

Politiske beslutningsprocesser

Peter Munk Christiansen og Anne Mette Kjær
Strukturer og aktører i analyser af politiske beslutninger

Helle Ørsted Nielsen og Anders Branth Pedersen
Landmænd er da økonomisk rationelle – eller?
Danske landmænds respons på pesticidafgifter

Anne Mette Kjær
Paradigmeskiftet i dansk udviklingspolitik

Peter Nedergaard, Maja Friis og Mads Dagnis Jensen
Beslutningsprocesser under EU-formandskaber

Erik Albæk og Christoffer Green-Pedersen
Nyhedsmediernes rolle i de politiske beslutningsprocesser

Peter Munk Christiansen og Michael Baggesen Klitgaard
Imperiet slår igen: Handlemuligheder og reformbeslutninger

Redaktion:

Eksterne redaktører: Peter Munk Christiansen og Anne Mette Kjær

Intern redaktør: Anne Binderkrantz

Anne Binderkrantz, Vincent Keating, Anne Mette Kjeldsen, Anne Mette Kjær,

Lasse Laustsen, Lasse Lindekilde, Niels Opstrup, Thomas Pallesen, Jakob

Tolstrup (anmeldelser) og Sune Welling Voigt

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 18. maj 2020

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

- 83 *Peter Munk Christiansen og Anne Mette Kjær*
Strukturer og aktører i analyser af politiske beslutninger
- 104 *Helle Ørsted Nielsen og Anders Branth Pedersen*
Landmænd er da økonomisk rationelle – eller?
Danske landmænds respons på pesticidafgifter
- 125 *Anne Mette Kjær*
Paradigmeskiftet i dansk udviklingspolitik
- 147 *Peter Nedergaard, Maja Friis og Mads Dagnis Jensen*
Beslutningsprocesser under EU-formandskaber
- 170 *Erik Albæk og Christoffer Green-Pedersen*
Nyhedsmediernes rolle i de politiske beslutningsprocesser
- 186 *Peter Munk Christiansen og Michael Baggesen Klitgaard*
Imperiet slår igen: handlemuligheder og reformbeslutninger
- 204 Abstracts
- 208 Om forfatterne

Peter Munk Christiansen og Anne Mette Kjær Strukturer og aktører i analyser af politiske beslutninger¹

Denne artikel identificerer nogle væsentligste udviklinger i den politologiske litteratur om politiske beslutninger i det ny årtusind. Ved at bruge den traditionelle skelen mellem struktur- og aktørforklaringer finder vi, at dansk politologi har arbejdet meget med at forklare både stabilitet og forandring i offentlig politik og politiske beslutninger. Det har bidraget til en bedre kombination af aktør- og strukturforklaringer, selvom litteraturen langt fra er i mål. Der er flere forhold vedrørende tilblivelsen af politiske beslutninger, som vi ved for lidt om. For eksempel mangler vi viden om, hvad der sker i den tidlige beslutningsfase, som gennem de senere år forekommer mere og mere lukket. Hertil kommer begrænset viden om den rolle, embedsværket spiller i forberedelsen af de politiske beslutninger. Endelig er der mangel på kvalitative casestudier af nyere politiske beslutninger og dermed på komparative analyser af disse. Artiklen efterlyser forskning med dette for øje.

Nøgleord: politiske beslutninger, dansk politologi, policykontinuitet, policyforandring, dagsordensfastsættelse

”Den politologiske forskning i beslutningsprocesser i Danmark er temmelig forsømt”. Sådan indledte Søren Winter (1991: 357) sin introduktionsartikel til et temanummer af *Politica* om politiske beslutningsprocesser for snart tre årtier siden. Siden har det ikke været forsøgt at sammenfatte hovedtrækkene i litteraturen om politiske beslutningsprocesser med Danmark som case (se dog Green-Pedersen, Jensen og Nannestad, 2018). Motivationen for denne artikel, og for nærværende temanummer, er dette manglende overblik.

Søren Winters fokus var studiet af beslutningsprocesser forstået som analyse af enkelte beslutninger eller beslutningsforløb. Til analysen heraf kunne man betjene sig af rationel teori, inkrementalismeteori, konflikt- og forhandlingsmodeller, skraldespandsmodeller og public choice teori (Winter, 1991). Vi breder perspektivet lidt ud, idet vi også medtager studier af politiske beslutninger i lidt bredere forstand, eksempelvis ved at inddrage studier af mange politiske beslutninger såsom output af budgetbeslutninger i mange enheder. Dermed følger vi også trenden i den internationale litteratur på området, som i ganske høj grad er gået væk fra at anvende de gamle beslutningsprocesmodeller og ofte fokuserer på analyser af mere end en enkelt beslutning.

De internationale og nationale forskningsbidrag er mange, og det er ikke muligt at yde de forskellige retninger og modeller retfærdighed i en enkelt artikel. Ud over nye teoretiske tilgange er der udviklet nye metoder, således at studiet af politiske beslutninger dækker over enkeltstudier af politiske beslutninger, kvantitative studier af et stort antal politikændringer og poststrukturalistiske tilgange om policydiskurser, retorik og politiske narrativer.

Det er altså ikke ligetil at præsentere hovedtrækkene inden for den politologiske forskning i politiske beslutninger. I denne artikel skitserer vi primært den internationale forskning, som er blevet anvendt – og ofte videreudviklet – af danske politologer. Hovedformålet er at identificere væsentlige ændringer i at beskrive og forklare politikbeslutninger i litteraturen siden begyndelsen af 1990'erne.

Der skelnes ofte mellem idéer, interesser og institutioners rolle i forklaringer af politiske beslutninger (Green-Pedersen, Jensen og Nannestad, 2018). Bag denne skelnen ligger en underliggende struktur-aktørproblemstilling. Struktur- og institutionsorienterede teorier har traditionelt overvejende fokus på kontinuitet og dermed institutionelle begrænsninger af adfærd. I et aktørperspektiv er understregningen af idéer og af enkeltinteressenters strategiske adfærd med henblik på politiske beslutninger bedre i stand til at forklare forandring. Skismaet mellem struktur, og aktørforklaringer er fortsat en gennemgående linje i teorier om politiske beslutninger. Vi bruger derfor denne traditionelle skelnen mellem struktur og aktør som organiserende for den følgende redegørelse for hovedtendensen i litteraturen. Vi har søgt systematisk i tidsskriftdatabaser på udvalgte emneord. Derudover har vi søgt på alle danske sagsområder. Vi har også kommunikeret personligt med danske politologiske forskere, der har beskæftiget sig med politiske beslutninger for at opnå et så tilfredsstillende overblik som muligt.

Strukturer, stiafhængighed og policykontinuitet

Vi starter med en række teoritraditioner, som især har haft fokus på politiske og andre samfundsmæssige strukturer, og som derfor i mange tilfælde påviser, hvor svært det er at træffe beslutninger med vidtrækkende forandringer til følge.

Inkrementalisme, konflikt og forhandling

Inkrementalismen udspringer af en kritik af den synoptisk rationelle beslutningsmodel, som sikrer rationelle beslutninger gennem en konsekvent vurdering af alle handlingsalternativer, som filtreres gennem en entydig beslutningsfunktion. Mennesket har en begrænset kognitiv kapacitet og må ofte handle under usikkerhed. Derfor kan man ikke træffe synoptisk rationelle beslutnin-

ger, og derfor indebærer politiske beslutninger ofte kun en marginal ændring af de eksisterende forhold. Inkrementalismens fødselsattest er Charles Lindbloms lille artikel ”The Science of Muddling Through” (1959), som også understreger den begrænsede kollektive rationalitet. Derfor er tingenes nuværende tilstand tit den bedste målestok for nye beslutninger. Inkrementalismen fik for alvor udbredelse med Aaron Wildavskys *The Politics of the Budgetary Process* (1964), som udkom i utallige udgaver.

Inkrementalismen er en velafprøvet model såvel teoretisk som i konfrontation med empirien. Inkrementalisme er også en attraktiv model for mange beslutningstagere. Inkrementelle ændringer kan gøres om, hvis de viser sig uhenigtsmæssige, og de producerer et forudsigeligt resultat i en ellers kompleks og foranderlig verden. Endelig er inkrementalismen konfliktreducerende. Ved at tage udgangspunkt i det bestående antastes stærke interesser med interesse i status quo kun i beskedent omfang. Inkrementelle beslutninger sikrer derfor både forudsigelighed og et begrænset konfliktniveau (Mortensen og Serritzlew, 2012). Måske netop af disse årsager finder man studier med klare anbefalinger af en inkrementalistisk tilgang til reformer. Et eksempel er Christensen og Mortensens (2018) studie af Skats mislykkede reorganisering, hvor de påpeger, at en inkrementalistisk reformproces baseret på erfaring og analyse havde været at foretrække.

Inkrementalismen har altså fortsat såvel teoretisk som empirisk gyldighed (fx Allison og Saint-Martin, 2018). Lærebøger om offentlig budgettering indeholder fortsat et solidt afsnit om inkrementalisme (fx Pallesen, 2019), og studier af offentlige organisationers budgetadfærd er fortsat optaget af mulige inkrementelle mønstre. De finder dog i flere tilfælde, at aggregerede enheders faktiske budgetadfærd kun for et overfladisk blik er inkrementalistisk. Budgetafvigelserne er ikke normalfordelte, men har en bredere bund og en smallere top. En fortolkning er, at der i en del tilfælde er tale om mere markante budgetændringer, end man ville forvente ud fra en inkrementalistisk betragtning (Mortensen, 2005; Baumgartner et al., 2009; Jensen, Mortensen og Serritzlew, 2018).

Konflikt- og forhandlingsteoriene opererer ofte fra et strukturperspektiv, fordi de har blik for, at mange politiske beslutninger er et resultat af konflikter, som er erkendte af aktørerne, og som foregår inden for faste rammer, eksempelvis i en korporativ struktur, hvor interesseorganisationer indgår i et institutionaliseret samspil med embedsmænd. Et klassisk eksempel er arbejdsmarkedspolitikken, hvor funktionelt modstridende interesser bliver enige om beslutninger med relevans for arbejdsmarkedet.

Fødselsattesten for disse modeller er Richard Cyert og James Marchs *A Behavioural Theory of the Firm* (1963), som bygger videre på inkrementalismens

antagelse om begrænset rationalitet: Deres model er dog intraorganisatorisk, men er udbygget til interorganisatoriske relationer. Samtidig giver antagelsen om konflikt og om forskelle i magt og ressourcer rig mulighed for empirisk konfrontation. Der er mange eksempler på analyser af politiske beslutninger i et sådant perspektiv (fx Magtudredningens Christiansen, Nørgaard og Sidenius (2004) om interesseorganisationernes indflydelse på ni reformer og Klitgaard og Nørgaard (2014) om især fagbevægelsens rolle i forbindelse med arbejdsmarkedsreformer).

Korporatisme er et godt eksempel på en institution, som tæmmer ellers svært løselige fordelingskonflikter. Mange studier viser, hvordan forskellige aktører holder hinanden i skak, hvormed deres indbyrdes institutionaliserede forhold hovedsagelig bidrager til stabilitet. Nørgaard (1999) viser således, hvordan en korporativ struktur i mange år lå bag det stabile partsstyre i arbejdsmarkedspolitikens administration. Selv om korporatismen er svækket gennem de senere år, er den langt fra kun et fortidigt fænomen (jf. Binderkrantz og Christiansen, 2015; Christiansen, 2020).

Ikke desto mindre har en række studier vist, hvordan større reformer er gennemført i direkte konfrontation med ressourcestærke aktører og på trods af stærke traditionelle korporative strukturer. Disse behandles nedenfor, fordi de klart illustrerer, hvordan stærke interesser og reformmodstand kan overvindes og derfor bedre kan analyseres i et aktør- end i et strukturperspektiv.

Policynetværk og den "nye" governance

Litteraturen om governance og policynetværk er nok af nyere dato, men den trækker også på elementer fra konflikt- og forhandlingsmodellerne og fra korporatismelitteraturen. Litteraturen voksede sig for alvor stor i løbet af 1990'erne (Rhodes, 1996; Mayntz, 1993; Scharpf, 1994). Den er først og fremmest en reaktion på de forandringer, mange forskere iagttog i kølvandet på globaliseringen og økonomiske og administrative reformer (Rosenau, 1995). Litteraturen tager udgangspunkt i, at ikke kun regeringer, men også samfundsmæssige aktører, andre offentlige organisationer og overstatslige organisationer i stigende grad har indflydelse på de politiske beslutninger og ikke mindst på politikimplementering (Rhodes, 1996; Rosenau, 1995).

Guy Peters (2000) identificerer således den "gamle" versus den "ny" governance som to skoler, hvor den første lægger vægt på centraliseret autoritet, mens den sidste argumenterer for, at autoriteten over offentlige politikker i lige så høj grad er at finde i forskellige typer interorganisatoriske netværk. I det engelske tilfælde taler man ligefrem om statens udhuling (*hollowing out*) (Rhodes, 1997). Politikfællesskaber (*policy communities*) består af et begrænset antal statslige og

samfundsmæssige aktører, hvis interaktioner skaber politiske beslutninger (Bevir and Richards, 2009; Rhodes, 2005: 426). Disse aktører "need to exchange resources (fx money, information, expertise) to achieve their objectives" (Rhodes, 1996: 658). Emnenetværk (issue networks) er løsere, har mange deltagere med svingende interaktion og er derfor ofte karakteriseret ved konflikt og ulige magtforhold (Torfing, 2004; Rhodes, 2005: 428).

Netværkslitteraturen argumenterer for, at forskellige typer netværk kan forklare, hvorfor nogle policyområder oplever stabilitet, mens andre oplever forandring (Green-Pedersen, Jensen og Nannestad, 2018: 28). Policynetværk kan være i stand til at blokere policyforandring, fordi de binder deltagerne sammen om at forsvare status quo (Fawcett og Daugbjerg, 2012), på samme måde som korporative strukturer skaber en forhandlet konsensus (Jensen og Sørensen, 2004). I dansk politologi har eksempelvis Olsen (1995) og senere Jakobsen (2019) brugt dette perspektiv til at forklare kontinuiteten i dansk udenrigs- og udviklingspolitik.

Flere emnenetværk gør antagelig politiske beslutninger mindre forudsigelige og skaber derfor mulighed for policyforandring (Jensen og Sørensen, 2004). Jakob Torfing (2004) viser i sit bidrag til den Magtudredningen, at det værdspolitiske skift fra passiv forsørgelse til aktivering kan forklares med udgangspunkt i diskurstheori og netværksanalyse. Han finder, at den traditionelle neokorporative forhandlingsmodel er "eksploderet og afløst af bredere definerede forhandlingsnetværk", som ikke kun har indflydelse i implementerings-, men også i beslutningsprocessen (Torfing, 2004: 61).

Den danske netværkslitteratur beskæftiger sig generelt mere med styringsstrategier i implementeringsfasen end med egentlige forklaringer af politiske beslutninger (Kickert og Koppenjan, 1999; Kjær, 2004). Daugbjerg og Halpin (2010) viser, hvordan konsultationer med netværk forklarer en stor del af forskellen mellem Danmarks succesfulde udvikling af økologisk landbrug og Australiens mangel på samme. Toke og Nielsen (2015) finder, at forskelle i typen af konsultation indenfor politikfællesskaber kan have betydning for forskelle i både formulering og implementering af dansk og engelsk energipolitik.

