

Redaktionelt forord

I 1927 så tidsskriftet Økonomi & Politik dagens lys første gang. Vi kører nu på 87. årgang! Det er lidt af en præstation. Med gennemsnitligt 5-6 artikler per nummer plus alt det løse svarer det til, at i omegnen af 2.000 videnskabelige artikler er blevet publiceret i tidsskriftet over årene. Og forskningen er kommet langt omkring. Selvom tidsskriftets navn indikerer, at det særligt er politologiske og samfundsøkonomiske temaer, der skrives om, er alle samfunds-faglige og en række humanistiske forskningsdiscipliner repræsenteret i tidsskriftet. Det er samfundsrelevansen og det gode forskningsmæssige håndværk, der er i centrum.

I de senere år har tidsskriftet været organiseret i såkaldte temanumre – det vil sige, at der fra udgivelse til udgivelse gøres et forsøg på at samle et antal artikler, der belyser et afgrænset emne med forskellige, gerne konkurrerende, teoretiske afsæt og gerne med anvendelse af flere forskningsmetoder og flere typer data og cases. Sideløbende med disse temanumre modtager redaktionen imidlertid også artikelforslag fra forfattere »uden for tema«. På samme måde som alle andre bidrag i tidsskriftet udsendes disse indsendte artikler til anonym fagfællebedømmelse. I dette nummer af Økonomi & Politik har vi valgt at samle nogle af disse indsendte artikler op og lade dem få deres helt eget nummer. Som man vil kunne se er dette nummer et godt eksempel på, hvor stort et fagområde Økonomi & Politik dækker. Sammensætning

af artikler illustrerer desuden, at bidrag i Økonomi & Politik er forfattet af såvel forskere som embedsmænd, der hver for sig og sammen er med til at gøre os alle sammen klogere på vigtige samfundsforhold.

Hans Bonde peger i den første artikel på nogle af de vanskelige dilemmaer, der opstår når to forskellige og ligeværdige værdisæt søges realiseret i politikdannelsen. Et godt eksempel på, at der kan opstå en decideret værdikonflikt, kan man iagttagelse i universiteternes forsøg på at anlægge et særligt kønsperspektiv på den ansættelsesprocedure, der gælder for forskere. På den ene side søger universiteterne at fremme en form for ligestilling mellem kønnene ved at udvikle forskellige incitamentsstrukturer, der positivt diskriminerer kvindelige forskere. I samme proces kommer universiteterne imidlertid i konflikt med etablerede værdier som fairness, meritokrati og retfærdighed.

I *Carsten Staurs* artikel får vi et godt indtryk af, hvad oprettelsen af den fælles europæiske udenrigstjeneste i 2009 har gjort for at understøtte EU's evne og mulighed for at være aktør og arena på den internationale scene. Blandt andet i FN-sammenhæng har man kunnet iagttagelse, at EU har fået nye roller. EU her eksempelvis med sin udvidede observatørstatus fået taleret og mulighed for at fremsætte forslag i FN's Generalforsamling. Men det er ikke alle steder i FN-systemet, at EU formår at spille en hovedrolle. I

hverken Sikkerhedsrådet eller i FN's Menneskerettighedsråd spiller EU endnu den store rolle. For et lille land som Danmark vil det typisk være en fordel, at EU er en vigtig aktør. Det vil ofte forøge lydstyrken af den danske stemme på den internationale scene, og ikke mindst give adgang til en masse ekstra information.

Lasse Aaskoven er i sit bidrag interesseret i at undersøge, hvilke implikationer det kan have, at der i nogle politiske systemer er en tradition for at udnævne embedsmænd, ikke i første omgang på grundlag af meritokratiske principper, men derimod på grundlag af politisk tilhørsforhold. Problemstillingen dukker ofte op herhjemme ved regeringsskift, og når der opstår skandaler, der involverer topembedsmænd. Skal vi have flere særlige rådgivere, skal vi introducere politiske kabinetter, og skal vi have statssekretærer i stedet for de nuværende departementschefer? Aaskoven påviser i sit bidrag, at der eksisterer en signifikant positiv relation mellem politisk udpegede embedsmænd og korruptionsniveauet i et land – vel at mærke i OECD-landene! Én forklaring blandt flere kan være, at meritokratisk udnævnte embedsmænd sidder nogenlunde sikkert i jobbet, så længe der kan påvises ordentlig embedsførelse. Det gælder ikke for politisk udnævnte embedsmænd, der med henblik på fremtidig karrierer hele tiden

må supplere sit personlige netværk med solide og potentielt nyttige kontakter.

I dette særlige nummer af Økonomi & Politik har vi også fornøjelsen af at kunne levere hele to politiske kronikker af *Lars Bille*, der tilsammen dækker år 2013. For dem, der skulle have glemt det, handlede 2013 blandt andet om en »Vækstplan.DK« til et samlet beløb frem til 2020 på 75 milliarder kroner, KL's lockout af lærerne, en skolereform, en ny offentlighedslov, en ministerrokade, GGGI-sagen, endnu en ministerrokade, et kommunalvalg og en rekordhurtig forhandling mellem regeringen og venstre og de konservative om finansloven. Et begivenhedsrigt år i dansk politik.

I forlængelse af disse fem artikler indeholder dette nummer af Økonomi & Politik også to såkaldte review-essays, der med udgangspunkt i én eller flere aktuelle bøger udfolder et bredere argument om en samfundsrelevant problemstilling. *Mette Wier* diskuterer politik, forvaltning og ledelse i det kommunale sundhedsvæsen, mens *Otto Brøns-Petersen* kaster et kritisk blik på lighed og ulighed i den moderne velfærdsstat. Nummeret sluttes af med boganmeldelser af *Ole P. Kristensen*, *Jørn-Henrik Petersen* og *Peter Nedergaard*.

Martin Marcussen
Ansvarshavende redaktør

Fra feminisme til favorisme?

Kønsrepræsentation i universitetsforskning

**Hans Bonde, Professor, Institut for Idræt og Ernæring,
Københavns Universitet,
hbonde@nexs.ku.dk**

Det vil være et stort samfundsmæssigt gode, hvis de enorme investeringer i kvinders uddannelsesniveau giver et større forskningsmæssigt afkast. Allerede i dag udbydes der i de skandinaviske lande da også mentorprogrammer, forskerlederprogrammer og netværksprogrammer specifikt for kvindelige forskere. Gennem de seneste 20 år er der imidlertid indført mere radikale støtteordninger, der skal sikre, at kvinder fritages for konkurrence fra mænd.

Den relativt lave kvindeandel på den danske forsknings højere niveauer er i artiklen forklaret med den skandinaviske velfærdsmodels etablering af muligheder for lang barselsorlov og nedsat arbejdstid, der er kompatibel med mange danske kvinders ønske om en tæt tilknytning til børn og familie.

Programmerne til øgede kvindeandele er i høj grad støttet fra oven af ofte mandlige topledere, uanset om vi taler om universiteternes top eller lederne af de forskellige forskningsråd. Det peger i retning af en paternalistisk tendens til, at mandsdominerede ledelser søger at beskytte kvinder fra især yngre mænds konkurrence. Favoriseringen kan derfor tolkes som hvilende på fordomme om kvinders svaghed og manglende evne til at træffe selvstændige valg, hvilket helt stik imod hensigten kan modvirke en *empowerment of women*.

Favoriseringerne er blevet analyseret i lyset af Adam B. Seligmans teori om »tillid« og især John Rawls teori om »retfærdighed«, der viser, at de danske favoriseringsmekanismer, der skal hjælpe et køn til øget kollektiv repræsentation, ikke kan siges at være filosofisk retfærdiggjort, ikke mindst fordi der ikke kan konstateres diskrimination af kvinder inden for de danske forskningsmiljøer.

»Ikke en eneste paragraf eller tarif må indeholde ordet mand eller kvinde. Overalt må ordet erstattes med menneske. Det er selve demokratiets ide, at man er menneske, før man er arbejder, neger, tysker eller kvinde.«

(Poul Henningsen, 1936,
ifølge Laneth, 2007: 236)

En parallelstrukturs fødsel

Mange ikke-skandinaviske læsere, der kommer fra lande, hvor kvinder aktivt udsættes for diskrimination, vil sikkert undre sig over denne artikels vinkling. Kan det virkelig være rigtigt, at der i de skandinaviske landes forskningssystemer nu foregår og længe har foregået en kvindefavorisering, der diskriminerer mandlige ansøgere? Det er nøjagtig det, som artiklen mener at kunne påvise.

Det virker umiddelbart som et paradoks, at kvinder i de skandinaviske lande i dag gennemsnitligt overgår mænd i uddannelsesniveau, mens det fortsat primært er mænd, der figurerer som topforskere. I Danmark er f.eks. kun 16 pct. af alle professorer kvinder. Dette kan medføre vanskeligheder for forskningen, der ikke er i stand til at trække på hele talentmassen i fuldt omfang, og det kan udgøre et problem for de kvindelige forskere, hvis deres lave andel i topforskning skulle skyldes diskrimination.

Det vil være et stort samfundsmæssigt gode, hvis de enorme investeringer i kvinders uddannelsesniveau giver et større forskningsmæssigt afkast. Allerede i dag udbydes der i de skandinaviske lande da også mentorprogrammer, forskerlederprogrammer og netværksprogrammer specifikt for kvindelige forskere. Gennem de seneste 20 år er der imidlertid indført mere radikale støtteordninger, der skal sikre, at kvinder fritages for konkurrence fra mænd.

Formålet med den følgende analyse er at afdekke disse indsatser i Danmark – herunder hvem der er hovedaktører på området – at analysere, hvilke begrundelser der gives for de særlige kvindeprogrammer, at undersøge programmernes legitimitet, samt endelig i lyset af Adam S. Seligmans teori om tillid og ikke mindst John Rawls' retfærdighedsteori afdekke, om der kan påvises en diskrimination af kvinder, der kan berettigede de implementerede støtteprogrammer.

Artiklens teoretiske udgangspunkt er kritisk oplysningsfeministisk i den oprindelige version fra John Stuart Mill og Mary Wollstonecraft, for hvem feminismen var sammenkoblet med oplysningstidens insisteren på, at ingen måtte diskrimineres, og at alle f.eks. aristokratiske fødselsprivilegier derfor skulle falde bort. Med John Stuart Mills ord i bogen *Representative Government* er »kønsforskelle lige så irrelevante for politiske rettigheder som forskelle i højde og hårfarve« (Mills, 1861: 182). For Mary Wollstonecraft gjaldt kvindekampen alle menneskers frigørelse, altså også mænds. Feminismen var en del af oplysningsprojektet, hvor alle rettigheder, bedømmelser, udnævnelser og forfremmelser skulle ske uden det ringeste hensyn til borgerens køn, stand, »race« eller etnicitet (Wollstonecraft, 1792/1999).

Gennem de seneste årtier har ligestillingsbegrebet i Skandinavien imidlertid umærkeligt bevæget sig mere og mere fra en kamp for

lighed i startpositionen til en kamp for lighed i slutpositionen, ideelt målsat til en »kønsbalance« på 50 pct.

Artiklen er inspireret af den svenske demokratiforsker og doktor i statsvidenskab Mats Lundströms bog *Jämställdhet eller sexistisk rättvisa?* (1996). Lundströms bog blev skrevet med udgangspunkt i en kritik af de 30 svenske såkaldte Tham-professorater reserveret for kvinder, der blev vedtaget i 1995. Efterfølgende fik en mandlig forsker, der også havde søgt, i øvrigt medhold af EU-Domstolen i, at han var blevet diskrimineret, og han blev derfor den eneste mand, der blev ansat som professor ved den lejlighed (Gustavsson, 2010: 23).

Artiklen er også inspireret af Simone de Beauvoirs hovedværk *Det andet køn* (1949), hvori hun kritisk påviste, at kvinden udskilles som »det andet« i forhold til manden som den almenmenneskelige norm. Det er nærværende artikels tese, at denne andetgørelse af kvinden paradoksalt nok i dag i høj grad sker på foranledning af toneangivende dele af den moderne feminism selv via udvikling af særegne beskyttelsesprogrammer.

Endelig vil det danske system til kvindefavorisering i det følgende også blive analyseret ud fra Adam B. Seligmans teori om »tillid« og især John Rawls' teori om »retfærdighed« for at undersøge, om de danske favoriseringsmekanismer kan retfærdiggøres på filosofisk eller politologisk grundlag.

Væsentlige definitioner i det følgende er begrebet *favorisme*, der betegner tendensen til at indføre støtteordninger på områder, uden at der har kunnet dokumenteres systematisk diskrimination af kvinder på disse områder. Med *paternalisme* menes oprindeligt fra latin »faderlig beskyttelse«, og i min sammenhæng betyder det konkret, at forskersystemets hovedsageligt mandlige øverste ledelse intervenserer for at hjælpe kvinder ud fra en

forudsætning om, at de ikke ved egen kraft kan realisere deres fulde arbejdsmæssige potentiale. Man underkender hermed kvinders autonomi og evne til at træffe frie valg og gennemføre egne beslutninger.

Paternalismen har et slægtsskab med termen »benevolent discrimination«, der betegner, at samfundsmæssige institutioner ud fra de bedste hensigter giver støtte til formodet svage grupper, hvorved man skaber et billede af, at de ikke kan klare sig på egen hånd, og dermed styrker den svageliggørelse, man vil bekæmpe.

Med *parallelkultur* menes der, at særreglerne, der beskytter kvinder, medvirker til udviklingen af en kønslig *separatisme*, der behandler mænd og kvinder som to *kønskollektiver*, der formodes at ligge i evig strid med hinanden og derfor skal behandles forskelligt af statsmagten.

I forsøget på at opnå »kønsbalance« på alle samfundets topniveauer, med fifty-fifty repræsentation af de to køn som endemål, kæmpes der for en *kønsrepræsentation* (Bonde, 2012: 12). Herved er der sket en markant forskydning fra den oprindelige oplysnings-tankes ide om, at individet har rettigheder, til at et kollektiv har rettigheder, fra individets ukrænkelighed til et kønskollektivs ukrænkelighed og ret til bestemte andele af stillinger på eliteniveau. Mest tydeligt ses dette i den norske lov om aktieselskabers pligt til 40 pct. kvindelig repræsentation i bestyrelser. Det islandske Alting besluttede i marts 2010 at indføre kønskvoter i virksomhedsbestyrelser. Selskaber med mere end 50 ansatte skal have begge køn repræsenteret i deres bestyrelse med mindst 40 pct. inden september 2013 (Kvinfo, 2012). I Grønland har man i 2014 indført en ny lovgivning, der kræver, at de selvstyrejede virksomheder skal være repræsenteret med 50 pct. af begge køn i deres bestyrelser (Kvinfo, 2014)

Artiklens data er hovedsageligt baseret på information om initiativer til øgning af andelen af kvindelige forskere, som det fremgår af undersøgelser, rapporter samt via aktindsigter fra Københavns og Aarhus Universitet.

Der er og har været mange tiltag til at fremme andelen af kvindelige forskere i det danske universitetsmiljø – lige fra Freja-programmet, over Statens Humanistiske Forskningsråds kvindeprofessorater til Aarhus og Københavns Universitets økonomiske belønningspolitik ved ansættelse af kvindelige lektorer og professorer. Hertil kommer fra 2006-2008 andre virkemidler målrettet kvindelige forskere såsom postdoc-stipendier til kvinder, Kvindelige Steno-stipendier, Yngre Kvindelige Forskningsledere, Kvindelige Skoustipendier, og Yngre Kvindelige Forskere (herunder Kvinder i Natur og Teknik). I øvrigt er det ikke kun universiteterne, men også private virksomheder som verdens største kosmetik-firma L'Oréal, der siden 1998 og hvert år herefter støtter stipendier til kvinder gennem L'Oréal-UNESCO's »For Women in Science«-legater til »tre unge kvindelige forskere«, fordi der er »brug for kvinder i den videnskab, der skal føre verden videre«.

Samlet set søger programmerne at give kvindelige forskere en privilegeret adgang både til at blive lektorer og professorer og til millionstøtte til at etablere sig som forskergrupeledere.

FREJA-programmet

I slutningen af 1990'erne besluttede Det Frie Forskningsråd, der er en paraplyorganisation for de statslige danske forskningsråd, at der skulle en særlig indsats til for at få især yngre kvinder videre i deres forskerkarriere og gøre »kvindelige forskere mere synlige i forskningsverdenen«. I 1998-2001 blev programmet FREJA søsat med dispensation fra det danske Ligestillingsråd. Ikke kun bevillingsmodtagerne skulle være kvinder, men FREJA-projekterne skulle også have »til

opgave at samle nye større eller mindre forskergrupper af yngre forskere, gerne kvinder, omkring sig» (Andersen, Maule, Skyt Nielsen, & Verner, 2005). 78 mio. kroner blev fordelt til 16 kvinder ud af de 327 ansøgere, der skulle søge om mindst en million primært til etablering af forskergrupper.

Navnet Freja henviser til en feministisk retorik: *Female Researchers in Joint Action* (FREJA). I nordisk mytologi forbindes gudinden Freja med eros gennem de to forbundne kar: frugtbarhed og rigdom, symboliseret i form af guld og ikke mindst hendes smykke Brisingamen.

Alle seksten fastholdt deres faste stillinger i deres videre karriereforløb, og ti blev professorer, så astrofysikeren Anja C. Andersen og hendes medredaktører konkluderede i en folder, der gjorde status på FREJA: »Det betaler sig at støtte kvinders forskning!« (Andersen, Maule, Skyt Nielsen & Verner, 2005).

Argumentationen for Freja-programmet var i høj grad baseret på at trods mange årtiers formel ligestilling, udgjorde kvinder fortsat en faldende andel af forskerne, jo højere niveauer der var tale om, fra postdocs og adjunkter til lektorater og professorater. Der kunne kort sagt registreres en tendens til, at mange kvindelige forskere faldt fra på et tidspunkt i karriereforløbet.

Danmark har en fornem tradition for forskning i køn og forskerrekuttering. Netop i 1998, da FREJA startede, kunne statistikerne Bertel Ståhle vise, at »til både lektor- og adjunktstillingerne med kvalificerede ansøgere af begge køn, var der i gennemsnit dobbelt så mange kvalificerede mandlige som kvalificerede kvindelige ansøgere« (Ståhle, 1998: 225f). Det viste sig, at kvinderne i begge kategorier, til trods for det langt mindre antal kvindelige ansøgere, opnåede lidt over halvdelen af stillingerne. Det kunne altså på ingen måde via statistikken påvises, at kvindelige

forskere blev diskrimineret i deres karriereforløb.

Freja-midlerne blev efterfulgt af et initiativ fra det danske Statens Humanistiske Forskningsråd. I 2003 opslugt rådet fem nye professorater, »der så vidt muligt ønskes besat med kvinder«. Den danske videnskabsminister Helge Sander (V) vendte sig imod, hvad han kaldte opslagens »betonafspærring for mandlige ansøgere« (Dannemand, 2003).

Det var ellers hans eget ministerium, der havde givet dispensation til, at man ved lige kvalificerede ansøgere af begge køn burde foretrække den kvindelige. Sander skrev i en pressemeddelelse, at:

Det er en uværdig fremgangsmåde ... Jeg finder, at overskriften i det aktuelle stillingsopslag er helt urimelig over for potentielle mandlige ansøgere. Disse bør dog nu være fuldstændig klar over, at deres ansøgninger er lige så velkomne som ansøgninger fra kvinder (Fahrendorff, 2004)

Videnskabsministeren undlod dog at kalde opslagene tilbage. På trods af Sanders erklæring blev der ansat fem kvindelige professorer og ingen mandlige.

Poul Holm, formand for Det Humanistiske Forskningsråd, udtalte til Politiken, at:

Lykkeligvis blev det ikke nødvendigt at tage dispensationen fra ligestillingsministeren i brug. Det var ikke sådan, at to kandidater stod lige. Tværtimod har vi fundet de bedste, vi kunne finde (Aarsland, 2004: 6)

Herved undgik han en potentiel fare for, at komme i konflikt med ligestillingsloven. En af de mandlige ansøgere var filosof og lektor dr.phil. Jan Faye, der skrev i Politiken, at:

Facit var dog givet på forhånd. Der er som så ofte før i den slags sager tale om en politisk beslutning ... Når Poul Holm siger sådan, er det for at undgå balade med forskningsministeren, der havde udtrykt sin misbilligelse over fremgangsmåden med at øremærke

professorater til kvinder. Jeg er en af de formastelige mænd, der havde søgt et af kønsprofessoraterne. Faktisk gjorde jeg det, fordi jeg var blevet opfordret til det af andre, selv om jeg ikke selv troede på ideen. Mine mange år i universitetsverdenen giver mig ikke illusioner om, at faglighed modsvarer af saglighed. Men modargumentet lød, at med den kritik, forskningsministeren havde været ude med, måtte man forvente udnævnelse af mindst en mand. Så jeg forsøgte alligevel. Men Poul Holm og det øvrige forskningsråd er jo også en slags politikere. De ved godt, hvordan man snører sin minister. Ingen mænd må naturligvis vise sig at være lige så gode som kvinderne (Faye, 2004: 4).

Faye nævnte videre, at:

Nogle læsere vil måske genkende navne som Mogens Herman Hansen, Henrik Jensen, Jens Høyrup, Carl Henrik Koch og Sten Ebbesen, for blot at nævne nogle stykker jeg kender til. I enhver anden verden, og uden for Danmark, ville de alle være blevet professorer (Faye, 2004: 4)

Dette henviser til en skjult dimension i den danske debat om professorater tildelt på basis af køn. Det hævdes, at en del kvalificerede kvinder er blevet forbigået som professorer. Men det er ikke blevet godtgjort, at en måske lige så stor population af mandlige talenter, ikke ligeledes er blevet overset. Kort sagt kan det være, at det var et generelt problem, at en del højt kvalificerede lektorer af begge køn ikke kan komme videre i deres karriereforløb. Og hvis man begynder at forfremme kvinder til professorer på grund af køn, risikerer de højt kvalificerede mandlige lektorer så ikke at blive dobbelt tilsidesat?

Københavns Universitets tre-punktplan¹

De danske universitetsledelser befinder sig i et vanskeligt krydspres. Først og fremmest er der et reelt behov for at få mere gavn af de danske kvinders høje uddannelsesniveau især inden for de teknisk-naturvidenskabelige fag, hvor der ofte er for få kvindelige ansøgere. Dernæst kræves der kvantitativ målopfyldelse i Uddannelsesministeriets ud-

viklingskontrakter, der kan omfatte et krav til universiteterne om at skabe procedurer for en øget andel af kvinder. Endelig er universitetets ledelse presset af den stærke feministiske opinion, ikke mindst lokaliseret omkring centrene for kvinde-/kønsforskning.

På universiteterne kræver den herskende ide om ligestilling i stigende grad udnævnelse af kvinder, eller som det ofte hedder »det underrepræsenterede køn« til bedømmelsesudvalg, ansættelsesudvalg og priser. Faktisk kræver rektoratet på Københavns Universitet direkte »en øget bevidsthed om, at universitetet i sine udadvendte aktiviteter«, såsom udnævnelse af æresdoktorer, fremstår som en »arbejdsplads med rollemodeller for begge køn« (Københavns Universitet, 2008: 5). Denne form for kønsrepræsentation vil dog ikke være tematet her.

I 2008 indledte Københavns Universitet et forsøg på at øge antallet af kvindelige professorer ud fra en forestilling om ideelt set minimum 40 % stillinger til det »underrepræsenterede køn«. Udgangspunktet var en spirende generel tendens blandt danske universiteter til at ville øge kvindeandelen:

Ligesom KU har andre universiteter også på det seneste intensiveret arbejdet med mangfoldighed. Aarhus Universitet har f.eks. taget initiativ til, at stillinger slås bredere op, og at ansættelsesudvalg sammensættes af begge køn. Aalborg har nedfældet et mål for at øge kvindeandelen i Udviklingskontrakten. SDU har besluttet at øge andelen af kvinder ansat i lektor- og professorstillinger med 2 pct. inden den 31.12.08 (Københavns Universitet, 2008: 9).

Heller ikke på dette tidspunkt var der imidlertid påvist en diskrimination af kvinder, der kunne begrunde introduktionen af en kvindelig belønningsplan. Tværtimod tydede alt på, at der på universiteterne i høj grad fortsat var bevågenhed over for at ansætte kvindelige talenter. Således har Bertel Ståhle vist, at bille-

det af kønsfordelingen i ansættelserne 2007-2009 er stort set det samme som tidligere:

Endelig var kvindeandelen i alle tre stillingskategorier højere blandt dem, der fik stillingerne, end blandt de kvalificerede ansøgere. Mens kvindeandelen udgjorde 27 pct. af samtlige kvalificerede ansøgere, var kvindeandelen 32 pct. blandt dem, der fik stillingerne. I adjunkt-kategorien var kvindeandelen blandt dem, der blev ansat, syv procentpoint højere, i lektorkategorien fem procentpoint højere og i professorkategorien knap tre procentpoint højere end blandt de kvalificerede ansøgere (Ståhle, 2011: 71).

Ideen bag Københavns Universitets nye kønspolitik var, at man overordnet belønnede fakulteter og institutter, der ansatte kvinder, hvorved man tilsyneladende ikke kom på kant med ligestillingsloven ved at gribe direkte ind i ansættelsessituationen.

I den danske lov om ligebehandling står, at: »Enhver arbejdsgiver skal behandle mænd og kvinder lige ved ansættelser, forflyttelser og forfremmelser« Det fremhæves også, at: »der ikke – heller ikke efter tilladelse fra ressortministeren – kan iværksættes initiativer, hvor det ene køn får fortrinsstilling ved f.eks. ansættelse, da kvalifikationer altid skal være afgørende« (Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, 2009: 18-20).

Københavns Universitets (KU) såkaldte »Tre-punkts-plan« medførte med virkning fra 2008, at: »Frem for direkte at øremærke stillinger til kvinder vil KU belønne de fakulteter, der formår at identificere og ansætte kvalificerede kvinder i professorstillinger«. Belønningen gennemføres på to måder:

- a) KU indfører et generelt *belønningsprincip*, hvor fakulteternes ansættelse af kvindelige professorer belønnes med ekstra professorstilling (M/K). Det ekstra professorat (til fakultetet), der betales af en central pulje i en periode på fem år, udløses det følgende år. Den konkrete model tager højde for fakulteternes forskellige størrelse.
- b) KU opretter en central *bonuspulje*, hvor fakulteter,

der øger procenten af nyansatte kvindelige professorer med 5 procentpoint i forhold til perioden 1. januar 2006-31. december 2007, får en bonus. LIFE, SUND og NAT får hver 3 mio. kr.; HUM og SAMF hver to mio. kr. og TEO, JUR og FARMA hver 1 mio. kr. efter udgangen af 2009 (Københavns Universitet, 2008: 7).

Spørgsmålet er så, om man kan undgå at gribe ind i ansættelsesproceduren og at favorisere et bestemt køn, når ansættelsesudvalget ved, at hvis man ansætter to kvindelige professorer, så får instituttet tildelt et helt gratis ekstra professorat? Og samtidig belønnes fakultetet med et millionbeløb, når et givet antal kvindelige professorer er ansat?

I dag, hvor den universitære virkelighed mere end nogensinde handler om selvfinansiering, er de økonomiske parametre et meget virksomt instrument. Der findes områder på universitetet med en relativt høj andel af kvindelige professorer som på medicin, jura, teologi, odontologi, psykologi, arkæologi, pædagogik og religionsvidenskab samt sprog og kunsthøgskolerne, men også disse fakulteter og institutter belønnes ved øgning af antallet af kvindelige professorer.

Som følge af planen steg den årlige andel af kvindelige professorer ved Københavns Universitet. Andelen af kvindelige professorer »udgjorde i 2007 15,3 pct. og ved udgangen af 2012 udgjorde andelen af kvindelige professorer 20,6 pct. af alle professorer på KU« (Københavns Universitet, 2014: 2). Lige før de kvindelige belønningsplaner bortfaldt, skyndte man sig i 2013 mange steder på Københavns Universitet at få speedet op for ansættelsen af kvindelige professorer. Således blev »der i første halvdel af 2013 ansat i alt 52 professorer, hvoraf præcis halvdelen var kvinder« (Københavns Universitet, 2014b: 8).

På institutniveau er belønningsprincipperne imidlertid mange steder blevet udmøntet langt mere radikalt, således at opgraderingen af alle kvindelige lektorer til professorer er

lønsmæssigt omkostningsneutral de første fem år af deres ansættelse. I tilfælde med femårige professorater er det altså gratis at opgradere en kvinde. Fakulteterne kan simpelthen udsende en liste, hvori det angives, at institutterne belønnes f.eks. med et par millioner kroner, hvis de ansætter en kvinde.

På Det Samfundsvidenskabelige og Det Naturvidenskabelige Fakultet har man således indført direkte millionbelønninger til institutter, der ansætter kvindelige professorer. Her er et eksempel:

Det Samfundsvidenskabelige Fakultet
Indberetningsskema vedrørende belønningskriterier til Budget 2011:

... Ansættelse af kvindelig professor på fakultetsniveau belønnes instituttet med 400.000 kr. i fem år ...

... Ansættelse af kvindelig lektor på fakultetsniveau eller institutniveau belønnes instituttet med 200.000 kr. i fem år ...²

Spørgsmålet er imidlertid, om ikke denne praksis med at give institutter to millioner kroner med i handlen, når de ansætter en kvinde som professor i virkeligheden ikke gælder hele Københavns Universitet. I hvert fald har det ikke været muligt via aktindsigt at få Københavns Universitet til at udlevere oplysninger om de bonusprofessorater m/k, der skulle være tildelt fakulteter, der ansætter kvindelige professorer.³

Det kunne tyde på, at der slet ikke er blevet oprettet nogen bonusprofessorater m/k, og at pengene derfor i stedet på alle fakulteter kanaliseres direkte til institutternes og fakulteternes fælleskasse, når de ansætter kvinder. Det må siges at være et virksomt incitament til at øge kvindeandelen.

Det Samfundsvidenskabelige Fakultet har, som vist i skemaet, også overført dette belønningsprincip på kvinder, der udnævnes til lektorer, hvilket Uddannelsesministeriet dog efter en klage i 2011 (Københavns Univer-

sitet, 2014b: 11) har erklæret uden juridisk hjemmel, da der i Københavns Universitets dispensation fra Uddannelsesministeriet kun tales om professorer og ikke lektorer. Denne praksis er altså nu standset, dog uden at de mandlige forskere, der kan være blevet diskrimineret i forbindelse med opslag af lektorer, er blevet informeret herom, eller der på anden vis er forsøgt rådet bod på den direkte diskrimination, de har været udsat for.

Københavns Universitets plan til øgning af antallet af kvindelige professorer blev indført af den senere ligestillingsminister fra partiet Venstre, Lykke Friis, da hun var prorektor på universitetet (2006-2009).⁴

Det var ved denne lejlighed tydeligt, at Københavns Universitets eget kvinde-/køns-forskningscenter havde opnået en central rolle i udviklingen af belønningsstrukturene, herunder ikke mindst centrets leder, Bente Rosenbeck, der i 2009 blev professor, og som sad både i tasken foran bag belønningsplanerne og holdt åbningstalen ved konferencen i Københavns Universitets festsal.

I Københavns Universitets task force, der var nedsat til at komme med inspiration til at skabe Tre-punkts-planen, var der ingen mandlige lektorer, skønt det ellers i høj grad ville være dem, der risikerede ikke at kunne ansøge om professorater på lige vilkår. Der sad derimod professorer, dekaner og prodekaner.

I øvrigt bestod den øverste universitetsledelse i Danmark på det tidspunkt af otte mandlige og ingen kvindelige universitetsrektorer, og Københavns Universitets topledelse bestod af fire mænd: Det henviser til en mere generel tendens til, at planer om stærkere kvinderepræsentation paradoksalt ofte fremsættes af mandsdominerede ledelser ikke med henblik på ændring af ledelsens egen kønslige komposition, men for at skabe »kønsbalance« på lavere niveauer i organisationen. Det kan ses som et tegn på en paternalisme, hvor ældre

topledere støtter de ofte yngre kvinder ud fra en betragtning om, at de ikke kan klare sig ved åben og fair konkurrence.

På Københavns Universitet er reglerne til fremme af flere kvindelige professorer indrettet således, at institut- og fakultetsledelsen animeres til at opslå professorater til kvindelige forskere enten ved opslag eller ved en såkaldt »kaldelse«, hvor stillingen besættes via en faglig bedømmelse af kandidaten. Når stillingen i princippet slås åbent op, kan mandlige ansøgere konkret føle sig diskrimineret. En mandlig lektor på Københavns Universitet, der i 2011 ansøgte om et professorat, fik til sin overraskelse at vide, at ledelsen ønskede at ansætte en kvinde. Lektoren skrev herom:

Jeg er lektor på en afdeling på Københavns Universitet. Institutet slår så et professorat op lige netop inden for mit felt. Jeg er gruppens ledende forsker, med ubestrideligt flest publikationer, studerende, samarbejdsaftaler og større internationale bevillinger. Jeg kontakter så ledelsen lidt undrende over, at jeg ikke havde hørt noget, om hvad det opslag handlede om, og yderst trykkede fortalte de, at stillingen var øremærket en kvinde, så instituttet kunne få udløst en »professorbonus« fra dekanatet. Jeg søgte selvfølgelig for at blive professorvurderet, og ansættelsessamtalen var en pinlig affære, idet den anden ansøger (en kvinde) ikke var specielt kvalificeret eller fremtrædende inden for instituttet (men var blevet eksternt kvalificeret).⁵

Hvad angår planens legitimitet, blev et udsnit af befolkningen i en undersøgelse for Politiken og TV2 spurgt, om »den københavnske bonusordning, der giver universitetet mulighed for at give fakulteterne økonomisk belønning, når de ansætter kvindelige professorer, er en god idé«. Til dette svarede 17 pct.: »Helt eller overvejende enig«, mens 41 pct. svarede »Helt eller overvejende uenig« (Bonde, 2012: 147).

Men heller ikke universitetsforskerne selv ønsker kønskvotering. Et stort flertal på 60 pct. af de danske universitetslærere er imod, at »den skæve kønsfordeling skal løses via

kønskvotering« (Forskerforum, 2012). 20 pct. er dog positive over for kønskvotering, og i det tal gemmer der sig en markant kønsforskel, idet 1/3 af kvinderne støtter kønskvotering, men kun 1/10 af mændene (Forskerforum, 2012). Denne undersøgelse er dog behæftet med betydelig større usikkerhed, da den taler om kønskvotering, mens Politikens og TV2's undersøgelse mere præcist spørger til »den københavnske bonusordning«.

Aarhus Universitet følger efter

Efter at det var lykkedes Københavns Universitet at øge andelen af kvindeprofessorer via økonomiske belønninger, blev også Aarhus Universitet inspireret, oven i købet via en endnu mere radikal belønningspraksis. Aarhus Universitet besluttede med virkning fra 1. februar 2011 – via en dispensation fra Uddannelsesministeriet – at oprette ti kvindelektorer og ti femårige kvindeprofessorater »med særlige opgaver« (MSO) med økonomisk støtte til disse kvinder.

Princippet er at udbetale økonomiske bonusser til de hovedområder, der ansætter kvindelige postdocs som lektorer:

Hvis disse stillinger bliver besat med en kvindelig ansøger, vil universitetet fra en central pulje betale det faglige hovedområde lønnen under postdoc-forløbet og et beløb på kr. 100.000 i forskningsmidler ved overgang til lektorstillingen. Endvidere vil universitetet fra en central pulje betale forskellen mellem lektorlønnen og lønnen til en professor med særlige opgaver i de første 2½ år, hvis en sådan professorstilling besættes med en kvinde.⁶

Endvidere hed det, at: »Beløbet, der udbetales fra den centrale pulje, udgør for fuldtidsstillinger 568.000 kr. for lektorer og 250.000 kr. for de femårige MSO-professorater.«⁷

Der er altså indbygget stærke økonomiske incitamenter til, at dekan og institutleder slår en stilling op til en kvindelig forsker. De vil kunne spare over en halv million kroner ved

at ansætte en kvindelig lektor i stedet for en mandlig, og en kvindelig MSO-professor vil være gratis i halvdelen af den femårige professorperiode.

Hvad angår de nye reglers legitimitet blev reglerne om kvindestillingerne ifølge Jens Bigum, Aarhus Universitets daværende bestyrelsesformand, vedtaget af rektoratet uden at inddrage bestyrelsen (Gregersen og Jensen, 2010b). Aarhus Universitets medarbejdere var heller ikke hverken inddraget eller informeret, idet der »ikke har været afholdt særlige arrangementer om de særlige lektorer og MSO-professorater for at bekendtgøre ordningen for medarbejderne«. ⁸

En rundspørge foretaget af Altinget.dk viste endvidere, at der selv på lederniveau var betragtelig modstand imod planen. Af de dekaner og prodekaner, der var til at få fat på, og som ønskede at udtale sig, var seks imod ordningen, mens fem var for (Gregersen og Jensen, 2010a). Også Studenterrådet gik imod ordningen, og der blev oprettet en Facebook-gruppe blandt de studerende under navnet »Drop Kønsdiskrimineringen på Aarhus Universitet«. Filosofi-professor Anders Fogh Jensen sagde på et senere tidspunkt ligeud, at: »Faktisk foregår der i Danmark i disse årtier en diskrimination af mændene, fordi der bindes penge til ansættelse af kvinder, som de økonomisk pressede institutter har hårdt brug for« (Information, 2013).

Ved udløbet af 2013 var »18 ud af de 20 stillinger blevet besat med kvinder (jf. gældende retningslinjer for ordningen). 2 MSO professorater blev ikke forbrugt inden ordningens ophør i 2013« (Aaen, 2014).

Mere overraskende var det, at der var mange mandlige ansøgere til stillingerne. Det skyldtes muligvis, at man i stillingsopslagene ikke havde oplyst, at der var tale om eksklusive stillinger til kvinder, måske for at give programmet et skær af kønsneutralitet.

Formodentlig er en del af de mandlige ansøgere blevet ret mystificerede over afslaget, og måske har de fortsat ikke kendskab til de bagvedliggende strukturer, der favoriserer kvinder. Mest markant var det, at der til en stilling som seniorforsker inden for Science and Technology var én kvinde og seks mænd som ansøgere. ⁹

I den task force, der skulle udklække den kvindelige belønningsplan, sad der ligesom i Københavns Universitets task force to kvindelige lektorer, der i øvrigt var medlem af et netværk til fremme af kvinders karrieremuligheder, det såkaldte fraU – »female researchers at Aarhus University«. Dette netværks hovedformål er kønsrepræsentation i form af: 1) »at opnå en mere ligelig kønsfordeling blandt det videnskabelige personale ved Aarhus Universitet« og 2) »at sikre kvindelig repræsentation i interne råd og nævn på Aarhus Universitet«. Bl.a. arbejdes der på at »sikre, at kvindelige forskeres interesser tilgodeses i forbindelse med politiske tiltag på universitetet«. ¹⁰

I dag er dispensationen til begge de to universiteters kvindeprogrammer udløbet, og måske grundet den store kritik i offentligheden de seneste år, har ingen af universiteterne forsøgt at etablere nye belønningsstrukturer.

