemødet minder derfor ofte om et forudsigeligt skuespil med forventelige instrukser, mens det virkelige diplomatiske og faglige arbejde foregår udenfor eller i margenen af mødet, hvor man forhører sig, forhandler og afprøver præferencer og mulige landingsbaner hos sine kollegaer. Her har attachéerne ikke en instruks og skal ikke blot kende fagområdet, men skal også kende sit mandat flydende for at kunne tilkendegive potentielle røde linjer og fleksibilitet.

Formanden for Rådet roterer blandt de 27 medlemslande, og i efteråret 2025 var det Danmarks tur for bordenden. Nogle argumenterer for, at formandskabet har 'begrænset dagsordensættende magt' grundet manglende lovgivningsinitiativ (se Corbett, 1998: 1, Hix og Høyland, 2022: 82). Andre, herunder Simon Tallberg (2006: 21), mener derimod, at dagsordensættende magt er et for snævert fokus til at måle formandskabets indflydelse; i stedet bør man anskue formandskabet som en agenda-shaper, hvilket både indebærer dagsordensættende, dagsordenstrukturerende og en dagsordenekskluderende magt. Dagsordenstrukturerende og -ekskluderende magt bliver særligt relevant i et system, der altid vælter i emner, og hvor opmærksomhed er en knap ressource (Tallberg, 2006: 25). Formandskabets 'power of the chair' indebærer altså muligheden for at fremme en retsakt ved at sætte den højt på dagsordenen til møderne og omvendt kvæle eller forsinke en retsakt ved helt at undlade at sætte den på dagsordenen (Tallberg, 2006: 25, 28).

Dernæst står formandskabet for at formulere og repræsentere Rådets position. Det første sker ved at indsamle skriftlige bemærkninger og mundtlige kommentarer til arbejdsgruppemøderne, og dernæst formulere et muligt kompromis med (minimum) et kvalificeret flertal bag. Det andet er tilfældet i f.eks. trilogforhandlinger, hvor formandskabet skal forsvare Rådets mandat overfor EP og Kommissionen. Det er således formandskabet, der indgår et kompromis på Rådets vegne, og det op til formandskabet at vurdere, hvilke elementer man går på kompromis med – så længe man holder sig inden for Rådets mandat. På denne måde kan rollen som den 'ærlige mægler' komme på prøve, eftersom formandskabets informationsmonopol og muligheder for at præge retningen for kompromisset – særligt i triloger – skaber en risiko for 'runaway-agent'-adfærd (Tallberg, 2006: 32). Ole Elgström (2006: 38) argumenterer for, at formandskabet i praksis "sjældent er neutrale og ikke altid upartiske." Denne risiko mindskes dog af et roterende formandskab, og eftersom retsakter gennemsnitligt tager 18 måneder, er dette et mindre problem. Omvendt; jo hurtigere en retsakt kører gennem Rådet, jo færre formandskaber har denne insider-position, og jo større er risikoen for agent-running.

Rådets arbejde handler således om at bearbejde Kommissionens forslag for at finde et kompromis blandt de 27 medlemsstater og derefter forhandle en tekst med EP, der stadig kan samle et kvalificeret flertal bag sig. I kraft af sin 'power of the chair,' sit prægativ til at fremsætte kompromisforslag samt rollen som Rådets repræsentant spiller formandskabet en betydelig rolle i Rådets beslutningsprocesser. Dog kan et succesfyldt formandskab være vanskeligt at opnå, eftersom målet om at udvise lederskab (dagsordenfastsættelse) og effektivitet (opnå resultater) kan støde sammen med målet om at være transparente ærlige mæglere (vige nationale egeninteresser for at finde det bedste kompromis); jo flere beslutninger der skal træffes, desto sværere er det at være upartisk.

Betydningen af institutionel design

Historisk institutionalisme fremhæver, at tidlige valg former institutioners senere udvikling, eftersom selvforstærkende mekanismer i strukturen, kulturen og rutiner vanskeliggør institutionelle kursændringer (Pierson, 1996: 144). Denne antagelse om stigafhængighed adskiller sig fra mere rationalistiske perspektiver, der anskuer institutioner som arenaer for magtkampe mellem aktører med statiske præferencer (se f.eks. Keohane, 1984: 13, 66). I EU-litteraturen viser Paul Pierson (1996: 135), hvordan øget, stabil og inkrementel EU-integration skyldes utilsigtede konsekvenser, kortsigtede tidshorisonter og medlemslandes skiftende præferencer. Senere studier har taget udgangspunkt i disse antagelser, men har udvidet perspektivet til også at forklare institutionel forandring. Her tilskrives forandringer critical junctures, som er korte perioder, hvor stigafhængighed erstattes af et midlertidigt mulighedsrum, hvor agents adfærd og beslutninger kan påvirke udfaldet og præge det endelige institutionelle spor (Cappocia og Kelemen, 2007: 348).

Et eksempel på sådan et studie er Mahoney og Thelens (2009) analyse af, hvordan organisatoriske og endogene egenskaber fordrer forskellige former for institutionelle forandringer. De argumenterer for, at typen af institutionel forandring kommer an på i) organisationens vetopunkter, ii) muligheden for at håndhæve eksisterende regler samt iii) typen af forandringsagent (Mahoney og Thelen, 2009: 19-20). Disse variable interagerer på forskellige vis og resulterer i fire former for gradvis institutionel forandring; lagring, afdrift, udskiftning og omfortolkning. Ved lagring tilføjes nye regler ovenpå eksisterende; ved afdrift ændres effekten af de eksisterende regler, fordi omgivelserne ændres; ved udskiftning erstattes eksisterende regler af nye; og ved omfortolkning ændres implementeringen af de eksisterende regler (Mahoney og Thelen, 2009: 15-6). Disse fire forandringsformer er desuden forårsaget af fire forskellige forandringsagenter; undergravere, medløbere, oprørere og opportuniste. Samspillet mellem det organisatoriske design og forandringsagenter er illustreret i tabel 1.

Tabel 1: Institutionel forandring: Samspil mellem organisatorisk design og forandringsagenter

	Stærk håndhævelse/ efterlevelse	Svag håndhævelse/ efterlevelse
Stærke veto muligheder	Lagring (undergravere)	Afdrift (medløbere)
Svage veto muligheder	Udskiftning (oprørere)	Omfortolkning (opportuniste)

Note: Inspireret af Mahoney og Thelens (2009: 28), Tabel 1.4

For eksempel vil magtfulde vetoaktører søge at bevare det nuværende regelsæt, men kan ikke hindre nye regler i at opstå, hvilket fremmes af undergravere, der ikke selv er regelbrydere, men tilskynder institutionelle ændringer ved at promovere nye regler på kanten af de eksisterende. Derimod vil stærke vetopunkter og svag regelhåndhævelse betyde, at medløbere søger gavn af eksisterende regler, hvilket resulterer i en afdrift af institutionen. Stærk håndhævelse og svage vetomuligheder vil kultivere oprørere til at udskifte gamle regler med nye. Og i det sidste tilfælde, hvor både håndhævelsen og vetopunkterne er svage, vil opportuniste søge egeninteresser, hvilket medfører en ændret implementering af eksisterende regler (Mahoney og Thelen, 2009: 26).

Rådets forenklingsarbejdsgruppe (AGS)

I denne artikel anvendes den historiske institutionalismes begrebsapparat til at analysere Rådets beslutningsprocesser. Særligt bruges Mahoney og Thelens teori om institutionel forandring til at undersøge Rådets nyoprettede Antici sub-Group on Simplification, AGS, eller Rådets forenklingsarbejdsgruppe. Arbejdsgruppen analyseres ud fra det danske formandskabs udgangspunkt med fokus på de forandringsagenter, der både havde den dagsordenstrukturerende magt og samtidig opererede i dette ændrede institutionelle setup; nemlig de danske attachéer, der udgjorde det danske formandskab i AGS. Artiklens empiriske ben er således forankret i interviews med de danske forpersoner for AGS.

Allerede i efteråret 2024 havde Det Europæiske Råd (2024) efterlyst en 'forenklingsrevolution,' og den 11. februar 2025 kom Kommission med sit arbejdsprogram, hvor man lovede at lancere en række omnibuspakker i løbet af året for at imødekomme ønsket om at forenkle dele af EU's regelsæt (Kommissionen, 2025a: 3). Dette igangsatte en diskussion i Rådet om, hvordan man skulle organisere sig for bedst muligt at håndtere og prioritere denne forenklingdagsorden. Den 19. februar vedtog Rådet at oprette en ny tværgående forenklingarbejdsgruppe for at understrege dens centraliserede og horisontale karakter samt for at sikre et højt tempo (Rådet, 2025b). Dette blev til AGS.

Mandatet for AGS udpenslede, at gruppen lå under Rådet for Generelle Anliggender, dvs. i Coreper II, som en horisontal undergruppe til Antici'erne (Rådet, 2025b: 2). Formatet ville være '1+1', hvilket betød, at hvert land havde plads til én horisontal attaché, der skulle sidde i stolen og tage ordet, samt

én 'teknisk ekspert' (også en attaché), som kunne skifte fra retsakt til retsakt (Rådet, 2025b). Det betød, at da Kommissionen den 26. februar præsenterede de to første omnibuspakker, som skulle forenkle hhv. EU's regler om bæredygtighedsrapportering (CSRD) og due diligence (CSDDD) samt investeringsprogrammet 'Invest-EU', var Rådet klar til at handle (Kommissionen, 2025b). To dage efter, den 28. februar, afholdt AGS sit første arbejdsgruppemøde og begyndte at behandle de to omnibuspakker (Rådet, 2025c). Ved udgangen af 2025 havde AGS afholdt 54 arbejdsgruppemøder, håndteret et væld af Coreper II-drøftelser og havde opnået seks generelle indstillinger samt tre triloger.

➤➤ **Danmark, der overtog formandskabet den 1. juli, prioriterede omnibuspakkerne og ville "sætte fokus på forenkling-dagsordenen og behovet for at sikre bedre og mere simpel EU-lovgivning"**

Omnibusarbejdet er også blevet rost af både Kommissionsformanden og flere stats- og regeringschefer. Mens Ursula von der Leyen håbede, "at vi med omnibuspakkerne sætter et godt eksempel, andre kan efterfølge" (von der Leyen, 2025), opfordrede ledere fra 19 medlemslande, herunder Tyskland, Frankrig og Italien, til en "konstant strøm af omnibuspakker" i denne kommissionsperiode (Micheletti og von der Burchard, 2025). Også Danmark, der overtog formandskabet den 1. juli, prioriterede omnibuspakkerne og ville "sætte fokus på forenkling-dagsordenen og behovet for at sikre bedre og mere simpel EU-lovgivning" (Det danske formandskab, 2025). Men hvilken type institutionel forandring har AGS været udtryk for? Hvad har det krævet af de horisontale attachéer (forandringsagenter) i stolen? Og hvilke (utilsigtede) konsekvenser har denne institutionelle forandring medført? Det vil følgende analyse undersøge.

En institutionel lagring

Alternativet til en centraliseret og horisontal tilgang kunne være at bede de relevante ressortarbejdsgrupper om at behandle de respektive omnibuspakker, hvilket i otte ud af ti tilfælde formentligt ville have været under Coreper I. Dette ville have betydet, at samme arbejdsgruppe, der i sin tid vedtog lovgivningen, nu skulle revidere den. Men som en forperson siger, så er det "jo svært at gå ind og forenkle noget, der i nogle tilfælde er ganske ny lovgivning, som man selv personligt er investeret i. Man synes, at man har lavet et godt stykke arbejde til gavn for borgerne. Og så skal det lige pludselig pilles fra hinanden. Det er klart, at det er svært. Det er menneskeligt". En anden udtaler endvidere, at "når det er forenkling, der er hovedformålet, så tror jeg, at det giver rigtig god mening, at dem, der sidder og forenkler, ikke nødvendigvis er eksperterne. Fordi det er sgu svært at kill your darlings". Og selvom det ikke er til at vide, så ville "man jo ikke kunne sikre dette resultat på samme måde, hvis det var fag-attachéer, der sad for bordenden". Disse forpersoner, der ellers selv kommer fra Coreper I, er heller ikke i tvivl om, at den institutionelle æn-

dring fra at behandle sagerne i Coreper I til Coreper II har gjort en forskel for udfaldet: ”Coreper II er jo traditionelt mindre detailorienteret. Det er mere storpolitik”. En anden spørger, ”hvis det var blevet sagsbehandlet i Coreper I? Altså det kan jo sagtens tage et par år at forhandle sådan en pakke, som vi har gjort. Det som vi har gjort på et halvt år, ik?”. Derudover bemærkes det, at nye institutionelle rammer kan have betydning for udfaldet, eftersom ”man har nogle faste positioner og alliancer på et område, som lige pludselig bliver brudt op, fordi nu er det ikke i det sædvanlige forum, der bliver forhandlet i”.

Ud fra Mahoney og Thelens begrebsapparat kan man anskue oprettelsen af AGS som et politisk system, der efterspurgte nye resultater på områder, der ellers var låst fast med stærke vetoaktører, med rig mulighed for at håndhæve eksisterende regler og velkendte alliancer i Coreper I-søjlen. Dog kunne disse ellers stærke vetoaktører ikke forhindre det politiske system i at nedsætte en ny ad-hoc arbejdsgruppe; det vil sige at nedsætte et sæt nye regler i en anden organisatorisk søjle, der fik et mandat til at forenkle regler på områder, der ellers traditionelt var Coreper I ressort. Med oprettelsen af AGS skete der således med Mahoney og Thelens (2009: 20) termer en institutionel lagring, hvor nye regler blev skabt ovenpå eksisterende.

Hvad havde denne institutionelle lagring så af betydning? For det første går lovgivningsprocessen betydeligt hurtigere: ”Det gør helt sikkert noget ved hastigheden”; ”det er særdeles tempoet, der er anderledes”; og ”det adskiller sig fra de mere klassiske arbejdsgrupper, jeg har været i før, fordi det går så helt utroligt stærkt,” lyder det fra de tre forpersoner. For det andet stiller dette tempokift nogle aktører internt i Rådet bedre end andre. Ifølge de tre forpersoner vil medlemslande, der i) mangler kapacitet, ii) ikke har en leveringsdygtig hovedstad, iii) mangler en national regering eller iv) har nationale processer, der hindrer hurtige præferencedannelser tabe indflydelse ved denne institutionelle lagring. For det tredje har dette også betydning for Rådets eksterne forhandlingsposition. En forperson mener, at Rådet får en forbedret forhandlingsposition overfor EP’s decentrale håndtering grundet de stordriftsfordele, som AGS giver mulighed for, mens en anden ligeledes påpeger, at EP ”helt klart er blevet fanget på den forkerte fod,” fordi de ikke har modsvaret Rådets horisontale setup. Kommissionens øgede handlerum bemærkes også af flere forpersoner, eftersom Kommissionen ”kan kalde hvad som helst en omnibus” og ikke er pressede til at udarbejde konsekvensvurderinger ved fremsættelsen af omnibuspakkerne, hvilket ellers er en måde at tvinge Kommissionen til at evidensbasere sin initiativret. Ifølge de danske forpersoner har denne institutionelle lagring øget Rådets arbejdstempo og forskudt Rådets internt magtbalance medlemsstater imellem, men potentielt også eksternt i forholdet til Europa-Parlamentet og Kommissionen.

Forandringsagenter: De horisontale undergravere

Dog forudsætter denne institutionelle lagring ifølge Mahony og Thelen en særlig ageren fra forandringsagenter, hvilket i dette tilfælde var de horisontale attachéer i AGS. Som allerede nævnt dikterede mandatet for AGS, at dette

var en 'Antici-undergruppe,' hvilket kan forklare, hvorfor attachéerne i denne gruppe generelt var højere i hierarkiet end almindelige attachéer. Som en forperson formulerer det, er det "typisk nogle embedsfolk, som internt i deres hierarki og på deres respektive repræsentationer nok sidder tættere på dem, der har beslutningskraft". Omvendt får disse aktører i kraft af arbejdsgruppens "direkte forbindelse til Det Europæiske Råd" også flere stjerner på skulderen ved at være blevet horisontale delegerede til AGS. "Der er simpelthen kortere fra, at spørgsmålet bliver stillet til at en beslutning kan træffes," og "du kan gå direkte på Coreper," som forpersonerne formulerer det. Denne beskrivelse passer godt til Mahoney og Thelens undergravere, eftersom disse horisontale delegerede ikke selv er regelbrydere – de fulgte blot ordre fra stats- og regeringschefer – men fik selv gavn af denne lagring. Som Mahoney og Thelen (2009: 25) skriver, "skjuler undergravere effektivt omfanget af deres præference for institutionel forandring ved at følge institutionelle forventninger og arbejde inden for systemet" ved selv at støtte den horisontale organisering med henvisning til politiske ønsker og de effektive resultater. AGS viser dermed, hvordan lagringen blev realiseret med forandringsagenter i form af horisontale delegerede, der ved at handle inden for eksisterende hierarkier og procedurer konsoliderede egen position uden åbent at udfordre institutionens formelle regler, men ikke desto mindre fremmede de nye regler.

Muliggørelsen af institutionel lagring: Den lille ærlige mægler?

Mens ovenstående afsnit har vist, hvordan oprettelsen af AGS udgjorde en institutionel lagring realiseret gennem horisontale attachéer, rejser dette spørgsmålet om, hvordan en sådan lagring overhovedet blev muliggjort. Her spiller formandskabet en central rolle, fordi beslutningen mellem eksisterende og nye regler i høj grad afhænger af formandskabets håndtering af processuelle rammer. At det var trioformandskabet, der foreslog en centraliseret og horisontal løsning under Coreper II, viser, hvordan formandskabet gennem processuel styring både kan skabe rammerne for institutionel lagring og samtidig gøre sin indflydelse gældende. Derudover er de 54 møder også et udtryk for formandskabets dagsordensættende og -strukturerende magt (Tallberg, 2006: 21).

Spørger man de tre forpersoner, betoner de i højere grad rollen som ærlig mægler end formandskabets mulighed for at udøve indflydelse. På den ene side er "det helt sikkert som formandskab, at man gerne vil sætte sit præg. Det vil alle da gerne". På den anden side udtales det, at "man med Danmark får meget tæt på en honest broker i formandsrollen, fordi man virkelig tager det meget, meget seriøst, at man ikke skal fremme sine egne interesser. Og det kan man ikke sige om mange andre formandskaber. Man kan klappe sig selv på skulderen over det, eller man kan synes, det er lidt naivt. Jeg ved ikke helt, hvad jeg egentlig synes. Jeg tror, at vi er lidt for flinke, lidt for spejderagtige". Og ligesom teorien foreskriver, uddyber en forperson, at "det er ikke altid en fordel, når det er et stort land, der har formandskabet. Der er selvfølgelig mange ressourcer, det er klart, men der er også mange holdninger. Det er sværere for et stort land at lægge den nationale rolle på hylden

under et formandskab”. Formandskabets selvforståelse som ærlig mægler står således ikke i modsætning til driveren af den institutionelle lagring, der skete ved oprettelsen af AGS, selvom dette kunne have været tilfældet. Tværtimod virker den lille ærlige mægler til at være en nøglefigur i muliggørelsen af den institutionelle lagring.

Denne analyse har således belyst oprettelsen af AGS som en institutionel forandring, hvor et sæt af nye regler – i form af en ad hoc undergruppe i Coreper II bestående af horisontale attachéer med tæt kontakt sine respektive Antici’er – muliggjorde en ændring i de ellers fasttømrede alliancer i Coreper I. Kombinationen af stærke eksisterende regler og forandringsagenter i form af undergravere skabte en lagring, hvor ad hoc-gruppen ikke erstattede eksisterende arbejdsgrupper i Coreper I, men blot blev tilføjet som et nyt sæt institutionelle regler, der kunne revidere – eller forenkle – lovgivning. Dog rejser denne institutionelle forandring også spørgsmålet om, hvilke utilsigtede konsekvenser en sådan lagring kan medføre, hvilket nogle af de danske forpersoner hentydede til, og som det følgende afsnit vil undersøge nærmere.

(Utilsigtede) konsekvenser af institutionel lagring

En indsigt fra den historiske institutionalisme er, at institutionelle forandringer som oprettelsen af AGS også kan medføre utilsigtede konsekvenser. I det følgende overvejes tre potentielt utilsigtede konsekvenser: i) styrkelse af formandskabets magt og dermed en øget risiko for agent-running, ii) det potentielle spændingsforhold mellem tempo og kvalitet i lovgivningsarbejdet samt iii) politiseringen af ellers tekniske retsakter.

For det første betyder det øgede tempo i AGS, at færre formandskaber når at være inde over en given retsakt. En forperson påpeger, at ”presset på formandskabet er væsentligt større i AGS,” og mener, at ”det er i hvert fald mere ansvar. Jeg ved ikke, om magten stiger”. Man kan imidlertid argumentere for, at denne institutionelle lagring, som oprettelsen af AGS var, netop har øget formandskabets relative magt i forhandlingsprocessen, hvilket endvidere øger risikoen for agent-running. Dette skyldes, at det accelererede tempo og den horisontale organisering reducerer antallet af formandskaber, der når at være inde over en retsakt. Både den dagsordensstrukturerende magt og informationsmonopolet koncentrerer hos ét formandskab, hvilket styrker dets position vis-a-vis andre medlemsstater. Formandskabet har som agent således et større handlerum til at prioritere, filtrere og fremme bestemte kompromisser, uden at dette nødvendigvis er gennemsigtigt for principalerne. Det bemærkes dog, at formandskabet ville med en sådan handling sætte sin tillid og troværdighed på spil overfor principalerne – men det er ikke desto mindre en risiko, der opstår. Den institutionelle lagring i AGS kan altså øge risikoen for agent-running, ikke fordi formandskabet bryder med sit mandat, men fordi det hurtige og centraliserede setup mindsker muligheden for kontrol fra principalerne, dvs. de andre medlemslande.

For det andet er det værd at overveje, hvorvidt temposkiftet i AGS øger risikoen for, at lovgivningens kvaliteten svækkes. På den ene side afvises dette trade-off: ”Jeg ser ikke, at tempo og kvalitet nødvendigvis behøves at være modsætningsforhold. Man skal også huske på, at det jo ikke er hele lovgivninger, vi sidder og drøfter; [...] Så det er jo ikke sådan, at vi opfinder den dybe tallerken”. Denne vurdering deles dog ikke entydigt af de øvrige interviewpersoner. En udtaler, at ”der kan da godt – sådan lidt polemisk sagt – være mere fokus på, at der bare bliver leveret et eller andet frem for, hvad indholdet egentlig er. Det er resultatorientering”. En anden uddyber denne bekymring ved at pege på, at horisontale attachéer ikke nødvendigvis har den faglige viden til at vurdere konsekvenserne af de forenklinger, de gennemfører, og at der derfor er en risiko for, at ”der bliver slettet for meget,” samt en øget risiko for fejl. Den institutionelle lagring kan således medføre, at tempoet bliver en selvstændig drivkraft eller mål, som i visse tilfælde risikerer at ske på bekostning af lovgivningens kvalitet.

For det tredje har ændringen fra Coreper I til Coreper II bidraget til en politisering af forenklingsarbejdet, der ellers ville være behandlet i mere tekniske arbejdsgrupper. En forperson bemærker, er Coreper II ”traditionelt mindre detailorienteret” og præget af ”mere storpolitik”. I AGS er fageksperter og tekniske argumenter i mindre grad styrende, mens politiske hensyn i Coreper II har en tungere vægt end de ville have haft i Coreper I-regi. Desuden øger denne politisering handlerummet for aktører med politisk tæft og strategisk sans, hvilket igen favoriserer horisontale attachéer over specialiserede fagattachéer. Den institutionelle lagring ændrer således ikke blot processerne, men også hvilke kompetencer og aktører, der belønnes i dette nye regelsæt.

 **AGS fremstår dermed ikke blot som et effektivt svar på et politisk krav om regelforenkling, men også som en institutionel forandring, der kan medføre utilsigtede konsekvenser for magt, kvalitet og politisering i Rådets lovgivningsarbejde**

Det er for tidligt at vurdere, hvorvidt disse potentielle konsekvenser vil materialisere sig i AGS' videre arbejde. Ikke desto mindre viser analysen, at historisk institutionalisme bidrager til at identificere de dynamikker, som kan følge af en institutionel lagring, herunder magtforskydninger, ændrede incitamenter og nye risici. AGS fremstår dermed ikke blot som et effektivt svar på et politisk krav om regelforenkling, men også som en institutionel forandring, der kan medføre utilsigtede konsekvenser for magt, kvalitet og politisering i Rådets lovgivningsarbejde. Netop balancen mellem ønsket om effektiv forenkling vis-a-vis de potentielle omkostninger for beslutningsprocessens legitimitet, som en sådan institutionel lagring kan medføre, står tilbage som et centralt spørgsmål. Denne balance rejser et mere grundlæggende spørgsmål om de demokratiske implikationer ved Rådets centraliserede organisering af omnibusarbejdet og oprettelsen af AGS.

Demokratiske implikationer

Oprettelsen af AGS og prioriteringen af omnibuspakkerne skal som sagt forstås som svar på et politisk ønske om, at Rådet – og EU generelt – skulle levere konkrete resultater på forenklingdagsordenen. Som analysen har vist, kan dette i vid udstrækning siges at være lykkedes: AGS har med et øget tempo leveret både generelle indstillinger og triloger. Samtidig har analysen påpeget en række risici for utilsigtede konsekvenser, herunder at effektivitet og hastighed i visse tilfælde potentielt kan ske på bekostning af kvalitet. Disse spændinger rejser et mere grundlæggende spørgsmål om de demokratiske implikationer af en institutionel forandring, som AGS er et udtryk for.

I EU-litteraturen er afvejningen mellem effektivitet og legitimitet velkendt, ikke mindst gennem Fritz Scharpfs (1999) skelnen mellem output-legitimitet og input-legitimitet. Nedsættelsen af AGS kan anskues som et forsøg på at styrke EU's output-legitimitet ved at demonstrere handlekraft og levere resultater i form af enklere regulering og færre administrative byrder. Set i dette lys fremstår den horisontale organisering, det høje tempo og den politiske forankring i Coreper II som en måde at sikre EU's output-legitimitet og imødekomme de politiske ønsker, der er kommet fra både erhvervsliv samt stats- og regeringschefer.

Imidlertid peger Vivien Schmidt (2013: 7) på, at øget output-legitimitet ikke nødvendigvis er demokratisk omkostningsfrit, idet den kan ske på bekostning af både input- og throughput-legitimitet. Netop disse spændinger genfindes i AGS' arbejdsmåde. Som analysen har vist, kunne denne institutionelle lagring medføre øget magt til formandskabet og de horisontale attachéer, et reduceret handlerum for fagattachéer samt en svækket rolle for tekniske og procedurale kontrolmekanismer, såsom konsekvensvurderinger og offentlige høringer. Dermed kan både deltagelsen af relevante aktører (input) og kvaliteten af de processer, hvorigennem beslutninger træffes (throughput), udfordres.

Disse demokratiske spændinger er ikke blot teoretiske, men kan allerede observeres empirisk. Den Europæiske Ombudsmand har f.eks. vurderet, at Kommissionen begik fejl og forsømmelser i forbindelse med udarbejdelsen af Omnibuspakke I, idet processen ikke levede op til EU's egne principper for bedre regulering (Den Europæiske Ombudsmand, 2025). Kritikken retter sig ikke kun mod Kommissionen, men også Rådets organisering i AGS er blevet anklaget for at tilsidesætte eksperter i lovgivningsprocessen (se f.eks. Gros m.fl., 2025). Eksemplerne illustrerer, hvordan det samlede institutionelle pres for at levere hurtigt, kan underminere procedurale mekanismer, der ellers er centrale for EU's demokratiske legitimitet.

Samlet set peger oprettelsen af AGS således på en klassisk, men aktuel balancegang i EU-samarbejdet; nemlig ønsket om effektive og leveringsdygtige institutioner over for hensynet til legitimitet, kvalitet og gennemsigtighed. AGS fremstår dermed ikke blot som et proceduremæssigt svar på en politisk dags-

orden, men også som et eksempel på, hvordan institutionelle forandringer kan have betydning for balancen mellem forskellige legitimitetsformer i EU.

➤ **Samlet set peger oprettelsen af AGS således på en klassisk, men aktuel balancegang i EU-samarbejdet; nemlig ønsket om effektive og leveringsdygtige institutioner over for hensynet til legitimitet, kvalitet og gennemsigtighed**

Hastighedens og effektivitetens pris?