Governance- og netværkslitteraturen mangler dog fortsat bidrag, der mere systematisk beskæftiger sig med kontinuitet og forandring i politiske beslutninger. Som Rhodes formulerer det, "There is no synthesis of the findings of this diverse literature. Indeed, a synthesis may not be possible. The key question would be what type of network emerges in what conditions and with what policy outcomes?" (Rhodes, 2005: 435).

Institutionalisme

Fælles for de første generationer af den *institutions matter*-bølge, der slog igennem statskundskaben i 1980'erne, var vægten på strukturelle begrænsninger af adfærd, hvorimod de nyere bidrag i højere grad har fokus på reformer og forandring. Vi starter med rational choice-institutionalismen. Hvor rational choice-teorien med sine antagelser om fuldt rationelle aktører, der handler uden institutionelle begrænsninger, er relativt lidet bevendt i studiet af faktiske politiske beslutninger, tilbyder rational choice institutionalismen en mere realistisk teori (fx Hall og Taylor, 1996; Shepsle, 2008). Dens teoretiske udgangspunkt er nok rational choice teorien, men den har kraftige aftryk fra den tradition, der med og efter Simon (1947) lægger stor vægt på ufuldstændig information og mangetydighed som et grundvilkår for menneskelige beslutninger. Rational choice-institutionalismen lægger vægt på, at aktørerne højst kan være tilstræbt rationelle og egennyttemaksimerende. Hertil lægges sociologiens indsigt i de begrænsninger, som formelle og uformelle institutioner lægger på menneskers adfærd (Christiansen, 1997). En række nyere analyser betjener sig af en sådan rationel *institutionalisme light*-teori, eksempelvis Christiansen og Klitgaard (2008) om kommunalreformen fra 2004 og Klitgaard og Nørgaard (2014) om arbejdsmarkedsreformer.

Fra den rationelle institutionalisme er der ikke langt til den historiske institutionalisme. Den forudsætter også nyttemaksimerende, tilstræbt rationelle aktører, der handler under usikkerhed og institutionelle begrænsninger. Forskellen er, at den historiske institutionalisme endogeniserer aktørernes præferencer. Præferencer er derfor ikke uafhængige af de institutionelle vilkår, hvorunder beslutninger træffes. Blandt andet derfor opstår der ofte stiafhængighed, som indebærer ofte meget langvarig institutionel persistens. Nørgaards (1997) analyse af den danske arbejdsløshedsforsikring og arbejdsmiljøbeskyttelse tager eksplicit udgangspunkt i et sådant historisk institutionelt perspektiv. Arbejdsmarkedspolitikens korporative institutioner belyses i et institutionelt perspektiv.

Partier og partisystemer kan også ansues i et institutionelt perspektiv. En række analyser har beskæftiget sig med sammenhængen mellem partier og partisystemer på den ene side og politiske beslutninger på den anden. Det gælder eksempelvis Green-Pedersen og Krogstrups (2008) påvisning af, at forskelle i den partipolitiske centrum-højre-konkurrence har haft markante effekter for udviklingen af indvandrings- og integrationspolitik i Danmark og Sverige. En række studier har også vist, hvordan politisering af moralske spørgsmål afhænger af partistrukturen. Engeli, Green-Pedersen og Larsen (2013) har vist, hvordan fraværet af partier med religiøst tilhørsforhold i lande som Danmark og

Storbritannien gør det langt sværere at politisere spørgsmål som homoseksuelle ægteskaber, aktiv dødshjælp, abort og stamceller sammenlignet med lande som Holland og Spanien, hvor der findes store partier med et religiøst tilhørsforhold.

I atter et andet institutionelt perspektiv finder vi en litteratur om reformer af velfærdsstatens institutioner. Paul Pierson (1994; 1996) viste med sit begreb *policyfeedback*, hvor svært det kan være at reformere velfærdsinstitutioner, når de først er etableret. Nye velfærdstiltag skaber nye interesser, som kan forsvare dem og dermed sikre institutionel stabilitet (Pierson, 1994). Samtidig har Pierson og andre et skarpt blik for de muligheder, som reformivrige entreprenører kan følge. De behandles nedenfor i afsnittet om *policyskift og reformer*.

Udfordringen er således at forklare, hvornår politisk risikofyldte reformer er mulige (Vis og Kersbergen, 2007). I en dansk sammenhæng er det blevet vist, hvordan velfærdstiltag skaber bred opbakning (Jensen et al., 2016), og at nedskæringer kan være svære. Ligeledes har forskning vist, hvordan den danske velfærdsmodel har været i stand til at være både stabil og tilpasningsdygtig, således at de økonomiske udfordringer, globaliseringen har budt på, ikke har ført til et såkaldt *race to the bottom* (fx Swank, 2003; Hemerijck, 2013). Ikke desto mindre har mange af de beslutninger, der har konsekvenser for den danske velfærdsmodel, været politisk svære og stærkt kontroversielle. For at forstå, hvordan de kan lykkes, må vi ty til teorierne om dagsordener, mulighedsvinduer, ideer og aktørernes reformmuligheder.

Dagsordener, mulighedsvinduer, idéer og aktører

I dette hovedafsnit præsenterer vi en række teorier, som i højere grad end de ovennævnte er optaget af aktører og deres handlemuligheder og dermed også af at ændre dagsordener og beslutninger.

Dagsordener og mulighedsvinduer

Dagsordensteorierne har stærkere fokus på forandring og aktørers handlemuligheder. De beskæftiger sig primært med, hvorfor og hvornår et politisk emne kommer på den politiske dagsorden. Tidlige dagsordensteorier er blandt andre magt teorier som Dahl (1961) eller Bachrach og Baratz (1962), som fokuserer på, hvordan nogle aktører har magt til at sætte bestemte emner på dagsordenen eller holde visse emner væk fra den. I det hele taget handler dagsordensteorier om, hvornår, hvorfor og med hvilke konsekvenser et emne får politisk opmærksomhed. En sådan opmærksomhed kan opstå som følge af bevidst forarbejde fra interesseorganisationer, partier og andre aktører. Men den kan også opstå mere eller mindre tilfældigt.

Cohen, March og Olsen (1972) introducerede idéen om beslutninger som en skraldespandsmodel. De understreger i forlængelse af Cyert og March (1963), at organisationer, snarere end bestående af faste strukturer og klare præferencer, kan forstås som ”en løs samling af idéer” (1972: 1). Problemer og løsninger flyder rundt i en organisation og venter på en beslutningssituation, hvori de kan komme på dagsordenen. Det kan – hævder forfatterne – være mere eller mindre tilfældigt, hvilke idéer eller løsninger der ender i samme ”skraldespand” på et beslutningstidspunkt. Beslutninger er derfor sjældent produkter af rationel overvejelse af alternativer.

John Kingdon (2014, første udgave 1984) arbejder ud fra tilsvarende tanker. Han spørger, hvornår tiden er kommet til en bestemt idé, og undersøger, hvordan strømme af løsninger, problemer og politiske dynamikker nogle gange mødes i et såkaldt mulighedsvindue. Et *policy window* er, når der pludselig opstår en mulighed for at træffe en beslutning. Den hyppigste anledning er skift i problemstrømmen. Et vindue er kun åbent i kort tid, så en effektiv policyentreprenør må slå til, inden det lukkes igen (Kingdon, 2014: 166). Hvis der ikke er en sådan, bliver øjeblikket sandsynligvis forpasset. Kingdon fremhæver, hvor svært det er at få nye sager på beslutningsdagsordenen, og teorien er derfor også langt hen ad vejen en teori om stabilitet (jf. Albæk og Green-Pedersen (2020) i dette temanummer). Zohlnhöfer, Herweg og Huß (2016; jf. også Herweg, Huß og Zohlnhöfer, 2015) har søgt at strukturere teorierne om multiple strømme, så de i højere grad kan spille sammen med institutionel teori, og så de er tilpasset parlamentariske systemer. Dermed bliver teorierne i højere grad i stand til at forklare samspillet mellem institutioner og de tre strømme af problemer, politik og løsninger.

Det klassiske danske eksempel på en multipel strøm-analyse er den første vandmiljøplan, hvor det lykkedes Danmarks Naturfredningsforening i tæt samarbejde med Danmarks Radio at sprænge den gældende dagsorden (Andersen og Hansen, 1991). Også de dryssende karlitlofter i Aarhus hører til de klassiske studier (Riiskjær, 1988). Et andet dansk eksempel er Erik Albæks (1991) analyse af beslutningen om at indføre varmebehandling af donorblod for at uskadeliggøre HIV-virus under Firkloverregeringen i 1985. Der var ikke planer om at indføre varmebehandling, fordi det var dyrt. En række samtidige begivenheder, blandt andet mediedækning af en HIV-smittet mand som havde afgivet blod og dermed smittet andre, og en policyentreprenør i form af en ung formand for Bløderforeningen, sprængte dagsordenen i løbet af en enkelt dag. Beslutningen om at indføre varmebehandling kan ses som en konsekvens af en redefinering af problemstrømmen, som gjorde det muligt for en aktør at få sin foretrukne løsning på den politiske beslutningsdagsorden.

Multipel strøm-modellen belyser altså pludselige skift i dagsorden og politik. Spørgsmålet er imidlertid, om modellen tilbyder en fuldstændig forklaring. Ifølge Albæk kan man kun forstå hele beslutningen om varmebehandling ved at kombinere med en konflikt- og forhandlingsmodel. I forløbet var der også interesser, der handlede strategisk efter en mere rationel og interessebaseret models antagelser. Albæk (1991: 415) kritiserer således skraldespandsmodellen for at være løs og præteoretisk. Det samme gør Christiansen og Klitgaard (2008), når de viser, at det langtfra var tilfældigheder, der bragte kommunalreformen på beslutningsdagsordenen i 2002. Frem for tilfældigheder (Mouritzen, 2004) var reformens dagsordensfase i høj grad et resultat af et dygtigt stykke politisk entreprenørarbejde udført af Dansk Industri, DI. Politisk usikkerhed spiller en stor rolle, tilfældigheder nok også noget (Vrangbæk, 2010), men man skal ikke forvente, at reformer af et omfang som kommunalreformen mere end på overfladen er et resultat af blot og bart tilfældigheder.

Skraldespandsmodeller ender således hurtigt i en ateoretisk lejr, hvor meget lidt i bund og grund forklares. Derfor er de heller ikke blevet anvendt meget i de senere år. Derimod er der mange forsøg på at kombinere struktur- og aktørteorier. Baumgartner og Jones (1991; 1993) tilbyder en helt anden form for dagsordensteori, som skal bidrage til at forklare såvel stabilitet som forandring i offentlig politik. Teorien behandles i det følgende afsnit. Zohlnhöfer, Herweg og Huß (2016) og Herweg, Huß og Zohlnhöfer, (2015) tilbyder ligeledes en stærkere integration af teorierne om multiple strømme med politiske institutioner, herunder også parlamentariske institutioner som det danske, som kan skabe klarere forståelse af samspillet mellem institutioner, usikkerhed og tilfældigheder.

Polyskift og reformer

Policyforandring har stedse været beslutningsteoriernes svage punkt. Det forsøger både Peter Hall (1993) og Baumgartner og Jones (1991; 1993) at reparere på. Fra to forskellige vinkler har de arbejdet med at komme tættere på at forklare polyskift og ikke mindst at undersøge idéers rolle i disse skift. Deres arbejde foregik adskilt, men nogenlunde simultant og minder meget om hinanden (Baumgartner, 2013). Begges ambition er at forklare både stabilitet og forandring. Hall (1993) bruger begrebet policyparadigmer, som defineres som idésystemer, der specificerer både mål og instrumenter til at opnå disse mål. Idésystemer ligger bag den måde, hvorpå beslutningstagere kommunikerer, og de er indflydelsesrige, netop fordi de bliver taget for givet. Det tilsvarende begreb hos Baumgartner og Jones (1991: 1046-1047) er policyimage. De fokuserer særligt

på, om de associationer, der er forbundet med en bestemt politik, hovedsageligt er positive eller negative, og på, hvordan effekten af politikken vurderes.

Peter Halls (1993) *førsteordensforandring* består af mindre justeringer af den eksisterende politik, hvor både overordnede policymål og policyinstrumenter fastholdes. *En andenordensforandring* er en mere omfattende ændring, hvor også mange policyinstrumenter bliver udskiftet. Disse to typer af forandring kan ifølge Hall forklares af eksisterende modeller, fx inkrementalismen eller politikfællesskaber. Men eksisterende modeller kommer til kort, når der sker *en tredjeordensforandring*; et samtidigt skift i både politikens formål og instrumenterne.

Hall beskriver, ud fra et casestudie om skiftet i makroøkonomisk politik fra keynesianisme til monetarisme, hvordan keynesianismens policyparadigme langsomt faldt fra hinanden. Økonomisk krise, arbejdsløshed og inflation var svært at håndtere med de policyinstrumenter, som det keynesianske paradigme pegede på. Det førte efterhånden til, at

the locus of authority over macroeconomic issues began to shift. Hitherto, the Treasury had enjoyed a virtual monopoly of authority over such matters. By 1976, distrustful MPs forced the government to release details of the secret Treasury model to the general public (Hall: 1993: 285)

Hall trækker på begrebet læring (*social learning*), som Hugh Heclø (1974) tidligere havde introduceret. Beslutningstagere lærer af tidligere politikkers fejl, men de bliver også inspireret af nye idéer. I en dansk sammenhæng har Mads Leth Jakobsen (2007, 2010) undersøgt liberaliseringsreformer i forsyningssektoren. De ret omfattende reformer var imidlertid ikke et resultat af læring men af et eksternt pres fra europæisering og globalisering. Imidlertid finder Jakobsen, at når presset ikke er entydigt, vil der være mere plads til både idéer og læring i udformningen af forskellige politikprogrammer i liberaliseringsprocessen. Jørn Loftagers (2004) bog fra Magtudredningen finder, med brug af Halls kategorisering af forandring, at finansloven bruges til at facilitere et stigende antal større reformer. Det finder han problematisk i et deliberativt demokrati-perspektiv, fordi det begrænser offentlig debat om større reformer.

Svarende til Halls begreb om *the locus of authority* arbejder Baumgartner og Jones (1991: 1047) med *policy venues* (arenaer), der refererer til institutioner med autoritet over et bestemt politikområde. Hvis man vil forklare både stabilitet og forandring, må man se på interaktionen mellem *policy images* og *policy venues*. Et *policy venue* er som nævnt den organisation, der har autoritet over et bestemt politikområde. Et politikområde kan længe være i en ligevægtssituation, hvori

venues og images forstærker hinanden, men ligevægten kan punkteres: "Where the rhetoric begins to change, venue changes become more likely. Where venue changes occur, rhetorical changes are facilitated" (1991: 1048). Idéer kan være en drivkraft for forandring – men de kan også være en barriere, når det lykkes at modstå og afvise ny information om politikområdet.

Som illustration bruger forfatterne et casestudie af et skifte i USA's atompolitik fra at være overvældende positiv og favorabel over for atomindustrien til at blive langt mere negativ og tilbageholdende. Negative images og venues forandrede sig i et samspil. Slaget om atomkraft blev allerede tabt med et skift i arenaen så tidligt som i 1974, hvor "the venue had been expanded by opponents to include licensing, oversight, and ratemaking" (1991: 1058).