YDUN-programmet

I finanslovsforhandlingerne i november 2013 blev endnu et initiativ til fremme af kvindelige forskere vedtaget, det såkaldte YDUN-program (»Younger women Devoted to a UNiversity career«), der sikrede 110 millioner kroner til potentielle kvindelige forskergrupeledere finansieret af Det Frie Forskningsråd og en ekstraordinær bevilling fra staten. Ligesom »Freja-programmet« spiller forkortelsen YDUN også på den nordiske mytologis stærke kvinder, her i form af gudinden YDUN, der uddeler de guldæbler, der sikrer guderne evig ungdom.

De borgerlige partier samlede sig imidlertid i finanslovsforhandlingerne mod YDUN og fik den foreslåede statsstøtte forhandlet ned fra 80 til 70 millioner kroner, mens Liberal Alliance i protest trådte helt ud af forhandlingerne. I Berlingske Tidende understregede forskningsordførerne fra Konservative, Dansk Folkeparti og Venstre, at »kvinder ikke skal have særrettigheder i det danske forskningsmiljø. De skal bevilges penge på grund af deres kvaliteter og forskningshøjden i deres arbejde. Alt andet er et skråplan«. De tilføjede, at YDUN-programmet »sætter store spørgsmålstegn ved dømmekraften i Det Frie Forskningsråd, og vi må naturligvis overveje nøje, hvordan fremtiden skal se ud for et forskningsråd, der så eklatant har misforstået sin opgave« (Kier, Thulesen Dahl og Lunde Larsen, 2013). Hermed er der for første gang i historien opstået en hidtil uhørt massiv parlamentarisk modstand mod særstøtte til kvindelige forskere.

Også ved YDUN-programmet kan der registreres paternalistiske strukturer. Det Frie Forskningsråd består af fem mænd og en kvinde, der alle er formænd for hver deres faglige underafdeling. Her er der altså ikke »kønsbalance« eller – med rådsledernes eget plusord – »diversitet« (Christiansen *et al.*, 2013).

Argumentationen bag kvindeprogrammerne er i høj grad statistisk. Kernen i YDUNs argumentation er EU's såkaldte She-Figures. Med Det Frie Forskningsråds ord:

Tal viser med al tydelighed, at mandlige forskere langt hyppigere end kvindelige ansættes i de øverste stillinger på universiteterne. Det gælder for hele Europa, men i særlig grad for Danmark, hvor kvinderne eksempelvis blot beklæder 16 procent af samtlige professorater (Christiansen *et al.*, 2013)

En nærmere undersøgelse viser imidlertid, at Danmark især overgås af lande som Letland (32 pct.) og Rumænien (36 pct.) (Euro-

pean Commission, 2013: 90), kort sagt lande, danskerne normalt ikke indgår som positive rollemodeller for Danmark hverken socialt, økonomisk eller forskningsmæssigt. Tværtimod ligger f.eks. Rumænien i den absolutte bund med allerlaveste score (35,3) på EU's nye ligestillingsindeks. Til sammenligning opnår Danmark et index-tal på 73,6 og indtager en topplacering kun overgået af Sverige (EIGE, 2013). Et højt antal kvindelige professorer i sådanne lande kan vel derfor ikke direkte tages som indtægt for, at: »Hjælp til kvinder gavner forskningen« (Christiansen *et al.*, 2013), som Det Frie Forskningsråds ledere fremfører? At Norge ligger relativt højt, skyldes, at man i modsætning til Danmark her har indført et langt mindre restriktivt professorsystem, hvor højtydende lektorer simpelt hen kan ansøge om opgradering til professor.

Heller ikke Det Frie Forskningsråd har ført bevis for, at kvinder forfordes ved forskningsansøgninger. Tværtimod har Det Frie Forskningsråds eget forskerkarriereprogram »Sapere Aude«¹¹ en samlet succesrate på tværs af trin på 14,5 pct. for kvinder og 13,9 pct. for mænd. Det øverste niveau »DFF topforsker« har »en succesrate for topforskere, der er cirka dobbelt så høj for kvindelige ansøgere« (Bloch og Henriksen, 2013).

Ud over den statistiske argumentation henter Det Frie Forskningsråd også argumenter fra det familiepolitiske niveau, idet rådets leder fremhæver:

En af de helt åbenlyse grunde er selvfølgelig, at det er kvinderne, der føder børn, tager mest barsel og lægger flest kræfter i familierne efterfølgende, hvorfor det kan være svært at etablere en forskerkarriere, der kræver langt mere end 37 ugentlige arbejdstimer. (Christiansen *et al.*, 2013)

Eller med Det Frie Forskningsråds formand Peter Munk Christiansens ord: »Det er ikke, fordi mænd er klogere end kvinder, så det må have noget at gøre med den tid og de ressour-

cer, man sætter af til at stile højere og arbejde mere« (Seeberg, 2013). Han mener, at »mange kvindelige forskere vælger universitetet fra til fordel for karriereveje, der giver større sikkerhed og mere tid til familien« (Seeberg, 2013). Sandsynligvis var disse udsagn inspireret af professor Nina Smith, der på Det Frie Forskningsråds konference om YDUN bakkede op om programmet med udsagnet: »Men man bliver altså ikke professor med en 37-timers arbejdsuge, så mændene må mere på banen i familien, hvis kvinderne skal gøre sig forhåbninger om at nå til tops.«¹²

Ingen af deltagerne på konferencen kom imidlertid ind på, hvorfor og hvordan et problem på det familiepolitiske niveau kunne løses på det ansættelsespolitiske niveau.

Gennem snart mange år har Nina Smith og andre feministiske økonomer og samfundsforskere forsøgt at vise, at der foregår, hvad man kalder »statistisk diskrimination« eller *gender stereotyping* i samfundslivet, hvilket f.eks. kan influere på arbejdsgiveres tilbageholdenhed overfor at ansætte kvinder i den fødedygtige alder. Spørgsmålet er imidlertid, om ikke YDUN-programmet selv netop bygger på »statistisk diskrimination«, hvor forskerne opdeles på basis af forventninger til, hvordan de to køn statistisk vil agere uden hensyn til den enkeltes individuelle profil. Kort sagt, at en mand f.eks. har fire børn, som han er gået og går meget op i og måske har taget barsels- og forældreorlov til, er irrelevant, fordi han henregnes til mænds gennemsnitlige relativt lavere familieengagement. Omvendt med en kvindelig forsker uden børn, der frit kan søge de forskellige særpuljer til kvinder samt alle andre puljer.

YDUN-programmet er nu kommet i alvorlig modvind. Uddannelsesministeren og ministeren for ligestilling har i april været indkaldt til et samråd af Venstre, Konservative og Dansk Folkeparti – bakket op af Liberal Alliance. Her kom ministrene under heftig kritik,

og Venstres uddannelsespolitiske ordfører erklærede, at fremtidige blå regeringer ikke længere vil acceptere kønsdiskriminerende dispensationer bl.a. med begrundelse i faren for at stemple kvindelige aspiranter som et B-hold. For første gang har næsten et halvt folketing altså eksplicit vendt sig mod kvinddefavorisering inden for forskningen (se videoen fra Samrådet: <http://www.ft.dk/webtv/video/20131/fiv/td.1106285.aspx?as=1>).

Tillidens erosion

I mange samfundssystemer kan der i nutiden registreres en tendens til øget kontrol inden for offentlige systemer som folkeskole, universiteter og sundhedssektor. De offentlige organisationer bliver i stigende grad underlagt økonomiske rammer og resultatkrav. Gevinsten ved denne offentlige detailstyring kan være en øget effektivisering og produktivitet, men faren er, at den opleves som udtryk for mistillid til den enkelte medarbejders loyalitet og evne til selvregulering, hvorved arbejdsglæde, motivation og loyalitet overfor ledelsen mindskes (Pedersen, 2011: 205-238)

I bogen *The Problem of Trust* har professor i religion Adam B. Seligman forsøgt at vise, at tillid som et væsentligt socialt kit i øjeblikket eroderer i den vestlige verden. Seligman gennemgår »a wide range of examples, from the minutiae of everyday manners to central problems of political and economic life, showing throughout how civility and trust are being displaced in contemporary life by new »external« system constraints inimical to the development of trust«.

Seligman viser, at »trust is losing its unifying power precisely because the individual, long assumed to be the ultimate repository of rights and values, is being reduced to a sum of group identities and an abstract matrix of rules«. For Seligman er det ironisk, at »in becoming postmodern, we seem to be moving backward to a pre-modern condition in which

group sanctions rather than trust are the basis of group life«.

Som et eksempel nævner Seligman, at efter »the prohibition of smoking in public places« stoppede han med at spørge »the people around him if it bothered them«. »From my perspective the matter had been taken out of my hands: It was no longer something to be negotiated by the partners to the interaction but was now solely the function of legal and abstract dicta. Where I was legally prevented from smoking, I did not smoke, but where it was legally permissible I stopped thinking to ask people if it bothered them« (Seligman, 2000: 172 ff.).

Personligt går jeg ind for forbud mod rygning i offentlige bygninger, men når f.eks. DSB i 2014 har forbudt rygning på togperroner, ligner det efter min mening mere social kontrol end en beskyttelse af ikke-rygernes sundhed.

Seligman observerer en forskydning i opfattelsen af, hvad der må forstås som uundgåelige fejlmuligheder i alle sociale systemer – som f.eks. (om end sjældent) i skandinaviske forskningsansættelser. I nutiden bliver sådanne fejl ikke længere forstået som en nødvendig »risiko«, der ikke kan elimineres totalt i det komplekse sociale liv, men i stigende grad som en »fare«, der kræver skabelse af systematiske modforholdsregler, som det i denne artikels kontekst ses med de danske universitære programmer til øgning af kvindeandelen. Seligman bruger 1990'ernes amerikanske universitetssystem som sit hovedeksempel:

When every sentence, if not every word, that a university professor utters to colleagues or students has to be thought through twice to be sure that it conforms to current codes of racial, ethnic, or gender »sensitivity,« it is clear that we are no longer defining interlocution in terms of risk and trust, but in terms of competing »systems« each potentially dangerous to the other – as we stand poised to call in those system experts who

will analyze the speech for its potentially damaging (dangerous) components and impose the necessary sanctions (Seligman, *ibid*).

Seligman advarer imod en ghettoisering af samfundet, hvor de to køn fra statsligt hold defineres som to gensidigt fjendtlige grupper.

This assumption is, in turn, predicated on the idea that the interaction between the parties is best characterized as one of potential danger rather than risk. The parties to the interlocution or interaction are thus not seen as inhabiting an essentially shared symbolic, moral, or ethical space, especially in the case of relations between the genders ... Rather, the partners to myriad interactions are seen as inhabiting decidedly separate and potentially opposing, or hostile, symbolic universes (i.e., being external to one another, each actor is seen as an almost autonomous system) whose actions carry the threat of danger the one to the other. And, if there is danger, there is the necessity to impose strict legal codes and regulations, to replace trust with strictly defined system boundaries (Seligman, *ibid*).

Seligmans pointer kan anvendes til at fortolke de kvindelige favoriseringssystemer inden for dansk forskning. I stedet for aktivt at bekæmpe en eventuel diskrimination af kvinder indføres der i nutiden favoriseringssystemer, der bygger på en mistillid til, at det universitære system af sig selv kan sikre en retfærdig sagsbehandling. F.eks. rettede Københavns Universitets rektor i 2008 en hård kritik mod universitetets mandlige forskere og forskningsledere, idet han sagde at: »Vores tese er, at der er mange kvinder med potentiale, som ikke kommer frem til ansøgningsbordet«, og han gav »broderskabskulturen« en del af ansvaret (Brix, 2008). Hermed risikerer man at skubbe til en mere uahæmmet kønsinteresse ved stillingsbesættelser, da det nu er ovenfra udtrykt, at der ikke er tillid til kønsneutrale stillingsbesættelser. I stedet for at nedbryde klientalistiske gruppeidentiteter risikerer man at medvirke til en øget opsplitning og interessekamp på baggrund af køn.

En teori om retfærdighed

I 1971 fremsatte den amerikanske filosof John Rawls sin skelsættende teori om retfærdighed, hvori han søgte at finde løsninger på den evige konflikt mellem frihed og lighed. Heri slog han til lyd for to hovedprincipper, der efter hans opfattelse skulle være basis for et retfærdigt samfund: frihedsprincippet og forskelsprincippet (*the difference principle*), der tillader individer at skille sig ud via deres egendynamik. Det første princip handler om frihedsrettigheder i form af de grundlæggende rettigheder i et samfund, herunder ytringsfrihed, trykkefrihed, universel stemmeret, demonstrationsfrihed, forsamlingsfrihed og fair og lige adgang til at søge stillinger. Det andet princip implicerer retten til at skille sig ud via selvstændige, produktive handlinger (Rawls, 1971: 60).

For at nå frem til retfærdige samfundsmæssige grundprincipper opererer Rawls med et hypotetisk eksempel, hvor samfundsmedlemmerne under et såkaldt uvidenhedens slør (*veil of ignorance*) skal beslutte de grundlæggende sociale spilleregler. Borgerne skal altså fastlægge disse principper uden at kende den position og de indkomstforhold, som de faktisk har opnået eller vil opnå i samfundet. Under disse omstændigheder vil de kunne diskutere ud fra et universelt standpunkt frem for at kæmpe for egne snævre særinteresser. Rawls mener, at en sådan åben diskussion vil føre til en afbalancering af the liberty principle med det andet hovedprincip; the difference principle, der kun anerkender forskelle i *distribution of goods*, hvis de også kommer de ikke-privilegerede samfundsborgere til gode. Frihedsprincippet kan altså indskrænkes, hvis det vil medføre en negativ effekt for de mindrebemidlede.

Hvis vi overfører Rawls' positioner på indførslen af særmidler og -stillinger til kvindelige forskere, kunne man hævde, at der ikke er en fair distribution af topstillinger mellem de to køn på de danske universiteter. Derfor

er det nødvendigt at indføre foranstaltninger, der beskytter de kvindelige forskere mod en konkurrence, hvor de er forhindret i at deltage på det samme niveau som de mandlige forskere. Det er præcis dette argument, som fremføres f.eks. som begrundelse for YDUN-programmet af Det Frie Forskningsråd, der peger på, at kvinders traditionelle bundethed til familielivet forhindrer kvinder i at opnå et professorjob, der kræver langt mere end en 37-timers arbejdsuge.¹³ Det er her værd at notere, at Rawls netop er blevet kritiseret fra traditionelt feministisk hold som f.eks. Susan Moller Okin (1989), der har påpeget, at Rawls' teori ikke adækvat inddrager uretfærdigheder og hierarkier i relation til de to køns binding til familiære relationer.

Hvis denne øgede kvindelige binding til arbejdslivet skulle kunne karakteriseres som uretfærdig i Rawls' forstand kræver det imidlertid, at nærheden til familielivet skulle være påtvungen, uønsket og/eller underprivilegeret. Der er dog ikke meget, der tyder på, at danske kvinder generelt opfatter det således. For det første stemmer kvinder typisk på partier, der går mest helhjertet ind for velfærdsordninger, som giver mulighed for mere fravær fra arbejdet, herunder syge- og omsorgsdage, deltidsarbejde, lang barselsorlov og mulighed for tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet – alt sammen ordninger, som i særlig grad kvinder benytter sig af. Ifølge Ritzaus opinionsundersøgelse udført for Voxmeter i marts 2011 ville en rød blok alene og altså uden De Radikale få flertal i Folketinget med 52 pct., hvis det kun var kvinderne, der stemte (Ritzau, 2011).

Meget tyder faktisk på, at kvinderne selv i udstrakt grad er tilfredse med den arbejdsfordeling, der finder sted med hensyn til familie- og karriereliv.

I hvert fald viser en stor undersøgelse fra Socialforskningsinstituttet, at færre kvinder (23 pct.) end mænd (37 pct.) går ind for

øremærket barsel til mænd, i hvert fald hvis mændenes barselstid skal tages fra kvinderne (Olsen, 2007).

Resultater valget af større engagement i familien frem for i karrieren i en underprivilegeret position i social-økonomisk forstand, og bliver kvinderne ikke forfordelt med hensyn til løn? I 2008 nedsatte den danske regering den såkaldte Lønkommission, der blandt andet havde til opgave at undersøge lønstrukturen i den offentlige sektor. Rapporten, der lå klar i 2010, viste, at det ganske vist er korrekt, at den samlede lønforskel imellem mænd og kvinder er mellem 14 pct. og 18 pct. Men det skyldes, at mænd og kvinder er beskæftiget inden for forskellige områder og med forskelligt engagement i karrieren. Tager man højde for det, er forskellen i de to køns løn ifølge Lønkommissionens undersøgelse kun 3 til 6 pct., hvor vi trods alt er nede på marginalerne (Lønkommissionen, 2010).

Lønkommissionen har regnet sig frem til, at en meget stor del af lønforskellen mellem mænd og kvinder skyldes kvindernes forkærlighed for fleksible job og deltidsarbejde. Hvis man omregner disse velfærdsgoder til pengebeløb, vil man kunne se, at kvinder faktisk tjener langt mere end normalt beregnet, fordi man udelader de ikke-lønmæssige goder af beregningerne. På visse områder forsvinder lønforskellen helt, hvis disse goder indregnes. Lønkommissionen konkluderer:

Denne analyse viser, at mænd over livet tjener mere end kvinder, og at forskellen først og fremmest skyldes, at kvinder arbejder færre timer gennem arbejdslivet end mænd, og at de trækker sig tilbage fra arbejdslivet før mænd (Lønkommissionen, 2010: 18).

Hertil kommer, at mange familiers fællesøkonomi er med til at udjævne det økonomiske rådighedsbeløb mellem mand og kvinde, så de potentielt har samme disponible forbrug, selvom de ikke tjener det samme. Ser man på hele billedet over de to køns indkomster,

viser det sig, at de danske kvinder samlet set har en større såkaldt ækvivaleret disponibel indkomst (479 milliarder kroner) end de danske mænd (475 milliarder kroner) (ATP faktum, 2010).

Også hvad angår pensionen, sker der en udjævning mellem de to køn. I februar 2013 offentliggjorde ATP en undersøgelse, der overraskende konkluderede, at: »Kvindens pension stort set [er] upåvirket af barsel, orlov og deltid« (ATP faktum, 2013: 1).

Kvindernes lavere gennemsnitlige nettobidrag i den erhvervsaktive alder og længere middellevetid betyder, at en gennemsnitlig nyfødt pige over sit livsforløb kan forvente at modtage 1,6 mio. kr. mere fra det offentlige, end hun betaler.

Til sammenligning forventes en gennemsnitlig nyfødt dreng at komme til at betale 0,6 mio. kr. netto til det offentlige gennem sit liv.¹⁴ Mænd forsørger altså stadig kvinder, men nu i høj grad over velfærdsstatens udligninger. Det betyder imidlertid ikke, at kvinderne yder mindre end mændene. De gør det blot andre steder, for eksempel mere i relation til børn, familie og barsel, det »skjulte bnp«.

Alt i alt er der intet, der tyder på, at the difference principle, der tillader forskere frit at konkurrere på stillinger, medfører udskilning af kvinder, der i deres samlede livsperspektiv lander i en underprivilegeret position.

Faktisk kan Rawls' eksperiment med *the veil of ignorance* godt udføres i relation til det moderne samfunds kønspolitiske indretning. Det er klart, at en del kvinder, der i dag har valgt et liv præget af dybe familiære relationer, lang barselsorlov og en relativt mindre tilknytning til arbejdslivet, kan være præget af ærgrelse over ikke at være kommet længere med karrieren. Lige så logisk er det, at en del karrierekvinder, der har skudt familielivet og det at få børn meget til side, kan fortry-

de denne stærke satsning på karrieren. Men hvis man spurgte kvinder under et, uden at de havde denne viden om deres senere position, mon så ikke langt de fleste ville synes, at den mest hensigtsmæssige samfundsmæssige indretning var den skandinaviske velfærdsmodel, hvor kvinder har et valg mellem de to livsformer eller eventuelle blandingsformer?

Heroverfor kan det kritisk hævdes, at kvinder jo ikke nødvendigvis frivilligt vælger en familiestruktur, der gør en erhvervskarriere vanskelig, men at der kan ligge forskellige strukturelle forhold i form af f.eks. barselsorlovens indretning og arbejdsgivernes forventninger til deres partneres eller ægtefællers arbejdsengagement. Men hvis det er tilfældet, er det vel et familiepolitisk problem, der må løses på det familiepolitiske niveau, og dermed ikke et spørgsmål, der kan løses ved at sætte ansøgnings- og ansættelsesreglerne ud af kraft på helt andre niveauer i samfundet?

Alt i alt ses den danske forsknings kvindelige favoriseringsregler ikke at leve op til Rawls' kriterier for, at *the liberty principle* kan sættes ud af kraft ud fra et retfærdighedsprincip.

Diskussion – patriarkatet 2:0?

Lad os med udgangspunkt i Simone De Beauvoirs begreb »Det andet køn« afslutningsvis forsøge at sætte dansk forsknings kønsfavoriseringer ind i en større sammenhæng. Ved indførelse af lektorater, professorater og midler til at etablere forskergrupper eksklusivt til kvinder er man på vej til at indføre en kønslig adskillelse i forskningen, hvor der er midler, som alle kan opnå og midler, som kun kvinder kan opnå. Dele af de samfundsmæssige goder distribueres altså herved på forhånd ud fra en kønslig sortering.

Spørgsmålet rejser sig derfor, om der i de skandinaviske samfund ikke er ved at udvikle sig en ny tendens til etablering af en parallelkultur, hvor kvinder igen rubriceres som »den anden«, som et særtilfælde der kræver sam-

fundets støtte på mange andre felter? Her skal blot gives et par stikprøveagtige eksempler. Hvad angår det politiske liv, har de seneste både røde og blå danske regeringer ved regeringsdannelser søgt mod fifty-fifty repræsentation af mænd og kvinder.¹⁵ Det samme gælder både Angela Merkels nye tyske og Matteo Renzis nye italienske regeringskoalition fra 2014.

Ved Lars Løkke Rasmussens (V) regeringsdannelse i februar 2010 var der for første gang tale om en bevidst tilstræbt total kønsbalance med 9 ministre af hvert køn inklusive en kvindelig forsvars- og udenrigsminister.

På spørgsmålet, om der ville blive en kvote for antallet af ministre i Helle Thorning's nye regering i 2012, svarede hun, at: »Jeg kan ikke forestille mig en regering uden reel ligestilling. Jeg så også meget gerne, vi fik flere synlige indvandrerpolitikere, også gerne som ministre.«¹⁶ De to venstrefløjspartier i Thorning's regering (Socialdemokratiet og SF) udpegede da også 8 kvindelige ministre og 9 mandlige til den nye regering, hvorimod det tredje parti i regeringsalliancen, De Radikale, udpegede 5 mandlige og kun en kvindelig minister i form af partiets leder, økonomi- og indenrigsminister, Margrethe Vestager.¹⁷

Rent lovgivningsmæssigt er der også flere og flere områder, hvor det offentlige rubricerer kvinder som en kategori med særlige rettigheder, der skal sikre kollektiv repræsentation. I den danske ligestillingslovs § 11 står der f.eks., at: »Bestyrelser, repræsentantskaber eller tilsvarende kollektiv ledelse i statslige forvaltningsmyndigheder bør have en ligelig sammensætning af kvinder og mænd«.¹⁸

Direktøren for Danfoss, Jørgen Mads Clausen, udtalte i den anledning: »Jeg kan ikke lide ideen om kønskvotering i bestyrelser. I Risøs bestyrelse og i Højteknologifondens bestyrelse, hvor jeg sidder, er der kønskvotering. Det er gået fint nok, og vi har nogle

kompetente kvinder, men der sidder nogle mænd rundt omkring, vi hellere ville have haft, som er endnu mere kompetente.«¹⁹

Hvis vi undersøger erhvervslivet, så foregår der for øjeblikket en såkaldt mainstreaming, altså et forsøg på at gennemføre ligestillingspolitikken overalt på samfundets lokale niveauer. I 2012 indførte Folketinget nye lovkrav om rapportering af måltal og politik for den kønsmæssige sammensætning i ledelser og bestyrelser. Lovkravene forpligter de 1.100 største private virksomheder i Danmark samt alle statslige institutioner og virksomheder til at redegøre for deres arbejde med at få flere kvinder i ledelse og bestyrelser, herunder at opstille måltal for andelen af »det underrepræsenterede køn« i det øverste ledelsesorgan, ligesom: »virksomhederne også skal have en politik for at øge andelen af det underrepræsenterede køn i de øverste ledelsesniveauer. Endelig skal virksomhederne redegøre for udviklingen i relation til de opstillede måltal«. Virksomheder, der ikke har opstillet måltal, kan pålægges en bøde (Ligebehandlingsnævnet, 2013: 16).

Tag også tendensen til at oprette »kvindepriser«, der er meget udbredt i Danmark. Der er f.eks. Årets Kvindelige Kok, Årets Kvindelige Kunstner, Årets Businesskvinde, Årets IT-kvinde, Årets Kvindelige Tv-vært, Årets Kvindelige Virksomhedsejer, Årets Kvindelige Kunstner, Årets Kvindelige Leder, Årets Kvindelige Sportstalent, Årets Kvindelige Vokal, Årets Kvindelige TV-Skuespiller, Årets Kvindelige Forbillede i Ejendomsbranchen, Årets Kvindelige Iværksætter med Anden Etnisk Baggrund, Kvindeprisen og fra 2014 den nye Årets Kvindelige Bestyrelsesmedlem. Man kan her spørge, om det gavner kvinders selvfølelse, at de på forhånd formodes ikke at kunne gøre sig i konkurrencen med mænd og derfor må have deres egen lukkede kategori at konkurrere i?

Endnu et mere internationalt eksempel på

tendensen til at skabe en kønsopdelt struktur er tanksport som bridge, skak, go, dam og xiangqi (kinesisk skak), som der f.eks. kæmpes i ved OL i Tanksport. Det er klart, at der er kønsadskillelse inden for den fysiske elitesport pga. den fysiologiske forskel mellem mænd og kvinder. Men på trods af at skak er et kognitivt spil, og derfor ifølge lighedstænkningen burde ligge lige godt for mænd og kvinder, har også skakken indført kønsopdeling med særskilte kvindeturneringer. Skakspillet kan ses som et prisme på, at kvinder mere generelt skærmes fra at deltage i åben konkurrence og skal sikres de højeste placeringer ved at fjerne konkurrencen fra den mandlige elite.

Det kunne tyde på, at princippet om at beskytte kvinder mod kappestrid med de mest ekstremt dedikerede mænd er en mere universel figur, hvilket passer præcist med de tendenser, vi i de foregående afsnit har set inden for det danske erhvervsliv, det politiske liv, kulturlivet og den danske forskerverden. Alle disse fora har det tilfælles, at der arbejdes for oprettelse af beskyttede kategorier til kvinder med henblik på at skaffe dem de samme guldmedaljer, præmiepenge, stillinger og titler som de højest placerede mænd.

Vil ideen om at tildele procentvise rettigheder til de to kønskollektiver vinde frem også internationalt? Der er stærke strømninger i overstatslige strukturer for at indføre forskellige støtteordninger for kvinder. EU-Kommissionen fremsatte i slutningen af 2012 et direktivforslag om, at »40 procent af bestyrelsesmedlemmerne i EU's børsnoterede virksomheder inden 2020 bør være kvinder«. Forslaget indbefattede »et lovmæssigt krav om bindende kvoter med indbyggede straffeforanstaltninger«. Forslaget blev imidlertid forkastet, og er »nu modereret til at indeholde en målsætning om, at der i de enkelte medlemslande skal vedtages handlingsplaner for, hvordan de vil sikre flere kvinder på bestyrel-

sesposter«. (Ligebehandlingsnævnet, 2013: 16)

Hvad er hele dette kvindelige favoriserings-system egentlig udtryk for? Tilbage i vores egen historie har der ofte eksisteret instanser, der beskyttede kvinder og børn i et hårdt samfund, der kom under indre og ydre pres. Samtidig udviklede kvinder mere indirekte magtformer, som virkede på det psykiske plan frem for ved fysisk styrke og aggressiv – udadvendt kraft.

Hermed viser der sig en overraskende kontinuitet fra førmoderne til moderne tid. Hvor samfundet tidligere slog ring om kvinder og beskyttede dem mod at indgå i ofte farefulde aktioner, der indbefattede risikobetonet arbejde, konflikt, kamp og krig, foregår beskyttelsen i moderne tid på en mere spidsfindig måde, skal kvinderne nu ud i de tidligere eksklusive mandezoner, der handler om magt og indflydelse, men helst så de beskyttes mod den fri konkurrences udfordringer og nederlag.

Det er min tese, at den toneangivende del af den moderne skandinaviske feminisme forstår sig selv som progressiv og antipatriarkalsk, men samtidig fortsætter med at sætte ældgamle kvindelige magtformer i spil for at bakke op om nye former for beskyttelse og appeller om ridderlighed, der skal værne kvinder mod de hårde krav på vejen mod de samfundsmæssige topposter. Vi er derfor landet i det paradoks, at den tilsyneladende mest antipatriarkalske ideologi, feminismen, i praksis videregiver patriarkalske, kvindelige svaghedsstrategier i en moderne form, som vi kan kalde »favorisme«.

Måske er det derfor, at ingen toneangivende feminister gennem de sidste års danske debat har villet eller kunnet givet svar på, 1) om universiteternes tidligere og det Frie Forskningsråds nuværende praksis med at friholde hundrede millioner af kroner til eksklusiv

ansættelse af kvindelige lektorer, professorer og forskergrupeledere uden åben konkurrence ikke i virkeligheden bygger på en favorisering af kvinder og en diskrimination af mænd? 2) Om det gavner eventuelt diskriminerede kvinder, at kvinder et helt andet sted i universitetssystemet favoriseres? 3) Om ikke diskriminationen samlet set stiger, når mænd, der intet har med diskrimination af kvinder at gøre, skal bøde for en sådan formodet diskrimination? 4) Om man kan bekæmpe diskrimination med diskrimination?

Fairness, meritokrati og retfærdighed?

For at vende tilbage til de indledende forskningsspørgsmål kan der i nutidens Danmark inden for den seneste snes år konstateres en stærk tendens til særlige programmer kun for kvindelige topforskere med henblik på at øge andelen af kvindelige professorer og forskergrupeledere. Herved har toneangivende dele af den moderne feminisme bevæget sig væk fra den oprindelige oplysningsfeminismes krav om, at »ingen må diskrimineres« til, at diskrimination kan være et nødvendigt værktøj for at opnå statistisk kønsbalance.

Hvad angår spørgsmålet om programmernes legitimitet, er det i artiklen vist, at de for det første er indført fra oven, oven i købet med et minimum af diskussion mellem forskellige positioner om deres berettigelse, og for det andet at befolkningen generelt tager afstand fra dem, hvilket også gælder forskere og studerende. Endog i de højere ledelseslag kan der registreres modstand, som eksemplet med Aarhus Universitet viste. Det er sandsynligvis på grund af denne manglende legitimitet og den offentlige kritik, at København og Aarhus ikke har forsøgt at videreføre deres kvindelige belønningsstrukturer i 2014.

Den danske idehistoriker, Lars-Henrik Schmidt, har vist (Schmidt, 2010), hvordan det ikke længere er fader-søn-forholdet i Ødipuskomplekset, der kendetegner vores kultur, men derimod et »Lear-kompleks«,

hvor døtrene får overdraget magt fra fædrene, hvilket skal gøre fædrene endnu mere magtfuldkomne, da de bestemmer, hvem der loyalt og taknemmeligt skal videreføre arven og forvalte magt. Lear-komplekset er opkaldt efter Shakespeares drama om Kong Lear, der afgav sin magt til sine døtre.

Fædrene er ridderlige, men på andres vegne. Den magt, de afgiver til kvinderne, er taget ved at formene de unge mænd fra at deltage i åben konkurrence og med lige muligheder i spillet om samfundsmæssige ressourcer. Ridderlighed per stedfortræder. I virkeligheden er det de unge mænd, der skal afgive magt, og ikke kan sige imod, fordi de er bundet af galanthedens koder.

Ud fra en feministisk betragtning er det faktisk ikke så indlysende, at denne samfundsmæssige dobbeltstruktur på længere sigt gavner kvindefrigørelsen. Sender det ikke et signal om, at kvinder er for svage til at indgå i åben konkurrence, hvor alle, også mænd, kan stille op? Risikerer vi ikke udvikling af en ny paternalisme, eller ligefrem konturerne til et patriarkat 2:0, hvor ældre mænd i høje samfundspositioner sætter konkurrencen ud af kraft på niveauerne nedenunder og begynder at sortere på køn i den gode sags tjeneste?

De europæiske universiteter var oprindeligt spydspidser i oplysningstidens kamp for, at alle gamle privilegier skulle afskaffes. Kriterier som social byrd, alder og køn blev i stigende grad opfattet som irrelevante. I Danmark var det et meget vigtigt fremskridt, at Nielsine Nielsen, som den første kvinde, i 1877 blev optaget på Københavns Universitets medicinstudium.

Hvis kønsrepræsentationen nu åbner op for, at andre særrupper også skal tildeles repræsentation, risikerer vi så ikke, at det splintrer oplysningens ideal om, at mennesket optræder først som statsborger og siden med allehånde andre særidentiteter? Samfundet ri-

sikerer at blive fragmenteret af særinteresser, hvor grupperes særlige kendetegn bliver opfattet som væsensforskelle, som statsmagten må anerkende i form af særregler.

Det vil være et enormt samfundsmæssigt gode, hvis de enorme investeringer i kvinders uddannelsesniveau giver et større forskningsmæssigt afkast, og heldigvis går det også fremad. Allerede i dag udbydes der da også mentorprogrammer, forskerlederprogrammer og netværksprogrammer specifikt for kvindelige forskere. Men er vi ikke på vej til at bryde med det moderne samfunds fundamentale principper om fairness, meritokrati og retfærdighed, hvis vi tildeler forskningsmidler og stillinger på baggrund af køn?

Noter

1. Jeg har personligt været involveret i en igangværende debat i offentligheden om kvindefavorisering, der startede med min kritik af Københavns Universitets Tre-punkts-plan og kulminerede med udgivelsen af debatbogen: *Fordi du fortjener det* (Gyldendal) i april 2013.
2. Internt dokument fra Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, KU, 2011 sendt per mail til mig 08-09-2011. Afsenderens identitet er mig bekendt, men vedkommende ønsker at være anonym.
3. Jf. mail fra journalist på Information Emil Rottbøll til undertegnede, 27-08-2013. Emil Rottbøll skriver: »KU kan ikke dokumentere, at fakulteterne har brugt de ekstra midler til at ansætte en ekstra professor (m/k), som de ellers ikke vil have ansat. Fakulteterne medregner nemlig bonusmidlerne i deres almindelige planlægning, lyder forklaringen.«
4. Lykke Friis vendte i sommeren 2013 tilbage til Københavns Universitet som prorektor for uddannelse.
5. E-mail til Hans Bonde af 28. august 2011.
6. Brev af 15.7.2010, fra Videnskabsministeriet til Aarhus Universitet.
7. Svar fra specialkonsulent Jens Kristian Birthin til Hans Bonde, 25. november 2011.
8. Svar fra specialkonsulent Jens Kristian Birthin til Hans Bonde, 25. november 2011, jf. vedhæftning I, bilag 0.
9. Svar fra HR-afdelingen, Aarhus Universitet til Hans Bonde, 1.12.2012.