I en flagskibsrapport fra december 2025 skrev POLITICO om omnibuspakkerne, at “intet andet instrument så synligt har defineret åbningsfasen af denne anden [kommissions]periode” (POLITICO Research & Analysis Division, 2025: 6). Denne artikel har undersøgt oprettelsen af Antici-forenklingsundergruppen (AGS), der håndterede samtlige omnibuspakker med henblik på at afdække, hvilken type institutionel forandring denne oprettelse var udtryk for, samt hvilke – herunder utilsigtede – konsekvenser denne forandring har medført. Med afsæt i historisk institutionalisme og særligt Mahoney og Thelens teori om gradvis institutionel forandring kan oprettelsen af AGS forstås som en institutionel lagring, idet der ikke blev gjort op med de eksisterende ressortarbejdsgrupper i Coreper I, men i stedet blev tilføjet et ny horisontalt ad-hoc arbejdsgruppe i Coreper II. Denne lagring muliggjorde, at omnibuspakkerne kunne behandles i en anden organisatorisk kontekst med nye aktørkonstellationer og arbejdskulturer, uden at stærke vetoaktører formelt kunne forhindre ændringen. Lagringen blev realiseret gennem horisontale forandringsagenter, der i Mahoney og Thelens terminologi betegnes som undergravere. De horisontale attachéer agerede inden for de nye institutionelle rammer og med henvisning til politiske ønsker, men bidrog samtidig til at konsolidere disse nye arbejdsformer, magtrelationer og prioriteringer, hvilket også gav dem selv. Formandskabet spillede her en central rolle med sin dagsordenstrukturerende magt, der etablerede og opretholdt denne nye organisering, uden at dette stod i åben modsætning til rollen som ærlig mægler.

Analysen peger imidlertid også på en række (utilsigtede) konsekvenser af denne institutionelle lagring. For det første har AGS' høje tempo og centraliserede organisering styrket formandskabets magt, hvilket kan øge risikoen for agent-running. For det andet indebærer temposkiftet en potentiel spænding mellem effektivitet og kvalitet i lovgivningsarbejdet, idet horisontale attachéer ikke nødvendigvis besidder samme faglige viden som tekniske attachéer. For det tredje har flytningen af forenklingsarbejdet til Coreper II bidraget til en politisering af ellers tekniske retsakter og har ændret, hvilke kompetencer og aktører, der belønnes i Rådets forhandlingssystem.

AGS kan således anskues som et forsøg på at styrke EU's output-legitimitet gennem øget tempo og fokus på levering af resultater, men artiklen reflekterer

over, hvorvidt denne gevinst risikerer at ske på bekostning af både input- og throughput-legitimitet – i hvert fald hvis de utilsigtede konsekvenser af lagringen ikke bliver adresseret. AGS fremstår dermed som et illustrativt eksempel på historisk institutionalismes pointe om, at institutionelle forandringer ofte sker gradvist og gennem eksisterende strukturer – og at selv relativt processuelle ændringer kan få betydelige og til dels utilsigtede konsekvenser for både magtudøvelse og demokratisk legitimitet i EU's lovgivningsarbejde.

➤➤ **AGS kan således anskues som et forsøg på at styrke EU's output-legitimitet gennem øget tempo og fokus på levering af resultater, men artiklen reflekterer over, hvorvidt denne gevinst risikerer at ske på bekostning af både input- og throughput-legitimitet – i hvert fald hvis de utilsigtede konsekvenser af lagringen ikke bliver adresseret**

Referencer

- Cappocia, Giovanni og Daniel R. Kelemen (2007), "The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism", *World Politics*, 59(3): 341-69.
- Corbett, Richard (1998), "The Council Presidency as seen from the European Parliament", papir præsenteret ved 'The Presidency of the European Union' conference, Belfast, 15.-16. oktober.
- Danmarks Faste Repræsentation (2025), "Repræsentanter", <https://eu.um.dk/om-os/repraesentanter>
- Den Europæiske Ombudsmand (2025), "Ombudsman finds maladministration in how Commission prepared urgent legislative proposals", www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/215989
- Det danske formandskab (2025), "Program for det danske EU-formandskab", <https://danish-presidency.consilium.europa.eu/da/programmet-for-det-danske-eu-formandskab/program-for-det-danske-eu-formandskab/>
- Det Europæiske Råd (2024), "Budapest Declaration on the New European Competitiveness Deal", www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/11/08/the-budapest-declaration/
- Elgström, Ole (2006), "'The honest broker'? The Council Presidency as a mediator", i Ole Elgström, red., *The European Union council presidencies: a comparative perspective*. London: Routledge, pp. 38-55.
- Elgström, Ole og Tallberg, Jonas (2006), "Conclusion: rationalist and sociological perspectives on the Council Presidency", i Ole Elgström, red., *The European Union council presidencies: a comparative perspective*. London: Routledge, pp. 191-206.
- Gros, Marianne, Louise Guillot og Verhelst, Koen (2025), "EU countries sideline experts in dash to slash green rules", *Politico*. <https://www.politico.eu/article/eu-countries-sideline-expert-speed-up-deregulation-drive-green-rulebook-red-tape/>
- Hix, Simon og Bjørn Høyland (2022), "Legislative Politics", i Simon Hix og Bjørn Høyland, *The Political System of the European Union*. Fjerde udgave. Houndsmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 70-93.
- Keohane, Robert O. (1984), *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press.
- Kommissionen (2025a), "Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Commission work programme 2025 Moving forward together: A Bolder, Simpler, Faster Union", <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025DC0045&qid=1761126737792>
- Kommissionen (2025b), "Commission proposes to cut red tape and simplify business environment", https://commission.europa.eu/news-and-media/news/commission-proposes-cut-red-tape-and-simplify-business-environment-2025-02-26_en
- Von der Leyen, Ursula (2025), "Speech by President von der Leyen at the Copenhagen Competitiveness Summit", https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_25_2272
- Mahoney, James og Kathleen Thelen (2009), "A Theory of Gradual Institutional Change", i James Mahoney og Kathleen Thelen, *Explaining Institutional Change*, Første udgave. Cambridge University Press, pp. 1-37.
- Micheletti, Francesca og Hans von der Burchard (2025), "EU leaders demand even more simplification, setting tone for summit", *Politico*, www.politico.eu/article/

- eu-leaders-demand-even-more-simplification-setting-tone-for-summit-european-council-antonio-costa/
- Pierson, Paul (1996), "The Path to European Integration – A historical institutionalist analysis", *Comparative Political Studies*, 29(2): 123-63.
- POLITICO Research & Analysis Division (2025), "Burning through the rulebook: Europe's omnibus fever," *Politico*, www.politico.eu/wp-content/uploads/2025/12/17/burning-through-the-rulebook-europes-omnibus-fever.pdf
- Rådet (2025a), "Informal EU leaders' retreat, 3 February 2025", www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2025/02/03/
- Rådet (2025b), "Antici Group on simplification: draft mandate", dokumentnr. 6340/25, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6340-2025-INIT/en/pdf>
- Rådet (2025c), "Meeting of the Antici Group (Simplification)", <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/CM-1794-2025-INIT/en/pdf>
- Scharpf, Fritz (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford University Press.
- Schmidt, Vivien (2013), "Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'", *Political Studies* 61(1): 2-22.
- Tallberg, Jonas (2006), "The agenda-shaping powers of the Council Presidency", i Elgström, Ole, red., *The European Union council presidencies: a comparative perspective*, London: Routledge, 18-37.
- Wind, Marlene, Martinsen, Dorte Sindbjerg og Jensen, Mads Dagnis (2021), *Europa i forandring - En grundbog om EU's politiske og retlige system*, fjerde udgave, Hans Reitzels Forlag.

Det roterende formandskab for Rådet – En strategisk lobby mulighed?

Økonomi & Politik - tradition og fornyelse

Denne artikel undersøger, hvorvidt det roterende formandskab for Rådet har en effekt på lobbyisme i EU. Konkret undersøges ændringen i adgangen og strategien for Dansk Industri som resultat af det danske formandskab. Ved hjælp af litteratur om formandskabets rolle samt fire eliteinterviews med konsulenter fra DI's Bruxelleskontor finder artiklen, at Dansk Industri under det danske formandskab har ændret sin lobbystrategi til mere dagsordenssættende aktiviteter. Strategien har især bestået i polycypapirer, politiske events og fremvisning af danske

virksomheder. En væsentlig del af denne indsats har fundet sted i Danmark snarere end i Bruxelles, hvor formandskabet har skabt øget politisk opmærksomhed omkring Danmark. Artiklen viser, at DI's formelle adgang til den danske repræsentation i Bruxelles generelt er blevet begrænset under formandskabet. Repræsentationens rolle som neutral "honest broker" og den øgede arbejdsbyrde har reduceret den direkte kontakt, selvom der fortsat eksisterer uformel og personafhængig adgang for enkelte konsulenter.



Artiklen skriver sig ind i feltet omkring EU-lobbyisme og hvordan det roterende formandskab har betydning for dette

Denne artikel belyser, hvordan et formandskab for Rådet for Den Europæiske Union (herefter Rådet) ændrer adgangen og lobbystrategierne for formandskabslandets interesseorganisationer. Konkret tager artiklen udgangspunkt i, hvordan Danmarks største erhvervsorganisation, Dansk Industri, har forholdt sig til det danske formandskab. Først undersøges det, hvordan DI's adgang til den danske faste repræsentation i Bruxelles (herefter Repræsentationen) har ændret sig. Herefter hvorvidt DI har ændret sine lobbystrategier som konsekvens af det danske formandskab. Artiklen finder, at Dansk Industri har fået mindre direkte adgang til den danske repræsentation og har skiftet lobbystrategi mod mere dagsordenssættende aktiviteter. Den danske repræsentation er mere lukket, og det har derfor været sværere at få direkte adgang. Dog har formandskabet givet Dansk Industri muligheden for at påvirke dagsordenen samt fremvise danske styrkepositioner. Artiklen skriver sig ind i feltet omkring EU-lobbyisme, og hvordan det roterende formandskab har betydning for dette.

Når et land overtager formandskabet for Rådet påtager de faste nationale repræsentationer sig en helt anden rolle. Fremfor blot at repræsentere nationale interesser skal de nationale regeringer sidde for bordenden og være en neutral mægler mellem EU's resterende 26 medlemslande (EU-Rådet, 2025). De nationale repræsentationer i Bruxelles er normalt vigtige indgangspunkter for in-

**MAGNUS EBSSEN BØGELUND
PEDERSEN**

Stud.scient.pol.,
Københavns Universitet,
pxl729@alumni.ku.dk

teresseorganisationer som Dansk Industri, hvorfor det er interessant at belyse, hvordan en interesseorganisation oplever og tilpasser sig disse forandringer.

Dansk Industri er Danmarks største erhvervsorganisation med omkring 20.000 medlemsvirksomheder. Dansk Industri repræsenterer danske virksomhedsinteresser i Danmark, og internationalt (Dansk Industri, 2025). EU's lovgivning har stor effekt på dansk erhvervsliv, hvorfor Dansk Industri også har et fast kontor i Bruxelles med konsulenter, der udfører lobbyarbejde mod EU's institutioner (Dansk Industri, 2025). I juli 2025 overtog Danmark formandskabet for Rådet. Denne artikel tager udgangspunkt i fire interviews med DI's konsulenter i Bruxelles for at belyse, hvordan organisationen og konsulenterne har oplevet det danske formandskab.

Først redegøres der for formandskabets rolle i EU's beslutningsproces. Herefter diskuteres formandskabets magt, og hvordan det hænger sammen med lobbyisme, hvorefter der præsenteres tre teoretiske forklaringer på, hvorfor der kunne tænkes at være indflydelse at få for interesseorganisationer i forbindelse med et formandskab. Disse bruges til at udforme forventninger til artiklens spørgsmål, hvorefter analysen udføres på baggrund af disse. Sidst diskuteres artiklens fund i relation til EU's lovgivningscyklus samt DI's størrelse.

Formandskabet og dets rolle

EU's lovgivningsprocedure fungerer som et samspil mellem tre institutioner. Europa-Kommissionen fremsætter lovgivningsforslag, som herefter behandles i de to lovgivende institutioner: Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union. For at et forslag kan vedtages som EU-lovgivning, kræves der enighed mellem disse to institutioner (Europa-Parlamentet, 2025). I Rådet er medlemslandenes fagministre repræsenteret, og her forhandles Kommissionens forslag både internt mellem medlemsstaterne og i dialog med Europa-Parlamentet. Disse forhandlinger ledes af formandskabslandet, som er et af de 27 EU-medlemslande. Formandskabet for Rådet roterer hvert halve år. I efteråret 2025 havde Danmark formandskabet. Formandskabslandet har ansvar for at lede møderne, fastsætte dagsordener og sikre kontinuitet samt fremdrift i Rådets arbejde (EU-Rådet, 2025).

Formandskabets vigtigste opgave er at fungere som en neutral mægler i lovgivningsprocesserne. Det indebærer at facilitere effektive forhandlinger og sikre et velfungerende samarbejde mellem EU's institutioner (EU-Rådet, 2025). Som led i denne neutralitetsforpligtelse må formandskabslandet ikke åbent fremføre egne nationale politiske positioner, da dette kan kompromittere dets rolle som upartisk aktør (Tallberg, 2003: 20). Formandskabet har således til opgave at sikre både organisatorisk og politisk kontinuitet i Rådet. Samtidig giver formandskabet medlemslandet mulighed for at udøve lederskab og profilere sig over for EU's beslutningstagere, idet en del af møderne og de politiske begivenheder afholdes i formandskabslandet (EU-Rådet, 2025). Dette var også tilfældet under det danske formandskab, hvor der var EU relaterede møder i flere byer i Danmark (Danish-Presidency, 2025).

Formandskabets magt – mulighed for lobbyindflydelse?

Dagsordensættende magt for formandskabet

På papiret fremstår formandskabets rolle således som en administrativ opgave med fokus på processtyring og kontinuitet i Rådets arbejde (EU-Rådet, 2025). Formandskabet fungerer i denne forståelse snarere som et sekretariat end som en selvstændig politisk aktør. Set i dette lys er formandskabet umiddelbart ikke en oplagt indgang for interesseorganisationer, der søger at påvirke EU-politik.

Trods denne formelt neutrale og administrative rolle peger en række studier imidlertid på, at formandskabet besidder reel politisk magt. Jonas Tallberg (2003) argumenterer f.eks. for, at formandskabet udøver indflydelse gennem sin dagsordensættende funktion. Selvom 80-90 pct. af formandskabets arbejde videreføres fra foregående perioder, efterlader de resterende 10-20 pct. et betydeligt handlerum til at prioritere og fremhæve bestemte sager. Tallberg understreger, at dette handlerum i praksis udgør en substantiel mulighed for politisk indflydelse for et formandskab (Tallberg, 2003: 23).

Austé Vaznonyté (2019) har undersøgt Tallbergs perspektiver og viser, som Tallberg skriver det, at formandskabsregeringerne har et manøvrerum, der giver dem mulighed for at påvirke, hvilke sager der får størst opmærksomhed under de seks måneders formandskab (Vaznonyté, 2020: 501). Der eksisterer således et konkret handlerum for yderligere indflydelse under et formandskab, hvilket gør perioden interessant for interesseorganisationer, idet der her er mulighed for reel politisk indflydelse.

Lobbyisme under formandskab

Spørgsmålet om sammenhængen mellem formandskabet og lobbyisme er derfor også blevet genstand for akademisk opmærksomhed. Michelle Hollman og Zuzana Murdoch (2018) viser i deres studie *Lobbying in Cycles in Brussels*, at lobbyaktiviteten i Bruxelles stiger i de perioder, hvor et medlemsland overtager eller står foran at overtage formandskabet for Rådet (Hollman og Murdoch, 2018: 607). På baggrund af data fra EU's lobbyregister analyserer de variationer i registreringer af interesseorganisationer og finder en stigning i registreringer fra lande, der skal have formandskabet. Dette mønster indikerer, at formandskabet opfattes som en politisk aktør med politisk indflydelse, og at der dermed eksisterer et strategisk incitament for interesseorganisationer til at intensivere deres lobbyindsats i disse perioder (Hollman og Murdoch, 2018: 607).

De finder dog også, at erhvervsorganisationer ikke registrerer sig i højere grad. En mulig forklaring på dette er, at disse ofte allerede er repræsenteret fast på EU-niveau (Hollman og Murdoch, 2018: 601). Dette betyder ikke nødvendigvis at erhvervsorganisationer ikke bruger flere ressourcer under formandskab, men blot at erhvervsorganisationer oftest allerede er registreret og har faste kontorer i Bruxelles og derfor ikke fanges i studiet.

Hollman og Murdoch identificerer tre forklaringer på den observerede stigning i antallet af registrerede lobbyorganisationer før og under et formandskab. Disse forklaringer anvendes i denne artikel som analytisk ramme til at formulere forventninger, der strukturerer den efterfølgende analyse.

Den første forklaring betegnes som *power of the chair*. Denne forklaring tager udgangspunkt i, ligesom Tallberg, at formandskabet besidder en dagsorden-sættende magt, idet det leder møderne og har indflydelse på, hvilke emner der prioriteres på Rådets dagsorden. Dette skaber et incitament for nationale aktører til at søge indflydelse, da formandskabet kan bidrage til at fremme bestemte politiske sager (Hollman og Murdoch, 2018: 598). Den anden forklaring betegnes som *government information needs*. Her argumenteres for, at formandskabet er en omfattende administrativ øvelse, som øger behovet for teknisk viden og input fra eksterne aktører. Der kan derfor opstå et større behov for kontakt til interesseorganisationer, og flere ressourcer og relationer flyttes fra det nationale niveau til Bruxelles for at understøtte formandskabets arbejde (Hollman og Murdoch, 2018: 598).

Den tredje forklaring, *Europeanisation of domestic interest groups*, peger på, at nationale organisationer med tætte relationer til regeringen i højere grad følger med til Bruxelles under formandskabet og dermed integreres yderligere i EU's politiske netværk og gennemgår derfor en europæisering (Hollman og Murdoch, 2018: 599).

Denne artikel fokuserer på de to førstnævnte forklaringer, idet det vurderes, at Dansk Industri allerede er europæiseret og har haft en fast tilstedeværelse i Bruxelles gennem en årrække (Dansk Industri, 2025).

Modsatrettede forventninger til adgang og strategi

Med afsæt i formandskabets formelle rolle samt de teoretiske forklaringer præsenteret af Hollman og Murdoch opstiller artiklen en række modsatrettede forventninger til, hvordan det danske formandskab påvirker henholdsvis Dansk Industris adgang til den danske faste repræsentation i Bruxelles og organisationens lobbystrategi.

Forventningerne til adgangen til den danske faste repræsentation i Bruxelles trækker i to retninger. På den ene side indebærer formandskabets rolle som neutral mægler, at repræsentationen i højere grad kan forventes at afskærme sig fra kontakt med nationale særinteresser for at undgå at fremstå partiske. Hertil kommer, at formandskabets betydelige arbejdsbyrde kan reducere attachéernes praktiske mulighed for at indgå i dialog med lobbyaktører som Dansk Industri. Samlet set peger disse forhold på en forventning om mere begrænset adgang under formandskabet. Omvendt kan Hollman og Murdochs forklaring om *government information needs* indikere, at formandskabet skaber en øget efterspørgsel på input fra erhvervslivet, fordi presset er så stort på repræsentationen, at mere information er nødvendig for at kunne bære opgaven (Hollman og Murdoch, 2018: 600). Repræsentationen kan således

have behov for teknisk viden og praktisk indsigt, hvilket kan åbne for tættere samarbejde og større adgang for interesseorganisationer som Dansk Industri.

I forhold til forventningen om dansk industris lobbystrategi opsættes også modsatte forventninger. Ifølge litteraturen giver formandskabet mulighed for politisk indflydelse gennem dagsordenssætning, jf. forklaringen om *power of the chair* (Hollman og Murdoch, 2018: 598). Danmark har dermed mulighed for at påvirke, hvilke emner der behandles, og tempoet, hvormed de forhandles. På den baggrund kan det forventes, at Dansk Industri i højere grad prioriterer dagsordenssættende aktiviteter såsom politiske oplæg, policy-papirer og afholdelse af begivenheder, der søger at forme den politiske debat før og under formandskabet, frem for teknisk lobbyarbejde rettet mod konkrete lovgivningsforslag. Omvendt peger forklaringen om *government information needs* på, at formandskabet også kan skabe et øget behov for teknisk støtte og informationsudveksling. Den administrative byrde kan medføre, at den danske repræsentation i højere grad efterspørger input fra erhvervslivet gennem Dansk Industri for at håndtere kompleksiteten i de mange sager, hvilket kan fastholde eller styrke en mere teknisk orienteret lobbystrategi (Hollman og Murdoch, 2018: 600). De opstillede forventninger er sammenfattet i tabel 1.

Tabel 1: Forventninger til adgang og strategi for Dansk Industri under det danske formandskab

Spørgsmål	Forventning
Hvordan har Dansk Industri ændret lobbystrategi som resultat af det danske formandskab?	Dagsordenssættende strategier: Da Danmark har 'power of the chair' under formandskabet vil lobbystrategien være mere baseret på dagsordenssætning som policy-papirer, events og fremvisning af danske virksomheder.
	Teknik/informationsstrategi: Grundet den store bureaukratiske opgave har den danske repræsentation i Bruxelles mere brug for teknisk assistance, hvorfor data og analyser er mere efterspurgte, jf. "government information needs".
Hvordan har adgangen til den danske faste repræsentation i Bruxelles ændret sig som resultat af det danske formandskab?	Mere adgang: Fordi repræsentationen har brug for informationer og data til at løfte den bureaukratiske opgave, jf. "government information needs".
	Mindre adgang: Da repræsentationen skal agere neutral og 'honest broker' og derfor ikke vil i kontakt med danske specialinteresser, og fordi attachéerne har for travlt.

Ændrede lobbystrategier og mindre adgang til national repræsentation

På baggrund af interviews med fire konsulenter på DI's kontor i Bruxelles belyses de præsenterede forventninger. Trods forklaringen om europæisering

af nationale interesseorganisationer oprindeligt ikke blev taget med, så viser interviewene, at der har været tale om en europæisering af DI, hvorfor dette også belyses.

Mindre adgang til den danske faste repræsentation i Bruxelles

Det overordnede billede blandt de interviewede konsulenter er, at den danske faste repræsentation i Bruxelles i vid udstrækning har lukket sig om sig selv under formandskabet. Interviewene peger særligt på to forklaringer på denne udvikling, som stemmer overens med den teoretiske forventning. For det første har repræsentationen i høj grad prioriteret at fremstå som en neutral aktør, hvilket har medført en mere tilbageholdende tilgang til kontakt med nationale interesseorganisationer. Som en konsulent formulerer det: "(...) jeg ikke har helt så meget kontakt med den danske repræsentation, fordi de er jo 'honest brokers,' og det vil sige, at vi skal også have respekt for, at de skal kunne fremstå neutrale i forhandlingerne". Hermed bliver den teoretiske antagelse om, at formandskabets neutralitetsforpligtelse kan føre til mindre adgang for nationale interesseorganisationer bekræftet. Alle interviewpersoner beskriver, at repræsentationen under formandskabet har taget rollen som 'honest broker' forholdsvist alvorligt, særligt når det gælder formelle møder med Dansk Industri.

For det andet fremhæves det betydelige tidspres på attachéerne som en central forklaring på den mere lukkede adgang. Den øgede arbejdsbyrde under formandskabet har gjort det praktisk vanskeligt at afholde møder, og flere konsulenter har bevidst forsøgt at begrænse deres henvendelser for at give repræsentationen arbejdsro: "(...) jeg tror også bare de løber rigtig stærkt, så jeg tror, vi har forsøgt at minimere, hvor meget vi har kørt på repræsentationen, for at give dem arbejdsro". Samlet set understøtter dette primært den teoretiske forventning om mindre adgang som følge af neutralitetskravet og den øgede arbejdsbyrde.

Dette betyder dog ikke, at kontakten er forsvundet helt. Der er stadig kontakt mellem Dansk Industri og den danske repræsentation, dog igennem mere uformelle kanaler. Dette ligger i forlængelse af den teoretiske forventning om, at den formelle kontakt vil blive begrænset som følge af neutralitetsrollen, men at eksisterende relationer potentielt kan fungere som alternative adgangsveje. Det betyder også, at adgangsniveauet varierer mellem konsulenterne afhængigt af deres individuelle netværk: "Jeg har mødtes med reppen to, tre gange her under formandskabet. Og så har det mere været sådan, du ved, vi mødes lige hurtigt og snakker, okay, vi tænker det her, hvad tænker I? Altså, så det er klart mere under radaren, end det normalt ville være". Kontakten er altså til stede, men har ændret karakter under formandskabet. En anden konsulent nævner også, hvordan kontakten blev hyppigere, efterhånden som formandskabet etablerede sig, fordi medarbejderne på repræsentationen er blevet mere trygge i deres arbejde: "Jeg tror også, at det skyldes, at dem, der så rent faktisk sidder på Reppen, er blevet mere erfarne med det, de laver. Fordi mange af dem er kommet kort tid før formandskabet, og så skal de også lige

finde deres egen rolle i formandskabet”. Her ses et mønster, som delvist relaterer sig til forklaringen om *government information needs*. Selvom den formelle adgang er reduceret, har enkelte konsulenter fortsat haft mulighed for begrænset adgang, når attachéer efterspurgte specifik viden. Det overordnede billede er dog klart, at adgangen til den danske faste repræsentation er blevet markant mindre som konsekvens af det danske formandskab.

Mere fokus på dagsordensættende strategier

Dansk Industris lobbystrategi under formandskabet har i høj grad bevæget sig i retning af dagsordensættende strategier. Under formandskabet har DI ageret på en måde, der har søgt at sætte rammerne for, hvilke temaer der skal diskuteres. Et centralt eksempel er kampagnen ”*Turn Setback into Comeback*”, hvor DI formulerede konkrete anbefalinger til formandskabets industripolitiske prioriteringer: ”Altså vi startede med at udvikle en række anbefalinger på det industripolitiske område, primært. Som et indspil til det danske formandskabs prioriteringer, under selve formandskabet. Så det var også en relativt stor opgave på koordineringen på tværs af hele huset. Så man i hvert fald havde et ståsted, og noget man kunne måle på. Og sikre sig, at det er det, jeg arbejdede for”. Det samme gør sig gældende i relation til ”*European Competitiveness Summit*”, hvor DI var vært for en begivenhed i København for europæisk erhvervsliv og statsledere. Her blev der udviklet et ”pledge” om investeringer i Europa. Den type store events, med deltagelse af centrale EU-aktører, er netop redskaber, der understøtter *power of the chair*-logikken. DI positionerer sig strategisk og udnytter den øgede politiske opmærksomhed, der er på Danmark i den periode til at sætte en dagsorden og forme diskussionen.

DI har samtidig spillet en rolle i tæt kontakt til den danske repræsentation på flere områder. På den måde har DI kunne agere på en måde, som det danske formandskab ikke har kunnet grundet kravet om at agere som neutral aktør. Den danske repræsentation indkaldte for eksempel inden starten på formandskabet interesseorganisationerne til et infomøde, hvor de netop informerede om, hvordan repræsentationen ønskede, at interesseorganisationerne skulle agere under formandskabet: ”Cirka tre måneder før Danmark overtog formandskabet, holdt vi nogle dialoger om, hvordan de gerne ville have, at vi agerede som industriorganisation i Bruxelles”. På den måde kunne DI markere sig stærkt på sager, der også var vigtige for den danske regering, som f.eks. den højpolitiske sag om EU’s 2040 klimamål: ”Det danske formandskab har en begrænsning i, hvor vokale de kan være på det, fordi de sidder i formandskabsstolen. Så det, som vi har forsøgt på i hvert fald, er at sige, at fordi det danske formandskab ikke kan gå ud og faktisk tage den kamp, de normalt vil tage på dansk klimapolitik, så kan det være, at DI kan spille en rolle i det”. På den måde har Dansk Industri været en dagsordensættende aktør i tæt samarbejde med det danske formandskab og den faste repræsentation i Bruxelles.



Generelt har DI skiftet til mere dagsordensættende strategier som konsekvens af formandskabet

Trods det generelle billede har været at lobbystrategien primært har været præget af dagsordensættende tilgange, er der stadig eksempler på, at den danske repræsentation har trukket på Dansk Industris ekspertise. Dette er dog primært hos de konsulenter der allerede har en klar og etableret kontakt til den danske administration. Her har konsulenterne hjulpet med informationer om teknik og processer: "Det kan også være til noget af den lovgivning, som Kommissionen er kommet med, hvor de spørger meget specifikt til x antal artikler. Hvad vi mener om det, og hvordan vi fortolker dem. Så det vil sige direkte indspil til de forhandlinger, som dansk formandskab kommer til". Der er altså et par eksempler på, at DI stadig har hjulpet med teknik, men generelt har DI skiftet til mere dagsordensættende strategier som konsekvens af formandskabet. Her nævner en af konsulenterne, hvordan DI snart skal gå fra sin 'højtflyvende status' til mere at følge lovgivningen tæt og være mere traditionelle lobbyister med fokus på 'drift': "Formandskabet har fyldt meget events-baseret. Nu skal vi tilbage til noget mere drift".