En del danske forskere har bygget på Baumgartner og Jones' idéer (fx Mortensen, 2009). Nævnes kan Albæk, Green-Pedersen og Nielsen (2007), som sammenligner rygepolitik i Danmark og USA. De viser, hvordan to meget forskellige politiske systemer håndterer regulering af tobaksforbrug. Mortensen (2007) sammenligner udviklingen i Civilforsvaret med udviklingen i Hjemmeværnet i Danmark over en lang årrække, og Baumgartner et al. (2009) sammenligner en række indikatorer for politisk adfærd og output i USA, Belgien og Danmark. Green-Pedersen og Wolfe (2009) viser, hvorledes politiske dagsordener er med til at skabe forskellige politiske outputs i Danmark og USA inden for miljøpolitikken, mens Green-Pedersen og Wilkerson (2006) viser, hvorledes sundhed på den politiske agenda udviser ensartede træk i USA og Danmark trods store institutionelle forskelle. Fælles for en del af disse sammenlignende studier er, at de forklarer sektor- eller landeforskelle snarere end politikforandring.

Med en lidt anderledes teoretisk vinkling beskæftiger Larsen og Andersen (2004) som en del af den danske Magtudredning sig med en række større reformer; den danske pensionsreform, skiftende reformer af dansk skattepolitik og arbejdsmarkedsreformer, herunder den nok så omtalte efterlønsreform fra 1998. De bidrager med en bred analyseramme, som kombinerer et aktørperspektiv med meningsdannelse og dagsordensfastsættelse samt fokus på, at beslutninger kan forløbe med en vis egendynamik, som kan være svær for aktører at kontrollere.

Reformstrategier

En lidt mere systematisk teoretisering har fundet sted i relation til den reformlitteratur, der mere generelt er optaget af, hvordan bestemte strategier kan muliggøre reformer trods potentiel modstand fra negativt berørte parter. Det gælder eksempelvis Weaver (1986) der introducerer begrebet *blame avoidance*, hvor

regeringer kan benytte en strategi med at give andre skylden for reformens omkostninger, og Pierson (1994, 1996), der nævner en række andre strategier, som regeringer har til rådighed: forvirring, del og hersk samt kompensation. Forvirring kan eksempelvis indebære, at fordelene ved en reform betones stærkere end omkostningerne, at dele af reformen bevidst formuleres uklart, at de negative konsekvenser først optræder sent eller ved indeksering af svært gennemskuelige talrækker. Gibson og Goodin (1999) taler med slet skjult reference til filosofiens *veil of ignorance* om *veil of vagueness*, som indebærer, at reformatorerne lader beslutningsdeltagerne forblive uinformerede og forvirrede om en reforms konsekvenser, indtil man har passeret et *point of no return* i beslutningsprocessen. Del og hersk er et klassisk magtmiddel, hvormed man udnytter, at reformmodstanderne ofte er splittede, hvorpå man så hjælper den ene men ikke den anden gruppe. Alternativt skaber reformatoren selv splittelsen. Endelig indebærer kompensation, at taberne kompenseres for en del af deres tab – eventuelt ved at udnytte at man i sidste øjeblik nedsætter den omkostning, som nogle grupper måtte bære – hvis man er blevet idømt 18 piskeslag, kan det jo næsten føles behageligt at få nedsat straffen til ni!

Disse reformstrategiers formodede effekter understøttes af en række danske studier. Således viser Jensen, Mortensen og Serritzlew (2018) i et studie af fire lande – heriblandt Danmark – at programudvidende reformer på pensionsområdet bliver gjort synlige, mens indskrænkende og besparende reformer søges holdt under vælgernes radarer. Christiansen og Klitgaard (2008) viser, hvordan en stærk kontrol med information og en kompensations- og del og hersk-strategi var blandt forklaringerne på, at det i foråret 2004 var muligt for den daværende regering – anført af indenrigs- og sundhedsminister Lars Løkke Rasmussen – at gennemføre den store kommunalreform, som indebar amternes nedlæggelse, regionernes oprettelse, kommunesammenlægninger og flytning af store opgaver mellem amter, kommuner og regioner. Blom-Hansen et al. (2012) viser, at den strategisk veltilrettelagte strategi med stor sandsynlighed kan forklare den danske policyentreprenørs succes, når man sammenligner med det norske forsøg på en i nogle henseender tilsvarende reform, men hvor den norske regering anvendte en åben og inklusiv strategi. Kjærgaard et al. (2020) føjer Finland til de undersøgte kommunalreformstrategier og kommer frem til en lignende konklusion som Blom-Hansen et al., (2012).

I 2004 lykkedes det ikke regeringen at kommunalisere den statslige arbejdsformidling. Det var et resultat af, at denne ene del af kommunalreformen blev kørt med åbenhed i forhold til de berørte parter. Det lykkedes en koalition af LO og DA – støttet af centrum-venstrepartierne – at få taget den del af reformen af dagsordenen i 2004. Kommunaliseringen blev imidlertid besluttet i

2008 uden protester af den simple grund, at der slet ikke var noget åben dagsorden. Beslutningen blev truffet som led i finanslovsforliget for 2009 og meddelt den overraskede offentlighed i en efterfølgende pressemeddelelse (Christiansen og Klitgaard, 2010).

Strategien med at træffe beslutninger uden forudgående varsel blev anvendt af samme regering, da det i 2010 lykkedes at halvere dagpengeperioden og fordoble optjeningsperioden – traditionelt hjerteblod for fagbevægelsen. I forbindelse med en reformpakke bragte Dansk Folkeparti forslaget på banen en fredag. Den følgende mandag var forslaget en del af et forlig, som blev meddelt den – igen – undrende offentlighed efterfølgende (Christiansen, 2018).

Disse analyser – og andre kunne nævnes – anvender elementer fra den egen nytteorienterede aktørmodel. Men samtidig tages der hensyn til de institutionelle begrænsninger, reformatorer, agerer under. Disse eksempler på reformer viser altså først og fremmest, at menneskelig handling og valgte strategier i nogle tilfælde gør det muligt at overvinde de institutionelle barrierer, som den klassiske institutionsteori har peget på – og den er dermed med til at trippe balancen mellem aktør og struktur i førstnævntes favør.

Den nyere danske litteratur viser tillige, at der er tegn på ændringer i den måde, hvorpå politiske beslutninger forberedes på det statslige niveau. Der bruges langt færre beslutningsforberedende udvalg, betingelserne for det politiske bytte mellem interesseorganisationer og politiske beslutningstagere er skærpet, således at selv traditionelt stærke interesseorganisationer holdes ude af politikforberedelsen, hvis de ikke forventes at kunne levere, og beslutningsforberedelsen er i det hele taget blevet mere lukket (Christiansen, 2018, 2020; Klitgaard og Nørgaard, 2014). Dette er gradvise ændringer i beslutningsautoriteten (policy venue), der kan have konsekvenser for de politiske beslutninger, der træffes, og omfanget af de forandringer, som beslutningerne vil medføre.

Der mangler i forlængelse heraf analyser af, hvad der sker i den tidlige beslutningsforberedelse, hvor mulige interessenter måske end ikke har opdaget, at beslutninger er ved at blive truffet, selv om det kan få konsekvenser for dem og deres medlemmer. Vi har fortsat meget lidt viden om, hvilken rolle embedsværket spiller i denne tidlige beslutningsfase, hvem der bliver inddraget, og hvor stort regeringens handlerum er i de enkelte beslutninger. Magtudredningens analyser af reformer baseret på fuld arkivadgang (Christiansen, Nørgaard og Sidenius, 2004) giver måske ikke længere et helt retvisende billede af den strategisk styrede beslutningsmaskine på Slotsholmen. Blandt andet af denne årsag mangler vi caseanalyser af nyere politiske beslutninger, som fx landbrugspakken, folkeskolereformen og lærernes arbejdstidsreform, apoteksreformen, smykkeloven, you name it! En sammenlignende analyse af sådanne cases vil kunne

fortælle, hvorvidt der er foregået mere strukturelle ændringer i den måde, hvorpå beslutninger tages.

Konklusion

Der er sket rigtig meget i studiet af politiske beslutninger i de snart 30 år, der er gået siden Søren Winters oversigtsartikel fra 1991. Det gælder såvel den internationale litteratur som dens danske nedslag. Det har derfor langt fra været muligt her at give et fuldstændigt portræt af udviklingen. Vi har valgt at præsentere en del af udviklingen, dels ved at forfølge den klassiske dikotomi mellem struktur og aktør, dels ved at fokusere på den danske politologi.

Forfølgelsen af struktur-aktør-linjen viser et alt andet end dikotomt billede. Nok peger teorier om inkrementalisme, koalitions- og forhandlingsteori og institutionel teori i retning af svært foranderlige offentlige politikker, men de er også videreudviklet eller parret med teorier, som giver større muligheder for politikforandringer. Aktørerne har handlemuligheder, som giver mulighed for at overkomme stiafhængighed og institutionel inert. Og nogle af teorierne med fokus på idéer og agendaer fremtræder mere som teorier om stabilitet. Kingdons teori om agendasetting er i realiteten snarere en teori med fokus på, hvor svært det er at skabe policyforandring end det modsatte, fordi mulighedsvinduer så sjældent opstår.

Studierne af danske politiske beslutninger følger i store træk den udvikling, der er i den internationale litteratur. Andet ville vel også være underligt. Der er markante internationale bidrag. Også mange danske sagområder er veludforskede. Vi har en betydelig viden om velfærdsreformer, institutionelle reformer, arbejdsmarkedspolitik, sundhedspolitik, miljøpolitik og kommunal budgetlægning. Der er et pænt antal landekomparative studier, hvori dansk empiri indgår. Vi har stor viden om politiske dagsordener og om mediernes og interesseorganisationernes rolle i politiske beslutninger. Men der er også blanke områder såsom den tidlige beslutningsforberedelse i de danske ministerier, som er blevet mere og mere lukket og i stigende grad synes genstand for en stærk strategisk kontrol fra departementernes side. Hvilken rolle spiller embedsmændene her? Hvor meget betyder Finansministeriet faktisk for politiske beslutninger på sektorområderne? Sådanne mangler kan belyses ved flere kvalitative casestudier af konkrete beslutninger. Og de vil øge vores viden om, hvorvidt og hvordan struktur-aktør-balancen i politiske beslutninger har ændret sig over tid i Danmark.

Nærværende temanummer kan ikke udfylde disse blanke områder, men tager et første skridt i den retning. Temanummerets bidrag belyser de forskellige aspekter af studiet af danske politiske beslutninger. Christiansen og Klitgaard

viser gennem tre caseanalyser, hvorledes regeringer med flere forskellige farver har formået at sætte egne dagsordener igennem på trods af modstand fra organiserede kræfter. De illustrerer dermed en af denne artikels pointer, nemlig at dygtige policyentreprenører kan overvinde modstand gennem strategisk velgenneførte policyprocesser. Det lykkes langt fra hver gang, men det kan lykkes.

Anne Mette Kjær viser i sin artikel, at Peter Halls arbejde med policyparadigmer er brugbart til at beskrive det paradigmeskift, der er sket i dansk udviklingspolitik, men det er knap så godt til at forklare det. Her må man i tillæg se på, hvordan udviklingspolitikken blev politiseret, hvilket er i overensstemmelse med observationen påpeget i denne artikel om, at omfattende politikforandringer sjældent genereres inden for embedsværket alene. Artiklen viser også, hvordan det er den samlede ændring af flere politiske beslutninger over en årrække, som skaber paradigmeskiftet.

Anders Branth Pedersen og Helle Ørsted Nielsen fokuserer på individuelle beslutningsprocesser hos landmænd med fokus på, hvorvidt disse bliver indkalkuleret i politiske beslutninger vedrørende regulering af landmændenes sprøjtemiddelforbrug. De kombinerer derfor elementer af Simons traditionelle lære om begrænset rationalitet med overvejelser om, hvad der ligger grund for landbrugspolitiske beslutninger i dag. Et fint eksempel på, hvor vigtigt det kan være at have blik for beslutningstageres faktisk ofte lidet rationelle beslutninger, som man studerer i *behavioral political science*.

Peter Nedergaard, Maja Friis Henriksen og Mads Dagnis Jensen studerer beslutninger i EU under forskellige formandskaber. De når frem til, at de forskellige institutionelle indretninger og værdier hos de lande, der har formandskabet, spiller en betydelig rolle. Således kunne et triosamarbejde mellem Polen, Cypern og Danmark ikke udviske disse landeforskelle, hvilket indikerer en forholdsvis stærk stiafhængighed.

Erik Albæk og Christoffer Green-Pedersen undersøger mediernes rolle i to cases, kødskandalen og fraværet af en beslutning mht. aktiv dødshjælp. De finder, at en mediehistorie kun får betydning for politiske beslutninger, hvis den passer ind i allerede eksisterende partipolitiske konflikter.

Endelig viser Peter Munk Christiansen og Michael Baggesen Klitgaard, at der er mange eksempler på, at der gennemføres vidtgående reformer på trods af stærke organisationers modstand. De analyserer tre cases: (dele af) kommunalreformen, loven om lærernes tjenestetidsaftale samt nedsættelsen af familieejede virksomheders arveafgift.

Note

1. Forfatterne ønsker at takke Peter Bjerre Mortensen, Christoffer Green-Pedersen, Carsten Jensen, Anne Binderkrantz og to anonyme fagfællebedømmere for deres kommentarer.

Litteratur

- Albæk, Erik (1991). Den politiske dagsorden – en skraldespand. *Politica* 23 (4): 396-417.
- Albæk, Erik og Christoffer Green-Pedersen (2020). Nyhedsmediernes rolle i politiske beslutningsprocesser. *Politica* 52 (2): 170-185.
- Albæk, Erik, Christoffer Green-Pedersen og Lars Beer Nielsen (2007). Making tobacco consumption a political issue in the United States and Denmark: The dynamics of issue expansion in comparative perspective. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 9 (1): 1-20.
- Allison, Christine Rothmayr og Denis Saint-Martin (2018). Half a century of “muddling”. Are we there yet? *Policy & Society* 30 (1): 1-8.
- Andersen, Mikael Schou og Michael W. Hansen (1991). *Vandmiljøplanen – fra forhandling til symbol*. Harlev: Forlaget Niche.
- Bachrach, Peter og Morton S. Baratz (1962). Two faces of power. *American Political Science Review* 56 (4): 947-952.
- Baumgartner, Frank (2013). Ideas and policy changes. *Governance* 26 (2): 239-258.
- Baumgartner, Frank og Bryan D. Jones (1991). Agenda dynamics and policy subsystems. *The Journal of Politics* 53 (4): 1044-1074.
- Baumgartner, Frank R. og Bryan D. Jones (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Baumgartner, Frank R., Christoffer Green-Pedersen, Bryan D. Jones, Peter B. Mortensen, Michiel Nuytemans og Stefaan Walgrave (2009). Punctuated equilibrium in comparative perspective. *American Journal of Political Science* 53 (3): 603-620.
- Bevir, Mark og David Richards (2009). Decentring policy networks: A theoretical agenda. *Public Administration* 87 (1): 3-14.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær og Peter Munk Christiansen (2015). From classic to modern corporatism: Interest group representation in Danish public committees in 1975 and 2010. *Journal of European Public Policy* 22 (7): 1022-1039.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær, Peter Munk Christiansen og Helene Helboe Pedersen (2014). *Organisationer i politik*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Blom-Hansen, Jens, Peter Munk Christiansen, Anne Lise Fimreite og Per Selle (2012). Reform strategies matter: Explaining the perplexing results of regional government reforms in Norway and Denmark. *Local Government Studies* 38 (1): 70-90.

