

Artikler uden fælles tema

Mette Marie Stæhr Harder

Færøske og grønlandske mandater i Folketinget

Kristina Jessen Hansen

Følelser i politik: en ny tilgang til at forstå politisk adfærd

Alexander Niels-Jacob Hviid

Det arktiske vindue – et kig til Grønlands udenrigspolitik

Lene Tolstrup Christensen

Markedsstyring indenfor statens mure: statsgarantimodellen som en markedsbaseret styringsform i dansk transportinfrastruktur

Troels Fage Hedegaard

Danskernes holdninger til klimaskatter på flyrejser og oksekød

Anmeldelse

Redaktion:

Interne redaktører: Lasse Lindekilde og Sune Welling Hansen
Christoffer Green-Pedersen, André Ken Jacobsen, Anne Mette Kjeldsen,
Lasse Laustsen, Tore Vincents Olsen, Niels Opstrup, Rasmus Brun Pedersen,
Arjen van Dalen

Redaktionskomité:

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

© *politica*

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

Redaktionen sluttet den 24. januar 2022

Tilmelding til nyhedsbrev: www.politica.dk
E-mail: politica@ps.au.dk

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

Se www.politica.dk for kontaktoplysninger og skrivevejledning.

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

Tidsskriftet *Politica*
c/o Institut for Statskundskab
Bartholins Allé 7, 8000 Aarhus C

Indhold

- 5 *Mette Marie Støhr Harder*
Færøske og grønlandske mandater i Folketinget
- 23 *Kristina Jessen Hansen*
Følelser i politik: en ny tilgang til at forstå politisk adfærd
- 44 *Alexander Niels-Jacob Hviid*
Det arktiske vindue – et kig til Grønlands udenrigspolitik
- 64 *Lene Tolstrup Christensen*
Markedsstyring indenfor statens mure: statsgarantimodellen som en markedsbaseret styringsform i dansk transportinfrastruktur
- 85 *Troels Fage Hedegaard*
Danskernes holdninger til klimaskatter på flyrejser og oksekød
- 100 Abstracts
- 103 Om forfatterne

Anmeldelse

- 104 Mike Savage, *The Return of Inequality: Social Change and the Weight of the Past*. Harvard University Press, 2021 (anmeldt af Kasper Arabi).

Mette Marie Stæhr Harder

Nordatlantiske mandater i Folketinget

Rigsfællesskabet står højt på agendaen i disse år, men selvom Folketinget må siges at være en central arena for fællesskabets historiske og nutidige udfoldelse, ved vi kun meget lidt om de nordatlantiske mandatets deltagelse i folketingsarbejdet. Særligt ved vi næsten intet om forskellen på grønlandske og færøske medlemmers deltagelse: Deltager de på samme vis, eller er der væsentlige forskelle? I perioden 1953 til i dag har både medlemmer fra Færøerne og Grønland beskæftiget sig mest med nationale forhold, ligesom de har forholdt sig ens i spørgsmål om parlamentariske flertalsdannelser, men der er væsentlige forskelle. Blandt andet deltager de grønlandske medlemmer dobbelt så meget i en række parlamentariske aktiviteter, ligesom de holder langt mindre orlov.

Nøgleord: Folketinget, Færøerne, Grønland, rigsfællesskabet, parlamentarisk arbejde

I de seneste årtier har de nordatlantiske folketingsmandatets rolle i Folketinget med jævne mellemrum været debatteret i medierne (se fx Clement, 2017; Frederiksen, French og Quist, 2008; Joensen, 2019). Debatten er i særlig grad opstået i forbindelse med situationer, hvor det har været sandsynligt, at mandatet kunne afgøre det parlamentariske flertal. Ikke mindst gik bølgerne højt i januar 2008, hvor det en overgang så ud til, at der ved hjælp af de nordatlantiske mandater kunne dannes et flertal udenom den borgerlige regering i en sag om asylfamiliers mulighed for at flytte udenfor asylcentre. Igen og igen har Folketinget på denne måde dannet ramme for den politiske diskussion om rigsdelenes indbyrdes roller, og vi kan således fastslå, at det danske parlament – ikke overraskende – har været arena for såkaldte *sovereignty games*, i hvilke landes suverænitet er til direkte og indirekte forhandling (Adler-Nissen og Gad, 2014). Det kan endog hævdes at Folketinget, som den arena hvor befolkningen fra alle rigsdeler sender formelt lige repræsentanter, udgør en særlig legitim scene for denne ”rigsfællesskabsforhandling”, som foregår ved sproglige udsagn og parlamentariske handlinger. På trods af at Folketinget har dannet scene for denne forhandling de seneste godt og vel 70 år, ved vi kun meget lidt om, hvordan repræsentanterne fra Grønland og Færøerne agerer i Folketinget.

I et komparativt perspektiv kan de nordatlantiske mandatets parlamentariske handlinger i Folketinget betragtes fra flere vinkler. Dels kan de ses som eksempel på, hvordan periferiområder repræsenteres i deres metropol, dels kan

de grønlandske medlemmers handlinger betragtes som et eksempel på, hvordan et urfolk repræsenteres i et nationalt parlament samt et eksempel på repræsentation i en postkolonial kontekst. Omend både forhold mellem periferi og metropol, første og anden nations¹ folk samt postkolonialisme er godt belyst, har den måde, hvorpå disse relationer udspilles i nationale parlamenter, endnu ikke været genstand for meget politologisk analyse i den internationale forskning. Den begrænsede forskningsmæssige interesse for den nordatlantiske repræsentation i Folketinget er således ikke enestående. I den internationale forskning er spørgsmålet om urfolks repræsentation i nationale parlamenter den af de vinkler, der har fået mest interesse. Særligt har forskere beskæftiget sig med dette spørgsmål i en australsk, newzealandsk og canadisk kontekst, hvorimod parlamentarisk repræsentation af nordiske urfolk især er blevet studeret i en mere lokal optik (Berg og Saglie, 2015; White, 2016; Xanthaki og O’Sullivan, 2009). For så vidt angår periferiers repræsentation i metropoler, kan Karapetians analyse af de franske og hollandske periferiers forskellige repræsentation i deres metropoler samt Harmers analyse af parlamentariske diskurser om britiske oversøiske territorier fremhæves (Harmer, 2018; Karapetian, 2020).

Med sit fokus på den nordatlantiske repræsentation i Folketinget udgør artiklen her et første systematisk forsøg på at afdække et empirisk hul i rigsfællesskabets historie. Artiklen undersøger forskningsspørgsmålet: *Hvordan har de færøske og grønlandske folketingsmedlemmer deltaget i det parlamentariske arbejde i perioden 1953 til i dag?* Dette spørgsmål besvares ud fra tre analysespørgsmål:

- I hvor høj grad deltager de færøske og grønlandske medlemmer i det parlamentariske arbejde?
- I hvilke sagsområder engagerer de færøske og grønlandske medlemmer sig i særligt?
- Er de færøske og grønlandske medlemmer indgået i danske partier og regeringsdannelse?

Artiklen indledes med en gennemgang af den nuværende litteratur om de nordatlantiske mandatets virke i Folketinget. Herefter følger en redegørelse af det historiske og juridiske forhold mellem Danmark og Færøerne og Danmark og Grønland, med fokus på Folketingets rolle heri. Efter dette afsnit fremlægges analysens metode, operationaliseringer og data. Dernæst følger tre analyseafsnit, der hver især svarer på et af de tre analysespørgsmål. Endelig opsummeres analysens vigtigste konklusioner.

De nordatlantiske mandater i litteraturen

I den politologiske litteratur er særligt de nordatlantiske mandaters intervention i forbindelse med regeringsdannelser udførligt beskrevet (Skjæveland, 2003). Ifølge Skjæveland, der undersøger perioden 1953-1998, har den generelle opfattelse af disse mandater været, at de ikke blander sig i (syd)dansk politik, omend der samtidig hersker en opfattelse af, at de i stigende grad er blevet involveret heri (Skjæveland, 2003: 114-115; Michelsen, 1979: 55). Skjævelands undersøgelse viser således, at de nordatlantiske medlemmer er blevet involveret i regeringsdannelser hver eneste gang, dette var bare en smule nødvendigt. Særligt vigtige var de i 1971 og 1998 (Skjæveland, 2003: 122).

De færøske medlemmers parlamentariske aktiviteter er undersøgt af Bentsen for perioden 1948-1984. Undersøgelsen viser – i tråd med Skjævelands opsummering samt en publikation, som den Nordatlantiske gruppe udgav i 2007 (Helms, 2007: 10-11) – at de færøske medlemmer hovedsageligt har beskæftiget sig med sager, der specifikt angik Færøerne (Bentsen, 1988: 56-57). En vigtig undtagelse er dog Johan Nielsen, Javnaðarflokkurin (JF), der ved flere lejligheder var Socialdemokratiets kirke- og grønlandsordfører (Bentsen, 1988: 57). Hvad angår de grønlandske mandaters parlamentariske aktiviteter, findes tilsyneladende ingen samlede og systematiske analyser. I stedet giver en række biografier om tidligere medlemmer (Qvist, 2017; Qvist og Schultz-Lorentzen, 2019) indirekte information om disse medlemmers ageren i Folketinget, ligesom rapporter, som de nordatlantiske folketingsmedlemmer selv har skrevet, bidrager med viden herom (fx Helms, 2007). Yderligere findes mere snævert skårne analyser såsom Meyles (2016) analyse af danske og grønlandske medlemmers italesættelser i debatter om uranudvinding, ligesom flere analyser af de grønlandske partiers udvikling har berørt den måde, hvorpå partierne har ageret på Christiansborg (Ackrén, 2015). Således ved vi, at det grønlandske Siumut (SIU) indtil 1984 samarbejdede med Socialistisk Folkeparti, mens Atassut (AT) samarbejdede med Socialdemokratiet. Efter 1984 rykkede partierne imidlertid til højre, hvorefter SIU samarbejdede med Socialdemokratiet og AT med Venstre (Skjæveland, 2003: 120).

For så vidt angår de nordatlantiske mandaters profiler er også kun de færøske medlemmers profiler tidligere beskrevet. Således har Bentsen (1988) undersøgt profilerne for de medlemmer, der er valgt i perioden 1948-1984, mens Holm Johannesen (2016) har analyseret dette for perioden 1987-2015. Begge analyser konkluderer, at de færøske folketingsmedlemmer overordnet set er etablerede politikere med stor erfaring fra færøsk toppolitik, samt at mange af dem har været medlemmer af Lagtinget og Folketinget samtidig (Bentsen, 1988: 34; Holm Johannesen 2016: 10).

Færøerne, Grønland og Folketinget

Efter i praksis at have været afskåret fra Danmark under anden verdenskrig fik Færøerne formelt hjemmestyre med territorial autonomi i 1948 (Ackrén, 2015: 90). Ved denne lejlighed blev politiske sagsområder delt i færøske særområder, som Færøerne kan hjemtage, hvis Færøerne eller Danmark ønsker det, og fællesområder, som kun kan hjemtages ved fælles enighed (Hovgaard og Ackrén, 2017: 70-71). I 2005 blev hjemmestyreloven udvidet med overtagelsesloven, og i dag kan Færøerne overtage alle områder på nær statsforfatningen, statsborgerskab, højesteret, udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik samt valuta- og pengepolitik. For så vidt angår udenrigspolitiske sammenhænge, er bestemmelserne for, hvorledes Færøerne og Danmark kan og skal agere, nærmere beskrevet i fuldmagtsloven fra 2005 (Statsministeriet, 2005b) samt Famjin-erklæringen (Møller og Eidesgaard, 2005). I dag har Færøerne overtaget langt størstedelen af de mulige sagsområder på nær retsvæsenet, politiet, kriminalforsorgen, udlændingeområdet og grænsekontrollen samt områderne vedrørende den finansielle sektor og luftfartsområdet (Statsministeriet, 2020).

I 1953 gik Grønland fra at være en dansk koloni til et dansk amt, men først i 1979 fik man med hjemmestyreloven en ordning, der lignede den, Færøerne havde fået 31 år tidligere (Ackrén, 2015: 90). Allerede i 1980 hjemtog Grønland områder som kultur, sociale forhold, folkeskolen, kirke samt dele af fiskeriet, og i løbet af 80'erne og starten af 90'erne hjemtog man derudover vigtige dele af erhvervsområdet (1985), boligområdet (1987), miljøområdet (1989) samt sundhedsområdet (1992) (Statsministeriet, 2010).

I 2009 afløste selvstyreloven den grønlandske hjemmestyrelov. Loven giver Grønland mulighed for at hjemtage en række yderligere politikområder dog med undtagelse af de områder, som også er undtaget for hjemtagelse i den færøske overtagelseslov. Desuden fastlåser selvstyreloven det årlige danske bidrag til Grønland til 3,4 mia. kr. (bidraget reguleres dog ved en årlig inflationsregulering), ligesom den foreskriver den procedure, der vil træde i kraft, hvis Grønland skulle ønske yderligere selvstændighed (Folketinget, 2009). Efter vedtagelsen af selvstyreloven har Grønland hjemtaget råstofområdet samt arbejdsmiljø for offshorearbejde i 2010 (Statsministeriet, 2010). På det udenrigspolitiske område er Grønlands mulighed for at agere i udenrigspolitiske anliggender og Danmarks inddragelse af Grønland i udenrigspolitiske spørgsmål bestemt i henholdsvis fuldmagtsordningen (Statsministeriet, 2005a) og Itilleq-erklæringen (Møller og Enoksen, 2003), der nu begge er inkorporeret i selvstyreloven.

Historisk set har Færøernes og Grønlands tilstedeværelse i Folketinget været meget forskellig, idet færingerne har været repræsenteret med formelt ligestillede medlemmer af det danske parlament siden 1851, mens Grønland først blev

repræsenteret fra 1953. Derimod er de formelle relationer i lovgivningsanliggender mellem Folketinget, de færøske og grønlandske parlamenter og den færøske og grønlandske regering næsten identiske, hvorfor de her kun beskrives detaljeret for Grønlands vedkommende: Danske regeringsforslag, der angår sagsområder, som ikke er hjemtaget, skal inden fremsættelsen for Folketinget sendes til Grønlands Selvstyre til udtalelse. Når dette er sket, fremsættes forslaget som forslag til Inatsisartutbeslutning af Naalakkersuisut (Bureau for Inatsisartut, 2018: § 13). Såfremt forslaget udelukkende skal gælde for Grønland, eller det har særlig betydning for Grønland, afventer den danske regering Det grønlandske Selvstyres udtalelse, før den fremsætter forslaget for Folketinget (Folketinget, 2009: § 17, stk. 1-3). En lignende procedure for det formelle lovgivningssamarbejde mellem den danske og den færøske regering er blandt andet bestemt i Hjemmestyreloven § 7 (Statsministeriet, 1948, 2012).

Parlamentariske aktiviteter: metode, operationalisering og data

For at få et indblik i de nordatlantiske medlemmers parlamentariske aktiviteter ses der i det følgende nærmere på de parlamentariske spørgsmål (både udvalgs- og § 20-spørgsmål), som medlemmerne stiller i perioden 2005-2019, som er den periode, inden for hvilken data om parlamentariske aktiviteter er tilgængelige i Folketingets elektroniske arkiv. Fordi flere af de nordatlantiske medlemmer holder længere orlov fra Folketinget, er data herfor indhentet på parti- og ikke individniveau. De parlamentariske spørgsmål er valgt som parameter for medlemmernes deltagelse, fordi deres forholdsvis store antal ($N = 1278$) gør det muligt at sige noget om variationen i de nordatlantiske medlemmers deltagelse. Desuden er de parlamentariske spørgsmål en interessant variabel, fordi de giver et indblik i, hvilke problematikker medlemmerne selv har valgt at sætte på dagsordenen. Dette gælder i særlig grad spørgsmål, der er stillet uafhængigt af lovgivning (dvs. spørgsmål, der er stillet på ”almindelig del”, som det hedder i Folketingets terminologi).

For at få et historisk indblik i medlemmernes deltagelse suppleres analysen af de parlamentariske spørgsmål med information om de nordatlantiske medlemmers udvalgsmedlemskab for perioden 1971 (hvor systemet med de stående udvalg nedsattes) til 2019. I komparativt perspektiv er Folketingets udvalg i dag særligt væsentlige i forbindelse med arbejdet med at kontrollere regeringen (Holli og Harder, 2016). De nordatlantiske medlemmers udvalgsmedlemskab kan derfor – særligt i den senere del af perioden – være med til at give et indryk af medlemmernes deltagelse i dette kontrolarbejde. Da det må antages, at de nordatlantiske medlemmer har indflydelse på, hvilke udvalg de er blevet

medlemmer af, kan udvalgsmedlemskab give et indtryk af de sagsområder, som medlemmerne har prioriteret gennem tiden.

Information om medlemmernes orlov er inddraget, fordi orlovs længde og -hyppighed kan fortælle noget om medlemmernes prioritering af det daglige virke i Folketinget vs. deres prioritering af andre hverv og opgaver. Disse orlovsdata er indsamlet med hjælp fra Folketingets Bibliotek. Desuden inddrages information om de nordatlantiske medlemmers medlemskab af danske partigrupper i perioden 1953-2019 samt deres eventuelle deltagelse i dannelsen af parlamentariske flertal i perioden siden 1998, der endnu ikke er beskrevet i litteraturen (2001-2019).

Endelig tjener fire kvalitative interviews foretaget i foråret 2020 som baggrundsinterview. Mest centrale er et interview med en tidligere Christiansborg-journalist fra et grønlandsk medie samt et med en færøsk journalist, som rapporterer om Folketinget for både grønlandske og færøske medier. Da artiklen her er en del af et større projekt, som analyserer den grønlandske deltagelse i Folketinget, trækker den desuden på to projektinterviews, der er foretaget med de nuværende grønlandske folketingsmedlemmer.

I hvor stor udstrækning deltager de nordatlantiske mandater i de parlamentariske aktiviteter?

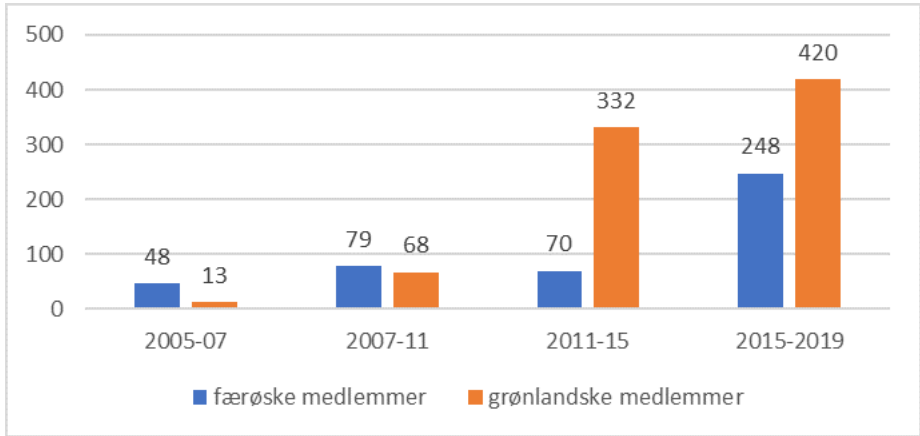
Antal spørgsmål

I perioden 2005-2019 stiller de grønlandske medlemmer næsten dobbelt så mange parlamentariske spørgsmål som de færøske medlemmer (65 mod 35 pct.). Figur 1 illustrerer, hvor mange spørgsmål der stilles i hver af de fire valgperioder i perioden 2005-2019.

Den helt store forskel opstår efter valget i 2011 for siden at mindskes en smule. Det er i særlig grad medlemmerne fra IA, der står for denne stigning (tabel S4): De stiller henholdsvis 78 pct. af de grønlandske spørgsmål i perioden 2011-2015 og 89 pct. i 2015-2019. Spørgsmålene omhandler mange forskellige emner, de stilles til forskellige ministre og på forskellige tidspunkter. Samme tendens gælder ikke for de færøske spørgsmål, især ikke de spørgsmål, der er stillet i perioden 2007-2011, hvoraf mere end halvdelen (41 i alt) omhandler Eik bank og er stillet til den samme minister af det samme medlem i løbet af blot to dage.

For danske folketingsmedlemmer er spørgsmålet, hvorvidt et medlem er medlem af et regerings- eller et oppositionsparti helt afgørende for, om dette medlem stiller spørgsmål til regeringen, og det bør overvejes, om lignende forhold påvirker de nordatlantiske medlemmers spørgeaktivitet. Umiddelbart ser hverken det forhold, at et nordatlantisk medlem er fra et parti, der har rege-

Figur 1: Antal spørgsmål, som grønlandske og færøske folketingsmedlemmer stiller i de enkelte valgperioder, perioden 2005-19



Note: Perioden 2005-07 er noget kortere end de tre øvrige perioder, og der er derfor stillet væsentligt færre spørgsmål.

ringsmagten hjemme, eller er fra en partifamilie, der har regeringsmagten i Danmark, ud til at påvirke medlemmets spørgeaktivitet signifikant (regeringsmagt hjemme: t-test, uens varians, $P = 0,23$; regeringsmagt i Danmark: t-test, uens varians, $P = 0,83$). Ligeså ser antallet af spørgsmål, som et færøsk medlem stiller, heller ikke ud til at hænge sammen med, om vedkommende repræsenterer et parti, der støtter rigsfællesskabet, eller et parti, der er imod dette (hvad jeg her refererer til som hhv. "et rigsfællesskabsparti" og "et selvstændighedsparti").

Antal udvalgsmedlemskaber

Systemet med stående folketingsudvalg blev etableret i 1971, og de grønlandske medlemmer har i langt højere grad været medlem af disse udvalg: I alt har de grønlandske medlemmer 58 medlemspladser og 27 suppleantpladser i perioden (i alt 85 pladser), mens de færøske medlemmer blot har 39 medlemspladser og 17 suppleantpladser i perioden 1971-2019 (i alt 46 pladser).

Det må formodes, at den relative værdi af et udvalgsmedlemskab for et folketingsmedlem alt andet lige har været højere i begyndelsen af perioden: Dels fordi udvalgene hver især kun havde 17 medlemmer (svarende til 29 medlemmer, som de fleste af Folketingets udvalg har i dag), dels fordi de i højere grad end i dag spillede en aktiv rolle i den politiske del af lovarbejdet (Harder, 2017). Selvom de grønlandske mandater samlet set oftere har været medlem af de stående udvalg, gik der otte år fra disse udvalgs oprettelse i 1971, til et grønlandsk

medlem blev fuldt medlem af et udvalg. Det skete i 1979, hvor Otto Steenholdt (AT) blev medlem af Landbrugs- og Fiskeriudvalget. Modsat var Færøerne repræsenteret i udvalgene fra deres etablering.

Fra 1979 og helt frem til 2001 har samtlige grønlandske folketingsmedlemmer – på nær et – været fuldt medlem af mindst et folketingsudvalg, hvorimod det kun gælder fire af de 16 færøske folketingsmedlemmer, der har siddet i perioden 1971-2001. Selv fra 2001, hvor antallet af færøske udvalgsmedlemskaber stiger markant, og frem til 2019 er de færøske medlemmer også i mindre grad medlem af disse udvalg (27 medlemskaber) sammenlignet med de grønlandske (36 medlemskaber).

En mulig forklaring på de færøske medlemmers lave deltagelse i udvalgsarbejdet kunne være, at selvstændighedspartiets repræsentanter – som Bentsen (1988: 58) fandt for perioden 1953-1984 – sjældent bliver medlemmer af udvalg. Denne tendens ses også efter 1988. Dog er hvert tredje af de mandater, der repræsenterer rigsfællesskabspartier i perioden efter 1984, heller ikke medlem af et af de stående folketingsudvalg, og synet på rigsfællesskabet alene kan altså ikke forklare den lave færøske deltagelse. En anden forklaring kunne være, at de færøske medlemmers relativt færre udvalgsmedlemskaber er udtryk for en strategi om ”færre, men bedre udvalgsmedlemskaber” i forbindelse med de politiske forhandlinger om udvalgsposterne. Som det ses af analysen nedenfor, ser dette imidlertid ikke ud til at være tilfældet.

Orlov

Analysen af de nordatlantiske medlemmernes orlov viser, at i alt 11 af de færøske folketingsmedlemmer i perioden 1953-2015 tog længere, sammenhængende orlov fra Folketinget. Ved ”længere, sammenhængende orlov” forstås her sammenhængende orlov på mere end to måneder. I alt tog disse medlemmer 5696 dages orlov på denne måde. Til sammenligning har kun to grønlandske folketingsmedlemmer taget denne type orlov, og orloven har samlet set været 385 dage (se i øvrigt opgørelsen over medlemmernes orlov i tabel S1).

Umiddelbart kan de færøske folketingsmedlemmers høje antal orlovsdage forklares med deres involvering i færøsk politik. Således har flere af dem været medlemmer af den færøske regering, ligesom de ifølge Holm Johannesen alle har været medlemmer af Lagtinget. Den store mængde orlovsdage har betydet, at flere færøske partier i de senere år også har besluttet, at deres repræsentanter i Folketinget ikke samtidig kan være medlem af Lagtinget (Holm Johannesen, 2016: 53).

Ligeledes har flere af de grønlandske medlemmer (ni af de i alt 18 grønlandske mandater, der er valgt i perioden 1953-2015) været medlem af det in-

denlandske parlament (Inatsisartut eller det tidligere Landsråd), mens de har siddet i Folketinget, men uden at have taget orlov. Dette kan imidlertid ikke umiddelbart ses som udtryk for, at grønlandske medlemmer nødvendigvis har prioriteret arbejdet i det grønlandske parlament lavere end deres færøske kolleger har prioriteret arbejdet i Lagtinget. Det skyldes snarere, at Inatsisartut kun har to årlige samlinger af godt og vel to måneder hver, hvorfor et dobbeltmandat ikke medfører, at et grønlandsk folketingsmedlem må holde lang og sammenhængende orlov fra sit arbejde i Folketinget – også selvom vedkommende måtte prioritere sit arbejde i Inatsisartut over Folketinget. I øvrigt forekommer det først sidst i den undersøgte periode, at grønlandske medlemmer (to i alt) varetager politiske poster såsom minister og partiformand i Grønland, og det er disse hverv der foranlediger, at medlemmerne holder længere sammenhængende orlov fra Folketinget.

Hvilke sagsområder deltager de nordatlantiske mandater i?

Sagsområder for spørgsmål

I tråd med den tidligere litteraturs konklusioner viser den kvantitative indholdsanalyse af de parlamentariske spørgsmål, at de nordatlantiske mandater i perioden 2005-2019 hovedsageligt stiller spørgsmål af specifik relevans for Færøerne eller Grønland (tabel 1).

Tabel 1 illustrerer de sagsområder, som medlemmers parlamentariske spørgsmål angår.

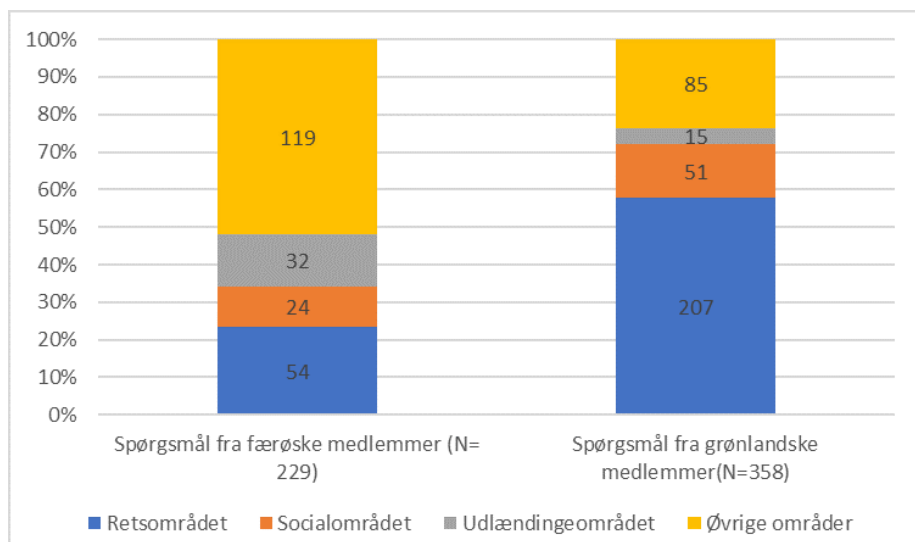
Tabel 1: Færøske og grønlandske medlemmers parlamentariske spørgsmål fordelt på de fem indholdskategorier

	Kat. 1	Kat. 2	Kat. 3	Kat. 4	Kat. 5	
	Udenrigs-/ forsvars- politik	Overordn. for- hold, rigsfælles- skabsmedl.	Ikke- hjemtagne områder	Færinges/ grønlandere i Danmark	Øvrigt	I alt
Færøske medl.	21 pct. (92 ialt)	6 pct. (29 ialt)	52 pct. (229 ialt)	14 pct. (63 ialt)	7 pct. (32 ialt)	100 pct. (445 ialt)
Grønland- ske medl.	39 pct. (327 ialt)	0 pct. (3 ialt)	43 pct. (358 ialt)	12 pct. (97 ialt)	6 pct. (48 ialt)	6 pct. (48 ialt)

Note: Kat. 1: en udenrigs-, forsvars- eller sikkerhedspolitisk problemstilling. Kat. 2: det overordnede forhold mellem Færøerne/Grønland og Danmark. Kat. 3: et af de områder, som Færøerne/Grønland endnu ikke har hjemtaget, men som ikke angår områder i kategori 1 (dvs. sagsområder, som angår indenrigspolitiske forhold i Færøerne eller i Grønland). Kat. 4: færinges/grønlandere, der bor i Danmark eller oplysning om forhold i Danmark, der er af særlig betydning for Færøerne/Grønland. Kat. 5: øvrige problemstillinger.

Af tabellen fremgår det, at en stor del af de spørgsmål, der angår indenrigspolitiske områder på Færøerne eller i Grønland, som ikke er hjemtaget, stilles af både færøske og grønlandske medlemmer stilles (henholdsvis 52 og 43 pct.). Spørgsmål er desuden kodet for, om de angår retsområdet, socialområdet, udlændingeområdet eller øvrige områder. Resultatet af denne kodning fremgår i figur 2 (N = 578).

Figur 2: Færøske og grønlandske medlemmers spørgsmål angående sagsområder, der endnu ikke er hjemtaget og ikke angår udenrigspolitiske forhold (N=578), 2005-2019



Det ses af figur 2, at hvor over halvdelen af de grønlandske medlemmers spørgsmål angår retsområdet (58 pct.), gælder det blot omkring en fjerdedel af de færøske spørgsmål (24 pct.). Omvendt angår en væsentlig større del af de færøske medlemmers spørgsmål udlændingeområdet. Og mens flere af de færøske MF’er spørger om den (syd)danske udlændingepolitik – og altså ikke udelukkende om specifikke færøske forhold – angår de grønlandske medlemmers spørgsmål alene konkrete grønlandske forhold.

Endvidere udgør den grønlandske andel af spørgsmål, der vedrører udenrigs-, sikkerheds- eller forsvarspolitiske forhold, en væsentlig større andel end de færøske medlemmers (henholdsvis 39 mod 21 pct.). I det følgende refererer jeg til disse tre emner under et som ”udenrigspolitiske forhold”. For de grønlandske spørgsmål om udenrigspolitiske forhold gælder det – ligesom for spørgsmål om indenrigspolitiske forhold – at de næsten udelukkende angår forhold, hvor

Grønland er konkret involveret. Modsat angår flere af de færøske spørgsmål den danske udenrigspolitik på mere overordnet plan (fx den danske deltagelse i krigen i Irak).

Af tabel 1 fremgår det desuden, at en større andel af både de færøske og grønlandske spørgsmål angår enten færingers eller grønlænderes forhold i Danmark eller oplysning om Færøerne eller Grønland i Danmark. Af disse spørgsmål handler størstedelen af de grønlandske MF'ers spørgsmål om udsatte grønlænderes forhold i Danmark, mens størstedelen af de færøske spørgsmål i denne kategori udgør spørgsmål om forholdene for færøske studerende i Danmark.

Endelig omhandler kun meget få af de færøske og grønlandske spørgsmål det overordnede forhold mellem rigsfællesskabets dele; blot 6 pct. af de færøske spørgsmål falder i denne kategori, mens de grønlandske medlemmer kun stiller i alt tre spørgsmål af denne type (svarende til 0 pct.). Det kunne formodes, at det især er færøske MF'er fra selvstændighedspartier, der har stillet spørgsmål om det overordnede forhold mellem rigsfællesskabets medlemmer. Det er imidlertid ikke tilfældet (forskellen på antal spørgsmål, som medlemmer fra de to typer partier stiller, er ikke signifikant, t-test, uens varians, $P = 0,53$). Generelt kan det således konkluderes, at de nordatlantiske mandater overordnet set har anvendt Folketingets spørgefunktion til at få information om specifikke forhold og indgå i kritisk dialog om specifikke problemstillinger, snarere end til at føre diskussioner om det overordnede eller fremtidige forhold mellem medlemmerne af rigsfællesskabet.

Udvalgs sagsområder

Tabel 2 opsummerer det totale antal af færøske og grønlandske medlemskaber af forskellige udvalg i perioden 1971-2019 (en oversigt over de enkelte medlemmers udvalgsmedlemskaber findes i tabel S2 og tabel S3 i det supplerende materiale).