Europæisering af den nationale del af DI



Et stort antal EU-beslutningstagere har været fysisk til stede i Danmark, hvilket har skabt helt nye muligheder for at sætte en dagsorden og iscenesætte danske styrkepositioner og bruge Danmark som et udstillingsvindue

Trods forklaringen om europæisering af nationale interesseorganisationer oprindeligt ikke blev vurderet relevant for DI, synes den alligevel at spille en helt central rolle. EU er kommet til at fylde langt mere i DI under formandskabet. Dette er dog ikke sket ved at DI er rykket mere til Bruxelles, men snarere at Bruxelles er rykket til Danmark. De interviewede konsulenter understreger, hvordan en stor del af formandskabets strategiske potentiale for DI har ligget nationalt i Danmark. Det skyldes, at et stort antal EU-beslutningstagere har været fysisk til stede i Danmark, hvilket har skabt helt nye muligheder for at sætte en dagsorden og iscenesætte danske styrkepositioner og bruge Danmark som et udstillingsvindue: "Og for dansk industri, der har det jo været helt tydeligt, at vi har haft mulighed for at sætte en agenda. Vi har haft mulighed for at hoste nogle store events, Copenhagen Competitiveness Summit, for eksempel".

Denne dynamik gør sig også gældende ift. adgangen til regeringen, hvor oplevelsen i Bruxelles har været mere lukket, så har der været lydhørhed i centraladministration i Danmark om EU-sager. Samtidig understreger interviewpersonerne, hvordan DI's hovedkontor i København har spillet en langt større rolle i EU-sager end tidligere. Dette betyder, at formandskabet ikke alene påvirker DI's Bruxelles- og europakontor, men også fungerer som en drivkraft for en bredere europæisering af DI som organisation i Danmark, hvor der er kommet et større fokus på EU-sager bredt set.

Formandskab og lobbyarbejde

Denne artikel bidrager til litteraturen om formandskabets magt og interesseorganisationers strategiske adfærd i forhold til denne. For at vurdere gyldigheden og rækkevidden af artiklens resultater er det nødvendigt at diskutere de empiriske fund i lyset af den kontekst, hvori de er frembragt.

Effekt af EU's lovgivningscyklus

Dansk Industri har under formandskabet i høj grad anvendt dagsordensættende strategier såsom policy-papirer, begivenheder og forskellige former for politisk iscenesættelse. Et centralt spørgsmål er dog, om denne udvikling skyldes formandskabet eller om den også kan forklares af, hvor EU befinder sig i sin lovgivningscyklus. Som en af konsulenterne fremlægger det: ”Jeg tror egentlig noget, der mere former arbejdet, er mere, hvor langt man er i kommissionens levetid. Altså, hvor man da startede op igen på ny, efter vi havde prøvet at påvirke arbejdsprogrammet, og nu begynder den reelle lovgivning så at dukke op. Det er nok mere det, der giver skiftet, ikke?”

Det danske formandskab fandt sted forholdsvis tidligt efter indsættelsen af en ny Kommission og et nyt Europa-Parlament, hvilket generelt er en periode, hvor lovgivningsmaskinen endnu ikke er fuldt aktiveret. Denne periode er typisk præget af færre konkrete lovforslag og dermed færre tekniske forhandlinger. Det kunne tale for, at DI under alle omstændigheder ville have brugt mere tid på agendasættende strategier, fordi der ikke var lige så mange tekniske detaljer at påvirke. Med dette perspektiv kan formandskabets effekt på strategivalget derfor være blevet forstærket af, hvor EU er i sin policy-cyklus.

På den anden side peger interviewpersonerne klart på, at formandskabet i sig selv har skabt et ekstraordinært fokus på netop dagsordensætning, begivenheder og fremvisning af danske virksomheder, og at denne fase nu afløses af en overgang til ”drift”. På samme tid har det danske formandskab haft nogle store sager på dagsordenen, som 2040-klimamålet, lægemiddelpakken samt omnibusserne. Policy-timing'en har derfor potentielt haft en effekt på DI's strategivalg, som kan gøre det vanskeligere entydigt at isolere formandskabets effekt fra konteksten af cyklussen. Dog synes det klart, at formandskabet har haft stor betydning for den mere dagsordensættende lobbystrategi.

DI's særlige position som stor erhvervsorganisation

Et andet forhold, der kan påvirke resultaternes generaliserbarhed, er DI's særlige position, når det gælder dansk interessevaretagelse. Som Danmarks største erhvervsorganisation har DI en tæt adgang til både centraladministrationen og en lang række nøgleaktører i Danmark og Bruxelles. De stærke personlige relationer, som flere interviewpersoner beskriver, og DI's omfattende kapacitet gør, at DI i højere grad end mange andre organisationer kan opretholde adgang, også når repræsentationen er mere lukket.

Dette rejser spørgsmålet om, hvorvidt de fundne tendenser kan siges at gælde andre nationale interesseorganisationer. Organisationer med en tilsvarende institutionel tyngde, som for eksempel Fagbevægelsens Hovedorganisation, kunne måske have oplevet lignende dynamikker, fordi den også har stærk adgang til centraladministrationen. Det er derfor sandsynligt, at resultaterne kan overføres til en lille gruppe af store og etablerede organisationer med en meget direkte adgang til embedsværket, men mindre sandsynligt for mindre interesseorganisationer, NGO'er eller aktører uden tæt tilknytning til ministerierne. Dermed må DI's privilegerede adgangsposition ses som en vigtig begrænsning for artiklens generaliserbarhed.

Mindre adgang og mere dagsordenssættende strategier

Denne artikel har undersøgt, hvordan det danske formandskab har påvirket Dansk Industris lobbystrategi og deres adgang til den danske EU-repræsentation i Bruxelles. Ved hjælp af interviews med fire konsulenter fra DI's Bruxelles-kontor viser analysen klare ændringer på begge områder. Adgangen til den danske faste repræsentation i Bruxelles er generelt er blevet mere begrænset. Repræsentationens rolle som neutral "honest broker", og den øgede arbejdsbyrde har reduceret de formelle kontaktflader. Kontakten forsvinder dog ikke helt, men foregår i højere grad uformelt og primært gennem allerede etablerede personlige relationer. Adgangen ændrer således karakter og afhænger af specifikke konsulenter og attachéer.

DI's lobbystrategi har også ændret sig til i langt højere grad at benytte dagsordenssættende strategier under formandskabet. DI har udviklet større politiske anbefalinger, afholdt begivenheder og aktivt brugt formandskabets synlighed til at fremhæve danske virksomheder og politiske prioriteter. Der har kun i begrænset omfang været tale om teknisk interessevaretagelse. Formandskabet har dermed skabt en mulighed, hvor DI i højere grad end normalt har kunnet påvirke den politiske dagsorden og udnytte at højtstående EU-beslutningstager har været på besøg i Danmark.

Artiklen viser derfor samlet, at formandskabet både indskrænker og udvider DI's muligheder for indflydelse: Adgangen til repræsentationen i Bruxelles reduceres, men samtidig opstår et større spillerum for agendasættende aktiviteter særligt i Danmark. Artiklen indikerer, at formandskabet giver reel magt, som nationale interesseorganisationer søger at udnytte. Resultaterne af denne artikel skal dog ses i lyset af EU's policy-cyklus samt DI's store størrelse.

Referencer

- Cross, James P. og Austè Vaznonnyè (2020), "Can we do what we say we will do? Issue salience, government effectiveness, and the legislative efficiency of Council Presidencies", *European Union Politics*, 21(4): 657-79.
- Danish-Presidency (2025), "Mødelokationer i Danmark", <https://danish-presidency.consilium.europa.eu/da/formandskabet/moedelokationer-i-danmark/>
- Dansk-Industri (2025), "DI i Bruxelles", www.danskindustri.dk/om-di/hvad-er-di/dis-internationale-samarbejder/bruxelles/

- EU-Rådet (2025), "Formandskabet for EU-Rådet", www.consilium.europa.eu/da/council-eu/presidency-council-eu/
- Europa-Parlamentet (2025), "Den almindelige lovgivningsprocedure" www.europarl.europa.eu/infographic/legislative-procedure/index_da.html
- Guisen, Philippe van (2019), "The Trio Presidency and the Efficiency of Council Decision-Making: An Empirical Study," *Journal of Common Market Studies*, 57(4): 692–709.
- Harwood, Mark (2024), "The continuing significance of the council of the EU presidency for small states: agenda setting or painting-by-numbers?" *Journal of Contemporary European Studies*, 33(3): 719–733.
- Hollman, Michelle og Zuzana Murdoch (2018), "Lobbying cycles in Brussels: Evidence from the rotating presidency of the Council of the European Union.", *European Union Politics*, 19(4): 597–616.
- Tallberg, Jonas (2003), "The agenda-shaping powers of the Council Presidency", i H. Wallace, M. A. Pollack og R. O. Keohane, red., *the state of the European Union: Vol. 6. Law, politics, and society*, Oxford: Oxford University Press, pp. 18–47.
- Vaznonytè, Austè (2020), "The rotating Presidency of the Council of the EU – Still an agenda-setter?" *European Union Politics*, 21(3): 497–518.

Brugen af nudging-værktøjer ved udformningen af lovgivning og anden offentlig regulering

Økonomi & Politik - tradition og fornyelse

Artiklen undersøger, hvordan offentlige myndigheder kan styrke offentligretlig regulerings gennemslagskraft ved at inddrage adfærdsindsigter under selve udformningen af regulering. Artiklen peger på, at myndigheder typisk tager udgangspunkt i, at borgerne handler rationelt, samtidig med at forskning har påvist, at menneskelig adfærd i vidt omfang formes af irrationelle elementer såsom vaner og kognitive begrænsninger. Udenlandske erfaringer

viser, at myndighederne ofte kan opnå en markant bedre gennemslagskraft af ny regulering, hvis de tager udgangspunkt i borgernes faktiske (irrationelle) ageren under udformningen. Gennem den såkaldte LIST-model viser artiklen, hvordan myndighederne rent praktisk kan inddrage adfærdsindsigter. Endelig behandles perspektiverne ved, at danske myndigheder systematisk inddrager adfærdsindsigter under udformningen af offentligretlig regulering.

Brugen af adfærdsindsigter i centraladministrationen

I begyndelsen af 1970'erne begyndte adfærdsvidenskabelige forskere at tilbagevise de ellers dengang faste antagelser om, at mennesker er fuldt ud rationelle beslutningstagere. Således påviste disse forskere, at menneskelig adfærd i stedet i vidt omfang formes af kognitive begrænsninger, sociale normer og følelsesmæssige faktorer. Denne nye forståelse, der betegnes ”den adfærdsvidenskabelige vending”, åbnede op for nye måder at forstå og påvirke adfærd på – ikke mindst gennem udviklingen af adfærdsbaserede, politiske værktøjer.

Mens den adfærdsvidenskabelige vending udgjorde et paradigmeskifte blandt økonomer og politologer, har vendingen hidtil kun haft ganske begrænset betydning blandt jurister. Dog er der i USA en gruppe retsvidenskabelige forskere, som under betegnelsen ”behavioural law and economics” undersøger, hvorledes adfærdsfaktorer og biases påvirker borgernes handlinger i forskellige retlige situationer (såkaldte adfærdsindsigter). Og i Storbritannien inddrager myndighederne i dag systematisk adfærdsindsigter, når de udformer ny regulering.

➤ **Mens den adfærdsvidenskabelige vending udgjorde et paradigmeskifte blandt økonomer og politologer, har vendingen hidtil kun haft ganske begrænset betydning blandt jurister**

I Danmark forekommer det imidlertid kun ganske sjældent, at myndighederne inddrager adfærdsindsigter, når de udformer regulering. Men også hos os er der dog enkeltstående eksempler på, at man med held har inddraget adfærdsindsigter. En fin illustration er Dagpengekommissionens samlede an-

MORTEN BROBERG

Professor,
Københavns Universitet,
Det Juridiske Fakultet,
morten.broberg@jur.ku.dk

befalinger (2015), som direkte henviser til værdien af at inddrage adfærdsindsigter.¹ Endvidere forekommer en systematisk inddragelse af adfærdsindsigter under udformningen af offentligretlig regulering to steder i den danske centraladministration. Nemlig hos Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og hos Erhvervsstyrelsen.

Nedenfor indledes med nogle afklarende observationer omkring brugen af adfærdsindsigter i forbindelse med udformningen af offentligretlig regulering. Derefter vises, hvorledes det er muligt at inddrage adfærdsindsigter i forbindelse med udformningen af ny regulering – og derigennem sikre reguleringen bedre gennemslagskraft. Denne præsentation er baseret på den britiske LIST-model, og præsentationen understøttes af danske og udenlandske eksempler, som viser, hvorledes det er muligt at gå fra teori til praksis. Artiklen rundes af med at pege på de videre perspektiver ved inddragelse af adfærdsindsigter under udformningen af ny regulering.

Behavioural Law and Economics og udformningen af regulering – centrale observationer

Betegnelserne "nudging" og "adfærdsindsigter"

Omkring årtusindskiftet arbejdede økonomen Richard Thaler og juristen Cass Sunstein på en bog med arbejdstitlen "Libertarian Paternalism". Deres udgangspunkt var, at borgerne ofte træffer valg, som ikke er i deres egen bedste interesse. Thaler og Sunstein ville derfor vise, hvorledes man ved at bruge adfærdsindsigter kan puffe borgerne til at træffe valg, der er bedst for dem selv; altså "libertarian paternalism". Men da de to forfattere forelagde manuskriptet for en forlægger, fik de at vide, at den påtænkte titel ikke just ville gøre bogen til en bestseller. Og når nu bogen handlede om at puffe – på engelsk "to nudge" – borgerne til at gøre det rigtige, burde de i stedet kalde den "Nudge". Bogen endte med at hedde "Nudge – Improving decisions about health, wealth and happiness" (Thaler og Sunstein, 2009). Og den blev en international bestseller, som har været afgørende for udbredelsen af brugen af "nudging".²

Som anført fokuserede Thaler og Sunstein på, hvorledes man kan fremme, at borgerne handler i deres egen bedste interesse; såsom at spise sundt eller oprette en pensionsopsparing. Imidlertid er brugen af adfærdsindsigter i forbindelse med regulering relevant, *både* når der er tale om tiltag, der er i borgerens egen interesse, og når dette ikke er tilfældet. Når myndighederne eksempelvis anvender adfærdsindsigter til at fremme overholdelsen af farthastighederne, sikre bedre affaldssortering eller fremme rettidig betaling af skat, sker det jo som udgangspunkt i samfundets (og ikke i den enkelte borgers) interesse. For nogle omfatter begrebet "nudging" alene de situationer, hvor tiltaget er i borgerens egen interesse. For andre omfatter begrebet enhver brug af adfærdsindsigter for at fremme et givent formål. Denne tvetydighed er blevet påpeget og afklaret af bl.a. Guldborg Hansen (2016) hhv. Guldborg Hansen og Maaløe Jepsen (2013).

I dag er begrebet ”nudging” gledet ind i hverdags sproget, hvilket er årsagen til, at det indgår i titlen på denne artikel. Men den just anførte tvetydighed har medført, at ”nudging” i faglitteraturen er blevet erstattet af begrebet ”adfærdsindsigter”. Sidstnævnte begreb er den direkte oversættelse af det engelske ”behavioural insights”, som i første række er blevet udbredt af britiske Behavioural Insights Team (BIT). BIT er et London-baseret, internationalt konsulenthus, der rådgiver regeringer, virksomheder og interesseorganisationer i brugen af netop adfærdsindsigter – og som har udviklet sig til en mastodont på området. Michael Hallsworth og Elspeth Kirkman, der begge indtager fremtrædende stillinger hos BIT, har i deres bog ”Behavioral Insights” givet følgende definition af adfærdsindsigter (2020: 21):



Adfærdsindsigtsmetoden anvender beviser for de bevidste såvel som de ubevidste drivkræfter, der ligger bag menneskelig adfærd, til at løse praktiske problemer (oversat af forfatter)

Som det ses, er denne definition ganske neutral f.s.v.a. spørgsmålet om, hvorledes anvendelsen af adfærdsindsigter påvirker de berørte borgere.

Fokuspunkter ved inddragelse af adfærdsindsigter

Når en myndighed inddrager adfærdsindsigter i forbindelse med udformningen af ny regulering, skal myndigheden være særligt opmærksom på forhold.

For det første skal myndigheden både stille og besvare følgende to spørgsmål, som forekommer simple, men sjældent er det:

- (1) Hvad er den ønskede adfærd?
- (2) Hvordan fremmes denne adfærd?

Desværre er det utroligt nemt at finde eksempler på reguleringstiltag, hvor disse to spørgsmål næppe er blevet stillet og besvaret. En god illustration er den danske Varmepumpepuljeordning, hvor staten årligt anvender over 100 millioner kroner på at fremme, at danskerne skifter fra opvarmning af boliger ved olie eller naturgas til opvarmning ved bæredygtige varmepumper. Puljen er således ikke tænkt som en belønning til de danskere, der under alle omstændigheder vil skifte til varmepumpe, men derimod som et middel til at få danskere, der ellers ikke vil skifte, til alligevel at gøre dette. Den ønskede adfærd er følgelig klar. Det opfølgende spørgsmål indebærer, at man må afklare årsagerne til, at disse borgere ikke skifter af sig selv – og derefter adressere disse årsager. Ulykkeligvis er ordningen i stedet udformet således, at den ganske sikkert altovervejende giver støtte til borgere, som også uden økonomisk støtte havde valgt at skifte til varmepumpe. De betragtelige støttebeløb, som årligt udbetales fra Varmepumpepuljen, har derfor temmelig sikkert kun haft ganske marginal betydning for udbredelsen af varmepumper i Danmark.

For det andet skal den regeludstedende myndighed være opmærksom på, at brugen af adfærdsindsigter ofte vil indebære, at de forskellige mulige løsninger bør underkastes forudgående test, inden de eventuelt gennemføres. Årsagen er, at det kan være særdeles svært at forudsige, om et adfærdsindsigtsbaseret tiltag har de tilsigtede konsekvenser. Dette står i kontrast til klassiske reguleringstiltag såsom forbud og afgifter.

Ofte er adfærdsindsigtsbaserede tiltag ganske sofistikerede. Og der er talrige eksempler på, at tiltagene har vist sig ikke at have den ønskede gennemslagskraft – eller ligefrem har virket modsat det ønskede. Et eksempel på sidstnævnte er et (britisk) krav om, at visse finansielle tjenester skulle påføres grundige advarsler, så køberne (forbrugerne) blev gjort opmærksomme på væsentlige risici forbundet med disse tjenester. Imidlertid viste det sig, at disse advarsler gav forbrugerne det fejlagtige indtryk, at myndighederne havde ”kontrolleret” tjenesterne, således at de kunne anses for ”sikre”. Advarslerne førte med andre ord til det fuldkomne modsatte resultat af det, som lovgiver ønskede at opnå (Halpern, 2019: 177).

LIST-modellen?

Hvorfor LIST-modellen?

Moderne adfærdsvidenskab bygger på en række komplementære teorier. Mens adfærdsvidenskabelige forskere ofte arbejder inden for en eller få teoretiske rammer, vil praktikere typisk fokusere på, hvordan teorierne samlet set kan omdannes til en praktisk anvendelig ”værktøjskasse”.

Der findes flere sådanne adfærdsindsigtsbaserede værktøjskasser, der er egnede ved udformningen af ny regulering. Blandt de mest kendte er Guldborg Hansens ABCD-værktøj (OECD, 2019; Broberg og Guldborg-Hansen, 2025), Vlaev og Dolans (2009) SNAP-model, MINDSPACE-modellen udviklet af Institute for Government (u.å.). Og EAST-modellen udviklet af BIT (2024), og som på dansk går under akronymet LIST.

BIT har udviklet LIST-modellen med henblik på at præsentere brugen af adfærdsindsigter over for myndigheder. Og da BIT samtidig er en international mastodont på området for brug af adfærdsindsigter i forbindelse med udvikling af offentligretlig regulering, findes der et omfattende katalog af cases, som passer ind i LIST-strukturen. LIST-modellens pædagogiske styrke er dog samtidig dens akilleshæl; således er den så simpel, at der er vigtige områder af adfærdsvidenskaben, den ikke dækker. BIT (2024: 2) beskriver modellen på følgende måde:

“[LIST] er en enkel og pragmatisk ramme for praktikere, og denne enkelhed synes at have været en styrke. Den fungerer fortsat som et referencpunkt for vores projekter; ...; og den kan formidle de grundlæggende principper for adfærdsindsigter på få minutter” (oversat af forfatter).

I denne artikel vejer LIST-modellens pædagogiske styrker klart tungere end de anførte mangler. Nedenfor præsenteres derfor de fire delvist overlappende komponenter, som modellen er baseret på: Gør det *let*, *indbydende* og *socialt*, og find det rette *tidspunkt*.

Let



Krav om, at borgerne skal handle udgør "friktion" – og selv minimal friktion har ofte stor betydning

Friktion er afgørende. Mennesker er langt mere tilbøjelige til at "gøre noget", der kræver ingen eller kun en begrænset indsats, frem for noget, som kræver en større indsats. Som myndighed skal man derfor være sig bevidst, at hvis man forudsætter, at borgerne skal handle aktivt, da vil det i sig selv få betydning for, hvorledes borgerne agerer. Krav om, at borgerne skal handle udgør således "friktion" – og selv minimal friktion har ofte stor betydning.

I bogen "Nudge" er Thaler og Sunstein særligt interesserede i at afklare, hvordan man får amerikanske arbejdstagere til at tegne (frivillige) pensionsordninger. En central pointe er, at det er afgørende, om en arbejdstager aktivt skal tilmelde sig en sådan ordning (friktion for at blive omfattet af ordningen) eller aktivt skal framelde sig ordningen (friktion for at forlade ordningen). For at illustrere dette giver de to forfattere følgende eksempel hentet i Storbritannien (2009: 117):

"Der findes naturligvis situationer – eksempelvis blandt yngre arbejdstagere med presserende økonomiske behov – hvor det kan være rationelt at afstå fra medlemskab af en pensionsordning, selv i tilfælde hvor arbejdsgiveren yder et bidrag dertil. Men i mange tilfælde vil undladelsen af at indtræde ganske enkelt være en fejltagelse. Et ekstremt eksempel stammer fra Storbritannien, hvor visse ydelsesdefinerede pensionsordninger ikke kræver medarbejderbidrag, men i stedet er fuldt ud finansieret af arbejdsgiveren. Det er dog et krav, at medarbejderen aktivt tilmelder sig ordningen. Data fra 25 sådanne ordninger viser, at kun omtrent halvdelen af de berettigede ansatte (51 procent) faktisk tilmeldte sig. Dette svarer til ikke at gide modtage sin lønudbetaling" (oversat af forfatter).

Friktion er utvivlsomt den faktor, som i praksis spiller den største rolle for, hvilken gennemslagskraft ny regulering opnår. Derfor er det afgørende, at man som embedsmand ved udformning af regulering træder ud af rollen som rationel og veloplyst borger, og i stedet søger at afklare, hvorledes den påtænkte regulering *reelt* vil fremstå fra borgernes perspektiv. Det er herved væsentligt, at det valg, som borgerne vil opfatte som lettest, så vidt muligt bør stemme overens med både individuelle og samfundsmæssige interesser. Myndighederne bør særligt have sig tre aspekter for øje: (1) brugen af standardindstillinger (defaults), (2) betydningen af praktiske og kognitive barrierer og (3) udformning af kommunikationen.

Friktion er utvivlsomt den faktor, som i praksis spiller den største rolle for, hvilken gennemslagskraft ny regulering opnår

Standardindstillinger (defaults). Vi støder konstant på standardindstillinger. Tænk blot på, hvorledes en ny mobiltelefon kan tilpasses individuelt – men som udgangspunkt er proppet med standardindstillinger. Eller overvej, hvorledes IT-afdelingen på en arbejdsplads kan skære mærkbart ned på papirforbruget ved blot at ændre fællesprinterens standardindstillinger fra enkeltsidet til dobbeltsidet udskrivning (Rutgers, Office of Information Technology 2013; Egebark og Ekström 2013).

Også lovgivningen er fuld af standardindstillinger. I Danmark er det mest kendte eksempel registrering som organdonor. I lande, hvor lovgivningen fastlægger, at borgerne som udgangspunkt er organdonor (fravalgsordning), er registreringsprocenten markant højere end i lande, hvor lovgivningen som udgangspunkt fastlægger, at borgerne aktivt skal tilmelde sig for at blive organdonorer (tilvalgsordning) (Albertsen, 2020: 60).³ Der findes talrige eksempler på bevidst brug af standardindstillinger til at nå et bestemt resultat. Et illustrativt sådant stammer fra Schweiz, hvor forskere undersøgte, hvorledes aftagere af elektricitet reagerer, hvis de får præsenteret vedvarende energi som standardvalget. Før denne ændring var andelen, som aftog vedvarende energi, mellem 0,7 pct. og 3 pct. Efter ændringen steg andelen umiddelbart markant – til mellem 77 pct. og 84,7 pct. Og ændringen viste sig at være stabil flere år efter (Liebe o.a., 2021).

Når en myndighed udformer ny regulering, er det således vigtigt at være særdeles opmærksom på de standardindstillinger, som indlægges i reguleringen.

Praktiske og kognitive barrierer. Fitnesscentre, streamingtjenester og andre virksomheder, der tilbyder abonnementer, ved, at når først en forbruger har oprettet sig med løbende, automatisk betaling, da fortsætter abonnementsbetalingerne ofte længe efter, at forbrugeren er holdt op med at gøre brug af den købte ydelse. Og det på trods af, at det typisk kun kræver en begrænset indsats at opsige abonnementet.

Helt grundlæggende gælder, at selv en minimal barriere (friktion) kan have uforholdsmæssigt store konsekvenser. Det er netop det, som vises i eksemplet, hvor visse arbejdstagere i Storbritannien kunne få en højere pension – men hvor de aktivt skulle tilmelde sig (friktion), hvorfor kun omkring halvdelen af de berettigede meldte sig til.

Helt grundlæggende gælder, at selv en minimal barriere (friktion) kan have uforholdsmæssigt store konsekvenser

Eftersom selv ganske små praktiske og kognitive barrierer kan have så vidtrækkende konsekvenser, er det vigtigt, at myndighederne i forbindelse med udformning af ny regulering, der har til formål at fremme bestemte adfærds-

mønstre blandt (visse) borgere, identificerer alle relevante praktiske og kognitive barrierer (friktion); herunder også barrierer, der for den veloplyste og rationelle embedsmand kan synes ubetydelige. Når man som embedsmand skal udforme ny regulering, må man således anskue den påtænkte regulering fra de berørte borgeres perspektiv. Det er herved en reel udfordring, at de borgere, som bliver berørt af ny regulering, kun sjældent er en homogen gruppe. Ved kortlægningen af relevante barrierer, vil embedsmændene derfor jævnlige stå over for ganske forskelligartede barrierer.

➤➤ **Eftersom selv ganske små praktiske og kognitive barrierer kan have så vidtrækkende konsekvenser, er det vigtigt, at myndighederne i forbindelse med udformning af ny regulering, der har til formål at fremme bestemte adfærdsmønstre blandt (visse) borgere, identificerer alle relevante praktiske og kognitive barrierer (friktion); herunder også barrierer, der for den veloplyste og rationelle embedsmand kan synes ubetydelige**

Ofte er situationen den, at en myndighed under udformningen af ny regulering ikke har været opmærksom på, at borgerne kommer til at stå over for praktiske eller kognitive barrierer (friktion), som modarbejder den ønskede adfærd. Imidlertid kan friktion også bruges som et værktøj til at fremme en bestemt adfærd. Eksempelvis indførte Danmark i 2015 krav om, at nummerplader på biler skal fæstnes med to skruer (se nu bekendtgørelse nr. 663 af 10/06/2025, § 70, stk. 3). Efter indførelsen af dette krav er antallet af nummerpladetyverier faldet til ca. en fjerdedel (Wendt Jensen, 2023).

➤➤ **Imidlertid kan friktion også bruges som et værktøj til at fremme en bestemt adfærd**

Et andet eksempel på, at danske myndigheder har gjort aktiv brug af friktion for at fremme en bestemt adfærd, relaterer sig til de såkaldte kviklån. De relevante myndigheder konstaterede således, at kviklån ofte blev optaget af unge mennesker med henblik på køb af visse forbrugsgoder (mobiltelefon etc.). Lånesummen var begrænset (typisk 2.000-5.000 kroner), løbetiden var kort (typisk 1 måned). Og omkostningerne for låntagere enorme (ofte var årsomkostningerne i procent (ÅOP) på 700-800 pct.). Det kan ikke overraske, at mange låntagere efterfølgende fortrød det meget dyre lån. De danske myndigheder indførte derfor en smule friktion. Pr. 1. januar 2017 skulle långiverne således respektere en obligatorisk "cool-down periode" på 48 timer på lån med op til tre måneders løbetid, inden lånet blev udbetalt. Dette gav låntageren anledning til at overveje de samlede, monumentale omkostninger ved lånet – uden samtidig at lade sig rive med af begejstringen over det ny forbrugsgode. Cool-down-perioden virkede så godt, at de daværende udbydere af enmånedslån generelt øgede løbetiden på deres lån til over tre måneder netop for at

undgå “cool-down-perioden”. Samtidig faldt ÅOP markant (typisk til 150-300 pct.) (Erhvervsministeriet, 2022: 17 f.).