- Christensen, Jørgen Grønnegaard og Peter Bjerre Mortensen (2018). *Overmod og afmagt. En analyse af det nye skat*. København: DJØF forlaget.
- Christiansen, Peter Munk (1997). Stat og interesseorganisationer – nogle teoretiske betragtninger. *Politica* 29 (4): 349-369.
- Christiansen, Peter Munk (2018). Mørket sænker sig. Magten over de politiske og administrative beslutningsprocesser. *Økonomi & Politik* 91 (1): 95-105.
- Christiansen, Peter Munk (2020). Exaggerated death rumours: Change and continuity in Danish corporatism, i Peter Munk Christiansen, Jørgen Elklit og Peter Nedergaard (red.), *The Oxford Handbook on Danish Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Christiansen, Peter Munk og Michael Baggesen Klitgaard (2008). *Den utænkelige reform. Strukturreformens tilblivelse 2002-2005*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk og Michael Baggesen Klitgaard (2009). Reformpolitik bag ukklarhedens slør. Den danske strukturreform 2002-2005. *Politica* 41 (1): 92-113.
- Christiansen, Peter Munk og Michael Baggesen Klitgaard (2010). Behind the veil of vagueness: Success and failure in institutional reforms. *Journal of Public Policy* 30 (2): 183-200.
- Christiansen, Peter Munk, Asbjørn Sonne Nørgaard og Niels Chr. Sidenius (2004). *Hvem skriver lovene? Interesseorganisationer og politiske beslutninger*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Cohen, Michael D., James G. March og Johan P. Olsen (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly* 17 (1): 1-25.
- Cyert, Richard og James March (1963). *A Behavioural Theory of the Firm* (2. udg. 1992). Wiley-Blackwell.
- Dahl, Robert (1961). *Who governs? Democracy and power in an American city*. New Haven: Yale University Press.
- Daugbjerg, Carsten og Darren Halpin (2010). Generating policy capacity in emerging green industries: The development of organic farming in Denmark and Australia. *Journal of Environmental Policy and Planning* 12 (2): 141-157.
- Engeli, Isabelle, Christoffer Green-Pedersen og Lars Thorup Larsen (2013). The puzzle of permissiveness: Understanding policy processes concerning morality issues. *Journal of European Public Policy* 20 (3): 335-352.
- Fawcett, Paul og Carsten Daugbjerg (2012). Explaining governance outcomes: Epistemology, network governance and policy network analysis. *Political Studies Review* 10: 195-207.
- Gibson Diane og Robert E. Goodin (1999). The veil of vagueness: A model of institutional design, i Morten Egeberg og Per Læg Reid (red.), *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Scandinavian University Press.

- Green-Pedersen, Christoffer og Jesper Krogstrup (2008). Immigration as a political issue in Denmark and Sweden. *European Journal of Political Research* 47 (5): 610-634.
- Green-Pedersen, Christoffer og John Wilkerson (2006). How agenda-setting attributes shape politics: Basic dilemmas, problem attention and health politics developments in Denmark and the US. *Journal of European Public Policy* 13 (7): 1039-1052.
- Green-Pedersen, Christoffer og Michelle Wolfe (2009). The institutionalization of environmental attention in the United States and Denmark: Multiple- versus single-venue systems. *Governance* 22 (4): 625-646.
- Green-Pedersen, Christoffer, Carsten Jensen og Peter Nannestad (2018). *Offentlig politik*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Hall, Peter (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics* 25 (3): 275-296.
- Hall, Peter og Rosemary Taylor (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies* 19: 937-957
- Heclo, Hugh (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income maintenance*. New Haven: Yale University Press.
- Hemerijck, Anton (2013). *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.
- Herweg, Nicole, Christian Huß og Reimut Zohlnhöfer (2015). Straightening the three streams: Theorizing extensions of the multiple streams framework. *European Journal of Political Research* 54 (3): 435-449.
- Jakobsen, Mads Leth Felsager (2007). *Når usikkerheden er størst ... En analyse af idéer, EU-krav og globaliseringens betydning for liberaliseringsprocesserne i de danske sektorer for telekommunikation og elektricitetsforsyning*. Aarhus: Politica.
- Jakobsen, Mads Leth Felsager (2010). Untangling the impact of EUropeanization and globalization on national utility liberalization: a systematic process analysis of two Danish reforms. *Journal of European Public Policy* 17 (6): 891-908.
- Jakobsen, Peter Viggo (2019). Policy-fællesskaber, standard- og krisestyringsprocedurer: det oversete institutionelle grundlag for den brede opbakning til Danmarks aktive udenrigspolitik. *Politica* 51 (2): 139-167.
- Jensen, Carsten, Seonghui Lee, Christoph Arndt og Georg Wenzelburger (2016). Hvordan reagerer vælgerne på velfærdsreformer? *Politica* 48 (3): 303-319.
- Jensen, Jens Ledet, Peter Bjerre Mortensen og Søren Serritzlew (2018). A comparative distributional method for public administration: Illustrated using comparative public data. *Journal of Public Administration Research and Theory*. doi.org/10.1093/jop-art/muy056 04.
- Jensen, Lotte og Eva Sørensen (2004). Netværk – fra vilkår til værktøj for styring og demokrati. *Politica* 36 (2): 125-142.
- Kickert, Walter J.M og Joop F.M. Koppenjan (1999). Public management and network management: An overview, i Walter Kickert, Erik-Hans Klijn og Joop Koppenjan

- (red.), *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. London: Sage Publications.
- Kingdon, John W. (2014, 1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Essex: Pearson Education Ltd.
- Kjær, Anne Mette (2004). *Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Kjærgaard, Marie, Kurt Houllberg, Jens Blom-Hansen, Signy Irene Vabo og Siv Sandberg (2020). *De nordiske kommunalreformer. Hvilken betydning har nationale reformstrategier haft for tilblivelsen og omfanget af reformerne i Danmark, Norge og Finland?* København: VIVE.
- Klitgaard, Michael B. og Asbjørn S. Nørgaard (2014). Structural stress or deliberate decision? How governments have disempowered unions in Denmark. *European Journal of Political Research* 53 (2): 404-421.
- Larsen, Christian Albrekt og Jørgen Goul Andersen (2004). *Magten på borgen. En analyse af beslutningsprocesser i større politiske reformer*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lindblom, Charles (1959). The science of muddling through. *Public Administration Review* 19: 79-88.
- Loftager, Jørn (2004). *Politisk offentlighed og demokrati i Danmark*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Mayntz, Renate (1993). Governing failures and the problem of governability, i Jan Kooiman (red.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage Publications.
- Mortensen, Peter Bjerre (2005). Policy punctuations in Danish local budgeting. *Public Administration* 83 (4): 931-950.
- Mortensen, Peter Bjerre (2007). Stability and change in public policy: A longitudinal study of comparative subsystem dynamics. *The Policy Studies Journal* 35 (3): 373-394.
- Mortensen, Peter Bjerre (2009). Political attention and public spending in the United States. *Policy Studies Journal* 37 (3): 435-455.
- Mortensen, Peter Bjerre og Søren Serritzlew (2012). *Aaron Wildavsky*. København: Jurist-og Økonomforbundets Forlag.
- Mouritzen, Poul Erik (2004). Strukturreformen som en skraldespand. *Administrativ Debat* 4: 9-14.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (1997). *The Politics of Institutional Control: Corporatism in Danish Occupation Safety and Health Regulation & Unemployment Insurance, 1870-1995*. Aarhus: Politica.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (1999). Arbejdsmarkedspolitik: korporatisme til alle tider og alle sider, pp. 36-60 i Jens Blom-Hansen og Carsten Daugbjerg (red.), *Magtens organisering. Stat og interesseorganisationer i Danmark*. Aarhus: Systime.

- Olsen, Gorm R. (1995). Dansk udviklingspolitik. Kompromisets kunst. *Politica* 27 (2): 195-212.
- Pallesen, Thomas (2019). Hvad siger teorierne?, pp. 43-67 i Peter Munk Christiansen (red.), *Budgetlægning og offentlige udgifter*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Peters, Guy B. (2000). Governance and comparative politics, i Jon Pierre (red.), *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, Paul (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul (1996). The new politics of the welfare state. *World Politics* 48 (2): 143-179.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies* XLIV: 652-667.
- Rhodes, R.A.W. (1997). Coherence, capacity and the hollow crown, in Patrick Weller et al. (red.), *The Hollow Crown: Countervailing Trends in Core Executives*. London: Macmillan
- Rhodes, R.A.W. (2005). Policy network analysis, kapitel 20 i *Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Riiskjær, Erik (1988). *Når lofterne drysser i kommunen. En historie fra den lokalpolitiske virkelighed*. Aarhus: Forlaget Politica.
- Rosenau, James N. (1995). Governance in the twenty-first century. *Global Governance* 1 (1): 13-43.
- Scharpf, Fritz W. (1994). Games real actors could play: Positive and negative coordination in embedded negotiations. *Journal of Theoretical Politics* 6 (1): 27-53.
- Shepsle, Kenneth H. (2008). Rational choice institutionalism, pp. 23-38 i R.A.W. Rhodes, Sarah A. Binder og Bert A. Rockman (red.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- Simon, Herbert A. (1947). *Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organizations*. New York: The Macmillan Company.
- Swank, Duane (2003). Withering welfare? Globalization, political economic institutions, and contemporary welfare states, pp. 52-82 i Linda Weiss (red.), *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*. Cambridge: Cambridge University Press. 58-82.
- Toke, David og Helle Ørsted Nielsen (2015). Policy consultation and political styles: Renewable energy consultations in the UK and Denmark. *British Politics* 10 (4): 454-474.
- Torring, Jacob (2004). *Det stille sporskifte i velferdsstaten – en diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

- Vis, Barbara og Kees van Kersbergen (2007). Why and how do political actors pursue risky reforms? *Journal of Theoretical Politics* 19 (2): 153-172.
- Vrangbæk, Karsten (2010). Structural reform in Denmark, 2007-09: Central reform processes in a decentralised environment. *Local Government Studies* 36 (2): 205-221.
- Weaver, R. Kent (1986). The politics of blame avoidance. *Journal of Public Policy*. 6: 371-398.
- Wildavsky, Aaron (1964). *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown Company.
- Winter, Søren (1991). Udviklingen i beslutningsprocesteori: en introduktion. *Politica* 23 (4): 357-375.
- Zohlnhöfer, Reimut, Nicole Herweg og Christian Huß (2016). Bringing formal political institutions into the multiple streams framework: An analytical proposal for comparative policy analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis* 18 (3): 243-256.

Helle Ørsted Nielsen og Anders Branth Pedersen Landmænd er da økonomisk rationelle – eller? Danske landmænds respons på pesticidafgifter¹

Teorien om begrænset rationalitet udviklet af Herbert Simon (1947) er et af de første bidrag til den politologiske litteratur, der eksplicit fokuserer på beslutningsprocesser og kobler kognitiv forskning med beslutningsprocesser på både individ- og organisatorisk niveau. I tråd med nyere adfærdsforskning er afsættet, at offentlige politikker bør designes med udgangspunkt i en realistisk forståelse af målgruppens adfærd for at sikre en effektiv implementering. Artiklen analyserer danske landmænds respons på to pesticidafgifter, der har haft forskellig succes. Ingen af de to afgifter har dog helt nået de forventede pesticidreduktioner, der var baseret på antagelser om, at landmænd agerer økonomisk rationelt. Vi undersøger, om responsen på de to afgifter kan forklares med, at landmænd er begrænset rationelle, og om forskellen i respons skyldes, at designet i den nye afgift i højere grad end den gamle passer til landmændenes beslutningsprocesser. Vi finder, at landmændenes beslutningsprocesser viser træk af begrænset rationel beslutningstagning, som kan bidrage til at forklare, at ingen af afgifterne virkede så stærkt som forventet. Men i 2013 fordobledes afgiftens gennemsnitlige niveau. Det kan have fået flere landmænd til at opprioritere økonomiske hensyn og dermed forklare den større respons på denne afgift.

Nøgleord: begrænset rationalitet, miljøafgifter, pesticidpolitik, politikdesign, målgruppeadfærd

Fremvæksten af forskningsfelterne *behavioural public policy* og *behavioural public administration* de senere år har øget opmærksomheden på, at beslutningstagerne ofte agerer begrænset rationelt (se fx Battaglio et al., 2019). Adfærdstilgangen bygger på psykologisk kognitiv forskning med udspring i især Tversky og Kahnemans forskning (se fx Tversky og Kahneman, 1974; Kahneman, 2012) og har med en eksperimentel tilgang (survey eller laboratorie) haft fokus på at teste specifikke kognitive *biases* i beslutningsprocesser, dvs. systematiske afvigelser fra de antagelser om synoptisk rationelle beslutningsprocesser, der er indbygget i neoklassiske økonomiske modeller og rational choice-teori. I den forstand er der væsentligt overlap med teorien om begrænset rationalitet, oprindeligt formuleret af Herbert Simon (1947; og med senere bidrag fra blandt andre James

March, March og Simon, 1958; Lindblom, 1958), der også søger at bygge en mere virkelighedstro teori om individers og organisationers adfærd med udgangspunkt i kognitiv forskning om beslutningsprocesser.

Hovedpåstanden i denne litteratur er, at beslutningstagere ofte, men ikke altid, træffer beslutninger på baggrund af enkle tommelfingerregler og tillærte rutiner. Men i forhold til den behaviorale tilgang kan begrænset rationalitetsteori i Simons tradition betragtes som et forsøg på at opstille en mere samlet teori om beslutningsprocesser, der både omfatter problemforståelse, informationsøgning, informationsanvendelse og beslutningsstrategier (Simon, 1976; Jones, 2001). Samtidig forsøger Simon at teoretisere, hvornår begrænset rationelle beslutningsprocesser kan forventes at føre til begrænset rationelle beslutninger (Jones, 2001; Nielsen, 2010). Det ligger således i modellen, at enkle heuristikker godt kan føre til en fuldt rationel, dvs. en nytteoptimerende, beslutning. Heuristikker er regler, vi har tillært under bestemte omstændigheder, og som derfor kan være effektive beslutningsstrategier, så længe omstændighederne ikke ændrer sig væsentligt. Når det sker, passer de tillærte strategier ikke længere, og begrænset rationelle beslutningsprocesser fører til suboptimale beslutninger.

Ud over at have teoretisk interesse har diskussionen om, hvilken beslutningsmodel der bedst beskriver menneskers adfærd, betydning for indretningen af offentlige politikker og offentlige organisationer. Når politiske beslutningstagere vedtager og designer konkrete politikinstrumenter, eksempelvis CO₂-afgifter eller regler om brug af kemikalier, gør de antagelser om, hvordan politikken målgrupper agerer (Schneider og Ingram, 1990; Simon, 1997; Howlett, 2018). Det kan fx være antagelser om, at målgruppen for en politik er motiveret af økonomiske incitamenter, eller om at information kan ændre adfærd i den politisk intenderede retning. Hvis disse antagelser ikke holder i praksis, er der stor risiko for, at politikken ikke får den forudsagte effekt (Simon, 1997; Howlett, 2018).