10. <http://frau.au.dk/>
11. Om Sapere Aude programmet, se <http://fivu.dk/forskning-og-innovation/tilskud-til-forskning-og-innovation/find-danske-tilskudsprogrammer/dff-sapere-aude>
12. DFF's forskningskonference 2013, se: <http://fivu.dk/aktuelt/nyheder/2013/dff2019s-forsknings-konference-2013>
13. Ibid.
14. www.dors.dk/graphics/Synkron-Library/50%C5rsJubil%E6um/144_157_nina_smith.pdf
15. <http://www.information.dk/225395>
16. jf. Noa Redington, Den første, s. 209
17. jf. www2.kvinfo.dk/mena/danmark-har-faaet-sin-første-kvindelige-statsminister
18. Bekendtgørelse af lov om ligestilling af kvinder og mænd, Socialministeriet, Ligestillingsafdelingen, den 19. september 2007, se: www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=20929
19. www.business.dk/karriere/overvaegt-af-kvinder-i-statslige-bestyrelser

Referencer

- Aaen, L. (2014), »Aktindsigt i stillingsopslag – Særlige stillinger« (e-mail svar til Hans Bonde fra udviklingskonsulent HR/AU), 1. april.
- Aarsland, L. (2004), »Fem kvinder fik professorater«, *Politiken*, 21. februar, p. 6.
- Andersen, A.C., Maule, C.F., Skyt Nielsen, H. og Verner, M. (2005), *Det betaler sig at støtte kvinders forskning! En præsentation af FREJA-projekterne*, Aarhus: Netværk for Kvinder i Fysik.
- Baggersgaard, C. (2009), »Går i protest mod ledelsens magt«, *Universitetsavisen*, 1. april.
- Beauvoir, S. de (1949), *Le Deuxième Sexe*, Paris: Gallimard.
- Bloch, C. og Henriksen, D. (2013), *Køn og forskning i Det Frie Forskningsråd – Tabelsamling*, København: Styrelsen for Forskning og Innovation.
- Brix, S.M. (2008), »Gulerødder skal skaffe flere kvindelige top-akademikere«, *Universitetsavisen*, 29. februar.
- Bonde, H. (2011), KU som spydspids for det kønskvoterede samfund. *Universitetsavisen, netversion*, <http://universitetsavisen.dk/debat/ku-som-spydspids-det-konskvoterede-samfund>
- Bonde, H. (2012), *Fordi du fortjener det*, København: Gyldendal.
- Bundgaard, B. (2013a), »Kvindebonus: Tjeneste eller bjrnetjeneste?« *Ugeskrift for læger*, 40: 2314-7.
- Bundgaard, B. (2013b), »Er du kvinde, kan du få ...«, *Ugeskriftet.dk*, 49, <http://ugeskriftet.dk/nyhed/er-du-kvinde-kan-du-faa-8>.
- Christiansen, P.M., Warring, A., Solovej, J.P., Kongsted, H.C., Borregaard, N., og Thomsen, O.T. (2013), »Kronik: Hjælp til kvinder gavner forskningen«, *Berlingske Tidende*, 1. november.
- European Commission (2013), *She Figures 2012, Gender in Research and Innovation*, Bruxelles: European Commission.
- EIGE (2013), »Gender-equality-index«, <http://eige.europa.eu/content/gender-equality-index>
- Fahrendorff, L. (2004), »To professorater til humaniora på Aarhus Universitet«, pressemeddelelse fra Det Humanistiske Fakultet. HUMavisen, 20. februar.
- Faye, J. (2004), »Debat: Forskningsrådets selvmodsigelse«, *Politiken*, 1. marts, p. 4.
- ATP faktum (2010), »5 milliarder pensionskroner optjent af mænd går til kvinders pension«, *ATP faktum, nyhedsbrev*, maj.
- ATP faktum (2013, februar), »Kvinders pension stort set upåvirket af barsel, orlov og deltid«, *ATP faktum, nyhedsbrev*, februar.
- Forskerforum (2012), »Uni-lærer imod kønskvotering«, *Forskerforum*, 30. oktober.
- Gregersen, C. og Jensen, M.Ø. (2010a), »Kvindebonus splitter lederne på Aarhus Universitet«, *Altinget/EU*, 4. oktober.
- Gregersen, C. og Jensen, M.Ø. (2010b), »Kvindebonus splitter lederne på Aarhus Universitet«, *Roskilde Universitet*, 5. oktober www.ruc.dk/om-universitetet/nyhedsportal/nyheder-udefra/vis/article/kvindebonus-splitter-lederne-paa-aarhus-universitet/back/arkiv-nyheder-udefra/archive/2010/october/
- Gustavsson, M. (2010), *Positiv särbehandling och kvotering ur ett arbetsrättsligt perspektiv*, Luleå: Luleå, tekniske Universitet, D-Uppsats, Rättsvetenskap.
- Information (2013), »Bliver kvindelige filosoffer diskrimineret?« www.information.dk/468418
- Kier, V., Thulesen Dahl, J.H. og Lunde Larsen, E. (2013, november 4), »YDUN – af to onder ...«, *Berlingske, kommentar*.
- Københavns Universitet (2008), *Dagsnotat: Mangfoldighed på KU – Flere kvinder i forskning og ledelse*, 25. februar, http://mangfoldighed.ku.dk/pdf/bestyrelsesrapport_endelig_let_redigeret_til_hj.sidebrug_.pdf
- Københavns Universitet (2014a), »Bestyrelsesmøde nr. 71«, den 21. januar 2014, pkt. 4. Sagsfremstilling

- ling, <http://bestyrelse.ku.dk/moeder/moeder2014/71/pkt04.pdf>
- Københavns Universitet (2014b), »Bestyrelsesmøde nr. 71«, den 21. januar 2014, Pkt. 4. Bilag 1, <http://bestyrelse.ku.dk/moeder/moeder2014/71/pkt04.01.pdf>
- Kvinfo (2012), »Fokus på kvinder i ledelse og bestyrelsen«, http://forside.kvinfo.dk/tema/Fokus_paa/kvinder_i_ledelse_og_bestyrelser
- Kvinfo (2014), »Kønskvoter«, <http://forside.kvinfo.dk/nyhed/groenland-lov-om-koenskvoter-giver-udskiftning-i-bestyrelser>
- Laneth P.F. (2007), *Lillys danmarkshistorie. Kvinde-liv i fire generationer*, København: Gyldendal.
- Ligebehandlingsnævnet (2013), »Ligebehandlingsnævnets Årsberetning 2012«, København: Ligebehandlingsnævnet.
- Lundström, M. (1996), *Jämställdhet eller sexistisk rättvisa? – En kritisk studie av svensk jämställdhetspolitik*, Stockholm: SNS förlag.
- Lundström, M. (1999), »Er ligestilling det samme som lige kønsbalance?« i Fiig, H.C., red., *Behandler man folk lige når man behandler dem ens?* København: Ligestillingsrådet.
- Lønkommissionen (2010), *Lønkommissionens redegørelse. Løn, køn, uddannelse og fleksibilitet. Bind I*. Albertslund: Rosendahl-Schultz Grafisk.
- Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser (2013, marts 20), »DFF's Forskningskonference 2013«, København: Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser.
- Ministeriet for Ligestilling og Kirke (2012), *Indberetning om charter for flere kvinder i ledelse 2012*, København: Ministeriet for Ligestilling og Kirke.
- Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling (2009), *Kvindelige forskertalenter – dansk forsknings uudnyttede reserve*, København: Schultz Grafisk A/S.
- Nielsen, J. (2013), »Årsager og forklaringer«, *Kvinfo*, marts.
- Okin, S.M. (1989), *Justice, Gender, and the Family*, New York: Basic Books.
- Olsen, B.M. red. (2007), *Evaluering af den fleksible barselsorlov*, København: SFI.
- Pedersen, Ove K. (2011), *Konkurrencestaten*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Rawls, John (1971), *A Theory of Justice*, Harvard University Press.
- Ritzau (2011), »Danske kvinder stemmer på de røde«, *Berlingske Tidende*, 14. marts.
- Rosenbeck, B. (2011), »Ligestilling: ingen grund til bekymring«, *Universitetsavisen, netversion*, 2. december.
- Saietz, D. (2011), »Mænd gør oprør over kvindebonus«, *Politiken*, 1. oktober, p. 1.
- Schmidt, L.H. (2010), *Learkomplekset, Religion, filosofi og okkultisme*, Aarhus, Aarhus Universitetsforlag.
- Seeberg, D. (2013), »Kvinder siger nej til forskning – og bliver valgt fra«, *Jyllandsposten*, 15. december.
- Seligman, S.: *The Problem of Trust*, Princeton, 1997.
- Stampe, C. (2011), »Rektor på KU: Mændene må klage«, *Information*, 9. november.
- Ståhle, B. (1998), *Kvinder og mænd i dansk universitetsforskning i 1990'erne: En undersøgelse af kønsfordelingen i det videnskabelige personale og ved besættelse af videnskabelige stillinger ved universitetsinstitutionerne i Danmark 1993-1996*. (Bind 1), København: Undervisningsministeriets Forlag.
- Ståhle, B. (2011), *En forskerstab i vækst. Forskerpersonale og forskerrekuttering på danske universiteter 2007-2009*, København: UNI•C Statistik & Analyse.
- Tholl, S. (2012), »Forældreansvarsloven lader fædrene i stikken. Information«, *Information*, 13 januar.
- Wollstonecraft, M. (1792/1999), *A Vindication of the Rights of Woman. With strictures on Political and Moral Subjects*. Boston: Peter Edes for Thomas and Andrews, Faust's statue, no. 45, Newbury-street MDCCXCII/New York: Bartleby.com.

Lissabon-traktaten i praksis: EU som aktør i FN

**Carsten Staur, ambassadør,
Danmarks Faste Repræsentant ved FN i Genève,
carsta@um.dk**

Artiklen belyser betydningen af Lissabon-traktaten og oprettelsen af den fælles europæiske udenrigstjeneste (EEAS) for EU's status og ageren i FN-sammenhæng. Det lykkedes i 2011, omend ikke uden besvær, EU at opnå udvidet observatørstatus i FN's Generalforsamling. Dette har gjort EU til egentlig aktør i Generalforsamlingen (med taleret, mulighed for at fremsætte forslag m.v.). Den nye status og EU-Delegationens overtagelse af den hidtidige formandskabsopgave har styrket EU's forhandlingskraft i FN. At der fortsat er 28 lande, der skal være enige, gør det dog ofte svært for EU at udnytte den nye styrke fuldt ud. I Sikkerhedsrådet, hvor Storbritannien og Frankrig er faste medlemmer, er EU's rolle i beslutningsprocessen fortsat begrænset, men EU spiller en stadig vigtigere rolle i gennemførelsen af Sikkerhedsrådets beslutninger. FN's Menneskerettighedsråd domineres fortsat af medlemslandene, og hensynet til undgå blokninger fører ofte til en lav EU-profil. For dansk FN-politik har Lissabon-traktaten og styrkelsen af EU-samarbejdet været et plus.

Emnet for denne artikel er den Europæiske Union (EU) som international aktør efter Lissabon-traktatens ikrafttræden den 1. december 2009 – belyst i forhold til De Forenede Nationer (FN) og i forhold til vilkårene for gennemførelsen af dansk FN-politik.¹

Det afgørende spørgsmål er, hvad Lissabon-traktaten og etableringen af den fælles europæiske udenrigstjeneste (EEAS) ledet af EU's Høje Repræsentant for Udenrigs- og

Sikkerhedspolitik, indtil nu Cathy Ashton, har betydet for EU's gennemslagskraft og manøvrer muligheder i FN-sammenhæng? Har etableringen af særlige EU-Delegationer ved FN, ledet af en EU-ambassadør, der i vid udstrækning optræder på det samlede EU's vegne, i sig selv styrket den indflydelse, som Unionen og dens medlemslande har i FN – og hvordan spiller en sådan mere klart defineret og fremskudt EU-position sammen med de nu 28 EU-medlemslande, der jo samtidig alle forfølger nationale politiske mål og initiativer i FN? Kort sagt: Hvilken form for komplementaritet og synergi mellem Union og medlemslande er der tale om, og hvilken betydning har Lissabon-traktaten indtil videre haft for karakteren og styrken af den europæiske stemme i FN's globale kor? Og hvad har alt dette betydet for Danmarks FN-politik og i forhold til de institutionelle rammer, inden for hvilke dansk FN-politik gennemføres?

FN-systemet

Først et par ord om det FN-system, som EU og medlemslandene er aktører i, og som på grund af sin universalitet og sin unikke legitimitet spiller en helt central rolle som globalt samarbejdsforum på en lang række områder (Staur 2011). Der er tale om et ganske omfattende og vidtforgrent internationalt system med mange og meget forskelligartede ar-

bejdsopgaver. I det omfang det kan udtrykkes i penge, ligger FN-systemets samlede aktivitetsniveau på omkr. 36-37 mia. USD året, hvoraf ca. 1/3 betales af medlemslandene som egentlige medlemsbidrag efter en skala, der afspejler landenes betalingsevne, mens ca. 2/3 tilvejebringes som frivillige bidrag, ikke mindst fra USA, Japan og EU-landene. Det er mange penge – og dog. Hvis FN var en global virksomhedskoncern, ville den omsætningsmæssigt ligge som omkr. nummer 290-300 på Fortune's Global 500-liste over de største multinationale selskaber, på niveau med firmaer som Oracle, Delta Airlines – og Christian Dior.

FN-systemet omfatter mange forskelle organisationer, institutioner, agenturer, fonde og programmer, men kan grundlæggende sammenfattes i følgende seks hovedfunktioner:

- 1) Kollektivt sikkerhedssystem: FN er skabt i 1945 som et kollektivt sikkerhedssystem, der først og fremmest skulle undgå en ny verdenskrig. FN's Sikkerhedsråd og de 15 medlemmer af dette – især de fem faste medlemmer – har en enestående position som det eneste organ, der kan autorisere lovlig magtanvendelse i forhold til trusler mod international fred og sikkerhed (FN-Pagtens artikel VII). Det er også Sikkerhedsrådet, der giver mandat til FN's fredsbevarende operationer, hvorunder der er udsendt over 100.000 FN-soldater og politifolk;
- 2) Globalt samtaleforum: FN's Generalforsamling og større FN-konferencer tjener som det sted, hvor alle 193 medlemslande løbende mødes og drøfter de centrale emner på den samlede globale dagsorden – og forsøger at nå til enighed om fælles holdninger og tilgange, dog uden at dette formelt forpligter de enkelte lande;
- 3) Globalt menneskerettighedssystem: Der er siden 1945 vedtaget en lang række menneskerettighedskonventioner (mod folkedrab, tortur, racediskrimination etc.),

som er kernen i menneskerettighedssystemet, der også omfatter FN's Menneskerettighedsråd og de mange særlige repræsentanter og undersøgelseskommisioner, der bistår dette, samt Højkommissariatet for Menneskerettigheder, der er en del af FN-Sekretariatet;

- 4) Udvikling af internationale normer og standarder: Ikke mindst på faglige og tekniske områder – fra sundhed og bekæmpelse af epidemier (WHO) over internationale arbejdstagerrettigheder (ILO) til regler for sejlads på europæiske floder (ECE) og regulering af international luftfart (ICAO). Listen er lang og omfatter nu også forsøgene på at begrænse den globale udledning af CO₂ (FN's Klimakonvention, UNFCCC).
- 5) Humanitær bistand og udviklingsbistand: FN varetager en global koordinationsfunktion af nødhjælpsindsatser, og både UNICEF (børn), UNHCR (flygtninge) og WFP (fødevarerbistand) er vigtige humanitære organisationer. En række andre FN-organisationer formidler bistand til udviklingslandene på nærmere afgrænsede områder og med vægt på støtte til institutionsudvikling og kapacitetsopbygning – også for at hjælpe lande med i praksis at implementere de normer og standarder, som udvikles i FN-regi. Det gælder f.eks. FN's Udviklingsprogram (UNDP), FN's Befolkningsfond (UNFPA) og UN Women, der arbejder for at styrke ligestilling og forbedre kvinders vilkår.
- 6) International konfliktløsning: Både i form af generalsekretærens generelle mæglingsbestræbelser og forsøg på at tage konflikter i opløbet, retlige skridt til afgørelse af konflikter mellem stater ved Den Internationale Domstol, og gennem den jurisdiktion, som Rom-statutten 122 medlemslande har givet Den Internationale Straffedomstol (ICC) i forhold til efterforskning og afgørelse af sager vedr. krigsforbrydelser, forbrydelser mod menneskeheden m.v.

FN-systemet er således grundlæggende et bredt funderet internationalt samarbejde, der – på de områder, hvor medlemslandene kan nå til enighed om det – søger at etablere internationale normer og standarder, overvåger landenes gennemførelse af disse normer og standarder og løser de konflikter mellem landene, der måtte opstå i den forbindelse – og herudover yder teknisk bistand til de lande, typisk udviklingslande, der har brug for at styrke deres institutioner og kapacitet, så de på nationalt plan bliver bedre i stand til at implementere de internationalt vedtagne normer og standarder.

Hertil kommer selvsagt, at FN er et mellemstatsligt samarbejde baseret på princippet om ét land, én stemme (med Sikkerhedsrådet som markant undtagelse), og at FN samtidig helt ind i sit DNA også er et konsensusbaseret samarbejde. Det betyder ikke, at landene ikke stemmer. Det gør de fra tid til anden, men reelt kun som en sidste udvej. Den grundlæggende idé er, at man forhandler sig til enighed landene imellem, således at alle 193 lande kan tiltræde resultatet med konsensus, d.v.s. uden afstemning.

Det er indlysende, at et internationalt samarbejde, som håndterer så mange og så forskellige internationale spørgsmål – og som tilmed tager sit udgangspunkt i udviklingen af fælles regler – er noget nær et »*perfect match*« for EU-samarbejdet. Med 28 medlemslande og et BNP på omkring 30 procent af den samlede globale økonomi har Den Europæiske Union og dennes medlemslande en klar ambition om at spille en central global rolle og dermed også en afgørende rolle i FN-systemet. Visionen om en europæisk integrationsproces, der føres videre i en globaliseringsproces, som binder alle landes økonomier sammen og herigennem styrker den globale vækst og beskæftigelse – med øget økonomisk og politisk stabilitet til følge – ligger lige for som en global ekstrapolering af den europæiske vision.

De indledningsvist stillede spørgsmål er komplicerede og næppe nogle, man kan komme helt rundt om i artikelform. Jeg har valgt at fokusere på de tre vigtigste FN-organer – Generalforsamlingen, Sikkerhedsrådet og Menneskerettighedsrådet – og vil i forhold til hver af disse prøve at se på, hvordan EU og de 28 medlemslande i praksis gennemfører den traktatmæssige forpligtelse til at koordinere og udvikle en fælles udenrigspolitik, og på hvilke konsekvenser, det har for EU's gennemslagskraft i FN og for forholdet mellem Unionen og medlemslandene. Hovedvægten vil naturligt ligge på Generalforsamlingen, fordi det er dér, Lissabon-traktaten indtil videre er slået stærkest igennem.

EU i FN's Generalforsamling

Historikeren Paul Kennedy gav sin bog om FN titlen »*The Parliament of Man*« (Kennedy, 2006), og det er i mangt og meget, hvad Generalforsamlingen er, selv om den som nævnt kun udtaler sig vejledende og ikke vedtager bindende beslutninger. 193 lande kan naturligvis ikke forhandle om alt på kryds og tværs. Der er, som i et nationalt parlament, brug for et antal naturlige grupperinger, der kan strukturere forhandlingerne og forhandle med hinanden.

De første af disse grupperinger var de fem regionale grupper – Afrika (54 medlemslande), Asien (54), Latinamerika og Caribien (33), Østeuropa (den gamle Sovjetblok – 23) og den vestlige gruppe (*Western European and Others Group*, WEOG, som også omfatter USA, Canada, Australien og New Zealand med 29 medlemmer) – hvis primære formål har været at sikre en rimelig geografisk spredning ved valg til FN-underorganer. Det var rene valggrupper, der hver især rådede over et antal pladser eller medlemskaber til fordeling internt i grupperne. Først i slutningen af 1950'erne og begyndelsen af 1960'erne begyndte de mange nye FN-medlemslande at organisere sig i to grupper af udviklingslande, henholdsvis Den Alliancefri Bevægelse

(*Non-Aligned Movement*, NAM) på den politiske side og *Group of 77* (G77) på det økonomiske og udviklingsmæssige side (tallet 77 efter antallet af medlemslande i gruppen, da den blev etableret i 1964). Begge grupper af udviklingslande har nu omkring 130 medlemmer, hvilket svarer til ca. 2/3 af alle FN's medlemslande. Deres respektive sekretariater er små, og ledelsen ligger klart i hænderne på NAM-trojkaen, hhv. G77-formandslandet, der skifter årligt.

De seneste årtier har man imidlertid set en styrkelse af andre regionale og politiske organisationers samarbejde med FN – med udgangspunkt i disse organisationers observatørstatus i FN's Generalforsamling. Det gælder ikke mindst den Afrikanske Union (AU med 53 medlemslande), den Arabiske Liga (22 medlemmer), Organisationen for Islamisk Samarbejde (OIC med 57 medlemmer) – og flere andre regionale organisationer som caribiske CARICOM, vestafrikanske ECOWAS og sydøstasiatiske ASEAN – og Den Europæiske Union.

I formel forstand er EU således alene en international observatørorganisation i FN's Generalforsamling og én blandt mange. Alt i alt er der omkring 70 internationale organisationer, der har tilsvarende status, udover de før nævnte regionale og politiske organisationer er der så forskellige organisationer som Røde Kors, Den Internationale Olympiske Komité (IOC) og Malteserordenen.

Alligevel har EU længe været en central politisk aktør i FN-sammenhæng. Det startede i begyndelsen af 1980'erne med de første spæde skridt i retning af en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det gradvist – og i omfang og intensitet organisk – voksende europæiske integrationsprojekt videreudvikledes som bekendt gennem en række traktatændringer over de følgende årtier frem mod Lissabon-traktaten og etableringen af den fælles EU-udenrigstjeneste den 1. december 2009.

Indtil Lissabon-traktatens ikrafttræden havde de skiftende halvårslige EU-formandskabslande været ansvarlige for EU-koordinationen i FN, med logistisk støtte fra Rådsssekretariatet og Europa-Kommissionen. På nogle områder, primært handelspolitik, var der tale om, at Europa-Kommissionen havde eksklusiv kompetence og dermed forhandlede på EU's vegne, men det gjaldt (modsat i WTO-regi) reelt kun ret få FN-spørgsmål. Langt de fleste FN-spørgsmål vedrører emner, hvor der er tale om både national og EU-kompetence (blandet kompetence), hvorfor det var de skiftende formandskaber, der havde føringen og både koordinerede EU's holdninger internt og repræsenterede Den Europæiske Union og dennes medlemslande i forhandlingerne.

Lissabontraktaten og oprettelsen af den fælles EU-udenrigstjeneste, tillige med stillingen som Høj Repræsentant og udnævnelsen af en fast formand for Den Politiske Komité (PSC) i Bruxelles, ændrede dette. Ikke kun i FN-sammenhæng, men i alle tredjelande, hvor EU-udenrigstjenesten overtog ansvaret for EU-koordinationen, og hvor lederen af EU-Delegationen (EU-ambassadøren) herefter kom til at repræsentere Den Europæiske Union – side om side med medlemslandenes ambassadører, der naturligvis fortsat repræsenterer deres respektive lande.

I FN i New York indebar traktatændringen, at de ni ansatte i Rådsssekretariatet og de seks medarbejdere fra Europa-Kommissionen blev samlet i én EU-Delegation. De 15 ansatte havde imidlertid ikke mulighed for at løse alle de opgaver, som indtil da havde ligget i hænderne på de skiftende EU-formandskaber. En betydelig personaleudvidelse var derfor nødvendig, både i form af flere medarbejdere fra EU-udenrigstjenesten og i form af nationalt sekunderede medarbejdere – nationale eksperter – fra medlemslandene. EU-Delegationen i New York har fire år senere næsten halvtres medarbejdere, men selv det er ikke nok til at koordinere og repræsentere

re Unionen i alle de forhandlinger, som EU deltager i. Den Europæiske Union er således stadig afhængig af en betydelig »byrdefordeling«, hvor diplomater fra medlemslandenes FN-Missioner i praksis og efter aftale erstatter de ansatte EU-medarbejdere både i forhold til ledelse af den interne koordination og som forhandlere på vegne af EU.

De 28 EU-lande har en traktatmæssig forpligtelse til at koordinere deres udenrigs- og sikkerhedspolitik i internationale organisationer og på internationale konferencer. Der er politikområder, hvor det ikke er muligt at finde fælles fodslag, og hvor koordinering derfor ikke finder sted. Et af disse områder er spørgsmålet om reform af Sikkerhedsrådet, hvor EU-landene er klart uenige og har tilsluttet sig forskellige tværregionale grupperinger, der kæmper for alternative reformforslag. Et andet område, hvor der heller ikke er tale om fælles fodslag er valg til forskellige FN-organer, hvor man ofte ser en hård kamp mellem EU-medlemmer i både WEOG og i den Østeuropæiske Gruppe om medlemskab af vigtige FN-organer. I forbindelse med Seksuel og Reproductiv Sundhed og Rettigheder (SRSR) har det – primært på grund af abort-problematikken – heller ikke altid været muligt at nå til enighed, hvorfor medlemslandene fra tid til anden har besluttet at gå hver deres vej – og i stedet samarbejde med andre grupper af ligesindede lande i forhandlingerne.

Ikrafttrædelsen af Lissabontraktaten i december 2009 gjorde det tydeligt for omverdenen, at der var et misforhold mellem den status, som traktaten tillagde EU-Delegationen, og den status, som EU – som observatørorganisation – havde i FN. Det ville ganske enkelt ikke være muligt for EU-Delegationen at repræsentere EU i FN's Generalforsamling på samme måde, som EU-formandskabet tidligere havde gjort det.

Vanskeligheden var den juridiske status, som

Den Europæiske Union havde i FN's Generalforsamling. Som observatør havde EU naturligvis ingen ret til at stemme. Denne ret kan man kun have som fuldgældigt medlem af FN, hvilket som nævnt gælder alle 28 medlemslande. Med retten til at stemme følger i henhold til procedurereglerne også retten til at fremsætte forslag og fremkomme med ændringsforslag, og ligesom man har lov til at tage procedurespørgsmål op. Det kan observatører ikke.

For at EU – og EU-delegationen – skulle være i stand til at agere effektivt i FN's Generalforsamling som forudset i Lissabon-traktaten, var det derfor nødvendigt for EU at opnå en udvidet (*enhanced*) observatørstatus ved FN, som mere eller mindre afspejlede den status, som var gældende for FN's to – eneste – observatørstater, nemlig Pavestolen (Vatikanet) og Palæstina.

Den politiske proces henimod dette mål viste sig imidlertid at blive meget vanskelig. Der var begrænset støtte blandt de 165 andre FN-medlemslande til EU's anmodning. Især de afrikanske og de caribiske lande var ret skeptiske over for at give én bestemt regional organisation en særlig status, uden samtidig at give samme status til f.eks. AU eller CARICOM. EU og de 28 medlemslande argumenterede for, at dette var nødvendigt på grund af den særlige juridiske karakter, som EU-samarbejdet havde, og det niveau som den politiske og økonomiske integration i Europa havde nået. Andre regionale organisationer ville med tiden kunne få samme status som EU, men først når deres samarbejde havde udviklet sig tilsvarende.

Set i bakspejlet var dette argument nok ikke det bedste, da det nærmest uundgåeligt gav næring til visse anti-kolonialistiske stemninger blandt mange udviklingslande. USA var også forholdsvis skeptisk, primært af frygt for at en ændret status for EU ville sløre den grundlæggende sondring mellem medlem-

mer og observatører i FN. Samtidig erkendte mange lande, at EU var en helt særegen international konstruktion, og at det derfor i sidste ende ville være nødvendigt at tage hensyn til de europæiske behov. De 28 EU-lande udgjorde ikke kun en meget vigtig gruppe af medlemslande i FN, de var også den største økonomiske magt i organisationen – og de betaler tilsammen næsten 40 pct. af FN's faste medlemsbidrag.

Alligevel tog det halvandet år for EU at overbevise de andre medlemslande om sagen, og først i andet forsøg i begyndelsen af maj 2011, efter at man i efteråret 2010 havde lidt et klart nederlag i Generalforsamlingen. Den endelige løsning indebar en yderligere udtynding af de proceduremæssige elementer, der definerede indholdet af EU's udvidede observatørstatus. Men det krævede minimum var der: EU opnåede ret til at tale i Generalforsamlingen på lige fod med andre talere, der repræsenterede store forhandlingsgrupper. Det betød, at formanden for Det Europæiske Råd, Kommissionsformanden eller den Høje Repræsentant, når disse repræsenterede EU, kunne tale blandt de første i debatterne sammen med stats- og regeringscheferne og med den autoritet og vægt, dette indebar. EU fik også mulighed for at fremsætte forslag og ændringsforslag (men ikke at anmode om en afstemning, som stadig var forbeholdt lande med stemmeret), og til i et begrænset omfang også at engagere sig i proceduremæssige diskussioner. I formel forstand var det stadig mindre end, hvad hvert enkelt medlemsland havde ret til, men det var nok til at sikre, at EU – og EU-Delegationen – i praksis kunne fungere som talsmand og forhandler for det samlede EU i Generalforsamlingen.

Kampen var hård og den diplomatiske indsats for at få ændret EU's status meget omfattende. Til gengæld fik man talt tingene igennem, og det lykkedes i løbet af processen at få skabt en langt bedre forståelse for, hvad EU rent juridisk var for et »dyr« og hvorfor en

udvidet observatørstatus var nødvendig. Det gjorde det lettere at indføre det nye system og få EU-Delegationen accepteret af andre som aktør. De praktiske erfaringer har vist, at det nye system ikke er så forskelligt fra dengang, hvor EU blev repræsenteret af diplomater fra et formandskabsland, og at den forskel, der er, nok primært er positiv. Den nye ordning fungerer gennemgående mere professionelt og mere stabilt end de nationale formandskaber, hvis kvalitet ofte var svingende.

For de 28 EU-lande giver den meget omfattende EU-koordination et sikkerhedsnet, så selv mindre lande med begrænsede FN-Missioner herigennem har mulighed for at deltage i større dele af FN-arbejdet, end det ellers havde været muligt. Set fra et EU-lands synspunkt er EU-samarbejdet ganske ressourceeffektivt og gør det muligt for hvert land at fokusere sit nationale FN-arbejde på et mere begrænset antal – politisk vigtige – prioriteter.

I FN's Generalforsamling er EU en af de tre helt centrale aktører – sammen med G77/NAM og USA. Jeg har selv haft det privilegium, sammen med kollegaer fra hhv. Senegal og Mexico, at lede forhandlingerne om to vigtige FN-topmødeerklæringer, erklæringen fra 2010-Topmødet om 2015-målene og erklæringen fra højniveaumødet i 2012 om retsstatsprincipper (*Rule of Law*).

I begge situationer var EU en utrolig vigtig forhandlingspartner, som løbende fremkom med nye og kreative idéer, udviste den nødvendige fleksibilitet, når dette var nødvendigt, og som generelt var særdeles vel forberedt. Næsten for vel forberedt, da EU-landene erfaringsmæssigt bruger meget lang tid i interne koordinationsmøder for at udvikle – og yderligere forfine – deres strategier, taktik og kompromisforslag fremfor på at engagere sig i uformelle drøftelser med deres forhandlingspartnere for helt under hånden at afklare de »røde linjer« og de reelle kompromismu-

ligheder, der er. Dette gør EU mere indadvendt og mindre effektiv, end EU kunne være.

Det er nemt også at se andre svagheder i EU som aktør i FN-forhandlinger. Den Europæiske Union har som oftest ikke den store vilje til at spille »hardball« og true med at ville afbryde forhandlingerne. Der vil altid være en medlemsstat eller to, der vil tøve med at tage et sådant skridt. Det ligger mere for USA at gøre noget sådant, også hvor (næsten) alle kan se det fornuftige i at »kalde en spade for en spade« og tilføre forhandlingerne det drama, der engang imellem er nødvendigt for at føre processen fremad. EU er også utroligt transparent – for ikke at sige åben som en si. Det er meget vanskeligt for de 28 medlemslande at holde på en hemmelighed, også når det gælder mål og strategi for forhandlingerne. Det gør det let for andre at læse EU – og følge med i Unionens interne afklaringsprocesser. Alt sammen noget, der gør det vanskeligt for EU at forhandle effektivt.

Men når alt det er sagt, så gælder det stadig, at EU er en formidabel kraft i FN's Generalforsamling. Og måske er det endda åbenheden og den imødekommende og konsensus-søgende stil, der gør, at EU meget ofte er en nøglespiller i FN-forhandlinger. Med 28 stemmer råder EU ikke over mere end ca. 15 pct. af stemmerne i Generalforsamlingen. Selv hvis man medregner de associerede lande i Europa, som meget ofte går med EU, kommer man ikke over 20 pct. af stemmerne. Så EU kan – modsat NAM eller G77 – ikke stemme ting igennem. Men når Unionen og dens medlemslande sætter deres samlede forhandlingskraft ind og udnytter de uformelle politiske og diplomatiske kontakter, landene alle hver især har, er overtalelsesevnerne betydelige. FN's konsensusbaserede natur hjælper selvsagt også EU med at skabe det forhandlingsrum, som Unionen kan udnytte.

Traditionelt har konflikterne i Mellemøsten – og især den israelsk-palæstinensiske konflikt

– været et vanskeligt spørgsmål for EU-landene at blive enige om. Efterhånden lykkes det dog oftest at nå enighed, hvilket betyder, at alle 28 medlemslande stemmer det samme. I nogle få tilfælde er der tale om »EU-split« og nogle gange endda et »3-vejs-split« (mellem ja, nej eller afståelse). Det skete den 29. november 2012 i afstemningen om opgradering af den palæstinensiske observatørstatus i Generalforsamlingen, hvor 14 EU-lande stemte for (herunder Danmark), 12 undlod at stemme, og 1 (Tjekkiet) stemte imod. Denne form for afstemningsresultat er imidlertid ikke repræsentativ for, hvor EU-samarbejdet står. Det er sjældent med den form for uenighed.

På det seneste har vi set en ny og innovativ tilgang til FN-forhandlingerne, som har været en udfordring for EU. Det tog måneder at gennemføre beslutningen fra Rio de Janeiro (Rio+20 Topmødet) i juni 2012 om at etablere en åben FN-arbejdsgruppe på 30 medlemmer med henblik på at forberede den mellemstatslige proces om FN's udviklingsdagsorden efter 2015, herunder eventuelle nye bæredygtighedsmål. I sidste ende blev de 30 pladser fordelt blandt de 70 mest interesserede delegationer med mulighed for at dele en plads – som bl.a. Danmark, Norge og Irland har gjort. Sådanne små landegrupper, der omfatter både EU- og ikke-EU-lande, og som man kender også fra Verdensbanken, udgør en udfordring for EU-koordinationen, der tenderer til at blive mindre omfattende og mindre grundig, end det ellers ville være tilfældet.

I dette tilfælde er udfordringen endnu større, da en del af FN's medlemslande ser en sådan ny forhandlingsramme som en vej til at nedbryde de traditionelle »partigrupper« i FN – især G77 og EU – som man ser som begrænsende mulighederne for at få nye aktører på banen i FN, herunder ikke mindst de nye vækstøkonomier, men også de mange små østater, og som en mulighed for at ryste

posen i forhold til det, mange ser som temmelig fastfrosne forhandlingsmønstre. Hidtil har det dog ikke båret frugt. Der er ingen synlige tegn på opsplitning i G77, selv ikke på områder, hvor udviklingslandenes interesser er meget forskellige, såsom udviklingsbistand, klimaændringer, eller hensyntagen til særlige behov i konfliktramte og skrøbelige lande. Men det er stadig tidlige dage. Den nye internationale vækst- og udviklingsdagsorden, der skal erstatte 2015-målene, skal først vedtages i september 2015.

EU og Sikkerhedsrådet

FN-pagten og de globale realiteter i 1945 gjorde det klart, at de fem faste medlemmer af Sikkerhedsrådet – både på grund af deres vedvarende medlemskab og den vetoret, de hver især har – var mere lige end andre. I virkelighedens verden betyder det, at forhandlingerne i Sikkerhedsrådet ofte primært foregår mellem de fem faste medlemmer, og at de ti valgte medlemmer ikke sjældent spiller rollen som sekundære medlemmer med begrænset indflydelse.

Storbritannien og Frankrig er som faste medlemmer af Rådet ikke omfattet af EU-koordination. Lissabon-traktaten gør det – som i tidligere traktater – klart, at »medlemsstater, der er medlemmer af Sikkerhedsrådet [d.v.s. både faste og valgte medlemmer, min. bem.] forsvare i udøvelsen af deres funktion Unionens holdninger og interesser, uden at dette dog berører det ansvar, der påhviler dem i medfør af De Forenede Nationers pagt«. Hertil kommer, at »når Unionen har fastlagt en holdning ..., anmoder de medlemsstater, der sidder i Sikkerhedsrådet, om, at EU-udenrigsministeren [den Høje Repræsentant/EEAS, min bem.] indbydes til at fremlægge Unionens holdning« (art. III-305). Det er en ganske rummelig formulering, som sikrer, at EU-landene i Sikkerhedsrådet følger EU-linjen, medmindre de vælger ikke at gøre det. Kendsgerningerne er imidlertid, at EU-medlemmer af Rådet langt overvejende føl-

ger den fastlagte EU-linje, om ikke andet så af den simple grund, at både Storbritannien og Frankrig er store og magtfulde EU-lande, som i høj grad er med til at udforme EU-politikken på de områder, som Sikkerhedsrådet arbejder med.

Den udvidede EU-observatørstatus i Generalforsamlingen ændrer ikke noget i Sikkerhedsrådet. Det forhold, at to EU-lande er faste medlemmer af Rådet, og at mellem et og tre EU-lande herudover også normalt er valgte medlemmer, skaber i sagens natur et større skel mellem »dem« og »os« i EU-kredsen. Der er ikke EU-koordination om sager på Sikkerhedsrådets dagsorden, men der er en informationsforpligtelse, som sikrer løbende briefinger om arbejdet i Rådet, i hvert fald på de områder som ikke er belagte med fortrolighed.

Selv om Storbritannien og Frankrig som faste medlemmer spiller en mindre væsentlig rolle i Rådet end USA, Rusland og Kina, er begge lande fortsat centrale internationale aktører. Med få undtagelser – som Irak i foråret 2003 – er ingen af de to EU-lande i en geo-politisk magtposition, hvor de kan nedlægge veto på egen hånd, sådan som både USA, Rusland og Kina gør det, de to sidste dog oftest sammen. Britiske og franske diplomater kan imidlertid meget, og de gamle kolonimagter er ofte meget velunderrettede om landesituationer, ligesom de ofte har meget tætte politiske forbindelser i mange sammenhænge. Begge lande spiller derfor en betydelig rolle under forhandlingerne i Rådet – og er ofte penneførere på centrale resolutioner og beslutninger.

Den rolle, som Frankrig og Storbritannien spiller i Sikkerhedsrådet, skaber et meget begrænset spillerum for EU. Der er dels det formelle – Rådets primære drøftelser finder sted bag lukkede døre – og ofte i dyb fortrolighed – »a 15« uden mulighed for andre for at deltage. Når der er tale om åbne debatter, hvor alle medlemslande har mulighed for at

komme til orde som gæster i Rådet, er taletiden kort – og for EU's vedkommende udfyldt ved parafraseringer over de seneste Rådskonklusioner. Der er reelt ikke tid til eller mulighed for meget andet.

Blot at se på, hvad der foregår bag lukkede døre i Rådet, eller i de åbne møder, er imidlertid at overse en afgørende pointe. I februar 2014 afholdt Sikkerhedsrådet et møde om samarbejdet mellem FN og EU, hvor der også blev vedtaget et såkaldt *Presidential Statement* (PRST). Heri hilser Rådet det velkomment, at EU har et så stærkt engagement i en række spørgsmål på Rådets dagsorden – ikke mindst i EU3+3-forhandlingerne med Iran, i forhold til det vestlige Balkan, i bekæmpelsen af pirateri omkring Somalia, med tropper i Den Centralafrikanske Republik, i Mali og Afghanistan, og som humanitær aktør ikke mindst i forhold til Syrien. Også EU's rolle i Mellemøstkvartetten fremhæves (PRST af 14. februar 2014).

I sin tale roste FN's generalsekretær, Ban Ki-moon, partnerskabet mellem FN og EU og ikke mindst EU's flerdimensionelle tilgang til fred og sikkerhed og de aktiver, som EU stiller til rådighed for FN's fredsbevarende opgaver og for civil krisestyring, såvel som i form af forebyggende diplomati. Debatten viste tydeligt den stærke støtte, politisk, økonomisk og militært, som EU leverer i forhold til den bredere FN-dagsorden og de værdier, som organisationen bygger på.

Den Europæiske Unions rolle i forhold til Sikkerhedsrådet er således mere fokuseret på *gennemførelse* af Rådsbeslutninger end på deltagelse i de politiske beslutningsprocesser i Rådet. Politikken forbliver, som forudsat i FN-Pagten, et prerogativ for medlemmerne af Rådet og især P5-landene. I praksis gør både Storbritannien og Frankrig allerede meget for at fremme EU-politikker på relevante områder, men de er formelt ikke stærkt forpligtet på dette. Når det kommer til imple-

mentering, har Sikkerhedsrådet og P5 imidlertid brug for EU – som regional aktør og som rådende over værdifulde aktiver – for at opnå den nødvendige frivillige finansiering, sikre humanitære indsatser og indsættelse af tropper, indtil det er muligt at mobilisere FN-styrker, således som vi bl.a. har set det i Tchad og Den Centralafrikanske Republik. Det hører med i billedet, at de 28 EU-lande finansierer tæt på 40 procent af det fredsbevarende FN-budget på ca. 8 mia. USD; USA finansierer kun 27 procent.

Vil dette ændre sig? Vil der komme en udvidelse af Sikkerhedsrådet, som vil tilføre flere faste medlemmer og evt. begrænse den magt, som P5-landene har i dag? Og vil der i sidste ende være en plads om det hesteskoformede bord til EU, i stedet for Storbritannien og Frankrig?