Endelig fortjener et – særdeles livsbekræftende – eksempel omtale. De danske myndigheder har nemlig indført krav om, at supermarkeder kun må sælge én pakke smertestillende medicin pr. handel. Hensigten er at begrænse antallet af selvmordsforsøg under anvendelse af paracetamol – og det har virket. Efter indførelse af tiltaget, er der blevet konstateret et målbart fald i denne type selvmordsforsøg (Morthorst o.a., 2020).

Kommunikationen skal være enkel og let tilgængelig. De klassiske offentligt-retlige virkemidler er forbud, påbud og økonomiske incitamenter. Offentlige myndigheder anvender imidlertid ofte også kommunikation af information, når de forsøger at fremme en bestemt adfærd blandt borgerne. Det er herved afgørende, at denne information kommunikeres på en måde, der er lettilgængelig for borgerne.

Lange og grundige rapporter, der indeholder alle relevante oplysninger, giver naturligvis de borgere, som læser dem, et solidt grundlag at handle ud fra. Imidlertid viser al erfaring, at en teksts længde og detaljeringsgrad er omvendt proportional med antallet af læsere.

Nøglen til effektiv kommunikation ligger således i enkelhed og tilgængelighed. Et flot eksempel på dette er EU’s energimærkningsordning for husholdningsapparater rettet mod forbrugerne. Ordningen baserer sig ikke på lange, tekniske rapporter men derimod på en simpel skala, der går fra A til G, og som suppleres af farver (hvor A er grøn). Den simple skala gør det nemt at sammenholde energieffektiviteten på ligeartede produkter (forordning 2017/1369).

Indbydende

LIST-modellens anden komponent – indbydende – dækker over, at fremtoning kan have afgørende betydning for, hvorledes vi mennesker reagerer. Eksempelvis er det velkendt, at man nemmere opnår opmærksomhed fra en adressat, hvis man sørger for, at adressere meddelelsen personligt (“Kære Martin”) frem for at lade meddelelsen være generisk adresseret (“Til rette vedkommende”). Tilsvarende har et budskabs rammesætning stor betydning for modtagerens afkodning deraf. Eksempelvis reagerer de fleste mere positivt, hvis overlevelseschancerne forbundet med en medicinsk behandling præsenteres som muligheden for at overleve frem for muligheden for at dø: Strålebehandling 80 pct. chance for at overleve. Kemoterapi 20 pct. risiko for at dø. I BITs LIST-model omfatter ”indbydende-komponenten” også målrettede incitamenter. Typisk er der tale om, at myndighederne pålægger afgifter eller giver tilskud; men i LIST-modellen vil brugen af disse incitamenter ofte være ganske sofistikeret – som det vil blive påvist nedenfor i dette afsnit.

Et dansk eksempel på anvendelse af ”indbydende-komponenten” er den aftale, som regeringen i 2025 har indgået med detailhandlen om placeringen af alkoholholdige drikkevarer (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2025). Af-

talen indeholder fire konkrete initiativer om, hvor sådanne drikkevarer ikke må placeres i butikkerne. Hensigten med aftalen er at placere alkohol mindre attraktivt i butikkerne – og dermed mindske salget. Tilsvarende initiativer kendes fra tobaksområdet (lovbekendtgørelse nr. 586 af 26. marts 2021), ligesom Storbritannien i 2021 indførte regulering af bl.a., hvor usunde fødevarer (HFSS – High in Fat, Sugar and Salt) må placeres i butikker (The Food (Promotion and Placement) (England) Regulations 2021).

Indbydende-elementet indebærer også, at myndighederne ved udformning af ny regulering bør overveje, hvorledes man sikrer, at borgerne retter deres opmærksomhed mod et givent forhold. Ofte er det relevant at tænke helt lavpraktisk i denne sammenhæng. Hvis myndighederne for eksempel ønsker at fremme bæredygtighed på et givent område, bør de overveje at stille krav om, at alternative løsninger inden for det pågældende område rangordnes, således at den mest bæredygtige løsning fremhæves.

Som anført omfatter indbydende-komponenten også incitament; typisk i form af subsidier og afgifter. Den faktiske virkning af et sådant incitament afhænger af den konkrete udformning. BIT (2024: 22-23) giver som eksempel den britiske The Soft Drinks Industry Levy Regulations 2018, som havde til formål at nedbringe sukkerindtaget i den britiske befolkning ved at pålægge britiske sukkerholdige læskedrikke afgift. Men hvor man normalt ville rette afgiften mod forbrugerne med henblik på at ændre disses adfærd, valgte de britiske myndigheder (med bistand fra BIT) at udforme afgiften således, at den i stedet ville ændre producenterens adfærd. Således valgte man en model, der indebar, at jo højere sukkerindhold, jo højere afgift. Samtidig gav man producenterne passende med tid til at ændre deres produkter under hensyntagen til den nye afgift i stedet for blot at vælte afgiften over på forbrugerne. På denne måde tilskyndede de britiske regler producenterne til at ændre deres produkter, så de indeholdt mindre sukker. Resultatet blev, at sukkerindholdet i læskedrikke i Storbritannien faldt med 46 pct. mellem 2015 og 2020. Med andre ord lykkedes det de britiske myndigheder gennem en omhyggelig udformning af incitamentsstrukturen at lade de britiske forbrugere opretholde deres forbrug af læskedrikke og samtidig reducere deres sukkerindtag meget betragteligt.

Ovenfor er anført, at der ved anvendelse af adfærdsindsigter under udformning af regulering ofte er et særligt behov for at teste den/de påtænkte løsningsmodeller. Dette gælder også, hvor myndighederne søger at fremme en given adfærd gennem økonomiske incitament. For eksempel er bloddonorer, besøgsvenner på plejehjem og borgere, der driver lektiecaféer i udsatte boligområder, typisk motiveret af altruisme. Som myndighed skal man derfor være påpasselig med at anvende økonomiske incitament på disse områder. Risikoen er, at disse uegennyttige borgeres motivation bliver undergrævet. Hvis man eksempelvis til bloddonorer, der hidtil har givet blod gratis, indfører en kompensation på 50 kroner for hver bloddonation, kan dette nemt (og med rette) blive opfattet som en devaluering af den enkelte donors bidrag –

med negative følger for viljen til at fortsætte som donor. Danske myndigheder er dog generelt opmærksomme på dette, således at man typisk anerkender borgernes uegennyttige indsats gennem andre virkemidler end økonomiske incitamenter.

Social

”Social” – den tredje komponent i LIST-modellen – angår det forhold, at frygten for at ”skille sig ud” og frygten for at blive opdaget, mens man ”gør noget forkert”, er stærke adfærdsmæssige drivkræfter. De fleste borgere ønsker at følge normerne. Derfor er det et stærkt virkemiddel, hvis myndighederne kan overbevise borgerne om, at en given adfærd er ”den normale”. Hvis de danske myndigheder ønsker at fremme overgangen fra fossilbiler til elbiler, kan de oplyse borgerne om fordelene ved elbiler, og de kan gøre det økonomisk attraktivt at købe elbil. Under normale omstændigheder vil begge disse tiltag fremme salget af elbiler. Men derudover kan myndighederne også gøre tydeligt opmærksom på, at omtrent to ud af tre, der køber ny bil i Danmark, vælger en elbil (Vejdirektoratet, 2025). Øget bevidsthed blandt borgerne om, at det ”normale” i dag er at købe elbil, mens det er et svindende mindretal, der køber fossilbiler, er i sig selv fremmende for overgangen til elbiler.

Et ofte overset aspekt af social-komponenten er, at myndighederne under normale omstændigheder alene bør fremhæve normer eller adfærd, som ønskes fremmet. Det forekommer imidlertid regelmæssigt, at myndighederne fremhæver normer eller adfærd, som man netop ønsker at gøre op med. Socialpsykologen Robert Cialdini har påpeget, at der herved opstår risiko for en legitimering af den uønskede adfærd/de uønskede normer. Det, som han har kaldt ”the big mistake” (Halpern, 2015). Hvis myndighederne eksempelvis ønsker at bekæmpe vold i nattelivet gennem en kampagne, der påpeger, at alt for mange unge bærer kniv, når de går i byen, risikerer de herigennem at normalisere den adfærd (at tage kniv med, når man går i byen), som kampagnen ellers skal bekæmpe. Risikoen er således, at flere – ikke færre – unge vælger at bære kniv i nattelivet.

Tid

LIST-modellens fjerde komponent – tid – omfatter to ganske forskellige dimensioner: (i) tidspunktet, hvor en adfærdsmæssig intervention foretages. Det kan være tidspunktet på dagen, ugen eller året. Og det kan være i forbindelse med vigtige livsbegivenheder; og (ii) den måde, hvorpå individer reagerer, når noget sker i nutiden eller først en gang i fremtiden.

For så vidt angår den første tidsmæssige dimension, bør en myndighed ved udformningen af regulering både overveje, *hvad* der skal kommunikeres til borgerne, og *hvornår* borgerne skal modtage budskabet.

Når myndighederne for eksempel kræver, at der ved selve indgangen til en byggeplads opsættes påbud om, at bygningsarbejderne skal bære sikkerhedsudstyr (hjelm, sikkerhedssko etc.), overser man, at sikkerhedsudstyret nor-

malt påføres dér, hvor bygningsarbejderne klæder om. På store byggepladser kan der være ganske langt mellem indgang og omklædning – hvilket mindsker villigheden til at vende om for en bygningsarbejder, der f.eks. har glemt at tage sikkerhedssko på. I praksis løser store, private entreprenører problemet ved at opsætte tjeklister, som bygningsarbejderne skal gennemgå, inden de forlader omklædningen (men det burde selvfølgelig være selve den offentlige regulering, der fastlagde denne løsning).

Tilsvarende udsender hospitaler, læger og tandlæger ofte en påmindelses-SMS, kort før en borger har en konsultation. Formålet er at nedbringe antallet af uvarslede udeblivelser. En undersøgelse af, hvorledes danske bloddonorer reagerer på SMS-notifikationer, har vist, at ikke blot har selve udsendelsen af påmindelsen betydning. Også det konkrete tidspunkt på dagen, hvor påmindelsen udsendes, har betydning for fremmødet (Fosgaard o.a., 2020).



I almindelighed gælder, at borgerne er særligt åbne over for at ændre vaner, i forbindelse med store livsbegivenheder såsom ægteskab, forældreskab, dødsfald og de allerede omtalte skift af bopæl og job

Som allerede anført er borgerne generelt mere åbne over for at ændre adfærd, hvis de samtidig gennemgår en større livsbegivenhed. Hvis man vil have borgerne til at anvende offentlig transport frem for personbil, når de pendler til og fra arbejde, er succesraten generelt væsentligt højere, såfremt budskabet rammer i forbindelse med enten bolig- eller jobskifte. Det tidsmæssige vindue har dog ofte en meget begrænset varighed; har borgeren først pendlet i bil til et nyt job i få uger, vil det hyppigt være svært at få ændret vanen. I almindelighed gælder, at borgerne er særligt åbne over for at ændre vaner i forbindelse med store livsbegivenheder såsom ægteskab, forældreskab, dødsfald og de allerede omtalte skift af bopæl og job. Men også mindre livsomvæltende begivenheder øger villigheden til at ændre vaner relateret til den pågældende begivenhed. Det kan være ombygning af hus (skifte af opvarmningsform) eller skift fra benzinbil til elbil (skifte af bilforsikring) (Wendt Jensen, 2025).

Megen regulering indebærer, at borgerne skal handle inden for nærmere afgrænsede tidsrum. Gør de ikke det, kan det afstedkomme negative konsekvenser – f.eks. tab af rettigheder. En del – særligt nyere – regulering indeholder tiltag, som skal sikre, at borgerne bliver opmærksomme på behovet for at handle rettidigt. Men megen regulering overlader det dog fortsat til borgeren selv at være opmærksom på dette, hvilket særligt er en udfordring for ressourcetsvage borgere.

Et eksempel på, at lovgiver har gennemtænkt, hvornår et budskab skal kommunikeres til de berørte borgere, er EU's ”Denied-boarding-forordning” (forordning 261/2004). Forordningen tillægger flypassagerer en række præcise rettigheder i de situationer, hvor passagerne udsættes for aflysning, forsin-

kelse eller afvisning ved boarding. Forordningens faktiske gennemslagskraft afhænger i vidt omfang af, at de berørte passagerer bliver gjort bevidste om deres rettigheder, når en af de situationer, som forordningen regulerer, opstår. Derfor fastlægger forordningen i artikel 14, hvornår og hvordan luftfartsselskaberne skal informere passagererne.

Et vigtigt aspekt af LIST-modellens tidsmæssige komponent er, at det ofte er mere effektivt at forebygge, at en borger udvikler dårlige vaner frem for efterfølgende at søge at få borgeren til at bryde med allerede etablerede dårlige vaner. Også her er det vigtigt, at den myndighed, som udformer reguleringen, anskuer situationen fra borgerens synsvinkel. Eksempelvis gælder, at små iværksættere i den indledende fase af opbygningen af deres nye virksomhed ganske naturligt fokuserer på at få virksomheden etableret. Dette giver dog risiko for, at iværksætteren utilsigtet forsømmer overholdelsen af f.eks. skatte- og momsregler. Udfordringen er, at hvis sådan manglende overholdelse af skatte- og momsreglerne bliver en vane, da bliver det sidenhen væsentligt sværere at få iværksætteren til automatisk at overholde reglerne. Derfor giver det ofte god mening, såfremt myndighederne – endnu inden de dårlige vaner er blevet fasttømrede – gør en særlig indsats for at imødegå disse vaner; eksempelvis ved at myndighederne i den første tid efter virksomhedsetableringen bistår iværksættere med at betale moms og skat.



Det er ofte mere effektivt at forebygge, at en borger udvikler dårlige vaner frem for efterfølgende at søge at få borgeren til at bryde med allerede etablerede dårlige vaner

Som anført omfatter LIST-modellens tidsmæssige komponent to ganske forskellige dimensioner. Den anden dimension afspejler, at vi mennesker har en forkærlighed for øjeblikkelige resultater – og at vi generelt er rigtig dårlige til reelt at forstå forhold, der ligger ude i fremtiden. Således motiveres de fleste mennesker mere af kortsigtede belønninger (eller tab) end af langsigtede fordele (eller tab). Som myndighed er det vigtigt at være opmærksom på dette. Oversees forholdet, kan det undergrave en myndigheds regulering. Men er myndigheden opmærksom derpå, kan det i høj grad styrke reguleringens gennemslagskraft. Helt lavpraktisk bør man ved udformningen af ny regulering søge at tilbyde *umiddelbare belønninger* for ønsket adfærd og søge at pålægge *umiddelbare omkostninger* for uønsket ditto.

Perspektiver for inddragelse af adfærdsindsigter under udformningen af regulering

➤ Ved at inddrage adfærdsindsigter under udformningen af ny regulering, vil en myndighed ofte være i stand til at give denne regulering en markant større gennemslagskraft, sammenholdt med den situation, hvor adfærdsindsigter ikke inddrages

Adfærdsvidenskaberne har i dag opbygget en omfattende og velunderbygget viden, som i høj grad er direkte relevant for udformningen af ny regulering. Selv om denne artikel alene fremlægger et begrænset udsnit af denne viden, bør pointen være klar: Ved at inddrage adfærdsindsigter under udformningen af ny regulering, vil en myndighed ofte være i stand til at give denne regulering en markant større gennemslagskraft, sammenholdt med den situation, hvor adfærdsindsigter ikke inddrages.

Mens det ved britiske myndigheder i dag er ganske sædvanligt at inddrage adfærdsindsigter i forbindelse med udformning af ny regulering, er det samme på ingen måde tilfældet i Danmark. Der er dog to undtagelser: dels Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, dels Erhvervsstyrelsen, som begge har gjort sig erfaringer med systematisk inddragelse af adfærdsindsigter på denne vis. Denne forfatter ser meget gerne en udbredelse af den viden og de erfaringer, som således allerede findes i den danske centraladministration. Samtidig må det dog erkendes, at en sådan udbredelse står over for mindst tre praktiske udfordringer.

Først og fremmest kræver inddragelse af adfærdsindsigter en kulturændring i embedsværket. Embedsmændene i departementer og styrelser har indgående kendskab til, hvordan man anvender klassiske reguleringsinstrumenter i form af forbud, påbud og økonomiske incitamenter. Heroverfor står, at de hverken har erfaring med brug af adfærdsindsigter eller uddannelsesmæssigt er klædt på til at gøre brug deraf. Det er derfor kun forventeligt, hvis der er en kendelig tøven over for at inddrage adfærdsindsigter under udformningen af ny regulering.

➤ Inddragelse af adfærdsindsigter i forbindelse med udformningen af ny regulering vil ofte være både ressource- og tidskrævende

Hertil kommer, at inddragelse af adfærdsindsigter i forbindelse med udformningen af ny regulering ofte vil være både ressource- og tidskrævende. Dette gælder naturligvis ikke ved de helt simple aspekter – såsom om en bestemmelse skal udformes som ”tilvalg” eller ”fravalg”. Men hvor der er tale om inddragelse af adfærdsindsigtsbaserede tiltag, som reelt kræver forudgående test, inden de gennemføres, vil spørgsmålet om ressourcer og tid uundgåeligt opstå. I praksis vil dette formentlig ofte afskære brugen af adfærdsindsigter.

Endelig for det tredje er det vigtigt at være sig bevidst, at kyndig inddragelse af adfærdsindsigter i større omfang kræver specialistviden. Erfaringerne fra Storbritannien viser, at det er muligt at opbygge sådan specialistviden i centraladministrationen – om end det tager tid. Der findes intet ”quick fix”.

Samlet er det denne forfatters opfattelse, at systematisk inddragelse af adfærdsindsigter under udformningen af offentligretlig regulering i Danmark er stærkt anbefalelsesværdig. Der er dog væsentlige udfordringer, som først må overkommes, inden en sådan systematisk inddragelse kan blive en realitet. Anbefalingen er derfor, at de dele af centraladministrationen, som måtte have interesse i dette, lægger ud med i det små at gøre sig erfaringer dermed – med bistand fra særligt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Noter

- 1 Dagpengekommissionens inddragelse af adfærdsindsigter kan tilskrives professor Jon Kvist fra Roskilde Universitet, som var et af kommissionens medlemmer. Forskningsmæssigt beskæftiger Kvist sig med feltet.
- 2 Historien om, hvorledes Thaler og Sunsteins bog fik sit navn, er gengivet af Halpern (2019: 39).
- 3 Organdonorordninger kan også udformes på anden vis end ved tilvalg/fravalg.

Referencer

- Albertsen, Andreas (2020), *Organdonation – og behovet for en ny model*, Aarhus, Aarhus Universitetsforlag.
- Behavioural Insights Team (2024), *EAST – Four simple ways to apply behavioural insights – revised and updated edition*, tilgængelig på www.bi.team/wp-content/uploads/2014/04/BIT-EAST-1.pdf.
- Bekendtgørelse nr. 663 af 10/06/2025 om registrering af køretøjer.
- Dagpengekommissionen (2015), *Dagpengekommissionens samlede anbefalinger*, tilgængelig via www.bm.dk/media/6092/hovedrapport-pdf.pdf.
- Erhvervsministeriet (2022), *Evaluering af aftalen om et opgør med kviklån*.
- The Food (Promotion and Placement) (England) Regulations 2021.
- Forordning 2017/1369 af 4. juli 2017 om opstilling af rammer for energimærkning, EUT 2017, L198/1.
- Forordning 261/2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser, EUT 2004, L46/1.
- Fosgaard, Toke, Lars Hansen, Catrine Jacobsen, Erik Sørensens, Merle Romose og Henrik Ullum (2020), ”Can text messages save lives? A field experiment on blood donor motivation”, *Transfusion*, 60(3): 460-45.
- Egebark, Johan og Mathias Ekström (2013), ”Can indifference make the world greener?”, *IFN Working Paper*, No. 975, Stockholm, Research Institute of Industrial Economics (IFN).
- Guldborg Hansen, Pelle (2016), ”The Definition of Nudge and Libertarian Paternalism: Does the Hand Fit the Glove?”, *European Journal of Risk Regulation*, 7(1): 155-74.
- Guldborg Hansen, Pelle og Andreas Maaløe Jespersen (2013), ”Nudge and the Manipulation of Choice – A Framework for the Responsible Use of the Nudge Approach to Behaviour Change in Public Policy”, *European Journal of Risk Regulation*, 4(1): 3-28.
- Hallsworth, Michael og Elspeth Kirkman (2020), *Behavioural Insights*, Cambridge (MA), The MIT Press.
- Halpern, David (2019), *Inside the Nudge Unit – How small changes can make a big difference*, London WH Allen (revised edition).
- Halpern, David (2015), ’How Can Governments and Businesses Avoid the ‘Big Mistake?’’, tilgængelig via [Behavioral Scientist](https://behavioralscientist.org/how-can-governments-and-businesses-avoid-the-big-mistake/), <https://behavioralscientist.org/how-can-governments-and-businesses-avoid-the-big-mistake/>.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriets pressemeddelelse af 7. september 2025, *Ny aftale: Færre unge skal fristes til at købe alkohol* tilgængelig via www.ism.dk/nyheder/2025/september/ny-aftale-faerre-unge-skal-fristes-til-at-koebe-alkohol. Pressemeddelelsen indeholder henvisning og link til *Aftale mellem Indenrigs- og Sundhedsministeriet, detailhandlen og producenterne om:*

- Placering af alkoholholdige drikkevarer i detailhandlen* (4. september 2025).
- Institute for Government (u.å.), *MINDSPACE – Influencing behaviour through public policy*, tilgængelig på www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/MINDSPACE.pdf.
- Liebe, Ulf, Jennifer Gewinner og Andreas Diekmann (2021), "Large and persistent effects of green energy defaults in the household and business sectors", *Nature Human Behavior*, 5. 576-85.
- Lovbekendtgørelse nr. 586 af 26. marts 2021 om forbud mod tobaksreklame m.v.
- Morthorst, Britt Reuter, Annette Erlangsen, Manon Chaine, Frank Eriksson, Keith Hawton, Kim Dalhoff og Merete Nordentoft (2020), "Restriction of non-opioid analgesics sold over-the-counter in Denmark: A national study of impact on poisonings", *Journal of Affective Disorders*, 268: 61-8.
- OECD (2019), *Tools and Ethics for Applied Behavioural Insights: The BASIC Toolkit*, Paris, OECD Publishing.
- Rutgers, Office of Information Technology (2013), *Print Management Information*, <https://perma.cc/03BNSK-SY4oZ>
- Thaler, Richard og Cass Sunstein (2009), *Nudge – Improving decisions about health, wealth and happiness*, London, Penguin Books (revised UK-edition).
- Vejdirektoratets oversigt over bilsalget i tredje kvartal 2025 (opdateret 19. november 2025), www.vejdirektoratet.dk/side/salg-af-nye-biler.
- Vlaev, Ivo og Paul Dolan (2009), "From changing cognitions to changing the context: a dual-route model of behaviour change", London, Imperial College, Business School, *Discussion Paper* 2009/04.
- Wendt Jensen, Anders (2025), "Derfor stiger din bilforsikring", *Motor*, 72-3.
- Wendt Jensen, Anders (2023), "Tyverier af nummerplader er raslet ned", *FDM*, <https://fdm.dk/nyheder/bilist/2023-01-tyverier-af-nummerplader-er-raslet-ned>.

Helhedsorienteret indsats for udsatte familier: Lang vej fra politisk intention til potentiale i praksis

Økonomi & Politik - tradition og fornyelse

De senere års politiske arbejde med en ny hovedlov på social- og beskæftigelsesområdet har haft den helhedsorienterede indsats som omdrejningspunkt. Ambitionen har været at dæmme op for ukoordinerede og ugennemskuelige forløb for udsatte borgere og skabe bedre sammenhænge i indsatsen. Artiklen undersøger, om den politiske Aftale om en helhedsorienteret indsats (2022) har potentiale til at ændre kommunal praksis mod større helhedsorientering i arbejdet med udsatte familier. Med udgangspunkt i dokumentanalyse og en teoretisk ramme, der kombinerer en socialfaglig og en styringsmæssig dimension, defineres og afgrænses fænomenet "hel-

hedsorienteret indsats" i Aftaleteksten og sekundært i Barnets Lov. Analysen viser, at Aftaleteksten favner det socialfaglige helhedsbegreb, men samtidig fastholder sektoropdelte krav, som underminerer intentionen om helhed. Artiklen konkluderer, at Aftaleteksten primært formulerer et værdimæssigt ideal snarere end en styringsmæssig model for forandring. Dermed peger artiklen på, at en kommende hovedlov risikerer at forstærke kommunale udfordringer, og understreger behovet for videre forskning i oversættelsen af helhedsorientering fra politisk intention til praksis.

Helhedsorienteret indsats som politisk løfte og praktisk udfordring

I Danmark har ambitionen om en mere helhedsorienteret indsats for udsatte borgere og familier været politisk og fagligt gennemgående i en årrække. Hjælpen til de mest udsatte borgere er udfordret af konsekvenserne af årtiers faglig specialisering, sektoropdelinger og sektorlovgivninger i kommunerne. Borgere såvel som de fagprofessionelle oplever ukoordinerede forløb med mange sideløbende indsatser, krav og møder, som skaber organisatorisk ineffektivitet og ekstraordinært pres på borgeren (Villumsen, 2018). Helhedsorientering fremhæves ofte som en løsning på fragmenterede indsatser, uklar ansvarsfordeling og manglende sammenhæng for borgere med komplekse problemer. Samtidig er begrebet svært at definere og endnu sværere at omsætte til praksis. I lovgivningen såvel som i praksis henvises ofte til begreber som helhedssyn, helhedsorientering og helhedsorienteret indsats, men de er forbundet med meningsusikkerhed og en række udfordringer for vellykket forandring – herunder styring, organisatoriske rammer, kultur og faglig orientering (Hjelmar m.fl., 2024; Ørnskov, Rasmussen og Beck, 2023, Holm-Pedersen m.fl., 2019).

Siden 2018 har et omfattende lovforberedende arbejde haft til formål at udvikle en ny hovedlov på social- og beskæftigelsesområdet baseret på principperne om en helhedsorienteret indsats. Resultatet blev Aftale om rammerne for en helhedsorienteret indsats for borgere med komplekse problemer fra

CHARLOTTE ØRNSKOV

Lektor,
Institut for samfund og
kommunikation,
UC Syd,
corn@ucsyd.dk

**BO MORTHORST
RASMUSSEN**

Docent,
Institut for samfund og
kommunikation,
UC Syd,
bmra@ucsyd.dk

2022 (herefter benævnt Aftaleteksten) (Social- og Boligministeriet, 2022). Aftalen bygger på et bottom-up-arbejde med kommunale forsøg og evalueringer, som antages at skulle danne et fagligt og organisatorisk realistisk fundament for en kommende lov. Undersøgelser og evaluering fra forskningsinstitutioner og konsulentfirmaer har ligeledes indgået i det lovforberedende arbejde (Social- og Boligstyrelsen, 2023; Folketingets Beskæftigelsesudvalg, 2018; KORA, 2017; Deloitte 2017).

På trods af arbejdet er hovedloven udskudt på ubestemt tid. I mellemtiden er der vedtaget ny lovgivning på et delområde; det børnesociale område i form af Barnets Lov som trådte i kraft i januar 2024 (LBK nr. 282). Barnets Lov anviser i håndbogen succesfaktorer for den helhedsorienterede praksis i kommunerne og bygger ligeledes på evaluering og kommunale forsøg (Social- og Boligstyrelsen, 2023a), men den helhedsorienterede indsats har ikke på samme måde som arbejdet med hovedloven været omdrejningspunktet for Barnets Lov (Social- og Boligstyrelsen, 2024).

Artiklens formål er at undersøge og diskutere, hvordan Aftaleteksten – sammen med Barnets Lov som interagerende retskilde – understøtter forandring mod en helhedsorienteret praksis med udsatte familier i kommunerne. Artiklen besvarer to forskningsspørgsmål: 1) Hvordan defineres og afgrænses en helhedsorienteret indsats i Aftaleteksten, og subsidiært i Barnets Lov? 2) Hvordan understøtter – eller begrænser – disse retskilder potentialet for at skabe forandring mod helhedsorientering i kommunal praksis med udsatte familier?

Undersøgelses afgrænsning og metode

Artiklen bygger på en kvalitativ undersøgelse af de lovgivningsmæssige forudsætninger for at understøtte en helhedsorienteret indsats rettet mod socialt udsatte familier.

Afgrænsningen ligger i forlængelse af den målgruppe, Aftaleteksten adresserer – det vil sige familier, hvor forældre modtager beskæftigelsesrettet støtte eller ydelser og eventuelt sociale støtteordninger efter serviceloven, mens børnene kan modtage forebyggende foranstaltninger eller støtte efter Barnets Lov.