I denne artikel opridses vi først hovedelementerne i teorier om begrænset rationel beslutningstagning. Dernæst analyserer og sammenligner vi danske landmænds respons på pesticidafgifter, der indførtes i henholdsvis 1998 og 2013. Hvor den første afgift ikke påvirkede landmændenes adfærd som forventet, ser den seneste afgift ud til mere effektivt at påvirke landmændenes forbrug af pesticider. Vi sammenholder disse analyser med empiri om danske landmænds beslutningsprocesser, der viser, at landmændenes beslutningsprocesser udviser træk af begrænset rationalitet, og at deres adfærd ikke grundlæggende har ændret sig over tid. Denne artikel undersøger derfor, om forskellen i respons på de to afgifter skyldes, at den nye afgift i højere grad end den gamle passer til landmændenes beslutningsprocesser. Afgiften blev således væsent-

ligt redesignet i 2013. For det første ændredes beskatningsgrundlaget fra en værdiafgift til en afgift, hvor niveauet differentieredes efter midlernes miljø- og sundhedsbelastning. Derved kunne landmændene lægge forbruget om til mindre belastende (men muligvis mindre effektive) midler uden egentlig at reducere forbruget. For det andet fordobledes det gennemsnitlige afgiftsniveau, hvilket øgede prissignalets styrke.

Artiklen kobler således analyser af beslutningsprocesser på individniveau med politiske beslutninger om policydesign og de antagelser, politiske beslutningstagere gør sig.

Begrænset rationalitet

Teorien om begrænset rationalitet skriver sig som nævnt op imod opfattelsen af beslutningstageren som *economic man*, der antages at optimere sin nytte i en synoptisk rationel beslutningsproces (Simon, 1955). Foruden denne antagelse om selve (i) beslutningsprocessen, antager den økonomisk-rationelle teori, at (ii) beslutningstagerne motiveres af egennytte og har stabile og eksogent skabte præferencer. Den begrænset rationelle model sætter spørgsmålstegn ved begge sæt antagelser.

Beslutningsprocessen

Først og fremmest passer den fuldt rationelle model ikke med indretningen af den menneskelige hjerne. Kognitiv forskning har vist, at hjernen er fysiologisk begrænset i forhold til, hvor meget information den kan opfatte og bearbejde (Simon, 1990: 7; Simon, 1955). Korttidshukommelsen, som er hjernens arbejdshukommelse, kan kun behandle et begrænset antal informationer samtidig. I den begrænset rationelle model udgør opmærksomhed således en knap ressource. Problemet i forhold til rationel beslutningstagning er derfor ikke nødvendigvis, at der mangler information, men snarere at der er langt mere information tilgængelig, end beslutningstageren kan opfatte (Simon, 1955). Selektiv brug af information er således en central idé i begrænset rationel beslutningsteori. Dertil kommer, at hjernens beregningskapacitet, dvs. evnen til at håndtere og sammenveje information og beslutningsparametre, også er begrænset. Det fører fx til, at problemdefinitioner forenkles, og at kun et udsnit af muligheder indgår i overvejelserne.

Særligt udfordrer det beslutningstagere at foretage valg og trade-offs mellem forskellige mål og hensyn (Simon, 1997; Jones, 2001). Det giver selvsagt problemer med at nytteoptimere. I den rationelle model er det underforstået, at beslutningsprocessen ligner løsningen af en algoritme, hvor beslutningstageren vurderer (alle) mulige alternativer, tildeler hvert beslutningsparameter en vægt

ud fra et stabilt sæt af præferencer og kan identificere lige præcis den kombination af målsætninger, der giver størst nytte ved sammenvejningen af forskellige præferencer (svarende til en bilkøber der leder efter den kombination af køreegenskaber, CO₂ udslip, størrelse og pris, der optimerer nytten). Den proces svarer i store træk til det, Kahneman (2012) kalder *system 2 thinking* eller den deliberative beslutningsproces (se også Payne, Bettman og Johnson, 1993; Jones, 2001).

Virkelighedens beslutningstagere har dog skiftende og konfliktende præferencer, og i stedet for at foretage et præcist trade-off mellem forskellige hensyn vil begrænset rationelle beslutningstagere typisk enten vælge ud fra et enkelt vigtigt mål (leksikografiske beslutninger) eller helt afstå fra at foretage et bevidst valg (Simon, 1997: 297).

Begrænset rationelle beslutningstagere vil endvidere ofte trække på tillærte strategier, heuristikker og rutiner, som er indlejret viden om, hvilke løsninger der plejer at virke i lignende situationer – det som Kahneman (2012) senere har kaldt *system 1 thinking* eller intuitiv beslutningstagning. Derved forenkles beslutningsprocessen, fordi beslutningstageren ikke behøver analysere enhver beslutning fra bunden. Det indebærer samtidig, at beslutningstageren kun overvejer udvalgte dimensioner af et problem, og at brugen af information er selektiv, bestemt af hvad der fanger opmærksomheden.

Satisfiering, et begreb der især er blevet forbundet med Simon, udgør en særlig heuristik. Det er derfor også en misforståelse, når begrænset rationalitet fremstilles alene som synonymt med satisfiering; satisfiering er en blandt mange forenklinger (Nielsen, 2010). Sprogligt udgør satisfiering et alternativ til optimering og angiver således en beslutning, der sikrer tilfredsstillende, men ikke optimal nytte (Simon, 1997: 119). I den forstand udgør satisfiering en standard for, om en løsning er begrænset rationel (god nok) eller fuldt rationel (optimal nytte). Men samtidig betegner satisfiering en heuristisk beslutningsproces, hvor beslutningstageren på forhånd definerer et niveau for, hvad der vil give tilfredsstillende nytte, et såkaldt aspirationsniveau (Simon, 1997: 295-298). Når der er fundet en løsning, der lever op til dette niveau, stopper beslutningsprocessen, selv om der kunne være løsninger, der gav endnu større nytte.

Motivation/mål

En grundantagelse i den begrænset rationelle teori er, at individer og organisationer er drevet af mål – og i den forstand er der overensstemmelse med de fuldt rationelle modeller. Men der er ikke enighed om målenes karakter eller den underliggende motivationsform. Ganske vist er det en stående diskussion i beslutningsprocelitteraturen, om den rationelle model nødvendigvis antager egoisti-

ske præferencer (egennytte), men når det kommer til virksomheder, antager den neoklassiske økonomiske model entydigt, at virksomheder optimerer profit. I den begrænset rationelle model antages, at både individer og organisationer forfølger flere mål, og at målene kan være motiveret i egennytte, social nytte og altruisme (Simon, 1997, 2001; Cyert og March, 1963; March og Simon, 1958). Hvor den rationelle teori antager eksogent givne, faste præferencer i en stabil rangorden, påstår begrænset rationel teori, at målene kan skifte, konflikte og dannes i konkrete beslutningssituationer (Payne, Bettman og Johnson, 1993; Simon, 1997). Derved bliver målene og den underliggende motivationsform situationsspecifikke og bør altid betragtes som empiriske spørgsmål (Simon, 1997).

Selvom begrænset rationalitet især er en teori om beslutningsprocessen, spiller motivation flere roller i teorien. For det første framer aktørernes mål deres problemopfattelse og former dermed, hvilken information de giver opmærksomhed (Payne, Bettman og Johnson, 1993). For det andet forventes det, at aktørerne er mere tilbøjelige til at skifte til en deliberativ beslutningsproces, når de finder beslutningen vigtig, dvs. når der er en høj grad af motivation (North, 1993).

Betydningen af beslutningssituationen

Beslutningssituationen påvirker sandsynligheden for, at beslutningstagere agerer begrænset rationelt. Heuristikker, satisfiering, rutiner og andre forenklende beslutningsmekanismer optræder, ifølge Simon (1976 [1947]; Jones, 2001), i højere grad ved komplekse problemer, når informationen flyder i store mængder, når beslutningstagerne forfølger flere mål samtidig, og ikke mindst når der er tidspres og usikkerhed om konsekvenserne af beslutningen (se også North, 1993).

Teorien om begrænset rationalitet påstår således ikke, at beslutningstagere ikke prøver at agere rationelt; den siger heller ikke, at beslutningstagere aldrig agerer rationelt; og den siger slet ikke, at beslutningstagere agerer *irrationelt*. I stedet hævder teorien, at den menneskelige rationalitet er *afgrænset* af ”interaktionen mellem miljøet og beregningskapaciteten hos den aktør, der prøver at tilpasse sig miljøet” (Simon, 1997: 325, vores oversættelse). Det indebærer, at selv begrænset rationelle beslutningsprocesser godt kan føre til beslutninger, der tilnærmer sig fuldt rationel adfærd (Gigerenzer og Selten, 2001); men det gælder kun, så længe tillærte strategier og heuristikker passer til situationen (Jones, 2001). Hvor der fx sker ændringer i omgivelserne, vil rutineprægede beslutninger let føre til suboptimalitet. Samtidig har forskningen inden for den adfærdstilgang, vi omtalte indledningsvis, også påvist systematiske biases i be-

slutninger, der bygger på heuristikker. Et eksempel er *motivated reasoning*, hvor beslutningstageren tolker eller fokuserer på information, der bekræfter vedkommendes forforståelse (Bækgaard og Serritzlew, 2016).

Der er således en del evidens for, at begrænset rationel beslutningstagning giver begrænset rationelle beslutninger. I forhold til økonomiske virkemidler betyder det for det første, at der kan opstå en kløft mellem ex ante-beregninger af effekter kontra de faktiske ex post-effekter. For det andet åbner begrænset rationalitet for en større kompleksitet i beslutningstagningen, som fx kan afspejle sig i forskellige beslutningsprofiler inden for den samme målgruppe. Det kan samtidig betyde, at enkeltstående politiske virkemidler kan få svært ved at ramme alle beslutningsprofiler i en målgruppe, og at det derfor kan være nødvendigt at tænke i *policy mixes* for at opnå størst mulig effekt.

Analytisk tilgang og data

Vi sammenligner danske landmænds respons på to forskellige udgaver af pesticidafgifter for at undersøge, om forskelle i adfærdsantagelser kan bidrage til at forklare forskelle i responsen på politikinstrumentet.

Landmænd udgør en relevant case til at undersøge beslutningsprocesser og betydningen af adfærdsantagelser. For det første er landmænd virksomhedsledere, og man vil derfor forvente, at de agerer i overensstemmelse med de økonomiske antagelser om profitoptimering. Dertil kommer, at landmændene er trænede i at beregne driftsøkonomiske beslutninger. Alt andet lige gør det, at landmænd udgør en såkaldt hård case i forhold til at belyse begrænset rationalitet, da de kan forventes at udvise en højere grad af økonomisk rationalitet end mange andre målgrupper. For det andet kan landmænd i det store og hele betragtes som individuelle beslutningstagere, hvilket giver mulighed for at undersøge virksomhedsbeslutninger også på mikroniveau. Endelig, for det tredje, er landmænd målgruppe for en lang række politikker, hvoraf nogle er designet på baggrund af ex ante-modellering med udgangspunkt i antagelser om økonomisk rationalitet. Politikmål, der er fastsat ud fra en økonomisk optimeringstankegang, kan derved tjene som en indikator på, om landmændenes beslutninger matcher den rationelle model.

Analysestrategien i denne artikel er således at sammenligne forventningerne til landmændenes respons på et konkret policyinstrument, to versioner af en grøn afgift på pesticider, med deres faktiske respons – på aggregeret niveau i form af opgørelser af de enkelte bedrifters pesticidanvendelse. Disse analyser sammenholdes med kvantitative data fra to landsdækkende surveys (2009 med $n = 1.164$, 2016 med $n = 547$) til landmænd om deres beslutningspraksis, motivation, holdninger mv. (Pedersen et al., 2011; Nielsen et al., 2020).

De kvantitative analyser er suppleret med viden fra kvalitative interviews med landbrugskonsulenter og pesticidproducenter/-sælgere (2016) om landmænds pesticidanvendelse og fokusgruppeinterviews med landmænd (2008) (Nielsen et al., 2020).

Der er ikke tale om en stringent test af de teoretiske antagelser i begrænset rationalitet, men om en analyse af, hvorvidt begrænset rationalitet er en plausibel beskrivelse af landmændenes adfærd. Intentionen er således at give et bidrag til det fortsat relativt spæde forskningsfelt *behavioural public policy*, som især har taget fart efter Thaler og Sunsteins bog *Nudge* i 2008 (se fx Straßheim og Beck, 2019). Identificerer vi begrænset rationalitet i en hård case blandt danske landmænd, kan vi også forvente at finde begrænset rationalitet i andre målgrupper, hvilket giver en udfordring for politiske virkemidler, hvor målsætningerne er baseret på forsimplede antagelser om fuld økonomisk rationalitet.

Analyse

Danmark har siden 1987 iværksat en række pesticidhandlingsplaner, der har haft til formål at reducere brugen af pesticider. Et af de væsentligste redskaber, om end langt fra det eneste, i handlingsplanerne har været en afgift på pesticider, der blev indført i 1996 og fordoblet allerede i 1998 på grund af for svage effekter. I 2013 blev afgiften redesignet for at øge dens effekt og ikke mindst for at målrette den mod miljø- og sundhedseffekterne af pesticidanvendelse (Pedersen og Nielsen, 2017).

Pesticidafgiften er et eksempel på en grøn afgift – en type politikinstrument der siden 1990'erne har fyldt en del på den miljø- og klimapolitiske dagsorden og i den politiske værktøjskasse i især OECD-lande (Speck et al., 2006; OECD, 2010). Markedsbaserede instrumenter, herunder grønne afgifter, anbefales ofte af miljøøkonomer til regulering af miljøproblemer. De argumenterer for, at sådanne afgifter er både effektive, dvs. adfærdspåvirkende, og efficiente, dvs. sikrer størst mulig samfundsøkonomisk nytte. Logikken er, at markedspriserne derved kommer til at afspejle de samfundsmæssige omkostninger ved brug af miljøskadelige stoffer og anden miljøskadelig adfærd. Derved opnår man, at brugen af forurenende produkter, eller anden miljøskadelig adfærd, ligger på det niveau, der er både privatøkonomisk og samfundsøkonomisk optimalt (Kolstad, 1999).

En afgift på pesticider har altså det enkle formål at styre forbruget af pesticider gennem prismetanismen. Heri ligger en antagelse om, at beslutningstagere, i dette tilfælde landmænd, er motiveret af at skabe størst muligt økonomisk overskud, at de er opmærksomme på prissignalet, og at deres forbrug af pesticider bygger på en beregning af det punkt, hvor omkostningen til ekstra forbrug

af pesticider svarer til værdien af det ekstra udbytte, der kommer af det ekstra forbrug af pesticider. Bagved ligger altså antagelser om både motivation (mål) og beslutningsprocessen.

Pesticidafgifterne og andre økonomiske instrumenter i landbrugspolitikken bygger således implicit (og eksplicit) på en antagelse om, at danske landmænd opfører sig som *economic man*.

Afgift version 1, 1998-2012.