Det er ikke sandsynligt. Den politiske vilje er der næppe. P5-landene er alle komfortable med tingene, som de er, og presset for den udvidelse af Rådet, som langt de fleste i princippet er enige om bør til, har en tendens til at gå op i en røg af uenighed om, hvordan det så lige er, at en udvidelse skal ske. For hver håbefuldt nyt fast medlem af Sikkerhedsrådet, er der i sidste ende to eller tre medlemsstater, der ikke er tilhængere af lige netop det land som nyt fast medlem. Og så er der også lige musefælde-klausulen: Enhver udvidelse af Sikkerhedsrådet kræver en ændring af FN-Pagten. Og ingen pagt-ændring kan træde i kraft, uden at den er godkendt og ratificeret af alle fem faste medlemmer af Rådet.

I stedet vil Sikkerhedsrådets sammensætning sandsynligvis forblive, som det er i sin nuværende form med fem faste medlemmer og 10 medlemmer, valgt for en 2-årig periode. Men Rådets samspil med andre partnere vil udvikle sig. Der vil være langt tættere koordination med de troppebidragydende lande og med regionale og subregionale organisationer. Samtidig vil sammensætningen af de

valgte medlemmer sandsynligvis også ændre sig. Vi vil nok se relativt færre små lande blive indvalgt i Rådet og flere regionale stormagter – »mellemmagter«, d.v.s. lande, der har mulighed for at spille en rolle, politisk, økonomisk og militært, i deres respektive regioner og som derfor kan være mere nyttige i forhold til løsning af konflikter end mindre stater. Det gælder f.eks. Tyskland, som de senere år har stillet op til Sikkerhedsrådet hvert 8. år og hver gang er blevet valgt ind (Staur, 2011: 93ff).

Heri ligger en klar mulighed for EU. Der bliver behov for aktiver, der kan mobiliseres hurtigt og for midler, der kan finansiere konfliktløsning og -håndtering i tillæg til FN's almindelige fredsbevarende arbejde. Der skal også bygges bro imellem humanitære indsatser, fredsofbyggende indsatser og udviklingsindsatser, ligesom der løbende skal sættes på mæglingsbestræbelser og det politiske pres på centrale aktører løbende og til stadighed skal udfoldes. FN vil således have brug for alle de instrumenter, som EU udvikler i forhold til civil krisestyring. Det er således rollen som respekteret »implementerende partner«, der tegner til at blive EU's vigtigste løftestang i forhold til Sikkerhedsrådet.

EU og Menneskerettighedsrådet

For et par år siden hævdede to forskere, at EU var ved at tabe kampen om menneskerettigheder i FN. Artiklen blev citeret flittigt i dansk presse og var baseret på nogle ret overfladiske analyser af stemmemønstre i FN-regi. Dens pointe var, at EU's holdninger og værdier mistede terræn, og at etableringen af Menneskerettighedsrådet ikke havde gjort det lettere for EU at fastholde sin indflydelse (Gowan og Brantner, 2010).

FN's Menneskerettighedsråd blev oprettet i 2006 og har 47 medlemslande, heraf, i 2014, 9 EU-lande. De fleste af de 28 EU-lande er således observatørstater, der deltager i Rådets arbejde uden stemmeret, mens EU som sådan

er observatør-organisation på linje med alle andre observatør-organisationer.

Det indebærer, at EU's formelle rolle i Menneskerettighedsrådet igen er anderledes end i Generalforsamlingen eller i Sikkerhedsrådet. EU's udvidede observatørstatus i Generalforsamlingen gælder ikke i Menneskerettighedsrådet, hvor EU-samarbejdet derfor i et vist omfang er i »præ-Lissabon-modus«. Det betyder helt konkret, at EU-delegationen ikke er i stand til at repræsentere EU under drøftelserne i Menneskerettighedsrådet, og at funktionen som talsmand og uformel leder af EU derfor i stedet må varetages enten af EU-formandskabet (hvis medlem af Rådet) eller et andet EU-land, der er medlem og dermed kan fungerer som *burden sharer*.

Hertil kommer, at de praktiske arbejdsmetoder i Menneskerettighedsrådet også adskiller sig fra arbejdsformen i Generalforsamlingen. Der har over de senere år udviklet sig en praksis i Menneskerettighedsrådet, hvor initiativer tages enten af enkelte lande – som Danmark har gjort det i årevis med hensyn til kampen mod tortur – eller i form af såkaldte tværregionale kernegrupper bestående af en håndfuld repræsentanter fra de forskellige regioner. Under 24. samling i Rådet i september 2013 blev 22 af 39 resolutioner fremlagt af EU-lande eller af tværregionale kernegrupper, hvori der deltog et eller flere EU-lande. Disse resolutionsforslag blev overvejende udarbejdet og fremlagt uden forudgående EU-koordinering, da dette betragtes som et nationalt prerogativ for de enkelte EU-lande eller – i forhold til de tværregionale kernegrupper – som forudsættende, at medlemmerne af de forskellige kernegrupper er »uafhængige« af deres respektive regionale grupper eller organisationer.

I teorien kunne EU selv sagt fremlægge alle medlemsstaternes forskellige resolutioner med de nationale sponsorer som »*burden sharers*«, ligesom EU kunne deltage i kerne-

grupper i stedet for medlemslandene. Problemet er, at dette ikke nødvendigvis ville styrke mulighederne for et positivt og ambitiøst resultat. Stærkere og mere synlig EU-koordination i Menneskerettighedsrådet risikerer at styrke tilsvarende tendensen blandt andre lande – og vil med stor sandsynlighed føre til mere udprægede blokannelser i Rådet og dermed underminere bestræbelserne for at nå resultater gennem tværregionalt samarbejde med udvalgte lande i de forskellige regionale grupper.

For de af os, der synes, at der er behov for mere EU-koordination i forhold til Menneskerettighedsrådet, er dette en lidt foruroligende tendens. Etableringen af tværregionale kernegrupper er et positivt forsøg på at engagere vores nærmeste partnere uden for EU i et konstruktivt samarbejde: det giver klart mulighed for en bedre og uformel dialog om de væsentligste problemer, som de forskellige partnere har på de konkrete områder. Men de enkelte EU-landes arbejde med nationale forslag og som medlem af tværregionale grupper kan godt foregå samtidig med en »let« EU-koordination, der vil kunne sikre en højere grad af samlet EU-vurdering af forhandlingsmål og -strategier i forhold til de tre årlige samlinger i Menneskerettighedsrådet.

En stærkere, men stadig »let« og ikke alt for synlig EU-koordination vil også kunne sikre, at de europæiske værdier, grundlæggende holdninger og politiske konklusioner og beslutninger, der er relevante i forhold til dagsordenen for Menneskerettighedsrådet, vil kunne indgå klarere og mere eksplicit som grundlag for den indsats som Unionen og dens medlemslande yder i Rådet og dermed skabe en mere helhedsorienteret ramme for EU's samlede ageren i dette forum. Det siger sig selv, at koordinationen ikke må forsinke eller besværliggøre medlemslandenes muligheder for at operere i Rådet eller deltage aktivt i kernegrupper. Det drejer sig ikke om at forhandle en EU-linje ned til sidste komma,

men om at få de overordnede linjer – og den samlede prioritering af de spørgsmål, der er på dagsordenen – rigtige fra starten.

Det er helt afgørende, at EU-samarbejdet er i stand til at håndtere en situation, hvor et optimalt resultat for de værdier og holdninger, som EU står for, rent faktisk bedst kan opnås gennem mindre Union, eller måske blot mindre åbenbar og synlig Union, og mere synlighed for de enkelte EU-lande, der effektivt trækker i den ønskede retning. Hvis det giver de bedste forhandlingsresultater i Menneskerettighedsrådet, er det den vej, EU bør gå – udadtil, men uden at det bliver på bekostning af den nødvendige koordinering af prioriteter og grundlæggende holdninger indadtil.

Det væsentlige for EU-landene er den menneskeretlige substans; den tekniske værdi, for at tale i kunstsprog. Så længe den holder, betyder det mindre, hvordan det kunstneriske udtryk ytrer sig og dermed i hvilket omfang, EU fremstår som en samlet enhed i Rådet. For EU's institutioner, Europa-Kommissionen og EEAS, er det imidlertid næppe helt så enkelt, og denne problemstilling kan meget vel på sigt føre til nye interne diskussioner mellem medlemslandene og institutionerne. Der er ikke meget, der peger i retning af, at det vil være muligt for EU at få samme status i Menneskerettighedsrådet som i Generalforsamlingen. Tværtimod vil forsøg på at rejse denne problematik formentlig kun styrke nogle af de regionale skillelinjer i Rådet, som man langt hellere skulle udviske. Noget sådant vil kunne påvirke det substantielle menneskerettighedsarbejde negativt.

Betydningen for Danmark

Hvad har den stadig styrkede EU-koordination og klarere fælles EU-optræden efter Lissabon-traktaten så betydet for Danmarks deltagelse i FN-arbejdet? Der er ingen tvivl om, at der også på dansk hold er flyttet ressourcer fra den udadvendte indsats i FN's forskellige fora og organer til den interne

EU-koordination. Jo mere og jo stærkere EU fremstår som aktør i FN – som forhandler på de 28 landes vegne og som stemme for den fælles europæiske udenrigs- og sikkerhedspolitik i FN – jo mere afgørende bliver det at få danske synspunkter reflekteret i de fælles EU-positioner. Og jo flere kræfter skal der bruges på det.

Det giver umiddelbart mindre dansk synlighed i FN-forhandlinger og -møder, men større dansk indflydelse på den linje, der bliver lagt af en af de vigtigste forhandlingsgrupper i FN-sammenhæng. Alt andet lige betyder det bedre danske muligheder for at påvirke FN's politiske dagsorden, både over en bred front og på områder af særlig dansk interesse. Der er for mig at se ingen tvivl om, at Lissabon-traktatens afvikling af de skiftende EU-formandskaber til fordel for en mere kontinuerlig og professionel EU-repræsentation, forestået af EU-Delegationen, har medført en styrkelse af EU's forhandlingsmæssige gennemslagskraft i FN.

Samtidig er det imidlertid vigtigt at slå fast, at deltagelse i EU-samarbejdet kun er en del – om end en meget vigtig del – af den danske FN-politik. FN-politik føres ikke kun ad én indflydelseskanal, uanset hvor vigtig denne er. Jeg har altid beundret egypterne for at gøre brug af så mange kanaler som muligt. Det er i et vist omfang et spørgsmål om hatte. Den ene dag taler Egypten på AU's vegne, næste dag på vegne af den Arabiske Liga eller Organisationen af Islamiske Lande (OIC). Hvis de da ikke er koordinator for G77, eller formand for de alliancefrie lande (NAM), deltager i NAM-trojkaen, eller i *Joint Coordinating Committee* mellem G77 og NAM. Egypten er altid med i inderkredsen.

Danmark har ikke helt så mange muligheder for at gøre sig gældende, men præger til gengæld EU-positionen på prioritetsoråder som f.eks. SRSR. Samtidig spiller vi ofte det nordiske kort, både i valgsammenhæng – som

fælles nordisk kandidat – og ved at deltage i fællesnordiske indlæg og initiativer i forskellige sammenhænge. Herudover opnår vi profil og indflydelse ved at påtage os forskellige tillidshverv, f.eks. som forhandlingsledere – i 2010 som nævnt sammen med Senegal som leder af forhandlingerne om slutdokumentet for MDG-Topmødet og i 2012 sammen med Mexico som leder af forhandlingerne om et slutdokument fra Højniveaumødet om *Rule of Law* – eller som formand for FN-organisationers bestyrelser. Andre muligheder for at opnå indflydelse er at tage konkrete initiativer. Danmark har i mange år koordineret de resolutioner mod tortur, der årligt fremlægges i FN's Generalforsamling og i Menneskerettighedsrådet, ligesom vi har taget initiativer vedr. oprindelige folk, kvinder og seksuel og reproduktiv sundhed og rettigheder (SRSR). Danske mærkesager, som vi engagerer os stærkt i, og hvor vi påtager os et globalt lederskab.

Der ligger også en vigtig brobygningsopgave i mere uformelle sammenhænge, hvor vi gennem deltagelse i tværregionale Vennegrupper er med til helt underhånden at afsøge andre landes positioner og finde fælles grund. Fra dansk side har man de seneste år især engageret sig i dette arbejde på energiområdet – omkring generalsekretærens initiativ om bæredygtig energi for alle (SE4All) – og i forhold til SRSR.

Danmark tager også tit initiativer, der skal tjene til at sætte en dagsorden, f.eks. gennem særlige møder og arrangementer i tilknytning til officielle FN-møder, eller ved at finansiere studier og analyser, der herefter deles med en bredere kreds af medlemslande, ofte gennem paneldebatter og seminarer. Det sker ofte i tæt samarbejde med FN-Sekretariatet og ledende FN-embedsmænd, der klart erkender, at der indimellem er brug for sådanne medlemsstats-drevne initiativer for at flytte den politiske dagsorden. Det er ikke mindst i forhold til spørgsmål vedr. skrøbelige og konfliktpræ-

gede lande, man fra dansk side de senere år har været med til at sætte den internationale dagsorden. Fra tid til anden understøttes disse bestræbelser også med dansk finansiering af særlige rådgivere i FN-organisationerne på vigtige områder. Den danske beslutning om at indstille Folketingets formand, tidl. finans- og udenrigsminister Mogens Lykketoft, til den prestigefyldte post som formand for FN's 70. Generalforsamling i 2015-16 er også et konkret eksempel på dansk opbakning til FN. Hovedopgaven her vil være at få vedtaget de nye internationale bæredygtighedsmål, der skal gælde fra 2015.

Der er således en ganske stor værktøjskasser at gøre brug af i dansk FN-politik. Den effektivisering af EU-samarbejdet, der er sket med Lissabon-traktaten, har givet EU mere indflydelse – og har dermed også indirekte givet større indflydelse til de medlemslande, der som Danmark engagerer sig aktivt og substantielt i EU-samarbejdet. Der er imidlertid mange andre muligheder for at understøtte og supplere EU-samarbejdet med konkrete indsatser og initiativer på de områder, der fra dansk side prioriteres højest.

Nøglen er i begge sammenhænge en koncentration og fokusering af indsatsen. EU-samarbejdet giver os en vigtig platform for det brede engagement i FN-dagsordenen. Det giver også bedre muligheder for at vælge, hvor vi især vil anvende de nationale danske kræfter. Og det giver mulighed for at kombinere

det interne koordinationsarbejde i EU med andre og mere udadvendte indsatser, som kan styrke Danmarks placering i det internationale samarbejde, så vi kommer til at tælle lidt mere i FN, end vores 5,6 millioner indbyggere og 43.000 km² egentlig berettiger til.

Note

1. Carsten Staur har siden 2013 været Danmarks FN-ambassadør i Genève. Fra 2007-13 var han FN-ambassadør i New York og forud herfor udenrigsråd og chef for Udenrigsministeriet daværende Sydgruppe (2001-07). Artiklen bygger på en Jean Monnet-forelæsning på Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet i marts 2014. Analyser og vurderinger er forfatterens egne og er ikke nødvendigvis udtryk for Udenrigsministeriets holdninger og synspunkter.

Referencer

- Gowan, Richard og Franziska Brantner (2010), »The EU and Human Rights at the UN: 2010 review«, The European Council on Foreign Relations, <http://ecfr.eu/page/-/the-eu-and-human-rights-at-the-UN-2010-review.pdf>.
- Kennedy, Paul (2006), *The Parliament of Man. The Past, Present and Future of the United Nations*, Random House.
- Staur, Carsten (2011), *Den globale udfordring. FN mellem relevans, legitimitet og handlekraft*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Staur, Carsten (2013), *Shared Responsibility. The United Nations in the Age of Globalization*, Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Statement by the President of the Security Council, 14 February 2014, www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_prst_2014_4.pdf

Politisk udnævnte embedsmænd, tillid og korruption.

En empirisk undersøgelse af OECD-landene

Lasse Aaskoven, Fuldmægtig i Skatteministeriet,
lasseaaskoven@hotmail.com*

Spørgsmålet om i hvilket omfang embedsmænd skal være politisk udpegede dukker til tider op i den offentlige debat og diskuteres som regel i en demokratisk eller efficienssammenhæng. Men kan niveauet af politisk udnævnte embedsmænd også påvirke korruptionsniveauet i selv velhavende demokratier? Med udgangspunkt i en simpel formaliseret teoretisk model argumenterer denne artikel for, at lande med et højere niveau af politisk udnævnte embedsmænd vil opleve mere korruption. Dette argument bliver testet empirisk på 33 OECD-lande. Undersøgelsen viser statistisk og substantiel sammenhæng mellem niveau af politisk udnævnt embedsværk og korruption. Denne sammenhæng er robust over for kontrol af niveau af tillid i befolkningen, som ellers er anerkendt som en stærk prædiktør for korruption og kunne tænkes at påvirke embedsmandssystemer.

Diskussionen om den politiske kontrol med det nationale embedsværk er en stadig kilde til politisk debat og kontroverser selv blandt udviklede demokratier. I de seneste år aktualiseret i Danmark ved mange politikeres ønske om muligheden for at kunne medbringe flere politiske rådgivere eller udpege kabinetter som ministre, den ofte verserende diskus-

sion om politiserede embedsmænd og ikke mindst i forbindelse med vedtagelse af en række kontroversielle lov- og forfatningsændringer i Ungarn. Inden for OECD-landene er der da også en betydelig forskel i hvilket omfang ledende embedsmænd udnævnes politisk og forlader embedet i forbindelse med regeringsskift (OECD, 2011). I hvilket omfang ledende embedsmænd skiftes ud ved regeringsskifte er i sidste ende et politisk spørgsmål og afhænger også af normative syn på demokrati. Imidlertid præges debatten om graden og effekterne af større eller mindre grad af politisk kontrol med ansættelse og afskedigelse af embedsmænd mere af polemik og anekdoter end mere systematisk evidens. Noget forskning har forsøgt at belyse dynamikkerne i effektivitesforskelle mellem politisk udnævnte og meritokratiske embedsmænd f.eks. i USA (Krause, Lewis og Douglas, 2006). Denne artikel forsøger at kortlægge forholdet mellem graden af politisk udnævnte topembedsmænd og graden af korruption blandt OECD-lande.

Korruptionslitteraturen

Korruption, i litteraturen normalt defineret som »*the misuse of a public office of private gains*« (Treisman, 2007: 211), dens konsekvenser og årsager dertil er et stort og stadig voksende forskningsemne inden for

* Forfatteren vil gerne takke Anders Ellegaard, Toke Handberg Jeppesen, Emil Hamberg og en anonym reviewer for hjælpsomme kommentarer. Alle tilbageværende fejl er mine egne.

statskundskab og økonomi. Den voksende interesse i korruption fra økonomers side er ikke mindst som følge af den voksende interesse og forskning i korruptions negative påvirkning af vækst og velstand (Bjørnskov, 2011b). Særligt efter offentliggørelse af internationale rangordninger af landes korruptionsniveau, herunder det meget benyttede *Corruption Perception Index* af den berlinbaserede NGO *Transparency International*, er antallet af forskningsartikler, der omhandler årsagerne til og konsekvenserne af korruption steget kraftigt. Litteraturen er for stor til at kunne give et fyldestgørende review af i denne artikel, men med udgangspunkt i Treisman (2007) er lavere grad af korruption generelt associeret med en fri presse samt en høj andel af kvinder i parlamentet. Argumentet er således, at pressefrihed skulle gøre det nemmere at afsløre korruption, og at kvindelige politikere skulle have en mindre tolerance for korruption. Eksport af olie og naturgas er associeret med højere grad af korruption, idet adgang til olie- og gasressourcer skulle have givet politiske eliter mindre incitament til at opbygge effektive nationale institutioner herunder et relativt ukorrupt embedsmandssystem. Omend andre mener, at denne association skyldes statistisk fejlmåling (Ross, 2012: 208-16). Derudover er der en klar tendens til, at rigere lande har lavere niveau af korruption. Årsager til denne association er blandt andet begrundet i, at rigere lande har bedre uddannede befolkninger, der har bedre mulighed for at opdage korruption, og at velhavende lande generelt har økonomiske og politiske systemer, hvor skelnen mellem offentlige og private formål er tydeligere (Treisman, 2000: 405). Graden af velstand er desuden en variabel, der også synes at mindske effekten af andre variable (Treisman, 2007: 223-8).

Et mere teoretisk perspektiv inden for politisk økonomi kigger på politikernes muligheder for at tilegne sig *rents*¹ og politisk konkurrence og politiske institutioners muligheder for at mindske disse muligheder, gennem at gøre

det mere eller mindre vanskeligt at holde politikere ansvarlige (Besley, 2006; Persson og Tabellini, 2000). Dette har ansporet en hel selvstændig forskningsagenda med fokus på, hvilke politiske-konstitutionelle variable såsom valgsystemer, der mindsker eller forøger korruptionsniveauet (Chang & Golden, 2006; Dahl, 2012). Fælles for alle disse teorier er imidlertid, at de har korruption blandt valgte/ikke valgte politikere som deres udgangspunkt og ikke ligeså høj grad prøver at finde årsagerne til korruption i administrationen og blandt udøvere af offentligt service, hvor en stor del af korruption også befinder sig. Dette gælder også den del af korruptionslitteraturen, der omhandler velhavende demokratier (Golden, 2012).

Visse forskere forsøger finde årsagerne til korruption og generel god eller dårlig regeringsførelse i mere fundamentale kulturelle og historiske aspekter i samfundet, hvor der i højere grad er plads til incitamentet blandt eksempelvis bureaukratiet (Bjørnskov, 2010: 325-8). Et højt niveau af tillid i befolkningen, eventuelt interageret med formelle institutioner, er i nyere litteratur blevet knyttet sammen med mindre grad af korruption (Bjørnskov, 2010: 336ff; 2011b:153-5). Én central mekanisme skulle være, at beslutningstagere, som politikere og embedsmænd, bærer en højere *moralsk omkostning* ved korrupt adfærd, hvis de befinder sig i et samfund med et højere tillidsniveau, idet de i et samfund med højt tillidsniveau har en forventning om, at deres medborgere overholder sociale normer (Bjørnskov, 2010: 327).

Imidlertid er der ikke meget forskning inden for litteraturen, der beskæftiger sig eksplicit med hvilke variable, der påvirker niveauet af korruption gennem embedsværket. I denne artikel argumenteres for, at proceduren for udnævnelse af embedsmænd på højere niveau kan have en effekt på korruptionsniveauet blandt udviklede demokratier.

Graden af politisk udnævnte embedsmænd og korruption: En simpel teoretisk model

I hvor høj grad embedsmænd skal være politisk udnævnt, afhænger som nævnt af normative og demokratiske idealer, men kan også virke forstærkende på klientelistiske systemer, hvor et personligt forhold mellem politikere og vælgere mindsker den demokratiske ansvarlighed og medføre ringere regeringsførelse herunder korruption (OECD, 2011; Hicken, 2011). Men fokus i dette perspektiv er igen typisk på valgte politikere (Hicken, 2011: 303). Imidlertid kan der argumenteres, for at politisk udnævnte embedsmænd, forstået som embedsmænd, der udnævnes politisk og dermed forlader embedet med en afgående regering, vil medføre generel mere korruption, idet embedsmændene selv får et incitament til mere korrupt adfærd, blandt andet ved at modtage bestikkelse, give fordele for venner, bekendte og slægtninge eller ligefrem rent tyveri af statslig ejendom. En kvantitativ vurdering af omfanget og den geografiske spredning af sidstnævnte i forbindelse med offentlige anlæg i Italien kan ses i Golden og Picci (2005).² Selv i relativt rige demokratiske lande synes disse fænomener ift. bureaukratisk korruption således at forekomme, hvad eksempelvis uregelmæssigheder i brug af EU's strukturfondsmidler indikerer (OLAF, 2014: 13). Selv i det relativt ukorrupte Sverige bliver den offentlige administration af Transparency International udpeget som havende problematiske sider i forhold til potentiel korruption (Andersson, 2012: 5). I denne artikel argumenteres for, at der i forbindelse med bureaukratisk korruption er to centrale mekanismer, der skulle forklare højere niveau af korrupt adfærd blandt politisk udnævnte embedsmænd, disses tidshorisont og hvem disse står til ansvar for.

Den første centrale mekanisme er bureaukraternes tidshorisont. Idet politisk udnævnte embedsmænd i hvert fald i elektorale demokratier har en begrænset tidshorisont, da

de på et tidspunkt er nødt til at forlade deres embede uagtet deres grad af hæderlighed, har de en interesse i at maksimere gevinstsøgning (*rents extraction*) i den valgperiode, de sidder. Mere formelle modeller, baseret på principal-agent modeller, af forholdet mellem borgere og politikere har da også en længere tidshorisont for policy-agenten som en central disciplinerende faktor (Besley, 2006: 154-7).

Derudover vil politisk udnævnte embedsmænd i sagens natur være ansvarlige over for de politikere, der har udnævnt dem, snarere end over for generelle regler og procedurer for udførelse af arbejdet. Embedsmænd loyale over for bestemte politikere og partier har da også været en central årsag til placering af politisk udnævnte embedsmænd i bureaukratier (Müller, 2006: 191-2). Dette ændrer politisk udnævnte embedsmænds nyttekalculering i retning af, at beskæftige sig mindre med ordentligt udførelse af embeddet, herunder ikke-korrupt adfærd, i forhold til at sikre politiske forbindelser. Stillet formelt op har en politisk udnævnt bureaukrat (den enkelte embedsmænd vil herefter blive benævnt som *bureaukraten*) og en ikke-politisk udnævnt bureaukrat samme nyttefunktion i den samme tidsperiode:

$$U = S + R \times (P) \quad (1)$$

Hvor S er lig lønnen for udførelsen af arbejdet, R er lig de gevinster (*rents*) i form af bestikkelse eller lignende, der kan opnås ulovligt ved embedet og P er sandsynligheden for at beholde embedet. De har dog ikke samme P-funktion, idet sandsynligheden for at beholde sit embede for en ikke politisk udnævnt bureaukrat er:

$$P = I \times H \quad (2)$$

Hvor I er institutionernes effektivitet, altså hvor effektive de er i forhold til at monitorere arbejdet og H er graden af ærlighed i udførelse af embedet, som omvendt er en funktion

af graden af rents, som bureaukraten opnår i udførelse af sit arbejde:³

$$H = \frac{1}{R} \quad (3)$$

Jo højere rents (R) bureaukraten tager i sit arbejde jo lavere H og dermed lavere sandsynlighed for at beholde embedet. En politisk udnævnt bureaukrat har en anderledes P-funktion:

$$P = I \times H + C \quad (4)$$

Hvor C er graden af politisk forbindelse bureaukraten har. Vedkommendes sandsynlighed for at beholde embedet afhænger altså også af niveauet af politisk forbindelse. De to forskellige P-funktioner kan således ses som formalisering af forskellige typer embedsmandssystemer. Hvis vi antager at en politisk udnævnt bureaukrat altid har en positiv C-værdi (i modsat fald ville vedkommende ikke blive udnævnt) kan vedkommende alt andet lige tilegne sig et større R uden at mindske P.

Den rationelle nyttemaksimerende politisk udnævnte bureaukrat vil derfor alt andet lige tilegne sig et større R i samme periode end én ikke-politisk udnævnt bureaukrat. Bemærk hvordan modellen minder om Perssons og Tabellinis *electoral accountability model*, hvor fokus dog er på en valgt politiker (Persson & Tabellini, 2000: 77-9).

På baggrund af den tidshorisont en politisk udnævnt bureaukrat har, og det ansvarlighedsforhold vedkommende indgår i, ville vi ud fra disse teoretiske overvejelser altså forvente, at lande med en højere grad af politiske udnævnte bureaukrater havde et højere niveau af korruption. I næste afsnit testes dette empirisk.

Empirisk strategi og data

Udgangspunktet for den empiriske test af den teoretisk funderende hypotese er en række OLS-regressioner af 33 OECD-lande i 2010.

Den afhængige variabel er *corruption perception index* i året 2010 lavet af den Berlinbaserede NGO Transparency International, der måler graden af oplevet korruption i en række lande med udgangspunkt i ekspertsurvey. Indekset er ikke uden problemer, idet den som nævnt måler opfattelsen af graden af korruption snarere end faktisk korruption (Treisman, 2007: 215-21), men er generelt set den mest brugte proxy for graden af korruption imellem lande. Indekset er konstrueret således, at mindre korrupte lande får højere værdier. Det vil sige jo lavere score på indekset jo mere korrupt land. Den uafhængige variabel, som bruges som proxy for graden af politiske udnævne bureaukrater, er et selvkonstrueret indeks på baggrund af data for OECD-rapporten *Government at a Glance 2011*. Under afsnittet *Political Influence in Senior Staffing* opgøres graden, fra 0 ingen embedsmænd til 3 alle embedsmænd, af politisk udskiftning af ledende embedsmænd ved regeringsskifte på 6 niveauer i bureaukratiet, fra 1 højeste til 6 laveste, for en række OECD-lande i 2010. Indekset er kvadratroden af de summerede produkter af grad og niveau med den antagelse, at graden af politisk indflydelse over embedsværket stiger, jo lavere ned i hierakiet udskiftningen sker ved efter regeringsskiftet. En formalisering af indekset kan ses i ligning 5.

Politisk indflydelse over embedsværket =

$$\sqrt{\sum_{i=1}^6 (x_{i,j} \times y_{i,j})} \quad (5)$$

Hvor x er grad af udskiftning (fra 0 ingen til 3 alle) og y er niveau i hierakiet (fra 1 højeste til 6 laveste) i land j. For hver y-værdi (1-6), som er niveau i bureaukratiet, findes således en x-værdi (0-3), som udtrykker graden af udskiftning.

Eksempelvis har Frankrig udskiftning på 1 på højeste niveau og 1 på næsthøjeste niveau og ingen udskiftning på lavere niveauer. Dette

giver: $\sqrt{(1 \times 1) + (1 \times 2)} = 1,7$. Tjekkiet har derimod en udskiftning på 3 på højeste og næsthøjeste niveau, en udskiftning på 2 på niveau tre, fire og fem og ingen udskiftning på laveste niveau. Dette giver:

$$\sqrt{(3 \times 1) + (3 \times 2) + (2 \times 3) + (2 \times 4) + (2 \times 5)} = 5,7.$$

Logikken er, at jo lavere ned i hierakiet, udskiftningen sker, jo flere embedsfolk påvirkes, og jo mere bliver selve de bureaukratiske organisationer udsat for politisk indflydelse, end hvis kun toppen skiftes ud. Idet politisk udnævnte embedsmænd i den teoretiske model alt andet lige er mere korrupte end ikke-politisk udnævnte embedsmænd, ville en større andel af politisk udnævnte embedsmænd altså føre til mere korruption. I tabel 1 ses en oversigt over landene i analysen med deres værdi på indekset.

Tabel 1: Oversigt over lande i analysen med værdien på indekset over politisk indflydelse på embedsværket:

Land	Indeks	Land	Indeks
Australien	0	New Zealand	0
Belgien	1,0	Norge	0
Canada	0	Østrig	0
Chile	4,9	Polen	1,0
Danmark	0	Portugal	2,4
Estland	0	Schweiz	1,0
Finland	1,0	Slovakien	3,7
Frankrig	1,7	Slovenien	1,0
Grækenland	2,4	Spanien	2,0
Holland	1,0	Storbritannien	0
Irland	0	Sverige	0
Island	1,0	Tjekkiet	5,7
Israel	2,0	Tyrkiet	6,2
Italien	2,0	Tyskland	2,4
Japan	0	Ungarn	4,9
Korea	1,7	USA	3,2
Mexico	3,0		

Den centrale kontrolvariabel er Purchasing Power Parity justeret BNP per indbygger fra

OECD's statistiske database. På trods af den iboende endogenitet imellem et lands velstand og grad af korruption er BNP per indbygger generel en meget stærk kontrolvariabel, der overordnet har en tendens til at svække eller fjerne signifikansen af øvrige forklarende variable i korruptionsregressioner, og denne variabel benyttes derfor generelt som kontrolvariabel i næsten alle kvantitative studier af korruption (Treisman, 2007: 223). Selvom variansen inden for indkomst mellem OECD-landene ikke er så dramatisk, som hvis udviklede og udviklingslande var blevet analyseret sammen, er tendensen stadig, at denne kontrolvariabel gør det sværere at få signifikante resultater. Derudover medtages andelen af kvinder i parlamentet (underhus hvis flere kamre) hentet fra FN's officielle statistikker. Denne variabel anvendes generelt og bliver fundet til at være statistisk signifikant i *cross-country* studier af korruption (Treisman, 2007: 237-8) og (Dahl, 2012). De kan desuden anvendes som en proxy for I-værdien i artiklens model, hvis det antages, at kvinder har en mindre tolerance over for korruption, hvilket er én teoretisk forklaring på den negative korrelation imellem kvindelig repræsentation og korruption. Derudover er der betydelig forskel imellem kvindelig repræsentation i parlamentet imellem OECD-lande, hvor de skandinaviske lande generelt har høj repræsentation (Iversen og Rosenbluth, 2008: 484-93) og generelt er nogle af verdens mindst korrupte lande. Derfor ville en udeladelse af denne variabel med så få datapunkter kunne give problemer med *omitted variable bias*, altså hvor en variabel, der er stærkt korreleret med den forklarende variabel, udelades. Endelig anvendes andelen af folk, der svarer ja til »*In general most people can be trusted*« i World Values Survey som et mål for graden af tillid, hvilket er den anvendelse af denne proxy i litteraturen (Bjørnskov, 2011b: 144-5). Tillid er som nævnt fundet til at være robust stærkt negativt korreleret med korruption. Samtidig kunne der være en teoretisk funderet antagelse om, at tillid muligvis virkede igen-

nem graden af politisk udnævnte bureaukrater. Det virker plausibelt, at lande med højt historisk tillidsniveau har i højere grad har valgt meritokratiske fremfor politisk udpegede embedsmandssystemer, hvilket igen taler til tillidslitteraturen og den efterhånden klassiske forskningsagenda om, hvordan historiske sociale institutioner som højt niveau af tillid giver bedre og mere effektive politisk-administrative institutioner (Putnam, 1993: 182).

Der er to problemer med anvendelse af World Value Surveys var som proxy for tillid. Et er problemet med at benytte to perceptionsvariable i samme analyse, endda i dette tilfælde, hvor personer i en generel tillidsfuld nation ville underestimere graden af korruption og samtidig score højt på korruptionsmålet, hvilket ville give systematisk bias (Bjørnskov, 2011b: 142). Det andet er tidsforskellen imellem denne variabel og det øvrige data, samt det faktum at ikke alle lande er med i undersøgelserne i samme tidsperiode. Det seneste data for det enkelte land er dog benyttet. Dette er imidlertid et mindre problem idet ihvert fald en del af tillidsforskningen indikerer at tillid i lande generelt er et meget robust fænomen over endda lange tidsperioder (Bjørnskov, 2011a: 39). Empirisk forskning associerer som nævnt generelt høj niveau af tillid med lavere grad af korruption og mere effektive institutioner (Bjørnskov, 2011b: 153-5) og også her scorer skandinaviske lande højt på begge parametre, hvorfor den også

er central her. I tabel 2 kan ses en oversigt over de variable, der indgår i analysen.

Analyse

For at teste den teoretiske model blev der foretaget en række OLS-regressionsanalyser, startende med en simpel bivariat regression, hvorefter kontrolvariablene blev tilføjet én for én. Formlen for regressionen er således:

$$Y = \beta_0 + \beta \text{indeks} + X\beta + \varepsilon \quad (6)$$

Hvor Y er den afhængige variabel (niveau af korruption) β_0 er konstanten, indeks er værdien på indekset over politisk indflydelse over embedsværket, X samlingen af kontrolvariable og ε fejlløbet.

I forbindelse med OLS-regressionerne blev der ikke fundet brud på kravet om homoscedasticitet og fraværet af alvorlig multikollinearitet. Der blev heller ikke dedekteret alvorlige indflydelsesrige observationer. Resultaterne af OLS-regressionerne kan ses i tabel 3.

Model 1 er en ren bivariat regression. I denne model er indekset over graden af politisk udnævnte embedsmænd signifikant på $p < 0,01$ og har den forventede retning, idet et højere niveau af af politisk udnævnte embedsmænd er associeret med en lavere score på TI-indekset og dermed et øget niveau af korruption. Beta-koefficienten er af en ikke trivial størrelse. En ændring på 1 i indekset over niveau politisk

Tabel 2: Oversigt over variable

Variabel	Antal observationer	Gennemsnit	Standard-afvigelse	Minimum	Maksimum
TI korruptionsindex 2010	33	6,9	1,7	3,1	9,3
Politisk indflydelse på embedsværket indeks	33	1,7	1,8	0	6,2
BNP per capita 2010 US \$ 2005-niveau PPP-reguleret	33	28283,8	8524,1	12530	46699
Andel af kvinder i parlamentet	33	25,1	10,7	9	45
Tillidsniveau	26	33,6	17,3	4,8	74,2

*Tabel 3: Regressionsresultater. Afhængig variabel:
TI Corruption Perception Index. Standardfejl i parenteser:*

Uafhængige variable	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Indeks	-,70 (0,14)***	-,41 (0,15)**	-,34 (0,15)**	-,28 (0,16)*
BNP per capita	–	0,00 (0,00)***	0,00 (0,00)**	0,00 (0,00)
Andel kvinder	–	–	0,04 (0,02)*	0,02 (0,03)
Tillid	–	–	–	0,04 (0,03)
Konstant	9,04 (0,34)***	4,67 (1,10)***	3,99 (1,13)***	4,41 (1,19)***
Adjusted R-square	0,43	0,56	0,59	0,59
N	33	33	33	26

***: $P < 0,01$; **: $P < 0,05$; *: $p < 0,10$

af politisk udnævnte embedsmænd, forskellen mellem Danmark og Island, er associeret med et fald i TI-indekset på 0,7, som er forskellen i det opfattede korruptionsniveau i Polen og Portugal. I model 2 tilføjes BNP per capita som en kontrolvariabel. Inklusionen af denne variabel sænker værdien på indeksets betakoefficient med lidt under en tredjedel. Dette er ikke overraskende, givet at det typisk sker i de fleste regressionsanalyser med korruption som afhængig variabel (Treisman, 2007: 223-8). Indekset over graden af politiske udnævnte embedsmænd er dog fortsat statistisk signifikant, dog på $p < 0,05$, og af en fortsat substantiel størrelse. BNP per capita selv er stærkt statistisk signifikant og med forventet fortegn.

I model 3 tilføjes andel kvinder i parlamentet som en yderligere kontrolvariabel. I denne model er indekset over graden af politiske udnævnte embedsmænd signifikant på et $p < 0,05$ og med forventet retning. En ændring i 1 på indekset for niveau af politisk udnævnt embedsmænd, hvilket svarer til forskellen imellem Australien og Belgien, medfører et fald på ca. 0,34 point på TI-indekset, hvilket ca. er forskellen i korruptionsniveauet mellem Finland og Canada. Den tilsynel-

dende fortsatte association mellem et højere eller mindre grad af et politisk udnævnt embedsværk og korruption er således ikke trivial. Alle de øvrige kontrolvariable i model 1 er signifikante med forventet fortegn. Dog er andelen af kvinder i parlamentet kun signifikant på $p < 0,1$.