Undersøgelsen bygger på dokumentanalyse (Brænder, Kølvråa og Laustsen, 2014), hvor Aftaleteksten udgør et moderdokument (Lynggaard, 2020), der som det nyeste politiske og lovforberedende forsøg udlægger den helhedsorienterede indsats og samtidig refererer til øvrige retskilders interaktion med begrebet.

Barnets Lov og den tilhørende håndbog udgør en central interagerende retskilde. Med afsæt i det familiefokus, Aftaleteksten lægger op til, inddrages disse som supplerende dokumenter. Forarbejder til lovene samt relevante referencetegninger er ligeledes inddraget for at styrke forståelsen af lovgivningens tilgang til helhedsorientering.

Aftaleteksten analyseres som en politisk programtekst, der både opstiller mål, værdier og organisatoriske rammer. De to øvrige retskilder inddrages som interagerende kilder, der i praksis regulerer de samme målgrupper og dermed er afgørende for, hvordan en helhedsorienteret indsats faktisk kan realiseres i kommunerne.

Analysen af dokumenterne er gennemført i to trin: dels screening af forekomster af benævnelsen ”helhedsorienteret indsats” og beslægtede helhedsbegreber, og dels en kvalitativ fortolkning af, hvordan en helhedsorienteret indsats begrebsliggøres og afgrænses.

Den kvalitative fortolkning er forankret i en teoretisk ramme, der forstår en helhedsorienteret indsats gennem en socialfaglig og en styringsmæssig dimension. Den socialfaglige dimension identificerer og indkredser de indholdsmæssige elementer af helhedsorientering i Aftaleteksten, mens den styringsmæssige dimension vurderer forandringspotentialet på forskellige organisatoriske niveauer i praksis.

Teoretiske perspektiver: Socialfagligt menneskesyn og styringsmæssige betingelser



”Helhedsorienteret indsats” er et begreb, der trækker på både socialfaglige forståelser af mennesker i kontekst og styringsmæssige forståelser af, hvordan offentlige organisationer koordinerer komplekse indsatser

”Helhedsorienteret indsats” er et begreb, der trækker på både socialfaglige forståelser af mennesker i kontekst og styringsmæssige forståelser af, hvordan offentlige organisationer koordinerer komplekse indsatser. Artiklen anvender derfor to teoretiske perspektiver, som tilsammen gør det muligt at analysere både indholdet og de organisatoriske implikationer af helhedsorientering.

Den socialfaglige dimension: Helhed som flerlaget forståelse af menneskers livssituation

I socialt arbejde har helhedsorientering historisk været knyttet til idéen om, at problemer og løsninger må forstås i relation til individets samlede livssituation. Denne tilgang kan spores tilbage til Bistandslovens totalitetssynspunkt og senere socialfaglige traditioner, hvor helhed knyttes til relationen mellem individ, familie og omverden (Socialreformkommissionen, 1969; Hillgaard og Keiser, 1979; Egelund og Hillgaard, 1993).

I dag er Bronfenbrenners (1979) udviklingsøkologiske systemteori den mest udbredte ramme i arbejdet med socialt udsatte familier, som flere socialpolitiske aktører er inspireret af (Kombit; Social- og Boligstyrelsen, 2023b).

Teorien opdeler menneskets kontekst i fem gensidigt forbundne systemer:

- Mikrosystemet: det nære miljø, f.eks. familie, skole og venner
- Mesosystemet: relationerne mellem mikrosystemerne, f.eks. samspillet mellem hjem og skole
- Eksosystemet: miljøer, som individet ikke deltager direkte i, men som påvirker det, f.eks. kommunale møder
- Makrosystemet: samfundsmæssige værdier, normer og regler, f.eks. lovgivning og politiske aftaler.
- Kronosystemet: tidsdimensionen, hvor forandringer i de øvrige systemer over tid påvirker individet.

Teorien understreger, at menneskelig udvikling sker i samspil med andre mennesker og miljøer, og at udvikling altid påvirkes af den sociale kontekst. I analysen undersøges, hvordan disse systemer er repræsenteret i Aftaleteksten, herunder om nogle niveauer vægtes stærkere end andre, og hvordan relationerne mellem dem tænkes i forhold til definition og afgrænsning af det helhedsorienterede.

Den styringsmæssige dimension: Forandring på individ-, gruppe- og organisationsniveau

Den anden dimension retter sig mod de organisatoriske forudsætninger for helhedsorientering. Her anvendes et organisationsperspektiv, der anvender tre niveauer for styring af forandring (Vakola, 2013):

- Individniveauet: borgerens og medarbejderen deltagelse, motivation og oplevelse af forandringens sammenhæng.
- Gruppeniveauet: samarbejde mellem faggrupper, faglige normer og kultur.
- Organisationsniveauet: formelle strukturer, beslutningsgange, hierarkier og organisatoriske grænser.

Ifølge Vakola kræver forandring i organisationer en multinivelleret parathed, og paratheden på de forskellige niveauer påvirker samtidig gensidigt hinanden (Vakola, 2013). For at understøtte forandring mod en helhedsorienteret indsats i kommunerne skal de enkelte individuelle medlemmer målrettet forandringen således opleve mening. Samtidig skal organisationen understøtte denne mening med den rette kapacitet og troværdighed om forandringens realiserbarhed i form af de rette strukturer, kulturer og normer.

I analysen undersøges det, hvordan Aftaleteksten understøtter eller begrænser potentialet for at skabe forandring mod en helhedsorienteret indsats på alle organisationsniveauer i kommunerne.

Analyseblok 1: Socialfaglig helhed i Aftaleteksten – men ét krav demonterer

Aftaleteksten består af en formålsbeskrivelse, der indkredser en overordnet intention med en helhedsorienteret indsats, samt de ti principper, der spænder fra målgruppeafgrænsning til konkretisering af midler (f.eks. “en samlet udredning”) og implementeringsdesign (indfasning og evaluering).

Med afsæt i Bronfenbrenners model (1979) kan den helhedsorienterede indsats i Aftaleteksten forstås som et samspil mellem intentionelle formuleringer (formål) og operationelle specifikationer (principper). De operationelle elementer kan kategoriseres i forhold til modellens systemer. Formålet er at finde “de rette helhedsorienterede løsninger”, der skaber resultater for den enkelte borger i retning af øget livsmestring og beskæftigelse. Midlerne til dette er blandt andet *bedre og friere rammer* for ledere og medarbejdere og udvikling af *en ny kultur* på tværs af forvaltningerne. Aftaleteksten rummer elementer på alle socialfaglige systemniveauer. Figuren nedenfor viser en forenklet kategorisering.

Figur 1. Definitiv kategorisering af den helhedsorienterede indsats i Aftaleteksten

Bronfenbrenners systemer	Operationelle afgrænsninger i Aftaleteksten	Intentionel definition
Mikro	- Borgerens samtykke til sagsbehandling efter hovedloven - Udredning og indsatser, herunder helhedsorienteret plan altid i samarbejde med borgeren med afsæt i borgerens ønsker og behov.	At gøre op med silotænkning i kommunerne og skabe rammerne (for en helhedsorienteret indsats) for borgere med komplekse og sammensatte behov med det formål, at flere bliver i stand til at mestre eget liv og komme i beskæftigelse.
Meso	- Sammenhængende udredning, herunder helhedsorienteret plan/familieplan til at sikre overblik, mål og sammenhæng. - Fælles afgørelser.	
Ekso	- Fastholdelse af individuelle planer, bl.a. for børn og unge, samtidig med tilbud om familieplan. - Ret til koordineret sagsbehandling i form af én indgang.	
Makro	- Fortsat krav om individuelle handleplaner fra sektorlove, bl.a. handleplan for børn/unge.	
Kronar	- Løbende opfølgning, dog uspecificeret.	

De ti principper specificerer den helhedsorienterede indsats gennem formuleringer om sammenhængende udredning, koordineret indsats, ret til en helhedsorienteret plan og en plan, der udarbejdes sammen med borgeren og tager afsæt i den aktuelle livssituation. Der tages hensyn til familien som dynamisk størrelse, blandt andet gennem intentionen om fælles afgørelser og familieplan – i tråd med mesoniveauet. Samtidig fastholdes krav om individuelle planer og sektoropdelte ordninger, som placerer sig på ekso- og makroniveauet.

Det er netop fastholdelsen af individuelle planer som selvstændigt krav, der i en socialfaglig optik udfordrer den helhedsorienterede familietilgang. I forhold til Bronfenbrenner repræsenterer kravet om individuelle planer en samfundsmæssig regulering på makroniveau, som ligger uden for familiens og de professionelle direkte råderum. I lyset af introduktionen af en familieplan er

det vanskeligt at se, hvordan opretholdelsen af parallelle individuelle planer kan bidrage til helhedsorientering.



Elementet om fastholdelse af individuelle planer demonterer den socialfaglige dimension af den helhedsorienterede indsats, samtidig med at det styringsmæssigt medvirker til at reproducere de siloer, som helhedsorientering ellers skal udfordre

Analyseblok 2: Kulturændring som styringsmæssigt potentiale – og begrænsning

Forskellige styringsniveauer er repræsenteret i Aftaleteksten og kan ses som potentielle løftestænger for organisatorisk forandring.

Principperne om borgerens samtykke og afsæt i borgerens ønsker og behov peger på et forandringspotentiale på individniveauet. Det understøtter forandringsparathed gennem motivation og inddragelse (Vakola, 2013). Til gengæld orienterer Aftaleteksten sig ikke mod medarbejderne på individniveau, men fremhæver eksplicit kulturen og dermed gruppeniveauet som middel til forandring. Det handler om at skabe en “ny fælles kultur på tværs af forvaltningerne” og at “gøre op med silotænkning”. Aftaleteksten afviser eksplicit at regulere de organisatoriske rammer og styringsbetingelser i kommunerne, om end den foregiver at “skabe bedre og friere rammer for ledere og medarbejdere”. Aftaleteksten kan herudfra både forstås om en opfordring til kulturelle ændringer mellem faggrupper og som en opfordring til ændringer i formel arbejdsdeling, organisering og tværgående samarbejdsstrukturer.

Principperne om én samlet udredning, én samlet afgørelse og én helhedsorienteret plan fremstår styringsmæssigt tvetydige, fordi de ikke ledsages af regulering af de organisatoriske rammer. Aftaleteksten opererer således med både en faglig og en organisatorisk fordring – men uden at forpligte sig på bestemte styringsmæssige redskaber.

Samtidig fastholdes sektoropdelte lovrammer og individuelle planer, hvilket betyder, at en helhedsorienteret indsats fortsat forudsætter omfattende tværprofessionelt og tværinstitutionelt samarbejde. Ved udeblivelsen af en konkret regulering på det organisatoriske niveau, begrænses potentialet ud fra en multinivelleret parathed til kulturelle værdimæssige ændringer blandt de professionelle. Det overlades til kommunerne selv at afgøre, om og hvordan der skal ændres i den formelle organisering. Aftaleteksten opsætter dermed en værdimæssig ramme, men et begrænset styringsmæssigt råderum for lovgivningsbaseret forandring. Opsummerende fremstår den helhedsorienterede indsats i Aftaleteksten som et kernebegreb, der primært organiserer en værdi- og kulturforandring i retning af et historisk socialfagligt helhedsideal på gruppeniveau, mens de strukturelle og organisatoriske forandringsdimensioner i høj grad forbliver uregulerede.

Analyseblok 3: Aftaleteksten og Barnets Lov er parallelle snarere end interagerende



En helhedsorienteret indsats i forhold til udsatte familier forudsætter integration mellem principperne i Aftaleteksten og andre relevante retskilder, herunder Barnets Lov

Formålet med Barnets Lov er at forebygge og imødekomme behov hos børn, unge og deres familier ud fra en konkret og individuel vurdering (LBK nr. 282). I § 2, stk. 3 (Ibid.) fremgår det, at hjælpen skal være *tidlig* og *helhedsorienteret*, så problemer så vidt muligt kan afhjælpes i hjemmet eller i det nære miljø. Helhedsorientering konkretiseres her gennem henvisninger til barnets udvikling, sundhed, skolegang, omsorgsmiljø og familiemæssige relationer - i tråd med Bronfenbrenners mikro- og mesosystem.

Begrebet *helhedsorienteret indsats* som sådant optræder imidlertid ikke som centralt organiserende begreb i selve lovteksten, selv om Barnets Lov må forventes at blive omfattet af en kommende hovedlov om en helhedsorienteret indsats. I stedet anvendes beslægtede begreber som *helhedsvurdering* og *helhedsbetragtning*, f.eks. i forbindelse med psykologiske vurderinger og børnefaglige undersøgelser (LBK nr. 282, § 67: 22). Helhedsorientering optræder dermed snarere som et klyngebegreb (Brænder, Kølvrå og Laustsen, 2014) end som kernebegreb, der organiserer andre begrebs betydning. I Håndbogen til Barnets Lov (Social- og Boligstyrelsen, 2023a) findes der kun få direkte referencer til en helhedsorienteret indsats. Når begrebet anvendes, sker det primært som åbne refleksionsspørgsmål til sagsbehandleren om, hvad en helhedsorienteret indsats kan indebære – snarere end som præcis definition.

Det helhedsorienterede i Barnets Lov knytter sig primært til ”helhedsorienteret plan” (LBK nr. 282, § 110) – i et vist omfang parallelt til familieplanen i Aftaleteksten. Aftaleteksten beskriver den helhedsorienterede indsats for familier ved, at borgere i målgruppen med børn får ret til en familieplan. Familieplanen skal samle relevante oplysninger og indsatser, så de kan koordineres og igangsættes i en meningsfuld rækkefølge. Samtidig understreges det, at familieplanen ikke erstatter individuelle planer – herunder Barnets Plan jf. Barnets Lov – blandt andet af hensyn til oplysninger, som ikke er egnede til deling i hele familien.

Den helhedsorienterede plan i Barnets Lov er et tilbud og målretter sig de indsatser, som iværksættes for forældrene og unge mellem 16 og 23 år. Men indsatser for børn under 16 år bevares i Barnets Plan. Det skal i den sammenhæng nævnes, at Barnets Plan i Barnets Lov opbløder tidligere krav fra handleplanen i Serviceloven (LBK nr. 1089, § 140) som skulle udarbejdes i alle børnesager med indsatser tilsvarende Barnets Lov, § 32. Med erstatningen af handleplanen til Barnets Plan er det alene et krav at udarbejde denne i forbindelse med anbringelser af børn og unge, hvorimod Barnets Plan beror på en vurdering i forbindelse med øvrige indsatser.

Det integrerende led mellem Aftaleteksten og Barnets Lov om en helhedsorienteret indsats tilvejebringes således med familieplanen som ud fra et helhedsperspektiv tilgodeser de relationelle miljøer i tråd med Bronfenbrenners mesosystem (Bronfenbrenner, 1979). Til gengæld opererer Barnets Lov med lempeligere krav i planerne og differentieringer i forhold til indsatstyper og mellem barn, ung og forældre, som splitter helhedsorienteringen på et socialfagligt plan; i det såkaldte eksosystem, hvor barnet og familien ikke har direkte indflydelse, men hvor professionelles vurderinger af udsatte familier skal udarbejdes med forskellige logikker – én for barnet, én for den unge og én for forældrene.

Styringsmæssigt styrkes helhedsorienteringen intentionelt gennem familieplanen i Aftaleteksten, og udgør et styringsværktøj og et arbejdsredskab, der fungerer som grænseobjekt mellem faglige og organisatoriske verdener (Beck m.fl., 2021). Grænseobjekter har helhedspotentiale, hvis der er klare formelle samarbejdsrammer, fælles mål og organisatorisk forankring (Ibid.). Den helhedsorienterede plan i Barnets Lov har potentiale til at styrke helhedsorienteringen for unge og forældre, men for børn under 16 år adskilles disse fra helhedstanken om et samlet overblik og koordinering i familien. Aftaletekstens vægt på kultur og metodefrihed med den samtidige kravlempe af Barnets Plan og den helhedsorienterede plan i Barnets Lov fragmenterer snarere helhedsorienteringen med modstridende ansvarsfordelinger og myndighedsfokuser.

I en styringsmæssig sammenhæng skal kommunerne skabe parathed mod helhedsorientering på individ-, gruppe og organisationsniveauet på trods af de modstridende logikker i Aftaleteksten og Barnets Lov – ikke med understøttelse fra dem.

Konklusion: Et stærkt helhedsideal uden styringsmæssigt fundament

Formålet med denne artikel har været at undersøge, om Aftaleteksten om en helhedsorienteret indsats fra 2022 – sammen med Barnets Lov – udgør et reelt potentiale for at skabe forandring i kommunal praksis i arbejdet med udsatte familier. Med udgangspunkt i dokumentanalyse og en teoretisk ramme baseret på både socialfaglig helhedsforståelse og styringsteori har analysen vist, at de politiske ambitioner favner hele bredden af det socialfaglige helhedsbegreb. Aftaleteksten formulerer et tydeligt værdimæssigt ideal om én samlet udredning, én fælles plan og en koordineret indsats.

Den styringsmæssige forankring er imidlertid svag. Aftaleteksten afviser eksplicit at regulere organisering, arbejdsdeling og strukturer og lægger i stedet vægt på kulturforandring som primær motor. Det står i kontrast til forskning og evalueringer, der viser, at en helhedsorienteret indsats kræver klare organisatoriske rammer, fælles ledelse og tydeligt ansvar. Samtidig fastholder Barnets Lov sektoropdelte planer, differentieringer mellem børn, unge og for-

ældre og myndighedsansvar. Resultatet er, at helheden, som politisk ønskes styrket, i praksis fragmenteres juridisk og organisatorisk.

På tværs af dokumenterne fremstår den helhedsorienterede indsats derfor som et værdipolitisk projekt, et ideal, snarere end et styringspolitisk projekt. Aftaleteksten introducerer et helhedsideal, men ikke de styringsmæssige mekanismer, der skal gøre idealet til praksis.

I yderste konsekvens kan en ny hovedlov, baseret på det eksisterende politiske aftalegrundlag, forstærke de kommunale udfordringer med at sikre sammenhæng – og dermed både faglig og økonomisk effektivitet

Dermed flyttes ansvaret for realiseringen til kommunerne, som må håndtere krydspres mellem lovgivningens opdeltede logikker, komplekse familieforløb og egne organisatoriske strukturer. I yderste konsekvens kan en ny hovedlov, baseret på det eksisterende politiske aftalegrundlag, forstærke de kommunale udfordringer med at sikre sammenhæng – og dermed både faglig og økonomisk effektivitet. Det kan indebære, at kommuner, ledelse og professionelle skal navigere i endnu en styringslogik, hvilket øger afhængigheden af individuel dømmekraft og lokal organisering, med risiko for uens borgeradgang og yderligere medarbejderomsætning på familieområdet. Perspektivet er, at en kommende hovedlov må tage mere direkte stilling til, hvordan helhedsorienteret indsats kan forankres organisatorisk, juridisk og styringsmæssigt, hvis den skal skabe reel forandring i kommunerne.

Resultaterne understreger samtidig behovet for videre forskning i, hvordan helhedsorientering oversættes fra politisk intention til konkret praksis, herunder hvordan styringsmæssige spændinger håndteres og påvirker beslutningsadfærd hos ledelse, fagprofessionelle og udsatte familier. Særligt peger analysen på behovet for empiriske studier af konkrete sagsforløb, hvor et procesperspektiv kan belyse samspillet mellem lovgivning, organisatoriske strukturer og socialfaglig praksis.

Referencer

- Beck, Anne-Marie Tyroll, Tina Harlev Nielsen og Bo Morten Rasmussen (2021), "Action plans as active boundary objects", *Research on Social Work Practice*, 31(4): 382–9.
- Bronfenbrenner, Urie (1979), *The Ecology of Human Development: Experiments by Nature and Design*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Brænder, Morten, Christoffer Kølvrå og Carsten Bagge Laustsen (2014), *Samfundsvidenskabelig tekstanalyse*, 1. udg., København: Hans Reitzels Forlag.
- Deloitte (2017), *Helhedsindsats for udsatte familier: Evaluering*. Folketingets Beskæftigelsesudvalg 2017–18, BEU alm. del, bilag 232.
- Egelund, Tine og Lis Hillgaard (1993), *Social rådgivning og social behandling*. København: Munksgaard.
- Folketingets Beskæftigelsesudvalg (2018), *Orientering om evaluering af projekt Helhedsindsats for udsatte familier*, Folketingets Beskæftigelsesudvalg 2017–18, BEU alm. del, bilag 232.

- Hillgaard, Lis og Lis Keiser (1979), *Social behandling: Teori og metode i socialt arbejde*, København: Munksgaard.
- Hjelmar, Ulf, Rikke Horne Fischer og Jakob Trane Ibsen (2024), *Tværfagligt samarbejde om en helhedsorienteret indsats – en vidensindsamling med fokus på nordiske erfaringer og virkninger af samarbejdet*, København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Holm-Pedersen, Christina, Martin Sandberg Buch, Mette Slottved, Martin Williams Strandby, Sofie Jarlstrøm Clausen og Mads Lang Sørensen (2019), *Én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren: Midtvejsevaluering af et frikommuneforsøg (2016–2020)*, København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Kombit (u.å.), *Digitalisering – Udsatte Børn og Unge (DUBU)*, tilgængelig på: <https://kombit.dk/loesninger/dubu> (tilgået 10. december 2025).
- KORA (2017), *Helhedsorienteret indsats for udsatte familier: En analyse med udgangspunkt i erfaringer fra Furesø Kommune*, København: KORA – Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.
- LBK nr. 1089 af 16/08/2023 (2023), *Lov om social service (serviceloven)*, Social- og Boligministeriet.
- LBK nr. 282 af 17/03/2025 (2025), *Bekendtgørelse af barnets lov*, Social- og Boligministeriet.
- Lynggaard, Kennet (2020), “Dokumentanalyse” i Svend Brinkmann og Lene Tanggaard, red., *Kvalitative metoder: En grundbog*, 3. udg., København: Hans Reitzels Forlag, pp. 185–204.
- Social- og Boligministeriet (2022), *Aftale om udmøntning af aftale om rammerne for en helhedsorienteret indsats for borgere med komplekse problemer*, www.sm.dk/Media/638666599977645487/Aftaletekst_om_HOI-UA.pdf.
- Social- og Boligstyrelsen (2023a), *Håndbog om barnets lov*, København: Social- og Boligstyrelsen.
- Social- og Boligstyrelsen (2023b), *Håndbog om ICS og udredningsværktøjet*, København: Social- og Boligstyrelsen.
- Social- og Boligstyrelsen (2023), *Seks kritiske succesfaktorer for implementering af helhedsorienteret indsats for udsatte voksne*, København: Social- og Boligstyrelsen.
- Social- og Boligstyrelsen (2024), *Børnene Først – NYT*, nr. 8, maj, www.sbst.dk/Media/638606044513511968/Børnene%20Først%20-%20NYT_9%20udgave.pdf
- Socialreformkommissionen (1969), *1. Betænkning. Det sociale trykkesystem. Struktur og dagpenge*, København: J.H. Schultz Bogtrykkeri.
- Vakola, Maria (2013), “Multilevel readiness to organizational change: A conceptual approach”, *Journal of Change Management*, 13(1): 96–109.
- Villumsen, Anne Marie (2018), “Mellem socialrådgiver og familie” i Anne Marie Villumsen, red., *Helhedsorienteret socialt arbejde med udsatte familier*, København: Akademisk Forlag, pp. 191–208.
- Ørnskov, Charlotte, Bo Morthorst Rasmussen og Anne-Marie Tyroll Beck (2023), “Styringsmæssige kvaliteter og potentialer i tværgående forandringsprocesser”, *Økonomi & Politik*, 96: 86–107.

Sandheden bag boligreguleringslovens § 5, stk. 2

Økonomi & Politik - tradition og fornyelse

Denne artikel forsøger at gøre op med en udbredt misforståelse om baggrunden for en af danmarkshistoriens økonomisk mest centrale ændringer i lejevlovgivningen. Det drejer sig om vedtagelsen af boligreguleringslovens § 5, stk. 2 (BRL 5.2), fra 1996. Med loven bestemte et flertal i Folketinget, at udlejere ikke behøvede at lade den maksimale husleje begrænse sig til den omkostningsbestemte husleje (OMK-leje), jf. boligreguleringsloven, hvis udlejer anvendte minimum 170.000 kr. eller 1.500 kr./m² på at foretage gennemgribende forbedringer af det enkelte

lejemål. Efter sådanne forbedringer kunne udlejer i forbindelse med genudlejning anvende det lejedes værdi som øvre huslejegrænse. Det generelle narrativ om baggrunden for loven er, at den vedligeholdelsesmæssige stand af private udlejningsejendomme var så dårlig, at politikerne så sig nødsaget til at øge udlejernes incitamentet til at forbedre standen af deres lejemål. Denne artikel har til formål at afmontere denne myte og gøre det klart, at sandheden er en anden.

Der hersker i Danmark et stærkt narrativ om, at Boligreguleringsloven BRL 5.2 i 1996 blev vedtaget for at fremme incitamentet for udlejere af ældre private udlejningsejendomme til at rette op på et markant vedligeholdelsefter-slæb.¹ Boligreguleringsloven blev i 2022 ophævet, da den blev sammenskrevet med den almindelige lejelov. BRL 5.2 er derfor nu er at finde i lejelovens § 19, stk. 2. I denne artikel omtales bestemmelsen hovedsageligt som BRL 5.2.

Tilblivelsen af BRL 5.2 i 1996 omtales derfor som Folketingets redningsplanke til den nedslidte boligmasse

Det omtalte narrativ om BRL 5.2 passer ind i fortællingen om den nedslidte københavnske boligmasse fra 90'erne, byfornyelsesinitiativer og det faktum, at Danmark siden 1916 har haft skiftende former for huslejeregulering, der har gjort det svært for udlejere at få privat udlejning til at løbe rundt. Tilblivelsen af BRL 5.2 i 1996 omtales derfor som Folketingets redningsplanke til den nedslidte boligmasse.

Prisen for redningsplanken beskrives som adgangen for private udlejere til at anvende de mindre restriktive regler til at fastsætte de maksimale huslejer fra lejeloven (*det lejedes værdi*) frem for de mere restriktive regler fra boligreguleringsloven (*omkostningsbestemt husleje*).

Narrativet blev gentaget politisk i forbindelse med behandlingen af den seneste revision af BRL 5.2 fra juli 2020, også kendt som Blackstone-indgrebet.

MARC LUND ANDERSEN

Cheføkonom i
Boligøkonomisk Videncenter,
man@bvc.dk

SIGNE KYHNÆB

Cand.merc.(jur.),
signeky@hotmail.com

ISABELL

KØLNER-AUGUSTSON

Cand.merc.(jur.),
isabell-koelner@hotmail.com



Tilblivelsen af boligreguleringsloven BRL 5.2 i 1996 omtales ofte som Folketingets redningsplanke til den nedslidte boligmasse. Desværre er der tale om et falsk narrativ

Desværre er der tale om et falsk narrativ, som der forsøges rettet op på med denne artikel. Som det beskrives, handlede indførelsen af BRL 5.2 om at bremse anvendelsen af *det lejedes værdi* frem for OMK-leje. I denne artikel præsenteres resultatet af en undersøgelse af historiske lovtekster, publikationer, bemærkninger, lovbehandlinger, betænkninger mv. som underbygger, at der har eksisteret et falsk narrativ. Det ses at:

- Udlejere allerede før indførelsen af BRL 5.2 i 1996 havde adgang til at anvende *det lejedes værdi* under forudsætning om, at det enkelte lejemål var forbedret således, at det var usammenligneligt med de øvrige lejemål i ejendommen.
- Det ikke var veldefineret, hvad der skulle til for at få lov til at anvende *det lejedes værdi*.
- Lovændringen fra 1975 havde medvirket til en aftalefrihed der vanskeliggjorde lejers klagemuligheder, da lejer havde bevisbyrden mht. at bevise, hvis huslejen måtte være væsentligt over *det lejedes værdi*. Derfor tabte lejerne angiveligt sagerne pga. mangel på adgang til huslejeinformation i sammenlignelige lejemål.
- Politikerne berettede om stærkt stigende huslejer som baggrund for lovforslaget.
- Lovforslaget blev i 1996 vedtaget med stemmer fra rød blok og midterpartierne, mens blå blok stemte imod.
- Lovforslaget blev vedtaget midlertidigt med henvisning til, at Lejelovskommisionen endnu ikke havde aflagt den rapport, som Folketinget havde bestilt, hvilket først skete i 1997.
- Lovforslaget blev vedtaget, før Højesteret i 1997 afsagde to afgørende domme, der konstaterede, at der havde eksisteret en forkert opfattelse af retstilstanden, og at anvendelse af *det lejedes værdi* efter forbedringer ikke skulle have været accepteret, som det havde været tilfældet i årene op til lovændringen.