Tabel 2: Færøske og grønlandske udvalgsmedlemskaber (totalt antal suppleant- og medlemspladser), 1971-2019

	Grø. udv.	Fær. udv.	Udp. nævn	Udp. udv.	Nor. råd. udv.	Fors. udv.	Land. Fisk. udv.	Mar. udv.	Mil. plan. udv.	Ret. udv.	Kir. udv.	Pol. Øko. udv.	Øvr. udv.	I alt
Fær.	0	8	6	2	7	1	1	1	1	1	5	3	8	46
Grø.	10	1	17	10	7	10	6	4	4	6	0	0	9	85

Ikke overraskende har samtlige færøske og grønlandske medlemmer været medlem af henholdsvis Grønlands- og Færøudvalget efter disse udvalgs oprettelse (i 2002-2003 for GRU og 2006-2007 for FÆU, se tabel S2 og S3). Desuden går tendensen med, at særligt de grønlandske mandater har prioriteret udenrigspolitiske forhold, som vi så i analysen af de parlamentariske spørgsmål, igen mht. deres udvalgsmedlemskaber. Således har de grønlandske medlemmer meget ofte været medlem af Udenrigsudvalget, Forsvarsudvalget samt det prestigefulde Udenrigspolitisk Nævn, som regeringen ifølge Grundlovens § 19 skal rådføre sig med forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde. Først senere i perioden bliver et færøsk medlem fuldt medlem af et af disse udvalg (Lisbeth Petersen, Sambandspartiet (SP), bliver i 2001 af Udenrigsudvalget); og fra 2007 og frem har der kontinuerligt været et færøsk medlem eller suppleant i Udenrigspolitisk Nævn. Det øgede færøske fokus på udenrigspolitiske forhold i Arktis, som West (2019: 17) finder, giver sig således også til kende i de færøske medlemmers udvalgsprioriteringer.

Også de øvrige udvalgsmedlemskaber kan især forklares med, at man har prioriteret at sidde i udvalg, der behandler områder af indenrigspolitisk betydning, som ikke er hjemtaget: I starten af perioden og indtil midten af 80'erne er flere af de færøske og grønlandske MF'er enten fuldt medlem eller suppleant i Landbrugs- og Fiskeriudvalget samt Markedsudvalget, hvilket matcher den vigtige rolle, som spørgsmål om fiskeripolitik spillede i det danske, europæiske og nordatlantiske forhold i starten af perioden. Spørgsmål om hvalfangst og senere klimapolitik er blevet behandlet i Miljø- og Planlægningsudvalget, og analysen viser, at de grønlandske medlemmer – særligt først og sidst i perioden – har prioriteret dette udvalg (se også Helms, 2007: 14). Endelig ses det, at de grønlandske medlemmers fokus på retsområdet, som sås deres parlamentariske spørgsmål, går igen i deres udvalgsprioriteringer, hvor flere – særligt i den sidste del af perioden – har været medlem af Retsudvalget.

Som nævnt ovenfor stiger antallet af færøske udvalgsmedlemskaber markant fra 2001. Indtil da er Kirkeudvalget det udvalg, som færøske MF'er hyppigst er medlemmer af. Færøerne hjemtager kirkeområdet i 2007. En anden tendens er, at flere færøske MF'er er medlem af det Politiske og Økonomiske Udvalg, der i starten af det nye århundrede behandlede spørgsmål om Færøernes øgede selvstændighed.

Et par undtagelser bekræfter reglerne om de nordatlantiske mandaters udvalgsvalg. Den ene er Ellen Kristensen (AT), der i perioden 1998-2001 var medlem af Uddannelsesudvalget samt suppleant i Boligudvalget og Sundhedsudvalget. Hvorfor hun valgte en udvalgsprofil, der var så anderledes fra hendes grønlandske og færøske kollegers, kan desværre ikke afgøres på baggrund af det

her analyserede materiale. Den anden er Edmund Joensen (SP), der i perioden lige efter valget i 2007 spillede en afgørende rolle i at sikre den borgerlige regerings parlamentariske flertal. Som det eneste færøske medlem i hele perioden blev han fuldt medlem af hele fem folketingsudvalg samt suppleant i et enkelt. Noget tyder således på, at det at sikre regeringens flertal kan blive afspejlet i blandt andet antallet af udvalgsposter, som man råder over – en antagelse, der i øvrigt underbygges af, at Aleqa Hammond (SIU/NQ) blev tildelt den symbolske vigtige rolle som formand for Grønlandsudvalget efter at have indgået aftale om at støtte den borgerlige regering.

Deltagelse i danske partigrupper og regeringsdannelser: Hvordan har de færøske og grønlandske medlemmer samarbejdet med danske partigrupper og regeringsdannelser?

Som hovedregel er danske folketingsmedlemmers deltagelse i parlamentariske aktiviteter struktureret dels af deres rolle i partigruppen, dels af hvorvidt deres partigruppe er i regering eller i opposition (Jensen, 2002). Analysen ovenfor viser imidlertid, at der ikke er nogen signifikant sammenhæng mellem antallet af parlamentariske spørgsmål, som et nordatlantisk medlem stiller, og spørgsmålet om, hvorvidt vedkommendes partifamilie støttede regering eller opposition (se også Bentsen, 1988: 52). Ej heller de sagsområder, som de nordatlantiske medlemmer arbejder med, ser ud til at være influeret af dette, idet de – hvad enten de er medlemmer af danske partigrupper eller ej – hovedsageligt deltager i områder, der er af betydning for deres hjemland. Alligevel bør betydningen af de nordatlantiske medlemmers partigruppemedlemskaber ikke undervurderes på forhånd: Dels fordi et partigruppemedlemskab – om end på ganske indirekte vis – giver et nordatlantisk medlem repræsentation i de tværpolitiske forhandlinger om kommende lovgivning og om forlig, som finder sted før den formelle folketingsbehandling; dels på grund af dettes symbolske betydning. Ikke mindst fordi medlemskab kan ses som udtryk for integration i Danmark og dansk politik, om end der selvfølgelig – ikke mindst over tid – vil være forskellige fortolkninger af dette. Fra 2007 sker der i øvrigt den ændring, at nordatlantiske medlemmer ikke længere meddeler deres medlemskab af partigrupper til Folketingets administration og derfor ikke er officielt registreret som sådan i Folketingets dokumenter efter 2007. Imidlertid er flere af de nordatlantiske medlemmer – også efter 2007 – i praksis medlem af danske partigrupper. Således er det højst sandsynligt i sammenhæng med den symbolske repræsentation, at betydningen af det formelle medlemskab skal forstås: Man ønsker at fremstå som repræsentant for sit færøske eller grønlandske parti snarere end en dansk partigruppe.

De nordatlantiske medlemmers relation til de danske partigrupper i perioden 1953-2019 fremgår af tabel S6 i det supplerende materiale. Rent analytisk kan perioden deles op i tre dele for de færøske medlemmer og fire for de grønlandske:

For de færøske medlemmer løber den første delperiode fra 1953 til 2001: I denne periode har samtlige repræsentanter fra færøske rigsfællesskabspartier været medlem af danske partigrupper (på nær Jóannes Eidesgaard (JF) 1998-2001): Repræsentanter for JF har været medlem af den socialdemokratiske gruppe, mens repræsentanter for Sambandsflokkurin (SP) er indgået i Venstres gruppe. Ved flere lejligheder har endog medlemmet fra det borgerlige selvstændighedsparti Fólkaflokkurin (FF) været medlem af den konservative folketingsgruppe, om end selvstændighedspartierne ellers står udenfor de danske partigrupper. I 2001 sker der imidlertid det, at tre af de nordatlantiske mandater – de to grønlandske mandater samt medlemmer fra selvstændighedspartiet TF (T) – går sammen og danner Den Nordatlantiske gruppe, der med intern koordinering, arbejdsdeling og fælles sekretariat minder om de danske partigrupper. Denne gruppe består indtil valget i 2011, om end Lars Emil Johansen (SIU) melder sig ud af gruppen allerede i 2009. Perioden 2001-2011 udgør således en anden delperiode (hvor de færøske medlemmer fra rigsfællesskabspartier i øvrigt stadig er medlem (herunder også uformelt) af de danske partigrupper). Perioden 2011-2019 udgør en tredje periode, hvor ingen af de færøske medlemmer officielt indgår i en partigruppe. Dog er Sjúrdur Skaale (JF) og Edmund Joensen (SP) uofficielt – og i daglig tale – medlemmer af danske partigrupper.

For de grønlandske medlemmer udgør tiden fra 1953 til 1975 en første analytisk periode, hvor ingen af dem er medlem af en dansk partigrupper. I 1975 bliver Lars Emil Johansen medlem af SF's partigruppe, og perioden fra 1975 til 2001 udgør en anden periode, hvor de grønlandske medlemmer ofte er medlem af danske partigrupper. Herefter følger en tredje delperiode 2001-2011 (2009), hvor begge grønlandske medlemmer samarbejder i Den Nordatlantiske gruppe. Tiden siden 2011 kan ansues som en fjerde, særskilt periode, hvor medlemmer fra SIU har været medlemmer af den socialdemokratiske gruppe (om end dette ofte ikke er officielt meddelt til Folketinget), mens IA's repræsentanter har valgt at stå helt udenfor de danske partigrupper. Dog samarbejder Sara Olsvig 2011-2015 særlig tæt med SF's gruppe.

For så vidt angår den måde, hvorpå de nordatlantiske mandater i perioden 1998-2019 er indgået i de parlamentariske flertal, er den umiddelbare konklusion meget lig den, som Skjæveland finder for perioden 1953-1998: Når man har kunnet, har man påvirket tingenes tilstand. Desuden har man – ikke overraskende – overordnet set støttet regeringer, hvis partifarve man har delt.

Der har i perioden efter 1998 været afholdt seks valg. I kølvandet på valgene i 2001, 2005 og 2019 kunne der dannes regeringer med et komfortabelt flertal uden hjælp fra de nordatlantiske mandater. Efter valgene i 2011 og særligt i 2007 og 2015 var de nordatlantiske medlemmer imidlertid mere betydningsfulde for dannelsen af det parlamentariske flertal:

Efter valget i 2011 bakkede de grønlandske medlemmer fra IA og SIU samt det færøske medlem fra JF op om Thorning-Schmidt-regeringen, der dermed fik 92 mandater. Samtidig indgik disse tre medlemmer en principerklæring om via fælles fodslag at søge at få mest muligt ud af denne opbakning (Schultz-Lorentzen, 2011).

Efter valgene i 2007 og 2015 gjorde den parlamentariske situation den borgerlige regering sårbar: I 2007, fordi man ikke kunne være sikker på opbakning i alle sager fra Ny Alliances fire mandater, og i 2015, fordi man kun opnåede det mindst mulige flertal på 90 mandater. For regeringen blev den sidstnævnte situation imidlertid stabiliseret, da Aleqa Hammond (NQ) i december 2016 gav sin støtte til regeringen efter at være blevet udelukket fra SIU (Fievé, 2017). I januar 2008 blev det klart, at der med de to grønlandske og Ny Alliances fire mandater kunne opnås flertal imod et regeringsforslag om at lade asylfamilier vente tre år, før de fik tilbudt bolig udenfor asylcentre. Efter en usædvanlig hård tone mod særligt de grønlandske mandater endte det med, at Ny Alliance – og altså ikke de grønlandske mandater – ændrede politisk standpunkt og valgte at støtte regeringen.

Konklusion

Overordnet set kan det fastslås, at de grønlandske medlemmer nu som før deltager langt mere aktivt i folketingsarbejdet, end de færøske medlemmer gør: Dels har færøske medlemmer gennem hele perioden holdt langt mere orlov end grønlandske medlemmer, dels har de grønlandske medlemmer i dag som tidligere hyppigere deltaget i de parlamentariske aktiviteter, som er målt her (spørgeaktivitet og udvalgsmedlemskab). Det skal understreges, at den store forskel i færøske og grønlandske medlemmers aktivitetsniveau ikke umiddelbart skyldes, at færøske selvstændighedspartier generelt deltager mindre end medlemmer fra grønlandske og færøske rigsfællesskabspartier.

Der er dog også ligheder i de nordatlantiske medlemmers deltagelsesmønster: I nyere tid er der ikke stor forskel på, hvordan man har forholdt sig til det at indgå i danske partigrupper. Fra et postkolonialt perspektiv er det imidlertid interessant, at der skulle gå mere end tyve år, fra Grønland blev repræsenteret i Folketinget i 1953, til et grønlandsk medlem blev medlem af en dansk parti-gruppe i 1975, når de færøske medlemmer allerede var medlemmer af danske

partigrupper i 1953. Desuden gik der to valgperioder, fra systemet med stående folketingsudvalg blev indført i 1971, før et grønlandsk medlem blev medlem af et udvalg i 1977. Til sammenligning har Færøerne været repræsenteret i folketingsudvalg helt fra 1971 (om end med enkelte senere undtagelser).

En yderligere lighed er, at både færøske og grønlandske medlemmer hovedsageligt engagerer sig i de sagsområder, der berører hjemlandet direkte. På samme måde har man forholdt sig forholdsvis ens til dannelsen af parlamentariske flertal: Nordatlantiske medlemmer har generelt ”spillet deres parlamentariske chance”, når den er opstået.

Supplerende materiale

Supplerede materiale til artiklen findes [her](#).

Note

1. Jeg anvender her den danske oversættelse af begreberne ”first and second nations”, som ofte anvendes i engelsksprogede lande (særligt Canada).

Litteratur

- Ackrén, Maria (2015). Grönlands politiska utveckling efter andra världskriget till våra dagar, pp. 88-107 i Sia Åkermark Spiliopoulou og Gunilla Herlof (red.), *Självstyrelser i Norden i ett fredsperspektiv: Färöarna, Grönland och Åland*. Mariehamn: Nordiska Rådet, Ålands fredsinstitut.
- Adler-Nissen, Rebecca og Ulrik Pram Gad (2014). Introduction: Postimperial sovereignty games in the Nordic Region. *Conflict and Cooperation* 49 (1): 3-32.
- Bentsen, Niels (1988). *Den Færøske Folketingsrepræsentation under Hjemmestyreordningen*. Thorshavn: Dagbladet.
- Berg, Johannes og Jo Saglie (2015). Self-determination as a political cleavage: The Norwegian Samediggi Election of 2009, pp. 191-213 i Mikkel Berg-Nordlie, Jo Saglie og Ann Sullivan (red.), *Indigenous Politics: Institutions, Representation and Mobilisation*. Milton Keynes: ECPR Press.
- Bureau for Inatsisartut (2018). *Inatsisartutlov om Inatsisartut og Naalakkersuisut*. Nuuk: Bureau for Inatsisartut.
- Clement, Karen (2017). Minister med opsigtsvækkende bemærkning: Vi har købt en grønlander. *TV 2/Nyhederne Online*, 10. januar. nyheder.tv2.dk/politik/2017-01-11-minister-med-opsigtsvaekkende-bemaerkning-vi-har-koebt-en-groenlaender (21.3.2021).
- Fievé, Jonas (2017). Minister: Vi har købt en grønlander. *KNR*. 11. januar. <https://knr.gl/kl/node/194850> (21.3.2021).
- Folketinget (2009). *Lov om Grönlands Selvstyre*. København: Folketinget.

- Frederiksen, Tanja, Sandy French og Sverre Quist (2008). Rend og hop Fogh. *Ekstra Bladet*: Reportagen, side 4, 22. januar.
- Harder, Mette Marie Stæhr (2017). Assessing the impact of parliamentary design: The case of the Danish Committee on Gender Equality. *Scandinavian Political Studies* 40 (4): 434–456.
- Harmer, Nichola (2018). Spaces of concern: Parliamentary discourse on Britain's overseas territories. *The Geographical Journal* 184: 384–397.
- Helms, Hans Jacob (2007). *Den Nordatlantiske Gruppe i Folketinget*. København: Den nordatlantiske gruppe i Folketinget.
- Holli, Anne Maria og Mette Marie Stæhr Harder (2016). Towards a dual approach: Comparing the effects of parliamentary committees on gender equality in Denmark and Finland. *Parliamentary Affairs* 69 (4): 794–811.
- Holm Johannesen, Uni (2016). Den lunkede interesse for folketingsvalget på Færøerne. *Speciale*. Odense: Syddansk Universitet.
- Hovgaard, Gestur og Maria Ackrén (2017). Autonomy in Denmark: Greenland and the Faroe Islands, pp. 69-76 i Diego Muro og Eckart Woertz (red.), *Secession and Counter-Secession. An International Relations Perspective*. Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs.
- Jensen, Henrik (2002). *Partigrupperne i Folketinget*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Joensen, Kaj (2019). Lagtingsformanden vil afskaffe færøsk folketingsrepræsentation. *Sermitsiaq.ag*. 9. marts. www.fonyhedsbureau.dk/lagtingsformanden-vil-afskaffe-faeroesk-folketingsrepraesentation (21.3.2021).
- Karapetian, Gohar (2020). Uniformity and diversity: A confrontation between French and Dutch thought on citizenship, pp. 41-60 i Francesco Biagi, Justin O. Frosini og Jason Mazzone (red.), *Comparative Constitutional History*. Boston: Brill.
- Meyle, Marie Hyllested (2016). *Danmark er et kongerige, også bestående af Grønland*. Uppsats. Lunds Universitet
- Michelsen, Johannes (1979). Grønland - et partisystem under udvikling? *Politica* 11 (3): 46-75.
- Møller, Per Stig og Jóannes Eidesgaard (2005). *Fælles principerklæring mellem Danmarks regering og Færøernes Landsstyre om Færøernes medvirken og inddragelse i udenrigs- og sikkerhedspolitikken*. Fámjín.
- Møller, Per Stig og Hans Enoksen (2003). *Fælles principerklæring mellem Danmarks regering og Grønlands Landsstyre om Grønlands medvirken og inddragelse i udenrigs- og sikkerhedspolitikken*. Itelleq.
- Qvist, Niels Ole (2017). *Den Utømmelige*. København: Politikens forlag.
- Qvist, Niels Ole og Christian Schultz-Lorentzen (2019). *Kuupik Kleist. Drømmen om frihed*. København: Politikens forlag.

- Schultz-Lorentzen, Christian (2011). Nordatlanten i fælles front. *Sermitsiaq.dk.*, 28. september sermitsiaq.ag/node/108657 (21.3.2021).
- Skjæveland, Asbjørn (2003). *Government Formation in Denmark 1953-98*. Aarhus: Politica.
- Statsministeriet (1948). 137 LOV Nr 137 af 23/03/1948. *Lov om Færøernes Hjemmestyre*. København: Statsministeriet.
- Statsministeriet (2005a). LOV Nr 577 af 24/06/2005 (Historisk). *Lov om Grønlands Landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler*. København: Statsministeriet.
- Statsministeriet (2005b). LOV Nr 579 af 24/06/2005. *Lov om Færøernes landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler*. København: Statsministeriet.
- Statsministeriet (2010). *Oversigt over Sagsområder, der er overtaget af Grønlands Hjemmestyre (I Og II) Henholdsvis Grønlands Selvstyre (III)*. København: Statsministeriet.
- Statsministeriet (2012). *Vejledning om ministeriers behandling af sager vedrørende Færøerne, VEJ Nr 59 Af 02/07/2012*. København: Statsministeriet.
- Statsministeriet (2020). *Statsministeriets hjemmeside*. http://www.stm.dk/a_2565.html (05 03 2020).
- West, Hallbera (2019). Ways for MPs to oversee Arctic foreign policy: The case of the Faroe Islands. Paper præsenteret på Årsmødet for Statskundskab, 24-25. oktober 2019, Hotel Vejleford.
- White, Te Hau (2016). A difference of perspective? Maori Members of Parliament and Te Ao Maori in Parliament. *Political Science* 68 (2): 175-191.
- Xanthaki, Alexandra og Dominic O'Sullivan (2009). Indigenous participation in elective bodies: The Maori in New Zealand. *International Journal on Minority and Group Rights* 16 (2): 181-207.

Kristina Jessen Hansen

Følelser i politik: en ny tilgang til at forstå politisk adfærd

Følelser bliver ofte anset for at være problematiske i et demokratisk samfund, hvor rationaliteten efter sigende bør råde. Men følelser er reelt uomgængelige i politik, fordi politik handler om mennesker, og følelser gennemsyrrer al menneskelig beslutningstagning. Denne artikel giver en introduktion til forskningen i følelser i politik, der er inde i en hastig udvikling i disse år. Artiklen behandler, hvad følelser er, og giver et overblik over en række specifikke følelsers funktioner, eksempelvis vrede, medfølelse og frygt, samt deres konsekvenser for politisk adfærd. Med afsæt i seks udbredte misforståelser runder artiklen af med at opstille seks principper for, hvordan følelsers betydning for politik kan forstås.

Nøgleord: følelser, politisk psykologi, holdningsdannelse, politisk adfærd

Lige siden filosofferne i det antikke Grækenland formulerede de første tanker om det ideelle samfund, har følelser været mødt med skepsis. Følelser har været anset for at være fornuftens onde tvilling, der stod klar til at franarre os evnen til at tænke rationelt og lede os på afveje. Platon mente eksempelvis, at hovedet var det ophøjede hjemsted for fornuften (*reason*), mens følelserne (*the passions*) hørte til længere nede omkring brystkassen og maven (Haidt, 2003: 852). Også i moderne tid bliver politik ofte fremstillet som en kamp mellem fornuft og følelser, og man hører ofte opfordringer til, at vi alle – og naturligvis mest dem vi er uenige med – skal tænke rationelt og forholde sig til fakta i stedet for at lade følelserne råde.

Hvis vi vender blikket mod den politologiske litteratur, ser man ofte, at følelser bliver behandlet som en form for residualkategori, der kan hjælpe med at forklare, hvorfor folks beslutninger ikke er rationelle. Teorien om begrænset rationalitet (*bounded rationality*), der særligt bruges indenfor offentlig forvaltning og økonomi, er et eksempel (fx Shafran, Jones og Dye, 2020: 1). Selvom teoriens store betydning *nappe* kan overvurderes – særligt i forhold til dets opgør med antagelsen om, at menneskelig beslutningstagning kan forstås som en konsekvens af egennyttmaksimerende cost-benefit-kalkuler – så er teorien om begrænset rationalitet ikke desto mindre et godt eksempel på, at følelser ofte gøres til en residual kategori ved at konceptualisere dem i modsætning til rationalitet. Også inden for valgforskning diskuteres det ofte, om borgerne er ude af

stand til at tage kompetent stilling til politik på grund af deres følelser. Van der Meer og kolleger beskriver eksempelvis det pessimistiske blik på partiskifttere som: "folk, der ikke træffer beslutninger på et oplyst grundlag, men gennem hjertets passioner" (oversat fra van der Meer et al., 2015: 101).

I denne artikel argumenterer jeg for, at denne opfattelse af borgernes beslutningstagning som et resultat af en kamp mellem fornuft (det rationelle) og følelser (det irrationelle) er problematisk. Følelser (og andre kognitive biases for den sags skyld) bør ikke ses som en residual kategori, hvis primære karakteristika er, at de leder os væk fra "fuld rationalitet" (Boyer og Petersen, 2018: 1). I stedet for er denne artikels hovedargument, at vi som politologer bør inkorporere følelser i vores aktørmodeller, da følelser gennemsyrrer al menneskelig beslutningstagning (Brader og Marcus, 2013; Damasio, 1994; Haidt, 2003; Lodge og Taber, 2013). Politik handler om mennesker, og for at kunne udlede præcise hypoteser om politisk adfærd er det nødvendigt, at vores aktørmodeller baserer sig på antagelser, der er konsistente med eksisterende viden om menneskets psykologi (Nørgaard, 2018: 1; Petersen og Aarøe, 2014: 38).

Artiklen vil i det følgende beskrive, hvorledes en række forskningsmæssige gennembrud har givet et nyt blik på, hvordan følelser former politisk adfærd. Siden firserne er forskning i følelsers betydning steget eksponentielt (Brader, Marcus og Miller, 2011), og særligt i de seneste år har evolutionspsykologien ført til vigtige nye indsigter (fx Haidt, 2003; Petersen et al., 2012; Sell, Sznycer og Al-Shawaf, 2017; Sznycer, Lopez Seal et al., 2017; Aarøe, Petersen og Arce-neaux, 2017). Det evolutionspsykologiske perspektiv på følelser vil også være udgangspunktet for denne artikel,¹ hvor jeg præsenterer en række specifikke følelser (*discrete emotions*), deres såkaldt adaptive funktioner og måden hvorpå de former politiske holdninger og adfærd. Baseret på den aktuelle forskning i følelser konkluderer artiklen ved at adressere en række udbredte misforståelser og omskrive dem til principper for, hvorledes man kan forstå følelsers rolle i politik.

Følelser som fundamentet i menneskelig beslutningstagning

De fleste af os har en intuitiv fornemmelse af, at det er vores bevidste tanker, der er den primære drivkraft bag vores beslutninger. Dette er også en udbredt og generelt udtalt antagelse indenfor politologisk forskning (Lodge og Taber, 2013: 1). I sit skelsættende værk "Descartes fejltagelse" udfordrede neuropsykologen Antonio Damasio (1994) dog denne opfattelse. Han beskriver i sin bog, hvorledes han, som alle andre, oprindeligt havde en forståelse af, at rationelle beslutninger kræver, at fornuft og følelser holdes adskilt som olie og vand (1994: xi). Men gennem sit arbejde med en særlig type af hjerneskadede patienter æn-

drede han opfattelse. Deres hjerneskade lukkede af for deres følelsesmæssige impulser, men deres sprog var stadig fejlfrit, deres viden, IQ og hukommelse var ikke begrænsede, og de kunne stadig løse abstrakte, logiske problemer. Men når de eksempelvis så foruroligende og skræmmende billeder, så følte de intet. Som sådan skulle man forvente, at disse patienter, på grund af deres manglende adgang til deres følelsesmæssige impulser, ville leve op til modellerne for fuld rationalitet. Det var dog ikke tilfældet. Disse personer var ude af stand til at opføre sig på en måde, som var socialt acceptabel og fordelagtig for dem selv. Det ledte Damasio til hypotesen om, at følelser er afgørende for meningsfuld – og for den sags skyld ”rationel” – beslutningstagning. Sidenhen har både hans eget arbejde og en lang række studier indenfor neurovidenskaben (fx Bargh og Chartrand, 1999; Bechara, 2004; Damasio, 2003), socialpsykologien (fx Haidt, 2013) og politisk psykologi (fx Lodge og Taber, 2013; Aarøe, Petersen og Arceneaux, 2017) underbygget pointen om, at følelser spiller en afgørende rolle for vores beslutninger.

I dag er det empirisk veletableret, at hovedparten af al menneskelig beslutningstagning foregår automatisk – ofte kendt som system 1-tænkning (Kahneman, 2012) – hvilket vil sige, at informationsbehandling sker ekstremt hurtigt og på et ubevidst plan. Blot en brøkdel af hjernens automatiske informationsbearbejdning, når vores bevidsthedsniveau, kendt som system 2-tænkning, hvor informationsbearbejdningen er kontrolleret af vores bevidsthed, hvilket er en langsommelig og ressourcekrævende proces (Kahneman, 2012). I et evolutionært perspektiv er vores bevidst kontrollerede tanker udviklet senere end vores automatiske informationsbearbejdningsprocesser (Aarøe, Petersen og Arceneaux, 2017: 277). Vores bevidste sind har ikke adgang til det væld af informationsprocesser, der leder frem til den givne intuition. Vi registrerer blot resultatet af processen på samme måde, som når vi griber en bold, uden at vi er opmærksomme på de komplicerede beregninger, der ligger til grund for, at vi kan gribe bolden (Bargh og Chartrand, 1999; Lodge og Taber, 2013). På samme måde kan irrelevante hændelser, der kan påvirke vores humør, eksempelvis vejret, influere vores politiske vurderinger (Brader, 2012: 202). Ligeledes kan forskellige følelser i sig selv påvirke, i hvilken grad vores bevidste overvejelser aktiveres (Brader og Marcus, 2013).

Særligt Lodge og Tabers indflydelsesrige arbejde (Lodge og Taber, 2013) har demonstreret, hvorledes følelser er afgørende for vores politiske stillingtagen. Alle vores associationer, også dem der er knyttet til politik, har en følelsesmæssig ladning (*affective charge*). Når vi konfronteres med et kendt politisk objekt, eksempelvis kønskvoter eller en minister, aktiveres den følelsesmæssige ladning, og man oplever en umiddelbar velvilje eller modstand mod objektet. Politisk

holdningsdannelse er således i høj grad en proces, der er drevet af følelsesmæssige associationer, der giver os en intuitiv fornemmelse af, hvad vi skal mene, før vi har inddraget vores bevidst kontrollerede tanker. Ifølge Lodge og Taber er de følelsesmæssige associationer generelt retningsgivende for, hvordan vi vurderer nye informationer. Vi bliver med andre ord guidet (eller biased) af vores følelser, når vi skal forholde os til fakta indenfor et politisk emne, som vi føler stærkt for. På denne måde er vi tilbøjelige til at tolke fakta sådan, at det støtter op om vores eksisterende holdninger. Dette er også kendt som retningsbestemt politisk motiveret tænkning (Leeper og Slothuus, 2014; Slothuus, 2017).

Det er dog vigtigt at understrege, at følelser ikke er deterministiske. De skal nærmere ses som motivationsmæssige impulser, der tilskynder os til at mene noget bestemt eller agere på en bestemt måde (Brader, 2012: 194). Hvis vi eksempelvis konfronteres med en velkendt politiker og vi føler en stor modvilje, er vi typisk mest tilbøjelige til at bruge vores bevidste tanker til finde argumenter, der kan bakke vores umiddelbare modvilje op. Men vi kan også gå imod vores umiddelbare intuition, hvis vi får nye informationer, der ikke harmonerer med den umiddelbare følelse, men dette er mentalt krævende og vil ofte være undtagelsen snarere end reglen. Studier peger på, at de borgere, der ikke har stærke følelser knyttet til politik, og som samtidig er tilbøjelige til reflektere over deres umiddelbare følelsesmæssige intuitioner, er bedre rustede til at være objektive (Arceneaux og Vander Wielen, 2018).

Følelser som funktionelle problemløsere

En stor del af forskningen har fokuseret på følelsers overordnede valens, dvs. at man har behandlet følelser som enten positive eller negative, hvilket blandt andet gør sig gældende i Lodge og Tabers arbejde. Dog besidder følelser langt flere egenskaber, end hvad man kan indfange ved at opdele dem i positiv og negativ. I de seneste år har man vendt fokus mod såkaldt specifikke følelser (*discrete emotions*), dvs. følelser, der adskiller sig ved deres specifikke funktioner som frygt og vrede snarere end deres overordnede valens (fx Huddy, Feldman og Cassese, 2007; Lerner og Keltner, 2000; Petersen, 2010).

Særligt indenfor evolutionspsykologien er der sket store fremskridt i forståelsen af specifikke følelser. I denne disciplin anses følelser for at være en række specialiserede informations-behandlingsmekanismer, der hver især er skabt af naturlig selektion til at løse specifikke adaptive problemer, som mennesket har stået overfor gennem sin evolutionære historie (Sell, Sznycer og Al-Shawaf, 2017; Sznycer, Al-Shawaf et al., 2017; Sznycer et al., 2018; Sznycer og Lukaszewski, 2019). Konkret aktiveres følelser, når vi udsættes for bestemte informationer (*cues*), der i et evolutionært perspektiv har været forbundet med tilstedeværelsen

af et adaptivt problem, hvilket motiverer til at agere på en måde, der har været befordrende for at løse det adaptive problem. Konkret er følelser en række underliggende mekanismer, der koordinerer andre psykologiske programmer som puls, opmærksomhed, specifikke motivationer etc. for samlet set at kunne løse et adaptivt problem (Cosmides og Tooby 2000). Et eksempel kunne være, når maddiker på vores mad fungerer som et cue om tilstedeværelsen af et adaptivt problem, i dette tilfælde risikoen for infektion og sygdom. Maddikerne aktiverer en følelse af væmmelse, der mindsker vores sult, motiverer os til at undvige maden, rengøre os og evt. kaste op, hvilket i et evolutionært perspektiv har været en effektiv løsning på problemet med infektionssygdomme. Således kan følelser forstås funktionelt. De er løsninger på adaptive problemer.

Det er også værd at klargøre, hvad følelser ikke er. Følelser er *ikke* lig med automatiske psykologiske processer (system 1-tænkning), og de skal ikke defineres som det modsatte af kognitivt kontrolleret informationsbearbejdning. Selvom følelser i vid udstrækning opererer automatisk, så kan vi stadig registrere, når vi eksempelvis føler frygt eller vrede. Desuden determinerer de, som nævnt, ikke vores adfærd, selvom de umiddelbart tilskynder os til en given adfærd. Dertil kommer, at nogen følelser, som frygt, kan lede til mere bevidste tankeprocesser (system 2). Følelser er heller ikke det samme som kognitive biases, der er karakteriseret som situationer, hvor menneskelige psykologiske processer producerer opfattelser af verden, der er systematiske skævvridninger af den objektive virkelighed (Haselton, Nettle og Murray, 2015: 968). Psykologiske biases kan have mange kilder og kan blandt andet påvirkes af følelser. Følelser og deres funktioner er universelle for mennesker, dvs. at de opererer på tværs af kulturer. Det betyder dog ikke, at følelser ikke kan komme til udtryk på en måde, der er betinget af kultur. Stolthed aktiveres eksempelvis af cues om, at man har høj social værdi i andres øjne, men hvad der giver høj social værdi, er betinget af kultur. I én social kontekst kan det være, at man er god til at ride på en hest, og et andet sted kan det være, at man er god til statistik. Således skal følelser forstås interaktionistisk: De er funderet i vores biologi, men aktiveres af vores miljø (Sznycer, Al-Shawaf et al., 2017). Hvor følelseslitteraturen generelt har fokus på at forstå adfærd i en bredere forstand, vil denne artikel have særligt fokus på de aspekter af social adfærd, der er relevant for politik.