Med inklusion af tilidsvariablen i model 4 falder undersøgelsens N til 26 lande, idet Østrig, Belgien, Danmark, Grækeland, Island, Irland, Luxembourg og Portugal udgår. I denne model falder indeksets betakoefficient, om end dette fald er ganske småt, og størrelsen på associationen fortsat er af en substantiel interesse. Indekset er fortsat statistisk signifikant, dog kun på $p < 0,1$. Det er imidlertid værd at bemærke, at ingen af de øvrige kontrolvariable er signifikante, hvilket til vis grad er forventeligt med den betydelige reduktion af frihedsgrader fra model 3 til model 4. Mest af alt kan det undre, at BNP per capita bliver insignifikant, når man tager i betragtning, at denne variabel som nævnt stort set næsten altid har mest forklaringskraft i kvantitative undersøgelser af landes korruptionsniveau (Treisman, 2007: 223). Selve tillidsvariablen er som nævnt ikke signifikant, hvilket indikerer, at graden af politiske embedsmænd

potentielt har en selvstændig effekt, og ikke udelukkende er den mekanisme, tillid virker igennem. Fremtidig forskning vil med fordel kunne kvalificere forholdet mellem disse. En simpel korrelationstest viser forhold på -0,5905 mellem de to variable, hvilket gør, at de eventuelle selvstændige effekter af tillid med stor sandsynlighed ikke fremkommer i et så lille N-studie som dette. Alt dette tyder på, at indekset over graden af politisk udnævnte embedsmænd tilsyneladende har en ganske god forklaringskraft i forhold til at afdække forskelle i korruptionsniveau blandt OECD-lande og er statistisk robust over for en række kontrolvariable. Spørgsmålet er, om denne tilsyneladende robuste association er et udtryk for kausalitet?

Diskussion

Resultaterne i analysen kan både kritiseres og efterlader yderligere spørgsmål og potentiale for yderligere forskning. Først og fremmest kan der sættes spørgsmålstejn ved, om indekset over graden af politiske udnævnte embedsmænd fanger fænomenet ordentligt, og om det overdriver forskellene imellem landene. Idet der til forfatterens kendskab ikke findes tilsvarende indekser over OECD-lande eller andre lande for senere år, kan det dog med rimelighed hævdes, at indekset er brugbart til analysen. Indekset er desuden kvadreret og mindsker dermed de absolutte afstande imellem de forskellige lande, jf. tabel 1.

Forholdet imellem graden af politiske embedsmænd og korruption er desuden potentiel endogen. Graden af det historiske korruptionsniveau kan tænkes at påvirke de embedsmandsinstitutioner, det enkelte land har. Hvis embedsværket generelt er korrupt, kunne embedsudnævnelser være en lukrativ måde for politikere at belønne politiske støtter. En teorisk model, der opererer med denne logik, kan findes i Robinson og Verdier (2013). Generelt set er klientelisme, der alt andet lige må tænkes at trives bedre under en høj grad af politisk diskretion over embedsværket,

og korruption endogen til hinanden (Hicken, 2011: 290). Men denne artikels teoretiske model og empiriske fund kunne indikere, at noget af associationen mellem klientelisme og korruption kunne være drevet af politisk udnævnte embedsmænds egenkalkule såvel som mangelen på demokratisk ansvarlighed under klientelistiske embedsmandsystemer (Hicken, 2011: 303). Et andet potentielt endogenitetsproblem kunne være, at både graden af politisk udnævnte embedsmænd og graden af korruption være påvirket af en tredje uobserverbar variabel.

Selvom graden af politisk udnævnte embedsmænd synes robust til kontrol for niveau af tillid i befolkningen, der begge kunne være årsag til nationale forskelle i korruptionsniveau, er spørgsmålet om reel kausalitet stadig relevant for denne artikel. Dette er en problematik, der har fået større opmærksomhed i dansk statskundskab i disse år, se Hariri (2012) for en nyere diskussion af kausal inferens i forbindelse med statistiske observationsstudier. Fremtidig forskning ville kunne kvalificere forholdet mellem politisk udnævnte embedsmænd og korruption ved eksempelvis brugen af et instrument for politiske udnævnte embedsmænd. Der er dog ikke et oplagt instrument for dette forhold. Fremtidig forskning kunne desuden forsøge at udvide studiet til at inkludere flere lande. Dette ville dog kræve nyt datagrundlag, idet der ikke er OECD-data for disse. Desuden kunne studiet af OECD-landene udvides til paneldata, omend et andet mål for korruption end TI's indeks skulle benyttes, idet dette er uegnet til paneldata (Treisman, 2007: 220). Endelig kunne fremtidig forskning applicere denne artikels grundlæggende argumenter og teoretiske model på subnationale enheder som kommuner eller delstater.

Politiske udnævnte embedsmænd er, alt andet lige, mere korrupte

Graden af politiske udnævnte embedsmænd er ikke kun et spørgsmål om normative de-

mokratiske idealer, men rummer også potentielle implikationer for kvaliteten af embedsførelsen, herunder graden af korruption. Denne artikel udvikler en teoretisk model på baggrund af anerkendte principal-agent modeller, hvor en politisk udnævnt bureaukrat alt andet lige har større incitament til at bruge sit embede til egen fordel og dermed øge graden af korruption. Mekanismerne er kortere tidshorisont, og at den politiske udnævnte bureaukrats sikkerhed i karrieren ikke kun afhænger af ordentlig embedsførelse, men også af niveauet af politiske forbindelser. Det betyder, at lande med et højere niveau af politiske udnævnte embedsmænd alt andet lige vil opleve mere korruption. Disse implikationer testes på størstedelen af OECD-landene, hvor graden af politiske udnævnte embedsmænd måles ved et selvkonstrueret indeks baseret på en OECD-rapport, der måler niveauet og omfanget af udskiftning af ledende embedsmænd ved regeringsskifte. Resultatet er, at et højere niveau af politisk udnævnte embedsmænd er associeret med et højere korruptionsniveau, hvilket er signifikant både statistisk og substantielt. Dette resultat er robust over for niveauet af tillid i befolkningen, der kunne tænkes at forårsage både mindre politisk indflydelse over embedsværket og mindre korruption. Selvom dette studie ikke kan rense fuldstændigt ud for endogenitet, er resultaterne alligevel af interesse i forbindelse med fremtidige reformer af embedsmandssystemer i både nye og gamle OECD-land. En afvejning af eventuelle demokratiske og øvrige fordele ved flere politisk udnævnte embedsmænd skal således måske ikke kun vejes op imod risikoen for dårligere faglige resultater i embedsværkets virke (Krause, Lewis og Douglas, 2006), men måske også imod en større risiko for korruption.

Fremtidig forskning kan med fordel kvalificere sammenhængen mellem graden af politisk udnævnte embedsmænd og korruption både blandt lande i OECD og andre nationale og subnationale enheder.

Noter

1. Rents (til tider oversat som gevinst) forstås i den økonomiske litteratur generelt som et afkast, der stammer fra en ikke-produktiv aktivitet, i dette tilfælde fra eksempelvis bestikkelse og nepotisme. Inden for *public choice* litteraturen er rents og aktiviteter rettet imod at få rents, kaldet »rent seeking« (nogle gange oversat til »gevinstsøgning«) centrale elementer og forstås mere bredt (Mueller, 2003: 333-358).
2. Metoden i Golden og Picci (2005) er desuden blevet anvendt til at vurdere omfanget af og den geografiske forskel i korruption i Tyskland (Hite, 2005) og Spanien (Alameda, 2006).
3. For at forenkle argumentet holdes i denne model bureaukratens generelle effektivitet i forhold til udførelsen af opgaver ude. En mere avanceret model kunne dog sagtens inkorporere dette, uden at det ville rykke ved modellens generelle implikationer.

Litteratur

- Alameda, Paloma Acevedo (2006), »Efectos de la corrupción sobre el crecimiento: estudio regional para España«, *CEMFI Working Paper*.
- Andersson, Steffan (2012), »National Integrity System Assessment – Sweden 2011: Executive Summary«, Transparency International.
- Besley, Timothy (2006), *Principled Agent? The Political Economy of Good Government*, Oxford: Oxford University Press.
- Bjørnskov, Christian (2010), »How does social trust lead to better governance? An attempt to separate electoral and bureaucratic mechanisms«, *Public Choice*, 144: 323-46.
- Bjørnskov, Christian (2011a), »Historical Correlates of Trust«, *Working Paper*, Department of Economics, Aarhus University.
- Bjørnskov, Christian. (2011b), »Combating Corruption: On the Interplay between Institutional Quality and Social Trust«, *Journal of Law and Economics*, 54(1): 135-59.
- Chang, Eric C.C. og Miriam Golden (2006), »Electoral Systems, District Magnitude and Corruption«, *British Journal of Political Science*. (37): 115-37.
- Dahl, Casper Hunnerup (2012), »The Uncertain Effects of Constitutions: Investigating Cross-national Patterns in Rent-seeking and Government Spending«, Ph.D.-afhandling København: Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Golden, Miriam A. (2012), »Corruption in the

- Wealthy World», *Brown Journal of World Affairs*, 18(11): 75-84.
- Golden, Miriam A. og Lucio Picci (2005), »Proposal for a New Measure of Corruption, Illustrated With Italian Data«, *Economics & Politics*, 17(1): 37-75.
- Hariri, Jacob Gerner (2012), »Kausal inferens i statskundskenen«, *Politica*, 44(2): 184-201.
- Hicken, Allen (2011), »Clientelism«, *Annual Review of Political Science*, 14: 289-310.
- Hite, Nancy (2005), »Measuring Regional Variation of Corruption Induced Inefficiency in Public Roads Construction, using German Data«, *Working paper*.
- Iversen, Torben og Frances Rosenbluth (2008), »Work and Power: The Connection Between Female Labor Force Participation and Female Political Representation«, *Annual Review of Political Science*, 11: 479-95.
- Krause, George A., David E. Lewis og James W. Douglas (2006), »Political Appointments, Civil Service Systems, and Bureaucratic Competence: Organizational Balancing and Executive Branch Revenue Forecasts in the American States«, *American Journal of Political Science*, 50(3): 770-87.
- Müller, Wolfgang C. (2006), »Party Patronage And Party Colonization Of The State«, i Richard S. Katz og William Crotty, red., *Handbook of Party Politics*, London: Sage.
- OLAF (2014), »The OLAF report 2013: Fourteenth report of the European Anti-Fraud Office, 1 January to 31 December 2013«, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), (2011), »Government at a Glance 2011«, www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2011_gov_glance-2011-en.
- Persson, Torsten og Guido Tabellini (2000), *Political Economics: Explaining Economic Policy*, Cambridge: The MIT Press.
- Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- Robinson, James A. og Thierry Verdier (2013), »The Political Economy of Clientelism«, *Scandinavian Journal of Economics*, 115(2): 260-91.
- Ross, Michael L. (2012), *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations*, Princeton: Princeton University Press.
- Treisman, Daniel. (2000), The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Public Economics*. 76(3): 399-458.
- Treisman, Daniel (2007), »What Have We Learned About the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research?« *Annual Review of Political Science*, 10: 211-44.

Politisk kronik 1. halvår 2013

Lektor emeritus Lars Bille,
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
lb@ifs.ku.dk

Indfasningen af den dagpengereform, VK-regeringen, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre havde gennemført i 2010, som indebar en halveringen af dagpengeperioden fra fire til to år samt en skærpelse af kravene for at kunne genoptjene retten til dagpenge, vedblev med at være et stort problem for regeringen. Den havde i august og oktober 2012 gennemført akutupakker, der skulle afhjælpe problemerne for dem, der faldt ud af dagpengesystemet. I forbindelse med aftalen om akutupakken fra oktober 2012, indgået mellem regeringen og de private og offentlige arbejdsgivere, udtalte finansminister Bjarne Corydon, at aftalen var fuldt og helt dækkende for at løse dagpengeproblemet.

Det viste sig langt fra at blive tilfældet. I januar opjusteredes skønnet over, hvor mange der ville miste dagpengeretten i første halvår 2013, fra 7.000-12.000 personer til 17.000-23.000, hvilket skal ses i lyset af de 2-4.000, skønnet lød på i 2010, da reformen blev vedtaget. Evalueringer af akutupakkerne viste, at de ikke havde levet op til forventningerne. Et væsentligt argument i forsvaret for dagpengereformen var motivationseffekten, altså at jo tættere den ledige er på at miste dagpenge, jo mere motiveret bliver han eller hun for at tage et job.

Den effekt havde slet ikke haft den styrke, fagøkonomerne havde regnet med. De og med dem regeringen havde på det punkt taget fejl, hvilket beskæftigelsesminister Mette Frederiksen da også erkendte i marts. Enhedslisten vejrede derfor morgenluft og forstærkede presset på regeringen for at få den til at tage konsekvensen af fejltagelsen og få gennemført ændringer af dagpengeperioden og op-tjeningskravene. Heri blev de i stigende grad støttet af Socialdemokraternes og Socialistisk Folkepartis baglande samt af fagbevægelsen, hvor de opjusterede tal havde skabt yderligere frustrationerne og krav om handling.

Det var regeringens politiske målsætning at opkvalificere arbejdskraften gennem uddannelse og at flytte den ledige arbejdskraft fra passiv forsørgelse af det offentlige til aktiv deltagelse i produktionslivet. Det forudsatte, at der faktisk var uddannelsespladser og jobs at få. Regeringen havde, siden den trådte til, iværksat en række initiativer, som den forventede ville skabe vækst og arbejdspladser. Det gjaldt eksempelvis kickstarten med fremrykning af offentlige investeringer, tilbagebetaling af efterlønsbidraget, en boligaftale om at forhøje investeringerne i de almene boliger, en skattereform, øgede klimainvesteringer, et investeringsvindue, men beskæftigelsesef-

fekten af initiativerne blev væsentligt mindre end forventet.

Derfor fremsatte regeringen efter ret så hårde interne forhandlinger den 26. februar endnu et omfattende udspil »Vækstplan.dk«. Regeringen satsede på at skabe 150.000 private jobs frem til 2020. 80.000 forventedes at komme via en generel forbedring af de internationale økonomiske konjunkturer, resten fra de reformer, der allerede var gennemført eller nu skulle gennemføres. Vækstplanen skulle forhandles sammen med en SU-reform og en reform af kontanthjælpssystemet.

Vækstpakken indeholdt forslag om en skattelettelse til erhvervslivet ved at sænke selskabsskatten fra 25 til 22 procent. Virksomhederne lettedes endvidere for en række afgifter herunder miljøafgifter. Der afsattes omkring 26 milliarder kroner frem mod 2020 til offentlige investeringer, fire milliarder fra Landsbyggefonden til renovering af de alment boliger og boligjobordningen genindførtes for 2013 og 2014 med skattefradrag af lønudgifterne for boligejerne i forbindelse med renovering af deres bolig. Væksten i det offentlige forbrug skulle sænkes fra 0,8 til 0,6 i gennemsnit frem til 2020.

Forslaget til en kontanthjælpsreform indebar, at unge under 30 år enten skulle tvinges til at tage en uddannelse på SU-sats eller hjælpes til at blive uddannelsesparat gennem en mere aktiv og målrettet indsat. Kontanthjælpsmodtagere over 30 år skulle tage et såkaldt nyttejob for at få kontanthjælp. Var de uarbejdsdygtige skulle de hjælpes til at kunne varetage et arbejde. Desuden blev det foreslået, at en kontanthjælpsmodtager, hvis muligt, skulle forsørges af samleveren, hvor forsørgelsespligten hidtil kun havde været gældende for gifte par. Beparelserne var samlet set beregnet til omkring 1 milliard kroner.

Forslaget til en reform af Statens Uddannelsesstøtte indebar en reduktion af støtten til

hjemmeboende studerende, at støtten blev begrænset til den normerede studietid, hvis studiestarten skete senere end to år efter, at den adgangsgivende eksamen var taget og endelig, at den studerende maksimalt måtte være seks måneder forsinket med at færdiggøre studiet.

Kogt ned til essensen bestod det partipolitisk kontroversielle i, at forslaget om at forbedre virksomhedernes konkurrenceevne ved at give skattelettelser til erhvervslivet var kædet sammen med nedskæringer i kontanthjælpssystemet, SU-systemet og i det offentlige forbrug. Det er ikke hverdagskost i dansk politik, at en regering så vedblivende og åbenlyst udfordrer meget store dele af dens eget vælgerkorps.

På regeringens første møde om »Vækstplan. DK« med Enhedslisten præsenterede partiet syv ultimative krav herunder, at selskabsskattelettelserne skulle fjernes. Partiet kunne heller ikke acceptere, at der blev skåret 2.6 milliarder kroner på den kommunale velfærd som følge af regeringens aftale med Kommunernes Landsforening om kommunernes økonomi for 2014, en aftale som regeringen byggede på i vækstplanen. Enhedslistens hovedbestyrelse satte trumf på ved den 10. marts at vedtage, at partiet skulle stemme nej til en aftale om kommunernes og regionernes økonomiske rammer i 2014, når den kom til afstemning i juni. Da den aftale har en så stor betydning for landets samlede offentlige økonomi, og da staten ikke kan overføre penge til kommunerne uden et vedtaget aktstykke i finansudvalget, så har aftalen i praksis næsten finanslovsagtig status. Enhedslistens melding betød med andre ord, at den de facto truede regeringen på livet, hvis den ikke kunne finde et flertal til anden side.

Det så umiddelbart ikke ud til at blive et problem for regeringen. Venstres formand Lars Løkke Rasmussen erklærede, at partiet ville stemme for aktstykket, fordi det ikke ønskede

at spille et eller andet taktisk spil, bare fordi Enhedslisten ikke kunne finde ud af, om partiet var regeringens parlamentariske grundlag eller ej. Venstre ville gerne forhandle »Vækstplan.DK«, som på centrale punkter flugtede med både Venstres og De Konservatives politik. De forhandlede derfor samlet med regeringen. De stillede blandt andet krav om, at der skulle indføres et byrdestop, så virksomhederne ikke blev pålagt nye skatter og afgifter frem mod næste valg, at energifgifterne, ikke mindst NOx-afgiften, blev nedsat, at der blev vedtaget en vækstplan specifikt for mindre og mellemstore virksomheder, at grænsehandlen skulle begrænses, samt det generelle krav om nulvækst i det offentlige forbrug. Dansk Folkeparti ønskede ikke at medvirke til selskabsskattelettelser og reduktioner i velfærdsydelser, så de deltog ikke i de afsluttende forhandlinger om vækstplanen.

Parallelt med forhandlingerne om »Vækstplan.DK« førtes der også forhandlinger om kontanthjælpsreformen og SU-reformen. Begge områder var forligsbundet, så det var nødvendigt, at Dansk Folkeparti deltog i et nyt forlig, såfremt det skulle have virkning inden næste valg. Derfor blev forhandlingerne i midten af april delt op i to spor: Et der handlede om kontanthjælp og SU, og et der handlede om vækstplanen. I det første spor opstod der kortvarigt drama, da Venstre den 19. april meddelte, at det kun ville indgå en aftale om kontanthjælpen – ikke et forlig – fordi partiet ville stå frit til at kunne genoplive kontanthjælpsloftet efter et valg. Den linje kunne De Konservative ikke følge, så kun et par timer efter fremsættelsen af det ultimative krav, var det ikke længere ultimativt.

Herefter sluttedes der den 18. april forlig mellem regeringen, Venstre, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og De Konservative, et forlig som kun på nogle mindre områder ændrede ved hovedsigtet i regeringens oprindelige udspil. Samlet besparelse frem til 2020 på 1,2 milliarder kroner. Samme dag indgik

samme kreds af partier forlig om en SU-reform, et forlig som også bevarede de centrale dele fra regeringens udspil og som betød en samlet besparelsen frem til 2020 på 2,2 milliarder kroner.

Med disse forlig på plads kunne regeringen forhandle videre om vækstplanen. Den 21. april indgik regeringen forlig, igen med den samme kreds af partier, om en genindførelse af boligjobordningen (hvor sommerhuse nu også blev omfattet), om grænsehandel med en nedsættelse af afgiften på sodavand og øl og om afsættelse af en pulje på 1 milliard kroner over fire år til mere voksen- og efteruddannelse. Det var kun første etape.

Anden etape blev noget mere vanskelig at afslutte, fordi Venstre, De Konservative og Liberal Alliance stillede krav om at fjerne en arveafgift på 15 procent ved generationsskifte i familieejede virksomheder. Regeringen var imod forslaget, dels fordi den var usikker på beskæftigelseseffekten, dels fordi det ville beslaglægge en stor sum af de 75 milliarder kroner, der var afsat til vækstplanen samt, at det ville være en stor skattelettelse for nogle af de allerrigeste familier.

Ingen af parterne fik deres vilje. Kompromisset blev nemlig, at beløbet hensattes til brug efter 2017 af den regering, der sad på det tidspunkt. Begge parter kunne nu agitere for deres standpunkt til spørgsmålet i den kommende valgkamp. Med denne enighed om at være uenige faldt resten på plads. Regeringen, Venstre, Liberal Alliance og De Konservative sluttede forlig om en nedsættelse af selskabsskatten fra 25 til 22 procent, om at det offentlige forbrug skulle stige mindre end ellers planlagt (men altså ikke nulvækst), at kommunernes anlægsloft hævedes, om nedsættelse af en række erhvervsafgifter, om længere frist for indbetaling af moms til staten, samt at skatten på aktieindkomst ikke blev hævet som bebudet i udspillet.

Med forliget om »Vækstplan.DK« til et samlet beløb frem til 2020 på 75 milliarder kroner, havde regeringen fået gennemført en stor satsning med bred tilslutning i Folketinget og dermed endnu en gang opfyldt et af regeringsgrundlagets målsætninger om at genskabe det brede samarbejde. Desuden var det regeringens hensigt med satsningen, at den ville sætte mere gang i den økonomiske vækst og dermed sikre flere jobs, så de ledige kunne flyttes fra passiv offentlig forsørgelse til et selvforsørgende aktivt arbejdsliv.

Det var dog ikke sådan, Enhedslisten og ej heller store dele af Socialistisk Folkeparti opfattede resultatet. Her var vurderingen, at endnu en gang havde regering indgået et »blåt« forlig, der gav skattelettelse til erhvervslivet betalt af kontanthjælpsmodtagerne og de studerende. En omvendt Robin Hood, som lå langt fra de forventninger, de havde haft i 2011 til den nye regering. Venstrefløjen fandt, at det blev sværere og sværere at se forskel på den politik, centrum-venstre regeringen førte, og den politik, den borgerlige fløj stod for.

Det gjaldt især regeringens fastholdelse af den dagpengereform, som den borgerlige regering havde gennemført i 2010. Hidtil var regeringen kun gået med til midlertidige løsninger, der udskød den fulde indfasning af reformen, men ikke til en permanent genindførelse af den fireårige periode. En opgørelse i april viste, at 12.000-14.000 ledige risikerede at stå helt uden indkomst ved udgangen af juni, hvis ikke der skete ændringer. Enhedslisten og fagbevægelsen pressede voldsomt på for at få en permanent løsning, og også i de to regeringspartier, Socialistisk Folkeparti og Socialdemokraterne, øgedes presset på regeringen. Selv i Det Radikale Venstre, som hårdnakket havde stået på en fastholdelse af den toårige periode, kom der nu flere kritiske røster.

Presset øgedes yderligere, fordi den uddannelsesordning (ledige, der faldt ud af dagpen-

gesystemet, kunne få op til 26 ugers uddannelse på en ydelse svarende til kontanthjælp), som regeringen havde aftalt med Enhedslisten i finanslovsforliget i november 2012, udløb 1. juli 2013. Det er sædvane, at den siddende regering i forbindelse med Folketingets afslutningsdebat får flertal for en vedtagelse om det forgangne års resultater og de fremtidige politiske planer.

Enhedslisten søgte nu at sætte trumf på ved at true med ikke at stemme for en sådan vedtagelse, medmindre der i vedtagelsen stod, at der ville blive fundet en løsning for dem, der faldt ud af dagpengesystemet. Dermed ville regeringen komme i mindretal i en væsentlig afstemning. En slags mistillidsvotum, som regeringen dog kunne vælge at sidde overhørig. Kun et egentligt mistillidsvotum, stillet for eksempel af den borgerlige opposition, som fik støtte af Enhedslisten, kunne vælte regeringen, og det var der trods alt ikke mange, der troede på ville ske.

Det var på den baggrund, regeringen den 14. maj fremlagde en redningspakke til de 25-30.000, der stod til at miste dagpengeretten i 2013. Udspillet blev alene forhandlet med Enhedslisten, da Lars Løkke Rasmussen straks ved fremsættelsen af pakken erklærede, at Venstre ikke ville medvirke til lappeløsninger. Dansk Folkeparti ville gerne være med til lempelser, så Kristian Thulesen Dahl undrede sig over ikke at blive inviteret til forhandlingerne, men da det var Dansk Folkeparti, der havde været arkitekten bag reformen i 2010, fandt regeringen, at der var tale om rent hykleri.

Udspillet ændrede hverken på den to-årige dagpengeperiode eller på de 52 ugers genoptjeningskrav. Her stod regeringen fast. Til gengæld indebar det, at den uddannelsesordning, som blev indført med Enhedslisten i finanslovsaftalen, blev videreført for resten af 2013. Derefter etableredes en nyskabelse, en midlertidig arbejdsmarkedsydelse, som grad-

vist skulle udfases frem mod andet halvår af 2016. Arbejdsmarkedsydelsen svarede til 80 procent af dagpengesatsen for forsørgere og 60 procent for ikkeforsørgere. Desuden var der forslag om at nedsætte en kommission, der skulle kulegrave hele dagpengesystemet og komme med ideer til en fremtidssikring af systemet.

Når der ses bort fra, at udspillet ikke indeholdt ændringer af dagpengeperioden og optjeningskravet, blev det modtaget ret så positivt af venstrefløj og fagbevægelsen. Den vigtigste knast i udspillet var forslaget om at finansiere udgifterne med en forhøjelse af akassekontingentet. Den lykkedes det Enhedslisten at få forhandlet væk i det forlig, den indgik med regeringen den 22. maj, et forlig, der i øvrigt helt fulgte regeringens udspil. Finansieringen blev i stedet hentet fra mere end tolv forskellige områder og puljer.

Ved at gøre indfasningen af dagpengereformen længere og dermed mindre brutal var det regeringens håb, at det problem, der havde martret den siden tiltrædelsen i 2011, var om ikke løst – reformen stod jo stadig ved magt – så dog fjernet fra topplaceringen på den politiske dagsorden for en rum tid og dermed ikke længere skyggede for regeringens andre initiativer. Folketingets afslutningsdebat kunne nu afvikles med de sædvanlige meningsudvekslinger og politiske markeringer, men helt uden drama.

I regeringsgrundlaget havde regeringen forpligtet sig til at fremsætte forslag til en reform af folkeskolen, som sigtede mod en indførelse af helhedsskolen, et markant løft af elevernes faglige kundskaber og tydeliggørelse af folkeskolens værdigrundlag. Regeringens udspil lagde blandt andet op til, at lærerne skulle undervise en større del af deres samlede arbejdstid, at eleverne skulle have en længere skoledag med flere timer i dansk, matematik og natur/teknik og med engelsk fra 1. klasse samt aktivitetstimer til lektie-

hjælp, leg og bevægelse. For de ældste elever ville det betyde en skoledag på 37 timer om ugen og for de yngste på 30 timer om ugen. Regeringens udspil blev i udgangspunktet godt modtaget af de borgerlige partier.

En vigtig forudsætning for, at intentionerne bag skolereformen kunne virkeliggøres, var efter politikernes opfattelse, at den gældende aftale mellem Kommunernes Landsforening (KL) og lærernes fagforening om lærernes arbejdstid blev ændret. KL ønskede at give skolelederne på de enkelte skoler ret til at lede og fordele arbejdet, altså at bestemme over lærernes arbejdstid. Det modsatte lærerne sig. De frygtede, at det ville give dem mindre indflydelse på skolen, mindre forberedelsestid og dermed sænke kvaliteten af undervisningen. Forhandlingerne brød sammen.

KL tog herefter det usædvanlige skridt at lockoute lærerne med virkning fra 2. april. Skolerne lukkede, og det vedblev de med at være, indtil regeringen den 24. april greb ind i konflikten med et lovforslag, hvis indhold i alt væsentligt imødekom KL's ønsker, krydret med en mindre lønstigning til lærerne samt en milliard kroner til efteruddannelse i perioden frem til 2020. Lovforslaget blev vedtaget med støtte fra alle partierne undtagen Enhedslisten og Liberal Alliance. Konflikten og lovindgrebet var ikke just et ideelt udgangspunkt for en god implementering af en omfattende skolereform. Forløbet var heller ikke ideelt for Socialistisk Folkeparti og Det radikale Venstre, som havde mange af deres kernevælgere blandt folkeskolelærerne.

Efter lovindgrebet blev forhandlingerne om skolereformen genoptaget. Forudsætningen for, at en ny reform kunne træde i kraft inden et folketingsvalg, var, at alle de partier, der stod bag den gældende lov om folkeskolen, tilsluttede sig den nye. Det tilsagde de uskrevne parlamentariske spilleregler. De borgerlige oppositionspartier kunne i manget og meget tilslutte sig regeringens forslag, men

de var modstandere af, at elevernes ugentlige timetal blev så højt, som regeringen havde spillet ud med, da de ikke var tilhængere af aktivitetstimerne. Her bøjede regeringen sig og pillede dem ud af forhandlingerne. Det tilbageværende centrale stridspunkt blev om lektiehjælp på skolen – lektiecaféer – skulle være obligatorisk eller frivillig for den enkelte elev.

I begyndelsen af juni opnåedes der enighed mellem regeringen, Venstre og Dansk Folkeparti om reformen, mens De Konservative valgte at stå udenfor. Partiet var stærk modstander af at gøre timerne til lektiehjælp obligatoriske, noget, som det fandt var både formynderisk og udtryk for en statsliggørelse af familiernes hverdag. Det var ganske enkelt konservativt hjerteblod, som det blev udtrykt, at stå fast her. De Konservatives standpunkt skabte udtalt utilfredshed hos forligspartierne og betød, at skolereformen først ville kunne træde i kraft efter et folketingsvalg.

Efter endnu en forhandlingsrunde tilsluttede De Konservative sig den 13. juni et kompromisforslag om, at det blev obligatorisk for skolerne at tilbyde lektiecafé, men frivilligt for eleverne at deltage. Det indebar, at minimumstimetallet for en skoleuge blev nedsat til 28 timer for de mindste elever, 30 timer i 4. til 6. klasse, og 33 timer for de ældste elever i stedet for 30, 33 og 35, som de fem øvrige partier ellers var blevet enig om. Først efter næste folketingsvalg ville lektiecafé-timerne blive obligatoriske.

Med den på plads var et vigtigt økonomisk element i kommuneaftalen afklaret, og en ny aftale med midler til implementering af skolereformen kunne med støtte fra forligspartierne indgå af regeringen med Kommunernes Landsforening. Den største reform af folkeskolen i årtier kunne nu blive gennemført fra sommeren 2014 med støtte fra regeringspartierne, Venstre, Dansk Folkeparti og De Konservative.

Den gældende offentlighedslov daterede sig tilbage til 1985 og trængte til en revision. Den tog for eksempel ikke højde for de mange offentlige selskaber, som var opstået siden dengang, og den gav ikke mulighed for aktindsigt i databaser og lignende, som nu var kommet til at spille en større rolle end de gjorde, da loven var blevet vedtaget. Omvendt gav den mulighed for aktindsigt i de dokumenter det stigende antal styrelser og direktorater udvekslede med ministerierne. Flere og flere af de lovforberedende og politikudviklende processer foregik derfor nu i styrelserne og direktoraterne i et samspil med ministerierne. Dette og meget andet blev den i 2002 nedsatte Offentlighedskommission bedt om at tage op til fornyet vurdering. Efter syv års arbejde foreslog kommissionen en ny lov, der lukkede op for aktindsigt i blandt andet offentlige selskaber og kommunernes og regionernes organisationer og regulerede adgangen til offentlige databaser, mens der blev lukket ned for aktindsigt i dokumenter mellem et ministerium og dets styrelser i sager, der handlede om ministerbetjening, samt i dokumenter mellem ministre og folketingsmedlemmer i sager om lovgivning og anden tilsvarende politisk proces.

Den daværende VK-regering fremsatte et lovforslag, der fulgte kommissionens anbefalinger, men formåede ikke at få støtte til det hverken fra Dansk Folkeparti og Liberal Alliance eller fra de senere regeringspartier. Det kom derfor som en overraskelse, at de sidstnævnte i oktober 2012 – uden de andre partiers vidende – havde forhandlet med Venstre og De Konservative og nu var blevet enige om en nye lov om offentlighed i forvaltningen, som kun på enkelte marginale områder adskilte sig fra VK-regeringens lovforslag.

Der rejste sig en stærk modstand mod loven, dels fra de partier, der ikke var med i aftalen, dels fra regeringspartierne egne baglande. Mediebevågenheden var usædvanlig stor, hvad der ikke kan undre, da loven i høj

grad påvirkede pressens arbejdsvilkår ved på centrale punkter at begrænse journalisternes muligheder for gennem aktindsigt at undersøge politikernes og embedsmændenes magtudøvelse. Mere end 80.000 underskrifter mod loven blev indsamlet, og en pænt besøgt demonstration afholdt på Christiansborgs Slotsplads. Kritikernes kernepunkt var, at indskrænkningen af offentlighedens muligheder for at kontrollere magthaverne var stærkt problematisk for et transparent og levende folkestyre.

Justitsminister Morten Bødskov forsvarede lovforslaget med, at det på væsentlige områder faktisk udvidede offentlighedens muligheder for indsigt i forvaltningen, men at det var nødvendigt, at der blev skabt et rum, hvor politikerne og embedsmændene kunne udvikle politik og trykprøve, som han udtrykte det, nye initiativer og lovforslag uden at offentligheden fik indsigt i lige netop disse interne processer. Debatten blotlagde det klassiske skisma, som ligger indbygget i folkestyret, nemlig at finde den rette balance mellem hvor meget folk og hvor meget styre. Hvorom altid var, debatten ændrede intet, og loven blev vedtaget af regeringen, Venstre og De Konservative den 3. juni.

Formandsskiftet i Socialistisk Folkeparti i oktober 2012 skabte ikke den ønskede ro på de indre linjer. Næstformand Mattias Tesfaye havde før årsskiftet nedlagt sine tillidshverv i partiet. Han meldte sig i begyndelsen af 2013 ind hos Socialdemokraterne. Det samme gjorde nogle formænd for lokale partiforeninger. Størst opmærksomhed fik tidligere skatteminister Thor Möger Pedersen, da han meddelte, at han nedlagde sit folketingskandidatur for Socialistisk Folkeparti. Hermed stoppede afskalningen dog ikke.

Da regeringen fremlagde »Vækstplan.dk« udløste det voldsom kritik af den nye partiformand fra dele af partiet. Hun havde lovet at sikre røde og grønne aftryk i vækstplanen

og sagt, at hun var en stædig fynbo, der ville bide sig fast i forhandlingsbordet. Kritikerne fandt, at hun havde bidt sig fast i et rullebord og nu var blevet kørt rundt i manegen af de andre regeringspartier. En underskriftsindsamling blev igangsat for at samle opbakning til, at partiet skulle træde ud af regeringen. En meningsmåling viste, at halvdelen af de vælgere, der havde stemt på Socialistisk Folkeparti ved valget i 2011, mente, at partiet skulle træde ud af regeringen.

På et i forvejen planlagt møde i landsledelsen i begyndelsen af marts fik partitoppen imidlertid fuld opbakning til vækstplanen, til at blive siddende i regeringen og til et strategipapir, som fastslog, at partiet fremover skulle have mere fokus på velfærd, grøn omstilling, fordelingspolitik og en klarere og ærligere kommunikation om de resultater, partiet opnåede i forhandlingerne med de andre regeringspartier. Strategipapiret var knapt så klart, når det gjaldt spørgsmålet om, hvorvidt Socialistisk Folkeparti efter et folketingsvalg skulle stræbe efter at komme i regering igen eller skulle genindtage den gammelkendte rolle som oppositionsparti. En formulering om, at partiet var et naturligt regeringsparti, blev massivt nedstemt i landsledelsen.

Netop den uenighed om villigheden til at påtage sig regeringsansvar førte til, at partiets politiske ordfører Jesper Petersen den 19. marts valgte at melde sig ud af Socialistisk Folkeparti og ind hos Socialdemokraterne. Her blev han uden problemer accepteret som medlem af den socialdemokratiske folketingsgruppe. Samme dag meddelte partiets medlem af Europaparlamentet Emilie Turunen samt medlem af landsledelsen Nanna Westerbye, at de også havde meldt sig ud af partiet og ind hos Socialdemokraterne. Dermed var nogle af hovedkræfterne bag Villy Søvndals projekt om at gøre Socialistisk Folkeparti til et ansvarligt regeringsparti ude af spillet om det, som nogle betegnede som kampen om partiets sjæl. »Børnebanden«

havde tabt til »Traditionalisterne«. Landsmødet i begyndelsen af maj forløb herefter uden de store problemer for partiledelsen, men med den fortsat nedadgående vælgertilslutning, som meningsmålingerne viste, ulmede utilfredsheden stadigvæk i partiet.

På Enhedslistens årsmøde den 26.-28. april skulle de delegerede blandt andet tage stilling til et forslag fra partiets ledende folketingspolitikere om, at partiet for første gang skulle opstille på en selvstændig liste ved valget til Europaparlamentet i maj 2014 og dermed bryde det hidtidige samarbejde med Folkebevægelsen mod EU. Forslaget vakte modstand blandt partiets medlemmer, som frygtede, at det ville blive enden på fire årtiers tværpolitisk EU-modstand, fordi stemmeopsplitningen kunne risikere at føre til, at hverken Folkebevægelsen mod EU eller Enhedslisten hver især ville få stemmer nok til at blive repræsenteret. En vejledende urafstemning blandt medlemmerne viste et knebent flertal for modstanderne af forslaget.

Afstemningen på landsmødet var dog klar. Den viste med 222 stemmer mod og 158 stemmer for, at de delegerede ikke ønskede, at partiet opstillede med egen liste. Partitoppen blev underkendt. Det blev den også i en afstemning om at ændre partiets regler for opstilling til Folketinget, således at Johanne Schmidt-Nielsen blev sikret endnu en periode i Folketinget. Det ville være et eklatant brud på partiets rotationsprincip, som skulle forhindre, at folketingspolitikkerne blev le-

vebrødspolitikere og korrumperet af at have magt i lang tid. Et medlem kunne ikke opstilles til et folketingsvalg, hvis personen havde siddet i Folketinget i syv år, og det princip blev altså fastholdt af årsmødet uanset Johanne Schmidt-Nielsens vælgermæssige popularitet.