Lovrevisionen kritiseres for at have fejlet og for modsat hensigten at have medvirket til, at mange billige lejeboliger og andelsboliger er forsvundet fra boligmarkedet

Lovrevisionen fra 1996 bremsede ikke de stigende huslejer eller anvendelsen af gennemgribende reoveringer til at skifte huslejeregime – snarere tværti-

mod. Derfor kan lovrevisionen kritiseres for at have fejlet og for modsat hensigten at have medvirket til, at mange billige lejeboliger og andelsboliger er forsvundet fra boligmarkedet. Omvendt kan man, set i lyset af boligmassens daværende fysiske tilstand, også stille det kritiske modspørgsmål om, hvorvidt det havde været hensigtsmæssigt, hvis lovrevisionen havde virket efter intentionen.

Introduktion til huslejeregulering, forbedringer og lejeforhøjelser

I Danmark gælder forskellige regler for den maksimalt tilladte husleje. De gældende regler afhænger af flere faktorer. For lejemål i ejendomme taget i brug fra 1992 og frem må huslejen frit aftales mellem udlejer og lejer (lejelovens § 54).² Det betegnes også som markedsleje. Efter kontraktindgåelse kan udlejer løbende hæve denne husleje med udviklingen i Danmarks Statistiks nettoprisindeks, hvis det er skrevet ind i lejekontrakten.

For lejeboliger opført før 1992 er det afgørende, hvorvidt der i kommunen gælder *omkostningsbestemt husleje* (OMK-leje) efter lejelovens (LL) regler i kapitel 3. Disse regler er p.t. gældende i 79 ud af landets 98 kommuner – herunder landets største kommuner: København, Aarhus, Odense og Aalborg. I landets øvrige kommuner er det reglerne om *det lejedes værdi* i lejelovens kapitel 4, som er gældende for lejemål, hvor der ikke må tages markedsleje.

Det grundlæggende element ved det lejedes værdi er, at der ved beregning af den maksimalt tilladte husleje må foretages en sammenligning med den almindeligt gældende husleje i ”kvarteret eller området for tilsvarende beboelseslejlighed eller enkeltværelse til beboelse med hensyn til beliggenhed, art, størrelse, kvalitet, udstyr og vedligeholdelsestilstand” (LL § 42, stk. 2).

For lejemål i ejendomme opført før 1992 beliggende i kommuner, hvor OMK-leje gælder, er det mere kompliceret at beregne den maksimale husleje. Her må lejen nemlig (med visse undtagelser) ikke fastsættes til et beløb der overgår ejendommens nødvendige driftsudgifter (LL § 24) samt et lovreguleret afkast af ejendommens værdi (LL § 25). Er ejendommen opført før 1964, må afkastet alene beløbe sig til 7 pct. af den offentlige ejendomsværdi fra 1973. Et afkastniveau, som ikke indeksreguleres. Er ejendommen opført fra 1964-1991, må afkastet beregnes efter reglerne beskrevet i LL § 25, stk. 2, hvilket generelt giver adgang til et noget højere afkast. I disse ejendomme kan det højere afkast føre til, at OMK-lejen bliver lige så høj som lejen efter det lejedes værdi.

Blandt undtagelserne findes bl.a. mindre ejendomme (småhusejendomme) med maksimalt seks beboelseslejligheder ejet af samme person pr. 1. januar 1995. Lovmæssigt opfattes ejerlejligheder typisk som selvstændigt udmatrikulerede ejendomme bestående af én ejendom, uanset om den måtte være beliggende i moderejendomme med mere end seks beboelseslejligheder.³ Derfor hører ejerlejligheder typisk ind under kategorien for småhusejendomme. I sådanne lejemål må det lejedes værdi anvendes med den nuance, at de sam-

menlignelige lejemål skal være reguleret efter omkostningsbestemt husleje (LL § 32). Dette begreb omtales også som *det lejedes regulerede værdi* eller *det lejedes værdi II*.

En anden undtagelse gælder erhvervsejendomme, som d. 1. januar 1980 indeholdt mere end 80 pct. areal, som anvendtes til andet end beboelse (LL § 6, stk. 2). Her gælder de almindelige regler for *det lejedes værdi*.

En tredje undtagelse gælder lejemål som er blevet forbedret. Her kan udlejer forhøje OMK-lejen med en forbedringsforhøjelse, jf. LL 19, stk. 1 (tidl. boligreguleringslovens § 5, stk. 1.). Ved disse såkaldte §19.1-forbedringer beregnes den tilladte permanente forhøjelse som udgangspunkt på baggrund af den såkaldte ydelsesprocent ved et 20-årigt fastforrentet realkreditlån, som afdrages som et annuitetslån (BRL 5.2-Ekspertgruppen, 2019). Ydelsen på et realkreditlån består af renter, afdrag og bidragssats. Så hvis en udlejer f.eks. har forbedret et lejemål for 500.000 kr., og den samlede årlige ydelse på et sådan lån beløber sig til 50.000 kr., så vil ydelsesprocenten således være 10 pct. Udlejer ville i det tilfælde have været tilladt at forhøje huslejen med 50.000 kr. årligt svarende til 4.166,67 kr./md. Den anvendte ydelse skal som udgangspunkt være den, der er gældende for de fastforrentede 20-årige realkreditlån på det tidspunkt, hvor lejemålet er klart til at blive ibrugtaget efter forbedringen.

Den fjerde undtagelse gælder lejemål, som er blevet gennemgribende forbedret, jf. LL § 19, stk. 2 (tidl. BRL 5.2), og hvor udlejer, lejemål og ejendom i øvrigt lever op til en række krav, jf. LL § 19, stk. 2-6. Ved sådanne §19.2-lejemål må udlejer sætte den maksimale husleje, jf. reglerne om *det lejedes værdi* frem for OMK-leje.

Det fremgår af 5.2-Ekspertgruppens rapport (2019: 87), at den gennemsnitlige OMK-leje i København og på Frederiksberg var 776 kr./m²/år i 2019, mens lejen i forbedrede og gennemgribende forbedrede lejemål var hhv. 1.095 og 1.456 kr./m²/år. Den store forskel har helt naturligt gjort det mere interessant for udlejere at anvende BRL 5.2 frem for BRL 5.1 ifm. forbedringer og forhøjelse af huslejen.

Netop udbredelsen af anvendelsen af BRL 5.2 blandt udenlandske investorer blev forløberen til en markant både offentlig og politisk debat i 2019-2020.

Narrativ om baggrund for indførelsen af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, i 1996

Den 1. juli 2020 trådte en revision af BRL 5.2 i kraft. Revisionen skete efter et forløb, der politisk tog fart fra d. 27. februar 2019, hvor parterne bag lejelovsforliget fra 11. juni 2014 blev enige om, at:

”Der på baggrund af flere måneders offentlig debat om udenlandske virksomheders opkøb af boligudlejningsejendomme i Danmark skulle

igangsættes en undersøgelse af boligreguleringslovens § 5, stk. 2” (BRL 5.2-Ekspertgruppen, 2019).

I forbindelse med den offentlige og politiske debat i 2019 var det gængse narrativ, at BRL 5.2 blev til i 1996 som følge af, at private udlejningsejendomme var nedslidte, og at man derfor med indførelsen af BRL 5.2 ønskede at give udlejere større incitament til at vedligeholde og modernisere. Med den fortælling kunne BRL 5.2 således også ses som et led i byfornyelsesindsatsen fra 1990'erne og opfattes som de offentlige myndigheders forsøg på at genoprette ejendommenes stand.

Narrativet stemmer ligeledes fint overens med, at Københavns Kommune d. 10. juni 1994 nåede til enighed med regeringen om at lade deres udlejningsejendomme sælge som følge af en kombination af dårlig økonomi men i særdeleshed også et stort vedligeholdelseefterslæb ved kommunens ejendomme. I alt blev 234 ejendomme bestående af 19.300 boliglejemål og 700 erhvervslejemål lagt ind i Ejendomsselskabet TOR I/S med henblik på salg (Rigsrevisionen, 1997). Ejendommene var ifølge Rigsrevisionen alle opført mellem 1733 og 1967. Halvdelen af lejlighederne var på et eller to værelser uden bad og en ¼ havde ikke centralvarme. Et betydeligt antal af boligerne havde angiveligt et større antal socialt belastede lejere. På baggrund af tilbudspligtsreglerne endte over 16.000 med at blive solgt og overtaget som andelsboliger (Rasmussen, 2002).

Sandheden er dog, at baggrunden for indførelsen af BRL 5.2 ikke havde noget at gøre med et politisk ønske om at fremme boligstandarden. Udformningen af loven blev ganske vist præget af ejendommenes ringe stand, men selve formålet med lovrevisionen var, som det beskrives i det følgende, et helt andet.

Udtalelser fra politikere ved behandlingen af BRL 5.2 i 2020

At der hersker en fortælling om, at BRL 5.2 i 1996 blev til for at fremme boligstandarden i ældre udlejningsejendomme, ses tydeligt af politikernes udtalelser ved 1. behandlingen af lovrevisionen i Folketinget d. 28. april 2020. Nedenstående ses et par udvalgte eksempler.

René Christensen (DF):

”i 1996 gav man jo mulighed for i lejeloven, at man kunne øge huslejeindtægterne yderligere, hvis man lavede en gennemgribende renovering. Hvorfor gjorde man så det i 1996? Det gjorde man, fordi vi simpelt hen havde for mange lejemål, der var for ringe; boligstandarden var for ringe i Danmark. Derfor lavede man den her form for, skal vi kalde den dispensation fra lejeloven, for at man kunne få foretaget de her investeringer.”

Jens Rohde (RV):

”§ 5, stk. 2, har jo i øvrigt, ganske også som hr. René Christensen siger, været en ganske gedigen succes for byfornyelsen i København.”

Mona Juul (KF):

”Det var faktisk Socialdemokratiet og Radikale Venstre, der i 1996 indførte § 5, stk. 2-ordningen, fordi boligmarkedet i den grad havde behov for renovering.”

Ole Birk Olesen (LA):

”Tilbage i 1990’erne erkendte den daværende socialdemokratiske regering, at huslejereguleringen i Danmark var alt, alt for hård og førte til, at vi havde en privat udlejningsboligmasse, som var forslummet og slidt og dårlig, fordi huslejereguleringen var for hård.”

Af referatet af 1. behandlingen ses også, at ingen modsagde ovenstående fremstillinger og udsagn, hvilket vidner om narrativets styrke.

Copenhagen Economics rapport (2. oktober 2019) og Lejelovskommissionen (1997)

At narrativet ikke alene herskede hos politikerne ses også af Copenhagen Economics rapport fra d. 2. oktober 2019. Rapporten var finansieret af Ejendom-Danmark, der også sad med i Ekspertudvalget om BRL 5.2. Som det fremgår af rapporten, var det Copenhagen Economics opfattelse, at ”[i]ndførelsen af § 5 stk. 2 skete i lyset af en række meget store offentlige byfornyelsesprojekter for bl.a. at rette op på et stort renoveringsefterslæb i lejeboliger.”

Copenhagen Economics påpegede, at Lejelovskommissionen med sin afrapportering i 1996 havde pointeret, at boligreguleringsloven ikke gav tilstrækkeligt incitament til at forbedre og vedligeholde udlejningsejendomme. Sagen er blot, at Lejelovskommissionen først afgav deres rapport i februar 1997 – altså mere end et halvt år efter vedtagelsen af lovrevisionen (herunder den nye BRL 5.2) d. 31. maj 1996.

At behandlingen af lovforslaget fandt sted forud for afgivelsen af Lejelovskommissionens rapport, var genstand for diskussion ifm. 1. og 3. behandlingen i Folketinget d. 10. og 31. maj 1996. Det blev af samme årsag derfor også slået fast, at der var tale om en midlertidig lov, der skulle revideres inden for 2 år.

Faktisk baggrund for indførelsen af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, i 1996

For at få den fulde forståelse af den faktiske baggrund for indførelsen af BRL 5.2 i 1996 må man først forstå retstilstanden forud herfor. Derfor gennemgås her de væsentlige regler, som de så ud forud for lovrevisionen i 1996.

Forud for den omtalte lovrevision af BRL i 1996 var de væsentlige regler at finde i BRL § 5, stk. 1, 4 og 5, samt definitionen af den omkostningsbestemte leje i BRL §§ 7-9. For overblikket skyld gengives ordlyden fra BRL § 5, stk. 1, 4 og 5, som den så ud i 1995:

BRL § 5, stk. 1:

”Ved lejeaftalens indgåelse må lejen ikke fastsættes til et beløb, der væsentligt overstiger det lejedes værdi efter § 47, stk. 2, i lov om leje, jf. dog stk. 2” (resten af teksten udelades da det relaterer sig til byfornyelsen)

Stk. 2 indeholder primært undtagelser og særlige regler relateret til arbejder kategoriseret som byfornyelse.

BRL § 5, stk. 4:

”Ved lejeaftalens indgåelse kan der ikke aftales en leje eller lejevilkår, der efter en samlet bedømmelse er mere byrdefulde for lejereren end de vilkår, der gælder for andre lejere i ejendommen”.

BRL § 5, stk. 5:

”Reglen i stk. 4 er dog ikke til hinder for, at der i lejemål, som er forbedret, uden at der samtidig er gennemført en til forbedringen svarende lejeforhøjelse, ved genudlejning kan aftales en leje efter reglen i stk. 1-2”.

Ved læsning af ovenstående regler er det let at forstå, hvor kompliceret den juridiske retstilstand var blevet.

Ovenstående kan nemt læses således, at hovedreglen var det lejedes værdi, jf. BRL § 5, stk. 1. Men pga. lighedsreglen i § 5, stk. 4, var udgangspunktet reelt, at lejen ikke måtte overstige huslejen for ejendommens øvrige lejere (BRL 5.2-Ekspertgruppen, 2019: 22), som i udgangspunktet havde været omkostningsbestemt leje (BRL §§ 7-9) siden 1975.

Samtidig sagde reglen i BRL § 5, stk. 5, dog, at der kunne ses bort fra lighedsreglen i stk. 4 og dermed kunne aftales en leje efter reglen i stk. 1 (*det lejedes værdi*) for ”lejemål, som er forbedret, uden at der samtidig er gennemført en til forbedringen svarende lejeforhøjelse, ved genudlejning kan aftales en leje efter reglen i stk. 1-2”.

Problemet med formuleringen i BRL § 5, stk. 5, var, at der ikke var tydeliggjort, hvor store disse forbedringer skulle være for at få lov til at anvende ’det lejedes værdi’, og ej heller tydeliggjort, hvad der mentes med ”en til forbedringen svarende lejeforhøjelse.”

Juul-Sandberg (2022: 229) beskriver, at:

”grundlaget for at genudleje forbedrede lejemål til det lejedes værdi i stedet for den omkostningsbestemte husleje typisk havde været, at lejemålene var forbedret i et sådant omfang, at der ikke var grundlag for at sammenligne med de øvrige lejemål i ejendomme og på den baggrund regulere lejefastsættelsen efter bestemmelsen i § 5, stk. 4.

Det var en opfattelse, der fortrinsvis baserede sig på landretspraksis, jf. bl.a. U 1995.138 V, hvor en lejlighed før en genudlejning var blevet forbedret. Landsretten fandt på baggrund af BRL § 5, stk. 5, at retten ikke kunne tage stilling til, om den aftalte leje og øvrige vilkår efter en samlet bedømmelse var mere byrdefulde end vilkårene for andre lejemål i ejendommen. Lejeforhøjelsen for lejemålet skulle på den baggrund ikke fastsættes på grundlag af forbedringsudgifterne, men frit og kun begrænset af det lejedes værdi.”

Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslag 267 fra 1996 fremsat af Boligminister Ole Løvig Simonsen (Socialdemokratiet), så havde praksis for, hvor meget der skulle til for at gøre et lejemål usammenligneligt, ændret sig:

”Der har i retspraksis vist sig en tendens til, at der ikke behøver at være gennemført så omfattende en forbedring som tidligere, førend lejemålet ikke længere er sammenligneligt med de andre lejemål i ejendommen, hvorfor det i videre omfang end tidligere er blevet muligt at aftale en leje svarende til det lejedes værdi.”

Dette fremhæves også af BRL 5.2-Ekspertgruppen (2019: 23).

Forløb og tilstand ved tilblivelsen af BRL 5.2 i 1996

Det var rød blok og midterpartierne og ikke blå blok som stemte revisionen af BRL igennem i 1996. Lovforslaget i form af L 267B blev vedtaget med 63 stemmer fra S, SF, EL, RV og CD, mens 45 stemte imod (V, KF, FP og DF).

En undersøgelse fra Boligministeriet fra 1994-1995 havde forinden vist, at andelen af lejemål, hvor man aftalte lejen, på baggrund af den daværende BRL 5.5, som tillod udlejer at tage det lejedes værdi, var stigende.

Af referater, bemærkninger, høringer mv. relateret til lovrevisionen i 1996 står det klart, at lovrevisionen, modsat det generelle narrativ, fandt sted, fordi man ønskede at begrænse muligheden for at anvende det lejedes værdi frem for OMK-leje ifm. forbedringer.

Som det tidligere er bemærket, fandt lovrevisionen sted før afrapporteringen fra Lejelovskommissionen i 1997. Det indikerer, at der synes at have været et stærkt pres for at få gjort noget ved retstilstanden. Dette til trods for, at der oprindeligt var anmodet om afrapportering i slutningen af 1996.

Man ventede ej heller på to væsentlige højesteretsafgørelser, som var undervejs og blev afsagt i 1997. Referater fra behandlingerne i Folketinget afslører dog ikke, hvorvidt politikerne havde kendskab til de igangværende sager. Mere om dem senere.

Der blev fremsat to lovforslag om de stigende huslejer med 1. behandling d. 10. maj 1996 af hhv. SF og EL (L 266 fremsat d. 7. maj) og S (L 267 fremsat d. 8) med undertitlerne: ”Lejefastsættelse ved aftalens indgåelse, forhånds-

godkendelse ved sammenlægning af lejligheder og indretning af taglejligheder m.v.” (S) og ”Afværgelse af voldsomme lejeforhøjelser ved genudlejning” (SF+EL).

Da S var regeringsparti, erkendte SF og EL, at de måtte arbejde med lovforslag 267 fra S og opgive deres eget lovforslag 266. De formåede dog at få S til at opsplitte lovforslaget i to, hvorefter lovforslag 267 B kom til at handle om revisionen af boligreguleringsloven.

Lovforslag fra Socialdemokratiet, L 267, 8. maj 1996

Boligministerens oprindelige lovforslag 267 indeholdt følgende emner:

- ”1. Ændring af lejefastsættelsen ved lejeaftalens indgåelse for beboelseslejemål beliggende i regulerede kommuner (læs: de kommuner hvor det jf. afsnit 1 er valgt, at OMK-leje skal gælde).
2. Indførelse af en forhåndsgodkendelsesordning ved sammenlægning af lejligheder og indretning af taglejligheder.
3. Ophævelse af bemyndigelsen i boligreguleringsloven til at fastsætte normtal for de driftsudgifter, som indgår i den omkostningsbestemte leje.
4. Præcisering af reglerne om lejens størrelse for småejendomme.”

Det væsentligste element i lovforslaget fra Socialdemokratiet var, at der med lovforslaget skulle stilles krav til, hvor mange penge der minimum blev anvendt til forbedringerne, i form af 170.000 kr. eller alternativt 1.500 kr./m², førend det kunne kaldes en gennemgribende forbedring, hvormed udlejer kunne undgå at være bundet af OMK-leje, men derimod sætte huslejen efter det lejedes værdi.

Ved gennemgang af bemærkninger og referaterne til lovforslaget fra 1996 fremstår det i dag meget underbelyst, hvor meget boligstøtte og boligsikring fyldte. Bemærkningerne indeholder et omfattende afsnit med titlen ”Økonomiske og erhvervsøkonomiske konsekvenser”, som alene beskæftiger sig med at skønne, hvordan lovforslaget vil spare det offentlige hhv. 4, 9, 14 og 25 mio. i årene 1996-1999 (se tabel 1). Der argumenteres på følgende måde:

”Den isolerede effekt af lovforslaget er således, at det fastholder udlejers ret til i forbindelse med gennemgribende forbedrede lejemål at opkræve en aftalt leje, der alene er begrænset af det lejedes værdi, mens adgangen hertil bortfalder for lejemål, der kun er forbedret i mindre omfang.”

Det blev skønnet, at der med den nye lov ville skulle forventes huslejestigninger på 35 mio. årligt, hvilket ville øge udgifterne til individuel boligstøtte med hhv. 1, 6, 11 og 15 mio. i årene 1996-1999. Hvis man ikke gjorde noget, skønnedes disse udgifter derimod at stige til hhv. 5, 15, 25 og 40 mio. i perioden.

Med lovforslaget mente man således at kunne bremse de samlede huslejestigninger så meget, at man kunne spare hhv. 4, 9, 14 og 25 mio.

Tabel 1: Offentlige besparelser til individuel boligstøtte

(mio. kr.)	1996	1997	1998	1999
Boligsikring	1	2	3	6
- stat	0,5	1	1,5	3
- kommune	0,5	1	1,5	3
Boligydelse	3	7	11	19
- stat	2	5	8	14
- kommune	1	2	3	5
I alt	4	9	14	25
- stat	3	6	10	17
- kommune	1	3	4	8

Kilde: Lovforslag 267, 8. maj 1996, Socialdemokratiet, bemærkninger

Lovforslag fra SF og Enhedslisten L 266, 7. maj 1996

SF og EL fremlagde dagen før S et lovforslag, som var mere vidtgående i for håbningen om at afbøde ”de ulemper i form af retsusikkerhed og urimelig huslejeglidning, som Boligministeriets rapport har afdækket”. Lovforslaget gik på, at formuleringen af BRL § 5, stk. 1, skulle ændres til:

”Ved lejeaftalens indgåelse må lejen ikke fastsættes til et beløb, der for lejermål, der ikke er forbedret, overstiger en leje, der dækker de nødvendige driftsudgifter, jf. § 8, og afkast af ejendommens værdi, jf. § 9. Er lejermålet forbedret, kan lejen fastsættes således, at den tillige dækker en beregnet forbedringsforhøjelse. Lejen må endvidere ikke væsentligt overstige det lejedes værdi efter § 47, stk. 2, i lov om leje, jf. dog stk. 2.”

Med denne formulering ønskede SF og EL således at gøre det tydeligt, at der ikke kunne skiftes huslejeregime fra omkostningsbestemt huslejer uanset størrelsen af forbedringen, som udlejer måtte lave. Sådanne forbedringer måtte ifølge SF og EL alene kompenseres med de generelle regler om forbedringsforhøjelser, jf. den daværende lejelovs § 58.

I erkendelse af, at man næppe ville have opnået flertal for dette forslag, endte SF og EL med at lægge de afgørende stemmer til forslaget fra S (lovforslag 267), således at dette forslag kunne vedtages d. 31. maj 1996. Et forslag, som således sigtede mod at holde udgifterne til boligstøtte nede ved at bremse anvendelsen af det lejedes værdi ved små forbedringer.

’Lejefastsættelsen ved genudlejning i private udlejningsejendomme 1994 og 1995’

Af bemærkningerne til lovforslag 266 fra SF og EL ses det, at SF og EL særligt baserede deres argumentation på Boligministeriets rapport ’Lejefastsættelsen

ved genudlejning i private udlejningsejendomme 1994 og 1995' udgivet i februar 1996. SF og EL fremhævede, at rapporten viste;

- En stigende anvendelse af aftalt leje (læs: *det lejedes værdi*) i private udlejningsejendomme, hvilket havde medført højere lejeniveauer og øgede udgifter til individuel boligstøtte. Udviklingen blev tilskrevet, at flere lejemål blev forbedret før genudlejning, hvilket muliggjorde huslejefastsættelse efter det lejedes værdi.
- Retspraksis havde på daværende tidspunkt gradvist sænket kravene til, hvor omfattende forbedringer skulle være, før et lejemål ikke længere kunne sammenlignes med de øvrige i ejendommen. Det gjorde det lettere for udlejere at anvende *det lejedes værdi*. Samtidig blev det påpeget, at lejere ofte havde vanskeligt ved at dokumentere overpriser, da bevisbyrden siden lovrevisionen i 1975 havde ligget hos lejer, og da lejerens adgang til relevante sammenligningslejemål var begrænset.

Af sammenfatningen, som SF og EL medtog i deres lovforslag, fremgår flere relevante informationer.

Spørgeundersøgelsen havde en høj svarrate blandt udlejerne på 77 pct., og analysen endte med at hvile på svar vedrørende 683 ejendomme med i alt 18.812 boliger. Det svarede til hhv. 7,3 pct. og 8,8 pct. af det samlede antal ejendomme i regulerede kommuner med minimum 7 lejligheder.

I 1994 og 1995 havde der i 80 pct. af stikprøvens ejendomme været genudlejninger.

I 1994 fortalte udlejerne, at der i 17 pct. af ejendommene blev anvendt aftalt leje – som jf. BRL 5.5 gav adgang til at tage *det lejedes værdi* – ved samtlige genudlejninger. I 1995 steg dette tal til 21 pct. Tallet havde været stigende fra 1994 til 1995 i alle landsdele, for alle ejendomsstørrelser og for alle ejendomsaldersgrupper.

I Jylland svarede udlejerne i 1995, at der ved 34 pct. af ejendommene blev anvendt *det lejedes værdi* ved samtlige genudlejninger, mens det i København blot var tilfældet ved 9 pct. af alle ejendomme. Det kunne indikere, at der i praksis blev stillet væsentlig større krav til forbedringernes omfang i Københavns Kommune end i Jylland.

Det bemærkes, at der ikke fandtes tilfælde i undersøgelsen, hvor der blev anvendt *det lejedes værdi* i byggeri ibrugtaget efter 1980. Dette er ikke overraskende, da det som nævnt i afsnit 1 er muligt at tage højere huslejer ved OMK-lejemål i ejendomme opført 1964-1991 end i ejendomme opført før 1964.

Anvendelsen af *det lejedes værdi* var mest udbredt i Jylland, små og mellemstore byer med maksimalt 100.000 indbyggere og i mindre ejendomme med 7-12 boliger.

I 1995 var huslejen hhv. 380 kr./m²/år i lejemål med OMK-leje og 550 kr./m²/år i lejemål med *det lejedes værdi*. Det svarer til en forskel på 45 pct., hvilket også gjaldt i 1994.

Dette tal dækker dog samtlige lejemål fra stikprøven uanset, geografi, ejendommens alder og størrelse. Derfor er det mere relevant, at huslejeforskellen inden for de enkelte ejendomme i gennemsnit kunne opgøres til 60 pct. i 1994 og 53 pct. i 1995.

Et andet interessant resultat fra undersøgelsen var, at den gennemsnitlige husleje i lejemål, der ikke blev moderniseret ifm. genudlejning (553 kr./m²/år), var marginalt højere end huslejen i lejemål, der blev moderniseret ifm. genudlejning (imod 548 kr./m²/år). Det kunne indikere, at der i mange tilfælde reelt ikke blev stillet krav til modernisering ved anvendelsen af *det lejedes værdi* ved genudlejning. Det bemærkes dog, at ikke-moderniserede lejemål kan have være blevet moderniseret tidligere.

Henvendelse fra Udlejerforeningen Danmark og betænkning afgivet 26. maj 1996

I betænkningen afgivet af Boligudvalget d. 26. maj 1996 findes flere relevante informationer. Med lovforslaget ville man fremadrettet gøre udlejer ansvarlig for at dokumentere, at lejemål var gennemgribende forbedret, jf. de krav til forbedringer, der med lovforslaget blev fremsat.

Et mindretal bestående af Venstre, Det Konservative Folkeparti og Fremskridtspartiet kritiserede, at boligministeren havde fremsat deres lovforslag, selvom Lejelovskommissionen ikke havde afrapporteret. Samtidig henviste de til en skrivelse fra Udlejerforeningen Danmark, som blev vedlagt som bilag til betænkningen. Udlejerforeningen Danmark var den primære forgænger til det, der senere blev til Ejendomsforeningen Danmark og i dag EjendomDanmark.

Af skrivelsen fra Udlejerforeningen Danmarks direktør, Jesper Friisberg, står det klart, at udlejernes interesseorganisation ikke så positivt på lovforslaget, hvilket står i kontrast til narrativet om, at BRL § 5.2 blev til som en hjælpende hånd til udlejerne:

”Udlejerforeningen Danmark skal kraftigt advare mod at gennemføre de foreslåede ændringer af boligreguleringslovens § 5. De foreslåede ændringer vil betyde et ophør – eller i hvert fald en meget betydelig reduktion i antallet – af mere omfattende moderniseringer ved genudlejning. Resultatet vil være et fald i aktivitet og beskæftigelse i byggesektoren. Desuden vil et ophør af en privat finansieret moderniseringsindsats på sigt medføre stigende udgifter for det offentlige til byfornyelse. Endelig vil den private udlejningssektor blive frataget mulighederne for at udbyde attraktive kvalitetslejemål, som lever op til lejernes forventninger om en tidssvarende boligstandard.”