Danmark indførte en afgift på pesticider i 1996 for at begrænse forbruget og derved bidrage til 1986-Pesticidhandlingsplanens mål om at beskytte mennesker, flora og fauna mod risici og skadevirkninger som følge af pesticidanvendelse (Miljøministeriet, 1986). Men de forventede effekter udeblev, og allerede i 1998 fordoblede man de relativt lave afgiftssatser (Skatteministeriet et al., 2001). Afgiften var designet som en værdibaseret skat i stil med moms, dvs. en procentforhøjelse af salgspriserne, og afgiftssatserne varierede fra 1998 mellem 33 pct. for ukrudtsmidler og svampemidler og 54 pct. på insekticider (som typisk var billigere end andre pesticider) – et højt niveau i international sammenhæng (Konkurrencestyrelsen, 2006: 253). Ex ante-beregninger skønnede, at 1998-afgiftsniveauet sammen med forventede fald på kornpriserne ville føre til et samlet pesticidforbrug svarende til en behandlingshyppighed på knapt 2,0 ud fra en beregning af, hvilket niveau af pesticidanvendelse der ville være økonomisk optimalt for landbruget (Skatteministerien, 1998). Til sammenligning lå behandlingshyppigheden i 1997 på ca. 2,5 (Pedersen og Nielsen, 2017). Behandlingshyppigheden er en standardindikator på pesticidforbruget, der angiver, hvor mange gange det konventionelle landbrugsareal *i gennemsnit* kan sprøjtes med den mængde pesticider, der er solgt, når der anvendes standard-doseringer.

En opdateret beregning i 1998, inklusiv opdaterede forventninger til afgrødepriser, viste, at 1998-afgiftsniveauet ville gøre det driftsøkonomisk optimalt for det samlede landbrug med en behandlingshyppighed på i gennemsnit 1,7. Den politiske målsætning blev derefter fastsat til det niveau. Politikmålet byggede altså på en antagelse om, at landmændene ville agere økonomisk rationelt og derfor ville reducere pesticidforbruget til den økonomisk optimale behandlingshyppighed på 1,7. Forudsigelsen kom ikke til at holde stik. Ganske vist faldt behandlingshyppigheden til lige omkring 2,1 i 2000, men det fald kunne nok delvist tilskrives, at landmændene havde købt ekstra stort ind i årene forinden i forventning om afgiftsforhøjelserne (Pedersen og Nielsen, 2017). Derfor kunne de bruge fra lager, og salgsstatistikkerne viste naturligt nok et stort fald i årene lige efter afgiftens indførelse. Generelt svingede behandlings-

hyppigheden omkring 2,5 i årene efter afgiften, men steg så yderligere i årene efter 2008 (Pedersen og Nielsen, 2017).

En udfordring i at estimere afgiftens præcise effekt er, at den økonomiske nytte af pesticidforbrug påvirkes af mange faktorer, herunder udviklingen af afgrødepriser, vejrskift og ændringer i omfanget af ukrudt og skadedyr i marken. Men analyser har vist, at ændringerne i sådanne forudsætninger ikke har været markante nok til, at det kan forklare pesticidforbrugets opadgående trend og den begrænsede tilpasning til prisniveauet (Ørum, Jørgensen og Kudsk, 2008). Landmændenes pesticidforbrug har vist sig at være forholdsvis uelastisk (Konkurrencestyrelsen, 2006). Landmændenes beslutninger indeholder med andre ord ikke helt de samme optimeringsfunktioner som de økonomiske modelberegninger. Vurderet på aggregeret niveau tyder det således på, at landmændenes beslutninger ikke matchede de beregninger, der lå til grund for afgiftens design.

Afgiften blev suppleret med andre politikinstrumenter. I pesticidhandlingsplanerne efter årtusindskiftet indgik øget fokus på konsulentrådgivning og information om pesticidforbrug, øget fokus på at få landmændene til at benytte beslutningsstøtteværktøjer samt en række tilskudsordninger til pesticidfri dyrkning, fx pesticidfri randzoner (Pedersen og Nielsen, 2017). Heller ikke disse tiltag opnåede de opstillede målsætninger. Det gælder fx målsætningen om, at 25.000 ha. randzoner langs vandløb og søer skulle dyrkes sprøjtefrit ved at tilbyde landmændene tilskud. I 2006 var man nået op på 12.000 ha, og en evaluering konkluderede, at det ikke var realistisk at nå målet (Miljøministeriet, 2008).

Afgift version 2, 2013-

I 2013 blev afgiften på pesticider omlagt. For det første ændredes beskatningsgrundlaget fra den simple afgift på salgsprisen til en afgift, hvor niveauet differentieres efter det konkrete produkts specifikke miljø- og sundhedseffekter. Jo højere score på et såkaldt belastningsindeks, jo højere er afgiftsniveauet. For det andet fordoblede det gennemsnitlige afgiftstryk (Skatteministeriet, 2012: 19). Der var dog meget stor variation – afgiften på nogle pesticider mangedoblede, mens den faldt for andre mindre belastende pesticider. Samtidig blev de politiske målsætninger primært formuleret i forhold til at nedbringe *belastningen* fra pesticidanvendelsen, målt ved belastningsindikatoren, i modsætning til den tidligere målsætning, der alene gik på at nedbringe forbrugsmængden (målt ved behandlingshyppigheden).

En ex ante-beregning viste, at den nye pesticidafgift ville kunne føre til en reduktion i pesticidbelastningen målt ved solgte mængder på 40 til 50 pct. i forhold til en situation uden denne afgift, primært ved at landmændene ville

lægge om til mindre belastende pesticider og ved en mindre forbrugsreduktion (Ørum, Jørgensen og Kudsk, 2013: 17). Igen beregnet med udgangspunkt i hvad der ville være en økonomisk rationel tilpasning af pesticidforbruget for landbruget. Den politiske målsætning blev derfor formuleret som en reduktion i belastningen på 40 pct. mellem 2011 og 2015 (målt på landbrugets *indkøb* af pesticider) (Miljøstyrelsen, 2018).

Målet blev i Pesticidstrategi 2017-2021 omformuleret til, at belastningen skal reduceres til 1,96 på pesticidbelastningsindikatoren (Miljøstyrelsen, 2018). Pesticidbelastningsindikatoren udgør den gennemsnitlige belastning per ha. for det konventionelle landbrugs dyrkede areal. Udviklingen i belastning opgøres både for solgte pesticider, baseret på salgsstatistikker, og for forbrugte pesticider. Forbruget opgøres på baggrund af landmændenes obligatoriske elektroniske indberetninger af pesticidanvendelsen (de såkaldte sprøjtejournaler).

Som det fremgår af tabel 1, har afgiften stort set opfyldt målet om den forventede reduktion i belastningen målt på solgte midler (øverste rækker). Belastningsindikatoren (PBI) for indkøbte afgrøder er således reduceret fra 3,02 i 2011 til 1,95 i 2015 målt på salgstal, svarende til 35 pct. I 2016 var reduktionen i PBI på 44 pct. i forhold til 2011. Målet om en PBI på 1,96 blev således nået i 2015.

Men belastningen fra salget svinger samtidig en del mellem 2014 og 2017, hvilket især skyldes hamstring af visse meget belastende midler (som derfor lå til en meget høj afgiftsstigning) før afgiftens indførelse. Hamstringen har samtidig reduceret behovet for indkøb de første år efter afgiften. Derfor de store udsving i belastning målt på salg i årene tæt på afgiftsændringen og relativt store forskelle mellem salg og forbrug (Miljøstyrelsen, 2019, 2018). Det viser samtidig svagheden ved at bruge salgsstatistikken som mål for effekten.

Tabel 1: Udviklingen i pesticidbelastning (pesticidbelastningsindikatoren, PBI), hhv. salg og forbrug

		Salgstal						
Årstal	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
I alt	3,39	3,02	5,00	3,55	1,47	1,95	1,40	1,69

		Forbrugstal					
Planperiode	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
I alt	2,94	2,44	2,27	2,41	2,11	2,17	2,14

Kilde: Miljøstyrelsen (2019). Salgstal opgøres for kalenderår, mens forbrugstal opgøres for dyrkningsår, dvs. cirka efterår til den følgende sommer.

Forbrugstallene viser i modsætning til salgstallene det reelle forbrug år for år. Målt på forbrugstal er effekten lidt mindre (tabel 1, nederste række). Sammenligner man belastningsindikatoren i årene op til afgiftsændringen og belastningsindikatoren for de seneste år, er der sket et tydeligt fald i belastning, som dog stadig ikke har nået målsætningen om et PBI på maks. 1,96.² Samtidig er der sket et markant fald i brugen af nogle af de midler, der blev pålagt de højeste afgiftsstigninger, og der er sket et skift i markedsandele efter afgiftens størrelse, især for midler hvor der er mulighed for at substituere til lignende midler (Miljøstyrelsen, 2018: 34, 36). Da nogle af de belastende midler blev hamstret, men snart er brugt op, forventer Miljøstyrelsen, at forbruget af disse midler stort set forsvinder fremover, og dermed at reduktionen i belastning er robust (Miljøstyrelsen, 2018).

Tabel 2 opsamler design og hovedresultater for analysen af de to afgifter. Som det fremgår, er der tale om en væsentlig ændring i designet mellem de to afgifter. Beskatningsgrundlaget blev ændret, så det er målrettet pesticidernes belastning, og det gennemsnitlige beskatningsniveau blev markant forhøjet. I den forstand kan den nye afgift nok betragtes som en *second-order change*, jf. Hall (1993; se Christiansen og Kjær (2020) i dette nummer). Selv om man fortsatte med det samme instrument, en afgift, blev både politikmålet og afgiftens design væsentligt ændret.

Tabel 2: Sammenligning af de to pesticidafgifter, design og ændring i pesticidanvendelse

Design	1998-afgift	2013-afgift
Beskatningsgrundlag	Værdi: procentsats lagt til produktets pris	Mængde, differentieret efter produktets miljø- og sundhedsbelastning
Beskatningsniveau	33-54 pct.	Gennemsnitlig fordobling af niveauet (under forudsætning af uændret forbrug)
Mål og resultater	1,7 behandlingshyppighed senest i 2009 (solgte mængder) Behandlingshyppigheden har mellem 2000 og 2009 typisk ligget omkring 2,5 med stigende tendens	1,96 på belastningsindikator (forbrug) Belastningsindikatoren er faldet til 2,14 i 2017 (fra 2,44 i 2011/2012) (for registreret forbrug) Forbruget af nogle af dyreste midler ser ud til at være faldet markant (Miljøstyrelsen, 2018)

Samtidig ser det ud til, at den nye afgift har en væsentlig større effekt end den gamle; pesticidforbruget har bevæget sig tættere på politikmålet, end det lykkedes med den tidligere afgift. Ingen af afgifterne har dog opnået den fulde virkning forudset af økonomiske optimeringsmodeller.

Indikationer på begrænset rationalitet?

Spørgsmålet er, om landmændenes respons på de to afgifter og de forskellige grader af målopfyldelse skyldes de adfærdsantagelser, der lå til grund for afgifternes design. Begrænset rationel teori peger som nævnt på, at antagelser om økonomisk optimerende adfærd kan tage fejl på mindst to dimensioner: 1) landmændenes motivation, dvs. deres beslutninger om pesticidanvendelse drives af andet end økonomiske mål, eller/og 2) deres beslutningsprocesser er begrænset rationelle, dvs. præget af generelle tommelfingerregler fremfor præcise kalkuler.

En opdateret analyse af det økonomiske grundlag for 1998-afgiften (Ørum, 2003) konkluderede, at selv om den gennemsnitlige landmand ville kunne øge indtjeningen per hektar ved at reducere pesticidforbruget til en behandlingshyppighed på 1,7, gav afgiften ikke tilstrækkeligt incitament til landmændene. Det skyldtes, at andre hensyn end optimering til sidste krone på pesticidforbruget påvirkede landmændenes beslutninger (Ørum, 2003). Det kunne fx være praktiske hensyn som arbejdstilrettelæggelse, men også normer om at have fx ukrudtsfri marker. Analysen konkluderede, at der skulle et væsentligt stærkere prissignal til for at påvirke landmændenes adfærd nævneværdigt.

Denne analyse understøttes af en kvalitativ interviewundersøgelse (af 20 landmænd) om landmænds beslutningsprocesser gennemført i 2005 (Nielsen, 2010). Den viste, at nogle landmænd primært drives af en faglig eller professionel motivation om godt landmandskab. Det betyder ikke, at disse landmænd ikke går op i økonomien på deres bedrifter (hvis ikke landmanden selv gør det, skal bankerne nok ansøre til det), men når det kom til valget mellem at tjene en ekstra krone på marginen eller at opnå den faglige tilfredsstillelse ved at se, hvor meget man kan frembringe på marken, vandt det sidste for mange. Det fører til samme konklusion som Ørum (2003): Hvis disse landmænd skal vægte økonomiske mål højere, skal det økonomiske incitament være væsentligt større end et simpelt profitoptimeringsregnestykke tilsiger.

En surveyundersøgelse blandt landmænd gennemført i 2009 (n = 1164) gav mulighed for at kvantificere, hvilke hensyn der fyldte mest i landmændenes beslutninger. Her undersøgte vi motivation ved at spørge, hvor stor vægt respondenterne tillagde forskellige hensyn i deres beslutninger omkring pesticider (Pedersen et al., 2012). De opstillede hensyn omfattede blandt andet priser

på forskellige midler, udbyttet i marken, miljøpåvirkning og praktiske forhold som arbejdstid. Gennemsnitligt viste det sig, at landmændene især lagde vægt på at sikre det højest mulige afgrødeudbytte og at være på forkant med eventuelle problemer, mens priser vejede lavere i deres beslutninger (se tabel 3).

Tabel 3: Hvilke hensyn lægges der vægt på i pesticidbeslutninger på en skala fra 1 (slet ikke) til 5 (i meget høj grad)

Hensyn	1	2	3	4	5	Ved ikke	Total	Gns. score*
Sikre størst udbytte	1	2	15	40	41	0	99	4,2
Undgå problemer senere	1	5	20	44	29	0	99	3,9
Faglig ambition, få midler	2	7	26	37	28	0	100	3,8
Hensyn til miljøet	3	6	29	40	21	1	100	3,7
Prisen på afgrøden	3	7	27	38	24	1	100	3,7
Rene marker	1	12	33	38	16	1	101	3,6
Pris, ukrudtsmidler	3	9	33	35	29	1	100	3,6
Pris, svampemidler	3	9	31	35	20	2	100	3,6
Pris, insektmidler	6	12	34	28	16	4	100	3,4
Kørselsomkostninger	11	24	30	25	10	1	101	3,0
Arb.tid, tilrettelæggelse	15	20	32	25	8	1	101	2,9
Pris, vækstregulering	24	14	20	14	11	16	99	2,7

Kilde: Pedersen et al. (2011).

Det kunne tyde på et brud med antagelsen om den profitoptimerende aktør. Tabellen viser dog også, at landmændenes motivation og mål, ikke overraskende, er sammensatte. Mere interessant var det derfor at undersøge, om der findes forskellige typer af landmænd baseret på de mål, der former deres anvendelse af pesticider. En klyngeanalyse viste, at ca. halvdelen af landmændene i overensstemmelse med de økonomiske modeller faktisk lagde mere vægt på priser end på andre hensyn i beslutninger om pesticider. Den andel halvdel af landmændene bekræftede dermed ikke antagelsen om, at pesticidbeslutninger drives af ren økonomisk optimering. En tredjedel af landmændene prioriterede produktionsmæssige mål som at maksimere afgrødeudbyttet (hvilket ikke nød-

vendigvis fører til optimalt økonomisk udbytte) og at have ukrudtsfri marker (Pedersen et al., 2012).