Årsmødet udstak også en overordnet kurs, som folketingsgruppen og hovedbestyrelsen skulle følge forud for efterårets finanslovsforhandlinger. Kursen indebar en vis stramning, idet det nu blev bestemt, at Enhedslisten kun kunne stemme for en finanslov, som markerede et brud med VK-regeringens økonomiske politik, hvor det hidtil havde været nok at opfordre regeringen til et sådant brud. Dermed var der lagt i kakkelovnen til endnu en holmgang mellem regeringen og dens parlamentariske grundlag.

Regeringen havde i halvåret vist sin manøvreedygtighed ved både at indgå forlig med den borgerlige opposition og forlig med Enhedslisten. Halvåret havde også vist, at regeringen konsekvent fastholdt linjen i den økonomiske politik og det på trods af, at meningsmålingerne konstant viste et stort flertal for den borgerlige opposition. Med historisk lav vælgertilslutning til Socialdemokraterne og med en spærregrænse, der kunne skimtes i horisonten, for Socialistisk Folkepartis vedkommende, tiltog spekulationerne i pressen, om ikke sammenhængskraften i regeringen var ved at have nået bristepunktet.

Politisk kronik 2. halvår 2013

**Lektor emeritus Lars Bille,
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
lb@ifs.ku.dk**

Den 9. august gennemførte statsminister Helle Thorning-Schmidt en ministerrokade. Der var ingen ydre anledning til rokaden. Formålet var at foretage nogle ændringer med henblik på at justere de indre magtbalancer i regeringen. Det havde gennem nogen tid været et ønske hos Socialistisk Folkeparti, at formanden Annette Vilhelmsen fik en mere borgernær ministerpost, der gav bedre muligheder for at profilere partiets traditionelle værdier. Hun blev udnævnt til social-, børne- og integrationsminister. Hendes post som erhvervs- og vækstminister blev overtaget af Henrik Sass Larsen (S), som dermed fik et comeback, efter at han tilbage ved regeringsskiftet i 2011 var blevet forbigået som minister grundet en manglende sikkerhedsgodkendelse af Politiets Efterretningstjeneste. Pia Olsen Dyhr (SF) blev transportminister i stedet for Henrik Dam Kristensen (S), som trådte helt ud af regeringen. Det sammen gjorde Mette Gjerskov (S), og ny minister for fødevarer-, landbrug og fiskeri blev den hidtidige socialminister Karen Hækkerup (S). Nicolai Wammen (S) afløste Nick Hækkerup (S) som forsvarsminister, som i stedet overtog posten som handels- og europaminister. De radikale ministre blev ikke berørt af rokaden. Det skal også nævnes, at Pia Olsen Dyhr blev medlem af regeringens magtfulde Koordinationsudvalg. Det er i det udvalg, udspil,

lovforslag og sager af afgørende betydning behandles.

Statsministeren havde nu sat det hold, der skulle rette op på de dårlige meningsmålinger og føre regeringen godt igennem den resterende del af valgperioden. Rokaden var givetvis tænkt som den sidste inden næste folketingsvalg, men sådan skulle det ikke gå.

Den 5. oktober kunne Ekstra Bladet bringe en nyhed om, at oppositionens leder, Venstres formand Lars Løkke Rasmussen som formand for Global Green Growth Institute (GGGI) – en international organisation med hovedsæde i Seoul – fra han blev formand i juli 2012 og frem til juni 2013 havde haft ekstraordinært høje rejseomkostninger på omkring en million kroner til flybilletter på 1. klasse, hotelophold, repræsentation mv. Da Danmark støttede organisationen med 90 millioner kroner over tre år via den danske udviklingsbistand, vakte det forargelse, at bistandshjælpen blev brugt til så ekstravagante udgifter, når det blev sammenholdt med, at Venstre krævede, at hver en krone i de offentlige budgetter blev vendt, og at udviklingsbistanden skulle beskæres. Selv ikke en dansk minister, endsi statsminister, rejser på 1. klasse. På den baggrund rejste der sig en sand mediestorm med krav om, at han offentlig-

gjorde alle rejsebilagene, samtidig med at hans gamle bilagssag fra 2008 blev trukket frem.

Selv pointerede han, at han blot havde fulgt GGGI's rejseregler. Flere ledende venstrepolitikere, herunder den politiske ordfører Ellen Trane Nørby erklærede, at det slet ikke var muligt for ham at fremlægge bilagene, da det ville være i strid med GGGI's regelsæt vedrørende åbenhed. Både det danske udenrigsministerium og uafhængige jurister fastslog dog, at der hverken var regler eller særlige hensyn, der forhindrede ham i at offentliggøre bilagene. Det var altså alene op til ham selv at beslutte. Både hans og partiets troværdighed havde fået et knæk, og det samme fik tilslutningen til partiet i meningsmålingerne.

Derfor var der formentlig ikke andet at gøre end at fremlægge bilagene, hvilket han da også valgte at gøre på et fire timer langt og velbesøgt pressemøde den 20. oktober. Her beklagede Lars Løkke Rasmussen gentagne gange sine handlinger, især at han for sent havde fået ændret rejsereglerne. Han beklagede også, at regningen for hans datters rejseudgifter – hun var sammen med ham i forbindelse med hans deltagelse i en konference i Rio de Janeiro midt under vigtige skatteforhandlinger i Danmark i 2012 – ved »en misforståelse« var endt hos GGGI og endnu ikke var tilbagebetalt. Hans kritikere hæftede sig ved, at den oplysning om et privat forbrug af offentlige midler ikke var kommet frem, hvis ikke han var blevet presset til at fremlægge bilagene.

I pressens videre gravearbejde med hans økonomi blev der sat spørgsmålstejn ved, om det honorar, Lars Løkke Rasmussen fik som formand for organisationen, var blevet indberettet til Moderniseringsstyrelsen, så det i overensstemmelse med reglerne kunne modregnes i han statsministerpension på knap 1,5 millioner kroner, og om de diæter, han havde modtaget, samt hans rådighed over en firma-

bil betalt af Venstre var blevet indberettet til skattevæsenet. Som oppositionens statsministerkandidat forestod der nu et stort arbejde med at genopbygge hans troværdighed og tiliden til hans dømmekraft både internt i partiet og eksternt i forhold til vælgerne og de andre partier i blå blok.

Kort tid før pressemødet havde Lars Løkke Rasmussen fået lidt støtte fra en uventet kant. Udviklingsminister Christian Friis Bach udtalte, at han havde gjort det rigtig godt som formand i GGGI med at få vendt organisationen fra at være en sydkoreansk privat organisation til at blive en international organisation. Den sydkoreanske rigsrevision havde tilbage i november 2012 udarbejdet en rapport, der dokumenterede et omfattende misbrug af offentlige midler, og nu blev Christian Friis Bach kritiseret for ikke dengang at have orienteret Folketinget herom. Han blev kaldt i samråd den 24. oktober. Her afviste han at have gjort noget forkert, fordi der ifølge Udenrigsministeriets vurdering ikke var tale om korruption, og derfor var ministeren ikke forpligtet til at orientere Folketinget om sagen. Han havde fulgt samtlige retningslinjer til punkt og prikke, lød det. Sagen fik ingen konsekvenser for udviklingsministeren.

Det fik til gengæld hans udtalelse dagen efter Lars Løkke Rasmussens pressemøde om, at han intet kendskab havde til rejsereglerne i GGGI. Den 20. november blev han imidlertid af sit ministerium orienteret om, at han havde deltaget i det bestyrelsesmøde i GGGI i maj 2012, hvor organisationens rejseregler var blevet godkendt, altså de rejseregler, som Lars Løkke Rasmussen var blevet kritiseret for at følge. Selv bedyrede Christian Friis Bach, at han ikke havde været bevidst om det underpunkt på dagsordenen, og at han dermed selv havde været med til at godkende dem. Faktum var, at han, omend i god tro, havde misinformeret Folketinget og offentligheden, og derfor valgte han at trække sig som mini-

ster den 21. november. Ny udviklingsminister blev den radikale Rasmus Helveg Petersen.

Som et ekstra krydderi i den i forvejen meget spegede GGGI-sag kom det frem, at embedsmændene i udenrigsministeriet allerede den 6. november havde ligget inde med informationen, men altså valgt først at meddele ministeren det fjorten dage senere. Mistanken om et politisk komplot ventileredes kraftigt, fordi oplysningen var blevet holdt tilbage, til efter at kommunalvalget var overstået, for ikke at flytte fokus fra Lars Løkke Rasmussen til Christian Friis Bach. En senere redegørelse fra ministeriet kunne hverken be- eller afkræfte den påstand, men der blev rettet en alvorlig kritik mod embedsværket, og der blev indledt tjenestemandsförhör af tre embedsmænd.

I den næste sag med konsekvenser for en minister spillede embedsværket også en rolle, som affødte stærk kritik. Folketingets retsudvalg havde besluttet, at det ville besøge Fristaden Christiania, kendt som stedet, hvor hashhandlen, kontrolleret af rockerbander, i København var koncentreret. Pia Kjærsgaard fra Dansk Folkeparti ønskede at deltage i det besøg. Ifølge Politiets Efterretningstjenestes (PET) vurdering udgjorde hendes deltagelse en øget sikkerhedsrisiko for udvalget og hende selv.

Tillidsfolk i PET lakkede den 19. november den information, at via PET's kendskab til Pia Kjærsgaards kalender var besøget blevet søgt flyttet til et tidspunkt, hvor hun ikke kunne deltage. Dette var sket uden hendes viden. Besøget blev dog senere gennemført med hendes deltagelse. Det kontroversielle var, at PET var gået bag om ryggen på den politiker, tjenesten skulle beskytte, og tillige forhindrede vedkommende i at udføre sit arbejde. På den baggrund, og fordi der var en udbredt mistillid til og samarbejdsvanskeligheder med PET's ledelse, trak Jakob Scharf sig den 3. december som chef.

Herefter samlede interessen sig om justitsminister Morten Bødskovs eventuelle kendskab til PET's handlemåde. Et sådant benægtede han at have. Pressen kunne imidlertid gennem dens aktindsigt afsløre, at det nok ikke forholdt sig sådan. Han blev derfor indkaldt til samråd i Folketinget den 10. december. Her erkendte han, at han af hensyn til sikkerhedsrisikoen for Retsudvalgets medlemmer havde konstrueret en falsk forklaring over for udvalget, herunder udvalgets formand Anne Baastrup (SF) om, hvorfor dets besøg på Christiania i februar 2012 måtte aflyses. Justitsministeren havde med andre ord løjet over for Folketinget, og dermed var der ingen anden udvej for regeringens støtteparti, Enhedslisten, end at erklære sin mistillid til ham. Herpå meddelte han den 10. december statsminister Helle Thorning-Schmidt, som deltog i Nelson Mandelas begravelse i Sydafrika, at han trak sig som minister. Justitsministeriets håndtering af hele sagen blev efterfølgende udsat for kraftig kritik og en undersøgelse igangsat med henblik på at finde ud af, om nogle af topembedsmændene havde handlet forkert.

Samme dag som Morten Bødskov blev fældet, meddelte udenrigsminister Villy Søvndal, der havde været sygmeldt siden den blodprop i hjertet, han fik i oktober, at han af helbredsmæssige årsager trak sig fra posten og helt forlod dansk politik. En større ministerrokade var dermed blevet nødvendig. Den blev gennemført den 12. december.

Det politisk væsentlige var, at Socialistisk Folkepartis tidligere formand og politiske veteran Holger K. Nielsen blev ny udenrigsminister. Parti bevarede dermed det prestigefyldte udenrigsministerium. Ny justitsminister blev Karen Hækkerup (S). Hun blev afløst som fødevareminister af medlem af Europaparlamentet Dan Jørgensen (S). Det skabte nogen uro i partiet, da det sjældent er populært at udnævne en minister, som ikke er medlem af folketingsgruppen. Jonas Dahl

(SF) overtog skatteministeriet efter Holder K. Nielsen. Statsministeren, som nu havde sagt farvel til otte ministre, siden hun overtog magten, erklærede forhåbningsfuldt, at det da nu måtte være den sidste ministerrokade inden næste folketingsvalg. Også denne gang blev hun skuffet.

Rækken af personsager blev afsluttet med, at socialminister Annette Vilhelmsen blev kaldt i samråd den 11. december. Hun havde kortsluttet al god forvaltningsskik ved for åben skærm at bevilge Huset Zorning en million kroner til kampagnen for at få socialt udsatte til at stemme ved kommunalvalget. Samrådet skulle afdække, om hun havde talt sandt, da hun i folketingssalen forsikrede, at Huset Zorning havde søgt Socialministeriets pulje på fuldstændig lige vilkår med andre ansøgere. Pressens aktindsigt havde afdækket, at det kunne der stilles spørgsmålstejn ved. Hun blev grillet i tre timer og beklagede gentagne gange, at der var sket en misforståelse. Hun slap med en næse, da Enhedslisten fandt, at sagen trods alt ikke var alvorlig nok til at udtrykke mistillid til ministeren. Det blev besluttet at igangsætte en uafhængig advokatundersøgelse af ministeriets behandling af sagen, altså endnu en undersøgelse af embedsmændenes handlinger.

Partierne afventede udfaldet af valgene til de 98 kommunalbestyrelser og til de fem regionsråd den 19. november, inden de for alvor påbegyndte de afsluttende forhandlinger om finansloven. Lokalvalgene blev både af partierne og af offentligheden set som en slags midtvejsvalg, som dermed kunne styrke eller svække de enkelte partiers forhandlingsposition. Tidligere forskning har vist, at de landspolitiske tendenser slår igennem med halv kraft ved de lokale valg. Forventningen var derfor, at Socialdemokraterne og Socialistisk Folkeparti ville få et dårligt valg, medens Enhedslisten og de borgerlige partier, på nær Det konservative Folkeparti, ville få

fremgang. Den forventning blev bekræftet, men kun delvist.

Stemmeprocenten til kommunalvalget steg fra 65,8 procent i 2009 til 71,9 procent i 2013 og for regionsvalgene fra 65,7 til 71,8 procent. 75,6 procent af samtlige stemmer var personlige. Stigningen i stemmeprocenten kan i et vist omfang tilskrives, at der havde været en storstilet kampagne for at øge valgdeltagelsen især blandt de unge. 9.083 kandidater, heraf 31 procent kvinder, kæmpede om i alt 2.444 pladser i de 98 kommunalbestyrelser, mens 1.163 kandidater, heraf 28 procent kvinder, konkurrerede om 205 pladser i de 5 regionsråd. Kvindeandelen af valgte kandidater til kommunalbestyrelserne blev 29,7 procent og 39,5 procent til regionsrådene. Det var kun Socialdemokraterne og Venstre, der opstillede og opnåede valg til alle 98 kommunalbestyrelser.

Flere timer før valgstederne lukkede, bragte DR (men ikke TV2) en exitpoll, der viste, at Socialdemokraterne ville få et historisk dårligt kommunalvalg med tilslutning fra blot 22,7 procent af vælgerne. Det var ud fra disse oplysninger, at statsminister Helle Thorning-Schmidt holdt sin tale til de socialdemokratiske tillidsfolk, hvor hun erkendte det store nederlag.

Den endelige optælling af stemmerne viste imidlertid, at hun havde holdt sin tale på et forkert grundlag. Socialdemokraterne havde kun fået en meget beskeden tilbagegang fra 30,6 procent til 29,5 procent. Partiet bevarede dermed stillingen som det i stemmemæssig henseende største kommunalpolitiske parti, så set på den baggrund og på baggrund af den frygtede store tilbagegang blev resultatet nærmest betragtet som en sejr. Den fejlagtige exitprognose førte til en berettiget og nødvendig debat om det betimelige i, at tv-stationer offentliggør exitpolls, mens valgbehandlingen endnu foregår, og dermed muligvis kan påvirke vælgerens beslutning om,

hvor krydset skal sættes. Det lykkedes ikke medierne at blive enige om en frivillig aftale om ikke at bringe dem, så i deres kamp om seerne vil de også ved næste folketingsvalg kunne risikere at bringe fejlagtig information til de vælgere, der endnu ikke havde stemt.

Socialistisk Folkeparti tabte en tredjedel af stemmerne, og selvom dets tilslutning i 2009 (14,5 procent) godt nok havde været en fordobling af forrige valgresultat, var de 5,6 procent i 2013 et stort nederlag. Når det sammenlignes med Enhedslisten tredobling af stemmetallet til 6,9 procent, øgede resultatet krisestemningen i Socialistisk Folkeparti og gav næring til de kræfter i partiet, der ønskede dets udtræden af regeringen.

Venstres fremgang fra 24,8 til 26,6 procent blev mindre end forventet, hvilket nok må tilskrives den turbulens, der var omkring Lars Løkke Rasmussens bilagssag. De Konservative fik en tiltrængt opmuntring, da partiet kunne mønstre 8,6 procent af stemmerne mod 11 procent i 2009, hvilket var næsten et dobbelt så godt et resultat set i forhold til folketingsvalget i 2011. Dansk Folkeparti var ved siden af Enhedslisten valgets vinder. Med en fremgang på 2 procent til 10,1 fik partiet yderligere styrket dets lokalpolitiske tilstedeværelse. Lokallisterne fastholdt deres andel af stemmerne på 5 procent. Valget til regionsrådene var kun marginalt anderledes, end det var til kommunalbestyrelserne.

Den ubestridt største politiske indflydelse i lokalpolitikken opnår partierne ved at besætte borgmesterposten. Her viste konstitueringerne efter det sædvanlige antal dramaer med brudte aftaler og partiskift på de lange knives nat, at Socialdemokraterne havde fastholdt posten i de frem største byer, at Venstre havde overhalet Socialdemokraterne som det største borgmesterparti, og at De Konservative sågar fik en borgmester mere, end de havde haft efter valget i 2009. Dansk Folkeparti fik for første gang en borgmesterpost, nemlig i Kø-

benhavns Kommune. Konklusionen på den samlede landspolitiske konsekvens af lokal- og regionsvalgene må være, at der ikke blev rykket afgørende ved det generelle politiske billede.

I slutningen af august havde regeringen, som den skal, fremlagt sit forslag til finanslov for 2014. I realiteten er det en lille del af statens budget, der kan blive flyttet rundt på, idet langt den største del af statens indtægter og udgifter i forvejen er bundet i tidligere indgåede aftaler. Helt overordnet viste forslaget, at regeringen ville stimulere økonomien ved at øge de offentlige investeringer og det offentlige forbrug, idet den opererede med et underskud på de offentlige finanser på 31 milliarder kroner. Den finanspolitiske lempelse var dog ikke større end, at det strukturelle underskud blev holdt på 0,4 procent af bruttonationalproduktet, hvilket var under kravene om maksimalt 0,5 procent i budgetloven og EU's finanspagt. Det var endvidere regeringens skøn, at forslaget ville øge den offentlige beskæftigelse med 2.000 og den private beskæftigelse med 15.000 personer.

Det var forventningen i det politiske miljø, at regeringen ville forhandle finansloven for 2014 på plads med Enhedslisten, således som det var sket med finanslovene for 2012 og 2013. Forventningen var også, at det denne gang nok ville blive vanskeligere, fordi Enhedslistens magtfulde hovedbestyrelse havde udtalt stærk kritik af det forlig, partiets forhandlere indgik i 2012.

Enhedslisten krav var, at uligheden, som var vokset under de senere års økonomiske krise, blev mindsket, at der blev ydet økonomisk hjælp til de kontanthjælpsmodtagere, der blev ramt hårdest af kontanthjælpsreformen, at der blev vedtaget en omfattende indsats mod social dumpning i form af lovgivning om kædeansvar, der vil gøre en arbejdsgiver ansvarlig for, at underleverandører levede op til danske løn- og arbejdsvilkår, at der blev vedtaget en

lovgivning om minimumsrettigheder for borgerne i ældreplejen, at der skete en lempelse af dagpengereglerne, og at der blev vedtaget en statsgaranteret udlånsfond til grøn omstilling for nu blot at nævne de vigtigste.

Da kommunalvalget var overstået, tog finanslovsforhandlingerne for alvor fat. Det lykkedes regeringen og Enhedslisten at blive enige om en grøn væksthed, som private virksomheder skal kunne låne penge af til grøn omstilling. Derimod kneb det gevaldigt med at blive enige om resten af Enhedslistens krav. Uenigheden handlede især om vedtagelse af minimumsrettigheder i ældreplejen i form af en ret til mindst to bade om ugen, rengøring hver 14. dag, en årlig hovedrengøring og regelmæssige gåture i det fri. Enhedslisten ville have disse rettigheder indskrevet i serviceloven, så kommunerne var forpligtet til at følge dem og ikke kun gøre det, hvis der var råd til det. Regeringen afviste at gøre det til et egentligt retskrav, men var villig til at regulere området gennem en bekendtgørelse og i øvrigt at bevilge flere penge til ældreområdet, end der oprindeligt var lagt op til i finanslovsforslaget. Også vedrørende lovgivning om kædeansvar var parterne langt fra hinanden.

I den allersidste fase overgik parterne fra mundtlige forhandlinger til at forhandle per brev. Ikke just et udtryk for, at forhandlingsklimaet var præget af gensidig tillid. Det indtryk blev bestyrket af, at regeringen den 25. november foretog det usædvanlige taktiske træk at offentliggøre en forhandlingsskitse, som viste, hvor langt den var kommet i forhandlingerne med Enhedslisten om et kompromisforslag til en finanslovsaftale. Skitsen indeholdt blandt andet en milliard kroner årligt i 2014-2017 til ældreområdet, hvilket skulle muliggøre to ugentlige bade uden at det blev et retskrav, yderligere 1,7 milliarder i alt i samme periode til øvrige forbedringer på velfærdsområdet, 1,5 milliarder i alt i samme periode til grøn omstilling, 2,1 milliarder kroner i alt frem til 2017 til blandt andet et

højere fradrag for fagforeningskontingenter og en styrket indsats mod social dumping.

Hensigten var, at nu skulle offentligheden kunne se, hvor langt regeringen havde strakt sig for at imødekomme Enhedslisten, og hvad partiet derfor ville sige nej til, hvis det ikke indgik et kompromis. Enhedslistens reaktion på denne fremgangsmåde var, at partiet ikke forhandlede med en pistol for panden. Det var derfor ikke så overaskende, at forhandlingerne endeligt kuldsejlede den 26. november. Det var altså ikke beløbets størrelse, men den principielle nyskabelse, det var at indføre et retskrav, der blev det halmstrå, som knækkede ryggen på kamelen.

Samme dag opfordrede Lars Løkke Rasmussen regeringen til at droppe Enhedslisten og i stedet lave en aftale med den borgerlige opposition. Venstre havde dog ikke været til møde med regeringen i fire uger, så det lå ikke sådan lige for. Regeringen indkaldte imidlertid Venstre og De Konservative den selv samme dag, som sammenbruddet i forhandlingerne med Enhedslisten fandt sted, og efter et kun seks timer langt møde blev der indgået en finanslovsaftale.

Aftalen betød, at finansloven blev omkring 2 milliarder kroner billigere over fire år. Venstre og De Konservative fik blandt andet reduceret udgifterne til forhøjelser af nogle sociale ydelser, fjernet den grønne investeringsfond, fjernet forhøjelsen af skattefradraget for fagforeningskontingenter – en forhøjelse, som længe havde stået højt på fagbevægelsens ønskeseddel – samt fremrykket en række allerede aftalte afgifts- og skattelettelser for erhvervslivet og lønmodtagerne til at træde i kraft allerede 2014 frem for først i 2015. Regeringen havde givet indrømmelser, men de var ikke store. Finansloven blev herefter vedtaget den 19. december med alle partiernes stemmer undtagen Enhedslisten og Liberal Alliance.

Naturligvis indledtes der omgående en intens spinkrig mellem regeringen og dens parlamentariske grundlag om, hvem der havde ansvaret for sammenbruddet. Enhedslistens kompromisløshed undrede de fleste, fordi regeringens oprindelige forslag og efterfølgende indrømmelser efter mange iagttageres vurdering var noget af det rødeste, den endnu havde fremlagt. Især Socialistisk Folkepartis forhandlere kritiserede Enhedslisten for ikke at kende sin besøgstid og for at gøre det bedste til det godes værste fjende, men nok lige så meget fordi de nu igen skulle forsvare endnu en stor og vigtig aftale indgået med de borgerlige partier frem for med venstre-fløjen. Det gav yderligere ammunition til de kræfter i partiet, som gerne så, at det trådte ud af regeringen frem for vedblivende at skulle lægge stemmer til en politik, som efter deres vurdering lå langt fra den, som Socialistisk Folkeparti tidligere havde stået for og ville stå for.

Regeringens forsvarede sig også med, at Venstre havde været billigt til salg og i store træk blot var gået med til regeringens politik. Med andre ord en rød finanslov med blå stemmer. Sandt var det, at Venstre og især dets formand havde behov for at genindtræde med fuld autoritet i rollen som oppositionens leder efter hans problemer med GGGI-sagen og for at demonstrere, at han kunne skabe politiske resultater, der tog luften ud af regeringens anklager mod Venstre om, at partiet alene stod for nulvækst i den offentlige sektor frem for velfærd. Med finanslovsaftalen var det blevet vanskeligere for regeringen at føre den kommende valgkamp ud fra temaet velfærd contra skattelettelser.

Enhedslisten fastholdt, at det en gang imellem var nødvendigt i politik at stå fast, som det blev udtrykt. Partiet havde ikke den tilstrækkelige tillid til, at regeringen helt og fuldt fik gennemført det, de blev enige om – i dette tilfælde to bade om ugen til de ældre – medmindre det blev gjort til et direkte

retskrav. Partiets forhandlere var kommet til den erkendelse, fordi de mente, at nogle tidligere indgåede aftaler var blevet udhulet under implementeringen. Desuden var andre af partiets krav – eksempelvis social dumpning, kædeansvar, dagpengeregler – ikke blevet imødekommet, så det ville have været en risikabel affære for forhandlerne at vende tilbage til hovedbestyrelsen for at få godkendt en aftale uden indrømmelser på disse områder.

De første meningsmålinger efter finanslovsforliget viste, at vælgerne belønnede Socialdemokraterne og Venstre, sidstnævnte mest, og straffede Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten, sidstnævnte dog kun marginalt. Der var stadig et klart flertal for den borgerlige opposition.

Den 4. september havde regeringen besluttet at opgive at øremærke en del af barselsorloven til fædre, så op til tre måneder af familiens samlede barsel ville gå tabt, hvis manden ikke tog den. Det indgik i regeringsgrundlaget, så her kunne man tale om et ægte løftebrud. Begrundelsen var, at regeringen frygtede, at nogle familier samlet set ville få en kortere barselsperiode, fordi nogle mænd ville fravælge barslen.

Det var nemlig ikke i alle kredse, at øremærket barsel til mænd var populært. Opinionsmålinger viste et flertal imod øremærkningen. Mange faglærte og ufaglærte på det private arbejdsmarked havde en ringe økonomisk dækning, og familiens samlede indkomst ville blive svækket, hvis manden tog barselsorlov. Den risiko ville de socialdemokratiske topministre ikke løbe, hed det. De ville heller ikke løbe den risiko at blive beskyldt for at være formynderisk og fratage familierne deres ret til selvbestemmelse, noget som Venstre med garanti ville bruge i dets agitation mod Socialdemokraterne. Derfor blev beslutningen, som den blev, imod Socialistisk Folkeparti og Det Radikale Venstres vilje.

Som et plaster på såret ville regeringen i stedet lokke fædrene med en skattefri bonus i form af 100 kroner for hver dag, de holdt barsel mellem den 6. og 12. barselsuge, dog højst 4.200 kroner i alt. Da regeringens finanslovs-aftale med Venstre og De Konservative var indgået, fremgik det, at den kontante bonus ikke var omtalt med et eneste ord, endsize beløb. Den var forsvundet. Regeringen havde tidligere besluttet ikke at gennemføre løfterne om fastsættelse af kvindekvoter i virksomhedernes bestyrelser og om at indføre et forbud mod købesex, og nu var altså endnu en del af regeringens ligestillingspolitik lagt til side.

Ved udgangen af 2013 stiftedes et nyt politisk parti, Alternativet. Det var den tidligere radikale kulturminister Uffe Elbæk, som lancerede det den 27. november. De vigtigste temaer for partiet skulle være seriøs bæredygtig omstilling, en ny politisk kultur, iværksætterier og social opfindsomhed. Et egentligt parti-program ville først blive udarbejdet på Folkemødet på Bornholm i juni 2014. Så manglede der blot den ikke ubetydelige detalje at få samlet omkring 20.000 underskrifter, før partiet kunne opstille til folketingsvalget.

Mens et nyt parti således fødtes, afgik et andet ved døden den 8. september. Med stemmerne 14 for og en imod besluttede Venstre-socialisterne at nedlægge sig selv. Partiet var dannet i 1967 som en udbrydergruppe fra Socialistisk Folkeparti, blev valgt ind i Folketinget første gang i 1968 og røg endeligt ud i 1987. Herefter dannede det sammen med Danmarks Kommunistiske Parti og Socialistisk Arbejderparti Enhedslisten, hvori det siden havde været en selvstændig forening.

Samarbejds mønstret i Folketinget forblev urørt i 2013 med rød blok over for blå blok. Enkelte meldinger fra partierne antydede kimen til en vis bevægelse. Således signalerede De Konservatives formand Lars Barfoed, at det ikke var en selvfølge, at De Konservative var med i en borgerlig regering efter næste valg. Der var heller ikke enighed mellem de borgerlige partier om, hvilken politik der skulle føres efter et valg og om, hvad og hvor meget der skulle rulles tilbage af den lovgivning, som den siddende regering havde gennemført. Dansk Folkeparti ville eksempelvis tilbageføre udlændingepolitikken til niveaet fra 2011, mens De Konservative ikke ville være med til stramninger. Begge partier kritiserede Venstre for på flere punkter at føre en zigzag kurs på flere områder. Endelig ventilerede nogle yngre socialdemokrater ved årets udgang, at der da kunne være fornuft i, at deres parti samarbejde mere med Dansk Folkeparti.

Regeringen havde i løbet af 2013 vist sin manøvre dygtighed ved at indgå væsentlige forlig til begge sider i Folketinget og dermed indfri et af regeringsgrundlagets vigtige målsætninger om at skabe et bredt samarbejde om lovgivningen samt om at fastholde en efter dens opfattelse ansvarlig økonomisk politik. Selvom enkelte positive økonomiske nøgletal i slutningen af 2013 pegede på, at regeringens politik var begyndt at virke, havde året også vist, at omkostningen ved den førte politik var en stigende uro og utilfredshed internt i regeringen og regeringspartierne baglande, som kunne blive vanskeligere og vanskeligere at håndtere, ikke mindst fordi regeringen konstant lå dårligt i meningsmålingerne med Socialistisk Folkeparti som den klareste taber.

*Kommunal- og amts/regionsrådsvalg 2001-2013. Partiernes relative stemmefordeling.
Mandattal i parentes.*

	Kommune				Amt/region			
	2001	2005	2009	2013	2001	2005	2009	2013
SD	32,4 (1551)	34,3 (900)	30,6 (801)	29,5 (773)	32,8 (129)	34,5 (77)	30,2 (68)	30,1 (68)
RV	3,9 (88)	5,2 (86)	3,7 (50)	3,3 (62)	4,2 (15)	6,3 (11)	3,9 (7)	5,4 (8)
KF	11,3 (444)	10,3 (257)	11,0 (262)	7,4 (205)	10,4 (35)	10,2 (20)	10,1 (20)	7,2 (15)
CD	0,4 (3)	–	–	–	0,8 (0)	–	–	–
SF	7,5 (237)	7,4 (162)	14,5 (340)	5,6 (116)	6,7 (23)	6,7 (12)	15,3 (32)	5,3 (10)
KRF	1,1 (6)	–	–	–	1,8 (4)	–	–	–
Slesvigsk Parti	0,1 (7)	0,2 (4)	0,2 (6)	0,3 (9)	0,2 (1)	–	–	–
V	28,3 (1666)	27,5 (804)	24,8 (699)	26,6 (767)	31,8 (139)	26,8 (60)	24,3 (54)	27,0 (61)
FRP	0,3 (5)	–	–	–	0,5 (0)	–	–	–
DF		5,9 (125)	8,1 (186)	9,2 (255)		7,4 (14)	9,1 (19)	10,9 (23)
EL	1,7 (11)	2,7 (24)	2,3 (14)	6,9 (119)	1,8 (2)	3,5 (6)	2,6 (2)	7,8 (15)
LA			0,3 (1)	2,9 (33)			0,2 (0)	3,0 (2)
Andre	7,5 (436)	6,7 (160)	4,4 (109)	4,7(105)	1,8 (2)	4,5 (5)	4,2 (3)	3,2 (0)
Stemme- procent	85,0	69,5	65,8	71,9	86,0	69,4	65,7	71,8

Kilde: Den officielle valgstatistik fra Danmarks Statistik.

Det kommunale sundhedsvæsen

– review essay

**Mette Wier, Professor, prodekan for forskning og omverdensrelationer,
Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Københavns Universitet,
mwi@samf.ku.dk**

Med udgangspunkt i anmeldelse af Birthe M. Pedersen og Steen Rank Petersen, red. (2014), »Det kommunale sundhedsvæsen«, København: Hans Reitzels Forlag, pp. 370, kr. 400,-, diskuteres perspektiverne for en sektor i rivende udvikling.

I disse år sker en konstant og markant glidning af opgaver mellem forskellige enheder i den danske sundhedssektor. Opgaverne glider ud af sygehusene, der med deres højt specialiserede udstyr og bemanning er et dyrt sted at løse opgaverne. Hvis de kan løses forsvarligt uden for sygehusene, f.eks. i lægepraksis eller i kommunalt regi, er en effektiviseringsgevinst indfriet. Tilsvarende glidning sker internt på sygehusene mellem afdelingerne. Og den samme udvikling finder sted i alle andre lande omkring os.

Udviklingen indebærer, at der nationalt og internationalt skyder en ny sektor frem, der kaldes den primære sundhedssektor – i Danmark også ofte benævnt »Det nære sundhedsvæsen«. Alt efter land er institutionerne i denne sektor kommunalt, regionalt, statsligt eller privat ejede, deres opgaver er styret på en række forskellige måder og deres historie er vidt forskellig. Men fælles er, at sektorens opgaver bliver flere og mere komplekse og i takt hermed stiger behovet for koordinering og professionalisering.

En nyudkommet bog »*Det kommunale sundhedsvæsen*« tager netop fat om disse dilemmaer og i det hele taget de mange problemstillinger omkring udviklingen. Bogen er redigeret af Birthe Margrethe Pedersen, oversygeplejerske i Sundhedsstyrelsen og Steen Rank Pedersen, chefkonsulent i KL. Redaktørerne må siges at være centralt placeret institutionelt set, og det kommer positivt til udtryk i udvælgelsen af såvel temaer som de bidragende forfattere – i begge tilfælde kommer man hele vejen rundt. Bidragyderne er plukket fra praksis- og (især) forskningsverdenen.

Det nære sundhedsvæsen er kommet for at blive. I disse år er vi vidne til et kæmpestort real-life eksperiment. Opgaver er allerede flyttet derud, flere kommer til, og vi er først ved at finde ud af, hvordan vi skal håndtere dem. Og opgaverne løses i forbløffende omfang forskelligt, både på tværs af danske kommuner, men også på tværs af lande. Faktisk løses opgaverne så forskelligt, at variationen i sig selv kan give anledning til eftertanke. Variationen er langt større, end forskelle i opgavernes natur eller lokale forhold kan forklare, og det kan umuligt passe, at de alle sammen har fundet den bedste tilgang. I stedet bør man være bekymret for, om

variationen afspejler alt for store forskelle i kvalitet og effektivitet.

Hvordan skal fremtidens primære sundhedssektor se ud? Dilemmaerne står i kø. En gennemgående problematik handler om behovet for koordinering, et behov, der forekommer nærmest umætteligt. *Det første dilemma* er hvordan vi prioriterer de væsentligste koordineringsbehov. Hvor mange ressourcer skal vi bruge på koordinering internt i kommunen, fx på tværs af fagområder eller sektorer – og hvilke dele er de mest centrale? Hvor mange penge skal vi bruge på koordinering mellem region, sygehuse, kommunen og lægepraksis – og hvilke dele skal prioriteres hvornår? Hvordan reorganiserer vi os, så koordineringen bliver effektiv? Spørgsmålet berøres i en række af bogens artikler og afslutningsvist i denne artikel.

Det andet dilemma vedrører indsatsernes natur. De fleste forebyggelsesindsatser og visse genoptræningsindsatser er karakteriseret ved, at gevinsterne er usikre, først opnås på langt sigt og i visse tilfælde ikke er omkostningseffektive. Flere af bogens kapitler pointerer, at det kan være svært at overtale politikerne til sådanne indsatser og tendensen vil ofte være, at det kortsigtede prioriteres – det kan f.eks. være patientrettede indsatser såsom genoptræning, der hindrer genindlæggelser. Ved de langsigtede indsatser, f.eks. rettet mod børn og unges risikoadfærd, er det usikkert om de nogensinde kommer til kommunen til gavn.

Det tredje dilemma handler om brug af evidens, der er den fælles internationale forståelse af, hvordan man opbygger viden om, hvad der virker og hvordan man udbreder denne viden til alle enheder. Det er svært at argumentere imod, at vi ikke skal bruge pengene der, hvor der er gode effekter, fremfor at bruge dem i blinde. Evidens er da også et omdrejningspunkt i sundhedssektoren, men forebyggelsesverdenen har aldrig rigtigt været

med på denne tankegang. Og selve den lokale forankring taler imod brug af evidens, da de kommunale enheder ofte opfatter sig som helt særlige og deres opgaver som så kontekstafhængige, at evidensbaseret tænkning ikke giver mening. Det har ikke med størrelse at gøre, da enhver lille enkeltlægepraksis altid arbejder evidensbaseret. Det har mere med den kommunale verden og dens faglige og lokalpolitiske udgangspunkt at gøre, som flere af bogens kapitler udmærket beskriver. Dog er der grøde derude. I takt med at de faglige miljøer styrkes og professionaliseres, bliver åbenheden større. Sundhedsstyrelsens »forebyggelsespakker«, der præcist lister de evidensbaserede indsatser, kommunerne bør bruge, er et stort fremskridt.

Det fjerde dilemma er afvejningen mellem strukturelle og individorienterede tilgange til forebyggelse. Særligt i den medicinske verden har der længe været en forståelse af, at individorienterede interventioner generelt er mindre omkostningseffektive, har svagere evidensgrundlag, ofte kun har midlertidig effekt og er mest egnet til mere ressourcestærke borgere. I modsætning hertil peges ofte på strukturelle indsatser, hvor der arbejdes med de generelle rammer, som vurderes som mere effektive, universelle og varige virkemidler – og flere af bogens bidrag fremhæver netop dette. De strukturelle indsatser omfatter en række forskellige former for regulering lige fra cykelstier, rygeloven, sund mad i børneinstitutioner, daglig motion i skolerne, til forbud mod transfedtsyrer eller tobaksreklamer.