De specifikke følelser

I det følgende vil jeg præsentere en række specifikke følelser, deres adaptive funktioner og deres konsekvenser for politisk adfærd. Tabel 1 giver et overblik over en række vigtige følelser, men er ikke en udtømmende liste. Bedrøvelse og taknemmelighed er for eksempel ikke med, da de har fået meget lidt op-

Table 1: Oversigt over specifikke følelser

	Input (Cues)	Output
Frygt	Forhold der truer individets eller værdifulde andres sikkerhed	<ul style="list-style-type: none"> • Skærpet opmærksomhed og åbenhed overfor nye informationer • Motiverer adfærd, der kan beskytte mod objekt, der er genstand for frygten, fx via undvigelse • Øger system 2-tænkning
Entusiasme	Udsigt til opfyldelse af mål	<ul style="list-style-type: none"> • Forstærker tilknytning til mål. Motiverer til adfærd, der fremmer opnåelse af mål • Øger politisk aktivisme • Mindsker system 2-tænkning
Væmmelse/afsky	Objekter der gennem menneskets evolutionære historie har været forbundet med tilstedeværelse af patogener	<ul style="list-style-type: none"> • Motiverer til undvigende adfærd overfor potentielle infektionskilder • Moralsk fordømmelse • Ønsker om afstand til andre mennesker, mindre generaliseret social tillid
Vrede	Personer der forsætligt tillægger andre for lille social værdi	<ul style="list-style-type: none"> • Motiverer til adfærd, der kan skade individ, der er genstand for vreden for at motivere dem til at tillægge individet selv, eller værdifulde andre, højere social værdi • Mindsker system-2-tænkning • Politisk aktivisme • Støtte til politikker, der rammer folk, der er genstand for vrede
Medfølelse	Ikkese selvforskyldt lidelse hos individer man tillægger social værdi	<ul style="list-style-type: none"> • Motiverer til adfærd, der kan lindre eller fjerne lidelse hos socialt værdsatte andre
Beundring	Opfattelse af at andre, man ikke er i konkurrence med, besidder ønskværdige ressourcer eller egenskaber	<ul style="list-style-type: none"> • Motiverer til social læring • Fremmer føjelighed og forsøg på at behage individ, der er genstand for beundring
Misundelse	Opfattelse af at andre, man er i konkurrence med, besidder ønskværdige ressourcer eller egenskaber	<ul style="list-style-type: none"> • Ønske om at fjerne ressourcer eller egenskaber hos det individ, der er genstand for misundelsen
Stolthed	Opfattelsen af at man har høj social værdi i andres øjne	<ul style="list-style-type: none"> • Udnyttelse af social værdi til forfølgelse af egeninteresse • Ønske om at fremvise egenskaber associeret med høj værdi • Motivation til at opnå yderligere social værdi
Skam	Opfattelsen af at man har lav social værdi i andres øjne	<ul style="list-style-type: none"> • Ønske om at gemme sig, selvopofrende adfærd, føjelighed, prosocial adfærd
Skyld	Erkendelsen af at man har forbrudt sig imod vigtige sociale normer, som kan lede til, at man mister social værdi	<ul style="list-style-type: none"> • Ønske om at gemme sig, selvopofrende adfærd, føjelighed, prosocial adfærd

mærksomhed i den politologiske forskning, på trods af at de teoretisk set kan forventes at have stor betydning. Bedrøvelse har blandt andet en depolariserende virkning i intergruppekonflikter som Israel-Palæstina-konflikten (Gur, Ayal og Halperin, 2021). Væmmelse (*disgust*) er også en følelse, artiklen ikke behandler, da læsere vil kunne få en mere dybdegående introduktion på dansk ved at læse Aarøe og Petersens bogkapitel (2017; se også Aarøe, Osmundsen og Petersen, 2016). Eftersom forskningen i de forskellige følelsers betydning er omfattende, vil denne artikel kun være en introduktion til bestemte følelsers betydning for politisk adfærd.

Det er værd at bemærke, at størstedelen af følelserne i tabellen (med undtagelse af frygt, entusiasme og væmmelse) er karakteriseret ved at være tilpasninger til problemer, der specifikt knytter sig til livet i sociale grupper. Disse følelser kaldes ofte de sociale følelser. Konkret gælder det vrede og alle følelserne nedenfor i tabel 1. Vores forfædre har kontinuerligt stået overfor problemer af social karakter, som hvorledes goderne skulle fordeles, hvordan antisociale individer skulle behandles, og hvem der skulle være leder (Petersen, 2015: 50). Sociale problemer som disse aktiverer et væld af sociale følelser, der giver individet stærke intuitioner om, hvordan man skal omgås andre mennesker. Sociale følelser er afgørende for vores succes som art, da de gør det intuitivt for os at samarbejde og sanktionere folk, der ikke lever op til de sociale normer. På den baggrund har Bowles og Gintis (2013) kaldt mennesket ”den samarbejdende art” i deres berømte bog af samme navn. Individer som udelukkende handlede efter, hvad der gavnede dem selv på bekostning af andre – vi kunne kalde dem de ”egennyttmaksimerende” eller ”egoistiske” individer – havde svært ved at klare sig, da andre mennesker ikke var villige til at hjælpe og forsvare dem. Rent altruistiske individer havde det også svært, da de var mere sårbare overfor at lade sig udnytte af andre. Således udviklede mennesket sig som det, vi kan karakterisere som varsomt samarbejdende væsener. Vi er ivrige efter at hjælpe andre mennesker, som vi opfatter som prosociale, og vi ønsker at straffe dem, vi anser for at være antisociale. Vores sociale følelser, som eksempelvis medfølelse og vrede, regulerer i høj grad disse grundlæggende tilbøjeligheder (Gintis, 2000; Hibbing og Alford, 2004; Petersen, 2012). Mere grundlæggende reguleres de sociale følelser af en fundamental enhed, sindet kontinuerligt og ubevidst tager bestik af: *social værdi*, den man tillægger sig selv og andre (Sznycer og Lukaszewski, 2019). Det skal dog understreges, at de såkaldt ikkesociale følelser som frygt, væmmelse og entusiasme, der ikke er specifikke evolutionære tilpasninger til det sociale liv, også har afledte konsekvenser for social ageren.

Frygt

Frygt (og angst som typisk behandles under et i litteraturen) er formentlig den mest studerede følelse indenfor politisk psykologi (Brader og Marcus, 2013: 177). Frygts funktion er at beskytte individet mod farer (Smith og Lazarus, 1990: 619). Frygt genereres af et følelssystem, der scanner omgivelserne for cues, der kan indikere, at fare er på færde, såsom pludselige høje lyde. For at beskytte individet mod farer har frygt en række adfærdsmæssige konsekvenser. For det første betyder aktiveringen af frygt, at ens vanetænkning brydes, opmærksomheden skærpes, og ens motivation til at søge informationer, der er relevante for faren, øges (Brader og Marcus, 2013: 178). Når folk føler frygt, bliver deres opfattelser af risici også mere pessimistiske (Lerner og Keltner, 2001). Amerikanere, der følte frygt i forbindelse med Irak-krigen, var eksempelvis mere tilbøjelige til at se krigen som risikabel og mindre tilbøjelige til at støtte den, i modsætning til dem der følte vrede (Huddy, Feldman og Cassese, 2007). Studier har også vist, at frygt generelt fører til, at borgerne støtter politikker, der beskytter dem mod det, de frygter (Albertson og Gadarian, 2015). Frygt påvirker også holdningsdannelseprocessen i sig selv. Et eksperimentelt studie af Ted Brader (2005) har vist, at hvis politiske kampagner benytter sig af urovækkende musik og billeder, bliver borgerne mere åbne overfor nye informationer og mere påvirkelige. Et andet studie har vist, at frygt også kan gøre folk mere informationssøgende, hvilket kan betyde, at de lærer mere. Dette har ledt til en debat om, hvorvidt frygtsomme borgere er gode borgere (Valentino et al., 2008). Albertson og Gadarian argumenterer i deres bog *Anxious politics* (Frygtens politik) for, at selvom angst godt kan få borgerne til at handle fornuftigt, så kan stor angst i befolkningen også betyde, at folk støtter op om politikker, der i sidste ende underminerer demokratiet (2015: 138).

Entusiasme

Entusiasme er en rar følelse, man oplever, når man tror, at ens mål er indenfor rækkevidde. Entusiasmes funktion er at give ekstra energi til at nå målet (Poggi, 2007), og følelsen er relateret til og måles ofte sammen med håb og glæde (Brader og Marcus, 2013: 176). Hvis folk udsættes for politiske kampagner med opløftende musik og billeder, så øger følelsen af entusiasme folks tilbøjelighed til at forlade sig på deres eksisterende overbevisning fremfor nye informationer, når de skal tage politisk stilling, og de udtrykker også større villighed til at stemme (Brader, 2005). Studier har også vist, at entusiasme er forbundet med forskellige former for politisk deltagelse og aktivisme (fx Brader, 2005; Groenendyk og Banks, 2014). Der er mindre forskning i de politiske kilder til entusiasme, men et studie har vist, at en stærk partiidentitet snarere end stærke

politiske holdninger er den drivende kraft bag entusiasme for at deltage politisk (Huddy, Mason og Aarøe 2015).

Medfølelse

Medfølelse er formentlig et af de klareste eksempler på, at vi mennesker ikke blot er "rationelt egennyttmaksimerende", da medfølelse motiverer os til at hjælpe andre, selvom det involverer en omkostning for os selv (Goetz, Keltner og Simon-Thomas, 2010). Begrebet medfølelse omtales ofte synonymt med empati, men der er den væsentlige forskel, at empati ikke er en følelse, men *evnen* til at kunne leve sig ind i andres følelser. Dog vil mennesker med høj grad af empati oftere opleve medfølelse (Feldman et al., 2020: 345). Grundlæggende udløses medfølelse, når andre mennesker lider, hvilket skaber en prosocial motivation til at fjerne lidelsen hos dem, man føler medfølelse med (Haidt, 2003). Men medfølelse er samtidig en ganske selektiv følelse. Lidelse hos andre er ikke en tilstrækkelig betingelse for, at vi føler medfølelse. Vores tilbøjelighed til at føle medfølelse med andre er i høj grad betinget af, hvorvidt man tillægger andre social værdi, eksempelvis personer fra vores indgruppe. Folk vil heller ikke være lige så tilbøjelige til at føle medfølelse med folk, de anser for selv at være ansvarlige for at være havnet i problemer (Petersen et al., 2012).

Fordi medfølelse motiverer til at hjælpe folk i nød, har det konsekvenser for eksempelvis holdninger til økonomisk ulighed og sociale ydelser. Surveyundersøgelser på tværs af en lang række lande har vist, at folk, der er disponerede for at føle medfølelse, er mere tilbøjelige til at støtte op om økonomisk omfordeling (Sznycer, Lopez Seal et al., 2017). Folk føler også medfølelse og ønsker at hjælpe kontanthjælpsmodtagere, når de anses for at være uden ansvar for deres egen situation (Petersen et al., 2012). Ofte har medfølelse og empati været fremhævet som løsningen på problemet med såkaldt affektiv politisk polarisering, hvor partitilhængere oplever en stærk modvilje mod politiske modstandere. Et nyt studie af Simas, Clifford og Kirkland (2020) viser dog, at folk med høj grad af empati, der netop har en stærk kapacitet til at føle medfølelse, faktisk er de mest affektivt polariserede. Empatiske amerikanere er altså mere tilbøjelige til at favorisere deres eget parti (deres indgruppe), og de føler stærke negative følelser, endda skadefryd, overfor politiske modstandere (deres udgruppe), hvilket understreger medfølelses selektive karakter.

Vrede

Modsat medfølelse er vrede en følelse, der motiverer folk til at påføre andre omkostninger. Vredes funktion er at løse det adaptive problem, at andre tillægger en selv, eller andre man værdsætter, mindre værdi, end man føler er berettiget

(Sell, 2011). Ved at signalere vrede og dermed at man er indstillet på at gøre det omkostningsfuld for den person, man er vred på, så tilskynder man vedkommende til at behandle en selv og andre bedre i fremtiden. Vrede motiverer folk til at reagere på oplevelsen af uretfærdighed (Haidt, 2003: 856), mindsker følsomheden overfor ricisi og gør således folk mere risikosøgende (Huddy, Feldman og Cassese 2007; Lerner og Keltner 2001). Vrede har også den konsekvens, at folk bliver mindre modtagelige overfor argumenter og politiske appeller, der ikke harmonerer med deres overbevisning. Således er vrede en vigtig drivkraft i politisk motiveret tænkning (Brader, 2012; Suhay og Erisen, 2018). Folk, der føler vrede overfor kontanthjælpsmodtagere, er også mere tilbøjelige til at ville gøre det sværere for dem at modtage ydelser (Petersen et al., 2012) og jo mere folk føler vrede mod kriminelle personer, jo mere ønsker de at straffe dem (Petersen, 2010). Vrede har en stærkt mobiliserende effekt, således at folk, der oplever politisk vrede, oftere bliver politisk aktive (Groenendyk, 2011; Smith, Cronin og Kessler, 2008; Valentino et al., 2011).

Misundelse og beundring

Misundelse og beundring er begge følelser, vi oplever, når vi sammenligner os med andre, der klarer sig bedre end os selv (Fiske, Cuddy og Glick 2007). Misundelse er en følelse, der udløses i situationer, hvor andre har ressourcer, der stiller den anden person relativt bedre end os i såkaldte nulsumsspil, dvs. situationer, hvor den enes fordel er en andens ulempe (Sznycer, Lopez Seal et al. 2017). Chefens anerkendelse af en kollega kan således skabe misundelse, hvis man ser kollegaen som en konkurrent. Omvendt oplever man beundring, når andre besidder egenskaber eller ressourcer, som man selv efterstræber, og hvor der ikke er nogen former for social konkurrence involveret. Mennesker motiveres til at lære fra dem, de beundrer, samt til at knytte sociale bånd og samarbejde med dem. Man er også mere tilbøjelig til at være mere føjelig over for mennesker, man beundrer. Desuden er sociale hierarkier mere stabile, hvis folk beundrer dem, der er øverst i hierarkiet (Onu, Kessler og Smith, 2016; Sweetman et al., 2013). Undersøgelser har vist, at folk, der ofte oplever misundelse, er mere tilbøjelige til at støtte økonomisk omfordeling (McClendon, 2018; Sznycer, Lopez Seal et al., 2017). Folk, der misunder de rige, er også mere tilbøjelige til at støtte højere skatter, og omvendt er beundring forbundet med modstand mod at beskatte de rige (Hansen, 2021).

Stolthed, skyld og skam

Den sidste gruppe af følelser, der vil blive præsenteret, kaldes ofte for de selvbevidste følelser. De knytter sig til det fundamentale menneskelige behov for at

have social værdi i andres øjne. Stolthed genereres af et psykologisk system, der har til formål at motivere individet til at opnå høj social anseelse og udnytte de muligheder, der er forbundet hermed (Sznycer, Al-Shawaf et al., 2017). Skyld og skam behandles ofte som det samme, men der er den grundlæggende forskel, at skyld aktiveres, når individet erkender over for sig selv, at han/hun har ikke har levet op til vigtige sociale normer, hvor skam aktiveres, når individet oplever, at ens sociale værdi falder i andres øjne (Robertson et al., 2018). For at genoprette ens sociale værdi og undgå social udstødelse gør skyld og skam individet føjelig og ydmyg og mere prosocial (de Hooge, Breugelmans og Zeelenberg, 2008; Robertson et al., 2018). Stolthed og skam er centrale for at forstå, hvorledes mennesker navigerer i hierarkier (Durkee, Lukaszewski og Buss, 2019). En række studier underbygger, at skyld og skam gør folk prosociale og mindre tilbøjelige til at forfølge deres egeninteresse, når det gælder politiske holdninger og adfærd. Folk, der føler skyld over, hvordan sorte behandles i USA, er eksempelvis mere tilbøjelige til at bakke op om politikker, der gavner sorte. Et andet studie viser, at når borgere mister sociale ydelser fra det offentlige, så er følelsen af skyld forbundet med en lavere tilbøjelighed til at indsende klager og tage kontakt til ansatte i administrationen (Bell, Christensen og Hansen, 2021). Omvendt er folk, der sjældent føler skyld og skam, mindre tilbøjelige til at følge coronaretningslinjerne (Nivette et al., 2021). I et felteksperimentelt studie undersøgte Panagopoulos (2010), hvorvidt breve til vælgere, der enten havde til formål at vække skam eller stolthed, kunne mobilisere dem til at stemme. Både appeller til skam og stolthed var virksomme, men hvor stolthed kun virkede effektivt hos vælgere, der i forvejen var tilbøjelige til at stemme (*high propensity voters*), så havde skam en motiverende effekt uanset stemmetilbøjelighed.

Diskussion: et nyt blik på følelsers rolle i politik

Baseret på de indsigter, som er præsenteret i artiklen, vil jeg runde artiklen af med at omskrive en række udbredte misforståelser til nogle generelle principper, der bør forme vores tilgang til at forstå og studere følelser og deres konsekvenser for politisk adfærd. Disse er præsenteret i tabel 2.

Klassiske modeller indenfor politisk adfærd baserer sig på en uudtalt antagelse om, at borgernes holdningsdannelse er drevet af bevidste tanker. John Zallers (1992) klassiske værk antager for eksempel, at folk bevidst gransker deres hukommelse for relevante overvejelser, når de skal tage stilling til politik. Det nye blik på følelser giver et andet perspektiv på holdningsdannelse ved at gøre op med tanken om, at politisk holdningsdannelse og adfærd udspiller sig i et følelsetomt vakuum. Tværtimod er alle vores ubevidste associationer ladet med følelser, der påvirker vores politiske holdninger. Den næste centrale misforstå-

Tablet 2: En ny tilgang til at forstå følelser i politik

Princip	Det traditionelle blik	Det nye blik
1	Holdninger og adfærd er primært drevet af bevidste ræsonnementer	Beslutningsprocesser er primært drevet af følelser
2	Følelser er kognitive begrænsninger	Følelser er specialiserede psykologiske tilpasninger til at håndtere adaptive problemer
3	Følelser er enten negative eller positive	Der er mange specifikke følelser, der har distinkte funktioner
4	Følelser varierer tilfældigt og uforudsigeligt	Følelser varierer med tilstedeværelsen af de specifikke input, der udløser dem
5	Følelser er irrationelle og fører til dårlige beslutninger	Følelser er effektive til at løse adaptive problemer, men kan lede på afveje i situationer, der ikke matcher det adaptive problem
6	Følelser er ødelæggende for demokratisk adfærd	Følelser kan både fremme og hæmme demokratisk adfærd

else i litteraturen er, at følelser er begrænsninger eller fejlslutninger i det menneskelige kognitive apparat. Den nyeste viden på området har givet anledning til at vende denne antagelse på hovedet. Følelser er tværtimod højt specialiserede psykologiske mekanismer, der er formet af et evolutionært selektionspres, der gør det intuitivt for os at håndtere adaptive problemer, der blandt andet knytter sig til det sociale liv. Når vi føler medfølelse med sårbare grupper i samfundet, når vi beundrer politikere, når vi misunder dem, der har mere end os, og når vi bliver vrede på folk, der forbryder sig mod fællesskabet, så giver det os en stærk intuition om, hvad vi skal mene, og hvor vi hører til politisk. Således er følelser med til at engagere os politisk og gør det nemmere for os at navigere politisk.

For teoretisk at kunne udnytte det store analytiske potentiale, der ligger i følelserlitteraturen, er det også vigtigt at betone princip 3. Følelser besidder ikke blot en positiv eller negativ valens. De er derimod distinkte problemløsere, da følelser af samme valens kan have modsatrettede konsekvenser. Dette gælder eksempelvis, når vrede gør folk mere risikosøgende, og frygt gør folk mere risi-

koaverse. Hvis vi som politologer ønsker at skabe en bedre forståelse for politisk adfærd, bør vi derfor anlægge et perspektiv på følelser, der tager udgangspunkt i deres distinkte funktioner. I mange år var forskere tilbageholdende med at benytte følelser som en decideret tilgang til at forstå politisk adfærd. Dette kan formentlig tilskrives, at følelser ofte er blevet anset for at være mystiske, flygtige og præget af tilfældige udsving. På den måde virkede det ikke oplagt at underkaste dem videnskabelig granskning (Brader og Marcus, 2013: 165). Men hvis vi tager udgangspunkt i den voksende viden om følelsers funktion, er antagelsen den modsatte: Følelser varierer systematisk med tilstedeværelsen af de specifikke cues, der indikerer tilstedeværelsen af det adaptive problem, følelsen er tilpasset til at løse. Man kan tage holdninger til kontanthjælp som eksempel. Holdningen til dette emne er som nævnt påvirket af medfølelse og vrede. Disse følelser svinger ikke tilfældigt, men varierer med tilstedeværelsen af mentale billeder, der blandt andet påvirkes af mediehistorier om, hvorvidt kontanthjælpsmodtagere er ramt af sygdom (uforskyldt lidelse → medfølelse) eller er dovne og lader andre forsørge sig (tillægger fællesskabet utilstrækkelig værdi → vrede). Således tilbyder forskningen i følelsers funktioner en række indsigter, der kan benyttes til at udlede testbare hypoteser om, hvorledes folk vil være tilbøjelige til at agere, når de står over for et givet problem.

I den nye forståelse af følelser er det også vigtigt at adressere den klassiske opfattelse af, at følelser gør os irrationelle. Eftersom følelser er en integreret del af al menneskelig beslutningstagning, er det ikke frugtbart at sætte dem i modsætningsforhold til rationalitet. Følelser er specialiserede psykologiske mekanismer, der motiverer til en given adfærd, der igennem menneskets evolutionære historie har fungeret som løsningen på adaptive problemer. Som Damasio arbejder også tydeligt viste, kan vi ikke foretage meningsfulde valg uden vores følelser, men det betyder ikke, at følelser ikke kan lede os på afveje. Dels kan vi reagere på cues, der ikke giver et fyldestgørende billede af virkeligheden, for eksempel mediernes præsentationer af enkeltsager. Der kan også opstå mismatches i den forstand, at vores følelser aktiveres af noget, der er irrelevant i en moderne kontekst. Et eksempel kunne være, når politiske ledere beundres for egenskaber som fysisk styrke og dominans, der var relevante igennem vores evolutionære historie, men som er irrelevante i dag (Bøggild og Laustsen, 2016). En anden mulighed kunne være, når følelser aktiveres af informationer med lav sandhedsværdi som fake news og konspirationsteorier.

Det sidste punkt vedrører den klassiske opfattelse af, at følelser ikke hører til i politik, da de underminerer god demokratisk adfærd. Der er uden tvivl mange eksempler på, at følelser kan forstærke nogle tendenser, som vi vil anse for at være problematiske i et normativt perspektiv. Tendensen til, at vælgerne ikke

vurderer fakta og argumenter objektivt, men fortolker dem, så de støtter op om deres eksisterende holdninger – såkaldt motiveret tænkning (Leeper og Slothuus, 2014) – bliver forstærket, når vælgerne er vrede (Suhay og Erisen, 2018). Vrede gør også folk mindre kompromissøgende, hvilket ellers er essentielt i politik. I den forstand kan vrede ses som et demokratisk onde, men omvendt er vrede også afgørende for, at folk reagerer, når de oplever politisk uretfærdighed (Haidt, 2003: 854), og bliver politisk aktive (Brader, 2012), så i den forstand er vrede også et demokratisk gode. Et andet eksempel er skyld og skam. I mange år havde man primært fokus på de problematiske aspekter af disse følelser. De er både dybt ubehagelige og kan i yderste konsekvens være forbundet med depression, og de fleste vil formentlig anse udskamning for at være en problematisk politisk kommunikationsstrategi. De færreste vil ønske sig, at skyld og skam fylder mere i vores samfund. Men omvendt er skyld og skam afgørende for at få os til overholde sociale normer og udbedre skaderne, hvis vi svigter andre (fx de Hooge, Breugelmans og Zeelenberg, 2008). Således er et vigtigt nyt princip for forståelsen for følelsers rolle i politik, at følelser både kan fremme og hæmme demokratisk adfærd.

Jeg vil runde af med at komme ind på, hvordan den voksende viden om følelsers rolle i politik også synliggør, hvilke områder der har brug for mere forskning. Mens forskningen har haft et stort fokus på frygt, vrede og entusiasme, så er der til gengæld overraskende få studier, der har undersøgt betydningen af beundring og misundelse. Dette på trods af, at disse følelser har stor betydning for, hvorledes folk agerer i statushierarkier samt folks villighed til at samarbejde med andre, der er bedre stillet end dem selv. Skam og skyld er ligeledes eksempler på følelser, som forskningen har haft tendens til at overse, selvom de har betydning for at forstå, hvorfor folk accepterer underordnede social positioner, agerer selvopofrende og går imod deres umiddelbare egeninteresser. En andet centralt spørgsmål vedrører det komplekse samspil mellem ubevidste og kognitivt kontrollerede holdningsdannelsesprocesser og deres implikationer for retningsbestemt (biased) politisk motiveret tænkning og dermed borgernes demokratiske kompetencer (Leeper og Slothuus, 2014). Er borgerne mindre tilbøjelige til at følge deres parti blindt og i stedet tage selvstændig stilling til politiske spørgsmål, hvis de er mindre følelsesmæssigt involverede og mere motiverede til at reflektere? Hvor dette er en tese i nogen studier (Arceneaux og Vander Wielen, 2018), så peger andre studier på, at visse følelser som frygt kan gøre borgerne mere reflekterede (Redlawsk, Civettini og Emmerston, 2010; Valentino et al., 2008). Således er en vigtig vej til at blive klogere på dette spørgsmål at klarlægge, hvilke specifikke følelser der er involveret i politisk holdningsdannelse. Endelig er det vigtigt at forholde sig til, hvorledes

vi bedst kan måle følelser. Det er til stadighed mest almindeligt at benytte selvrapporerede mål. De væsentligste fordele ved denne tilgang er, at de ikke involverer store omkostninger, og det er muligt præcist at differentiere mellem forskellige distinkte følelser. For at håndtere udfordringer med *social desirability bias* og forskelle i folks evner til at identificere deres egne følelser, kan man også benytte menneskelig kodning af andres følelser eller forskellige fysiologiske mål som puls, ansigts elektromyografi og hjernescanninger med flere. Udover at disse metoder er dyre, så er ulempen ved fysiologiske mål, at de kan virke kunstige for deltagerne, da de ofte kræver et laboratorium. Endelig er de ikke velegnede til at differentiere mellem distinkte følelser, hvorfor de typisk bliver brugt til at undersøge følelser indenfor en valenstilgang (fx Bakker, Schumacher og Rooduijn, 2020; se Brader og Marcus, 2013 for en bredere diskussion af måling af følelser).

Konklusion

Følelsers rolle i politik har været diskuteret siden demokratiets fødsel i det antikke Grækenland. De seneste årtiers forskning i følelser har givet anledning til et langt mere nuanceret syn på følelser, der rækker langt ud over en forståelse af følelser som det modsatte af ”rationalitet”. Følelser er uomgængelige i vores demokrati, da de gennemsyrrer al menneskelig beslutningstagning. Det store spørgsmål for os politologer er derfor ikke længere, hvornår følelser spiller en rolle, og hvordan vi kan undgå, at de påvirker os – for det gør de. Spørgsmålet er snarere, hvilke specifikke følelser der er på spil, hvilken styrke de har, og om vi er tilbøjelige til at handle på dem uden nærmere refleksion, eller om vi bruger vores refleksioner til at understøtte vores følelsesmæssige intuitioner eller til at granske dem kritisk. Ved at inkorporere følelser i politologiske aktørmødelles kan vi udlede testbare hypoteser om, hvordan individer (og grupper) vil være tilbøjelige til at reagere i forskellige situationer og dermed gøre os klogere på politisk adfærd på tværs af politologiske subdiscipliner, der trods alt har det til fælles, at de alle har behov for at gøre sig antagelser om individet.²

Noter

1. Andre tilgange omfatter *appraisal* teori og *affective intelligence* teori. Disse tilgange og den evolutionspsykologiske tilgang er på mange måder konsistente og bygger på mange af de samme indsigter. For en diskussion af disse, se Brader og Marcus (2013).
2. Forfatteren takker afdelingen for politisk sociologi på Aalborg universitet, Julian Christensen, Casper Sakstrup og to anonyme reviewers for konstruktive kommentarer.

Litteratur

- Albertson, Bethany og Shana Kushner Gadarian (2015). *Anxious politics: Democratic citizenship in a threatening world*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Arceneaux, Kevin og Ryan J. Vander Wielen (2018). *Taming intuition: how reflection minimizes partisan reasoning and promotes democratic accountability*. New York: Cambridge University Press.
- Bakker, Bert N., Gijs Schumacher og Matthijs Rooduijn (2021). Hot politics? Affective responses to political rhetoric. *American Political Science Review* 115 (1): 150-164.
- Bargh, John A. og Tanya L. Chartrand (1999). The unbearable automaticity of being. *The American Psychologist* 54 (7): 462-479.
- Bechara, Antoine (2004). The role of emotion in decision-making: Evidence from neurological patients with orbitofrontal damage. *Brain and Cognition* 55 (1): 30-40.
- Bell, Elizabeth, Julian Christensen og Kristina Jessen Hansen (2021). Resistance or capitulation? How discrete emotions shape citizens' interactions with the administrative state. Unpublished manuscript.
- Bowles, Samuel og Herbert Gintis (2013). *A cooperative species: Human reciprocity and its evolution*. 1st paperback print. Princeton: Princeton University Press.
- Boyer, Pascal og Michael Bang Petersen (2018). Folk-economic beliefs: An evolutionary cognitive model. *Behavioral and Brain Sciences* 41: e158.
- Brader, Ted (2005). Striking a responsive chord: How political ads motivate and persuade voters by appealing to emotions. *American Journal of Political Science* 49 (2): 388-405.
- Brader, Ted (2012). The emotional foundation of democratic citizenship", pp. 193-216 Adam J. Berinsky (red.), *New directions in public opinion*. New York: Routledge.
- Brader, Ted og George E. Marcus (2013). Emotion and political psychology, pp. 165-204 i *The Oxford handbook of political psychology*. New York: Oxford University Press.
- Brader, Ted, George E. Marcus og Kristyn. L. Miller (2011). Emotion and public opinion, pp. 384-401 i Robert Y. Shapiro og Lawrence R. Jacobs (red.), *Oxford handbook of American public opinion and the media*. Oxford: Oxford University Press.
- Bøggild, Troels og Lasse Laustsen (2016). An intra-group perspective on leader preferences: Different risks of exploitation shape preferences for leader facial dominance. *The Leadership Quarterly* 27 (6): 820-837.
- Cosmides, Leda og John Tooby (2000). Evolutionary psychology and the emotions, pp. 91-115 i Michael Lewis og Jeannette M Haviland-Jones (red.), *Handbook of emotions*. New York: Guilford.
- Damasio, Antonio R. (1994). *Descartes' error: Emotion, reason, and the human brain*. New York: Putnam.
- Damasio, Antonio R. (2003). *Looking for Spinoza: Joy, sorrow, and the feeling brain*. 1st ed. Orlando: Harcourt.

- de Hooge, Ilona E., Seger M. Breugelmans og Marcel Zeelenberg (2008). Not so ugly after all: When shame acts as a commitment device. *Journal of Personality and Social Psychology* 95 (4): 933.
- Durkee, Patrick K., Aaron W. Lukaszewski og David M. Buss (2019). Pride and shame: Key components of a culturally universal status management system. *Evolution and Human Behavior* 40 (5): 470–478.
- Feldman, Stanley, Leonie Huddy, Julie Wronski og Patrick Lown (2020). The interplay of empathy and individualism in support for social welfare policies. *Political Psychology* 41 (2): 343–362.
- Fiske, Susan T., Amy J.C. Cuddy og Peter Glick (2007). Universal dimensions of social cognition: Warmth and competence. *Trends in Cognitive Sciences* 11 (2): 77–83.
- Gintis, Herbert (2000). Strong reciprocity and human sociality. *Journal of Theoretical Biology* 206 (2): 169–179.
- Goetz, Jennifer L., Dacher Keltner og Emiliana Simon-Thomas (2010). Compassion: An evolutionary analysis and empirical review. *Psychological Bulletin* 136 (3): 351–374.
- Groenendyk, Eric (2011). Current emotion research in political science: How emotions help democracy overcome its collective action problem. *Emotion Review* 3 (4): 455–463.
- Groenendyk, Eric W. og Antoine J. Banks (2014). Emotional rescue: How affect helps partisans overcome collective action problems. *Political Psychology* 35 (3): 359–378.
- Gur, Tamar, Shahar Ayal og Eran Halperin (2021). A bright side of sadness: The depolarizing role of sadness in intergroup conflicts. *European Journal of Social Psychology* 51: 68–83.
- Haidt, Jonathan (2003). The moral emotions, pp. 852-870 i R. J. Davidson, Klaus R. Scherer og H. H. Goldsmith (red.), *Handbook of affective sciences*. Oxford: Oxford University Press.
- Haidt, Jonathan (2013). *The righteous mind: Why good people are divided by politics and religion*. New York: Vintage Books.
- Hansen, Kristina Jessen (2021). Greed, envy, and admiration: The distinct nature of public opinion about redistribution from the rich. Unpublished manuscript.
- Haselton, Martie G., Daniel Nettle og Damian R. Murray (2015). The evolution of cognitive bias, pp. 1-20 i David M. Buss (red.), *The handbook of evolutionary psychology*. Hoboken: John Wiley og Sons, Inc. <http://doi.wiley.com/10.1002/9781119125563.evpsych241> (10. juni 2021).
- Hibbing, John R. og John R. Alford (2004). Accepting authoritative decisions: Humans as wary cooperators. *American Journal of Political Science* 48 (1): 62–76.