Udsagnet er et vidnesbyrd om, at udlejerne ikke så indførelsen af BRL 5.2 som en hjælpende hånd, men derimod advarede kraftigt imod vedtagelsen og forudså et ophør eller et betydeligt fald i den privat finansierede moderniseringsindsats.

Folketingets behandling af lovforslag 267B (1996): Et opgør med huslejestigninger og aftalefrihed

Den endelige behandling af lovforslag 267B i Folketinget i maj 1996 markerede et politisk opgør med stigende huslejer ved genudlejning af private udlejningsboliger. Baggrunden var delvist den oplevede ændrede retspraksis samt undersøgelsen fra Boligministeriet, der viste huslejestigninger på 45-60 pct., hvilket skabte bekymring for både lejernes økonomi og de offentlige boligstøtteudgifter. Nedenstående gennemgås de overordnede hovedtræk fra behandlingerne af lovforslag 267B.

Første behandling – 10. maj 1996

Debatten var intens og ideologisk præget. Hans Peter Baadsgaard (S) indledte med at fastslå, at lovforslaget skulle stoppe de "urimelige huslejestigninger", som var blevet muliggjort af en ændret domspraksis og udnyttelse af aftalt leje. Han advarede om, at udviklingen kunne få "ret alvorlige konsekvenser for de offentlige udgifter til boligstøtte".

Villy Søvndal (SF) beskrev, hvordan boligen var blevet et spekulationsobjekt, og at den aftalte leje lå "mellem 50 og 60 pct." over den omkostningsbestemte leje. Han konkluderede:

"Det omdanner boligen til et spekulationsobjekt ... Huslejen stiger dramatisk, der overføres betydelige spekulative beløb fra lejere til ejere, og det offentliges udgift til boligstøtte stiger."

Keld Albrechtsen (EL) støttede indgrebet og kaldte det en løsning på "de galopperende huslejestigninger".

Modstanden kom især fra Venstre, Det Konservative Folkeparti og Fremskridtspartiet. Erling Oxdam (V) kaldte forslaget et "tilbageskridt" og kritiserede den omvendte bevisbyrde: "Vi har i dansk ret haft aftalefrihed ... Her skal udlejeren have bevisbyrden ved den nye lov. Det kaldes omvendt bevisbyrde."

Gitte Seeberg (KF) advarede om, at loven ville stoppe moderniseringsarbejde og fjerne "den sidste rest af aftalefrihed på lejemarkedet". Hun mente, at det var urimeligt, at udlejeren skulle bevise, at lejen ikke oversteg det lejedes værdi, og forudså, at "[s]tort set alt moderniseringsarbejde går i stå."

Jørgen Estrup (RV) erklærede, at grundlaget for 1974-forliget om aftalt leje var "skredet totalt", og opfordrede de borgerlige partier til at tage ansvar for at genoprette balancen.

Kirsten Jacobsen (FP) afviste både regeringens og SF's forslag og ønskede et frit boligmarked: "Man kunne passende begynde ved at lade aftalelejen ved nyudlejning være fri."

Boligminister Ole Løvig Simonsen (S) forsøgte at balancere hensynet til både lejere og udlejere: "Det lovforslag her er med til at sikre, at lejerne ikke bliver urimeligt behandlet ... Samtidig tilgodeser vi også de udlejere, som virkelig gør et stykke arbejde."

Anden behandling – 28. maj 1996

Baadsgaard (S) kritiserede blå blok for ukritisk at gentage argumentationen fra Udlejerforeningen Danmark om, at forbedringsarbejde ville gå i stå. Han påpegede, at større renoveringer stadig kunne føre til aftalt leje (læs: *det lejes værdi*), og at mindre forbedringer kunne give et afkast på 10-11 pct.

Søvndal (SF) udtrykte skuffelse over, at SF's eget forslag (L 266) ikke "mødte opbakning", men vurderede, at regeringens forslag stadig ville "tage toppen af boligspekulationen."

Albrechtsen (EL) tilsluttede sig og kaldte regeringens forslag "en meget væsentlig forbedring af den retstilstand, som har hersket på området indtil nu".

Oxdam (V) fastholdt, at de nye grænser ville mindske incitamentet til renovering: "Hvis man for fremtiden kun kan få den omkostningsbestemte leje med tillæg af en eller anden forbedringsleje ... vil tilskyndelsen til at lave forbedringer blive mindre."

Boligminister Simonsen (S) bekræftede, at loven var midlertidig og kun skulle gælde i to år. En revision fandt sted i 2000, hvor minimumsgrænserne for gennemgribende forbedringer blev hævet og herefter indeksreguleret.

Tredje behandling – 31. maj 1996

Søvndal (SF) udtrykte tilfredshed med lovens overordnede formål, men udtrykte samtidig bekymring. Søvndal (SF) henviste til, at Boligministeriet havde skønnet, at der kun sjældent blev gennemført så omfattende forbedringer, at OMK-leje ville kunne fraviges. Søvndal (SF) bad derfor boligministeren bekræfte, at det skøn stadig var gældende, og at boligministeren fortsat nøje skulle overvåge, at dette holdt stik:

"for hvis det ikke gør det, giver det jo bl.a. problemer i forhold til boligstøtten - og spørge, om ministeren, hvis forudsætningerne ikke holder stik, vil sikre, at der ikke hermed kommer til at ske utilsigtede huslejstigninger, for det er jo faktisk det modsatte, vi vil med det her lovforslag."

Albrechtsen (EL) tilsluttede sig og understregede, at lovens formål var at "bremse op for huslejstigningerne og derigennem også sikre en besparelse på boligsikrings- og boligydelsesområdet."

Boligminister Simonsen (S) anerkendte, at ministeriet havde tilkendegivet, at så omfattende forbedringer sker ”i ikke ofte forekommende tilfælde”, men understregede samtidig, at de naturligvis ikke kunne forudsige den endelige omfang, hvorfor han gav den ønskede tilkendegivelse:

”derfor vil jeg selvfølgelig gerne give tilsagn om, at vi selvfølgelig holder øje med udviklingen, ligesom vi har gjort det på andre områder, og hvis der så er problemer med det, må aftaleparterne selvfølgelig mødes igen, for det, der var hensigten med det her, var jo at stoppe for utilsigtede huslejestigninger.”

På baggrund at behandlingerne står det klart, at formålet med en revision af BRL § 5 handlede om at skærpe adgangen til at anvende det lejedes værdi i modsætning til den generelle fortælling.

Højesteretsdomme i 1997

D. 22. maj 1997 afsagde Højesteret dom i de to sager – U.1997.1037/3H og U.1997.1042H. Dommene var resultater af retssager, som var startet i byretten hhv. 10. november 1992 og 26. januar 1995, og som efterfølgende endte i landsretten og til sidst Højesteret. Med afgørelserne underkendte Højesteret afgørelserne fra landsretten og konstaterede dermed, at loven ikke skulle have været fortolket således, at OMK-leje kunne fraviges. Derfor medførte lovrevisionen fra 1996 reelt en udvidelse – og altså ikke en skærpelse – af den dagældende retstilstand (BRL 5.2-Ekspertgruppen, 2019: 23).

I begge sager nåede Højesteret reelt frem til, at der med formuleringen ”en til forbedringen svarende lejeforhøjelse” måtte forstås en lejeforhøjelse efter den daværende BRL § 27, som lød:

”Har udlejeren under iagttagelse af reglerne i §§ 23-26 forbedret det lejede, kan han forlange lejen forhøjet med et beløb, der modsvarer forøgelsen af det lejedes værdi, jf. lejelovens § 58.”

Dermed konstaterede Højesteret, at udgangspunktet for de maksimale huslejer ved forbedrede lejemål måtte være den omkostningsbestemte husleje, jf. §§ 7-9, tillagt en forbedringsforhøjelse på baggrund af de faktisk afholdte udgifter, jf. bestemmelserne i den daværende lejelovs § 58:

”§ 58. Har udlejeren under iagttagelse af § 66 forbedret det lejede, kan han forlange lejen forhøjet med et beløb, der modsvarer forøgelsen af det lejedes værdi. Ved vurdering af det lejedes værdi ses der bort fra forbedringer, der er gennemført efter reglen i § 46 a, stk. 3, samt fra forbedringer, der er udført for beløb omfattet af § 63 a.

Stk. 2. Lejeforhøjelsen skal som udgangspunkt kunne give en passende forrentning af den udgift, der med rimelighed er afholdt til forbedringen, samt dække afskrivning og sædvanlige udgifter til vedligeholdelse, administration, forsikring o. lign.

Stk. 3. Har en udlejer gennemført arbejder efter reglen i § 46 a, stk. 3, kan han forlange en lejeforhøjelse, der giver en passende forrentning af den udgift, der med rimelighed er afholdt, samt dækker afskrivning og sædvanlige udgifter til vedligeholdelse, administration, forsikring og lignende.”

Havde Højesteret nået at træffe afgørelserne 1037 og 1042 fra d. 22. maj 1997 forud for lovrevisionen i 1996, eller havde Folketinget ventet på Højesterets afgørelser, så var lovrevisionen næppe blevet til i den form, den fik, med de afgørende stemmer fra SF og Enhedslisten. For Højesteret afgjorde, at den forhenværende boligreguleringslov reelt skulle fortolkes, således som SF og EL ønskede det med deres fremsatte lovforslag. Nemlig ved at der alene måtte tages forbedringsforhøjelser med henvisning til boligreguleringslovens § 27, som pegede på lejelovens beskrivelse af forbedringsforhøjelser i § 58. Højesteret afgjorde således, at der ikke kunne aftales husleje efter det lejedes værdi uanset størrelsen af forbedringen, men at disse forbedringer alene måtte kompenseres for igennem forbedringstillæg.

På det tidspunkt havde SF og EL dog allerede stemt forslaget fra S igennem, fordi de anså en delvis begrænsning som bedre end ingen begrænsning. Med til historien hører det selvfølgelig, at partierne ikke kunne forudse, at Højesteret ville underkende landsretten.

BRL 5.2-Ekspertgruppen (2019) om revisionen af boligreguleringslovens i 1996

Hvorfor havde politikerne i april 2020 så forkert en opfattelse af den faktiske årsag bag tilblivelsen af BRL 5.2 i 1996? Med tanke på, at de pågældende politikeres udtalelser stammede fra politikere fra midten og højre side af det politiske spektrum, kunne de selvfølgelig mistænkes for bevidst at forsøge at skabe et skævt billede af den historiske virkelighed. Men ingen politikere fra det modsatte politiske spektrum modsagde de pågældende udsagn, hvilket indikerer, at det falske narrativ formentligt har været en generelt udbredt opfattelse.

Havde politikerne nærstuderet rapporten fra BRL 5.2-Ekspertgruppen fra oktober 2019, var de blevet gjort opmærksomme på et alternativ til den udbredte misforståede opfattelse. Ekspertgruppen beskriver, at:

”Forud for lovændringen havde det daværende Boligministerium gennemført en spørgeskemaundersøgelse for årene 1994 og 1995 blandt ejere af ejendomme omfattet af reglerne om omkostningsbestemt husleje. Undersøgelsen viste, at andelen af lejemål med en husleje fastsat efter det lejedes værdi var stigende.

Af lovforslagets forarbejder fremgår, at vurderingen af den dagældende praksis var, at kravet til omfanget af forbedringer, der gjorde det enkelte forbedrede lejemål usammenligneligt, med tiden var reduceret.”

Ekspertgruppen konstaterer efterfølgende at:

”På denne baggrund besluttedes det at ændre boligreguleringslovens § 5 med det formål at fastsætte særlige regler for lejefastsættelsen for gennemgribende forbedrede lejemål, således at hovedreglen ved genudlejning også fremover er den omkostningsbestemte husleje samtidig med, at der opretholdes incitament for udlejerne til at gennemføre større moderniseringer.

Ordningen blev således oprindeligt indført med det formål at begrænse en dagældende fortolkning af retstilstanden vedrørende lejefastsættelse efter boligreguleringsloven. Denne fortolkning blev imidlertid efterfølgende afvist af Højesteret i dommene U 1997.1037 H og U 1997.1042 H med det resultat, at den indførte ordning i realiteten indebar en udvidelse i forhold til den retstilstand, som Højesteret fastslog.”

Effekterne af introduktionen af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, fra 1996

For at beskrive, hvorvidt lovrevisionen fra 1996 kom til at virke efter dens hensigt, er det oplagt at nærstudere udviklingen i:

- Antal lejemål, hvor der hhv. anvendes omkostningsbestemt husleje og det lejedes værdi efter anvendelse af BRL 5.2
- Huslejeniveauet i lejemål, hvor hhv. omkostningsbestemt husleje og det lejedes værdi anvendes
- Prisudviklingen for ældre private udlejningsejendomme opført før 1992

Mængden af tilgængelige data til belysning heraf er dog meget begrænset. Derfor må der ses på alternative opgørelser.

Antal omdannede lejemål

Diverse ministerier har over tid anslået mængden af lejemål, hvor omkostningsbestemt husleje anvendes, og mængden af gennemgribende moderniserede lejemål, hvor BRL 5.2 er blevet anvendt til at anvende det lejedes værdi. I tabel 2 ses en opgørelse over resultaterne fra diverse opgørelser.

Tabel 2: Udvikling i mængden af omdannede lejemål ved anvendelsen af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, og fra 2022 lejelovens § 19, stk. 2

Årstal	Bestand af OMK-lejemål opført før 1964	Bestand af OMK-lejemål opført fra 1964 og frem	Skøn over bestand af BRL § 5, stk. 2-lejemål	Skøn over årlige omdannelser	Publikation	Kilde
2024	-	-	65.500	1.200*	Rapport fra udvalget om tilbudspligt	Social- og boligministeriet (2025)
2019	74.600	36.700	57.000	2.875	Ekspertgruppens rapport om BRL § 5, stk. 2	Transport og Boligministeriet (2019)
2007	157.000-160.000 i alt		17.000-20.000	2.000	Anvendelsen af § 5, stk. 2, i BRL	Velfærdsministeriet 2009
2001	159.380	49.987	10.000	-	Private udlejningsboliger fordelt efter lejefastsættelse, notat 18. september 2001	By- og Boligministeriet 2001

*Baseret på huslejenævnenes indberettede afgørelser om tilladelser til omdannelser

Som det ses, er mængden af tilgængelige OMK-lejemål reduceret markant i løbet af de sidste 25 år som følge af en vis omdannelsesfrekvens ved brug af BRL 5.2. Reduktionen er dog også et resultat af sammenlagte lejligheder og private udlejningsboliger overgået til andelsboliger i forbindelse med lejerens accept om overtagelse af udlejningsejendomme i relation til tilbudspligtsreglerne (LL §§ 196-201).

Tabellen indikerer, at omdannelsesfrekvensen er reduceret de senere år – fra 2.875 til 1.200 omdannelser årligt - efter stramningen af anvendelsen af BRL 5.2 i 2020. Denne konklusion må dog opfattes med et forbehold, da skønnet på da de 1.200 er baseret på mængden af BRL 5.2-ekspederede sager af huslejenævne. Derfor afhænger tallets troværdighed af, hvorvidt huslejenævne i praksis får indberettet ekspeditionen af disse sager korrekt og rettidigt.

Udvikling i huslejer

Der findes ikke lange tidsserier med huslejer for omkostningsbestemte lejemål og gennemgribende forbedrede lejemål. Derfor må man på samme måde sammenholde resultaterne fra diverse forskellige undersøgelser.

Tabel 3: Udvikling i huslejer i OMK-lejemål og gennemgribende forbedrede lejemål

Årstal	Hele landet			København+Frederiksberg			Publikation	Kilde
	Omkostningsbestemt husleje	BRL § 5.2-leje	Forskel	Omkostningsbestemt husleje	BRL § 5.2-leje	Forskel		
2019	779	1407	628	776	1456	680	Ekspertgruppens rapport om BRL § 5, stk. 2	Transport og Boligministeriet 2019
2007	506	860	354	511	941	430	Anvendelsen af § 5, stk. 2, i BRL	Velfærdsministeriet 2009
2002	484	792	308	433	844	411	Private udlejningsejendommers budgetleje	Socialministeriet 2003
1999	450	647	197	414	691	277	Notat d. 28. april 2000 D-5712-19	By- og Boligministeriet 2000
1995	380	550**	170	-	-	-	Lovforslag 266, SF og Enhedslisten, 7. maj 1996	Boligministeriet 1996

*beregnet på baggrund af BRL § 5.2-lejen og den anførte huslejestigning ved genudlejning

**baseret på den aftalte leje ifm. genudlejning af forbedrede lejemål før tilblivelsen af BRL 5.2

Som det ses, er både OMK-leje og det lejedes værdi efter anvendelse af BRL 5.2 steget fra 1995 til 2019. Mens BRL 5.2-lejen på landsplan var 45 pct. højere end OMK-lejen i 1995, var denne forskel i 2019 steget til 80 pct.

Prisudvikling for private udlejningsejendomme

En måde at analysere effekter af politiske tiltag er ved at se på prisudviklingen for de relevante ejendomme efter indførelsen af BRL 5.2 i 1996. Da andre faktorer kan influere prisudviklingen, skal sådanne analyser tages med forbehold.

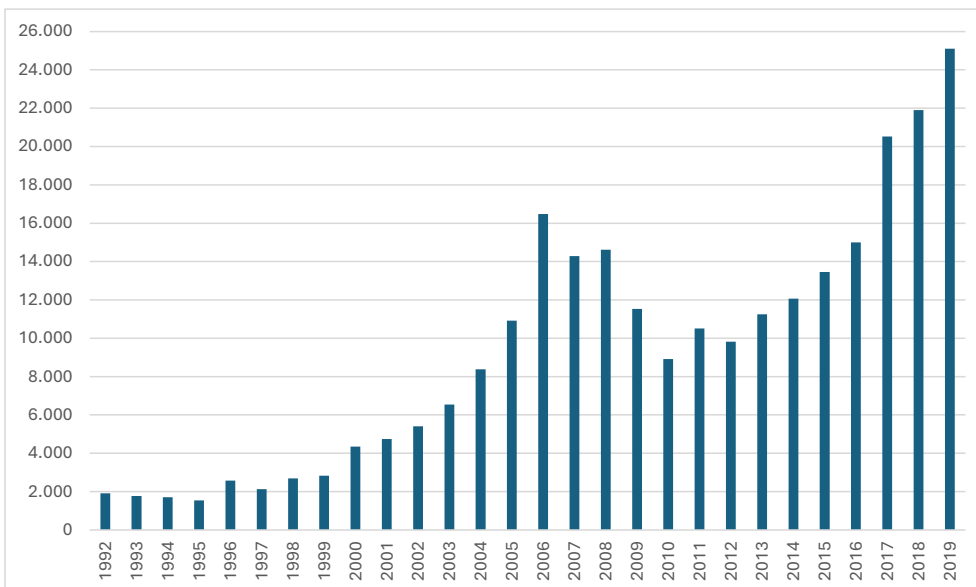
I rapporter fra BRL 5.2-Expertgruppen (2019) og Tilbudspligtudvalget (2025) refereres til Andersens (2019A) prisindeks for beboelsejendomme med minimum 4 lejligheder tilbage til 1938 som en proxy for prisudviklingen for private udlejningsejendomme. Af dette prisindeks ses, at prisudviklingen for private udlejningsejendomme steg reelt med ca. 250 pct. fra midten af

1990'erne til 2020, hvor indgrebet i BRL 5.2 kom i form af det såkaldte Blackstone-indgreb. Problemerne med dette indeks er, at:

- Det både indeholder ejendomme opført før og efter 1992
- Der inkluderes ejendomme, som vil blive betegnet som småhusejendomme rent juridisk (med 4-6 beboelseslejligheder)
- Indekset alene kan opgøres for hele landet, hvilket betyder, at kommuner der ikke anvender omkostningsbestemt husleje, inkluderes, og at det f.eks. ikke er muligt at se prisudviklingen for København særskilt

Derfor er det mere nyttigt at se på prisindekset præsenteret i Andersen (2019B og 2023) og se særskilt på det indeks, der vedrører København. Indekset baserer sig alene på private udlejningsejendomme opført før 1964 med minimum 7 lejligheder. Heraf bliver det endnu tydelige, at priserne for private udlejningsejendomme eksploderede i København efter indførelsen af BRL 5.2. Kvadratmeterprisen steg nominelt med over 1000 pct. fra midten af 90'erne frem til 2019.

Figur 1: Gennemsnitlige kvadratmeterpriser fra 1992-2019 for private udlejningsejendomme opført før 1964 med minimum syv lejligheder i København



Kilde: Andersen (2019B og 2023)

Som Andersen (2023) beskriver det, så kan prisudviklingen for disse ældre private udlejningsejendomme ses som en proxy for prisudviklingen for andelsboliger, da andelsboliger netop skal værdiansættes som private udlejningsejendomme af valuarer. Tilbudspligtsudvalget (2025) fandt et lignende niveau for den gennemsnitlige tekniske pris pr. m² for andelslejligheder på 25.600 kr. for 2023.

Valuarer skal, jf. Valuarbekendtgørelsens § 8, stk. 3, opgøre leje og eventuelt lejepotentiale hver for sig. Det har i praksis haft den betydning, at valuarer medtager potentialet for omdannelser ved brug af BRL 5.2 (i dag lejelovens § 19, stk. 2), hvorfor indførelsen af BRL 5.2 ligeledes har haft altafgørende betydning for prisudviklingen for andelsboliger.

Hvorfor gik det ikke som ventet?

Som gennemgået tidligere blev indgrebet i 1996 til for at bremse huslejestigningerne og anvendelsen af det lejedes værdi. Som det ses af ovenstående, blev udviklingen en anden:

- Stadigt flere lejemål er overgået til BRL 5.2-lejemål.
- Huslejerne er fortsat med at stige, og det samme er spændet mellem huslejen i OMK-lejemål og BRL 5.2-lejemål.
- Priserne for ældre private udlejningsejendomme er eksploderet siden 1990'erne, hvilket indikerer, at BRL 5.2 fra 1996 på ingen måde fik interessen for disse udlejningsejendomme til at falde.
- Indførelsen af BRL 5.2 medførte en afgørende afledt effekt for andelsboligpriser.

Hvorfor gik det mon sådan? Der kan peges på flere oplagte årsager hertil. Den væsentligste årsag er nok størrelsesordenen på minimumsforbedringen på i alt 170.000 kr. eller 1.500 kr./m². Disse grænser er siden 1996 først blevet korrigeret i år 2000 og dernæst blevet inflationsjusteret løbende og udgør i 2025 hhv. 298.470 kr. eller 2.610 kr./m².

Det er relevant at påpege, at København ikke var synderlig eftertragtet i 1990'erne, og at det særligt er her, der ligger mange ældre private udlejningsejendomme. Som det fremgår af bemærkningerne, syntes der ifm. lovbehandlingen at herske en enighed om, at 170.000 kr. måtte være et så stort beløb, at det måtte bremse brugen af forbedringsarbejder til overgang fra OMK-leje til det lejedes værdi. Ellers havde rød blok formentlig ikke stemt forslaget igennem, og blå blok ville formentlig ikke have stemt imod forslaget.

I 1990'erne blev København stadig betragtet af mange som en by med mange sociale problemer og forurening. Derudover var byen kun lige i begyndelsen af det globale fænomen med urbaniseringen, der fulgte i de næste 30 år. I den periode er mange jobs i landbrug, industri, produktion, fiskeri mv. blevet outsourcet til udlandet eller effektiviseret væk fra store områder af Danmark, mens de mange job i servicesektoren primært har koncentreret sig i og omkring de største byer – herunder særligt København. Alene i løbet af de 20 år fra 2005 til 2025 steg Københavns befolkning med ca. 1/3 fra ca. 500.000 til over 670.000. Derudover blev der mod slutningen af 2010'erne år efter år slået Danmarksrekord i lave realkreditrenter i 2010'erne.

Derfor er efterspørgslen efter boliger i København eksploderet. Og da der aldrig har været et veldefineret værn til at stoppe udviklingen i niveauet for 'det lejedes værdi', har det muliggjort, at det lejedes værdi har kunnet stige markant over tid. Derfor er den påkrævede inflationsjusterede minimumsinvestering ved gennemgribende forbedringer blevet mere og mere marginaliseret over tid, hvorfor det i mange år har været opfattet som en selvfølge for private udlejere at anvende muligheden for at bruge BRL 5.2 når lejere flyttede ud.

Man skal også huske på, at der ikke var en klart defineret grænse før 1996 for, hvor meget forbedringsarbejde der skulle være udført, førend udlejer ifm. genudlejning kunne anvende det lejedes værdi. At Højesteret så i 1997 slog fast, at det ikke var sådan, at reglen skulle have været fortolket, er en anden relevant pointe.

Som indikeret tidligere har det været forskelligt geografisk, hvor udbredt anvendelsen af reglen om anvendelse af aftalt leje ved genudlejning var før 1996. Og som det ses af undersøgelsen af Boligministeriet for 1994-1995, var København et af de steder, hvor omdannelser blev tilladt i ret begrænset omfang. Det indikerer således også, at der kan have eksisteret en forskel i, hvor meget de enkelte kommuner krævede af udlejer. Med de folketingsvedtagne regler fra 1996 blev det klart og tydeligt defineret, hvad der krævedes. Og derfor kan den reducerede risiko ved investeringen i forbedringer i sig selv også have øget incitamentet for udlejerne til at foretage de gennemgribende forbedringer. Når det klart og tydeligt defineres, hvad der kræves af en gennemgribende forbedring, fjernes risikoen ved investeringen, hvilket ud fra basal finansiel teori må reducere udlejerens afkastkrav til investeringen.

Revisionen af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, i 2020

Som beskrevet tidligere ledte flere måneders offentlig debat om intensiverede udenlandske opkøb af private udlejningsejendomme til granskningen af BRL 5.2 i 2019. Det udmøntede sig i en stramning af lovene pr. 1. juli 2020 med fokus på BRL 5.2. Formålet med stramningen var at sætte ind overfor kortsigtede spekulative investorer. Det er denne stramning, som der henvises til, når der i offentlig tale refereres til Blackstone-indgrebet. De væsentligste elementer bestod i:

1. *Krav til energimærke:* Minimumskravet til udlejningsejendommens energimærke hævedes fra D til C. Energikravet accepteres dog også som overholdt, såfremt det dokumenteres hævet med 2 niveauer siden 1. juli 2020.
2. *Huslejbremse:* Ordet 'væsentlig' fjernedes fra ordlyden "Ved lejeaftalens indgåelse må lejen for lejemål, som er gennemgribende forbedret, ikke fastsættes til et beløb, der væsentligt overstiger det lejedes værdi". Det havde hidtil været en gængs praksis, at man med ordvalget 'væsentligt' tillod op til 10 pct. højere husleje, end hvad 'det lejedes værdi' blev beregnet til ved brug af sammenlignelige lejemål.

3. *Stop for fupmoderniseringer*: Det blev gjort til et krav, at huslejenævnene skulle besigtige og godkende, at lejemaal reelt havde en stand, der gjorde det muligt at foretage gennemgribende modernisering og dermed anvende BRL 5.2 til efterfølgende at overgå til det lejedes værdi.
4. *Spekulationsstop*: Anvendelsen af BRL 5.2 blev gjort forbudt de første 5 år efter opkøbet/kontrolskriftet af en ejendom. Der blev således indført en karenperiode for at modvirke kortsigtet spekulation. Kravet kunne dog fraviges under forudsætning af, at køberen anvendte minimum 3.000 kr. pr. m² på energiforbedringer, eller hvis sælger var en andelsboligforening. Sidstnævnte blev valgt for at friholde andelsboligforeninger for eventuelle værditab som følge af reglen.
5. *Stop for flyttepenge*: Det blev gjort forbudt at tilbyde lejere penge for at flytte.

Refleksioner

Det står klart, at lovrevisionen fra 1996, der ledte til BRL 5.2, havde et andet formål end det, der efterfølgende udviklede sig til det gængse narrativ. Formålet var ikke at øge private udlejerers incitament til at højne kvaliteten i ældre private udlejningsejendomme. Formålet var derimod at sætte ind overfor en praksis, der havde udviklet sig i årene forinden, som – særligt i nogle kommuner – lod til at gøre det nemmere for udlejer at skifte fra OMK-leje til det lejedes værdi.

Problemet ledte til, at midterpartierne og rød blok så sig nødsaget til at foretage en lovrevision allerede inden Lejelovskommissionens afrapportering (1997), og inden Højesteret (1997) havde taget stilling til denne retspraksis. Bekymringerne for stigende huslejer relaterede sig både til bekymringer for befolkningen, men også til bekymringer på vegne af det offentlige omkostninger til boligstøtte. Derudover kunne politikerne heller ikke forudse, hvad Lejelovskommissionen ville anbefale, og hvad Højesteret ville komme frem til.

I erkendelse af de private udlejningsejendommers generelle stand fremlagde Socialdemokratiet et lovforslag, der ikke helt udelukkede muligheden for at anvende *det lejedes værdi*, men derimod definerede grænser for, hvornår det kunne anvendes. Der må således have været en bekymring for, at almindelige forbedringsforhøjelser ikke ville være tilstrækkelige til at sikre en ordentlig vedligeholdelsesstand.