Det sidste dilemma handler om styringsudfordringen. Problemstillingen er tæt relateret til problematikkerne omkring organisering og koordinering, men fortjener en selvstændig bemærkning. Styringen i sundhedssektoren er så omfattende og så detaljeret, at der uvægerligt vil være modsatrettede kræfter. Som et af bogens kapitler levende beskriver, bliver det ekstra vanskeligt, når man inddrager styringseffekter fra interagerende områder

som f.eks. hjemmeplejen. Nogle styringstiltag i sundhedssektoren retter sig mod output for at fremme aktivitet og produktivitet (ofte gennem økonomiske incitamenter), andre bygges ovenpå for at sikre kvaliteten (ofte gennem processtyring), og endelig kommer der i disse år nye til, der særligt skal sikre koordinering og helhed i forløbene. Læser man Incitamentsudvalgets betænkning fra 2013, er retningen tydelig: Nye styringsmidler skal designes, så instrumenterne retter sig mod helhed og kvalitet frem for enkelt-aktivitetsfokus og kvantitet.

Det er prisværdigt, at bogen »Det kommunale sundhedsvæsen« samler de mange forskellige problemstillinger, der er omkring det kommunale sundhedsvæsen. Bogen er struktureret i fem dele, hvor første del vedrører den overordnede udvikling og principielle betragtninger. Anden del består af et kapitel om den demografiske udvikling (befolkningsaldring) og et diskuterende kapitel om udfordringer i forhold til kommunernes indsatser og den politiske bevågenhed. Denne del er nok den svageste, i den forstand, at der ikke er en logisk sammenhæng mellem kapitlerne – tværtimod kunne de med fordel være placeret andet steds. Den demografiske udvikling er en form for ramme og hører hjemme i del 1, mens de organisatoriske og politiske udfordringer burde placeres i tredje del, der netop handler om dette.

Tredje del gennemgår de enkelte kommunale områder såsom hjemmepleje, genoptræning, misbrugs- og psykiatriområdet, tandplejen samt sundhedsplejen enkeltvist. Fjerde del vedrører styring gennem aftaler og økonomiske incitamenter, samt den løbende diskussion om monitorering og evidensopbygning. Endelig tilbyder femte del det internationale perspektiv, hvor tendenserne i Sverige, Norge, Finland og Skotland belyses.

Blom indleder bogen med det historiske overblik. Kommunernes mangeartede sund-

hedsopgaver beskrives i historisk perspektiv, hvor udviklingen kobles til den generelle institutionelle udvikling i kommunerne, helt fra købstædernes selvstyre og sognene på landet, henover kommunalreformen i 1970 til strukturreformen i 2007. Overgangen fra hygiejneperspektivet med fokus på vaccinationer, svangreomsorg og børnedødelighed til fokus på individuel livsstil og sundhedsfremme betegnes som det afgørende skift i nyere tid, et skift, der – som de fleste andre skift – er skullet over Danmark som led i en international bølge.

Blandt de indledende kapitler finder man Mik-Meyers principielle og teoretiske overvejelser om sundhedsbegrebet og sundhed i styringsmæssigt kontekst og Diderichsens gennemgang af mulige forklaringer på ulighed i sundhed og potentialet for forskellige typer indsatser. Eftersom Jørgensen i sit kapitel berører en række beslægtede problemstillinger, er det uklart, hvorfor det ikke placeres i forlængelse heraf, men i stedet er placeret i bogens tredje del. Forklaringen kan være, at det skal danne indgang til den gennemgang af politik og praksis på de forskellige kommunale områder, der udgør substansen i tredje del. Jørgensens kapitel fylder imidlertid ikke den rolle ud, idet det (ud over gode forslag til kommunale indsatser) dels omhandler principielle og generelle betragtninger, dels en række forslag til indsatser, der faktisk ligger udenfor kommunerne, nemlig i enten statsligt eller privat regi (såsom supermarkedernes vareeksponering, fødevarerindustriens rolle eller indsatser på private arbejdspladser).

De tre nævnte kapitler kredser på forskellige vis om problemstillinger i relation til det meget store danske fokus på individet, den individuelle livsstil og individets ansvar for egen sundhed. Særligt Jørgensen og Didrichsen peger på, at den individuelle sundhedsadfærd i høj grad er påvirket af de samfundsmæssige rammer, markedsinteresser, sociale, uddannelsesmæssige og arbejdsmarkedsrelaterede

vilkår, samt ikke mindst forhold under den tidlige opvækst. Begge forfattere peger på de strukturelle og universelle indsatsers styrke sammenlignet med de opsøgende og individuelle indsats, der i mange tilfælde har vist sig svære at høste vedvarende gevinster af og derudover kan føre til øget polarisering i befolkningens sundhedstilstand. Og alle tre forfattere peger på, at individualiseringen kan føre til stigmatisering, hvor personer med usund livsstil i stigende grad mødes med krav om at leve op til et ideal, der er defineret af de ressourcestærke.

Et af de rammesættende kapitler (af Kilsmark) behandler den demografiske udvikling, eller rettere den del af demografien, der vedrører befolkningsaldringens betydning for sundhedsudgifterne. De helt centrale begreber »sund aldring« og »terminaludgifter« forklares og vi kommer godt rundt om problemstillingen. Kapitlet er opdateret på den nyeste viden, hvor de økonomiske ekspertmiljøer i dag har nedjusteret forventningerne til de fremtidige udgifter på grund af effekten fra sund aldring. Befolkningsaldringen indebærer også ændring i sygdomsmønsteret i den forstand at kroniske livsstilsrelaterede sygdomme fylder mere og mere. I dag nærmer det sig hver tredje voksne dansker, der lider af (mindst en) af de 5 største folkesygdomme.

Et centralt element, nemlig de samfundsøkonomiske konsekvenser af befolkningsaldringen f.eks. i forhold til fordelingen af personer på og udenfor arbejdsmarkedet berøres ikke. Det ville have været særligt nyttigt med en beskrivelse af, hvorledes de senere års reformer (først og fremmest tilbagetrækningsreformen fra 2011) i vidt omfang har løst problemerne. Det er derudover ærgerligt, at den del af demografien, der handler om udviklingen i befolkningens etniske sammensætning, ikke belyses – et tema, der ellers er yderst relevant.

Adskillige kapitler kredser om, hvordan kom-

munerne bør gribe opgaverne an. Iversen peger på, at indsatserne først betaler sig på langt sigt, om nogensinde, og nævner også, at det på flere af indsatsområderne er begrænset, hvad kommunerne reelt kan gøre. Erfaringerne efter strukturreformen ridses også op, og der tegnes et billede af en ofte ufokuseret politik, præget af midlertidige indsats, ustabile bevillinger og varierende politisk fokus. Der peges på, at forebyggelse først komme højere op på den politiske dagsorden, hvis der er formuleret konkrete mål, og ikke mindst hvis der er dokumentation for indsatsernes økonomiske gevinster.

Tredje del betragter de kommunale indsatsområder enkeltvist, bortset fra Jørgensens tværgående kapitel omtalt ovenfor og Jensens kapitel om forløbsprogrammer. Disse programmer tog Sundhedsstyrelsen initiativ til i 2005 og de er i dag fastlagt i sundhedsaftalerne mellem regioner og kommuner. Der er programmer for 5 kroniske sygdomme, der på evidensbaseret grundlag beskriver, hvordan indsatserne udføres, organiseres og implementeres. Der peges på de centrale udfordringer i forhold til ensartet dækning på tværs af kommuner, behovet for differentierede tilbud i forhold til patienter med forskellige ressourcer og ikke mindst særlige problematikker ved de hundredetusindvis af patienter, der har mere end een kronisk sygdom.

Den indledningsvis omtalte opgaveglidning berøres i flere kapitler, men mest indgående i Vinges bidrag, der tager os med en tur rundt i den kommunale hjemmepleje. Opgaveglidningen har været ganske markant og har afgørende betydning for kommunerne og for de kommunalt ansatte hjemmesygeplejersker. Komplekse og videnstunge opgaver, der før lå på sygehusene er nu flyttet ud i patienternes hjem i takt med kortere liggetider og andre former for effektivisering i sygesektoren. I midten af det hele står hjemmesygeplejersken med et voksende ansvar og fungerer i praksis som den bagvagt, der rådgiver

og styrer en række andre professionelle ude i marken.

Kapitlet om genoptræning og kapitlet om socialpsykiatri har begge samspils- og koordineringsproblematikker som omdrejningspunkt. Genoptræningsområdet undergår i disse år store forandringer, særligt siden kommunerne har overtaget det fulde ansvar. Nielsen og Maribo beskriver udviklingen og belyser, hvordan opgaven befinder sig i et krydsfelt mellem et sundhedsfagligt evidensorienteret styringsrationale og et grundlæggende anderledes socialfagligt serviceorienteret rationale. Der er stadig masser af gråzoner, samspilsproblemer og uforklarlige kommunale forskelle ude i praksissektoren. Pedersens kapitel om socialpsykiatrien slår fast, at problematikkerne omkring psykiske lidelser, misbrug og social problemer er tæt indbyrdes forbundne og skal løses samlet. Mange borgere falder mellem stolene, og kommunerne mangler stadig kompetencer og specialviden.

Den kommunale tandpleje ligner ingen andre kommunale sundhedsområder og har også en anden historik og tydelig forankring i en professionskultur båret af systematik, dokumentation og evidensopbygning. De kommunale klinikker (eller de private, der har aftaler med kommunerne) tilser og behandler regelmæssigt alle børn og unge samt en del af de særligt udsatte borgere. I og for sig er det en enestående infrastruktur, særlig i forhold til børn. Potentialet for samspil med kommunens andre sundhedsindsatser behandles kun summarisk i Hedes kapitel, men det forekommer oplagt, at mulighederne er der. Tandlægerne kunne med fordel henvise videre, foretage generelle registreringer, have opsøgende opgaver og meget andet.

Gath beskriver i sit kapitel, at sundhedsplejerskerne (ligesom den kommunale tandpleje) lidt lever deres eget liv. Fokus er på børn og unge, særligt de mindste børn. Et relevant

spørgsmål i disse år er dels, hvorvidt sundhedsplejerskernes enestående adgang til og kontakt med alle børnefamilier i kommunerne udnyttes tilstrækkeligt i bredere forebyggelsesmæssig sammenhæng og koordineres optimalt med kommunens andre indsatser. Men det diskuteres i disse år også, hvorvidt det er spild af ressourcer at fordele indsatsen mere eller mindre jævnt på alle familier, eller om man bør målrette indsatserne til de familier, der har særlige behov. Kapitlet berører disse problemstillinger, men en mere grundig behandling af fremtidige perspektiver ville have været nyttig.

Fjerde del om organisering og styring er måske den bedst fungerende med kapitler, der skarpt sætter tingene på spidsen og kommer med nye vinkler. Kjellberg og Kjellberg argumenterer nådesløst effektivt for, at forebyggelsesindsatserne ofte ikke kan betale sig, og slet ikke i forhold til gevinster i form af undgået medfinansiering af behandlingsomkostningerne. Og de økonomiske incitamenter virker endvidere ofte ikke, fordi den øvrige styring foranlediger modsatrettede incitamenter. For at det ikke skal være helt nedslående, beskrives dog en række enkeltstående indsatser, der giver mening i forhold til omkostningseffektivitet. Man kunne også have strøet sukker på grøden ved at inddrage de gevinster, der ligger uden for sundhedssektoren i form af glade raske borgere, der kan være i job, betale skat og på andre måder bidrage positivt til vores fælles velfærd.

Også Vrangbæks kapitel har gode pointer og bidrager herudover – faktisk som det eneste – til at relatere de organisatoriske overvejelser til teoretiske argumenter. Sundhedsaftalerne tilbyder en god ramme for samarbejdet mellem kommuner og regioner og kommunerne er i fuld gang med at opbygge den primære indsats i form af sundhedshuse etc. En hovedpointe er, at enhver sektor styres af uformelle normer og værdier i lige så høj grad som den formelle styring, og på forebyggelsesområ-

det er styringen så overordnet, at der er rig mulighed for særdeles forskellig udfoldelse generelt.

Det bringer os til kapitlet om evidens, hvor Diderichsen og Christensen pædagogisk beskriver begrebet, principperne bag og dets udfoldelse i den kommunale verden. Og det er ikke optimalt derude. Indsatser og tilstand monitoreres ikke i tilstrækkeligt omfang, indsatserne er ikke velbeskrevne, de er ofte kontekstafhængige, de udfordres i implementeringsleddet osv. Anbefalingen er dybest set, at kommunerne bør bruge evidens, men ikke selv bør stå for opbygning af denne. Det ligger bedst centralt i nationalt og internationalt regi. I stedet skal kommunen (gerne i samarbejde med andre kommuner) fokusere på evaluering af lokale afgrænsede indsatser, herunder procesevaluering. Og evalueringer og effektmålinger bør ske i samarbejde med forskningsinstitutioner. Frem for at bruge penge på konsulenter, hvor den oparbejdede viden forbliver lokal, bør pengene bruges på at skabe generel viden, der kommer alle kommuner til gode.

Diderichsens og Christensens forslag er godt, men det er spørgsmålet, hvordan vi får det til at ske. Der synes at være en række barrierer, der ikke berøres i kapitlet. Faktisk har forskere gennem en del år netop tilbudt sig i sådanne sammenhænge, uden at der er kommet det store ud af det. Kommunen har en række politiske hensyn, der ofte kan både ændre og nedjustere de aftalte indsatser undervejs. Det kan også være svært at rejse finansiering til forskningsinstitutionernes evaluering. Kommunerne er selv utilbøjelige til dette, da forskningsbaseret viden er tilgængelig og til gavn for alle og er en form for offentligt gode – og så kan det være svært at se, hvorfor lige ens egen kommune skal betale for den. Konsulenternes viden opfattes i modsætning hertil som skræddersyet den lokale enhed og derfor mere værd netop der. Spørgsmålet er, om det er sandt. Konsulentfirmaerne laver

ofte forbløffende ens rapporter til forskellige enheder, og genbrug og gensalg er i høj grad fundamentet for en god (konsulent-)forretning.

Samarbejde med forskere er nok lykkedes bedst i regi af Center for Interventionsforskning, der med et par hundrede millioner i ryggen fra Trygfonden og Kræftens Bekæmpelse evaluerer en række indsatser og opbygger værdifuld evidens. Indsatsen fra de private fonde rummer store perspektiver, og satsninger af denne type kan fuldstændig ændre kvaliteten af fremtidens forebyggelse.

Bogen afsluttes med et kapitel, der sammenligner Danmark, Norge, Sverige, Finland og Skotland. Selvom der er mange forskellige modeller for styring, ejerforhold og professionernes roller og arbejdsdeling, er der en fuldstændig dominerende international tendens: behovet for effektivisering foranlediger at flere og flere opgaver flytter ud lokalt i det nære sundhedsvæsen, hvor opgaverne med fordel kan udføres i overensstemmelse med LEON princippet. Det er denne opgaveglidning, som Vinge kan observere direkte indenfor hjemmeplejen, og det er den tendens, der er underliggende omdrejningspunkt i mange af bogen kapitler.

Kapitlet svækkes ved, at gennemgangen af de mange store variationer i struktur, ejerforhold, styringssansvar, politisk ansvar og ressourcefordeling ikke ledsages af forklaringer på disse forskelligheder. Er der tale om sporafhængighed eller er der et rationale for strukturen begrundet i særlige hensyn? Et andet helt afgørende aspekt, der ikke berøres, er betydningen af de organisatoriske forskelle. Hvilken model er bedst og på hvilke punkter? Ingen? I så fald kan vi helt lade være med at interessere os for det, for så har det jo ingen betydning. Det kræver muligvis et helt kapitel for sig at behandle dette, men det er i så fald et kapitel, der mangler. Det er svært at bruge viden om forskellig organisering af

sektorer til noget, hvis man ikke ved hvad konsekvenserne af den forskellige organisering er.

En af bogens målgrupper angives at være studerende indenfor sundhed, forvaltning, politik og økonomi, men det tilsigtede niveau er uklart, også mht uddannelsestype (professionshøjskoler versus universiteter). Udvalgte kapitler vil med fordel kunne bruges i undervisning på universiteterne, men bogen er ikke egnet til spille en hovedrolle som grundbog i pensum. Dertil er der for store dele, der er for praksisnært, summarisk og beskrivende og ikke har den rette teoretiske, analytiske og fortolkende tilgang. Og de steder hvor vi kommer tættest på dette, vil der i forvejen være en række andre tilsvarende tekster (ofte af samme forfattere), der lige så godt eller bedre kan danne grundlag for undervisning.

Tilsammen peger bogens kapitler på en dominerende udfordring, nemlig koordinering. Men forventningen om, at nye aftaler og programmer kan løse koordineringsudfordringen er måske urealistisk. Hvert nyt koordineringsinitiativ bygger ovenpå den allerede eksisterende mangeartede og omfattende styring – og kræver nye ressourcer. Alle skal koordinere med alle, både på tværs af lokale enheder i kommunen, på tværs af den primære og sekundære sektor, på tværs af det sundhedsfaglige og sociale område og endelig op og ned langs styringskæden. Mission impossible? Og hvor mange enheder skal ansvaret egentlig fordeles på? Hvis alle har ansvaret, er der ingen, der har det.

Man kunne også starte et andet sted: Behovet for koordinering opstår grundlæggende, fordi opgave- og rollefordelingen er historisk betinget og engang var den rigtige organisering i en helt anden virkelighed. Men opgavernes omfang og karakter har ændret sig så meget, at der ikke er grund til at forvente, at lappeløsninger på det eksisterende er specielt optimalt. Og det er ikke givet, at strukturen i forhold til politisk ansvarlige og organisatoriske enheder giver lige så meget mening, som den gjorde engang.

Skal vi tænke indsatserne sammen i tætte organisatoriske eller ligefrem fysiske enheder, hvor de sociale og sundhedsprofessionelle grupper arbejder sammen om en gruppe borgere? I disse teams eller centre kunne der være socialrådgivere, læger, genoptræning, sundhedsplejersker, hjemmepleje, tandlæge, samt socialpsykiatriske indsatser. Hvert center behandler samlet en gruppe borgere og gives bedst mulige rammer for samarbejde. Skal vi sætte borgerne helt i centrum, kunne udgangspunktet være centre målrettet særlige grupper, f.eks. børn og unge, svage ældre, særligt udsatte borgere etc.

Under alle omstændigheder må næste skridt være at frigøre sig fra den eksisterende organisering, der er konstrueret i en tid med andre opgaver, logikker og forståelsesrammer. Nye arkæologiske lag af styring og koordinering gør det hverken mere effektivt eller smidigt. I takt med at området vinder øget synlighed og kommer højere på politikernes dagsorden, vil man måske begynde at bygge en ny organisering op med borgerne- og ikke den offentlige sektor selv – i centrum.

Pikettys Store Fortælling

– review essay

Otto Brøns-Petersen,
analysechef Center for Politiske Studier, CEPOS,
otto@cepos.dk

Thomas Piketty har vakt opsigt med især sine forudsigelser om voksende ulighed og hastigere voksende formuer end indkomster, herunder formuer fra arv. Dette essay diskuterer forudsætningerne for fremskrivningen, som er langt mindre sikker, end Piketty ofte giver indtryk af. Og selv om formuerne måtte vokse som forudsagt, kan Piketty ikke underbygge sin »store fortælling« om, at demokratiet er truet. Endelig vil hans forslag til meget voldsomme indkomst- og formueskatter få negative økonomiske konsekvenser for ikke bare opsparende, men også lønmodtagerne. Essayet tilstræber ligesom Pikettys »Capital in the 21st Century« (Harvard University Press, 2014) at være generelt tilgængeligt.

Vækstteori er en vigtig del af økonomisk teori. Det er en metode til at holde styr på sin tænkning. Det handler om, hvordan nogle få centrale størrelser må bevæge sig afhængigt af hinanden over tid – f.eks. forholdet mellem befolkningsudvikling, opsparing, investeringer og indkomst.

Men vækstteori kan også let forføre. En lille ændring i systemet kan ændre konklusionerne radikalt. Nogle af økonomisk teoris store pionerer var offer for dette problem. Thomas Malthus (1798) forudså som bekendt, at befolkningsudviklingen ville overhale produktionen og på et tidspunkt ende i forarmelse. Siden 1800 er verdens befolkning vokset syv gange, men produktionen er vokset 200

gange. Verden er i den grad brudt ud af den cirkel, Malthus mente at kunne observere. David Ricardo (1817) forudså, at jordejernes andel af indkomsten ville fortrænge aflønningen af arbejdskraft og maskiner. Antallet af mennesker og maskiner kan vokse med tiden, men mængden af jord er givet. Han ville have haft ret, hvis ikke jordens produktivitet var eksploderet. Karl Marx (1867) forudså, at aflønningen af kapital vil fortrænge aflønningen af arbejdskraft, der derfor har udsigt til lønninger faldende mod eksistensminimum. Han overså den stigning i arbejdskraftens produktivitet, som bl.a. mere kapital har ført med sig. I nyere tid forudså en af den formelle vækstteoris grundlæggere, Roy Harrod (1939), at det økonomiske system ville udvise stor ustabilitet, fordi investeringsbehovet er givet af udbuddet af arbejdskraft, mens opsparing og investering vil derfor i bedste fald balancere på en knivsæg og let kunne bringes ud af ligevægt. Denne kaotiske forudsigelse forsvandt med erkendelsen af, at kapital og arbejdskraft ikke behøver at blive brugt i et fast størrelsesforhold.

Og vækstteori som planlægningsredskab kan gå helt galt. Indiens ulykkelige erfaringer med økonomisk planlægning frem til reform-

perioden var i høj grad hæftet op på vækstteori.

Piketlys (2014) meget omtalte teorier er også hæftet op på vækstteori. Hvor meget støtter henholdsvis afsporer det ham? Svaret må falde i flere afdelinger.

Den fundamentale kritik

Hans fundamentale kapitalismekritik er udpenslet i to vækstteoretiske ligninger (henholdsvis en identitet der altid er opfyldt og en såkaldt »steady state-betingelse«, som under givne forudsætninger er opfyldt på lang sigt). Hvis man omordner de to en smule, kan »kapitalismens kontraktion« (som nok snarere er et dilemma) siges meget enkelt: På den ene side afhænger forrentningen af kapital negativt af opsparingskvoten. Falder opsparingskvoten, stiger renten. På den anden side afhænger formuekvoten (den samlede kapital i procent af BNP) positivt af opsparingskvoten. Stiger opsparingen, øges formuekvoten. Men Piketty går ind for så lav en rente og formuekvote som muligt. Deraf »kontradiktionen«, for de har det som følge af de »to love« med at bevæge sig i hver sin retning.¹

Hvor stort er det problem så, som Piketty peger på? Det handler både om størrelsesordener og om de postulerede konsekvenser. Lad os først se på størrelsesordenerne.

Hvor meget vil formuekvote og arv vokse?

Renten er især et problem for Piketty, hvis den er væsentligt højere end den økonomiske vækst (eller: $r > g$). Og forskellen mellem rente og vækst, mener han, bliver større. Dels fordi renten på den ene side næppe vil falde meget, dels fordi den økonomiske vækst formodes at være aftagende. Begge dele er dog – som han erkender – gætværk. Der er økonomer, som deler troen på, at den langsigtede vækst er aftagende (f. eks. Robert Gordon). Der er nogle, som forudser en lidt længere, men dog kun midlertidig opbremsning (f.eks. Tyler Cowen). Og der er nogle, som argumenterer

for, at en vækstacceleration allerede er i gang eller forestående (f.eks. Robin Hansen, som henviser til effekten af Moores Lovs stadigt faldende priser på computerkapacitet). Hvem har ret? Det ved de økonomiske historikere først en gang ude i fremtiden.

Også antagelsen om relativt stabil, høj realrente er langt fra sikker. Piketty siger selv, at vi har haft en midlertidig lav formuekvote i det tyvende århundrede, fordi verdenskrigene og depressionen ødelagde en del af kapitalapparatet. Men det taler for, at der er en betydelig risikopræmie i renten – og også en betydelig risiko for, at investorerne aldrig kommer til at se det fulde afkast. Renten i dag afspejler således investorerens forventning om igen at kunne komme til at lide store tab som i det 20. århundrede. Enten kommer det til at holde stik, eller også vil investorerne begynde at forlange en lavere risikopræmie. Man kan altså ikke se det nuværende renteniveau som udtryk for et permanent, sikkert afkastniveau.

Piketty forudser en markant stigning i formuekvoten, før den falder til ro.² Men det afhænger i høj grad af de antagelser, han gør sig om opsparingsadfærden. Det vil dog sige: Der er ikke meget adfærd hos Pikettys opsparere. Han forudsætter blot, at nettoopsparingen udgør en konstant andel af indkomsten. Denne antagelse har vakt markant kritik. Per Krusell og Tony Smith (2014)³ anfører, at den ikke passer med en forudsætning om nyttemaksimerende individer eller den faktiske empiriske virkelighed i USA. Vækstteoriens standardantagelse om konstant bruttoopsparingsandel er langt mere plausibel. Bruttoopsparingen vil sige opsparingen før afskrivninger, mens nettoopsparing er efter afskrivninger. Når formuen vokser hurtigere end indkomsten, gør afskrivningerne det normalt også, og derfor skal bruttoopsparingen altså vokse mere end indkomsterne for, at nettoopsparingen vokser i takt med indkomsten. Forskellen mellem at holde brutto- eller nettoopsparingen som konstant andel

af indkomsten får især stor betydning, hvis væksten falder (en konsekvens af Pikettys teori er, at al indkomst ville blive opsparet, hvis den økonomiske vækst hørte op). Ved konstant bruttoopsparingskvotient vil faldende økonomisk vækst også medføre stigende formuekvotient, men ikke i nær samme grad som i Pikettys historie.

Samlet er det altså langt fra givet, at spændet mellem rente og økonomisk vækst vil stige eller formuekvotienten stige voldsomt. Piketty garanterer da også sine ellers ret kategoriske erklæringer med enkelte, spredte forbehold. F.eks. kalder han først spændet mellem rente og vækst for »fundamental forces of divergence«, men modererer så med sætningen »the risk of divergence is very high« (2014: 25), og altså ikke naturgiven.

Konsekvenser af stigende formuer

Og lad os så se på de postulerede konsekvenser af stigende formuekvotient og øget spænd mellem rente og vækst. Altså: Selv om Piketty måtte ende med at få ret i, at det går i den retning, er det så et problem? Piketty peger på især tre ting.

For det første kan det medføre stigende ulighed. Der har navnlig i USA været fokus på uligheden, fordi det i forvejen optager den amerikanske venstrefløj. Det forekommer dog ikke at være Pikettys største bekymring, specielt ikke i hans akademiske papir (2010),⁴ som udfolder det faglige grundlag for bogen. Det er samtidig heller ikke givet, at uligheden vil stige, selv om formuekvotienten gør. Her er Piketty igen ude i formodninger. Kapitalindkomst er generelt mere skævt fordelt end arbejdsindkomst, anfører han. Men det behøver ikke være sådan ved yderligere opsparing – og slet ikke, hvis man ser på indkomsterne over et helt liv.⁵ Større udbredelse af arbejdsmarkedspensioner som i Danmark og mindre vægt på pay-as-you-go-overførselssystemer vil betyde mindre spredning i indkomster fra kapitalafkast. Det bør samtidig erindres, at

alle jo har adgang til at spare op og få adgang til renten af kapitalafkast (modsat hos den elementære Marx, hvor der ikke er plads til at spare op af en subsistensløn). Opsparing er et individuelt valg.

Endvidere er det – som bl.a. Larry Summers (2014)⁶ har påpeget – ikke plausibelt, at kapitalindkomsten kommer til at stige mere end lønindkomsten. Faktisk anvender Piketty selv i sit akademiske papir en model, hvor forholdet mellem kapitalafkast og lønindkomst er konstant, uanset hvor stort kapitalapparatet er. I teknisk jargon er der tale om en såkaldt Cobb-Douglas-produktionsfunktion, som har vist sig bemærkelsesværdigt god til at beskrive faktiske økonomier over lange stræk. I en Cobb-Douglas-verden vil øget kapitalapparat få kapitalindkomst og lønindkomst til at stige lige meget. Og da lønindkomsten er den største klump af de to, vil hovedparten tilfalde lønmodtagerne (i Danmark omkring to tredjedele). Piketty henviser dog til, at lønmodtagernes andel af indkomsten har været vigende gennem nogle årtier i bl.a. USA. Men her skal man huske på, at det er målt før afskrivninger. Det, der er til overs til kapitalerne, er afkastet minus afskrivninger.

Selv hvis uligheden alligevel måtte komme til at stige, må man spørge sig, om det er noget problem. Der er ikke – som en del ellers tror – tale om, at de rigere bliver rigere og de fattigere bliver fattigere. Ved stigende kapitalindkomster bliver alle rigere. Det erkender Piketty (2014: 167):

»In one respect, this is good news: capital is potentially useful to everyone, and provided that things are properly organized, everyone can benefit from it.«

Men:

»In another respect, however, what this means is that the owners of capital – for a given distribution of wealth – potentially control a larger share of total economic resources. In any event, the economic, social,

and political repercussions of such a change [stigende formuekvote] are considerable.«

Her nærmer vi os altså Pikettys centrale ærinde.

Piketty forudser således – for det andet –, at en voksende del af indkomsterne vil komme fra arv. Det ser han som et meget stort problem, fordi arv ikke på samme måde som løn fra arbejde og aflønning af entreprenørskab er »fortjent«. Men det er langt fra givet, at indkomsterne fra arv vil komme til at stige. Det sker kun, hvis folk vælger at efterlade sig mere. Hos Piketty sker det dog (som hovedregel) ved blot at antage, at folk lader en bestemt andel af deres formuer gå i arv. Denne antagelse er specielt ikke plausibel, når indkomsterne vokser langsommere end formuerne.⁷ Endvidere gælder det som før, at adgangen til at spare op og efterlade sig formue er ens for alle. Det er ikke forbeholdt en bestemt klasse. Det er heller ikke nødvendigt – som Piketty ellers antyder – bestemte familiers formuer, som vil brede sig mere og mere: Moderne kapitalisme er en proces af kreativ destruktion, hvor personers formuer skabes og tabes. Samtidig er politik – som det tyvende århundrede illustrerer – en risikabelt proces på længere sigt, der kan lede til sjældne, men store formuetab som følge af bl.a. politiske omvæltninger og krig. Desuden har arvingerne det med at blive flere og flere, som generationerne går. Og endelig er det en udbredt praksis for ejere af meget store formuer at donere en stor del til fonde med velgørende formål, så allerede de kommende generationer bliver mindre formuende.

En anden vigtig faktor for forudsigelsen om den øgede arveformue er Pikettys antagelse om, at den økonomiske vækst løjer af. Hvis man skal se hvorfor, så prøv at antage det ekstreme tilfælde, hvor al fremtidig produktion går i stå. Her ville vi være henvist til alene at leve af tidligere generationers opsparing (modsat tilfældet, hvor væksten var så kraftig,

at gammel formue var for pilespidser at regne i forhold til moderne produkter). Så væksten spiller en rolle for arv og formuedannelse, men som sagt er det langt fra givet, at den er ved at miste damp. Er det ikke tilfældet, vil det ikke gå med formuerne og indkomsterne fra arv, som Piketty forudser.

Helt grundlæggende må man stille spørgsmålstegn ved Pikettys ringe underbyggede normative teori om, at arv er »ufortjent«. Arvingerne kan måske siges at være heldige, men pointen er, at den er fortjent af den, der har skabt indkomsten. Hvorfor skulle det være et mindre nobelt motiv at begunstige sine efterkommere end at forbruge sin indkomst selv? Konsekvensen af at begrænse adgangen til at efterlade sig arv vil i hvert tilfælde være den samme som ved at begrænse adgangen til at forbruge af »fortjent« indkomst: Der vil blive mindre produktiv og entreprenant økonomisk aktivitet. Beskatning hæmmer aktiviteten, uanset hvad motivet for at tjene entreprenant indkomst måtte være – og uanset, om skatten rent praktisk opkræves hos en senere generation. Der vil blive mindre velstand for såvel entreprenante som alle andre. Hvis begunstigelse fra en foregående generation regnes for »ufortjent«, kan man da i øvrigt sætte spørgsmålstegn ved den betydelige arv i form af humankapital, som de fleste får fra deres forældre under opvæksten. Hvorfor skulle den ene form være fortjent og den anden ikke?

Samtidig diskriminerer en formueskat – som jo er hans primære forslag til en løsning – ikke mellem »fortjent« og »ufortjent« formue. Og det hele løber ud i sandet til sidst, hvor Piketty afskriver

»[the]futile debate about the moral hierarchy of wealth. Every fortune is partially justified yet potentially excessive« (2014: 444)

Den store fortælling om det truede demokrati

For det tredje – og måske mest afgørende for ham – er Piketty alarmeret over, at formuekvoten ifølge hans forudsigelse vil vokse. Det er ikke et tilfælde, at hans bog hedder »Kapitalen i det 21. Århundrede«. Grundlæggende deler han således Marx opfattelse af politik under kapitalisme som en klassekamp mellem lønmodtagere og kapitalister.⁸ Den »store fortælling« hos Piketty er, at demokratiets opblomstring i det tyvende århundrede skyldes kapitalens relative fortrængning – hjulpet af såvel krige og depression som høj økonomisk vækst – men at en fornyet tilvækst i formuekvoten vil bringe demokratiet i defensiven igen. Piketty erklærer det med lige så stor selvfølgelighed som påstandene er uunderbygget. Han skriver f.eks. om

»The rentier, enemy of democracy« (p. 422),

»Under such conditions, it is almost inevitable that inherited wealth will dominate ... and the concentration of capital will attain extremely high levels – levels potentially incompatible with the meritocratic values and social justice fundamental to modern democratic societies« (p. 26)

»[C]apitalism automatically generates arbitrary and unsustainable inequalities that radically undermine the meritocratic values on which democratic societies are based« (p. 2)

Bemærkelsesværdigt nok er de negative konsekvenser primært belyst ved litterære referencer til det nittende århundrede fra Austen, Balzac og Tolstoj.

Til trods for at »kapitalens« indkomster som nævnt næppe vil stige, selv om formuekvoten måtte gøre det, er formuekvotens størrelse i sig selv nok til at bekymre ham. Formuekvoten er altså nærmest en indikator for, hvor ringe demokratiets tilstand vil være.

Jeg ser flere problemer med denne »store fortælling«.

Det er værd at gentage, at kapitalapparatet som sagt er komplementært til arbejdskraft. Mere kapital gør arbejdskraften mere produktiv og øger derfor efterspørgslen efter den. Det er altså en misforståelse at se arbejdskraften som fortrængt af kapital. Det måske mest markante historiske eksempel på en pludselig og markant stigning i formuekvoten var Den Sorte Død midt i 1300-tallet. Her faldt mængden af arbejdskraft voldsomt både absolut og i forhold til kapitalapparatet. Med andre ord steg formuekvoten. Mange økonomiske historikere (jf. f.eks. Acemoglu og Robinson 2012)⁹ peger på dette stød som et afgørende bidrag til, at Vesten udviklede de personlige og politiske rettigheder, som vi bygger på i dag. Konkurrencen om arbejdskraften blev skærpet, og herremænd, byer og stater måtte lokke med bedre vilkår. Stigende formuekvote hjalp ikke »kapitalejerne« til at øge udbytningen. Tværtimod.

Et yderligere problem med »fortællingen« er den implicite forudsætning om, at »kapitalejerne« har fælles interesser, og at klassebegrebet er en relevant kategori her. Det er svært at se, at det skulle være tilfældet. Ejere af landbrugsjord kan være interesseret i jordbrugssubsidier, mens ejere af industrivirksomheder kan have den modsatte interesse. Nogle typer af virksomheder kan være interesseret i åben international handel, mens andre ønsker protektionisme. På mange punkter konkurrerer virksomhederne imod hinanden og har i den forbindelse forskellige politiske interesser. Ofte kan der samtidig være et interessefællesskab med de ansatte. Apotekerne og deres ansatte kan have en fælles interesse mod alle andre i at bevare monopolet, hvis de deler monopolrenten. Sådan kan man blive ved.

Desuden er sondringen mellem kapitalister og lønmodtagere rent funktionel. Marx kunne

godt argumentere for, at lønmodtagerne er et proletariat uden kapital, mens kapitalisterne er det omvendte, fordi han som sagt forventede arbejdslønnen drevet mod eksistensminimum. Piketty har sværere ved det og må bl.a. gøre betydelige kunstgreb for at håndtere, at den meget omtalte rigeste 1 pct. i USA i meget høj grad består af højtlønnede direktører (Piketty mener således, at de nærmest har snydt sig til en del af kapitalejernes afkast).

I det hele taget er det bemærkelsesværdigt, at nok har Piketty taget dele af moderne økonomisk teori til sig, men åbenbart ikke public choice-teorien om, hvordan politiske beslutninger træffes. Når det gælder politisk økonomi, er det den gamle teori og ikke den moderne, han refererer til. Derfor er nogle af hans forestillinger om, hvad den politiske proces kan udrette, heller ikke fri for naivisme. Hvis vi f.eks. allerede er på vej til et »oligarki« (som Piketty hævder er tilfældet i USA (p. 514)), er det så ikke risikabelt at gøre staten så stærk, som han foreslår?

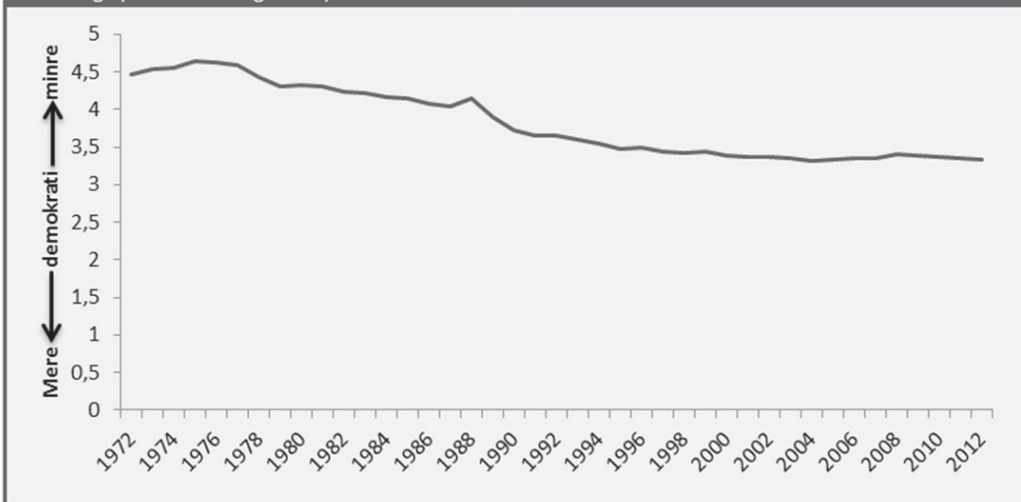
Piketty gør ikke noget forsøg på at underbygge denne del af sin fortælling rent empirisk

– modsat den omfattende dataindsamling om historiske formueforhold. Det er naturligvis ikke enkelt at måle graden af demokrati. Der eksisterer dog en ofte anvendt rating af alverdens stater fra 1972 til i dag (Freedom House 2014).¹⁰ Som det fremgår af figur 1, har der været en stigende demokratisk trend siden 1972 (bemærk, at 1 angiver den højeste score for demokratiske rettigheder og 7 den laveste) – en periode, hvor formuekvoten ifølge Piketty har været generelt voksende i de (dog få) lande, han har tal for.