- Huddy, Leonie, Lilliana Mason og Lene Aarøe (2015). Expressive partisanship: Campaign involvement, political emotion, and partisan identity. *American Political Science Review* 109 (1): 1–17.
- Huddy, Leonie, Stanley Feldman og Erin Cassese (2007). On the distinct political effects of anxiety and anger, pp. 202-230 i W. Russell. Neuman, George E. Marcus, M. MacKuen og Ann N. Crigler (red.), *The affect effect: Dynamics of emotion in political thinking and behavior*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kahneman, Daniel (2012). *Thinking, fast and slow*. London: Penguin Books.
- Leeper, Thomas J. og Rune Slothuus (2014). Political parties, motivated reasoning, and public opinion formation: Parties and motivated reasoning. *Political Psychology* 35 (S1): 129–156.
- Lerner, Jennifer S. og Dacher Keltner (2000). Beyond valence: Toward a model of emotion-specific influences on judgement and choice. *Cognition og Emotion* 14 (4): 473–493.
- Lerner, Jennifer S. og Dacher Keltner (2001). Fear, anger, and risk. *Journal of Personality and Social Psychology* 81 (1): 146–159.
- Lodge, Milton og Charles S. Taber (2013). *The rationalizing voter*. Cambridge: Cambridge University Press. <http://ebooks.cambridge.org/ref/id/CBO9781139032490> (21. april 2014).
- McClendon, Gwyneth H (2018). *Envy in politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Nivette, Amy et al. (2021). Non-compliance with COVID-19-related public health measures among young adults in Switzerland: Insights from a longitudinal cohort study. *Social Science og Medicine* 268: 113370.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (2018). Human behavior inside and outside bureaucracy: Lessons from psychology”. *Journal of Behavioral Public Administration* 1 (1): 1–16.
- Onu, Diana, Thomas Kessler og Joanne R. Smith (2016). Admiration: A conceptual review”. *Emotion Review* 8 (3): 218–30.
- Panagopoulos, Costas (2010). Affect, social pressure and prosocial motivation: Field experimental evidence of the mobilizing effects of pride, shame and publicizing voting behavior. *Political Behavior* 32 (3): 369–386.
- Petersen, Michael Bang (2010). Distinct emotions, distinct domains: Anger, anxiety and perceptions of intentionality. *The Journal of Politics* 72 (2): 357–365.
- Petersen, Michael Bang (2012). Social welfare as small-scale help: Evolutionary psychology and the deservingness heuristic. *American Journal of Political Science* 56 (1): 1–16.
- Petersen, Michael Bang (2015). Evolutionary political psychology: On the origin and structure of heuristics and biases in politics. *Political Psychology* 36 (S1): 45–78.
- Petersen, Michael Bang og Lene Aarøe (2014). Politisk psykologi – de næste skridt. *Politik* 17 (3): 38–48.

- Petersen, Michael Bang, Daniel Sznycer, Leda Cosmides og John Tooby (2012). Who deserves help? Evolutionary psychology, social emotions, and public opinion about welfare. *Political Psychology* 33 (3): 395–418.
- Poggi, Isabella (2007). Enthusiasm and its contagion: Nature and function, pp. 410–421 i Ana C. R. Paiva, Rui Prada og Rosalind W. Picard (red.), *Affective computing and intelligent interaction*. Lecture Notes in Computer Science. Berlin: Springer. http://link.springer.com/10.1007/978-3-540-74889-2_36 (9. november 2020).
- Redlawsk, David P., Andrew J. W. Civettini og Karen M. Emmerson (2010). The affective tipping point: Do motivated reasoners ever ‘get it’? *Political Psychology* 31 (4): 563–593.
- Robertson, Theresa et al. (2018). The true trigger of shame: Social devaluation is sufficient, wrongdoing is unnecessary. *Evolution and Human Behavior* 39 (5): 566–573.
- Sell, Aaron N. (2011). The recalibrational theory and violent anger. *Aggression and Violent Behavior* 16 (5): 381–389.
- Sell, Aaron N., Daniel Sznycer og Laith Al-Shawaf (2017). The grammar of anger: Mapping the computational architecture of a recalibrational emotion. *Cognition* 168: 110–128.
- Shafran, JoBeth, Bryan D. Jones og Connor Dye (2020). Bounded rationality in public administration, i *Oxford research encyclopedia of politics*. Oxford: Oxford University Press. <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1460> (10. november 2020).
- Simas, Elizabeth N., Scott Clifford og Justin H. Kirkland (2020). How empathic concern fuels political polarization. *American Political Science Review* 114 (1): 258–269.
- Slothuus, Rune (2017). Politisk motiveret tænkning, pp. 281–300 i Kasper Møller Hansen og Rune Stubager (red.), *Oprør fra udkanten: Folketingsvalget 2015*. København: Djøf Forlag.
- Smith, Craig A. og Richard S. Lazarus (1990). Emotion and adaptation, pp. 609–637 i L.A. Pervin (red.), *Handbook of personality: Theory and research*. New York: Guilford. https://www.researchgate.net/profile/Craig_Smith11/publication/232438867_Emotion_and_Adaptation/links/00463536ae7d206717000000.pdf (13. juli 2020).
- Smith, Heather J., Tracey Cronin og Thomas Kessler (2008). Anger, fear, or sadness: Faculty members’ emotional reactions to collective pay disadvantage. *Political Psychology* 29 (2): 221–246.
- Suhay, Elizabeth og Cengiz Erisen (2018). The role of anger in the biased assimilation of political information. *Political Psychology* 39 (4): 793–810.
- Sweetman, Joseph, Russell Spears, Andrew G. Livingstone og Antony S.R. Manstead (2013). Admiration regulates social hierarchy: Antecedents, dispositions, and effects on intergroup behavior. *Journal of Experimental Social Psychology* 49 (3): 534–542.

- Sznycer, Daniel et al. (2018). Cross-cultural invariances in the architecture of shame. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 115 (39): 9702–9707.
- Sznycer, Daniel og Aaron W. Lukaszewski (2019). The emotion–valuation constellation: Multiple emotions are governed by a common grammar of social valuation. *Evolution and Human Behavior* 40 (4): 395–404.
- Sznycer, Daniel, Laith Al-Shawaf et al. (2017). Cross-cultural regularities in the cognitive architecture of pride. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 114 (8): 1874–1879.
- Sznycer, Daniel, Maria Florencia Lopez Seal et al. (2017). Support for redistribution is shaped by compassion, envy, and self-interest, but not a taste for fairness. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 114 (31): 8420–8425.
- Valentino, Nicholas A. et al. (2011). Election night’s alright for fighting: The role of emotions in political participation. *The Journal of Politics* 73 (1): 156–170.
- Valentino, Nicholas A., Vincent L. Hutchings, Antoine J. Banks og Anne K. Davis (2008). Is a worried citizen a good citizen? Emotions, political information seeking, and learning via the internet. *Political Psychology* 29 (2): 247–273.
- van der Meer, Tom WG, Erika van Elsas, Rozemarijn Lubbe og Wouter van der Brug (2015). Are volatile voters erratic, whimsical or seriously picky? A panel study of 58 waves into the nature of electoral volatility (The Netherlands 2006–2010). *Party Politics* 21 (1): 100–114.
- Zaller, John (1992). *The nature and origins of mass opinion*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Aarøe, Lene og Michael Bang Petersen (2017). Evolution, psykologi og vælgeradfærd – den politiske betydning af bekymringer for infektioner, pp. 109-129 i Kasper Møller Hansen og Rune Stubager (red.), *Oprør fra udkanten: Folketingsvalget 2015*. København: Djøf Forlag.
- Aarøe, Lene, Mathias Osmundsen og Michael Bang Petersen (2016). Distrust as a disease avoidance strategy: Individual differences in disgust sensitivity regulate generalized social trust. *Frontiers in Psychology* 35 (4): 450–474.
- Aarøe, Lene, Michael Bang Petersen og Kevin Arceneaux (2017). The behavioral immune system shapes political intuitions: Why and how individual differences in disgust sensitivity underlie opposition to immigration. *American Political Science Review* 111 (2): 277–294.

Alexander Niels-Jacob Hviid

Det arktiske vindue – et kig til Grønlands udenrigspolitik

I både hjemmestyreløven og senere selvstyreloven er det slået fast, at Grønland havde og har et vist juridisk handlerum til selv at føre udenrigspolitik. Det har imidlertid altid været uklart, præcist hvor stort dette udenrigspolitiske handlerum er. Denne juridiske uklarhed kom til udtryk i praksis i casen det ”arktiske vindue” fra 1999. Dengang som nu havde København og Nuuk divergerende opfattelser af Grønlands udenrigspolitiske handlerum. Denne forskellighed blev ikke kommunikeret åbent men snarere fejtet ind under gulvtæppet. Den grundlæggende juridiske uklarhed er imidlertid blevet videreført i selvstyreloven, som er gældende i dag. De dynamikker, som denne artikel belyser, fortsætter derfor med at præge dansk-grønlandske relationer. Dette bliver mere problematisk efterhånden, som den geopolitiske konkurrence øges, og rigsfælleskabet skal håndtere et stigende antal internationale aktører i Arktis.

Nøgleord: rigsfælleskabet, Grønland, udenrigspolitik, Arktis, Den Europæiske Union

”idéen om, at Grønland skulle kunne indgå internationale aftaler på vegne af Riget, som udelukkende vedrører dem selv, er rent nonsens ... det er en skrivebordsløsning udtænkt i Justitsministeriet, som umuligt kan udføres i praksis af Udenrigsministeriet”
(tidligere embedsmand i det danske udenrigsministerium, 2016)

Grønland og Danmarks udenrigspolitiske kompetencefordeling, dvs. hvem der bestemmer hvad, bliver mere og mere vigtig, efterhånden som den geopolitiske konkurrence i Arktis øges, og et stigende antal eksterne aktører dermed skal håndteres. Udfordringen består kort sagt i, at det ikke altid står klart, hvem der har kompetence til at bestemme hvad indenfor udenrigspolitikken, jf. citatet ovenfor. Den grønlandske selvstyrelov fra 2009 præciserer ganske vist, at forsvars- og sikkerhedspolitik er den danske regerings ansvar, men hvilke sager der falder i denne kategori, og hvilke der ikke gør, må nødvendigvis vurderes ad hoc fra sag til sag. På den ene side har vi således Grønland, som forventer – og gennem de seneste årtier i høj grad har fået – mere og mere udenrigspolitisk

handlerum. På den anden side har vi en arktisk virkelighed med øget geopolitisk stormagtskonkurrence, som bevirker, at en stadigt stigende del af, hvad der foregår i Arktis, potentielt set kan betragtes som sikkerheds-/forsvarspolitik og dermed noget, som den danske regering må insistere på at kontrollere.

Formålet med denne artikel er at kaste lys over den proces, hvorigennem Danmark og Grønland er nået frem til den nuværende udenrigspolitiske kompetencefordeling. Motivet for artiklen er således, at de formelle juridiske rammer i form af først hjemmestyreløven og nu selvstyreløven kun synes at give et relativt begrænset og statisk billede af den reelle kompetencefordeling mellem Danmark og Grønland, idet realiteten synes at være, at lovgivningen i høj grad suppleres af den måde, hvorpå udenrigspolitikken rent faktisk praktiseres i dag-til-dag interaktioner. Denne praksis er ikke umiddelbart tilgængelig for offentligheden – i hvert fald ikke på samme måde som den nedskrevne lovgivning. Det er derfor en central pointe i denne artikel, at for at forstå hvordan Grønlands udenrigspolitiske handlerum har ændret og udviklet sig, så er det nødvendigt at se på de officielle kompetencer nedfældet i juraen såvel som den mere uofficielle version, dvs. den måde hvorpå Grønland og Danmark rent faktisk har praktiseret deres udenrigspolitik i med- og modspil.

Artiklen søger at belyse, hvordan denne praksis har udviklet sig med udgangspunkt i en case, som faldt på et kritisk tidspunkt i kongerigetets historie – nærmere bestemt lige inden årtusindskiftet, hvor rigsfællesskabet begyndte at knirke i fugerne. Casen det arktiske vindue har ikke fået meget opmærksomhed i forskningen, men som den følgende analyse vil demonstrere, så fik forløbet omkring det arktiske vindue øjensynlig stor betydning for den udenrigspolitiske kompetencefordeling, som stadig i dag binder Grønland og Danmark sammen på godt og ondt.

Det færøske valg i 1998 havde bragt et Lagting til magten, hvis erklærede formål var at løsrive Færøerne fra Danmark, og i Grønland besluttede Landsstyret i 1999 (måske presset af udviklingen på Færøerne) at nedsætte en grønlandsk selvstyrekommission med henblik på at ”revurdere Grønlands stilling inden for Rigsfællesskabet” (Grønlands selvstyrekommission, 2003: 1). Dette blev således forløberen til den senere grønlandsk-danske selvstyrekommission 2004-08.

Det var i denne historiske kontekst, at den grønlandske landsstyreformand Jonathan Motzfeldt i november 1999 tog initiativ til det såkaldte arktiske vindue, et grønlandsk udenrigspolitisk initiativ som tilsyneladende med dansk støtte skulle forsøge at få den Europæiske Union (EU) til i højere grad at engagere sig i den arktiske region.

Casen det arktiske vindue har således visse paralleller til i dag, fx at Danmark og Grønland skulle arbejde sammen om en fælles udenrigspolitik specifikt ret-

tet mod en betydelig større politisk aktør i form af EU, som måske/måske ikke ville søge mere politisk indflydelse i den arktiske region.

Casen adskiller sig dog også på mange punkter fra i dag. For det første var Grønland ved årtusindskiftet stadig under hjemmestyreloven og havde formelt set relativt begrænsede udenrigspolitiske kompetencer (sammenlignet med i dag). For det andet var Arktis på dette tidspunkt en lavspændingsregion i international sammenhæng, og den mulige involvering af EU havde således slet ikke det skær af geopolitisk konkurrence og potentiel konflikt, som senere er kommet til at præge Arktis.

Det interessante (og måske ildevarslenende) er således, at allerede på et tidspunkt hvor der var meget lidt geopolitisk interesse i Arktis, og hvor samarbejdet gjaldt en decideret venligsindet politisk aktør – nemlig EU – havde Danmark og Grønland svært ved at samordne deres udenrigspolitik. De revner, som i dag træder tydeligere frem i rigsfællesskabet, er således af ældre dato, og netop derfor giver det mening at se tilbage i tiden for bedre at forstå situationen i dag.

Et tredelt spil?

I casen det arktiske vindue var det fundamentale spørgsmål, hvorvidt Grønland og Danmark ville og kunne få EU til i højere grad at engagere sig i arktiske anliggender, og dette er bagtæppet for den følgende analyse af det udenrigspolitiske spil mellem Danmark, Grønland og EU.

Disse tre aktører er åbenlyst vidt forskellige, hvilket åbner op for mange potentielle teoretiske tilgange til casen. Denne artikel bygger imidlertid på det rationalistiske paradigme, da dannelsen og forfølgelsen af egeninteresse synes at være en fællesnævner på tværs af de tre politiske aktører trods deres øvrige forskelle. Artiklens teoretiske ramme bygger videre på tidligere forskning om Danmark og Grønlands tredelte samspil med USA om opgraderingen af Thule basen i samme periode (1999-2004) (Archer, 2003; Ackrén, 2019), men har altså i stedet samspillet med EU i denne periode som empirisk fokus.

Den følgende analyse bygger ligesom ovennævnte artikler på en videreudvikling af Robert Putnams klassiske teori om *todelte spil*. Teorien omhandler basalt set, hvordan en hvilken som helst international forhandling nødvendigvis er en vekselvirkning mellem flere niveauer – i Putnams optik det internationale niveau, hvor forhandlingen foregår, og så det nationale niveau, hvor et evt. forhandlingsresultat skal kunne opnå tilstrækkelig støtte til at blive ratificeret. En central pointe hos Putnam er, at stater ikke er monolitiske men derimod består af mange forskellige samfundsgrupper med potentielt set modstridende interesser i forhold til givne internationale forhandlinger (Putnam, 1988)

Ikke desto mindre vil der ofte også være et vist overlap af interesser blandt samfundsgrupper, og en international aftale, som ligger inden for dette overlap, vil således kunne opnå tilstrækkelig indenrigspolitisk støtte til at blive ratificeret. Størrelsen af dette overlap (*win-set* som Putnam kalder det) afgør således, hvilke udenrigspolitiske aftaler der kan opnås tilstrækkelig indenrigspolitisk enighed om, og som derfor kan indgås (Putnam, 1988)

Putnam peger på flere faktorer, som kan påvirke størrelsen af dette overlap, men i det følgende vil vi fokusere på den første og formentlig også mest centrale; nemlig de forskellige samfundsgruppers præferencer såvel som deres relative styrkeforhold. Putnam påpeger, at omkostningerne ved en given international aftale typisk vil blive fordelt ujævnt blandt samfundsgrupper, hvilket vil lede nogle til at støtte aftalen og nogle til at afvise den. De forskellige gruppers præferencer og styrke i forhold til hinanden vil således påvirke, i hvor høj grad disse gruppers interesser overlapper, og dermed hvorvidt der findes et fælles *win-set*, som samlet set kan opnå tilstrækkelig indenrigspolitisk støtte. Ifølge Putnam er det således afgørende at forstå, hvordan forhandlinger på internationalt niveau påvirkes af magtkampe mellem indenrigspolitiske aktører på det nationale niveau (Putnam, 1988)

Så præcis hvordan kan denne teoretiske tilgang finde anvendelse på casen det arktiske vindue? Jf. tidligere forskning på området (Archer 2003; Ackrén 2019) så er det svært at passe Danmark og Grønland ind i Putnams model med to niveauer. Det er en mulighed at betragte Danmark og Grønland som to samfundsgrupper på det nationale niveau (rigsfællesskabet), men som vi skal se i analysen, er dette ikke en fyldestgørende karakteristik af Danmark og Grønlands relation. Snarere giver det mening at se dem som to separate aktører, der nogle gange handler unisont i internationale forhandlinger og andre gange ikke. Dette er muligvis en drastisk fortolkning af Danmark og Grønlands forfatningsretlige relation (ikke mindst under hjemmestyret), men som vi skal se i analysen, er det en tilnærmelsesvis dækkende fremstilling af, hvad der rent faktisk skete i denne case. Det er desuden en forhandlingskonstruktion, som i stigende grad kommer til at gælde fremover, hvis selvstyrelovens ord om Danmark og Grønland som ligeværdige parter skal stå til troende.

Kompleksiteten øges naturligvis i og med, at EU ikke blot er et statisk forum for internationale forhandlinger, men rent faktisk i dette tilfælde også en politisk aktør. Putnams simple totrinsmekanisme må derfor udvides til en slags tredelt spil, idet vi i denne case har at gøre med tre aktører (Danmark, Grønland og EU), som hver især kun kan forstås ved at betragte deres samspil med de to andre aktører.

I den følgende analyse betragtes således den politiske proces, som udsplittedes mellem de tre aktører i forbindelse med det konkrete udenrigspolitiske initiativ det arktiske vindue. Vi må derfor identificere de tre aktørers kerneinteresser i forhold til denne proces, dvs. hvad søger hver aktør at opnå fra hver af de andre aktører via det arktiske vindue, jf. nedenstående matrix som vil blive udfyldt efterhånden, som analysen skrider frem.¹

Figur 1: Et tredelt spil

	Fra Grønland	Fra Danmark	Fra EU
Grønland søger			
Danmark søger			
EU søger			

Kerneinteressen for hver aktør afdækkes ved at kortlægge og kombinere deres juridiske kompetencer (dvs. hvad de rent formelt *kan* gøre i denne proces) såvel som deres politiske præferencer (dvs. hvad de gerne *vil* gøre i denne proces).

På den måde opnås et fyldestgørende billede af de tre aktørers formål med det arktiske vindue. I kombination med den empiriske analyse af hvad de rent faktisk opnåede, kan vi kortlægge, i hvor høj grad et overlap mellem særligt Danmark og Grønlands interesser skabte et fælles win-set, og dermed hvordan deres udenrigspolitiske kompetencefordeling kom til udtryk i denne case.

Den efterfølgende analyse har således tre nedslagspunkter. For det første afdækkes den Europæiske Unions daværende udenrigspolitiske kompetence og præferencer i forhold til Arktis, dvs. havde EU på dette tidspunkt i 1999 den juridiske kompetence til at involvere sig i arktiske anliggender, og eksisterede der i EU den fornødne interesse for et sådant engagement? For det andet laves den samme gennemgang af Danmark og Grønlands udenrigspolitiske kompetencefordeling i 1999 såvel som en afdækning af, hvilke præferencer de hver især havde med hensyn til at involvere EU i Arktis på dette tidspunkt. Dvs. havde Grønland rent faktisk handlerum til at initiere udenrigspolitiske tiltag som det arktiske vindue, og i hvor høj grad var der overlap mellem Danmark og Grønlands interesser, når det kom til at få EU mere involveret i Arktis?

Analysen baseres på tre typer empiri; for det første den formelle juridiske kompetencefordeling mellem Danmark og Grønland samt mellem rigsfællesskabet og EU i form af lovgivning/traktater – dvs. primært hjemmestyreloven i kraft fra 1979-2009 samt Amsterdamtraktaten i kraft fra 1999. For det andet

inddrages den forskning, som allerede er lavet på området, og for det tredje inddrages dybdegående kvalitative interviews med embedsmænd, som sad i centrale positioner i Danmark og Grønland omkring årtusindskiftet, da Motzfeldt lancerede det arktiske vindue. Der er foretaget i alt otte interviews med hhv. danske, grønlandske samt EU-embedsmænd. Fokus er på embedsmændene, da de netop må formodes at have bedst føling med udenrigspolitik i daglig praksis, herunder hvorvidt praksis afviger fra, hvad de juridiske dokumenter fortæller os om kompetencefordeling. Informanterne er udvalgt ud fra deres førstehåndserfaring og særlige indsigt i de politiske processer, som udspillede sig i denne case, og rent metodisk er der derfor tale om eliteinterviews (Kvale og Brinkmann, 2009: 167). Otte interviews kan synes af få, men en central pointe er, at der i 1999 netop var relativt få danske embedsmænd, som beskæftigede sig med grønlandske/arktiske forhold. Disse individer havde usædvanlig frie tøjler til at håndtere forholdene, pga. hvor nedprioriteret Grønland og Arktis var i såvel det danske udenrigsministerium som i dansk politik generelt på dette tidspunkt. Et lille antal kvalitative interviews med embedsmænd i nøglepositioner kan således bringe os langt i forhold til at forstå, hvordan den udenrigspolitiske kompetencefordeling i rigsfællesskabet udspillede sig i praksis i denne case. Interviewene er gennemført med tilsagn om anonymitet, og der kan derfor ikke afgives yderligere informationer om, hvilke embedsmænd der præcist er blevet interviewet, da de ellers nemt ville kunne identificeres. I analysen er de enkelte interviews derfor kun refereret med en bogstavkode.

Jf. ovenfor så besidder de otte informanter en ekspertviden, som gør dem særligt interessante at interviewe med henblik på denne case, men dette gør dem naturligvis ikke til sandhedsvidner, og heri ligger en potentiel metodisk fejlkilde. Informanternes genkaldelse af situationer, som ligger knap tyve år tilbage, kan således meget vel være præget af personlig bias, efterrationaliseringer, overvurdering af egen rolle, deres relation til de politikere de arbejdede med eller simpelthen dårlig hukommelse (Beamer, 2002: 93).

Analysen forsøger at tage højde for dette ved hjælp af metodisk triangulering, dvs. krydsreferering af udsagn fra interviews med andre empiriske kilder for at sikre resultaternes validitet (Frederiksen, 2015: 200). Fejlkilder kan imidlertid ikke elimineres helt, og den følgende analyse og konklusion vil derfor så vidt muligt tage forbehold for dette.

Efter en kort gennemgang af den historiske kontekst, hvori det arktiske vindue blev lanceret, følger en analyse af EU's kompetencer og præferencer i forhold til det arktiske vindue, en analyse af Danmark og Grønlands kompetencer og præferencer i forhold til det arktiske vindue samt til sidst en konklusion.

Det arktiske vindue i den nordlige dimension

Landsstyreformand Motzfeldts initiativ det arktiske vindue var oprindeligt tænkt som en slags tilføjelse til og udvidelse af et andet europæisk tiltag, nemlig den nordlige dimension som fortrinsvis var en finsk idé (Catellani, 2000: 4). Idéen opstod i 1997 på en konference om Barents-/Arktis-regionens fremtid, hvor den finske statsminister Lipponen foreslog en detaljeret EU-politik, som kunne fremme samarbejdet mellem de nordlige regioner af EU og Rusland.² På forespørgsel fra Finland forberedte EU-Kommissionen en foreløbig rapport om den nordlige dimension, som blev publiceret i 1998. I rapporten anerkender Kommissionen vigtigheden af den nordlige dimension og plæderer for ”en sammenhængende tilgang og effektive politiske tiltag rettet mod regionen på alle EU’s ressortområder” (Sergounin, 2000: 60).

Scenen var således sat til, at det finske formandskab på det Europæiske Rådsmøde i Helsinki i 1999 kunne lancere den nordlige dimension som et officielt EU-initiativ. Ifølge det finske udenrigsministerium var den nordlige dimension et ”middel til at identificere EU’s interesser i regionen og etablere en konsistent og effektiv handleplan” (Stenlund og Nissinen, 1999)

Indtil da havde EU’s interaktion med den arktiske region begrænset sig til Grønlands udmeldelse af Unionen i 1985 og forhandling af den efterfølgende exitaftale (da Grønland fik status af OLT (Oversøiske Lande og Territorier)) samt efterfølgende fiskeriaftaler. Disse interaktioner foregik dog uden nogen fast ramme, da ingen af EU’s institutioner eller policyinstrumenter var rettet mod Arktis som sådan (Airoldi, 2008).

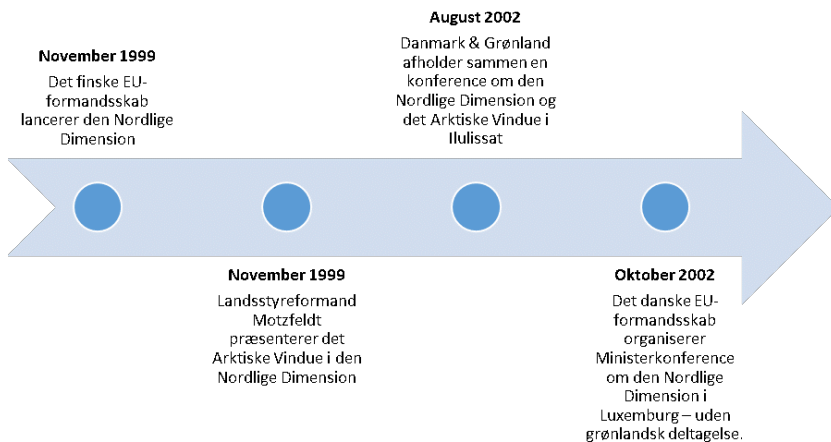
Den finske statsminister Lipponen talte i brede termer om den nordlige dimension som en måde at gøre EU til en mere effektiv global aktør på, men på et mere detaljeret niveau kom det til at handle om relationen til Rusland indenfor transport, energi, nuklear sikkerhed og miljøpolitik (Heikkilä, 2006; Joenniemi og Sergounin, 2003). Den nordlige dimension var således reelt ikke et forsøg på at få EU engageret i Arktis som sådan, men snarere et forsøg på at få EU engageret i (Finlands) forhold til Rusland. Dette ses tydeligt i Kommissionens foreløbige rapport, hvor ordet ”Arctic” er nævnt fire gange, hvorimod ordene ”Russia/Russian” er nævnt tredive gange (Commission of the European Communities, 1998).

Det var i denne kontekst, at den daværende grønlandske landsstyreformand Jonathan Motzfeldt forsøgte at lancere det arktiske vindue som en slags vedhæng til den nordlige dimension. Ifølge Motzfeldt var det arktiske vindue således tænkt som ”det politiske rum i den nordlige dimension hvori de arktiske nationer og EU deler fælles interesser” (Loukacheva, 2007: 120).

Det arktiske vindue var således tilsyneladende et forsøg på at udvide den oprindelige nordlige dimension og derved trække EU's interesser og engagement mere mod den arktiske region (Grønlands Landsting, 1999).

Som det ses i tidslinjen nedenfor (figur 2), var Motzfeldt hurtig til at koble sig på det finske initiativ og fik tilsyneladende den danske regering med på idéen. Få år senere var Grønland og Danmark i hvert fald sammen værter for en konference om det arktiske vindue i den nordlige dimension. Denne første konference i august 2002 i Ilulissat blev fulgt op af en efterfølgende konference få måneder senere (oktober 2002) også om den nordlige dimension, men denne gang arrangeret af det danske EU-formandskab i Luxembourg og uden grønlandsk deltagelse.

Figur 2: Tidslinje for det arktiske vindue



Visse spørgsmål synes at trænge sig på her. Hvad skete der fra Motzfeldts annoncering af det arktiske vindue i 1999 og frem til konferencen afholdt sammen med Danmark i 2002? Var Motzfeldts initiativ clearet med det danske Udenrigsministerium? Hvorfor afholdt Danmark endnu en konference om den nordlige dimension blot to måneder senere – denne gang uden at nævne det arktiske vindue og uden grønlandsk deltagelse? Hvor stort overlap var der mellem Danmark og Grønlands interesser?

Disse spørgsmål vil den følgende analyse søge svar på med udgangspunkt i de tre aktørers juridiske kompetencer og politiske præferencer – jf. Putnams teori – og derudfra afdække det tredelte spil mellem aktørerne. Først gennemgås EU (første aktør) og dernæst Danmark og Grønland samlet (anden og tredje aktør).

Første aktør: EU's udenrigspolitiske kompetence

Den primære kilde til EU's udenrigspolitiske kompetencer på dette tidspunkt er Amsterdamtraktaten, som trådte i kraft 1. maj 1999 og reviderede traktaten om den Europæiske Union fra Maastricht 1992. Det primære formål med Amsterdamtraktaten var at reformere og forberede EU's institutioner til den kommende udvidelse i 2004, hvor store dele af Østeuropa stod til at komme med i EU. Tidligere udvidelser (fx tilgangen af Østrig, Finland og Sverige i 1995) var sket på en relativ ad hoc manér, men den østlige udvidelse stod til at blive den største udvidelse i Unionens historie, og et klart formål med Amsterdamtraktaten var derfor at forberede EU på dette (Vooren og Wessel, 2014).

Dette er vigtigt, fordi det betyder, at på dette tidspunkt var EU's eksterne fokus primært rettet mod at bygge relationer til områder, som grænsede op til Unionen, og handlede dermed ikke om at projicere Unionens økonomiske og politiske magt på den internationale scene som sådan. Amsterdamtraktaten nævnte ganske vist mere vidtgående initiativer i form af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP): "Unionen skal sætte sig de følgende mål ... at hævde sin identitet på den internationale scene særligt ved implementeringen af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik" (Amsterdamtraktaten del 1, art. 1 (5)), men pga. af medlemslandenes modvilje mod integration på disse områder forblev FUSP et "tomt koncept" helt frem til 2009, hvor Lissabontraktaten etablerede både den Højtstående Repræsentant for udenrigs- og sikkerhedsanliggender samt EU's Udenrigstjeneste (Vooren og Wessel, 2014).

I 1999 da det arktiske vindue blev lanceret, var EU's udenrigspolitiske kompetence i praksis begrænset til naboskabspolitikken og derved Unionens nær-område. En vigtig pointe er således, at fordi den nordlige dimension kom til at handle om Rusland (fremfor Arktis) og den forestående østudvidelse, så endte EU med at anskue både den nordlige dimension samt Motzfeldts arktiske vindue gennem naboskabspolitikken linse.

Første aktør: EU's udenrigspolitiske interesser

Fokusset på den kommende udvidelse samt den begrænsede appetit på FUSP ses tydeligt i EU-Kommissionens temmelig afdæmpede reaktion på både den nordlige dimension og det arktiske vindue.

Som tidligere nævnt påtog Kommissionen sig at udsende en foreløbig rapport på forespørgsel fra Finland, som skulle munde ud i selve den nordlige dimension. I rapporten skrives det klart, at den nordlige dimension "ikke skal ses som et nyt regionalt initiativ, fordi det efter Kommissionens mening ikke er nødvendigt" (Commission of the European Union, 1998: 2) Således blev der ikke skabt

nogen ny institutionel ramme for den nordlige dimension, initiativet blev ikke givet et separat budget og gav ikke anledning til nyansættelser (Wegge, 2012).

Som logisk konsekvens var Motzfeldt oppe imod hårde odds, da hans initiativ, det arktiske vindue, simpelthen ikke passede ind i EU's præferencer på dette tidspunkt. Et konkret eksempel på, hvad Grønland håbede at opnå med det arktiske vindue, var udpegelsen af en såkaldt "arktisk desk officer" i Kommissionen. Idéen var, at dette på sigt ville føre til en opbygning af viden og ekspertise om arktiske anliggender i Bruxelles samt en mere fast ramme for arktiske anliggender, som derved kunne undgå at blive kastet rundt mellem EU's mange kontorer. Idéen vandt imidlertid ikke genklang i Bruxelles (interview A). Arktiske anliggender vedblev således med at være "hjemløse" i EU-sammenhæng, og det arktiske vindue forblev et perifert koncept (Airoldi, 2008). Fra EU's side var der simpelthen en fundamental mangel på interesse for Arktis, hvilket i høj grad var medvirkende til, at det arktiske vindue tilsyneladende ikke blev en succes (interviews A, B, C, D).

For at opsummere blev det arktiske vindue altså en inaktiv del af den nordlige dimension, som i sig selv var relativt lavt prioriteret i EU. For det første fordi EU's udenrigspolitiske kompetencer på dette tidspunkt via naboskabspolitikken var begrænset til nærområder (og dermed ikke Arktis), og for det andet fordi den kommende østudvidelse overskyggede alt andet. Selv hvis EU havde haft juridisk kompetence til at agere som reel aktør i Arktis via FUSP, er det altså tvivlsomt, om det var blevet omsat til engagement i Arktis – dertil var den historiske vigtighed af østudvidelsen simpelthen for altoverskyggende.

På dette tidspunkt var EU's præferencer således domineret af den Kolde Krigs afslutning og muligheden for at udvikle forholdet til Rusland, hvorved østudvidelsen i 2004 kunne faciliteres. Som logisk konsekvens var EU i nogen grad interesseret i den nordlige dimension, for så vidt at det kunne påvirke den kommende østudvidelse, men EU var til gengæld ikke interesseret i det arktiske vindue, fordi det ingen betydning havde for østudvidelsen.

Skåret ind til benet kan vi således konstatere, at EU på dette tidspunkt tilsyneladende ikke søgte andet fra Grønland end status quo, dvs. tilbagevendende fiskeriaftaler. Fra Danmark søgte EU derimod støtte og velvillighed i forhold til østudvidelsen, hvilket de også fik fra Foghs regering, jf. næste del af analysen. Vores matrix kommer derfor indtil videre til at se således ud:

Figur 3: Et tredelt spil

	Fra Grønland	Fra Danmark	Fra EU
Grønland søger			
Danmark søger			
EU søger	Fiskeriaftaler	Støtte til østudvidelse	

Således er EU's kompetencer og interesser i spillet om det arktiske vindue afklaret, men hvordan så denne proces ud fra Danmark og Grønlands side?