En ny survey (N = 547) gennemført i 2016, dvs. efter afgiftens indførelse, viste, at hensynet til at opnå det størst mulige udbytte i marken fortsat vejede væsentligt tungere hos gennemsnitslandmanden end priserne på pesticider og afgrøder, men der var en relativt stor stigning i andelen af landmænd, der angav, at priser havde stor eller meget stor betydning for deres forbrug af pesticider (Nielsen et al., 2020). Fx var det nu 60 pct. mod tidligere 42 pct. der angav, at de lagde stor eller meget stor vægt på priserne på insektmidler. Dertil kommer, at hamstringen op til afgiftens omlægning viser, at en del landmænd reagerede på forventede prisændringer. Det kan være, fordi de ønskede fortsat at bruge bestemte midler, som de købte ind til lager. Hvorvidt det er udtryk for en generel og varig prioritering af prishensyn blandt disse landmænd, kommer an på, om de omlægger deres forbrug til billigere midler, når lagrene med hamstrede midler er opbrugt. Ud fra de aggregerede data vurderer vi, at det er tilfældet for nogle landmænd, men langt fra for alle.

Den kvalitative undersøgelse af landmændenes beslutningsprocesser viste samtidig klare elementer af begrænset rationel beslutningstagning, hvilket også kunne bidrage til at forklare et højere pesticidforbrug end forudsagt af økonomiske optimeringsmodeller (Nielsen, 2010). En del landmænd traf beslutninger ud fra tommelfingerregler som ”hellere sprøjte lidt for tidligt end lidt for sent” eller ”hellere en gang for meget end en gang for lidt”.

Dermed ikke sagt, at landmændene ikke søgte at regne på, om der var økonomisk ræson i at bruge pesticider, men for en del vandt heuristikker baseret på risikominimering over stringente kalkuler. Det gjaldt især i situationer præget af usikkerhed. Var det svært at forudsige udviklingen i smittetryk eller udviklingen i afgrødepriser, var der tendens til, at præcise beregninger og overvejelser blev erstattet af runde tommelfingerregler. Det samme gjaldt for landmænd, der var særligt risikoaverse. Deres beslutninger var præget af et kriterium, nemlig at undgå ærgrelsen ved et stort tab, hvis de kom for sent i gang med at sprøjte. Netop denne tilgang, hvor en beslutning træffes på grundlag af et enkelt kriterium, en såkaldt leksikografisk beslutningsproces, kendetegner begrænset rationalitet, fordi beslutningstageren undgår at afveje forskellige kriterier op imod hinanden og balancere dem for at opnå optimal nytte (Jones, 2001; Nielsen, 2010). Endelig spillede det en stor rolle for markdriften, at landbrugsnormer er orienteret mod ensartede, velpassede marker, hvor ukrudt tages som udtryk for dårligt landmandskab.

Fokusgruppeinterviews gennemført i 2008 (15 landmænd i alt fordelt på to grupper) viste ligeledes, at uanset om landmændene primært lagde vægt på øko-

nomien i pesticidbeslutningerne eller på det fysiske udbytte og den faglige tilfredsstillelse, var deres beslutninger sjældent præget af detailberegninger, men snarere af hvad de kaldte ”sund fornuft”, rutiner og kendskab til, hvad der plejer at ske på markerne (Pedersen et al., 2011). Igen var en af begrundelserne for ikke at regne på økonomien, at man alligevel ikke kunne forudse, hvad der ville ske med priserne. Surveyundersøgelsen i 2016 viste, at landmænd fortsat i høj grad baserer deres beslutninger på deres egne generelle erfaringer og observationer i marken, men i lav grad på teknologier, der giver præcise observationer (Nielsen et al., 2020). De trækker dog på landbrugets rådgivningsinstitutioner for information om valget af midler. Men generelt tyder en sammenligning af 2009 og 2016 undersøgelserne på, at der ikke er sket væsentlige ændringer i beslutningsprocesserne efter afgiftens indførelse.

Diskussion og konklusion

Samlet set viser data om landmændenes beslutningsprocesser træk af begrænset rationel beslutningstagning, som kan bidrage til at forklare, at landmændenes respons på afgifterne afviger en del fra de økonomiske modellers forudsigelser. Disse data er indsamlet med forskellige metoder og gentagne gange over tid, og det er derfor også rimeligt at konkludere, at de viser nogle grundlæggende og relativt stabile træk ved landmændenes beslutningsprocesser.

For det første viser data, at der kan være flere motivationsfaktorer på spil end rene profithensyn selv for virksomheder. Det er i overensstemmelse med nogle af de grundlæggende studier af beslutningsprocesser, der dannede ophav til teorier om begrænset rationalitet (Simon, 1997; Cyert og March, 1963).

Påstanden er *ikke*, at beslutningstagere ikke går op i økonomi, men at beslutningstagere typisk forfølger flere mål, og når den økonomiske nødvendighed ikke er tilstrækkelig tydelig, vil nogle beslutningstagere tillægge andre mål større vægt i deres beslutninger. Nogle landmænd går fx mere op i den faglige tilfredsstillelse ved at se en mark med en stor, flot afgrøde. Det kan være en forklaring på, at den første pesticidafgift ikke påvirkede pesticidforbruget nævneværdigt – afgiftens niveau var ikke højt nok til, at økonomiske hensyn kom mere i fokus, selv om det for landbruget ville være økonomisk optimalt.

Omlægningen af afgiften i 2013, hvor det samlede afgiftstryk blev fordoblet, medmindre landmændene skiftede til mindre belastende og dermed billigere midler, skabte således også en større reaktion på det økonomiske incitament. Landbrugets belastning faldt – men stadig ikke helt til det niveau, der var forudset i økonomiske beregninger med udgangspunkt i, hvad der ville være økonomisk optimalt. Der er stadig nogle, for hvem andre hensyn end profitoptimering spiller en større rolle. I nogle tilfælde drejer det sig om rent driftsmæssige

forhold, såsom at der ikke findes fuldgode erstatningsmidler for de pesticider, der blev meget dyre – her vælger landmændene så at betale for snarere end at reducere forbruget af de dyre midler.

En del af adfærdsændringen kunne være en følge af, at diskursen om pesticider har ændret sig i offentligheden i løbet af godt tre årtier med pesticidhandlingsplaner med i dag et langt større fokus på skadevirkningerne. Vores surveyundersøgelser viser dog, at et stort flertal danske landmænd mener, at der er ikke er nogen væsentlig miljörisiko forbundet med at anvende pesticider, der er godkendt af myndighederne, og der er ikke tegn på ændring i disse holdninger mellem de to undersøgelser (Pedersen et al., 2011; Nielsen et al., 2020).

En undersøgelse af 1.900 bedrífers forbrug (tilfældigt udvalgt blandt bedrífte med minimum 30 ha) baseret på obligatoriske indberetninger af pesticidforbrug viser, at knap to tredjedele af bedrífte i 2016-2017 har omlagt deres pesticidforbrug, så det er mindre belastende, end det var året før afgiftsændringen (2011-2012), mens 37 pct. af bedrífte har øget belastningen (Nielsen et al., 2020). I spørgeskemaundersøgelsen fra 2016 på en delmængde af disse bedrífte angiver 46 pct., at de har ændret deres valg af midler væsentligt primært på grund af prisændringer. Yderligere 18 pct. svarer, at de har ændret valg af midler, men primært af andre grunde (Nielsen et al., 2020). Det stemmer således overens med analysen af forbruget. Den andel, der ikke har ændret væsentligt i deres valg af midler, svarer også nogenlunde til størrelsen på den klynge (34 pct.), der i 2009-undersøgelsen (Pedersen et al., 2011) havde mest fokus på at optimere afgrøden end på priser, hvilket samtidig korrelerede med, at de var mindre tilbøjelige til at svare, at de ville reagere på en markant forhøjelse af afgiften.

Samtidig viser analysen, at landmændenes beslutningsprocesser også har begrænset rationelle træk. Landmændene er især i planlægningsfasen bevidste om, hvad pesticiderne koster og regner overordnet på økonomien i pesticidforbruget, men når det kommer til de endelige beslutninger, træffes de typisk baseret på runde tommelfingerregler fremfor præcise kalkuler. Det gælder fx, når landmanden ikke vil risikere, at situationen pludselig løber løbsk, hvis de holder igen med sprøjtemidlerne og derfor ”forsikringsprøjter”, dvs. sprøjter tidligere eller med større dosis end en ren nyttekalkule ville tilsige. Det kan også bidrage til at forklare, at ingen af de to afgifter virker helt som forudsagt.

Spørgsmålet er, om særlige forhold gør sig gældende for pesticidområdet. Nielsen (2010) undersøgte landmænds beslutningsprocesser på tværs af domæner og fandt, at de også i beslutninger vedrørende gødskning udviste træk af begrænset rationalitet. Selv når det kom til større investeringer i nye bygninger eller maskiner, havde beslutningerne karakter af satisfiering (Nielsen, 2010). Et

surveybaseret studie af danske landmænds forventninger til klimaforandringer og klimatilpasning tyder også på begrænset rationalitet. Studiet viste, at landmændene var mere tilbøjelige til at søge at udnytte positive effekter af klimaændringer end til at beskytte sig mod negative forandringer (Woods et al., 2017). Det er for så vidt i overensstemmelse med Kahneman og Tverskys (1979) teori om, at beslutningstagere lægger asymmetrisk vægt på tab og gevinster af samme størrelse, om end med omvendt fortegn, idet landmændene tillagde gevinster større værdi end tab.

Analysen her indikerer således, at det begrænset rationelle perspektiv giver en rimeligt dækkende beskrivelse af beslutningsprocesser; selv hvor der er tale om virksomheder, som man ville forvente både kan og vil optimere økonomisk, slår den begrænset rationelle beslutningsproces igennem.

Analysen af pesticidpolitikken viser, at antagelser om adfærd har implikationer for effekten af offentlige politikker. De danske pesticidafgifter er designet på baggrund af antagelser om, at landmænd agerer økonomisk rationelt. Der er en del, der tyder på, at den model ikke holder for en væsentlig del af landmændene, hvilket har betydet, at politikken ikke er implementeret som forventet i det yderste led.

Man kan således overveje at indarbejde antagelser om begrænset rationalitet i politikformuleringen fremover. Det sker allerede på nogle politikområder med forsøg på at anvende såkaldte nudges, dvs. enkle tiltag, der eksplicit søger at korrigere for menneskers kognitive biases ved at tilrettelægge beslutninger, så de i højere grad er i overensstemmelse med beslutningstagernes egeninteresse (Thaler og Sunstein, 2008; Battaglio et al., 2019). Et eksempel er information til landmænd om deres eget vandforbrug sammenlignet med nabolandmændenes vandforbrug med det formål at få landmændene til at reducere omfanget af markvanding (Chabé-Ferret et al., 2019).

En bredere forståelse af begrænset rationalitet, som her skitseret, lægger dog op til, at det kan være nødvendigt med mere omfattende tiltag end nudges. Analysen viser, at målgruppen her er heterogen, hvad angår motivation og mål. Det betyder, at politikken skal ramme grupper med forskellig motivation og ikke blot tage højde for kognitive biases.

En vej kan være, at afgiftssatsen sættes så højt, at den økonomiske motivation får større vægt også blandt dem, der prioriterer andre mål. Høje afgiftssatser skaber til gengæld mere modstand fra interesseorganisationer og dermed politiske omkostninger for de politikere, der skal vedtage høje afgifter. En anden tilgang er at indføre komplementære politikinstrumenter, der kan ramme flere målgrupper samtidig. I tilfældet med pesticidpolitikken kunne det være uddannelsesrettede tiltag, der sigter på at ændre normerne for godt landmandskab.

Der mangler dog empirisk viden om, hvordan forskellige politikinstrumenter kan kombineres, så de understøtter hinanden. I forhold til beslutningsprocesser er det væsentligt at indrette politikinstrumenter, så de bedre tager højde for landmændenes opfattelse af risici, der i høj grad har udbyttetab som omdrejningspunkt.

Hvis landmænd i deres virksomheder ikke opfører sig helt som *economic man*, men udviser begrænset rationel adfærd, er det ikke urimeligt at forvente, at det gælder målgrupper på andre politikområder. Det er derfor vigtigt, at økonomiske ex ante-evalueringer af politikker, som følger fx Finansministeriets *Vejledning i samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger* (Finansministeriet, 2017) og Erhvervsstyrelsens (2019) vejledning om erhvervsøkonomiske konsekvensanalyser, tager højde for den kompleksitet, der kan være i målgrupper.

Note

1. Dele af forskningen til denne artikel er finansieret Miljøstyrelsens bekæmpelsesmiddelprogram, MST-667-00073 og MST-667-00120.
2. En opdateret beregning, der blandt andet tager højde for usikkerheder i indberetningerne i 2010-11, viser et fald i PBI for forbrug fra 2,57 i 2010/11 til 2,2 i 2015/16 (Miljøstyrelsen, 2018), men Miljøstyrelsens vurdering af målopfyldelse tager udgangspunkt i de oprindelige beregninger.

Litteratur

- Battaglio, R. Paul, Paolo Belardinelli, Nicola Bellé og Paola Cantarelli (2019). Behavioral public administration ad fontes: a synthesis of research on bounded rationality, cognitive biases, and nudging in public organizations 79 (3): 304-320. doi: 10.1111/puar.12994.
- Bichel-udvalget (1998). *Udvalget til vurdering af de samlede konsekvenser af en hel eller delvis afvikling af pesticidanvendelsen*. Rapport fra Hovedudvalget. Bichel-udvalget.
- Bækgaard, Martin og Søren Serritzlew (2016). Interpreting performance information: Motivated reasoning or unbiased comprehension. *Public Administration Review* 76 (1): 73-82.
- Chabé-Ferret, Sylvain, Philippe Le Coent, Arnaud Reynaud, Julie Subervie og Daniel Lepercq (2019). Can we nudge farmers into saving water: Evidence from a randomized experiment. *European Review of Agricultural Economics* 46 (3): 393-416.
- Christiansen, Peter Munk og Anne Mette Kjær (2020). Strukturer og aktører i analyser af politiske beslutninger. *Politica* 52 (2): 83-103.
- Cyert, Richard M. og James G. March (1963). *A Behavioural Theory of the Firm*. New Jersey: Prentice Hall.