Heller ikke hvis man ser på tværs af lande, tegner der sig umiddelbart noget mønster ved at sammenholde formuer og demokratiscore. Som sagt findes der ikke formuekvoter for særligt mange lande, men der foreligger estimater af værdien af den samlede realkapital i forhold til BNP. Man må formode, at de er korrelerede med formuekvoten. I figur 2 er plottet realkapital i pct. af BNP mod demokratiscoren. Det afslører ingen sammenhæng.

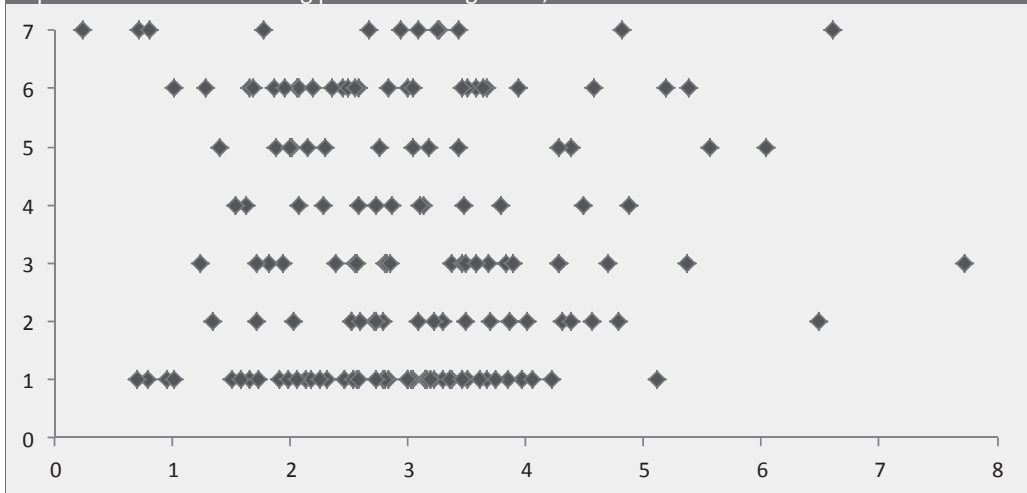
Alt i alt er det lidt ærgerligt, at Piketty ikke gør mere for at underbygge sin »store fortælling«. Måske fordi bogen er skrevet til et

Udvikling i politiske rettigheder, verden 1972 - 2013



Kilde: Freedom House

Kapital som andel af BNP og politiske rettigheder, 2005



Kilde: Freedom House & Penn World Table 8.0

i forvejen kapitalismefjendtligt fransk intellektuelt publikum, der ikke behøver at blive overbevist om de negative politiske konsekvenser af kapitalisme.

Socialismens anden tilbagefaldsline

Selv om Piketty er stærkt inspireret af Marx, er han dog på en række punkter klart bedre og heller ikke bange for at kritisere ham. Men der er også 150 års økonomisk teoriudvikling og erfaringsgrundlag at trække på. Han kritiserer især Marx for ikke at have indset, hvor kompleks en opgave en socialistisk planøkonomi ville være.

I så henseende kan han siges at ligge på socialismens anden tilbagefaldsline fra Marx. Første tilbagefaldsline var markedssocialismen i 1930'erne, der med den polske økonom Oskar Lange i spidsen i midten af 1930'erne indså, at der er et kalkulationsproblem i en planøkonomi, og foreslog det løst ved at indføre konkurrerende statsejede virksomheder og markedspriser for forbrugsvarer. Piketty, der kalder sig et barn af Murens fald, er trods alt også klar over, at der er betydelige incita-

mentsproblemer under statsejerskab. Kapitalisterne kan derfor få lov til at disponere over kapitalapparatet i hvert fald i en periode. I den forstand afskaffer han ikke kapitalismen. Til gengæld vil han indføre en høj progressiv formueskat (og en høj progressiv indkomstskat på 80 pct.), der skal ekspropriere al formuetilvækst ud over det nuværende niveau.¹¹ Man kan nærmest sige, at kapitalisterne i Piketty-staten får lov at låne og lege med kapitalen – fordi det er nødvendigt for den økonomiske velstand – men må aflevere den igen, før de bliver politisk farlige.

Men heller ikke socialisme ved denne tilbagefaldsline er uden markante omkostninger. Kapitaldannelsen vil blive mindre, og det indebærer lavere velstand. Forholdsmæssigt bliver alle ramt lige meget (når substitutionselasticiteten er tæt på én), men absolut set er tabet størst for lønmodtagerne (fordi lønkvoten er størst). Renten vil samtidig stige for at kompensere for den højere skat – hvortil givetvis kommer en yderligere risikopræmie i lyset af risikoen for endnu mere konfiskatorisk beskatning.

Det er her værd at notere sig et hovedresultat fra teorien om optimal beskatning om, at kapitalafkast slet ikke bør beskattes (og heller ikke selv om politikerne lægger vægt på at omfordele indkomst). Kapital er opbygget af allerede beskattede midler, og kapitalbeskatning er derfor en ekstra skat på at udskyde sit forbrug og stille indkomsten til rådighed for investeringer, som øger indkomsterne i samfundet generelt. Piketty bevæger sig i den modsatte retning af denne konklusion, og det indebærer et markant velfærdsøkonomisk tab at prioritere aversionen mod formuedannelse så højt.

Rent praktisk vil formueskatter og indkomstskatter af de dimensioner, Piketty foreslår, lede til en markant udvandring af kapital og arbejdskraft. Det er han klar over og anfører da også, at det vil kræve en globalt omfattende skat for at kunne virke. Det er indtil videre – med hans eget ord – utopi. Han advokerer således for at begynde med en europæisk stat (hvor i øvrigt også landenes statsgæld skal puljes).

Spørgsmålet er imidlertid, hvordan en indskrænkning af konkurrencen mellem staterne vil påvirke demokratiet. Historikere har peget på konkurrencen mellem staterne som en væsentlig betingelse for fremkomsten af individuelle og politiske rettigheder i først Vesteuropa. En stærk overstatslig centralisering af den politiske magt og reduktion af den mellemstatslige konkurrence forekommer ikke at være en mindre trussel mod demokratiet end en større formuekvote.

Mere vækst og mindre rent-seeking

For at resumere: Det er muligt, men ikke sikkert, at arveandel og formuekvoten vil stige. Formuekvoten bliver næppe så høj, som Piketty forudser. Og selv om det skulle ske, mangler Piketty at underbygge sin store fortælling om demokratiets tiltagetog. Den er simpelthen ikke overbevisende. Endelig ville der være alvorlige konsekvenser af de drako-

niske, men også utopiske skatteforslag, han peger på som løsning.

Der er dog et sted, hvor de fleste burde kunne mødes. En stor del af de problemer, Piketty forudser, skyldes forventningen om aftagende økonomisk vækst fra arbejdskraftens produktivitet. Øget vækst vil reducere problemerne set fra hans perspektiv, men også være godt, set fra mange andre. Der er – som senest Produktivitetskommissionen har peget på – redskaber i den strukturpolitiske værktøjskasse der kan det. Og bekæmpelse af regulering, der begunstiger bestemte interesser, af selektiv erhvervspolitik, af »crony capitalism« og magtfulde lobbyisters rent-seeking var måske en mere direkte vej til at gå i mod tvivlsomme kapitalinteresser end at bekriige opsparing og værdiskabelse generelt.

Noter

1. For de matematisk interesserede: Piketty opererer med to fundamentale »love«: $\alpha = r\beta$ og $\beta = s/g$, hvor α er kapitalkvoten, β er formuekvoten, r er renten, s er opsparingskvoten og g er en udefra givet vækst i arbejdskraftens produktivitet. Omordnede to love, og det giver: $r = \alpha g/s$ og $\beta = s/g$ (fortsat). Det ses, at renten falder, men formuekvoten øges, hvis s stiger. Egentlig påvirker g også de to størrelser forskelligt, men da Piketty er optaget af, om spændet mellem r og g øges, er dilemmaet ikke så stort for så vidt angår g .
2. Ifølge det centrale scenario vil formuekvoten globalt vokse fra knap 4,5 til 5 i 2030 (samme niveau som i 1910) og til 6,5 i 2100.
3. »Is Piketty's »Second Law of Capitalism« Fundamental?« Workings paper (2014). <http://aida.wss.yale.edu/smith/piketty1.pdf>
4. »On the Long-Run Evolution of Inheritance: France 1820-2050« Working paper. 2010. <http://piketty.pse.ens.fr/files/Piketty2010WP.pdf>
5. Det er naturligt, at kapitalindkomst er mere skævt fordelt over livet end arbejdsindkomst er. Det tager tid at spare op, så derfor vil kapitalindkomsten toppe omkring pensionsalderen. I en befolkning, hvor alle var helt ens, og tjente og sparede præcis det samme over livsforløbet, ville kapitalindkomsterne derfor være uens på et givent tidspunkt, alene fordi folk har forskellig alder.

6. »The Inequality Puzzle«. Democracy no 33 summer 2014. <http://www.democracyjournal.org/33/the-inequality-puzzle.php?page=all>
7. Det må derimod formodes, at valget af hhv. forbrug over livscyklens og arv til efterkommere afhænger af deres samlede indkomst, ikke hvordan den er fordelt på løn og modtaget arv.
8. »The question of what share of output should go to wages and what share to profits – in other words how should the income from production be divided between labor and capital – has always been at the heart of distributional conflict« (2014, p. 39)
9. D. Acemoglu og J. Robinson. »Why Nations Fail« (2012).
10. www.freedomhouse.org/
11. Han foreslår en formueskat på 0,1 pct. af formuen op til €300.000, på 0,5 pct. op til €1 mio., 2 pct. op til €5 mio. og en uspecificeret skærpelse derover. Det bør erindres, at skattesatsen gælder hele formuen og derfor svarer til en væsentlig del af afkastet. Ved f.eks. 4 pct. i rente og 2 pct. inflation er realrenten 2 pct., og 2 pct.-skatten svarer således til at beskatte hele afkastet.

Boganmeldelser

**Mads Leth Felsager Jakobsen
og Peter Bjerre Mortensen (2014)**

*Regelstaten. Væksten i danske love
og bekendtgørelser 1989-2011*

København: Jurist- og Økonomforbundets
Forlag, 178 sider.

Redelig og informativ statskundskab

Staten eller den offentlige sektor har det i moderne demokratier med at vokse, nogle vil sige ud over alle bredder. Det er et klassisk tema i statskundskaben at undersøge årsager til og konsekvenser af statens vækst. Der er både fokus på den del af væksten, som giver sig udslag i stigende offentlige udgifter, og på væksten i statslige regler, som borgere og virksomheder skal rette sig efter. Regelvæksten behøver ikke at indebære store offentlige udgifter, den kan være ganske billig målt i offentlige udgiftskroner, men kan have store herunder økonomiske konsekvenser for det omgivende samfund.

Mens det er relativt lige ud af landevejen at måle væksten i de offentlige udgifter, er det noget mere kompliceret at etablere et validt mål for omfanget af og væksten i de statslige regler. Det er ofte blevet forsøgt, men med større eller mindre held. Mads Leth Felsager Jakobsen og Peter Bjerre Mortensen fra Aarhus Universitets Institut for Statskundskab

har i bogen *Regelstaten: Væksten i danske love og bekendtgørelser 1989-2011* gjort et nyt og i mange henseender vellykket forsøg.

De to forfattere er blevet overrasket over, hvor besværligt det har været, til trods for at forskere og andre i vore dage har adgang til digitaliserede regeldatabaser, som alt andet skulle gøre det lettere.

I Folketingssamlingen 2013-14 blev der fremsat cirka 200 lovforslag, hvoraf langt de fleste blev vedtaget. Det betyder ikke, at lov-mængden er vokset med 200, fordi mange af lovforslagene vedrører ændringer af allerede eksisterende lovgivning. De to forfattere forsøger derfor at lave en nettomåling, hvor de hvert år tæller op, hvor mange gældende love og bekendtgørelser der er. Tidligere analyser har ofte fokuseret på bruttovæksten, men alt andet lige er det mere hensigtsmæssigt at anlægge en nettobetragtning. Det reducerer naturligvis den målte vækst, men den forsvinder ikke. I den undersøgte periode er antallet af love vokset fra ca. 1100 til 1300 og antallet af bekendtgørelser fra ca. 3500 til knap 5000. Det kan man synes er en stor eller lille vækst, men mistanken om, at regelmængden vokser og vokser, bliver bekræftet.

Nu kan en lov eller en bekendtgørelse være

mere eller mindre indgribende og konsekvensrig, så antallet i sig selv er ikke nødvendigvis et fuldt validt mål. Derfor supplerer forfatterne målingen af antallet med en måling af antallet af ord i love og bekendtgørelser. Det viser en markant kraftigere vækst. Det vil sige, der bliver ikke bare flere og flere love og bekendtgørelser, der står også i gennemsnit flere og flere ord i den enkelte lov og bekendtgørelse.

Udviklingen er ikke ens på de enkelte politikområder. På nogle politikområder vokser regelmængden mere kraftigt end andre. Det skyldes tilsyneladende blandt andet, at regler ikke bare avler regler, men at der kan opstå en regelmætning. Hvis et politikområde har en stor regeltæthed, falder væksttempoet tilsyneladende.

Er regelvæksten bureaukratidrevet, eller betyder politik også noget? Undersøgelsen dækker en periode med forskellige regeringer med forskellig partifarve. Undersøgelsen afslører, at politik og partifarve betyder noget. Regelmængden voksede noget hurtigere under Nyrup-regeringen end under den forudgående Schlüter regering og den efterfølgende Fogh-regering. Det er et af bogens mest interessante resultater. Det gør tilsyneladende en forskel, om der er en borgerlig eller en socialdemokratisk regering, selv om det i dagligdagen kan være svært at få øje på.

Men hvordan opstår behovet for eller ønsket om (nye) regler? Er det gedigne samfundsproblemer, hvor der er bred enighed om, at det er et problem, som man forsøger løst ved hjælp af regler? Det ville være en smuk og legitim forklaring, som ville være i overensstemmelse med selv de mest idylliserende lærebøger i samfundsfag. Politik er som bekendt også en kamp om dagsordenen, hvad er et vigtigt problem, der kræver handling?

Bogen undersøger sammenhængen mellem dagsordenen og regelvæksten. Den politiske

dagsorden operationaliseres dels ved at se, hvad der optager pressen, in casu Radioavisen, og ved at se på, hvad der fylder i Folketingets debatter. Der påvises her en sammenhæng. Problemet med den del af analysen er, at selv om der er en sammenhæng, kan man ikke vide noget om retningen på den bagvedliggende årsagssammenhæng. Der kan let argumenteres for, at det er regelvæksten, der sætter dagsordenen, og ikke omvendt. Kapitellet om »Regler som svar på problemer« er i det hele lidt svagt og for idylliserende. Hvis problemer er det, reglerne er svar på? Det er langt fra altid brede samfundsproblemer, men ganske ofte snævre egeninteresser, der via offentlige regler hypper sine egne kartofler, f.eks. ved at begrænse konkurrencen.

Det er derfor, at de fleste bestræbelser på at rydde op i og forenkle regeljungen slår fejl. Selv de mest tåbelige regler er ofte til gavn for snævre interesser, som er meget motiverede for, og derfor ofte har held med politisk at få blokeret for regelforenklinger. Eksemplerne er legio. Apotekemonopolet og den stramme regulering af detailhandlen er nok kun til gavn for apotekerne og nogle få købmænd, alligevel er det svært at få ændret reglerne.

Bogen bringer et andet interessant resultat. I modsætning til megen snak, dominerer EU ikke det danske regelværk og regeludstedelse. Der er mange EU-regler eller regler, der udspringer fra EU. Men det er typisk på relativt snævre områder, mens mange politiktunge områder er temmelig EU-fri. Så det med, at Folketinget er reduceret til et sogneråd, og alt det vigtige foregår i EU's institutioner, er en myte.

Bogen undersøger også på udvalgte områder, om nye styringsformer i det offentlige, som bl.a. har til formål at reducere bureaukratiet, reducerer regelmængden. Det er ikke tilfældet, snarere tværtimod.

Bogen har mange fortjenester. Den er baseret på et solidt empirisk arbejde, som er mere solidt end de fleste arbejder inden for genre. Resultaterne giver os et meget mere fast grundlag at stå på og bidrager i en række henseender til at aflive myter om regler og deres vækst. Bortset fra soliditeten er der hverken det stor teoretiske eller metodiske »svung« over den.

Det er i princippet upassende at kritisere en bog for det, den ikke beskæftiger sig med. Så det vil jeg ikke gøre, men pege på, at det næste vigtige skridt inden for »regelforskningen« vil være at undersøge, hvilke effekter og konsekvenser de mange regler har ude i samfundet for borgere og virksomheder. Er der tale om ren symbolpolitik uden særlige konsekvenser for den virkelige verden, eller har reglerne tunge aftryk med hensyn til adfærd og økonomiske konsekvenser? Svaret varierer formentlig meget fra lov til lov og fra bekendtgørelse til bekendtgørelse. I sidste ende må svaret på om de mange regler er af det gode eller det onde afhænge af deres konsekvenser. Megen politik foregår formentlig i blinde. Intentionerne kan være gode nok, men svarer konsekvenserne til de gode intentioner?

Bogen er anbefalelsesværdig, og til trods for kritikken vedrørende det manglende »svung« så skal denne anmelder være den sidste til at kaste vrang på solid empirisk forskning, der kaster faktisk lys over et vigtigt område. Det er langt at foretrække for luftige spekulationer, hvor grundlaget er placeret i den blå luft, uanset hvor meget »svung« der er over spekulationerne.

Ole P. Kristensen
Dr.scient.pol.
Bestyrelsesformand

Ove K. Pedersen (2014)

Markedsstaten

København: Hans Reitzels Forlag,
423 sider, 300 kr.

I en markedsstat er der tre adskilte, men alligevel samhørende handlingsarenaer: en politisk, en økonomisk og en privat. Markedsstaten spejler samtidig et episteme (en »civilisation«), dvs. en almen forståelse af hvad det betyder at handle frit og rationelt på en samfundsmæssig gyldig måde. En sådan stat opstår, når der defineres en virkelighed, udpeges et subjekt og arbejdet muliggør, at materielle og immaterielle objekter kan tilegnes og afhændes i et marked.

Det er disse forudsætningers fremkomst, herunder den særlige måde hvorpå de fremtræder i Danmark, der analyseres i Ove K. Pedersens (OKP) nye bog *Markedsstaten*. Mens han i *Konkurrencestaten* søgte en samtidsdiagnose, der byggede på fem »stille præmisser« for en forandring fra velfærds- til konkurrencestat, leder han i *Markedsstaten* efter grundlaget for de »stille præmisser« og finder dem indlejret i en fælles viden om, hvad der er stat, marked og individ. Det er dette episteme, som afdækkes i *Markedsstatens* arkæologi, i form af fælles forventninger til den enkelte, til arbejdskraften, til andre end den enkelte selv og til staten. Den arkæologiske undersøgelse bestemmer den meningsramme, der efter OKP's opfattelse er forudsætning for at identificere forandringer.

Heri ligger, at markedsstatens arkæologi er en forudsætning for at beskrive den danske vej til – ja, overhovedet at fortolke noget som – velfærdsstat og konkurrencestat. Uden markedsstatens arkæologi kan dens historie og forandring ikke beskrives. Kun når markedsstatens udvikling forstås som historien om staten, og staten antager skikkelse af en verdensanskuelse og et vidensrum – et episteme – er det muligt at identificere og initiere forandring. Uden arkæologien kan der ikke,

anføres det, formuleres en diagnose, som det sker i *Konkurrencestaten*.

Det turde dog være en påstand! Mange har på et ganske andet grundlag end OKP's forholdt sig diagnostisk til udviklingen fra socialhjælpsstatens udvikling til en socialsikringsstat og dennes overgang til velfærdstat fulgt af legitimitetskriser og ændringsprocesser. Der kan faktisk godt skrives historie uden Foucault.

OKP noterer, at udgivelsen af *Konkurrencestaten* gav anledning til den kritik, at udviklingen fra velfærds- til konkurrencestat fremtrådte som en nødvendighed. Og han aner, at hans beskrivelse af forvandlingen fra enevælde til markedsstat måske også vil blive læst som en determineret udvikling. Jeg er overbevist om, at hans anelse slår til.

Determinismetanken skyldes selvsagt, at hans »livsprojekt«, som han selv kalder det, er indskrevet i en fransk, abstrakt tradition og dens møde med en amerikansk inspireret pragmatisme. Det er både bogens styrke og dens svaghed. Styrke, fordi den er båret af konsistens og stringens, hvis man deler dens fundamentale præmisser. Svaghed, fordi den i passager er præget af en begrebsmæssig verbalgymnastik, der egentlig synes unødvendig for at nå konklusionerne, og fordi den totalt negligerer de levende aktører i form af bevægelser, partier og ildsjæle. Strukturer kan være meget godt, men de fyldes nu ud af aktørerne. Aktørperspektivet kan være meget godt, men det udspilles nu indenfor et sæt af strukturer.

»Livsprojektet« betyder samtidig en arbejdsform, der kun i ringe grad bygger på primærkilder. Det fører igen til fravær af det meget konkrete og det nærmere specificerede. Vi forbliver i for høj grad på abstraktionernes overdrev.

Denne bemærkning skal dog tages med et

gran salt, fordi OKP i sin afsluttende diskussion af forholdet mellem statsform og stat taler om, at der mellem »mulighedernes rum« og »de faktiske handlinger« er distance. Det rejser spørgsmål om, hvordan distancen minimeres ved magtudøvelse eller øges ved modstand, hvordan den enkelte udøver sine muligheder, og hvordan distancen betinger nødvendige valg. Det er spændende spørgsmål, der må formodes at finde svar i endnu en bog om begrebet »stat«.

Bogens kernebegreb er arbejdsfriheden, frigørelsen fra tvang og indførelse af kontraktvilkår, frigørelsen af den enkelte til at forsørge sig selv. Derfor bliver markedsstatens arkæologi studiet af, hvordan arbejderen, arbejdsmarkedet og arbejdsfriheden sættes på begreb, idet det gang på gang understreges, at arbejdsfriheden aldrig finder eksplicit, positivt udtryk, men altid er underlagt magtens definition på fællesskab. Vel fremtræder det arbejdende individ i markedsstaten som frit, men friheden er aldrig absolut, men begrænset, kvalificeret og indrammet – en delegeret frihed.

Kapitlerne 2-6 afdækker arbejdspligtens vedvarende fremme og de begrænsninger på arbejdsfriheden, der spejler en inkonsistens mellem de to begreber. I denne analyse afdækkes det, hvordan et ideal om »arbejde« og om retten til egen arbejdskraft gradvis udvikles og udbredes,

Disse kapitler er hård læsning, fordi de i vid udstrækning ligner noter til mangfoldige kilder (faghistorikeres og retsdogmatikeres bidrag) uden en klar strukturering. Sammen skal de afdække, hvordan der over en meget lang periode etableres et sæt af normer, rettigheder og institutioner, der slutteligt fører til dannelse af det såkaldte »normalsubjekt«, dvs. et myndigt retssubjekt med rådighed over formue og ejendom, civilstand, bevægelsesfrihed og arbejdskraft. Dette »normalsubjekt«, der spejler »almengørelsen« af

den individuelle frihed til at råde over egen arbejdskraft, kan frit indgå kontraktmæssige relationer med andre normalsubjekter om ægteskabs indgåelse, køb og afhændelse af ejendom, udleje af arbejdskraft osv. uden at være underkastet en gammel tids privilegier. Ikke mindst for arbejdskraftens vedkommende udvikles der hermed et ideal, der i sig bærer muligheden for samfundsforandring.

Når individet er konstitueret som institution og udstyret med en økonomisk interesse, er økonomi adskilt fra politik, og sondringen mellem stat, marked og individ er institutionaliseret som udtryk for skellet mellem politiske, økonomiske og civile handlinger.

I sin analyse af den særlige danske vej til markedsstaten sammenfatter OKP idealet, dvs. noget, der allerede er og derfor ikke udgør en utopi, men hvis fortid kan afdækkes fra dets nutid, i fem punkter (den danske markedsstats logos):

- a. Den individuelle arbejdskontrakt normeres ved kollektiv overenskomst.
- b. Den enkelte opnår arbejdsfrihed, fordi septemberforliget normerer friheden til at sælge sin arbejdskraft eller lade være.
- c. Arbejdsforholdet liberaliseres ikke på samme måde som næringsfriheden, men er underlagt medlemsorganisationen.
- d. Den økonomiske interesse bestemmes ved statslig delegation for dernæst at blive bestemt ved kollektiv aftale. Det betyder, at den individuelle arbejdsinteresse er indrammet af hhv. en statslig og en kollektiv fællesinteresse.
- e. Ved delegation af et fagligt reservat, hvor organisationerne er tildelt et frirum for indgåelse af bindende aftaler, stabilisering af normer og diskursivering af forestillinger, adskilles friheden til at sælge sin arbejdskraft eller lade være fra lovgivningens fastholdelse af en tvetydig arbejdspligt som forudsætning for en skelnen mellem arbejdsduelige og ikke

arbejdsduelige. Den efterfølges af en fordring om underkastelse under loven, hvis der oppebæres offentlig understøttelse.

Det er givetvis korrekt at tale om en særlig dansk vej til og en særlig dansk variant af markedsstaten, men et komparativt perspektiv kunne have styrket argumentationen.

I sammenhængen spiller den gældende grundlovs § 75 en afgørende rolle i OKP's argumentation. 1849-grundlovens § 89 lød: »Den, som ikke selv kan ernære sig eller Sine, og hvis Forsørgelse ikke paaligger nogen Anden, er berettiget til at erholde Hjælp af det Offentlige, dog mod at underkaste sig de Forpligtelser, som Lovene herom paabyde.« Det giver OKP anledning til to observationer. For det første, at retten til at råde over egen arbejdskraft ikke fandt samme grundlovmæssige sikring som retten til fri næring, og, for det andet, at der fremdeles er tale om, at »de afhængige« skal stille deres arbejdskraft til rådighed for staten. Det er – sammen med indholdet af septemberforliget – det, der begrunder OKP's tidligt formulerede grundsynspunkt, at »arbejdsfriheden blev til – ikke som en positivt nedfældet frihedsret, men som en kombination af frihed fra tvang, frihed til underordnelse under en arbejdsgiver og pligt til at underkaste sig loven, og at arbejdet altid – og ikke bare fra Grundloven 1849 – har været en pligt, før det har været en ret«.

Den nuværende grundlovs § 75 fastslår i sit første stykke, at det til fremme af almenvellet bør tilstræbes, at enhver arbejdsduelig borger har mulighed for at arbejde på vilkår, der betrykker hans tilværelse, mens det andet stykke fastslår, at den, der ikke selv kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, er berettiget til hjælp af det offentlige, dog mod at underkaste sig de forpligtelser, som loven herom påbyder.

OKP anfører, at arbejdsfriheden herved er

indhegnet til kun at gælde i forholdet mellem overenskomstparterne, men ikke nødvendigvis i forholdet mellem stat og borger, idet der er formuleret det formål for almenvellet, at enhver arbejdsduelig borger skal have vilkår til at sikre sin egen tilværelse, mens lovgivningsmagten afgør, hvilke vilkår der skal sikre almenvellet, og hvad der adskiller den arbejdsduelige fra den ikke arbejdsduelige borger.

Her savner jeg en mere grundig diskussion bl.a. under inddragelse af forfatningskommissionens arbejde og de derefter følgende drøftelser.

Det første stykke blev indsat ved grundloven af 1953. Forfatningskommissionen fandt det under henvisning til flere nye forfatninger og menneskerettighedserklæringen af 1948 naturligt også i den danske grundlov at fastslå »samfundets interesse i at skabe rimelige arbejdsmuligheder for den enkelte« ... »i forhold til hans erhvervsevne«, mens stykke 2's indhold går tilbage til grundloven af 1849. Et enkelt medlem af kommissionen, Aksel Larsen, ønskede en direkte overførelse fra menneskerettighedserklæringens § 23 stk. 1: »Enhver har ret til arbejde, til frit valg af beskæftigelse, til retfærdige og gunstige arbejdsvilkår og til beskyttelse mod arbejdsløshed.«

En sådan mere bindende formulering nød ikke tilslutning. Om man som OKP kan slutte, at arbejdsfriheden er indlejret i et fællesskabsformål, føler jeg mig ikke overbevist om. Der er i min læsning alene tale om en hensigtserklæring uden egentlige retsvirkninger. Det er først og fremmest en appel til Folketinget om, at almenvellet fordrer en hensyntagen til beskæftigelsen, når der føres økonomisk politik – uden at man – af gode og pragmatiske grunde – har turdet give den enkelte en egentlig ret til arbejde.

Stk. 2 skal ses i sin historiske kontekst. Den

henviser dels til gældende, gensidige forsørgerpligter, dels til de vilkår, som i 1849 og i mildnet form i 1953 gjorde sig gældende i hhv. fattiglov/forsorgslov og efter 1891 i lovgivningen om aldersunderstøttelse/aldersrente. Selv om bestemmelsen rummer en social rettighed for individet og er placeret i grundloven sideordnet med andre individuelle rettigheder, er den traditionelt blevet opfattet som et direktiv til staten om eksistens af et forsørgelsesvæsen. Stk. 2 har sikret, at der var overensstemmelse mellem retsvirkninger og værdighedsbestemmelser på den ene side og grundloven på den anden. Disse bestemmelser faldt i overensstemmelse med det politiske flertals arbejde for arbejdskraftens »dekommodificering« og modvilje mod stigmatiserende bestemmelser væk omkring 1960. Overvejelser om stk. 2's rækkevidde er dog med pligt og ret-ideologiens indtog atter dukket op på dagsordenen. Det ligger lige for at antage, at den med konkurrencestaten opståede diskussion af balancen mellem pligt og ret, har spillet en rolle i arbejdet med *Markedsstaten*, uden at det dog eksplicit fremgår af bogen.

Lad dette være en antydning af, at det ville have været ønskeligt med en nærmere diskussion om »lovgivningens fastholdelse af en tvetydig arbejdspligt som forudsætning for en skelnen mellem arbejdsduelige og ikke arbejdsduelige«.

Septemberforliget fremtræder mindre tvetydigt, når det i forliget direkte lyder, at »der ikke under nogen Omstændighed fra nogen som helst Organisations Side lægges Hindringer i Vejen for nogen som helst Arbejder for at udnytte sin naturlige Ret til at udføre saa meget og saa godt Arbejde, som hans Evner og Uddannelse tillader ham«. Det er, når OKP i øvrigt hævder, at det arbejdende individ som retsbegreb kun har 100 år på bagen, tankevækkende, at der her tales om arbejderens »naturlige ret«.

Knapt var idealet om det individuelle normal-subjekt retsdogmatisk formuleret, før idealet om det kollektive vandt frem. Det sker selv-sagt med septemberforliget, der nedtoner de gamle begrænsninger på arbejdsfriheden og liberaliserer arbejdet uden at gøre arbejdsfriheden til en absolut ret. Som indledning til en bevægelse fra ideal til norm og fra norm til ret indvarsler forliget den kollektive vej til økonomisk liberalisme og dannelse af organisationer og en stat opdelt i institutionelt afgrænsede felter med hver sin funktion, men samtidig en særlig stat, fordi arbejdet ikke bliver en frihedsret, men, siger OKP, tillægges et fællesskabsformål. »Markedsstaten bliver [derfor] et kompleks af strukturelt differentierede funktioner omkring en forståelse af individet og fællesskabet« – et udsagn jeg gerne havde set mere indgående udfoldet, ikke i en abstrakt form, men in concreto.

Samlet er bogen et bidrag til forståelsen af »den danske model«, men hvor meget nyt den bringer i så henseende, sætter jeg et spørgsmålstejn ved. Det er bestemt ikke uden interesse at se, hvor langt en Foucault-inspireret arkæologi kan bære, og den bærer et pænt stykke, men bringer den i forhold til den ganske store litteratur om »den danske model« afgørende nyt?

Jørn-Henrik Petersen
Professor, dr.phil. & lic.oecon
Center for Velfærdsstatsforskning
Syddansk Universitet
jhp@sam.sdu.dk

**Jørgen Grønnegård Christensen
og Torben Beck Jørgensen, red. (2014)**
Embedsmandens verden af i går
København: DJØF Forlag, 260 sider, 325 kr.

De to tidligere professorer i offentlig forvaltning på henholdsvis Aarhus Universitet og Københavns Universitet, Jørgen Grønnegård

Christensen og Torben Beck Jørgensen, har sammen redigeret en bog med bidrag af tidligere topembedsmænd om deres liv som netop embedsmænd.

Der er bidrag fra alle dele af forvaltningsverdenen – fra kommunerne over folkekirken og forsvaret og til centraladministrationen, hvor flest bidrag kommer fra. Alle er naturligvis velskrivende, men der er megen forskel mellem bidragene. Visse er måske endda lige lovligt fyldt med anekdoter og mindeværdige historier, som naturligvis hermed er bevaret på skrift til eftertiden.

Jeg synes, at de bidrag, som fungerer bedst, er dem, hvor der er noget principielt på spil, dvs., hvor bestemte perspektiver diskuteres i lyset af erfaringen. Det gør sig bl.a. gældende for bidragene af Hans Würtzen, Marius Ibsen og Jørgen Grønnegård Christensen. Spørgsmål om loyalitet, offentlig styring, forholdet mellem generalister og specialister, embedsmændenes eventuelle selvinteressebevaretagelse og relationen mellem politikere og embedsværk er i disse kapitler de knager, som de pågældende bidrag er hængt op på.

Det betyder ikke, at alle kapitler ikke er interessant og underfundig læsning. Jeg læste bogen hurtigt, inspireret og med et lille smil på læben. Alle, der har interesse for dansk forvaltning, anbefales at gøre det samme.

Tonen i bidragene er som regel venlig og overbærende – selv over for kolleger og andre, der ikke løftede, som de burde. Enkelte gange svinges krabasken, som når Jørgen Lotz om udviklingen i dødeligheden og dens årsager hævder, at den udvikling kommenterede professor Jørgen Goul Andersen løbende og »på stort set usagligt grundlag bebrejdede regeringen for den korte levetid i Danmark« (side 89). Eller når Michael Hesselholt Clemesen forklarer om stabskurserne i forsvaret, hvordan »personelforvalterne (gjorde) klart, at alle kursister skulle bestå. Argumentet var,

at selv de mindst egnede og svagest motiverede ville få noget ud af undervisningen« (side 148-149).

Næsten alle bidragsyderne i bogen betoner, hvor afgørende en betydning netværk spiller for karrieren i dansk forvaltning. Det medfører til tider ret tilfældige jobskift og forfremmelser. Det kunne have været spændende, hvis også dette fænomen var blevet udsat for en selvreflektion blandt forfatterne. Hvad er fordele og ulemper ved at have en dansk forvaltning, hvor netværk er så betydningsfulde? Går det ud over kompetencen? Hvorfor er netværk måske af større betydning i

dansk forvaltning end i de lande, som vi normalt sammenligner os med, og hvorfor er balancen mellem netværk og formelle kompetencer måske anderledes i disse lande end i Danmark?

Men sidstnævnte kunne være et nyt projekt for de to idérige initiativtagere og redaktører af denne bog. Jeg håber i hvert fald, at de tager fat på flere tidligere embedsmænd og får dem til at øse af deres erfaringer.

Peter Nedergaard
Professor i statskundskab
Københavns Universitet

Abstracts

From Feminism to Favoritism? Gender Representation in University Research

Hans Bonde, Professor,
Institut for Idræt og Ernæring, Idræt,
politik og velfærd,
Københavns Universitet

It would be of immense benefit to society if the enormous sums invested in raising educational standards for women provided greater outputs in terms of research. In Scandinavian countries today programmes in mentoring, research leadership and networking are offered specifically for women. However, over the last twenty years increasingly radical support mechanisms have been introduced to ensure that women are exempt from male competition.

The relatively low numbers of women among the higher levels of Danish research (16 per cent of professors are women) are attributed, in this article, to the opportunities that the Scandinavian welfare model creates for long periods of maternity leave and reduced working hours, which are compatible with the wish among many Danish women for close ties with children and family.

Programmes for increasing the numbers of women are supported to a great extent from above by top male leaders, regardless of whether those men are high-ranking figures in universities or research funding agencies. This suggests a paternalistic tendency on the part of the male-dominated leadership that seeks to protect women from especially younger male competition. Such favouritism can thus be interpreted as being based on prejudice about female weakness and about women's insufficient ability to make independent decisions, which contrary to intentions works against any empowerment of women.

This favouritism is here analysed in the light of John Rawls's *A Theory of Justice* and Adam B. Seligman's theory of »trust«. This analysis demonstrates that the Danish mechanisms of favouritism that are supposed to help women increase their collective representation cannot be philosophically justified not least because discrimination against women cannot be claimed to exist within Danish research.

The Treaty of Lisbon: The role of European Union in the United Nations

Carsten Staur, ambassadør,
Danmarks Faste Repræsentant ved FN
i Genève

The article reviews the effect of the Lisbon Treaty and of the establishment of the European External Action Service (EEAS) on the role of the European Union in the UN. In 2011, and not without difficulties, the EU obtained an enhanced observer status in the General Assembly, which turned it into a real player, with the EU-Delegation replacing the EU-Presidencies. Getting 28 Member States to agree on the line to take, however, often makes it difficult for the EU to fully use this newfound strength. In the Security Council, where Britain and France are permanent members, EU's role in decision-making remains limited, but the Union plays an increasingly important role in the implementation of Security Council decisions. In the Human Rights Council the need to build bridges between different groupings often leads to a low EU profile. For Denmark, the Lisbon Treaty and the strengthening of EU cooperation in the UN has been a plus.

Politically appointed civil servants, trust and corruption. An empirical investigation of the OECD countries

Lasse Aaskoven,
Fuldmægtig i Skatteministeriet

The extent to which civil servants should be appointed by politicians continues to be the subject of public debate. However can the degree of political influence in staffing the public service influence the level of corruption even in wealthy democracies? On the basis of a simple theoretical model, this paper argues that political systems with a higher level of political appointed civil servants should experience more corruption. The argument is tested empirically on 33 OECD-countries. The results show a statistical significant and substantial association between the degree to which civil servants are political appointed and corruption. This relationship is robust controlling for generalized trust, found to influence corruption in general and a potential driver of more meritocratic civil service systems.