Anden og tredje aktør: Danmark og Grønlands udenrigspolitiske kompetencer

Når vi kigger på fordelingen af udenrigspolitisk kompetence mellem Danmark og Grønland på dette tidspunkt, må vi kigge i hjemmestyreløven, som var i kraft 1979-2009. Her står det med det samme klart, at: "Foranstaltninger som hjemmestyret påtænker at træffe, og hvis iværksættelse er af væsentlig betydning for rigets forhold til udlandet, herunder rigets deltagelse i internationalt samarbejde, forhandles med rigsmyndighederne forinden vedtagelsen" (Hjemmestyreløven: §11)

Særligt i forhold til EU nævnes det i §15: "Inden for rammerne af §11 fastlægger regeringen efter samråd med landsstyret retningslinjerne for varetagelsen af de særlige grønlandske interesser i De europæiske Fællesskaber, der særligt berører grønlandske interesser" (Hjemmestyreløven: §15).

Jf. indledningen til denne artikel så ser vi her netop et eksempel på en juridisk formulering, som nødvendigvis må fortolkes for at kunne anvendes i praksis. Hvad er af "væsentlig betydning for rigets forhold til udlandet", og hvad er ikke?

Det forekommer umiddelbart, at Motzfeldts initiativ var på kanten af de udenrigspolitiske kompetencer, som den daværende hjemmestyrelov udmålte til Grønland – i hvert fald hvis idéen til det arktiske vindue ikke på forhånd var klappet af med det danske udenrigsministerium. Hvor stort et udenrigspolitisk råderum havde Grønland egentlig på dette tidspunkt? Fortolkede rigsmyndighederne og Landsstyret juraen på samme måde?

For at kunne besvare disse spørgsmål er vi nødt til at træde ind bag kulisserne for at afdække, i hvor høj grad der var overlap mellem Danmark og Grønlands interesser, når det kom til EU's engagement i Arktis, og på baggrund af dette undersøge, hvordan de relevante paragraffer i hjemmestyreløven blev fortolket i hhv. København og Nuuk.

Anden og tredje aktør: Danmark og Grønlands interesser

Som nævnt var det arktiske vindue et grønlandsk forsøg på at udvide den nordlige dimension til at inkludere Arktis som sådan og trække EU's engagement endnu længere nordpå.

Mere konkret lader det til, at Motzfeldt havde to overordnede mål med det arktiske vindue i forhold til EU. Ifølge en debat i det grønlandske landsting i oktober 1999 så Motzfeldt for det første det arktiske vindue som en vej til større anerkendelse og forståelse fra EU's side af Grønland (og Arktis). For andet og i forlængelse heraf så Motzfeldt initiativet som en måde for Grønland potentielt at få del i flere EU-midler, dvs. øget økonomisk støtte (Grønlands Landsting, 1999). I forhold til kompetencefordelingen i rigsfællesskabet blev det arktiske vindue – at dømme ud fra debatten i Landstinget – klart set som del af en større proces, som skulle udvide Grønlands udenrigspolitiske handlerum (Grønlands Landsting, 1999)

Jf. ovenstående afsnit om hjemmestyreloven syntes det arktiske vindue at være på kanten af, hvad Grønland havde juridisk kompetence til at foretage på egen hånd. Landsstyreformand Motzfeldt omtales som det arktiske vindues ophavsmand, og det omtales konsekvent som "Grønlands initiativ" (Grønlands Landsting, 1999), men Danmark og Grønland var selvfølgelig sammen værter for konferencen om det arktiske vindue i Ilulissat 2002. Tilsyneladende var Motzfeldts initiativ altså clearet med den daværende danske regering, og tilsyneladende var Danmark og Grønland på samme side her i forhold til at øge EU's engagement i Arktis.

Som tidligere nævnt er der bred enighed om, at det arktiske vindue fejlede, fordi det simpelthen blev lanceret på et tidspunkt, hvor der ikke var interesse for Arktis – herunder fra EU's side. Det giver mening for så vidt, at arktiske naturressourcer, potentielle skibsruter og generel geopolitisk konkurrence slet ikke var på tale på dette tidspunkt. Det er således muligt, at det arktiske vindue gik i glemmebogen ene og alene pga. af EU's manglende interesse i Arktis.

Når man kigger på de officielle dokumenter, er der imidlertid visse ting, som stikker ud – fx at daværende statsminister Anders Fogh Rasmussen ved overtagelsen af det danske EU-formandskab i juli 2002 holdt en tale, hvori han præciserede, hvilke emner Danmark havde til hensigt at prioritere under sit formandskab. Talen blev afholdt i juni 2002, dvs. to måneder før Grønland og Danmark skulle afholde deres fælles konference om det arktiske vindue i Ilulissat (jf. figur 2). Af gode grunde fokuserede Foghs tale mest på den kommende europæiske østudvidelse – det var trods alt den største udvidelse i EU's historie. Det giver således mening, at Fogh ved overtagelsen af formandsrollen betonede videreførelsen af dette historiske initiativ fremfor straks at promovere egne prio-

riteter, jf. EU's interesser (se figur 3). Ikke desto mindre må det fra grønlandsk side fremstå bemærkelsesværdigt, at Fogh i den sidste del af talen, hvor han taler om den nordlige dimension, overhovedet ikke nævner hverken Grønland eller det arktiske vindue (Fogh Rasmussen, 2002), altså blot to måneder før at Danmark og Grønland sammen skulle holde en konference for netop at promovere det arktiske vindue som en del af den nordlige dimension.

To måneder *efter* Danmark og Grønlands fælles konference i Ilulissat blev der endvidere arrangeret en ny konference om den nordlige dimension (jf. tidslinjen figur 2), denne gang i Luxembourg og arrangeret af det danske EU-formandskab, men nu uden reference til det arktiske vindue og uden grønlandsk deltagelse. Denne anden konference mandede ud i et officielt dokument, hvori en treårig handleplan for den nordlige dimension fremlægges. Dette dokument nævner stort set ikke det arktiske vindue på trods af, at dokumentet blev udarbejdet i tæt samarbejde mellem Kommissionen og det danske formandskab (Joenniemi og Segounin, 2003: 21)

Var Danmark og Grønland virkelig på samme side her i forhold til at promovere Motzfeldts udenrigspolitiske initiativ? Svaret på dette spørgsmål opsummeres måske bedst ved at kontrastere to udtalelser; den ene fra en grønlandsk embedsmand der (som den eneste informant) karakteriserer det arktiske vindue som "en success" og en dansk embedsmand lakoniske modsvar: "Vi ignorerede det bare" (interviews B og D)

Tilsyneladende skyldtes det arktiske vindues manglende succes ikke kun en mangel på interesse fra EU's side men også en grad af passivitet i den danske centraladministration. I det danske udenrigsministerium var opfattelsen blandt visse embedsmænd, at Motzfeldt var gået over grænsen med det arktiske vindue – dvs. over grænsen for hvad Grønland kunne tillade sig rent udenrigspolitisk (interview D). Som konsekvens var der meget lidt vilje i det danske udenrigsministerium til at promovere det arktiske vindue. En dansk embedsmand beskriver således sin egen og kollegaernes indsats i forhold til det arktiske vindue på følgende måde: "Vi sad bare på vores hænder" (interview D).

Baseret på de forhåndenværende kvalitative data er det svært at vurdere, hvor udbredt denne opfattelse reelt var i det danske udenrigsministerium på dette tidspunkt. En central pointe her er dog, at ligesom EU var danske politikere og embedsmænd på dette tidspunkt relativt uinteresserede i Arktis. Ved årtusindskiftet var der ikke nogen dansk strategi for Arktis (den kom først flere år senere) og meget lidt interesse i regionen (interview C), hvilket medførte, at den lille gruppe danske embedsmænd, som rent faktisk beskæftigede sig med Grønland/Arktis på dette tidspunkt, på sin vis var overladt til sig selv og derfor havde ganske vide rammer til at agere.

Dette vil sige, at hvis blot nogle få embedsmænd i Udenrigsministeriet tøvede i forhold til det arktiske vindue, så havde det potentielt stor effekt, fordi så relativt få mennesker arbejdede med området. Så længe Arktis var under radaren i dansk politik, så havde disse individer en usædvanlig grad af frihed til at håndtere Danmarks relation til Grønland og dermed Arktis (interview C og D)

Det var imidlertid ikke kun i Udenrigsministeriet, at der fandtes modstand mod Motzfeldts udenrigspolitiske initiativ. Embedsmænd i Udenrigsministeriet var under pres fra Finansministeriet, som med en lidt anderledes begrundelse havde en tilsvarende uentusiastisk holdning til det arktiske vindue. Den primære bekymring i Finansministeriet var, hvorvidt Motzfeldt ved at påbegynde en revurdering af Grønland og EU's forhold løb en risiko for, at EU ville genoverveje den fiskeriaftale, som EU og Grønland havde indgået i starten af 1980'erne (Grønlandsk-dansk selvstyrekommission, 2008). Denne bekymring var ikke decideret grundløs, da fiskeriaftalen, som blev forhandlet mellem Grønland og EU som del af Grønlands overgang til OLT, var exceptionelt favorabel – i så høj grad, at Den Europæiske Revisionsret med det samme kritiserede aftalen for at være *for* favorabel for Grønland (interview E). Kort sagt indebar fiskeriaftalen, at EU skulle betale Grønland for fisk uafhængigt af ”biologiske omstændigheder”, dvs. at selv hvis fiskebestanden kollapsede, skulle EU blive ved med at betale (interview D og E). På trods af kritikken fra Revisionsretten varede fiskeriaftalen indtil 2003, hvor den blev delt op i to dele; en fortsat fiskeriaftale samt en såkaldt partnerskabsaftale (Naalakkersuisut, 2021).

Dette betød, at fiskeriaftalen nu var på normale markedsvilkår, men til gengæld fortsatte EU med at støtte Grønland økonomisk, nu blot som en officiel udviklingspolitik rettet mod Grønlands uddannelsessektor. På dette tidspunkt udgjorde det danske bloktilskud samt midlerne fra EU ca. halvdelen af det grønlandske landsstyres indtægter (Det Rådgivende Udvalg, 2007) og Finansministeriet frygtede, at hvis støtten fra EU faldt, så ville Danmark tilsvarende skulle øge sin støtte, hvilket blev anset for uacceptabelt (interview D).

De økonomiske aftaler mellem Grønland og EU på dette tidspunkt var således særdeles gunstige for Grønland uafhængigt af det arktiske vindue, og holdningen i Finansministeriet var tilsyneladende; hvorfor risikere en genforhandling af disse vilkår, når de økonomisk set ikke kan blive bedre, men tværtimod kun værre?

Det forekommer, at Danmarks arktiske ambitioner på dette tidspunkt ikke stod mål med Grønlands/Motzfeldts, og jf. det teoretiske udgangspunkt var der ikke det store overlap mellem Danmark og Grønlands interesser i forhold til, hvad der skulle opnås med det arktiske vindue.

Det kan her være gavnligt at træde et skridt tilbage og vurdere forskellene på danske politikere og danske embedsmænds rolle i at få rigsfællesskabet til at fungere. Embedsmændene skal håndtere dag-til-dag relationerne, hvilket er blevet tiltagende komplekst i takt med, at Danmark er gået dybere og dybere ind i det europæiske integrationsprojekt siden 1973. De andre dele af kongeriget, dvs. Grønland og Færøerne, står imidlertid udenfor EU, hvilket har øget behovet for specialiserede juridiske aftaler i forhold til EU for at kunne håndtere dette – en ikke uvæsentlig arbejdsbyrde, hvis man skal tro embedsmændene (interview E).

På trods af dette vil danske politikere – både dengang og nu – gå meget langt for at holde rigsfællesskabet intakt. Danske politikere er bange for at fremmedgøre de nordatlantiske mandater i Folketinget, som har betydning i dansk indenrigspolitik, og desuden er der formentlig ingen dansk statsminister, der har lyst til at gå over i historien som den, der decimerede kongeriget (interview E).

I slutningen af 1990'erne lovende daværende statsminister Poul Nyrup Rasmussen angiveligt Færøerne, at de kunne ”få det, som de ville have have det” i rigsfællesskabet, hvis de ville opgive idéen om fuld uafhængighed (interview E). Denne linje blev tilsyneladende også fulgt af Nyrups efterfølger Anders Fogh Rasmussen, som i 2002 tilbød Færøerne og Grønland henholdsvis overtagelsesloven og fuldmagtsloven. Fuldmagtsloven gav Grønland myndighed til at ”forhandle og indgå folkeretlige aftaler ... som fuldt ud angår overtagne sagsområder” (Lov nr. 577 af 24. juni 2005: §1). På papiret fremstod det, som om at loven gav Grønland mere udenrigspolitisk autonomi, men der var alvorlig tvivl om, hvordan denne udenrigspolitiske kompetencefordeling skulle fungere i praksis. En centralt placeret embedsmand betegner således fuldmagtsloven som et ”komplet makværk” – specifikt forestillingen om, at Grønland skulle kunne indgå aftaler på vegne af riget, som kun berørte Grønland selv, betragtede informanten som folkeretligt uholdbar. Vedkommende betegner loven som en juridisk skrivebordsøvelse udtænkt i Justitsministeriet, men ubrugelig i Udenrigsministeriet, hvor loven rent faktisk skulle føres ud i livet (interview E). Frustrationen i dele af embedsværket syntes således reel, men her må imidlertid anføres det forbehold, at fuldmagtsloven i nogen grad blot var en formalisering af en allerede etableret praksis, samt at Danmark og Grønland jo tilsyneladende *har* fået fuldmagtsloven og senere selvstyreloven til at fungere – om end til tider på en noget pragmatisk ad hoc manér.

Som illustreret ovenfor, så handlede det arktiske vindue altså ikke blot om at få EU engageret i Arktis; det var også udtryk for en dybereliggende dynamik mellem Danmark og Grønland vedrørende kompetencefordelingen i rigsfællesskabet. Motzfeldt havde tilsyneladende en anden fortolkning af det grønland-

ske handlerum end i hvert nogle af embedsmændene i det danske udenrigsministerium.

Det arktiske vindues manglende succes kan tilskrives manglende interesse fra europæisk side såvel som manglende dansk vilje til at promovere et initiativ, som Danmark reelt ikke var tilhænger af, fordi det arktiske vindue blev lanceret på et tidspunkt, hvor sammenhængskraften i riget allerede var under pres pga. Færøernes ønske om selvstændighed.

Forløbet omkring det arktiske vindue indtraf således på et kritisk tidspunkt for rigsfællesskabet og bidrog muligvis til at accelerere den proces skitseret ovenfor, som førte til udvidelse af Grønlands udenrigspolitiske handlerum i fuldmagtsloven og i dag selvstyreloven.

Hvis den forhåndenværende empiri står til troende, synes Danmarks reelle interesser i denne proces altså for det første at have været bevarelse af rigets politiske enhed og for det andet at bekoste så lidt som muligt på dette (ved at holde gang i tilstrømningen af EU-midler til Grønland). Dette blev tilsyneladende opnået ved at give Grønland en konference om det arktiske vindue og give indtryk af et øget udenrigspolitisk handlerum for Grønland, men samtidig at ”sidde på hænderne”, dvs. kun gøre det absolut nødvendige og ikke promovere det arktiske vindue for meget af frygt for at skubbe til den favorable status quo med EU.

For Grønland handlede denne case tilsyneladende om at opnå mere anerkendelse og forståelse fra europæisk side og derigennem potentielt øget EU-støtte. I Grønlands relation til Danmark var casen imidlertid udtryk for et ønske om at opnå øget udenrigspolitisk handlerum i rigsfællesskabet. Den endelige matrix kommer derfor til at se således ud med Danmark og Grønlands overlappende interesser yderst til højre. Deres win-set er altså fastholdelse af økonomisk EU-støtte til Grønland:

Figur 4: Et tredelt spil med dansk-grønlandsk win-set

	Fra Grønland	Fra Danmark	Fra EU
Grønland søger		Udenrigspolitisk handlerum	Anerkendelse og økonomisk støtte
Danmark søger	Udenrigspolitisk enhed		Økonomisk støtte
EU søger	Fiskeriaftaler	Støtte til østudvidelse	

Konklusion

I 1999 forsøgte Grønland sig altså med at lancere det arktiske vindue, et selvstændigt udenrigspolitisk initiativ med flere formål: at få sat Grønland og Arktis på den europæiske agenda, gerne i form af øget økonomisk støtte, og at skabe et større udenrigspolitisk handlerum i rigsfællesskabet.

Som illustreret i denne artikel fik initiativet ikke meget opmærksomhed – både fordi EU på daværende tidspunkt ingen interesse havde for og i Arktis men øjensynlig også pga. fodslæben i den danske centraladministration, som skyldtes utilfredshed med Motzfeldts ekspansive tolkning af hjemmestyreløven blandt i hvert fald nogle individer i både Udenrigsministeriet og Finansministeriet – en utilfredshed som vel at mærke ikke blev kommunikeret åbent men udelukkende holdt bag facaden.

Denne tilgang viste sig uholdbar og i først fuldmagtsloven og nu selvstyreloven er Grønlands udenrigspolitiske kompetencer blevet udvidet, men som sagt stadig åbne for fortolkning. Spørgsmålet er, hvorvidt man fra dansk side er blevet bedre til at kommunikere åbent, da dette er en forudsætning for at kunne identificere Danmarks og Grønlands overlappende interesser (win-sets) og dermed grundtonen i forhold til forhandling med eksterne aktører.

Der er imidlertid risiko for, at det bliver gradvist sværere at identificere den slags win-sets imellem Danmark og Grønland. For det første fordi de områder, hvor Danmark og Grønlands interesser ikke overlapper (handlerum og enhed), synes at være gensidigt udelukkende (jf. figur 4). Hvis Grønland skal have større handlerum, må det nødvendigvis være på bekostning af enhed i rigsfællesskabet. For det andet hvis Grønlands overordnede interesse bliver at agere selvstændigt (dvs. separat fra Danmark), så vil det blive en grønlandsk prioritet *ikke* at finde overlappende interesser med Danmark,³ da et sådant overlap i sig selv taler for at handle sammen med Danmark i stedet for at handle på egen hånd, hvilket kan opfattes som en underminering af forestillingen om selvstændighed.

Den forhåndenværende empiri gør det ikke muligt entydigt at konkludere, at forløbet vitterlig fandt sted som beskrevet. Som nævnt kan informanternes genkaldelse meget vel være farvet af diverse personlige hensyn. Når man kigger på, hvordan Grønland og Danmarks forhold sidenhen har udviklet sig med gensidig mistillid (Henriksen og Rahbek-Clemmensen, 2017: 27) og fortsat frustration over kompetencefordelingen (Østergaard, Agerskov og Pedersen, 2021: 137), så synes senere begivenheder dog ikke at underminere, men snarere sandsynliggøre denne analyses konklusioner i forhold til det arktiske vindue.

Noter

1. Jf. Putnams teori er det problematisk på denne måde at reducere komplekse politiske aktører til enheder som i denne matrix, ikke mindst på baggrund af et begrænset antal interviews. Men for det første blev den arktiske politik som nævnt tegnet af et ret begrænset antal individer på dette tidspunkt, og for det andet søger analysen netop at afdække, hvorvidt der var fælles fodslag internt blandt disse aktører såvel som imellem dem.
2. Givetvis inspireret af Euro-Middelhavs partnerskabet fra 1995, som var rettet mod EU's sydlige naboer.
3. Tak til en anonym reviewer for denne pointe.

Litteratur

- Ackrén, Maria (2019). From bilateral to trilateral agreement: The case of Thule Air Base, pp. 33-42 i Lustinsse Heininen, Heather Exner-Pirot og J. Barnes (red.), *Redefining Arctic Security: Arctic Yearbook 2019*. <https://arcticyearbook.com/arctic-yearbook/2019> (18. juli 2021).
- Airoidi, Adele (2008). *The European Union and the Arctic: Policies and actions*. København: Nordisk Ministerråd. <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:701329/FULLTEXT01.pdf> (16. februar 2021).
- Archer, Cliver (2003). Greenland, US bases and missile defence: New two-level negotiations? *Cooperation and Conflict* 38 (2): 125-147.
- Beamer, Glenn (2002). Elite interviews and state politics research. *State Politics & Policy Quarterly* 2 (1): 86-96.
- Catellani, Nicola (2000). Outlining the Northern Dimension: Toward regional cooperation in Northern Europe, pp. 3-30 i Nicola Catellani og Antonio Missiroli (red.), *The European Union's Northern Dimension*. Laboratorio Cespi nr. 1, Marts.
- Commission of the European Communities (1998). *Communication from the Commission: A Northern Dimension for the Policies of the Union*. <http://aei.pitt.edu/3360/> (16. februar 2021).
- Commission of the European Communities (2008) *Communication to the European Parliament and the Council – The European Union and the Arctic Region*. http://eeas.europa.eu/arctic_region/docs/com_08_763_en.pdf (16. februar 2021)
- Fogh Rasmussen, Anders: (2002). *Priorities of the Danish Presidency – From Copenhagen to Copenhagen*. Address by Prime Minister Anders Fogh Rasmussen, DUPI-Conference, June 14, 2002. http://www.stm.dk/_p_7374.html (16. juli 2016).
- Frederiksen, Morten (2015). Mixed methods-forskning, pp. 197-213 i Svend Brinkman og Lene Tanggaard (red.), *Kvalitative metoder – en grundbog*. København: Hans Reitzels Forlag.

- Grønlands Landsting (1999) 15. Mødedag, tirsdag 26 oktober: *Punkt 7. Udenrigspolitisk Redegørelse*. <http://www.inatsisartut.gl/dvd/cd-rom/samlinger/EM-1999/Dagsordenens%20punkt%2007-1.htm> (16. februar 2021).
- Grønlands selvstyrekommission (2003). The Commission on Self-Governance – A Presentation. <http://naalakkersuisut.gl/-/media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Naalakkersuisut/DK/Selvstyre/Betaenkning/Resumé%20af%20betænkning%20ENG.pdf> (21. maj 2021).
- Grønlandsk-dansk selvstyrekommission (2008). *Betænkning om selvstyre i Grønland*. <http://naalakkersuisut.gl/-/media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Naalakkersuisut/DK/Selvstyre/Grønlandsk-Dansk%20Selvstyrekommissionens%20betænkning.pdf> (21. maj 2021).
- Heikkilä, Markku (2006). *The Northern Dimension*. Published by Europe Information, Ministry for Foreign Affairs of Finland, 188c/2006. <http://www.eurooppatiedotus.fi/public/download.aspx?ID=21875&GUID=%7B4B7A9DB6-5A3E-41AF-B007-05DADB6D4C56%7D> (15. juli 2016).
- Henriksen, Anders og Jon Rahbek-Clemmensen (2017). *Grønlandskortet – Arktis' betydning for Danmarks indflydelse i USA*. København: Center for Militære Studier.
- Joenniemi, Pertti og Alexander Sergounin (2003). *Russia and the European Union's Northern Dimension – Encounter or Clash of Civilizations?* Nizhny Novgorod Linguistic University Press.
- Kvale, Steinar og Svend Brinkmann (2009). *Interview – introduktion til et håndværk*. 2.udg. København: Hans Reitzels Forlag.
- Loukacheva, Natalia (2007). *The Arctic Promise: Legal and Political Autonomy of Greenland and Nunavut*. University of Toronto Press.
- Naalakkersuisut. Fisheries Partnership Agreement. <https://naalakkersuisut.gl/en/Naalakkersuisut/Greenland-Representation-to-the-EU/European-Union-and-Greenland/Fisheries-Partnership-Agreement> (16. februar 2021).
- Putnam, Robert (1988). Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games. *International Organization* 42 (3): 427-460.
- Sergounin, Alexander (2000). The rise of transregionalism in Russia: The case of the European Union's northern dimension. *International Journal of Political Economy* 30 (3): 58-80.
- Stenlund, Peter og Marja Nissinen (1999). *A Northern Dimension for the Policies of the European Union*. Ministry for Foreign Affairs of Finland. <http://www.formin.fi/public/default.aspx?contentid=50831&nodeid=15145&contentlan=2&culture=en-US> (15. juli 2016).
- Vooren, Bart Van og Ramses A. Wessel (2014). *EU External Relations Law: Text, Cases and Materials*. Cambridge University Press.

- Wegge, Njord (2012). The EU and the Arctic: European foreign policy in the making. *Arctic Review on Law and Politics* 3 (1): 6-29.
- Østergaard, Eva Victoria Arpe, Mathilde Agerskov og Morten Muff Pedersen (2021). Paradiplomatiske relationer i Rigsfællesskabet. Økonomi og Politik 1. https://www.djoef-forlag.dk/openaccess/oep/files/2021/1_2021/1_2021_11.pdf.

Juridiske kilder

- Fuldmagtsloven. Lov nr. 577 af 24. juni 2005. <https://w0.dk/-chlor/www.retsinformation.dk/lov/l20990.html> (25 maj, 2021)
- Hjemmestyreløven. Lov nr. 577 af 29. november 1978. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/1978/577> (25 maj, 2021)
- Selvstyreløven. Lov nr. 473 af 12. juni 2009. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2009/473> (25 maj, 2021)
- Amsterdamtraktaten: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A11997D%2FTXT> (25 maj, 2021)
- Lissabon traktaten: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=EN> (25 maj, 2021)

Lene Tolstrup Christensen

Markedsstyring indenfor statens mure: statsgarantimodellen som en markedsbaseret styringsform i dansk transportinfrastruktur

Artiklen bidrager til den danske forvaltningslitteratur ved at præsentere, analysere og begrebsliggøre en udbredt, men overset styringsform *statsgarantimodellen* (SGM), som har stor betydning i fremtidens infrastrukturpolitik. Artiklen undersøger, hvordan statsgarantimodellen (SGM) har udviklet sig til en markedsbaseret styringsform i den danske infrastrukturstyring på transportområdet, som er domineret af et hierarkisk styringsparadigme. Ved hjælp af et eksplorativt kvalitativt casestudie og med udgangspunkt i begrebet om styringsparadigmer (Torfing et al., 2020) tilpasset infrastruktur viser artiklen, at SGM blev opfundet som en markedsbaseret styringsmodel til at realisere megainfrastrukturprojekter udenfor den bureaukratiske styringsform. Overgangen fra en styringsmodel for enkeltstående infrastrukturprojekter til en markedsbaseret styringsform sker ved, at der dannes driftsselskaber, der bidrager med ekspertise og finansiering til det eksisterende hierarkisk styrede transportnetværk. Over tid udvikles styringsmodellen til offentlig transport og mellemstore infrastrukturprojekter, hvor markedsbaserede styringselementer integreres ind i den bureaukratiske styringsform, hvorved normerne for finansiering i det hierarkiske styringsparadigme ændres. Over tid reduceres det politiske handlerum i forhold til eksisterende og nye SGM-projekter af modellens markedsbaserede låsemekanismer.

Nøgleord: markedsstyring, infrastruktur, statsgarantimodellen, transport

Den model, du er i gang med at beskrive nu, var der ikke nogen, der rigtigt havde forstået, hvordan virkede i bund før sidste efterår [2017] (interview 12, leder, Sund & Bælt, 31. oktober 2018).

Hvordan kan danske politikere hævde, at kæmpe anlægsprojekter til to-tre-cifrede milliardbeløb er omkostningsneutrale, dvs. at udgifterne til anlægget ikke tages fra de offentlige anlægsbudgetter? En helt ny københavnsk bydel, Lynetteholmen, og en mulig Kattegatforbindelse¹ blev præsenteret som omkost-

ningsneutrale af politikerne og ikke helt uden grund. Det skyldes den danske statsgarantimodel (SGM), som det indledende citat henviser til, og som siden dens opfindelse i 1980'erne med Storebæltsforbindelsen er blevet anvendt til at realisere danske megainfrastrukturprojekter uden at pådrage sig megen offentlig eller akademisk opmærksomhed (Christensen og Greve, 2018). SGM's grundelementer som styringsmodel for infrastruktur – projektselskab, finansiering via statsgaranterede lån og tilbagebetaling via brugerbetaling (Holm og Horstmann Nielsen, 2018) (se figur 1) – bryder fundamentalt med normerne i det dominerende hierarkiske styringsparadigme på transportområdet i Danmark, som er kendetegnet ved, at transportinfrastrukturprojekter forhandles ved og finansieres over finansloven og eksekveres i styrelser (Infrastrukturkommissionen, 2008). SGM er relativt unik i international sammenhæng (ITF, 2018), hvor den kendte Offentlig Privat Partnerskab (OPP) anvendes til blandt andet at sikre finansiering udenfor budgetterne (Hodge, Greve og Boardman, 2010). Allerede i perioden 1995-2005 udgjorde SGM 50 pct. af statens investeringer i transportinfrastruktur (Infrastrukturkommissionen, 2008). I 2019 opgjorde Finansministeriet, at anvendelsen af genudlån og statsgarantier var steget med 25 pct. siden 2008, uden at der er udviklet en styringsramme for anvendelsen af SGM (Finansministeriet, 2019). Infrastrukturprojekter baseret på SGM er altså meget udbredte, men uden sideløbende udvikling af en styringsramme for styringsmodellen.

I forvaltningslitteraturen er netop begrebet om styring centralt, og det analyseres oftest som påvirket af reformbølger fra klassisk offentlig administration til New Public Management (NPM) til New Weberian State (Pollitt og Bouckaert, 2017) eller New Public Governance (Osborne, 2010). Ejersbo og Greve (2014) argumenterer for, at den danske reformudvikling overordnet har handlet om modernisering og digitalisering. Markedsreformer anses for at være begrænset på statsligt niveau (Greve, 2006; Pedersen og Löfgren, 2012), hvor anvendelsen af internationalt udbredte markedsbaserede styringsformer som privatisering (Greve, 2000) og OPP har været begrænsede (Tvarnø, Greve og Denta, 2019). På trods af dens udbredelse er SGM overset i den danske forvaltningslitteratur. Christensen og Greve (2018) har argumenteret for, at SGM som styringsmodel har holdt OPP ude af dansk transportinfrastruktur. Denne artikel præsenterer, analyserer og begrebsliggør for første gang SGM som en styringsform, dvs. som mere end en styringsmodel til et konkret infrastrukturprojekt. Dette er vigtig viden, fordi artiklen viser, at SGM som styringsform og den bureaukratiske styringsform er mere gensidigt afhængige, end SGM som styringsmodel lægger op til. Det er samtidig aktuelt politisk, da SGM som styringsmodel diskuteres i forhold til fremtidige transportinfrastrukturmegaprojekter og i andre sektorer i

projekter som energiover og klimatilpasning. Der er derfor et ønske om at finde måder at styre SGM og SGM-lignende modeller på i fremtiden (Finansministeriet, 2019). Artiklen besvarer følgende forskningsspørgsmål: Hvordan har statsgarantimodellen (SGM) udviklet sig til en markedsbaseret styringsform i den danske infrastrukturstyring på transportområdet, som er domineret af et hierarkisk styringsparadigme?

Med udgangspunkt i begrebet om styringsparadigmer (Torfing et al., 2020) tilpasset infrastruktur og et kvalitativt casestudie af alle transportinfrastrukturprojekter baseret på SGM som styringsmodel, analyserer artiklen, hvordan SGM udvikler sig fra en markedsbaseret styringsmodel i et konkret infrastrukturprojekt til en markedsbaseret styringsform for megainfrastrukturprojekter, hvor hybride styringsmodeller mellem hierarkisk og markedsbaseret styring tilpasses nye infrastrukturprojekter. Det sker ved, at der dannes en ny politisk organisering i form af moderne statslige drifts- og anlægsselskaber, der indgår i den hierarkiske styrings planlægning, og ved at SGM-aktiviteter anvendes til at finansiere afgørende dele af det offentlige transportnetværk. SGM bliver over tid en styringsform uden styringsramme, der muliggør en udvidelse af infrastrukturen uden om de offentlige budgetter, som samtidig reducerer det politiske handlerum. Artiklen bidrager derved med en detaljeret kortlægning, analyse og begrebsliggørelse af en vigtig og overset brik i dansk forvaltningslitteratur. Den viser, at der udover modernisering på transportområdet (Christensen, 2015) er udviklet en ny markedsbaseret styringsform *indeni* staten udenfor de offentlige budgetter, som anvendes på både statsligt og lokalt niveau. Herved bidrager artiklen til at begrebsliggøre omkostningsneutrale infrastrukturprojekter i et styringsperspektiv. Artiklen indledes med at opridse den teoretiske analyseramme om styringsparadigmer på infrastrukturområdet. Herefter præsenteres casestudiemetoden og analysestrategien. Så præsenteres analysen af udviklingen af SGM fra projektmodel til styringsform. Diskussionen relaterer analysens resultater til den danske forvaltningslitteratur om styring, og konklusionen sammenfatter artiklens resultater og foreslår en fremtidig forskningsdagsorden på området.

Styringsparadigmer på infrastrukturområdet

I styringslitteraturen og reformlitteraturen (Torfing et al., 2020; Pollitt og Bouckaert, 2017) fokuseres der ofte på tre paradigmer: hierarkisk styring (Weber, 2013 [1978]), markedsbaseret styring (Kettl, 1993) og netværksstyring (Klijn og Koppenjan, 2015), som også gør sig gældende i forhold til infrastrukturstyring (Wegrich, Hammerschmid og Kostka, 2017). Torfing et al. definerer styringsparadigmer som: ”et relativt sammenhængende og omfattende sæt af

normer og ideer for, hvordan den offentlige administration skal styres, organiseres og ledes” (2020: 2) (egen oversættelse). Forskellige styringsparadigmer vægter styringselementer forskelligt i forhold til 1) overordnet central kontrol og horisontal koordinering, 2) værktøjsniveau i form af værdiartikulering og anvendelse af incitamenter, 3) inddragelse af samfundsaktører (Torfing et al., 2020). Specifikt i forhold til styring af infrastruktur definerer Wegrich, Hammerschmid og Kostka styring som: ”planlægning, finansiering, udbud og opbygning af offentlig fysisk infrastruktur, som er essentiel for økonomiske og sociale aktiviteter” (2017: 2) (egen oversættelse). I det følgende præsenteres de tre perspektiver hierarkisk styring, markedsbaseret styring og netværksstyring med særligt fokus på infrastruktur og transportområdet. Hvert perspektiv beskriver paradigmets styringselementer, herunder styringsform, styringsramme og styringsmodel, som sammenfattes i tabel 1. Oversigt over styringsparadigmer og elementer er tilpasset infrastruktur og transportområdet.