Resultatet blev således BRL 5.2, som boligministeren dog skønnede alene ville blive anvendt ”i ikke ofte forekommende tilfælde”. Den forventning kom ikke til at holde stik – særligt ikke i København. Her var det forud for lovrevisionen i 1996 mindre udbredt at skifte fra OMK-leje til *det lejedes værdi* end i landet som helhed. I 1995 fraveg 21 pct. af alle udlejere konsekvent OMK-leje ved alle genudlejninger, mens det blot gjaldt 9 pct. i København.

Rød blok havde næppe stemt forslaget igennem i 1996, hvis de kunne have forudset, at:

- Mængden af BRL 5.2-omdannede lejemål ville stige fra ca. 10.000 i 2001 til over 65.000 i 2024.
- Spændet fra OMK-leje til huslejen i BRL 5.2-omdannede lejemål ville stige fra ca. 45 pct. i 1995 til 80 pct. i 2019.
- Priserne på de ældre private udlejningsejendomme i København ville stige med over 1.000 pct. fra 1995 til 2019.

Tilbage står så spørgsmålet, om hvad der ville været sket, hvis BRL 5.2 fra 1996 havde virket efter hensigten? Hvad ville have været sket, hvis lovrevisionen havde bremset omfanget af forbedringer og adgangen til at anvende *det lejedes værdi*?

Det vil naturligvis altid være ren spekulation. Men i og med at Højesteret i 1997 fastslog, at den reelle retstilstand forud for lovrevisionen var, at der alene skulle have været givet lov til at tage forbedringsforhøjelser, må man antage, at adgangen til at anvende *det lejedes værdi* i OMK-ejendomme ville have været fjernet.

Med den antagelse ville det politiske miljø til højre for midten nok argumentere for, at den ældre private udlejningsmasse i dag ville have repræsenteret udfordrede slumkvarterer.

Til venstre for midten ville svaret muligvis være, at adgangen til at forhøje OMK-lejen med forbedringsforhøjelser ville have været tilstrækkelige til at undgå slum. Om end det er tvivlsomt, om udlejerne ville have fundet det rentabelt at forbedre ejendommene ud fra et investorperspektiv, så får vi aldrig vished for, hvad der faktisk ville have udspillet sig.

Et tredje bud er, at en fortsættelse ville have fundet sted af den omfattende anvendelse, fra 1979 til midten af 2000'erne, af tilbudspligtsreglerne blandt lejere i ældre private udlejningsejendomme til omdannelse til andelsboligejendomme. I givet fald ville andelsboligsektoren i København formentlig have udgjort en endnu større andel af den københavnske boligmasse end de 30 pct., som sektoren udgør i dag. Derudover ville valuarer ikke have kunnet inkludere det altafgørende omdannelsespotentialer med BRL 5.2 ved værdiansættelsen af de ældre andelsboliger som private udlejningsejendomme. Det ville have holdt priserne på andelsboliger meget lave. Dermed ville København meget vel have haft en meget stor og billig andelsboligsektor, hvilket i nogen grad ville kunne have været at sammenligne med Wiens internationalt misundte boligmarkedsmodel. Efterspørgslen efter bolig i København havde næppe været meget mindre, under antagelse af at gentrificeringen havde fortsat. Andelsboligerne ville således stadig være stærkt eftertragtede. Om de ville udgøre så signifikant en boligmasse, at det ville kunne afbøde den ekstreme efterspørgsel efter ejerboliger, er tvivlsomt. Mængden af ejerboliger ville i

princippet have været uændret, da det alene ville have været ældre private udlejningsejendomme, som i stedet ville have haft karakter af andelsboliger. Det er og bliver dog spekulation. Og det er meget muligt, at de pågældende højesteretsdomme ville have medført uforudsigelige mekanismer eller sidenhen ledt til andre politiske tiltag, som på andre måder kunne have påvirket boligmarkedet.

Noter

- 1 Vi vil gerne takke chefjurist Anders Svendsen fra Lejernes Landsorganisation og Jakob Juul-Sandberg, ph.d. i lejeret, for feedback og værdifulde bemærkninger til artiklen.
- 2 Samme regler gælder også for lejemål i lejligheder:
 - Som forud for 1992 alene blev brugt til erhvervsformål.
 - Beliggende i tagetager som d. 1. september 2002 ikke var registreret som beboelse
 - Beliggende i nypåbyggede etager, hvortil der er givet byggetilladelse efter d. 1. juli 2024.
- 3 Det afgørende for vurderingen af, om det er en småhusejendom, er, hvor mange udlejningsboliger den enkelte ejer havde i ejendommen pr. 1. januar 1995. En ejendom med mere end 6 lejemål ejet af samme udlejer pr. 1. januar 1995 vil efterfølgende være bundet af reglerne, som var det en stor ejendom, selvom de enkelte lejemål f.eks. måtte være blevet udstykket til selvstændige lejligheder efterfølgende.

Referencer

- Andersen, M.L. (2019a), "Danske boligprisindeks 1938-2017 – samt historiske data om boligmarkedet", Boligøkonomisk Videncenter, *working paper*, januar.
- Andersen, M.L. (2019b), "Prisudviklingen for private udlejningsejendomme opført før 1964 med minimum 7 lejligheder", Boligøkonomisk Videncenter, *working paper*, december.
- Andersen, M.L. (2023), "Andelsboliger i København: Regulering, prisudvikling og rolle på boligmarkedet", *Finans/Invest*, nr. 3, maj, 2023.
- Boligministeriet (1996), "Lejefastsættelsen ved genudlejning i private udlejningsejendomme 1994 og 1995", Boligministeriet, februar.
- BRL 5.2-Ekspertgruppen (2019), "Ekspertgruppens rapport om boligreguleringslovens § 5, stk. 2", Transport- og Boligministeriet, 29. oktober, 2019.
- By- og Boligministeriet (2000), "Mergevinsten for udlejere ved en § 5.2 beregning i forhold til en lejefastsættelse beregnet efter boligreguleringslovens § 5, stk. 1", *notat*, d. 28. april, D-5712-19, svar til spørgsmål fra d. 14. april (Boligudvalget L 226 - bilag 13).
- By- og Boligministeriet (2001), "Private udlejningsboliger fordelt efter lejefastsættelse", *notat*, 18. september, D-5720-7.
- By- og Boligministeriet (2001), "Lejelovgivningens regler om huslejefastsættelse", *notat*, 3. september, B-0022-52.
- Christoffersen, H. (2010), "Fra reguleret til ureguleret marked for private lejeboliger", *Økonomi & Politik*, 83(4): 84-97.
- Copenhagen Economics (2019), "Regulering af private udlejningsejendomme – konsekvenser af et indgreb i boligreguleringslovens § 5, stk. 2", *rapport* bestilt og finansieret af EjendomDanmark.
- Juul-Sandberg, J. (2017), *Forbedringer – energibesparende foranstaltninger i lejeretlig belysning*, Jurist og Økonomforbundets Forlag, 2. omarbejdede udgave.
- Juul-Sandberg, J. (2022), *Det lejedes værdi*, Karnov Group Denmark A/S, 5. reviderede udgave.
- Lejelovskommissionen (1997), "Lejelovskommissionens betænkning", Boligministeriet, betænkning 1331, februar.
- Socialministeriet (2003), "*Private udlejningsejendommers budgetleje 2002*", Socialministeriet, januar.
- Tilbudspiludvalget (2025), "Rapport fra udvalget om tilbudspil", Social- og Boligministeriet, 12. august.
- Velfærdsministeriet (2009), "Anvendelsen af § 5, stk. 2, i boligreguleringsloven", *notat*.
- Rasmussen, M. (2002), "Har salget af Københavns Kommunes boliger forringet mulighederne for lavindkomstgrupper? Statistisk karakteristik af indflyttere i 'TOR-boliger'", *Socialpolitik & Marginalisering* Arbejdsrapport 25:2002, Socialforskningsinstituttet.
- Rigsrevisionen (1997), "Beretning om oprettelsen og driften af Ejendomsselskabet TOR I/S", december, Statsrevisoratet.

Fortidens og nutidens eliter i Danmark

Økonomi & Politik - tradition og fornyelse

Anmeldelse af Gunner Lind (2025), *Eliterne*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag

I den fine bogserie *100 danmarkshistorier* er udgivet en lang række mindre bøger, der søger at beskrive og analysere et emne på beskeden plads, fremdrage en række centrale pointer og indbyde til videre diskussion. Således også denne bog om eliter, der berører et emne, der ikke bare har historisk, men også aktuel interesse. Denne anmeldelse vil derfor ikke blot redegøre for bogens indhold, men også søge at trække nogle bredere linjer op omkring vanskeligheder ved at studere eliter i nutiden.

Som emne er eliter meget bredt, og begrebet er omtvistet. I denne fremstilling er emnet afgrænset til perioden fra 1448 (hvor Christian den 1. blev valgt som konge) til vore dage, hvis man da kan kalde det en afgrænsning, for det er en udfordring at spænde over så stort et tidsrum. Selv for historikere, der ofte specialiserer sig i bestemte tidsafsnit.

Eliterne har vekslet over tid. Ved denne periodes begyndelse udgjordes eliten af en ganske lille kreds af mennesker, der i bogen ikke altid identificeres enkeltvis, men som optræder som forskellige aktører og institutioner. Kongemagten er helt central, men der er tale om et valgkongedømme, og ikke som i dag et arvekongedømme. Kongen skulle dermed vælges af det såkaldte Rigsråd, hvori der sad folk fra kirken og adelen. De havde hver deres interesser, men også visse fællesinteresser over for kongemagten. Kirkens folk var i starten den klart dominerende kraft, og før Reformationen var Danmark katolsk, hvorved kirkens magt jo var tæt forbundet med Rom og Pavestaten. Måske forfatteren i højere grad kunne have pointeret denne internationale opkobling, som var af stor betydning. Men med Reformationen gik kirkens magt på hæld, og adelen blev den vigtigste stand, men adelen tabte dog i et videre perspektiv terræn over for kongemagten. Der gives et fint billede af, hvilke ressourcer de enkelte stænders magt beroede på, hvordan de internt var organiserede og interagerede, samt hvordan de håndterede kongemagten. Vi får dermed både et interessant indblik i hverdagslivet og i de mere strategiske vilkår for magtudøvelsen.

KARSTEN RONIT

Lektor emeritus,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet,
kr@ifs.ku.dk

I den næste periode, fra enevældens indførelse (1660) til Junigrundloven (1849), skifter eliterne plads. Den centraliserede kongemagt bliver klart dominerende. Årsagerne til dette skift kunne med fordel være uddybet, men forhold som deltagelse i krige, der fordrede en stærkere centralisering af statsmagten og dermed et professionelt militær, samt borgerskabets langsomme fremgang var vigtige faktorer i denne proces. Konge, kirke og borgerskab styrkes, og borgerskabet erhverver i stigende grad den gamle adels besiddelser og bliver integreret i den gamle adel. Forfatteren fremhæver, at ”rang” afløser ”stænder” som princip i samfundets organisering, og med rang associeres grundlæggende til placering i statsapparatet, hvor embeder og titler er stramt regulerede. Man må lige vænne sig til denne lidt anderledes tilgang. Her træder en mere formel præsentation ind med fokus på rangklasser, og metoden synes mere juridisk og historisk end sociologisk og politologisk.

I dette kapitel, der er bogens bedste, bruges meget plads på at udrede disse komplekse forhold. Men vi når også frem til en samlet vurdering. Igen ser vi, at der er en elite, men den er internt heterogen. Forfatteren taler om et ”magtens parti”, hvilket naturligvis er en imaginær størrelse, med en pointering af, at alle samfundets eliter stod bag ”magtens parti”, hvis program var at nyde diverse privilegier, men altid at underordne sig kongemagten.

Perioden fra 1849 og frem til i dag er den vanskeligste periode at dække, specielt den seneste del. Igen skifter eliterne, og borgerskabet vinder kraftigt frem på adelens og kongemagtens bekostning, men også nye kræfter som bønderne og arbejderne trænger sig på. Det stive rangsystem blev nedtonet, men reminiscenser heraf findes stadig uden dog at have større betydning. Ifølge forfatteren er der i stedet etableret en forståelse af samfundet, som opdelt i diverse sociale klasser. Mange interessante eksempler vidner om dette, herunder ændringen i og udviklingen af mange nye omgangsformer. Det er noget mudret, efter hvilke kriterier eliter bliver defineret i dette kapitel, og det veksler mellem fokus på socialt og institutionelt baserede elitetyper.

For at få lidt styr på kompleksiteten opererer forfatteren med fire typer af eliter, der vokser frem efter 1849 og ikke mindst efter systemskiftet i 1901. De omfatter de højtuddannede, opinionslederne, organisationslederne og erhvervslederne – samt de valgte politikere – og de udfylder alle deres roller på forskellige måder. Dog ses erhvervslivets elite som noget særligt, og det understreges, at markedsværdier i stærkere grad gennemtrænger det danske samfund. Kapitlet ender med at konstatere, at lighedstankegangen har eroderet en række stands-, rangs- og klasseforskelle, men at der findes eliter i stadig nye udgaver. Dette kan være et afsæt for en kortere vurdering af elitestudier mere generelt.

Studiet af eliter er vanskeligt – og af flere grunde. Det er langtfra alle danske studier af eliter, der eksplicit har søgt at definere sig som elitestudier, men som alligevel har leveret interessante bidrag. Disse er naturligvis svære at indkredse, men undersøgelser af eliter i Danmark må naturligvis også trække på

sådanne bidrag. Så er der også studier, der anvender andre og beslægtede begreber. Her tænkes især på magtbegrebet, der har sin egen historie og sine egne perspektiver, som delvist er sammenfaldende med og anvendt ved analyser af eliter. Denne flersidighed i teoretiske tilgange og begreber kan vanskeliggøre en mere samlet vurdering og dialog om eliternes veje til magt, men nogle forsøg er der da gjort.

I den politiske kultur er der i dag en meget stærk betoning af lighed. Vi vil gerne leve i den tro, at der måske nok andre steder kan findes eliter, men det kan være sværere at erkende i en dansk sammenhæng. Dog er det svært at afvise, at der også her i landet findes eliter, og måske er fænomenet kendt i hele menneskehedens historie. Der går rygter om, at eliter ikke fandtes i en såkaldt egalitær urkommunisme, men det passer måske ikke, og det er derfor også værd at vende blikket mod Danmark og undersøge fænomenet her.

Generelt synes to tendenser at gøre sig gældende i forskningen på feltet. For det første påstås, at magten er koncentreret på relativt få mennesker og miljøer. Eliten dannes i høj grad med udgangspunkt i erhvervslivet og arbejdsmarkedet, hvor lederne for store virksomheder og organisationerne vejer tungt, men også andre aktører, herunder fra civilsamfundet, spiller en vigtig rolle, ligesom den offentlige sektors mange forskellige ledere naturligt nok indgår. Det er endda muligt at identificere enkeltpersoner og dokumentere, hvordan de er forbundet gennem talrige netværk. Da der således identificeres nogle få hundrede personer, kan man sige, at magten er koncentreret på en lille elite, hvor repræsentanter fra erhvervslivet og topembedsmænd er særligt talrige.

Denne type studier forekommer stærkt metodestyrede. De er i stand til at afdække det, metoden kan registrere, og i mindre grad kan de indfange substantielle problemer, der ikke kan reduceres til netværkenes konfiguration. Deltagelsen i disse netværk synes at være afgørende for optagelse i eliten, men der mangler en teori om, hvilken betydning, styresystemer som marked, civilsamfund og stat har for at sikre disse personer og de bagvedliggende institutioner ressourcer til at opnå og forvalte magten.


For det andet hævdes, at der godt nok findes eliter i Danmark, og dermed udfordres den helt naive egalitarisme, men der er ikke tale om en omfattende koncentration af magten. Den synes tværtimod at være spredt ud på en lang række eliter, der inden for hver deres område måske nok har betydelig kontrol, men som derudover ikke har så stor magt. Der kunne være tale om politikere, embedsmænd, eksperter, organisationsfolk, mediefolk og mange andre, ligesom de institutioner og sektorer, som de virker i, også vidner om flere eliters tilstedeværelse.

Sagt på en anden måde afbalancerer disse eliter, hver med forskellige ressourcer og indflydelse, typisk hinanden med det samlede resultat, at magten fordeles ganske bredt i det danske samfund. Ergo har demokratiet det generelt godt. Man kan ikke sige, at der er en helt bestemt metode til at studere eliterne og både kvantitative og kvalitative metoder bringes i spil. Studierne er også

anlagt bredere, hvor eliter ses i et demokratisk perspektiv og med anvendelse af demokratibegreber. Argumenter hentes flere steder fra for at godtgøre, at eliter findes, men tenderer til at ophæve hinanden.

Disse to synspunkter – repræsenteret i analyser af f.eks. Christoph Ellersgaard, Anton Grau Larsen og Sarah Steinitz (*Personer forgår – magten består*, 2019) og i den nu efterhånden gamle Magtudredning (*Magt og demokrati i Danmark – Hovedresultater fra Magtudredningen*, 2003) – dækker langtfra hele billedet af elitestudier i Danmark. De peger i forskellige retninger, men de står ikke altid over for hinanden som to radikalt forskellige tolkninger.

Til begge forståelser kunne man føje, at der nok kan identificeres mange store og små eliter og ikke bare en monolit. Men det ville samtidig være brugbart at erkende, at der også eksisterer et hierarki blandt disse, og på denne måde kunne man kombinere tendenser til centralisering og decentralisering af magten. Som Gunner Linds bog viser, er historien præget af forskellige eliter, der indbyrdes har samarbejdet og konflikten, men bestemte eliter har også været dominerende over lange tidsforløb. Derudover kan man indvende, at eliterne i Danmark nok ses i et for snævert nationalt perspektiv. Naturligvis giver det mening at søge en form for afgrænsning med fokus på danske aktører og institutioner, men disse er på den ene eller anden måde også koblet op på internationale netværk og miljøer. Det rejser nogle empiriske og teoretiske problemer, men inddragelsen af dette perspektiv er vigtigt. Som Gunner Linds bog også viser, var religionen en mægtig magtfaktor i Danmark tilbage i tiden, så den internationale vinkel findes, men bør gives større opmærksomhed i den aktuelle kontekst.

 **Hvor man i forne tider kunne bryste sig af at tilhøre en elite – som Gunner Linds bog så udmærket viser – skal man lede længe efter denne stolthed i dag, hvor elite ikke rimer på demokrati**

Som sagt har vi i Danmark en forventning om, at demokratiet virker, og at magten er spredt ud. Det er en god historie at fortælle. Mennesker, der på en eller anden måde kan siges at tilhøre en magtelite vil som oftest nødtigt vedgå dette, og mere tilforladelige betegnelser skal afsvække dette indtryk. Det er bare en del af spillet. Hvor man i forne tider kunne bryste sig af at tilhøre en elite – som Gunner Linds bog så udmærket viser – skal man lede længe efter denne stolthed i dag, hvor elite ikke rimer på demokrati.

Samfundsforskningen står i denne forbindelse over for nogle interessante udfordringer, når eliter på den ene eller anden måde søges empirisk og teoretisk afdækket. I historiske studier, hvor man er på meget lang afstand af genstandsfeltet, er der generelt gode muligheder for at anskue tingene på en nøgtern måde, og tilsvarende lille risiko for, at man er påvirket af interesser og normer blandt dem, man undersøger, og den specifikke tid, de lever i. Når man deri-

mod beskæftiger sig med aktuelle forhold, øges risikoen derimod ganske dramatisk for, at man på den ene eller anden måde selv bliver impliceret og måske kommer til at reproducere tanker hos selvsamme eliter, da disse naturligvis har gode muligheder for at præge deres samtid.

Vi kan have en romantisk forestilling om, at forskningen er helt fri, uhildet kaster sig over opgaverne og samvittighedsfuldt løser disse. Enhver bestræbelse i denne retning bør selvfølgelig støttes og faldgruber undgås. Men det kan også være, at forskningen er præget af det sted og den tid, hvori den finder sted. Det ville være mærkeligt andet.

EU and India. Strategic autonomy and partnership in an unpredictable world

Anne Sofie Schøtt, *Assistant Professor, Institute for Strategy and War Studies, Royal Danish Defence College, ansc@fak.dk*

This article examines how a changing threat landscape, shaped by offensive actions by Russia, China and the United States, reinforces the EU's and India's interest in strengthening their strategic partnership. Drawing on *balance of threat theory*, the study identifies the current threats facing India and the EU and analyses and discusses the parties' balancing strategies and pursuit of strategic autonomy. The article shows that a free trade agreement can enhance the parties' economic development, supply security and green transition, while expanded security and defence cooperation can further strengthen their strategic autonomy. However, the EU and India pursue strategic autonomy from different starting points, which may pose a challenge to their cooperation. For India, strategic autonomy is a means of attaining great power status in a multipolar world order, whereas for the EU it is primarily a response to increased threats from Russia, China and the United States.

From Radical to Normal: Voter Support for Radical Right Parties in Europe

Tobias Ditlevsen, *stud.scient.pol., Department of Political Science, University of Aarhus, au728880@uni.au.dk*

Radical right parties are performing strongly in European opinion polls despite different national political contexts. This article argues that

their success is driven less by short-term crises or country-specific conditions than by a stable and widespread demand among voters for particular value-based political positions. Radical right parties succeed by politicizing latent attitudes, especially on immigration and authority, thereby reshaping the terms of party competition. Mainstream parties face a strategic dilemma in responding: isolation can limit the radical right's direct access to power but at the same time reinforce their mobilization, while inclusion can subject them to political responsibility without eroding their electoral support. This creates an isolation paradox in which attempts to weaken these parties often sustain or increase their support over the long term. As a result, party competition primarily determines the radical right's access to influence, whereas their voter base rests on an enduring underlying demand.

The political influence of radical right-wing parties: Opportunities and constraints on agenda-setting and legislation

Clara Risbjerg Omann, *stud.scient.pol., Department of Political Science, University of Aarhus, claraomann@hotmail.com*

Radical right-wing parties (RRWPs) have in recent decades attained a central position in European politics, shaping both patterns of political competition and the issues that structure public debate. This article reviews and compares the existing literature on RRWPs' opportunities for influence over the political agenda and enacted legislation. The analysis is structured around direct and indirect channels of influence and or-

ganised around three core theoretical strands in the literature: cleavage theories highlighting the emergence of a new value-based political conflict axis; perspectives on party competition that examine the interaction between RRWPs and mainstream actors; and institutional approaches that identify the structural conditions under which agenda-setting power may be translated into concrete policy outcomes. Overall, the literature suggests that radical right-wing parties' political influence primarily lies in their capacity to reshape the political agenda, while direct influence over legislation is more conditioned by institutional access and strategic responses from established parties.

Between stereotypes and everyday life: Experiences of stigmatization and coping among people in Denmark with a Russian background

Johanne Dahl Karlsen, *stud.scient.pol.*,
The Department of Political Science,
University of Copenhagen,
htk938@alumni.ku.dk

Nathalie Elise Vinther Nielsen, *stud.scient.pol.*,
The Department of Political Science,
University of Copenhagen,
dkn435@alumni.ku.dk

Mathilde Warming, *stud.scient.pol.*,
The Department of Political Science,
University of Copenhagen,
xrd639@alumni.ku.dk

Long-standing stereotypes about Russians, along with a more uniform media discourse in recent years, contribute to a broader Danish narrative in which Russia often appears as distant and threatening. This raises the question of whether these images and sentiments affect everyday encounters. This article examines the research question of whether and how individuals with a Russian background experience stigmatisation in Denmark - and if so, how they cope with the stigma. We analyse nine, in-depth interviews with Russians living in Denmark. We find that most interviewees anticipate stigma more than they receive stigma. For many, this anticipa-

tion leads to reactive strategies of concealing or avoiding confrontation with their Russian nationality. Others receive stigma through jokes and stereotypical expectations, where coping strategies are both reactive and intermediate. We conclude by discussing how subtle and anticipated forms of stigmatisation also place the states' burden of geopolitical conflict on individuals in everyday social interactions.

The price of speed and efficiency? Institutional storage and legitimacy in the Council's handling of EU omnibus packages

Kaia Vase Fallinge, *stud.scient.pol.*,
University of Copenhagen,
nwr179@ifs.ku.dk

This article examines the establishment of the Antici Sub-Group on Simplification (AGS), which in 2025 handled all omnibus packages in the Council. Drawing on historical institutionalism, specifically Mahoney and Thelen's theory of gradual institutional change, it argues that the AGS constitutes a case of institutional layering, in which new procedural rules were added within Coreper II without replacing existing structures in Coreper I. Based on interviews with Danish Presidency chairs, the article shows how this layering increased the decision-making speed, shifted internal power balances, and contributed to the politicisation of otherwise technical legislative files. It then raises the question of whether this procedural change – aimed at strengthening the EU's output legitimacy – comes at the expense of reduced input- and throughput legitimacy. The analysis thus contributes to understanding how seemingly technical institutional changes can have democratic implications for EU policymaking.

The rotating presidency of the Council – a strategic lobby opportunity?

Magnus Ebsen Bøgelund Pedersen, *stud.scient. pol.*, University of Copenhagen, pxl729@alumni.ku.dk

This article examines whether the rotating presidency of the Council has an effect on lobbying in the EU. Specifically, it investigates changes in access and strategy for the Confederation of Danish Industry as a result of the Danish presidency. Drawing on literature on the role of the presidency as well as four interviews with consultants from DI's Brussels office, the article finds that during the Danish presidency DI shifted its lobbying strategy to more agenda-setting activities. This strategy primarily consisted of policy papers, political events, and the showcasing of Danish companies. A significant part of this effort took place in Denmark, as the presidency increased political attention around Denmark. The article shows that DI's formal access to the Danish representation in Brussels generally became more limited due to the role as a neutral "honest broker" and the increased workload. However, some informal and person-dependent access remained for certain consultants.

The use of nudging tools in the design of legislation: On the benefits of including behavioural insights in the design of public regulation

Morten Broberg, *Professor*, University of Copenhagen, Faculty of Law, morten.broberg@jur.ku.dk

This article explores how public authorities can strengthen the effectiveness of administrative regulation by integrating behavioural insights into the rule making process. It argues that authorities often assume that citizens act rationally, even though research shows that human behaviour is strongly influenced by irrational factors such as habits and cognitive limitations. International experience demonstrates that regulation tends to be far more effective when it is designed

with citizens' actual (irrational) behaviour in mind. The article illustrates how such insights can be applied in practice through the LIST model. Finally, it considers the broader implications of systematically incorporating behavioural insights into the development of administrative regulation in Denmark.

Holistic Interventions for Vulnerable Families: A Long Road from Political Intention to Practical Potential

Charlotte Ørnskov, *Associate Professor*, Department of Society and Communication, UC Syd, corn@ucsyd.dk

Bo Morthorst Rasmussen, *Associate Professor*, Department of Society and Communication, UC Syd, bmra@ucsyd.dk

In recent years, Danish political work on a new framework law has had holistic intervention as its focal point. The ambition has been to curb uncoordinated and opaque trajectories for vulnerable citizens and to create better coherence in social work service. The article examines whether the political *Agreement on Holistic Intervention* (2022) has the potential to change municipal practice towards more holistic approaches in work with vulnerable families. Based on document analysis and a theoretical framework combining a social work and a governance dimension, holistic intervention is defined and delimited in the Agreement and in the Child Act. The analysis shows that the Agreement encompasses the holistic social work concept, while at the same time maintaining sector-divided requirements that undermine its own holistic intentions. The article concludes that the Agreement primarily articulates a value-oriented ambition rather than an operational governance model of change. Accordingly, the article points to the risk that a forthcoming framework law may reinforce municipal challenges and underscores the need for further research into the translation of holistic intervention from political intention into practice.

The Truth Behind Section 5(2) of the Danish Housing Regulation Act from 1996

Marc Lund Andersen, *Chief economist at The Knowledge Centre for Housing Economics,*
man@bvc.dk

Signe Kyhnæb, *cand.merc.(jur.),*
signekey@hotmail.com

Isabell Kølner-Augustson, *cand.merc.(jur.),*
isabell-koelner@hotmail.com

This article challenges a widely held misconception about the origins of one of the most economically significant reforms in Danish rent regulation: Section 5(2) of the Danish Housing Regulation Act from 1996. The provision allowed landlords, following “comprehensive improvements” to an individual dwelling, to depart from the statutory maximum based on cost-determined rent (*OMK-leje*) under the Housing Regulation Act. Eligibility required documented improvement expenditures of at least DKK 170,000 or DKK 1,500 per m². Once these conditions were met, landlords could, upon re-letting, set rent up to the ceiling implied by the dwelling’s rental value (*det lejedes værdi*). The common narrative has been that privately owned rental properties were in such poor condition that legislators considered it necessary to strengthen landlords’ incentives to renovate. The purpose of this article is to dismantle that narrative and to show that the true rationale was different.