Hierarkisk infrastrukturstyring

Hierarkisk styring er det traditionelle syn på styring af infrastruktur, som stammer fra planlægningsteori (Wegrich, Hammerschmid og Kostka, 2017) Det læner sig op ad klassisk offentlig administration (Osborne, 2010) og den Weberske tradition for bureaukrati (Weber, 2013 [1978]). Det er et rationelt syn på styring, der er baseret på en tiltro til hierarkisk centraliseret kontrol og politisk styring, og hvor den primære styringsramme er lovgivning. Politik og politikere er centrale, da det er demokratisk valgte politikere, der som en del af de årlige budgetforhandlinger og i en afvejning af andre politiområder bestemmer, hvilke infrastrukturprojekter der skal bygges. Embedsmændene er i den bureaukratiske tradition neutrale embedsmænd, der sørger for, at politikernes beslutninger eksekveres. Når infrastrukturprojekterne er besluttet, finansieres de over finansloven og realiseres i styrelser eller statslige monopolselskaber indenfor staten for at sikre fuld politisk kontrol over implementeringen. I Danmark har vi udbredt hierarkisk infrastrukturstyring på transportområdet med store styrelser og statslige operative selskaber (Infrastrukturkommissionen, 2008). Infrastrukturprojekter besluttes af politikere hovedsageligt i årlige budgetforhandlinger, men siden 2008 med vedtagelsen af en grøn transportpolitik og en tilhørende 10-årig investeringsaftale samt den netop vedtagne Infrastrukturplan i sommeren 2021 er perspektivet blevet mere langsigtet, men stadig politisk besluttet og offentligt finansieret. Dette kaldes en bureaukratisk styringsform.

Markedsbaseret infrastrukturstyring

Med New Public Management (NPM) reformerne (Hood, 1991) opstod en markedsbaseret infrastrukturstyring, der bygger på principper om privatisering af infrastruktur (Kettl, 1993). Dette perspektiv på styring indebærer et kritisk syn på politikere og det offentlige bureaukrati og opfordrer til et tættere engagement med private aktører ud fra den antagelse, at private aktører kan øge både effektivitet og innovation (Pollitt og Bouckaert, 2017). Den markedsbaserede infrastrukturstyring indebærer udviklingen af nye styringsformer som konkurrenceudsættelse og privatisering, hvor styringsrammen for offentlig service og infrastruktur er (sektor)regulering og kontraktstyring. Det kan også indebære indførslen af brugerbetaling som finansieringskilde og i tiltro til, at en sådan markedsmekanisme kan lede til effektivisering af en service. Embedsmændenes rolle ændres til kontraktholdere (Kettl, 1993) og regulatorer af markeder (Levi-Faur og Jordana, 2004), hvor de private aktører overdrages ansvaret for at komme med innovative og effektive løsninger i politikimplementeringen. NPM-reformerne indeholder også en intern markedsførelse med fokus på modernisering af den offentlige sektor, hvor private ledelsesprincipper implementeres internt i staten, fx mere ledelsesfrihed til cheferne, opdeling og effektivisering af selskaber samt intern kontraktstyring (Pollitt og Bouckaert, 2017). På transportområdet er der blevet eksperimenteret med markedsbaseret infrastrukturstyring, herunder den delvise privatisering af DSB's aktiviteter og udbud af dele af togtrafikken (Christensen, 2015), udbud af bustrafikken, privatisering og udbud af færgetrafik samt delvis privatisering af Københavns Lufthavn (Christensen og Greve, 2018).

Netværksbaseret infrastrukturstyring

Den tredje bølge er netværksbaseret infrastrukturstyring (Klijn og Koppenjan, 2015). Denne form for styring anerkender, at der eksisterer forskellige samfundsmæssige aktører i politikudvikling, og perspektivet indebærer et decentraliseret fokus på styring, som også kendes fra New Public Governance (Osborne, 2010). Det betyder, at politikere er én blandt flere aktører, og at embedsmændene skal agere facilitatorer for sektornetværk, der består af både offentlige og private aktører, der er gensidigt afhængige. Perspektivet foreskriver derfor, at styringsrammen, fx infrastrukturpolitikker, udvikles og implementeres i en proces, hvor indhold og format forhandles i samspil med sektorens aktører, fx i dialog og kommissionsarbejde. Det indebærer også, at statslige aktører på forskellige regeringsniveauer inddrages (Wegrich, Hammerschmid og Kostka, 2017). I forhold til styringsform så placeres OPP i denne form for styring (Hodgson, Greve og Boardman, 2010), da den mere forpligtende kontraktform siges

også at lægge op til mere tillidsbaserede og relationelle aspekter af udbud. Det sker blandt andet, fordi der sker en risikodeling mellem den offentlige og private part, når privat finansiering introduceres. I Danmark er OPP ikke så udbredt (Tvarnø, Greve og Denta, 2019), men der er en tilbagevendende diskussion på både nationalt og lokalt niveau om, hvorvidt OPP skal indføres på transportområdet. Indtil videre har det eneste forsøg med en delvis OPP-styringsmodel på motorvejsstrækningen Kliplev-Sønderborg ikke ført til yderligere udbredelse. Christensen og Greve (2018) har argumenteret for, at det netop er SGM-modellen, der har holdt OPP ude af den danske transportsektor.

De forskellige styringsparadigmer kan således omsættes på infrastrukturområdet til en række konkrete styringselementer, som tilhører hvert paradigme (se tabel 1).

I litteraturen er der en udbredt forståelse af, at de forskellige styringsparadigmer er implementeret i varierende grad i forskellige lande (Pollitt og Bouckaert, 2017), og at forskellige styringselementer kan findes i den samme kontekst (Torfing et al., 2020; Christensen og Lægheid, 2011). Det gælder også på infrastrukturområdet (Wegrich, Hammerschmid og Kostka, 2017). Ejersbo og Greve (2014) argumenterer for, at den danske reformudvikling overordnet har handlet om modernisering og digitalisering. Markedsreformer anses som værende begrænset på statsligt niveau (Greve, 2006; Pedersen og Löfgren, 2012). Lindhorst og Hansen (2020) argumenterer for, at der på kommunalt niveau er sket en markedsgørelse af services, som følger de klassiske NPM-doktriner (Lindhorst, 2020). Begrebet hybridforvaltning (Christensen og Lægheid, 2011) handler netop om, at der foregår en tilpasning på organisationsniveau til ændringer af styringsform (Skelcher og Smith, 2015), og fokuserer på, hvordan der på styringselementniveau kan være flere og modsatrettede elementer med udspring i forskellige styringsparadigmer, hvilket skaber hybriditet. Det kan være hybride kontrolkrav og performancemål i fx statslige virksomheder (Grossi, Papenfuß og Tremblay, 2015), da de har krav til kommerciel drift, men også politiske målsætninger (Christensen, 2017). Det kan være hybridt ejerskab som ved delvis privatisering eller privat finansiering af offentlig infrastruktur i OPP (Bruton et al., 2015). Hybriditet medfører ofte kompleksitet i styring, fordi det kræver en afbalancering af sameksisterende, men modsatrettede styringselementer (Andersen et al. 2020). I næste afsnit beskrives artiklens metodiske udgangspunkt for en analyse af styringsparadigmer i forhold til SGM.

Table 1: Oversigt over styringsparadigmer og elementer tilpasset infrastruktur og transportområdet

Styrings- elementer	Hierarkisk infrastrukturstyring	Styringsparadigme	
		Markedsbaseret infrastrukturstyring	Netværksbaseret infrastrukturstyring
Styringslogik	Centraliseret planlægning og kontrol	Effektivitet	Fælles problemløsning
Styringsrelation	Politikerne og deres valgkreds for at sikre repræsentation	Inddragelse af private aktører for at sikre innovation og effektivitet	Inddragelse af et bredt udsnit af samfundsaktører og regeringsniveauer for at sikre fælles løsning
Statens rolle	Fuld kontrol over projekter	Kontrol over beslutningen om et projekt	Delt risiko med private aktører
Styringsform	Bureaukratisk styringsform med lovgivning og politikudvikling i staten, offentlig finansiering og implementering via styrelser.	Markedsbaseret styringsform med regulering og kontraktstyring af udbud og finansiering via brugerbetaling og/eller hel og delvis privatisering til private aktører.	Samarbejdsbaseret styringsform med fælles problemløsning samt risikodeling med private aktører i infrastruktur OPP med privat finansiering.
Styringsramme	Lovgivning og ejerskabsstyring	Regulering og kontraktstyring af udbud	Retningslinjer og OPP kontraktstyring
Styringsmodel	Ejerskab	Kontrakter eller delvist ejerskab	OPP-kontrakter

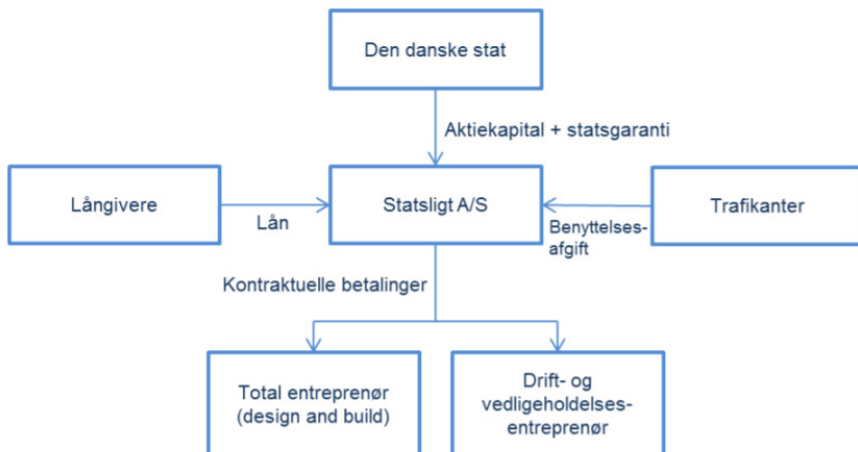
Metode

Med udgangspunkt i det teoretiske perspektiv om styringsparadigmer på infrastrukturområdet og de tilhørende styringselementer er artiklen baseret på et kvalitativt casestudie af de syv cases, som tilsammen udgør alle transportprojekter på infrastrukturområdet, der er baseret på SGM som styringsmodel (Danmarks Nationalbank, 2018). Da der ikke er pågået en officiel udvikling af en styringsramme eller politik for SGM (Finansministeriet, 2019), anvender artiklen en bottom-up analysestrategi (Bogason og Sørensen, 1998), hvor alle cases, hvor SGM er anvendt som styringsmodel, beskrives og analyseres for at kunne begrebsliggøre udviklingen af SGM som styringsform eksplorativt. Ca-

sestudierne er baseret på dokumentanalyse (se oversigt over dokumenter i det supplerende materiale) og interviews (se supplerende materiale tabel 1, Oversigt over interviews). Analysestrategien, hvor styringselementerne for hver case, hvor SGM er brugt som styringsmodel, kortlægges og analyseres, gør det muligt at analytisk begrebsliggøre SGM som styringsform bottom-up og eksplorativt og samtidig bidrage med en detaljeret empirisk gennemgang (Eisenhardt og Grabner, 2007), som ikke er lavet tidligere.

Casestudierne er gennemført parallelt og består af fire trin (se supplerende materiale figur 1). Først gennemførtes seks eksplorative interviews med erfarne sektoreksperter, herunder to tidligere transportministre, om de to temaer: den generelle styring af dansk transportinfrastruktur og statsgarantimodellen som styringsmodel. Interviewene bidrog til at identificere styringselementer og udviklingen af styringsmodellen over tid og blev brugt til at udforme interviewguiden for de senere semistrukturerede interviews. Andet trin bestod af en dokumentanalyse for at identificere, analysere og forstå variationerne i de konkrete styringselementer i SGM i de enkelte cases. Denne del af analysen var baseret på anlægslove, politiske aftaler og anden officiel dokumentation. For hver case blev der udarbejdet en caserapport inklusiv tidslinjer i tabelform med fokus på beslutninger om og ændringer i finansiering, organisering, ejerskab og kontrol.

Figur 1: Basis SGM



Kilde: Sund & Bælt (2014).

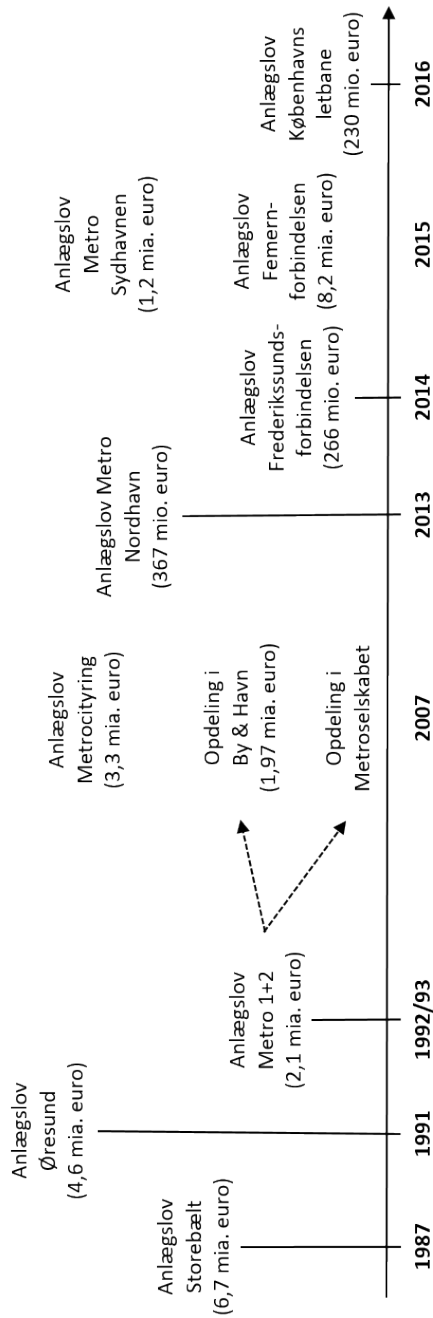
Tredje trin fokuserede på, hvordan SGM indgår i den hierarkiske styring af det eksisterende transportinfrastrukturnetværk. Til det formål gennemførtes 12 semistrukturerede ekspertinterviews med højt placerede embedsmænd og ledere fra ejersiden samt direktører fra selskaberne i de syv cases. Interviewene omhandlede baggrunden for det konkrete infrastrukturprojekt og valget af SGM som styringsmodel, samt hvordan projektet indgår i den hierarkiske styring af det offentlige netværk. Ni af interviewene var centreret om en tegning af "basis SGM" (se figur 1), som var tilpasset til det enkelte projekt. Forskeren præsenterede tegningen, og det førte til en diskussion af baggrunden og udviklingen i styringselementer i hver case i forhold til den hierarkiske styring. Efter interviewet blev caserapporterne suppleret i forhold til nye aspekter, som dukkede op under interviewene. Derudover blev detaljerede SGM-figurer tegnet og analyseret sammen på tværs af cases. Det sidste trin bestod af en yderligere triangulering af interviewdata baseret på en dokumentanalyse af lovforslagene for de enkelte projekter. De indeholder mange detaljer om projekternes baggrund, og hvilke styringselementer er blevet overvejet for hver enkel case.

I forbindelse med casestudierne i perioden august 2018 til januar 2019 var artiklens forfatter placeret i et af selskaberne baseret på SGM. Det har været afgørende for at forstå modellen, da det viste sig, at der ikke er nogen styringsramme eller politik på området (Finansministeriet, 2019), at der kun eksisterer meget få rigsrevisionsrapporter og kun på projektniveau, og at projekterne i kommissionsarbejde behandles som en OPP-styringsmodel. Placeringen i selskabet gav dataadgang til ledelsen, myndigheder og andre nøgleaktører og gjorde det muligt at diskutere forskningsresultaterne løbende med sektoreksperter. Relationen til virksomheden oplevedes i andre tilfælde at gøre interviewpersoner usikre på fx optagelse af interviews. Datatriangulering mellem dokumentstudie og interviews har været afgørende for at validere data og styrke gyldigheden af studiet.

Analyse af introduktionen af statsgarantimodellen i styringen af dansk transportinfrastruktur

Siden vedtagelsen af anlægsloven for Storebæltsforbindelsen er SGM blevet anvendt til flere infrastrukturprojekter. I figur 2 vises årstal for vedtagelse af anlægslov og anlægssummerne (se supplerende materiale tabel 2 for detaljer om hvert projekt). Nedenfor analyseres anvendelsen af SGM i de konkrete infrastrukturprojekter, som udviklingen af SGM fra en styringsmodel til en markedsbaseret styringsform ved hjælp af det teoretiske perspektiv om styringsparadigmer og styringselementer.

Figur 2: Tidslinjer og anlægssum for de eksisterende og besluttede SGM-projekter



Opfindelsen af SGM er en ny styringsmodel for megainfrastrukturprojekter udenfor budgettet

Efter i årtier at have diskuteret, om, hvordan og hvorfor en Storebæltsforbindelse skulle bygges og udvikles, blev SGM som styringsmodel udviklet til broprojektet, der blev vedtaget i anlægsloven af 1987. Det var en periode med økonomisk tilbagegang, og den dominerende form for infrastrukturstyring var hierarkisk med magtfulde styrelser og statslige selskaber med offentlig finansiering af infrastrukturprojekter over det årlige budget. SGM gjorde det muligt at finansiere udenom finansloven via markedsbaserede styringselementer som statsgaranterede lån i kapitalmarkedet og brugerbetaling, og aktiviteterne blev placeret i et separat aktieselskab udenfor de etablerede styrelser og statslige operative selskaber. Projektet var baseret på en anlægslov, dvs. at det var lov-baserede aktiviteter og dermed hierarkisk styring. Udover en bestyrelse for selskabet blev der nedsat en politisk følgegruppe, og loven slog fast, at politikerne bestemte over taksterne. Brugerbetalingen var således ikke kun markedsbaseret.

Diskussionen om opførelsen af Øresundsbroen påbegyndtes kort tid efter, og i 1991 indgik Danmark og Sverige en statsaftale, og senere samme år blev anlægsloven vedtaget af Folketinget baseret på SGM, som beskrevet ovenfor. På grund af det binationale ejerskab fastsattes taksterne dog i projektselskabet baseret på kommercielle hensyn, dvs. markedsstyring. Det danskejede selskab A/S Øresund med ansvar for den danske infrastruktur – landanlæg – hen til broen opførte en ny motorvej og jernbane over Amager, som på trods af SGM-finansiering blev en del af det offentligt styrede transportnetværk. Aktiviteterne placeredes i det nyoprettede statslige selskab Sund & Bælt Holding A/S (Sund & Bælt) sammen med A/S Storebælt for at reducere omkostningerne ved de ekstremt dyre projekter, styrke læring og sikre koordination mellem de to projekter.

I samme periode blev SGM tilpasset til at dække offentlig transport ved den politiske beslutning i 1992/93 om at bygge Københavns Metro 1+2. Da brugerbetaling i form af kollektivtrafiktakster ikke ville kunne tilbagebetale de statsgaranterede lån alene, blev passagerindtægter kombineret med arealudvikling, og efterfølgende frasalg af jordlodder tilføjet til ”SGM basis”. Derudover indebar metroprojektet, at det statslige projektselskab blev udvidet til et medejerskab mellem staten, kommunerne og det daværende amt. Interestselskabsmodellen, hvor ejerne hæfter solidarisk, blev derfor introduceret. Ejerskabet på tværs af regeringsniveauer i et I/S selskab kan siges at være en form for netværksstyring, hvor ansvar og risiko fordeles ud på flere – i dette tilfælde – offentlige aktører. Brugerbetalingen til metroen fulgte taksterne for den kollektive trafik i hovedstadsområdet.

Udviklingen af SGM som markedsbaseret styringsform starter med, at SGM opfindes som en styringsmodel, der kan realisere to megaprojekter efterfulgt af et projekt for offentlig transport, som ellers ikke kunne realiseres indenfor den eksisterende hierarkiske styring. Som i den hierarkiske styring vedtages projekterne i anlægslove, men styringsmodellens kerne med projektselskab, statsgaranterede lån samt brugerbetaling og evt. andre kommercielle indtægter er markedsbaserede styringselementer og holder projekterne udenfor de årlige budgetforhandlinger.

*En ny politisk organisering i transportsektoren:
det moderne statslige anlægs- og driftsselskab*

I 2005 blev projektvirksomhederne for Storebæltsbroen og Øresundsbroen lagt ind under Sund & Bælts lovgivning. Dette understregede et skifte fra byggefase til driftsfase og markerede udviklingen fra enkeltstående projektselskaber til etableringen af et moderne statsligt driftsselskab. Selskabet blev samtidig en ny politisk organisering og finansieringsform indenfor det eksisterende hierarkiske styringsparadigme ved siden af de eksisterende styrelser og gamle statslige selskaber. Sund & Bælts position som kompetencecenter for megaprojekter blev konsolideret, da statsaftalen mellem Danmark og Tyskland blev ratificeret, og senere da den første lov om projektering af Femernforbindelsen blev vedtaget af Folketinget. Det indebar etableringen af to nye statslige projektselskaber under Sund & Bælt. Sund & Bælt blev også involveret i planlægningen af Frederikssundsforbindelsen. Som ejeren udtrykker:

Man har opbygget en ekspertise, i det her tilfælde i Sund & Bælt, der har planlægning, drift, vedligehold og finansiering af brugerbetalt infrastruktur som kerneforretning. Ikke på alle mulige andre ting. [...] Jeg tror også, at det er et succeselement, at man har en fokuseret organisation, der er specialiseret helt ud til fingerspidserne i bro- og tunnelkonstruktioner, der har betydning for den efterfølgende drift (interview 7, leder og medarbejder, Transportministeriet, 1. oktober 2018).

Den nye politiske organisering i form af Sund & Bælt som et moderne statsligt driftsselskab for alle infrastrukturprojekter baseret på SGM som styringsmodel og som kompetencecenter i den hierarkiske planlægning og styring af nye infrastrukturprojekter baseret på SGM er afgørende for, at SGM udvikler sig fra kun at være en styringsmodel til en ny styringsform indenfor det hierarkiske styringsparadigme i forhold til den overordnede måde at styre sektoren på.

Udviklingen fra styringsmodel til styringsform handler også om finansiering. For Sund & Bælt-selskaberne indebar skiftet fra projekt til statsligt driftsselskab, at selskaberne også blev en markedsbaseret finansieringsmekanisme af stadig større dele af driften og udviklingen af den del af infrastrukturnetværket, som var baseret på det hierarkiske styringsparadigme. Det vil sige, at selskaberne overtog ansvar og opgaver, som har været finanslovsfinansieret og organiseret i styrelser. Banedanmarks ansvar for jernbanedrift og vedligehold på Storebæltbroen blev overdraget til A/S Storebælt. I 2005 reducerede politikerne brugerafgifterne på Storebæltforbindelsen, og efterfølgende blev det besluttet at lade 9 mia. kr. af Sund & Bælts ejerudbytte i perioden 2009-2022 gå til Infrastruktur fonden til finansiering af infrastrukturprojekter i transportnetværket baseret på den bureaukratiske styringsform, dvs. udenfor selskabet. Med vedtagelsen af anlægsloven for Femernforbindelsen i 2015 blev Banedanmarks rolle begrænset til udbudsorganisation for udvidelsen og opgraderingen af den eksisterende 115 km lange jernbanelinje. Det var derimod det SGM-finansierede selskab A/S Femern Landanlæg, der blev ansvarlig for en stor del af finansiering, drift og vedligehold. I 2015 overtog A/S Øresund vedligeholdelses- og driftsansvaret for jernbanedelen af Øresund Landanlæg fra Banedanmark, og i 2016 blev Banedanmarks betalinger for at anvende jernbanen reduceret. I 2017 blev brugerbetalingen på Storebæltforbindelsen yderligere reduceret, samtidig med at Sund & Bælt skulle betale for en opgradering af en offentlig motorvej på Fyn. SGM har udviklet sig til en markedsbaseret styringsform, der i stigende grad også finansierer og opgraderer det offentlige infrastrukturnetværk baseret på den bureaukratiske styringsform. Samtidig betød anlægsloven om Femernforbindelsen, at politikernes kontrol over taksterne på Storebælt blev reduceret i praksis. Hvis politikerne i fremtiden sænker priserne på Storebælt, vil det flytte trafik og derved indtægter fra Femernforbindelsen, der skal tilbagebetale de statsgaranterede lån.

En lignende udvikling fra styringsmodel til styringsform via en ny politisk organisering i selskabsform med særlig ekspertise i SGM pågår med metroaktiviteterne, der frem til 2007 bestod af tre statslige selskabskonstruktioner baseret på forskellige etaper af metroen. Med vedtagelsen af anlægsloven for Metro Cityringen blev arealudviklingsaktiviteter og metroaktiviteter opdelt i to enheder: By & Havn I/S (2007/08), som skal byudvikle og betale for og hermed finansierer anlæggelsen af metro, og Metroselskabet I/S (2007), som skal være kompetencecenter for metroanlæg og -drift. Metroselskabet bliver derudover involveret i planlægningen af Hovedstadens Letbane og bliver altså et ekspertisecenter, der indgår i den hierarkiske styring ved siden af eksisterende

styrelser og selskaber på jernbaneanrådet, hvor By & Havn så bliver finansieringsmekanismen.

SGM udvikler sig altså fra styringsmodel for enkeltstående megainfrastrukturprojekter til en markedsbaseret styringsform, hvor styringsmodellen er kerne. Det sker ved, at der udvikles en ny politisk organisering i selskabsform, som bliver ekspertisecenter og planlægningsenheder i det hierarkiske styringsparadigme og for nye infrastrukturprojekter. Styringsformen indebærer for Sund & Bælts område også finansiering af dele af infrastrukturnetværket, som før var underlagt den bureaukratiske styringsform.

*En hybrid styringsmodel for store og mellemstore projekter:
offentlig medfinansiering og introduktionen af brugerbetaling
i det offentlige infrastrukturnetværk*

Anlægsloven for Metro Cityringen i 2007 medførte et fundamentalt brud med "SGM-basis", da der indgik offentlig medfinansiering, dvs. at SGM ikke længere er adskilt fra de offentlige budgetter, der var hovedargumentet for SGM i begyndelsen. Det skyldtes, at der ikke var jordlodder at sælge i de tæt beboede områder i det nye metroprojekt. Dette var begyndelsen på en hybrid finansiering mellem den bureaukratiske styringsform og SGM på projektniveau. Den finansielle krise omkring 2008 øgede gælden i By & Havn, da værdien af jordlodderne blev reduceret, og det offentlige ejerskab besluttede at vente med at frasælge jordlodder. De kommercielle indtægter til at afbetale anlægsgælden var således under pres. I årene 2013-2015 fortsatte den hybride finansiering med offentlig medfinansiering ved siden af kommercielle indtægter i form af brugerbetaling og frasalg af jordlodder for metrolinjerne til Nordhavn og Sydhavn. For metroen til Sydhavnen indgik et skifte af ejerandele fra staten til Københavns Kommune i kombination med en politisk aftale, der øgede By & Havns gæld. Ved kommunalvalget i København 2017 blev By & Havns arealudviklingsaktiviteter på Amagerfælled mødt med folkelig modstand, hvorfor Københavns Borgerrepræsentation i 2018 vedtog at inddrage andre jordlodder i byen. Et kvalitetstillæg for den københavnske metro ved siden af de normale kollektive trafiktakster blev indført, da Metrocityringen åbnede. Indtægterne skal findes, for at statsgarantien ikke udløses, når infrastruktur er baseret på SGM.

Med vedtagelsen af anlægsloven for Hovedstadens Letbane i 2016 blev de markedsbaserede styringselementer i SGM-basis endnu en gang markant ændret. Det var en form for netværksbaseret styringsmodel for SGM til offentlig transport, da ejerskabet involverede 11 kommuner og hovedstadsregionen samt i en periode også staten. Statsgarantien var indirekte, da alle parter hæftede solidarisk, dvs. delte risikoen. Projektet skulle hverken finansieres af frem-

tidige brugere eller andre kommercielle indtægter, så offentligt tilskud indgik i driftsfasen. Anlægsaktiviteterne blev placeret under Metroselskabet, samtidig med at Metroselskabet vandt udbudsrunderne om drift og vedligehold. Hovedstadens Letbane brød med alle principper for SGM, men var stadig transportinfrastruktur bygget på statens garantier. SGM blev en lånemekanisme for ejerne, da stort set alle anlægsomkostninger forventedes tilbagebetalt af ejerne over tid, dvs. ikke af brugerne.

På vejområdet ses en lignende udvikling:

længe var det [Frederikssundsforbindelsen] jo et projekt, der lå lige til højrebænet for Sund & Bælt, og de havde lavet meget af forberedelsen, så det kunne jo dybest set lige så godt have ligget hos dem. Og så blev det en politisk beslutning om, at de [politikkerne] ville prøve noget andet, og om det også var for at se, om der var en anden konstruktion, man kunne bruge i andre sammenhænge, det kunne da være (interview 14, leder, Transportministeriet, 2. november 2018).

I 2014 med vedtagelsen af anlægsloven for Frederikssundsforbindelsen blev SGM's grundlæggende styringselementer også udfordret. Det var et mellemstort lokalt vejbroprojekt med konkurrerende gratis offentlig infrastruktur. Det var delvis SGM- og delvis offentligt finansieret. Det blev placeret i en midlertidig Statslig Offentlig Virksomhed (SOV) i Vejdirektoratet, dvs. inden for den bureaukratiske styringsform og den hierarkiske styring. Vejdirektoratet er ansvarlig for vedligeholdelsen og vil overtage broen, når brugerne har afbetalt anlægsomkostningerne via en lav brugerbetaling i en begrænset periode. I et udbud vandt Sund & Bælt opgaven med betalingsopkrævning. Som citatet fortæller, lå en del af forarbejdet hos Sund & Bælt, og ved at placere det inden for den bureaukratiske styringsform i Vejdirektoratet blev markedsstyring introduceret parallelt med styrelsens modus operandi inden for den hierarkiske styring.

Diskussion: en markedsbaseret styringsform inden for statens mure

Artiklens afsæt er statsgarantimodellen (SGM), der er en udbredt, men akademisk overset markedsbaseret styringsmodel uden offentlig styringsramme, der anvendes til at realisere megatransportinfrastrukturprojekter udenom det offentlige budget i Danmark. Artiklen diskuterer, hvordan den danske forvaltningslitteratur indtil nu har anset markedsbaseret styring som begrænset på statsligt niveau (Greve og Ejersbo, 2014), hvor fokus har været OPP og privatisering. Baseret på perspektivet om styringsparadigmer (Andersen et al., 2020) tilpasset infrastrukturstyring (Wegrich, Hammerschmid og Kostka, 2017) og

et bottom-up og eksplorativt kvalitativt empirisk forskningsdesign, hvor alle transportinfrastrukturprojekter baseret på SGM analyseres, udfordrer artiklen denne antagelse. Ved at præsentere, analysere og begrebsliggøre udviklingen i anvendelsen af SGM som styringsmodel over tid argumenterer artiklen for, at SGM udvikler sig fra at være en styringsmodel til enkeltstående projekter til at være en markedsbaseret styringsform, der eksisterer i sammenhæng med og forlængelse af det dominerende hierarkiske styringsparadigme på transportområdet.

Analysen udfolder dette argument ved at identificere tre faser i udviklingen af SGM, hvor styringselementer udvikles og blandes på tværs af styringsparadigmerne. SGM opfindes som en styringsmodel, der kan realisere Storbæltsforbindelsen og senere Øresundsforbindelsen efterfulgt af Københavns Metro, som ellers ikke kunne realiseres indenfor den eksisterende bureaukratiske styringsform med offentlig finansiering implementeret via styrelser og selskaber. Som i det hierarkiske styringsparadigme vedtages projekterne i anlægslove af Folketinget, men styringsmodellens kerne med projektselskab, statsgaranterede lån samt brugerbetaling og evt. andre kommercielle indtægter er markedsbaserede styringselementer. Udviklingen fra styringsmodel til styringsform sker ved, at der udvikles en ny politisk organisering i selskabsform i form af driftsselskaberne Sund & Bælt Holding A/S og for metroaktiviteterne By & Havn A/S og Metroselskabet I/S, som bliver ekspertisecenter og planlægningsenheder indenfor det hierarkiske styringsparadigme for nye SGM-infrastrukturprojekter. Udviklingen forstærkes på Sund & Bælts område, hvor selskabet i stigende grad finansierer dele af transportnetværket, som er underlagt den hierarkiske styringsmodel. Den sidste fase viser, hvordan hybride SGM-styringsmodeller udvikles på projektniveau til at realisere mere metro, Frederikssundsforbindelsen og Hovedstadens Letbane. Her integreres markedsbaserede styringselementer som brugerbetaling og statsgaranterede privat låntagning indenfor den bureaukratiske styringsform med offentlig organisering og finansiering, hvorved de grundlæggende principper og normer om gratis infrastruktur for veje og broer og harmonerende takster i kollektiv trafik i det hierarkiske styringsparadigme udfordres, og der samtidig sker et brud med de oprindelige principper for SGM som styringsmodel. Nedenfor diskuteres to bidrag til den danske forvaltningslitteratur.

Det er en accepteret præmis i litteraturen om styringsparadigmer og reformer, at styringsparadigmer kan sameksistere, og at det fører til hybriditet både i den overordnede styring og i ledelsen på organisationsniveau (Andersen et al., 2020). Analysen begrebsliggør en markedsbaseret styringsform, som drives frem af moderne statslige selskaber med statsgaranterede lån og brugerbeta-

ling som finansielt grundlag, der hverken er privatiserede gamle monopolselskaber (Christensen, 2015) eller en netværksbaseret styringsmodel som OPP (Hodge, Greve og Boardman, 2010). Hvor markedsstyring som nævnt ovenfor fører til kontroltab, så er statsejerskabet tænkt som en sikring mod kontroltab til markedet (Milward, 2011). SGM som styringsform fremstår som en hybrid mellem markedsstyring og en moderniseret form for hierarkisk styring og peger på statslige selskaber som centrale, men underbelyste i litteraturen om den neo-weberianske stat. Samtidig peger analysen på, at hybriditeten ændres over tid (Christensen, 2017) og skaber en form for netværksstyring i selskabsform baseret på offentlige aktører på tværs af forvaltningsniveauer og finansiering via garantier, der kan være givtigt at bringe ind i den danske forvaltningslitteratur om kommunal netværksstyring og samskabelse (Torfing, Sørensen og Røise-land, 2019).

Litteraturen om styringsparadigmer bygger oftest på en reformantagelse, hvor paradigmeskift identificeres ved udvikling af en ny overordnet politik eller styringsramme for et politikområde, fx kvalitetsreformen, eller via læring fra fx udlandet (Andersen et al., 2020). Analysen af SGM som en styringsform viser, hvordan styringsparadigmer kan ændre sig uden en styringsramme eller udenlandsk læring, men via praksis i form af infrastrukturprojekter og senere selskabsorganisering, der løser en konkret politisk udfordring, og som over tid ændrer det dominerende styringsparadigme. Det peger på behovet for at analysere styringsparadigmer og modeller i et praksisperspektiv og over tid, der hermed kan identificere, når styringsparadigmer ændres bottom-up. Et eksempel kunne være finansiering udenom budgettet. Litteraturen har fokuseret på OPP som styringsmodel og den manglende styringsramme for OPP (Tvarnø, Greve og Denta, 2019) eller udbud af offentlige services, dvs. offentligt finansierede services med privat eksekvering (Lindhorst og Hansen, 2020). SGM viser, at der foregår en markedsførelse, som er drevet af ekstern finansiering via garantier udenom budgetterne. På det kommunale område foregår der en lignende finansiering via Kommunekredit (Denta, 2017). Det er vigtigt at få undersøgt, da analysen peger på, at politikerne i praksis mister kontrollen over styringen af vital infrastruktur over tid, i takt med at markedsbaserede styringselementer introduceres (Hood, 1991).

Konklusion

Artiklen bidrager til den danske forvaltningslitteratur ved at præsentere, analysere og begrebsliggøre anvendelsen af statsgarantimodellen (SGM) i dansk transportinfrastruktur som en udvikling af en markedsbaseret styringsform indenfor det dominerende hierarkiske styringsparadigme. Bidraget er baseret

på et bottom-up og eksplorativt kvalitativt casestudie af Storebæltsforbindelsen, Øresundsforbindelsen, Den Københavnske Metro, By & Havn, Femernforbindelsen, Hovedstadens Letbane og Frederikssundsforbindelsen. Artiklen viser, hvordan den markedsbaserede styringsform udvikles i tre skridt. Først udvikles en styringsmodel baseret på projektselskab, brugerbetaling og statsgaranterede lån til at realisere megainfrastrukturprojekter udenom finansloven. Da projekterne går fra anlæg til drift, skabes en ny politisk organisering i form af driftsselskaber, som via ekspertise og finansieringsmuligheder inddrages og anvendes i den hierarkiske styring og planlægning af den fremtidige transportinfrastruktur og til at finansiere stadig større dele af det eksisterende offentligt finansierede transportinfrastrukturnetværk. For de nyeste projekter anvendes delelementer af SGM også i direkte kombination med hierarkiske styringselementer i hybride modeller for mega og mellemstore infrastrukturprojekter. De markedsbaserede styringselementer statsgaranterede lån og brugerbetaling låser politikernes handlerum over besluttede og fremtidige projekter og fører til introduktionen af brugerbetaling i det offentlige vejnet og differentierede takster i den kollektive trafik, som derved ændrer ved normerne i den dominerende hierarkiske infrastrukturstyringsparadigme.

Udbredelsen og vigtigheden af SGM for den samlede transportinfrastruktur nu og i fremtiden og potentielt i andre sektorer peger på at få SGM på forskningsdagsordenen i den danske forvaltningslitteratur. Der tegner sig flere interessante forskningsdagsordner. Hvor Storebæltsforbindelsen blev vedtaget blandt andet baseret på et tiårigt kommissoriearbejde, er beslutningsgrundlaget for Lyntteholmen blevet beskrevet som en udregning på bagsiden af en serviet. Det vil være interessant i et politologisk perspektiv at undersøge, hvilke processer og beslutningsgrundlag der ligger til grund for projekterne, og hvilke aktører der inddrages i processerne. Heri ligger også spørgsmål om borgerperspektivet og ansvaret overfor den brede offentlighed i selve beslutningsprocessen. Artiklen peger i retning af, at det politiske handlerum reduceres, og med projekternes karakter af blivende megainfrastruktur er det interessant at forstå effekterne af styringsformen både i forhold til effektivitet som kvalitet, tid og økonomi, og i forhold til demokrati. Det gælder særligt de kommunale infrastrukturprojekter, som er tæt forbundet med andre politikområder som by- og erhvervsudvikling, og hvor de statsgaranterede aktiviteter låser politikernes handlerum også på andre velfærdsområder.

Note

1. En analyse fra Vejdirektoratet i 2015 opgjorde anlægsomkostninger til 124 mia. kr. for en kombineret vej- og broforbindelse, som ikke var omkostningsneutral. Da daværende transportminister Ole Birk Olesen fremlagde Kattegatforbindelsen i december 2018, fokuserede han på at bygge en vejbro, da vejdelen var omkostningsneutral, dvs. anlægsomkostningerne ville være lavere. Projektet er stadigvæk i forundersøgelse, og der er ikke truffet afgørelse om, hvorvidt forbindelsen skal være en både vej- og togforbindelse.

Supplerende materiale

Supplerede materiale til artiklen findes [her](#).

Litteratur

- Andersen, Lotte Bøgh, Carsten Greve, Kurt Klaudi Klausen og Jacob Torfing (2020). *Offentlige styringsparadigmer. Konkurrence og sameksistens*, 2. udg. København: Djøf Forlag.
- Bogason, Peter og Eva Sørensen (1998). *Samfundsforskning bottom-up: teori og metode*. København: Samfundslitteratur.
- Bruton, D. Garry, Mike W. Peng, David Ahlstrom, Ciprian Stan og Kehan Xu (2015). State-owned enterprises around the world as hybrid organizations. *The Academy of Management Perspectives* 29 (1): 92-114.
- Christensen, Lene Tolstrup (2015). The return of the hierarchy: SOEs in marketisation. *International Journal of Public Sector Management* 28 (4/5): 307-321.
- Christensen, Lene Tolstrup (2017). How hybridity has evolved in the governance of state-owned enterprises: Evidence from the internal marketization of Danish and Swedish passenger rail 1990-2015. *Public Money and Management* 37 (6): 401-408.
- Christensen, Lene Tolstrup og Carsten Greve (2018). Choosing state owned enterprises over public-private partnerships for infrastructure governance: Explaining institutional change with evidence from Denmark's transport sector. *International Public Management Review* 18 (2):137-316.
- Christensen, Tom og Per Lægveid (2011). Complexity and hybrid public administration: Theoretical and empirical challenges. *Public Organization Review* 11: 407-423.
- Denta, Sarah Maria (2017). *Kommunale offentlige partnerskaber. Regulering i skyggen af Farumsagen*. Doctoral School of Business and Management, Copenhagen Business School.
- Eisenhardt, Kathleen M. og Melissa E. Graebner (2007). Theory building from cases: Opportunities and challenges. *Academy of Management Journal* 50 (1): 25-32.
- Ejersbo, Niels og Carsten Greve (2014). *Moderniseringen af den offentlige sektor*, 3. udg. København: Akademisk Forlag.

- Finansministeriet (2019). *Kortlægning af statslige garantier og genudlån*. København: Finansministeriet.
- Greve, Carsten (2000). *Statens virksomheder: aktieselskabsdannelse og privatiseringen i 1990'erne*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Greve, Carsten (2006). Public management reform in Denmark. *Public Management Review* 8 (1): 161-169.
- Grossi, Giuseppe, Ulf Papenfuß og Marie-Soleil Tremblay (2015). Guest editorial: Corporate governance and accountability of state-owned enterprises. *International Journal of Public Sector Management* 28 (4/5): 274-285.
- Hodge, Graeme A., Carsten Greve og Anthony E. Boardman (red.) (2010). *International handbook on public-private partnerships*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Holm, Kaj Verner og Thomas Horstmann Nielsen (2018). *The Danish state guarantee model for infrastructure investment*. Paris: OECD Publishing.
- Hood, Christopher (1991). A public management for all seasons? *Public Administration* 69 (1): 3-19.
- Infrastrukturkommissionen (2008). *Danmarks transportinfrastruktur 2030. Betænkning fra Infrastrukturkommissionen*. København: Transportministeriet
- ITF (2018). *Private investment in transport infrastructure: Dealing with uncertainty in contracts*. Paris: International Transport Forum
- Kettl, Donald F. (1993). *Sharing power: Public governance and private markets*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Klijn, Erik-Hans og Joop Koppenjan (2015). *Governance networks in the public sector*. London: Routledge.
- Koppenjan, Joop og Martin de Jong (2018). The introduction of public-private partnerships in the Netherlands as a case of institutional bricolage: The evolution of an Anglo-Saxon transplant in a Rhineland context. *Public Administration* 96: 171-184.
- Levi-Faur, David og Jacint Jordana (2004). *The politics of regulation: Institutions and regulatory reforms for the age of governance*. Cheltenham: Edward Elgar
- Lindhorst, Andrej Christian (2020). Denmark: The incremental way towards a deep-seated marketization of service delivery, pp. 141-160 i Andrej Christian Lindhorst og Morten Balle Hansen (red.), *Marketization in local government*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Lindhorst, Andrej Christian og Morten Balle Hansen (2020). *Marketization in local government: Diffusion and evolution in Scandinavia and England*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Milward, Robert (2011). Public enterprise in the modern western world: An historical analysis. *Annals of Public and Cooperative Economics* 82 (4): 375-398.
- Osborne, Stephen P. (red.) (2010). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.

- Pedersen, John Storm og Karl Löfgren (2012). Public sector reforms: New Public Management without marketization? The Danish case. *International Journal of Public Administration* 35 (7): 435-447.
- Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert (2017). *Public management reform: A comparative analysis into the age of austerity*, 4. udg. Oxford: Oxford University Press.
- Skelcher, Chris og Steven Rathgeb Smith (2015). Theorizing hybridity: Institutional logics, complex organizations, and actor identities: The case of nonprofits. *Public Administration* 93 (2): 433-448.
- Sund & Bælt (2014). *Den danske statsgarantimodel*. København: Sund & Bælt.
- Torring, Jacob, Lotte Bøgh Andersen, Carsten Greve og Kurt Klaudi Klausen (2020). *Public governance paradigms: Competing and co-existing*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Torring, Jacob, Eva Sørensen og Asbjørn Røiseland (2019). Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits, and ways forward. *Administration & Society* 51 (5): 795-825.
- Tvarnø, Christina, Carsten Greve og Sarah Maria Denta (2019). *Offentlige-private partnerskaber: i et juridisk og politisk perspektiv*. København: Karnov Group.
- Verhoest, Koen, Sandra Van Thiel, Geert Bouckaert og Per Lægheid (red.) (2012). *Government agencies: Practices and lessons from 30 countries*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Weber, Max (2013 [1978]). *Economy and society: An outline of interpretive sociology*. Volume 2. London: University of California Press.
- Wegrich, Kai, Genia Hammerschmid og Gerhard Kostka (2017). The challenges of infrastructure: Complexity, (ir)rationalities, and the search for better governance, i Kai Wegrich, Genia Kostka og Gerhard Hammerschmid (red.), *The governance of infrastructure*. Oxford: Oxford University Press. doi: 10.1093/acprof:oso/9780198787310.001.0001

Troels Fage Hedegaard

Danskernes holdninger til klimaskatter på flyrejser og oksekød

Klimaskatter er et af de vigtigste politiske redskaber i den grønne omstilling af økonomien. I Danmark har debatterne om klimaskatter ofte fokuseret på flyrejser og oksekød. Derfor undersøger jeg i denne artikel, hvor stor opbakning der er til sådanne politikker, på baggrund af en undersøgelse indsamlet efter folketingsvalget i 2019. Resultaterne viser, at der er stor opbakning til en klimaskat på flyrejser, men ikke til en klimaskat på oksekød, og at der er variationer i opbakningen til klimaskatterne på tværs af aldersgrupper, indkomst, uddannelse og politisk tillid. Effekten af disse forklaringer varierer mellem klimaskatter på oksekød og flyrejser.

Nøgleord: grøn omstilling, global opvarmning, klimaskat, flyrejser, oksekød

Hvis verden skal undgå de værste konsekvenser ved global opvarmning, så kræver det, at økonomierne udleder langt færre drivhusgasser og dermed bliver ”grønnere”. Derfor har EU-landene, i forlængelse af Paris-aftalen, besluttet at reducere udledningen af drivhusgasser med 40 pct. i 2030 sammenlignet med 1990 (European Union, 2021). Efter valget i 2019 valgte Danmark yderligere at hæve ambitionerne og har nu et mål om en reduktion på 70 pct. i 2030 (Klima-, Energi og Forsyningsministeriet, 2021). Et af de vigtigste redskaber, politikerne har til at nå dette mål, er klimaskatter, da de kan påvirke, hvordan borgere og virksomheder agerer. Igennem skatter kan staten øge prisen på produkter, der udleder flere drivhusgasser, og dermed påvirke borgere og virksomheder til at vælge alternativer med et mindre klimaaftryk (Klimarådet, 2016).

I den danske debat om klimaskatter er der særligt to eksempler, der bliver ved med at dukke op: flyrejser og oksekød (Danmarks Radio, 2019; TV2, 2021). Det er tre årsager til fokus på netop disse to produkter. For det første er flyrejser og oksekød produkter, som begge udleder mange drivhusgasser, når de forbruges. For det andet har begge produkter grønnere alternativer, som forbrugerne kunne styres hen imod, eksempelvis kollektiv transport og grøntsager. For det tredje er begge produkter nogle af dem, som Klimarådet (2016, 2020) har foreslået at pålægge klimaskatter. Det vakte da også opmærksomhed og en del kritik, da Klimarådet præsenterede beregninger, der viste, at oksekød bør stige i pris med 26 kr. pr. kilo frem mod 2030 for at kompensere for forureningen og begrænse forbruget (Klimarådet, 2020; TV2, 2021).

Der er dog store forskelle på, hvem der forbruger de to produkter. Selvom fremvæksten af lavprisflyselskaber har gjort flyrejser billigere og dermed økonomisk tilgængelige for flere, så er der stadig en stor skævhed i, hvem der flyver mest. En undersøgelse fandt, at på globalt plan er 1 pct. af verdens befolkning ansvarlig for 50 pct. af al CO₂-udledning fra private flyrejser (Gössling og Humpe, 2020). I Danmark er mønsteret ligeledes skævt. Klimarådet (2019) har dokumenteret, at folk med højere indkomster bruger både flere penge og en større andel af deres budget på flyrejser. Eksempelvis brugte danske husstande med en indkomst på under 300.000 kr. årligt 540 kr. på private flyrejser, husstandsindkomster på 300.000-499.999 kr. brugte årligt 981 kr., husstandsindkomster på 500.000-799.999 kr. brugte årligt 1300 kr., og husstande med en indkomst på over 800.000 kr. brugte årligt 3050 kr. på private flyrejser (Danmarks Statistik, 2016).

Forbruget af oksekød er langt mere ligeligt fordelt i befolkningen. En opgørelse fra DTU Fødevarer (2018) viser, at ca. 97 pct. af danskerne i alderen fire til 75 år ugentligt spiser oksekød, og at hver dansker i gennemsnit spiser ca. 17 kg. oksekød årligt. Det gennemsnit dækker dog over store variationer, og det største forbrug af oksekød finder man blandt mænd, unge og personer uden uddannelse eller med en erhvervsuddannelse (Biltoft-Jensen et al., 2016). Ligeledes viser Danmarks Statistiks opgørelser, at forbruget på oksekød er langt mere jævnt fordelt over indkomst og husstandstyper end private flyrejser (Danmarks Statistik, 2016).

Kombinationen af medieinteresse og store forskelle i forbrug gør dette til to interessante cases til at sammenligne, hvem der bakker mere eller mindre op om klimaskatter. Samlet bliver det til følgende forskningsspørgsmål: ”Hvor stor er danskernes opbakning til klimaskatter på flyrejser og oksekød, og hvilke grupper i befolkningen bakker mere eller mindre op om dette?”

Holdninger til klimaskatter

At verden står over for klimaforandringer, er ikke en nyhed. Derfor findes der efterhånden også en del studier, der beskæftiger sig med holdninger til politikker, der skal bekæmpe klimaforandringer, herunder klimaskatter. Et litteraturstudie konkluderede, at feltet er præget af mangel på konsensus, både når det kommer til, hvad der undersøges, og hvad der konkluderes (Kyselá, Ščasný og Zvěřinová, 2019). Det skyldes delvis, at mange artikler, som denne, tager udgangspunkt i lokale eller nationale klimainitiativer. Det kunne eksempelvis være holdninger til specifikke forbrugsskatter som trængselsafgifter eller nationale CO₂-afgifter (Adaman et al., 2011; Akter og Bennett, 2011; Douenne og Fabre, 2020; Stubager, 2021). I denne artikel vil jeg trække på tre forklaringer,

når jeg skal finde forskelle mellem grupper – alder, socioøkonomi og politisk tillid. Således trækker jeg på flere af de gængse forklaringer i litteraturen (Drews og van der Bergh, 2016). Dog inddrages ideologi eller klimaholdninger ikke, da de kan være meget svære at adskille fra de afhængige variabler om holdninger til klimaskatter.

Alder

Både i debatten og i litteraturen har der været stor fokus på alders- og generationsforskelle i holdningerne til klimainitiativer. I debatten har det blandt andet været symboliseret ved Greta Thunbergs skolestrejker og #FridagsForFuture-kampagnerne (Andersen og Hansen, 2021). I den akademiske litteratur har interessen for de yngre generationer oftest taget udgangspunkt i teorien om postmaterielle værdier (Inglehart, 1971; Inglehart, 1997). Her er grundhypotesen, at holdninger og værdier rodfæstes i de unge år, og at forskellige generationer derfor præges af at vokse op i forskellige grader af materiel knaphed eller overflod (Frederiksen, 2019; Inglehart og Norris, 2016). Forventningen er således, at de yngre generationer, som er vokset op i større grad af materiel overflod end tidligere generationer, i højere grad vil se bort fra materielle behov og fokusere på postmaterielle værdier. En af disse værdier er klima og miljøspørgsmål, og forventningen er derfor, at yngre generationer i højere grad vil bakke op om en klimadagsorden, inklusive klimaskatter. Ydermere kan man argumentere for, at der er et element af egeninteresse i dette. De yngre generationer skal potentielt leve med konsekvenserne af global opvarmning i længere tid og har derfor en større interesse. Modsat vil ældre generationer skulle afgive noget af deres velstand på kort sigt for noget, de får mindre ud af. Litteraturen bakker også generelt op om hypotesen. De fleste studier inkluderer alder som forklarende eller kontrolvariabel og finder generelt, at højere alder fører til mindre opbakning til klimaskatter (Fairbrother, Sevä og Kulin, 2019; Kulin og Sevä, 2020; Otto og Gugushvili, 2020). Specifikt for Danmark finder Andersen og Hansen (2021), at danskere under 40 år har en smule mere klimavenlige holdninger end ældre grupper. Samlet set giver det grundlag for hypotesen om en aldersforskel i holdningerne til klimaskatter.

Hypotese 1: Yngre danskere har større sandsynlighed for at bakke op om klimaskatter på flyrejser og oksekød.

Socioøkonomiske faktorer

Klimaskatter er oftest direkte eller indirekte forbrugsskatter, da de gør forbruget af et produkt dyrere i håbet om, at forbrugerne vælger et mindre forurenen-

de alternativ. Danske politikere er traditionelt varsomme med at bruge netop det redskab, da forbrugsskatter notorisk vender ”den tunge ende nedad”. For langt de fleste produkter og services er det simpelthen svært at designe en forbrugsskat, så den ikke rammer husstande med lavere indkomster hårdere end husstande med højere indkomster (Chernick og Reschovsky, 2000). Af samme grund har man tidligere forsøgt at kompensere for grønne afgifter på el og varme gennem den ”grønne check”, som også i stigende grad er blevet målrettet lavindkomstgrupper (SKAT, 2021). Klimaskatter på flyrejser kan dog være undtagelsen, der bekræfter reglen, da Klimarådets (2019) beregninger viser, at det faktisk ville ramme højindkomster hårdest, både i kroner og øre og i forhold til indkomst. Det skyldes den førnævnte skævhed i forbruget.

Derfor er det interessant at sammenligne holdningerne, og om holdningerne er styret af socioøkonomiske faktorer som indkomst og uddannelse. Ser jeg på litteraturen, så er det meget forskelligt, om studierne finder, at socioøkonomiske faktorer påvirker holdninger til klimaskatter. En del studier finder, at socioøkonomiske faktorer har en ret lille indflydelse på holdningerne til klimapolitikker, og at det nemt kan kontrolleres blot ved at inkludere holdninger eller værdier relateret til emnet (se fx Douenne og Fabre, 2020; Kantenbacher et al., 2018; Kulin og Sevä, 2020). Andre studier finder derimod, at uddannelse og indkomst er blandt de vigtigste forklaringer på holdningerne (Armingeon og Bürgisser, 2021; CEVEA, 2020; Otto og Gugushvili, 2020). For eksempel sammenligner Otto og Gugushvili (2020) holdninger til klimapolitikker over for socialpolitikker. De finder, at både indkomst og uddannelse betyder meget i forhold til, hvem der vælger klima, socialpolitik eller begge dele til. Andersen og Hansen (2021) finder også, at uddannelse er der, hvor man finder nogle af de mest markante forskelle i danskernes generelle klimaholdninger. Ligeledes viser en rapport fra CEVEA (2020) markante uddannelsesmæssige skel i, hvem der foretrækker velfærd, og hvem der fortrækker klimapolitik. Her foretrak 62 pct. af dem med en erhvervsuddannelse velfærd over klima, mens 65 pct. af dem med lange videregående uddannelser foretrak klima over velfærd. Jeg formoder, at disse studier finder klare socioøkonomiske effekter, da de mere tydeligt præsenterer valg og fravalg og forankrer det i noget konkret. Som beskrevet ovenfor, er der klare socioøkonomiske skel i, hvem der forbruger flyrejser og oksekød. Af samme grund forventer jeg ikke, at effekten af socioøkonomiske effekter er ens mellem de to klimaskatter. I stedet forventer jeg, at dem med lavere indkomster og kortere uddannelser bakker mindre op om en klimaskat på oksekød end om en klimaskat på flyrejser. Den socioøkonomiske effekt måles både med indkomst og uddannelse, da jeg forventer, at de tilsammen kan indfange både de fordelings- og værdimæssige konflikter i dette (Inglehart og

Norris, 2016). Effekten af uddannelse og indkomst testes separat, og den tredje hypotese indfanger den potentielle forskel i effekten. Samlet udgør dette grundlaget for de tre hypoteser om en socioøkonomisk effekt.

Hypotese 2a: Danskere med kortere uddannelser har mindre sandsynlighed for at bakke op om klimaskatter på flyrejser og oksekød.

Hypotese 2b: Danskere med lavere indkomster har mindre sandsynlighed for at bakke op om klimaskatter på flyrejser og oksekød.

Hypotese 2c: Effekten af indkomst og uddannelse er større for klimaskatter på flyrejser, end den er for klimaskatter på oksekød.

Politisk tillid

Når man bor i et lille nordisk land som Danmark, kan klimaforandringer virke relativt diffuse. Vi mærker endnu ikke konsekvenserne af klimaforandringerne i vores hverdag. I en undersøgelse af Contico (2020) svarer 64 pct., at de slet ikke eller i mindre grad oplever klimaforandringerne i deres hverdag. Hvis man skal bakke op om klimaskatter på flyrejser og oksekød, så kræver det en tro på, at klimaforandringerne er et alvorligt problem, samt tillid til politikerne, da det kan være svært at se, hvad pengene går til, og om det gør en forskel. Opbakningen til, at klimaforandringerne er et alvorligt problem, virker til at findes i den danske befolkning, da hele 86 pct. er enige i dette (Concito, 2020). Når det kommer til tillid, er holdningerne dog noget mere blandede. Selvom Danmark normalt scorer højt på generel social tillid, så er tilliden til politikerne og politiske partier mindre universel. I European Social Survey (ESS) 2018 er tilliden til andre mennesker 7,1 på en skala fra 0 til 10 (hvor en højere score er lig højere tillid), mens tilliden til politikere kun er på 5,2 på samme skala. Drews og van den Berg (2016) fremhæver således også tillid som en af de primære forklaringer på holdninger til klimainitiativer, og det er en af de mest brugte teoretiske forklaringer i litteraturen. Et eksempel er et tværnationalt studie af Kulin og Sevä (2020), baseret på ESS i 23 lande, som finder, at en af de variable, der bedst forklarer variationer både indenfor og mellem lande, er, om respondenterne mener, at regeringen og de politiske institutioner handler upartisk og fair (lignende resultater findes i fx Jagers, Löfgren og Stripple, 2010; Umit og Schaffer, 2020). Som ved alder har jeg ikke nogen klar forventning om, at denne effekt af tillid skulle variere mellem holdningerne til klimaskatter på flyrejser og oksekød.

Hypotese 3: Danskere, som har lavere politisk tillid, har mindre sandsynlighed for at bakke op om klimaskatter på flyrejser og oksekød.

Data og variable

Data stammer fra en valgundersøgelse med 5924 respondenter, der blev indsamlet af YouGov i månederne efter folketingsvalget 19. juni 2019. YouGov bruger et panel, hvor respondenterne har mulighed for at melde sig til undersøgelserne, indtil en kvote er fyldt. Derfor giver det ikke mening at snakke om svarprocent i traditionel forstand. For at gøre respondenterne i undersøgelsen sammenlignelige med den danske befolkning er data vægtet på køn, alder, uddannelse og region (NUTS2). Kategorierne er de samme, som er brugt her i undersøgelsen, på nær region. Tabel 3 i det supplerende materiale viser fordelingerne for variablene i analysen uvægtet, vægtet og for populationen. Tallene for population er trukket fra Danmarks Statistik (for +18 år), på nær for politisk tillid som stammer fra Det Danske Valgprojekts Valgundersøgelse 2019. Det viser overordnet, at fordelingerne er rimelig repræsentative, når vægtene anvendes. Der er dog ret markante forskelle på indkomst og politisk tillid.

Variabler

De afhængige variable er to udsagn: ”Der bør indføres klimaafgifter på flyrejser”, og ”Der bør indføres en klimaafgift på oksekød”. Det kunne respondenterne erklære sig helt uenige, delvist uenige, hverken enige eller uenige, delvist enige eller helt enige i. Der var også mulighed for at svare ”ved ikke” eller at skippe spørgsmålet, hvilket lidt under 10 pct. gjorde. For dette og alle andre spørgsmål har jeg udeladt disse svar, medmindre der står andet.

Til at indfange hypotese 1 har jeg inddraget alder, opdelt i seks grupper. Desværre har jeg ikke alder udenfor grupperingerne. Det har dog den fordel, at jeg så ikke behøver at antage en lineær effekt af alder. Her sammenlignes de 18-29-årige med de 30-39-årige, 40-49-årige, 50-59-årige, 60-69-årige og gruppen over 70 år.

For at indfange de socioøkonomiske effekter beskrevet i hypotese 2a og 2b, inkluderes indkomst og uddannelse. Indkomst måles som personlig årsindkomst før skat og opdeles i under 200.000 kr., 200-299.999 kr., 300-399.999 kr., 400-599.999 kr. og 600.000 kr. Desuden er der tilføjet en kategori for dem, der har svaret ”ved ikke” eller ikke har svaret. Den er inkluderet, da 18 pct. har svaret en af de to ting, og det at udelade dem ville tilføre en del bias til resultaterne, da de ikke kan forventes at være tilfældigt fordelt igennem stikprøven (dette bekræftes også senere af resultaterne). Af samme grund behandles variabelen som en kategorisk variabel med højeste indkomst som referencekate-

gori. Uddannelse er opdelt i kategorierne grundskole, gymnasial uddannelse, erhvervsuddannelse, kort videregående uddannelse, mellemlang videregående uddannelse og lang videregående uddannelse. Denne variabel behandles som en kategorisk variabel med folkeskole som referencekategori.

For at indfange hypotese 3 om politisk tillid har jeg brugt dette spørgsmål: ”Hvor stor tillid har du til danske politikere i almindelighed?” Her kunne respondenterne svare, at de havde meget stor tillid, ret stor tillid, ret lille tillid og meget lille tillid. Da meget få ($n = 77$) svarede meget stor tillid, er den kategori lagt sammen med ret stor. Udsagnet behandles som en kategorisk variabel, hvor det første svar er referencekategorien.

Jeg vil også kontrollere for køn og urbanisering, da andre studier har vist, at det kan påvirke holdninger til klimainitiativer. Køn er inddraget, da kvinder ofte er mere for klimaløsninger (Andersen og Hansen, 2021; Kulin og Sevä, 2020). Her er referencekategorien kvinder. Bopæl er inkluderet, da folk i store byer har vist sig mere positive over for klimapolitiker (Andersen og Hansen, 2021; Umit og Schaffer, 2020). Her sammenlignes danskere bosat i en by med over 100.000 indbyggere (København, Aarhus, Odense eller Aalborg) med folk bosat i byer på 40.000-99.999 indbyggere, byer med 20.000-39.999, byer med 5000-19.999 indbyggere, byer med under 5000 indbyggere og folk der bor på landet (selvbeskrevet). Da disse ikke er centrale for analysen, inkluderes de, men vises ikke i figuren. Det er således udelukkende kontrolvariable.

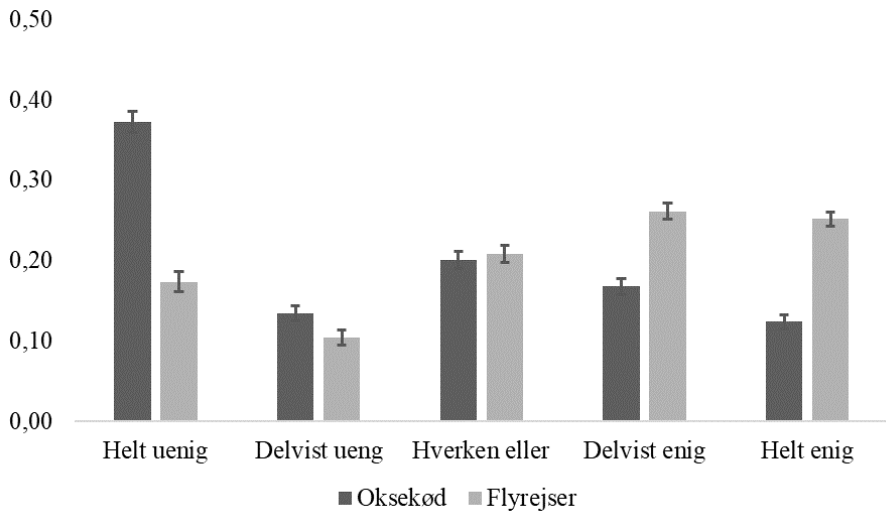
Resultater

Jeg vil præsentere resultaterne i to trin, der passer med forskningsspørgsmålets todelte struktur. Først præsenteres de overordnede mønstre i opbakningen til de to klimaskatter, og i anden del præsenterer jeg, hvilke grupper bakker mere eller mindre op om klimaskatterne.

I figur 1 kan man se nogle ret interessante variationer i opbakningen til klimaskatterne på flyrejser og oksekød. I den danske befolkning er der overordnet set opbakning til en klimaskat på flyrejser. Her er 51,4 pct. af danskerne helt eller delvist enige med forslaget, og kun 27,8 pct. svarer, at de er helt eller delvist uenige. Det mønster er modsat for en klimaskat på oksekød. Her finder jeg, at 29,4 pct. bakker op om forslaget, mens 50,6 pct. er helt eller delvist imod. I forhold til den første del af forskningsspørgsmålet tyder det altså på, at det ville være muligt at gennemføre en klimaskat på flyrejser, mens en klimaskat på oksekød ville møde modstand i befolkningen.

I den anden del af forskningsspørgsmålet sættes der fokus på, hvem der bakker mere eller mindre op om klimaskatterne, og om det varierer mellem de to klimaskatter. Til at besvare dette benytter jeg en ordinary least squares model

Figur 1: Opbakningen til klimaskatter på flyrejser og oksekød. Vist som andele med 95 pct. konfidensintervaller



Note: Spørgsmål: ”Der bør indføres klimaafgifter på flyrejser”, og ”Der bør indføres en klimaafgift på oksekød”. Det kunne respondenterne erklære sig helt uenige, delvist uenige, hverken enige eller uenige, delvist enige eller helt enige i. n = 5383 for klimaskatter på oksekød og n = 5361 for klimaskatter på flyrejser.

(OLS) med robuste standardfejl. Det er valgt over andre alternativer som eksempelvis logistisk regression, da de robuste standardfejl tager højde for heteroskedastitet i residualernes varians (Gomila, 2020). Dermed er der ikke noget vundet ved at bruge en logistisk regression i forhold til at undgå bias, og så er det ikke værd at benytte en modeltype, som giver koefficienter, som er sværere at fortolke og præsentere. Jeg har også kørt modellerne i en ordered logit model og det viste samme overordnede resultater i forhold til, hvilke koefficienter var signifikante og deres fortegn (ikke vist).

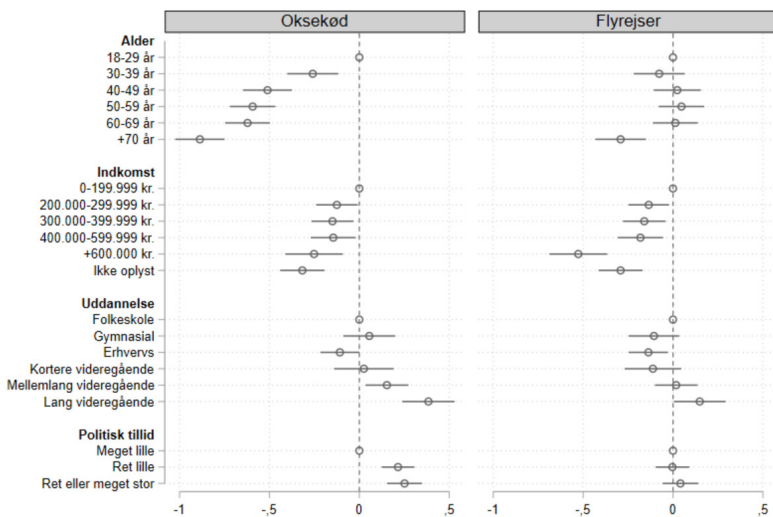
Resultaterne vises som figurer, da det gør det nemt at fortolke og sammenligne de to klimaskatter. I figuren vises to modeller sammen – en for holdninger til klimaskatter på oksekød og en for holdninger til klimaskatter på flyrejser. Modellerne er estimeret i fem trin, svarende til hypoteserne. Først er der kontrolleret for køn og bopæl. Derefter tilføjes alder, dernæst de to socioøkonomiske variable og sidst politisk tillid. Disse modeller er bygget kumulativt op, men kun den fulde model vises i figur 2. Da alle variable behandles kategorisk, er der en referencekategori til hver, som effekterne måles op imod. I alle tilfælde er det den første kategori, altså de yngste, dem med de laveste indkomster, korteste

uddannelse og laveste politiske tillid. Punkterne repræsenterer effekten sammenlignet med referencekategorien, og ”vingerne” 95 pct. konfidensintervaller. Tolkningen er således rimelig simpel. Punkterne viser størrelsen af effekten, og hvis vingerne ikke krydser den lodrette 0-streg, er effekten statistisk signifikant forskellig fra referencekategorien (med 95 pct. sikkerhed). Koefficienterne er vist standardiserede, hvilket betyder, at effektstørrelserne skal tolkes direkte på 1-5-skalaen fra figur 1. Tallene bag figuren er også vist i tabel 1 og 2 som kumulative modeller i det supplerende materiale.

Figur 2 viser, hvor godt de variable, der er knyttet til hypoteserne, forklarer holdningerne til klimaskatter på oksekød og flyrejser. Øverst i modellen er der en markant forskellig effekt af alder på tværs af de to klimaskatter. For holdningerne til klimaskatter, hvor referencegruppen er de 18-29-årige, er der en klar og stærk effekt af alder. Sammenlignet med den yngste gruppe på 18-29 år er alle de andre aldersgrupper langt mere kritiske over for en klimaskat på oksekød. Alternativt kan man sige, at de unge er markant mere positive, da fortællingen lidt er drevet af referencepunktet. Effekten bliver stærkere, jo højere alderen er. Således er der en signifikant forskellig effekt på de unge på 18-29 år og dem på 30-39 år (-0,28^{**}). For grupperne mellem 40 og 69 år er effekten mere eller mindre ens (mellem -0,61^{**} og 0,71^{**}), og endelig er +70-årige (-0,94^{**}) signifikant mere kritiske over for denne klimaskat. Effektstørrelserne er værd at bemærke, siden de er mellem et halvt og næsten et helt point på fempunkt-skalaen. Der er altså en klar alders- eller generationskløft for netop dette. For klimaskatten på flyrejser finder jeg derimod ikke samme lineære mønster. Her er de 18-29-årige ikke signifikant forskellige fra grupperne mellem 30 og 69 år og kun signifikant forskellige fra gruppen på +70 år (-0,27^{**}). Den alders- eller generationskløft kan jeg altså ikke genfinde her. Jeg kan dermed delvis bekræfte hypotese 1 om en alderseffekt. Det var dog uventet, at den primært eksisterer for klimaskatten på oksekød og ikke på flyrejser, på nær når der sammenlignes med gruppen på +70 år.

Dernæst kommer de to variable knyttet til socioøkonomiske effekter, nemlig indkomst og uddannelse. Ser jeg på modellerne, der handler om holdninger til klimaskatter på oksekød, finder jeg en svag effekt af indkomst. Her er referencegruppen dem med de laveste indkomster på op til 200.000 kr. Effekterne er dog kun signifikante, når der sammenlignes med gruppen med indkomster på over 600.000 kr. (-0,20^{*}), selvom flere af de andre kommer tæt på (ved $p > 0,05$). Jeg finder også, at dem der ikke ønsker at oplyse deres indkomst (-0,28^{*}), også er signifikant forskellige fra lavindkomstgruppen. Det er naturligt svært at vide, hvad det dækker over, men det viser da, at det ville være problematisk at udelukke den gruppe. For holdninger til klimaskatter på flyrejser finder jeg

Figur 2: Hvad forklarer danskernes opbakning til klimaskatter på flyrejser og oksekød? OLS regressioner med robuste standardfejl. Vist som ustandardiserede koefficienter med 95 pct. konfidensintervaller



Note: n = 5349 for modellen for holdninger til klimaskat på oksekød. n = 5330 for modelerne for holdninger til oksekød. R2 og koefficienternes præcise værdier kan ses i tabel 1 og 2 i supplerende materiale.

et tilsvarende, men dog mere markant mønster. Her er grupperne med en indkomst på 300.000 kr. og opad signifikant forskellige fra lavindkomstgruppen, og for dem med en indkomst mellem 200.000 og 299.999 kr. (-0,12) er forskellen meget tæt på at være signifikant. Særligt gruppen med indkomster på over 600.000 kr. om året (-0,52**) er markant forskellig fra lavindkomstgruppen, og igen er dem, der ikke ønsker at oplyse, også mere negative (-0,32**).

Uddannelse er den anden del af de socioøkonomiske variable. Her er referencegruppen dem, der kun har en folkeskoleuddannelse. For klimaskatter på oksekød finder jeg, at dem med mellemlange (0,16*) og især lange videregående uddannelser (0,38**) er mere positive over for denne klimaskat. Der er også en tendens til, at gruppen med erhvervsuddannelser er mindre positive (-0,11), men effekten er dog ikke signifikant. For klimaskatter på flyrejser finder jeg derimod ingen signifikante effekter, selvom mønsteret umiddelbart ligner. Det er dog sådan, at hvis jeg kontrollerer for politisk tillid, bliver gruppen med erhvervsuddannelser lige præcis signifikant forskellig (0,14*). Samlet set finder jeg dog ikke en stærk effekt af uddannelse. Det skyldes til dels, at jeg kontrollerer

for indkomst, hvilket er en af de klare afledte effekter af uddannelse. Hypotese 2a og 2b om en socioøkonomisk effekt kan således bekræftes. Her er effekten stærkest, når jeg måler på indkomst (H2b), og i mindre grad til stede, når der måles på uddannelse (H2a). Hypotese 2c om, at der skulle være en forskel på socioøkonomiske effekter, når der sammenlignes på tværs af de to skatter, kan derimod afkræftes. Jeg finder overordnet set, at mønsteret er ens mellem de to.

Nederst i modellen vises effekten af politisk tillid. Her er referencegruppen dem med meget lav politisk tillid. Når jeg ser på holdningerne til klimaskatter til oksekød, finder jeg, at der er en lille, men signifikant effekt af politisk tillid. Sammenlignet med dem med meget lille politisk tillid, så udtrykker dem med ret lille (0,22**) eller ret eller meget stor politisk tillid (0,25**) større opbakning til denne klimaskat. Effekterne er dog ret små, da de er cirka et kvart point på fempunktsskalaen. Ser jeg på holdningerne til klimaskatten på flyrejser, finder jeg ingen effekt. Hypotese 3 om effekten af politisk tillid kan dermed delvis bekræftes, da jeg finder en lille, men signifikant effekt af politisk tillid på holdninger til klimaskatter, men kun for oksekød. Altså finder jeg, at effekterne differencierer på de to variable, hvor de ikke var forventningen, og ingen forskel, hvor de var forventningen.

Konklusion

Der er stor politisk fokus på en grøn omstilling af økonomien, og et af de vigtigste redskaber i den forbindelse er klimaskatter, da de kan gøre produkter, der udleder særligt mange drivhusgasser, mindre attraktive. I Danmark har det ofte været eksemplificeret med klimaskatter på oksekød og flyrejser, da det er forurenende produkter med grønnere alternativer, og fordi Klimarådet (2016; 2019) har foreslået klimaafgifter på netop disse produkter.

Resultaterne af denne artikel bygger videre på den aktuelle diskussion og viser, at især en klimaskat på flyrejser kunne være levedygtig, mens en klimaskat på oksekød ville få noget sværere ved at finde opbakning i offentligheden. Selvom politikerne ikke er bundet af befolkningens holdninger, så er resultaterne interessante, da politikere ofte er varsomme med at gennemføre politikker, som de tror eller ved, gennem spørgeskemaer, er upopulære (Sharp, 1999). Resultaterne viser også, at der er markant forskellige holdningsmønstre i, hvem der bakker op om de to klimaskatter. For klimaskatten på oksekød finder jeg, at der er en klar alderseffekt, hvor yngre grupper bakker mere op. Det er ikke tilfældet for klimaskatten på flyrejser, hvor der kun er en effekt, når de yngste og ældste sammenlignes. Jeg finder også, at socioøkonomisk status har betydning. Her er det især indkomst og i mindre grad uddannelse, der betyder noget. Det er således lavindkomstgrupperne, der er mere imod klimaskatterne, mens dem med

højere indkomster har større tendens til at være for. Sidst finder jeg en lille effekt af politisk tillid, men kun når det kommer til klimaskatten på oksekød. Samlet set viser resultaterne, at klimaskatter ikke er noget, danskerne er entydigt for eller imod. Både den overordnede opbakning og variationen i, hvilke grupper der bakker mere eller mindre op, varierer markant med typen af skat eller afgift.

Fremtidige studier kunne således dykke ned i, hvorfor der er denne variation mellem forskellige typer grønne skatter. Forskningen kunne også se på forbrugssiden i dette, for ligesom artikler om velfærdsholdninger tit overser skattesiden, så mangler forbrugssiden i det her (fx Denstadli og Veisten, 2020). Således kunne det være interessant at vide, hvad danskerne mener, de ekstra opkrævede penge skal bruges til. Skal de indgå i det generelle skatteprovenu eller måske reserveres til særlige grønne projekter?

Sidst er der spørgsmålet om, i hvilken grad resultaterne kan generaliseres. I min optik er der to dimensioner at overveje omkring dette. Den første dimension er tid. Resultaterne er indsamlet i sommeren og det tidlige efterår 2019, dvs. før Covid-19 nåede Europa og midlertidigt påvirkede både livet og økonomierne. I forhold til denne artikel er det særligt vigtigt, at flytrafikken til og fra Danmark under Covid-19 faldt med op imod 90 pct. (North Media Bureau, 2021), og forventningen er, at flytrafikken nok ikke når op på sit normale niveau inden for de næste par år (Business Insider, 2020). I forhold til resultaterne kunne det betyde, at folk ser flybranchen i et andet lys og måske derfor er mindre villige til at gennemføre en klimaskat, der skader branchens chance for at genvinde det tabte.

Den anden dimension er kontekst. Spørgsmålet er, hvorvidt disse danske resultater kan bruges til noget i en bredere europæisk kontekst. Desværre deltog Danmark ikke i European Social Survey i 2016, så der mangler gode komparative data på klimaholdninger. Danske undersøgelser viser dog, at befolkningen i stigende grad tror på, at klimaforandringerne er menneskeskabte, og er villige til at støtte løsninger (Concito, 2020). 2019-valget er også blevet beskrevet som et klimavalg, hvor netop det emne for første gang toppede dagsordenen (Hansen og Stubager, 2021).

Samlet set danner det et billede af, at dette er blevet indsamlet i en kontekst, som var rimelig positiv over for klimaskatter. På tværs af de to dimensioner skal man derfor være varsom med at tage de overordnede resultater til andre kontekster. Derimod kan man godt anvende de generelle mønstre i holdninger på andre tidspunkter eller i andre kontekster.

Supplerende materiale

Supplerende materiale findes [her](#).

Litteraturliste

- Adaman, Fikret, Nihan Karali, Gökhan Kumbaroğlu, İlhan Or, Begüm Özkaynak og Ünal Zenginobuz (2011). What determines urban households' willingness to pay for CO₂ emission reductions in Turkey: A contingent valuation survey. *Energy Policy* 39 (2): 689-698.
- Akter, Sonia og Jeff Bennett (2011). Household perceptions of climate change and preferences for mitigation action: The case of the carbon pollution reduction scheme in Australia. *Climatic Change* 109 (3): 417-436.
- Andersen, Johannes og Kasper Møller Hansen (2021). Klimavalget, pp. 205-231 i Kasper Møller Hansen og Rune Stubager (red.), *Klimavalget*. København: DJØF.
- Armington, Klaus og Reto Bürgisser (2021). Trade-offs between redistribution and environmental protection: The role of information, ideology, and self-interest. *Journal of European Public Policy* 28 (4): 489-509.
- Biltoft-Jensen, Anja, Karsten Kørup, Tue Christensen, Katja Eriksen, Karin Hess Ygil og Sisse Fagt (2016). *Køds rolle i kosten*. Danmarks Tekniske Universitet: DTU Fødevarerinstitutionen.
- Business Insider (2020). The world's airlines say they won't recover until 2024, reflecting a new wave of pessimism as the pandemic rages on. [businessinsider.com/airlines-coronavirus-recovery-2024-delays-2020-7?r=US&IR=T](https://www.businessinsider.com/airlines-coronavirus-recovery-2024-delays-2020-7?r=US&IR=T) (17. november, 2021).
- CEVEA (2020). Danskerne er delte, når det gælder prioriteringen af klima og velfærd. cevea.dk/analyse/danskerne-er-delte-naar-det-gaelder-prioriteringen-af-klima-og-velfaerd/ (17. november, 2021).
- Chernick, Howard og Andrew Reschovsky (2000). Yes! consumption taxes are regressive. *Challenge* 43 (5): 60-91.
- Concito (2020). Klimabarometeret 2020. concito.dk/sites/concito.dk/files/media/document/Klimabarometeret%202020_f%C3%A6rdigrapport.pdf (17. november, 2021).
- Danmarks Radio (2019). Måling: Flertal af danskere klar til at betale 100 kroner i klimaafgift på flybilletten. dr.dk/nyheder/politik/maaling-flertal-af-danskere-klar-til-betale-100-kroner-i-klimaafgift-paa (17. november, 2021).
- Danmarks Statistik (2016). FU51: Husstandenes årlige forbrug efter forbrugsart, husstandsgrupper og prisniveau. statbank.dk/statbank5a/SelectVarVal/Define.asp?Maintable=FU51&PLanguage=0 (17. november, 2021).
- Denstadli, Jon Martin og Knut Veisten (2020). The flight is valuable regardless of the carbon tax scheme: A case study of Norwegian leisure air travelers. *Tourism Management* 81 104150.
- Douenne, Thomas og Adriane Fabre (2020). French attitudes on climate change, carbon taxation and other climate policies. *Ecological Economics* 169 106496.

- Drews, Stefan og Jeroen van den Bergh (2016). What explains public support for climate policies? A review of empirical and experimental studies. *Climate Policy* 16 (7): 855-876.
- DTU fødevarerinstitutionen (2018). Gennemsnitsdanskere spiser 52 kilo kød om året. food.dtu.dk/nyheder/2018/12/gennemsnitsdanskere-spiser-52-kilo-koed-om-aaret?id=1481037a-8136-4db4-9d79-6767e6dc1592 (17. november, 2021)
- European Union (2021). Paris agreement. ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_en (17. november, 2021).
- Fairbrother, Malcom, Ingemar Sevä og Joakim Kulin (2019). Political trust and the relationship between climate change beliefs and support for fossil fuel taxes: Evidence from a survey of 23 European countries. *Global Environmental Change* 59 102003.
- Frederiksen, Morten (2019). *Usikker modernitet: Danskernes værdier 1981-2017*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Gomila, Robin (2020). Logistic or linear? Estimating causal effects of treatments on binary outcomes using regression analysis. *Journal of Experimental Psychology: General* 150 (4): 700–709.
- Gössling, Stefan og Andreas Humpe (2020). The global scale, distribution and growth of aviation: Implications for climate change. *Global Environmental Change* 65 102194.
- Hansen, Kasper Møller og Rune Stubager (2021). *Klimavalget*. København: DJØF.
- Inglehart, Ronald (1971). The silent revolution in Europe: Intergenerational change in post-industrial societies. *The American Political Science Review* 65 (4): 991-1017.
- Inglehart, Ronald (1997). *Modernization and postmodernization cultural, economic, and political change in 43 societies*. Princeton: Princeton University Press.
- Inglehart, Ronald og Pippa Norris (2016). *Trump, Brexit, and the rise of populism: Economic have-nots and cultural backlash*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jagers, Sverker, Åsa Löfgren og Johannes Stripple (2010). Attitudes to personal carbon allowances: Political trust, fairness and ideology. *Climate Policy* 10 (4): 410-431.
- Kantenbacher, Joseph, Paul Hanna, Scott Cohen, Graham Miller og Caroline Scarles (2018). Public attitudes about climate policy options for aviation. *Environmental Science & Policy* 81: 46-53.
- Klima-, Energi og Forsyningsministeriet (2021). Bred aftale om ambitiøs og bindende klimalov. regeringen.dk/nyheder/2019/bred-aftale-om-ambitioes-og-bindende-klimalov/ (17. november, 2021).
- Klimarådet (2016). Afgifter der forandrer – forslag til klimavenlige afgiftsoplæggninger. klimaraadet.dk/da/rapporter/afgifter-der-forandrer (17. november, 2021).
- Klimarådet (2019). Regulering af flysektoren – vurderingsnotat om mulighederne for at nedbringe luftfartens drivhusgasudledninger. klimaraadet.dk/da/analyser/regulering-af-flysektoren (17. november, 2021).

- Klimarådet (2020). Kendte veje og nye spor til 70 procents reduktion – retning og tiltag for de næste ti års klimaindsats i Danmark. klimaraadet.dk/da/rapporter/kendte-veje-og-nye-spor-til-70-procents-reduktion (17. november, 2021).
- Kulin, Joakim og Ingemar Sevä (2020). Who do you trust? How trust in partial and impartial government institutions influences climate policy attitudes. *Climate Policy* 21 (1): 1-14.
- Kyselá, Eva, Milan Ščasný og Iva Zvěřinová (2019). Attitudes toward climate change mitigation policies: A review of measures and a construct of policy attitudes. *Climate Policy* 19 (7): 878-892.
- North Media Bureau (2021). Københavns lufthavn forventer fald på 85-95 procent i flytrafik. ugeavisen.dk/amager/artikel/k%C3%B8benhavns-lufthavn-forventer-fald-p%C3%A5-85-95-procent-i-flytrafik (17. november, 2021).
- Otto, Adeline og Demitri Gugushvili (2020). Eco-social divides in Europe: Public attitudes towards welfare and climate change policies. *Sustainability* 12 (1): 404-422.
- Sharp, Elaine (1999). *The sometime connection: Public opinion and social policy*. New York: SUNY Press.
- SKAT (2021). Grøn check – en historisk oversigt. skm.dk/skattetal/satser/skattehistorik/groen-check-en-historisk-oversigt/ (17. november, 2021).
- Stubager, Rune (2021). Klima og pension flyttede vælgere over midten: holdninger til politiske emner og partiskift, pp. 69-103 i Kasper Møller Hansen og Rune Stubager (red.), *Klimavalget*. København: DJØF.
- TV2 (2021). Sådan kan CO2-afgifter påvirke prisen på hverdagsvarer. nyheder.tv2.dk/samfund/2021-02-26-saadan-kan-co2-afgifter-paavirke-prisen-paa-hverdagsvarer (17. november, 2021).
- Umit, Resul og Lena Maria Schaffer (2020). Attitudes towards carbon taxes across Europe: The role of perceived uncertainty and self-interest. *Energy Policy* 140 111385.

Abstracts

Mette Marie Stæhr Harder

North Atlantic mandates in the Danish Parliament, the Folketing

Although the history and the future of the Danish Realm are currently questions of great political concern, and the Danish Folketing is an important arena for political life in the Realm, we know little about the North Atlantic mandates in the Danish Folketing. Most notably, we have no knowledge about the difference between the mandates from the Faroe Islands and Greenland: Do they participate in similar ways? Although North Atlantic MPs have acted quite similarly in relation to Danish government formation and have generally been most concerned with parliamentary affairs of specific interest to their homeland, there are important differences. Most notably, Greenlandic members have engaged almost twice as much in most parliamentary activities and they take much less leave.

Keywords: The Folketing, The Faroe Islands, Greenland, legislative affairs.

Kristina Jessen Hansen

Emotions in politics: a new approach to understanding political behavior

Emotions are often seen as problematic in a democratic society where rationality should apparently rule. However, emotions are inevitable in politics, because politics is about people, and all human decision making is based on emotions. This article gives an introduction to research in emotions in politics, which is progressing rapidly. The article discusses what emotions are and gives an overview of the functions of specific emotions, e.g., anger, compassion and fear, as well as their consequences for political behavior. Finally, the article highlights six widespread misunderstandings and lists six principles for understanding the link between emotions and politics.

Keywords: emotions, political psychology, opinion formation, political behavior

Alexander Niels-Jacob Hviid

The Arctic window: a view to Greenland's foreign policy.

In both the Home Rule Act as well as the Self-Government Act, it was made clear that Greenland had and has a certain legal leeway to conduct its own foreign policy. However, the exact extent of this leeway has always been unclear. This legal ambiguity played out in practice in the case of the "Arctic Window" from 1999. Then as now, Copenhagen and Nuuk had divergent interpretations of Greenland's leeway to conduct its own foreign policy – this divergence was not communicated openly but rather swept under the rug. The fundamental legal ambiguity has been perpetuated in the Self-Government Act in force today. The dynamics explored in this article thus continue to hamper Danish-Greenlandic relations. This becomes increasingly problematic as the geopolitical competition in the Arctic draws in growing numbers of international actors, which the Danish Kingdom must be able to handle.

Keywords: Danish Kingdom, Greenland, foreign policy, Arctic, European Union

Lene Tolstrup Christensen

Market-based governance within the walls of the state: the state guarantee model as a market-based governance mode in Danish transport infrastructure

The article contributes to the Danish literature on public governance by presenting, analyzing and conceptualizing a widespread yet overlooked governance mode that will become even more influential in the future infrastructure policy. The article explores: How has the *state guarantee model* (SGM) developed into a market-based governance mode in the Danish infrastructure governance in the transport area, which is dominated by a hierarchal governance paradigm? The article is based on a qualitative case study of all infrastructure projects with SGM using the concept of governance paradigms adapted to the area of infrastructure. The article shows that SGM is invented to realize mega-projects outside the bureaucratic governance mode. The development from governance model to governance mode takes place as new public companies emerge and contribute with expertise and funding to the existing infrastructure network based on a bureaucratic governance mode. Over time, the model is further developed for public transport and medium-sized infrastructure projects in hybrid models that lead to changes in the norms for user charges in the hierarchal

governance paradigm. Over time, the SGM reduces political control over existing and new SGM projects.

Keywords: market-based governance, transport infrastructure, state guarantee model, Denmark

Troels Fage Hedegaard

Danes' attitudes towards climate taxes on air travel and beef

Climate taxes are among the most important political tools in the green transition. In Denmark, debates about this often focus on air travel and beef. The study is based on a survey collected after the 2019 national election and shows that there is great support for a climate tax on air travel but not on beef. Moreover, the study shows that support varies across age groups, income, education, and political trust. The effect of these explanations varies between climate taxes on air travel and beef.

Keywords: green transition, global warming, climate taxes, air travel, beef

Om forfatterne

Lene Tolstrup Christensen, ph.d., gæsteforsker på Institut for Organisation på Copenhagen Business School. Hendes forskning fokuserer på offentlig styring, hybride organisationer og statslige selskaber i offentlige services og infrastruktur. Har modtaget IRSPM best paper award for nye forskere og har udgivet sin forskning i blandt andet *Public Money and Management*, *Journal of Economic Policy Reform*. E-mail: ltc.ioa@cbs.dk

Kristina Jessen Hansen, cand.scient.pol. og ph.d. fra Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, adjunkt, Institut for Politik og Samfund, Aalborg Universitet. Forsker og underviser i politisk psykologi. Særlige forskningsinteresser er følelses betydning for politisk adfærd og holdningsdannelse herunder holdninger til økonomisk omfordeling og militære konflikter. E-mail: kjh@dps.aau.dk

Mette Marie Støhr Harder, ph.d., lektor, Institut for Statskundskab, Karlstad Universitet og Carlsberg postdocstipendiat ved Institut for Statskundskab, Stockholm Universitet. Forsker i Folketinget, parlamentarisk repræsentation, det dansk-grønlandske politiske forhold, ligestilling og køn. Har publiceret i blandt andet *Representation*, *Scandinavian Studies* og *Parliamentary Affairs*. E-mail: mmharder@statsvet.su.se

Troels Fage Hedegaard, lektor, Institut for Politik og Samfund, Aalborg Universitet. Har skrevet om opbakningen til de nordiske velfærdsstater, indvandring og klimapolitikker. Senest relevante publikation i den forbindelse er ”Attitudes to Climate Migrants: Results from a Conjoint Survey Experiment in Denmark” udgivet i *Scandinavian Political Studies* (2021). E-mail: troelsfh@dps.aau.dk

Alexander Niels-Jacob Hviid, cand.mag. i samfundsfag fra KU, cand.soc. i international sikkerhed og folkeret fra SDU. Siden 2016 underviser hos organisationen DIS – Study Abroad i fagene Humanitarian Law and Armed Conflict, Arctic Geopolitics og Cyberwarfare. Siden 2020 ekstern lektor hos Center for War Studies på SDU. E-mail: alexander.hviid@dis.dk

Mike Savage, *The Return of Inequality: Social Change and the Weight of the Past*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2021.

I de senere år har man ikke skullet kigge længe på hylden med nylige samfundsfaglige publikationer for at finde titler, der fokuserer på ulighed og social polarisering. Alligevel er der noget ved *The Return of Inequality*, der føles anderledes. Måske er det tyngden fra forfatterens renommé, der gør det. Mike Savage, professor i Sociologi ved London School of Economics og tidligere leder af LSE's International Inequalities Institute, er en international sværvægter, når det kommer til studiet af sociale klasser med flere vigtige publikationer bag sig. Eller måske er det bogens forfriskende forsøg på at sætte rammen om en ny agenda indenfor ulighedsforskning, der samler samfundsvidenskaberne under samme tag, overskrider disciplinære grænser og sætter historiens vægt i centrum.

”Inequality matters, because it carries the weight of history with it” (s. 21). Så simpelt opsummerer Savage selv sit hovedargument. Bogen kan, som jeg vil komme ind på senere, dog mere end dette. Alligevel må værket ses som et velkomment opgør med accelerationistiske opfattelser af tid og udvikling, der lidt forsimplet sagt behandler fremtid og nutid uafhængigt af fortid. For uligheden, skriver Savage, er bundet op på historiske magtdynamikker, der projekteres ind i vores aktuelle hverdag. Den stigende ulighed genoplever med andre ord flere af de historiske formationer, som vi i generationer har forsøgt at undslippe. Dette lyder måske abstrakt, og det er det også. Men selvom dette til tider kan være udfordrende for læseren, så er der utrolig meget at hente om organiseringen af vores samtid i bogen – også mere end jeg kan fremstille fyldestgørende her.

Argumentet udfoldes gennem et imponerende konceptuelt og teoretisk arbejde i bogens første del. Her er den primære pointe, at ulighed bør studeres i *både* tid og rum; noget, som Savage mener, ulighedsforskningen generelt har været for dårlig til. Han fremhæver blandt andet den franske stjerneøkonom Thomas Piketty, der med et langt og kvantitativt sigte har bidraget til at kortlægge uligheden i store dele af (den vestlige) verden gennem funktionelle historiske og visuelle narrativer, der er relativt lette at begribe. Sådanne strengt temporale studier af ulighed er dog ikke uden problemer, da de fx ikke fortæller meget om subjektive perceptioner af selvsamme ulighed. Undersøgelser viser, at individers egen opfattelse af egen placering i økonomernes indkomstdistributioner ikke nødvendigvis stemmer overens med det faktiske billede. Derfor vender Savage sig mod sin egen disciplin: sociologien. Her trækker han på ingen ringere end Pierre Bourdieu, der med sit kapitalbegreb og sin feltanalyse viser, hvordan ulighed ikke blot kan konceptualiseres på en enkelt lineær skala, men

at den er multidimensionel og vedrører økonomi, kultur osv. På den måde overkommer sociologien nogle af de problemer, som Piketty og økonomerne ofte render ind i ved at tage det spatiale mere seriøst. Til gengæld kommer Bourdieu og sociologien også til kort på en række områder. For eksempel kompliceres det lange historiske perspektiv, da feltanalysen ofte er et statisk billede af en bestemt tid. Det udelukker selvfølgelig ikke, at man laver flere analyser over en længere periode, men som Savage selv kommer ind på, så kan feltet udvikle sig således, at det bliver svært at lave en længere historisk sammenligning. Det er fx tilfældet, hvis afstanden mellem rig og fattig bliver så stor, at det ikke længere giver mening at analysere dem som en del af samme felt, hvilket Savage blandt andet argumenterer for er ved at ske. Tilbage står vi med to discipliner, der begge har store traditioner for at studere ulighed, men som også begge går til disse studier fra forskellige vinkler og med forskellige styrker og svagheder.

Savage præsenterer derfor en tiltalende løsning, der bygger på Karl Marx' opfattelse af kapital og akkumulation. Mere specifikt fokuserer han på akkumulation af formue. For denne kapital repræsenterer "the hold of the old over the young, the dead over the living, and the power of existing asset holders compared to those who rely on selling their labor power today" (s. 75). Dermed søger Savage på inspirerende vis at overkomme udfordringerne ved at kombinere spatiale og temporale dele af uligheden ved at anerkende, hvordan ulighed, på tværs af forskellige dimensioner og former, grundlæggende er defineret af historiens vægt. Hvad end vi prøver at forstå fx racemæssige, kønsmæssige eller økonomiske uligheder, viser Savage, at vi er nødt til at anerkende "the balance of present-day actions against the weight of past forces" (p. 76). Dette er en vigtig indsigt i en verden, hvor kapital/indkomst-forholdet er stigende, således at kapital bliver stadig mere dominerende. For med denne udvikling genrejses flere af de historiske formationer, som tidligere generationer har kæmpet for at slippe af med: elitisme, diskrimination og nedarvede, aristokratiske privilegier.

I bogens anden del bevæger Savage sig væk fra det strengt teoretiske arbejde og søger i stedet at vise, hvordan historiens vægt tynger vores samtid på flere forskellige måder. Disse tæller en kritik af de udbredte rangeringer af lande ved brug af ulighedsindikatorer (kapitel 4), en fortolkning af forskellige oplevelser af ulighed i forskellige dele af verden som eksempler på genkomsten af empiriske blokke (kapitel 5), den vedholdende betydning af kategoriske uligheder forbundet med race, køn og klasse (kapitel 6), hvordan "visceral" ulighed, der er funderet i følelser og perceptioner, vinder frem (kapitel 7), hvordan (stor)byer fungerer som arnested for ulighed (kapitel 8), og endelig hvilken rolle information og teknologi spiller i mobiliseringen af historiens vægt (kapitel 9). Dette er utroligt store emner, og Savage når også blot at kradse kort i overfladen. Det

er ingen tvivl om, at de enkelte kapitlers analyser kunne fylde hele bøger, hvis Savage virkelig foldede dem helt ud. De mangeartede emner gør, at det til tider kan være noget svært for læseren at bevare den røde tråd og overskue, hvordan det hele hænger sammen. Men det er måske netop på den måde, at det lykkes Savage at præsentere de vidtrækkende konsekvenser, hans argument om historiens vægt har. For efter at have læst sig igennem disse analyser af meget forskellige facetter af vores samtid, står det klart, at historien på mange måder har en altomsluttende magt, der er svær at begrænse til blot en lille del af måden, vores liv er organiseret på. I stedet presser Savage læseren til at tænke over det modsatte: Hvilke dele af vores samtid er *ikke* underlagt tyngden af historiens vægt?

Ved at skabe en syntese mellem de indsigter, han identificerer hos henholdsvis sociologerne og økonomerne, har Savage således skrevet en vigtig bog med et meget grundigt bearbejdet, og ikke mindst tankevækkende, argument om historiens betydning for den verden, vi lever i. Her rammer vi dog noget af det, som bogen *også* kan. Under bogens mange kapitler, og til tider noget snørklede og komplicerede opbygning, ligger der nemlig en bredere agenda, der har til formål at vise, hvordan vi kan bringe ulighedsforskningen fremad, hvis disciplinære grænser nedbrydes i stedet for at opbygges. Her er der bestemt også en rolle at spille for politologerne, selvom Savage primært selv fokuserer på sociologerne og økonomerne. For diskussionerne omkring tidligere udgivelser som Pikettys *Kapitalen i det 21. århundrede* eller Richard Wilkinson og Kate Picketts *The Spirit Level* har vist, at forskning i netop ulighed har en ret enestående tendens til at samle samfundsvidenskaberne som helhed. Ifølge Savage er det en af grundene til, at ulighed har været så gennemgribende et emne de senere år. Dermed markerer den forskning, der allerede nu foreligger om ulighed, en "profound reordering of social scientific expertise and a new urgency about how the social sciences can be publically and politically engaged" (s. 11-12). *The Return of Inequality* gør det dog klart, at vi kan komme endnu længere. Eller rettere sagt, faktisk gør den det klart, at vi er *nødt* til det, hvis vi skal kunne takle de udfordringer, som historiens vægt og tyngde medfører. For Savage understreger med sin bog, at selvom simple politiske interventioner fra vores folkevalgte repræsentanter er en del af løsningen, så er det langt fra nok. "A deeper and more comprehensive political agenda is needed" (s. 309).

Kasper Arabi

Ph.d.-studerende

Department of Politics and International Studies

University of Warwick