- Erhvervsstyrelsen (2019). Myndigheders konsekvensvurderinger. <https://erhvervsstyrelsen.dk/myndigheders-konsekvensvurderinger> (15. september 2019).
- Finansministeriet (2017). Vejledning i samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger. August 2017. <https://www.fm.dk/publikationer/2017/vejledning-i-samfundsøkonomiske-konsekvensvurderinger> (15. september 2019).
- Folketinget (1986). F 26 (oversigt): Forespørgsel til miljøministeren om forbruget af bekæmpelsesmidler. <http://webarkiv.ft.dk/?/samling/19851/MENU/00000093.htm> (13.09.2018)
- Gigerenzer, Gerd og Reinhard Selten (2001). Rethinking rationality, pp. 1-12 i Gerd Gigerenzer og Reinhard Selten (red.), *Bounded Rationality: The Adaptive Toolbox*. Cambridge: MIT Press
- Hall, Peter (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics* 25 (3): 275-296.
- Howlett, Michael (2018). Matching policy tools and their targets: Beyond nudges and utility maximization in policy design. *Policy & Politics* 46 (1): 101-124.
- Jones, Bryan (2001). *Politics and the Architecture of Choice. Bounded Rationality and Governance*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kahneman, Daniel (2012). *Thinking, Fast and Slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Kahneman, Daniel og Amos Tversky (1979). Prospect theory: an analysis of decision under risk. *Econometrica* 47 (2): 263-291.
- Kolstad, Charles (1999). *Environmental Economics*. Oxford: Oxford University Press.
- Konkurrencestyrelsen (2006). *Konkurrenceredegørelse 2006*.
- Lindblom, Charles (1958). The science of muddling through. *Public Administration Review* 19: 79-88.
- March, James og Herbert Simon (1958). *Organizations*. New York: Wiley.
- Miljøministeriet (1986) Miljøministerens handlingsplan for nedsættelse af forbruget af bekæmpelsesmidler (Bilag til bet. o. lovf. vedr. kemiske stoffer og produkter – Bilag IV, December 1986).
- Miljøministeriet (2008). Evaluering af målopfyldelse og virkemidler i Pesticidplan 2004-09 (Miljøprojekt nr. 1247), Rambøll Management.
- Miljøstyrelsen (2018). Evaluering af den differentierede pesticidafgift. Orientering fra Miljøstyrelsen nr. 26.
- Miljøstyrelsen (2019). Bekæmpelsesmiddelstatistik 2017. Behandlingshyppighed og pesticidbelastning baseret på salg og forbrug. Orientering fra Miljøstyrelsen nr. 31, maj 2019.
- Nielsen, Helle Ørsted (2010). *Bounded Rationality in Decision-making*. Manchester: Manchester University Press.

- Nielsen, Helle Ørsted, Anders Branth Pedersen, M. T. Konrad og S. Gyldenkærne (2020). Evaluering af denomlagte pesticidafgift Betydningen af beslutningsadfærd for pesticidanvendelsen. *Bekæmpelsesmiddelforskning nr. 183*. Miljø- og Fødevarerministeriet, Miljøstyrelsen, April .
- North, Douglass (1993). What do we mean by rationality? *Public Choice* 77: 159-162.
- OECD (2010). OECD/EEA database on instruments used for environmental policy and natural resources management. <http://www2.oecd.org/ecoinst/queries/> (10. maj 2010).
- Payne, John W., James R. Bettman og Eric J. Johnson (1993). *The Adaptive Decision Maker*. New York: Cambridge University Press .
- Pedersen, Anders Branth og Helle Ørsted Nielsen (2017). Effectiveness of pesticide policies: the experiences of Danish pesticide regulation, i Moshe Call og Eric (red.), *Environmental Pest Management: Challenges for Agronomists, Ecologists, Economists and Policymakers*. John Wiley.
- Pedersen, Anders Branth, Tove Christensen, Helle Ørsted Nielsen og Berit Hasler (2011). Barrierer i landmændenes beslutningsmønstre vedrørende ændret pesticidanvendelse. Miljøstyrelsens program for bekæmpelsesmiddelforskning.
- Pedersen, Anders Branth, Helle Ørsted Nielsen, Tove Christensen og Berit Hasler (2012). Optimising the effect of policy instruments: A study of farmers' decision rationales and how they match the incentives in Danish pesticide policy. *Journal of Environmental Planning and Management* 55 (8): 1094-1110. doi: 10.1080/09640568.2011.636568.
- Schneider, Anne og Helen Ingram (1990). Behavioural assumptions of policy tools. *The Journal of Politics* 52 (2): 510-529.
- Simon, Herbert A. (1955). A behavioural model of rational choice. *The Quarterly Journal of Economics* 69 (1): 99-118.
- Simon, Herbert A. (1947/1976). *Administrative Behaviour: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. New York: The Free Press.
- Simon, Herbert A. (1990). Invariants of human behavior. *Annual Review of Psychology* 41: 1-19.
- Simon, Herbert A. (1997). *Models of Bounded Rationality: Empirically Grounded Economic Reason*. Cambridge: MIT Press.
- Simon, Herbert A. (2001). Rationality in society, pp. 12782-12786 i *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*.
- Skatteministereren (Carsten Koch) (1995). Forslag til lov om bekæmpelsesmidler. Lovforslag nr. L186. Fremsat den 7. marts 1995 af skatteministereren.
- Skatteministereren (Ole Stavad) (1998). Forslag til Lov om ændring af lov om afgift af bekæmpelsesmidler og lov om ændring af forskellige punktafgiftslove (Afgiftsforhøjelse m.v.) 1997/2 LSF 44.

- Skatteministeriet (2012). Lovforslag L171, Forslag til Lov om ændring af lov om afgift af bekæmpelsesmidler Fremsat den 25. april 2012 af skatteministeren (Thor Möger Pedersen). https://www.ft.dk/ripdf/samling/20111/lovforslag/1171/20111_1171_som_fremsat.pdf
- Skatteministeriet, Fødevareministeriet, Miljøstyrelsen, Dansk Planteværn, Dansk Erhvervsgartnerforening, De Danske Landboforeninger, Dansk Familielandbrug, Landbrugsraadet, Danmarks JordbrugsForskning (2001). *Rapport om muligheden for at omlægge pesticidafgiften til en afgift på behandlingshyppighed*. København: Skatteministeriet. <https://www.skm.dk/skattetal/analyser-og-rapporter/rapporter/2001/april/rapport-om-muligheden-for-at-omlaegge-pesticidafgiften-til-en-afgift-paa-behandlingshyppighed,-oktober-2004> (13. september 2019)
- Speck, Stefan, Mikael Skou Andersen, Helle Ørsted Nielsen, Anders Ryelund og Carey Smith (2006). *The Use of Economic Instruments in Nordic and Baltic Environmental Policy 2001-2005*. TemaNord 2006:525. København: Nordisk Ministerråd.
- Straßheim, Holger og Silke Beck (red.) (2019). *Handbook of Behavioural Change and Public Policy*. Edward Elgar.
- Thaler, Richard og Cass Sunstein (2008). *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*. New Haven: Yale University Press.
- Tversky, Amos og Daniel Kahneman (1974). Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases. *Science* 185: 1124-1131.
- Woods, Bryndis Arndal, Helle Ørsted Nielsen, Anders Branth Pedersen og Dadi Kristofersson (2017). Farmers' perceptions of climate change and their likely responses in Danish agriculture. *Land Use Policy* 65: 109-120.
- Ørum, Jens Erik (2003). Opdatering af Bicheludvalgets driftsøkonomiske analyser. *Arbejdsrapport fra Miljøstyrelsen nr. 20*.
- Ørum, Jens Erik, L. N. Jørgensen og Per Kudsk (2013). Potentiel reduktion i pesticidbelastning ved substitution af midler og anvendelse af IPM: en analyse af de største afgrøder og pesticidanvendelse. *IFRO Udredning, Nr. 2013/17*.
- Ørum, Jens Erik, Mads V. Boesen, Lise N. Jørgensen og Per Kudsk (2008). *Opdateret analyse af de driftsøkonomiske muligheder for en reduceret pesticidanvendelse i dansk landbrug*. København: Fødevareøkonomisk Institut, Københavns Universitet. Rapport/Fødevareøkonomisk Institut, Nr. 197

Anne Mette Kjær

Paradigmeskiftet i dansk udviklingspolitik¹

Har den danske udviklingspolitik ændret sig i det ny årtusind, og i så fald, hvad er drivkræfterne bag? Med udgangspunkt i Peter Halls begrebsapparat identificerer denne artikel skiftet i udviklingspolitik som en første-, anden- og tredjeordens forandring og dermed som et paradigmeskift, der er sket løbende som konsekvens af flere beslutninger i perioden siden 2001. Både bistandens størrelse, sammensætning af instrumenter og formål har ændret sig markant, idet bistandsprocenten er blevet reduceret med 30 pct., sammensætningen af bistanden er forandret med reducerede tildelinger til landeprogrammer i de fattigste lande og FN, og formålet er ikke længere fattigdomsreduktion over alle andre hensyn. Hvor Hall lægger vægt på endogene læreprocesser, viser artiklen, at dette paradigmeskift i højere grad er et resultat af en eksogen politisering af bistanden koblet med et forudgående skift i policyarena.

Nøgleord: policyparadigmer, politisering, dansk udviklingspolitik, bistand, fattigdom

Mange iagttagere har påpeget, hvor meget dansk udviklingspolitik har forandret sig i det ny årtusind. Der er mindre fokus på de fattigste lande, og der har været store nedskæringer i bistanden (Heldgaard, 2018; Jensen, 2017; Olesen, 2015; Ravnborg, 2019). For eksempel har Lars Engberg-Pedersen og Adam Moe Fejerskov (2018: 11) understreget de ”betydelige forandringer”, som udgør ”en svækkelse af et fordums stærkt og fokuseret udviklingssamarbejde”. Modsat argumenterer andre for, at der er kontinuitet, fordi der fortsat er fokus på fattigdomsbekæmpelse (Degn, 2015; Jakobsen, 2019). Den fortsatte opbakning til en 0,7 pct. bistandssats og en fast rammelovgivning for bistandsstrategier er også blevet set som udtryk for kontinuitet (Jakobsen, 2019). Men hvorvidt man opdager kontinuitet eller forandring i udviklingspolitikken, er i høj grad et spørgsmål om fokus. Den konklusion, man drager, afhænger af, om man udelukkende ser på styringsmekanismer, som fx rammelovsprincippet om Danmarks udviklingsstrategier, eller om man også ser på formålet med og sammensætningen af bistandens instrumenter. Denne artikel undersøger, hvordan dansk udviklingspolitik har forandret sig i det nye årtusinde.

I tillæg er det uklart, hvilke faktorer der kan forklare skiftene i udviklingspolitikken. Danmark har som et lille land historisk brugt bistanden til at sætte sig selv på verdenskortet (Lancaster, 2007; Bach et al., 2008). Danmark har reageret på internationale tendenser og begivenheder, samt fulgt internationale retningslinjer for bistand (OECD DAC, 1999, 2003, 2007, 2011, 2016). Udviklingsbistanden dækker mange formål og er drevet af et samspil mellem interne og eksterne faktorer. De fleste er dog enige om, at interne politiske dynamikker er helt centrale. Lancaster (2007) understreger eksempelvis betydningen af de altruistiske idéer, som er koblet til vores skandinaviske velfærdsmodel. Holm (1982), Olsen (1995) og senere Jakobsen (2019) påpeger, at nationale politikfællesskaber har sikret kontinuitet i udviklingspolitikken. Andre argumenterer for, at de primære beslutninger ikke længere foregår i et lukket politikfællesskab, men at Folketinget og dermed også partierne har fået større betydning (Marcussen, 2018; Engberg-Pedersen og Fejerskov, 2018).

Formålet med denne artikel er dels at karakterisere den type forandring, der er sket i dansk udviklingspolitik, dels at forklare policyforandringerne ved at undersøge drivkræfterne bag. Peter Halls (1993) begrebsapparat om policyparadigmer er oplagt til dette formål, fordi hans bidrag tilbyder et redskab til både at karakterisere og forklare politikforandring. Paradigmebegrebet hjælper til at karakterisere skift, der ikke nødvendigvis er drevet af en enkelt politisk beslutning, men ofte vil være resultatet af flere beslutninger over en periode. Hall er dog blevet kritiseret for at lægge for meget vægt på endogen forandring, der drives af gradvis læring, og derfor anvender jeg i tillæg Matthew Woods (2015) begreb om politisering.

For at karakterisere graden af forandring følger artiklen udviklingen i bistandspolitikken siden årtusindskiftet på de hallske parametre om de forskellige forandringstyper. Jeg trækker på data om sammensætningen af den danske bistandskrone, på en tekstanalyse af alle danske udviklingsstrategier siden 1990'erne og på sekundære analyser af dansk udviklingspolitik. Forklaringer af paradigmeskift er sjældent monokausale, men de teoretisk definerede parametre koblet med en omhyggelig karakteristik af de processer, der ledte op til de gradvise forandringer, gør mig i stand til at diskutere de væsentligste årsager. For at identificere de vigtigste forklaringsfaktorer baseres analysen på en læsning af debatten i danske landsdækkende medier og i Folketinget, samt på 24 dybdegående interviews med embedsmænd, politikere, forskere og andre interessenter. Disse interviews blev gennemført løbende i perioden 31. oktober 2018 til 7. august 2019.

I det følgende afsnit udvikler jeg, med udgangspunkt i debatten om policyparadigmer, en analyseramme, som jeg dernæst anvender som guide til at ka-

rakterisere skift i udviklingspolitikken som et egentligt paradigmeskift. Herefter forklares skiftet ved en delvis ændring af ”policy-arenaen” og en politisering af udviklingspolitikken.

Policyparadigmer, idéer og politisering

Det er fortsat en udfordring for teorier om politiske beslutninger at karakterisere og forklare policyskift (Christiansen og Kjær, 2020, dette nummer). Peter Halls (1993) formål er at komme tættere på at analysere radikale politikforandringer, og han har særlig to væsentlige bidrag (Green-Pedersen, Mortensen og Nannestad, 2018). For det første introducerer han en skelnen mellem første-, anden- og tredjeordensforandring. Hall når frem til denne kategorisering ved at se på, hvilken type social læring der fører til forandringen. En førsteordensforandring består således af mindre justeringer af den eksisterende politik, hvor både overordnede policymål og policyinstrumenter fastholdes, men hvor indstillingerne af instrumentet ændres (Hall, 1993: 278). Det kan fx være en afgiftsforøgelse, hvor afgiftsinstrumentet er det samme men øges i lyset af hidtidig erfaring. Læringen er primært sket blandt embedsfolk, som har direkte og løbende erfaring med politikområdet (Green-Pedersen, Mortensen og Nannestad, 2018: 20-21).

En andenordensforandring er en mere omfattende ændring, hvor de overordnede politikker fastholdes, men hvor policyinstrumenter bliver udskiftet, eller et nyt supplerende instrument bliver introduceret. Det kan være en anden slags afgift, eller det kan være en ny måde at bekæmpe inflation på. Første- og andenordensforandring kan forklares af eksisterende modeller som fx inkrementalismen eller politikfællesskaber, hvor der sker en løbende læring, efterhånden som der gøres erfaringer med politikimplementering. Der justeres gradvist, og der eksperimenteres med forskellige instrumenter.

Eksisterende modeller kommer dog ifølge Hall til kort, når der sker en tredjeordensforandring: et samtidigt skift i både politikens formål (the hierarchy of goals) og policyinstrumenterne. I denne type mere radikale forandring spiller idéer en væsentlig rolle. Hall (1993: 279) definerer et policyparadigme som et idésystem, der specificerer både policymål og instrumenterne til at opnå disse. Idésystemer ligger bag den måde, hvorpå beslutningstagere kommunikerer, og de er indflydelsesrige, fordi de bliver taget for givet og bestemmer, hvad der bliver defineret som et problem. I modsætning til de to andre mere normale beslutningstyper er tredjeordensskift drevet af et paradigmeskifte, hvor diskurser og idésystemet på politikområdet ændrer sig. Der er sket en læring, men det er ikke kun blandt involverede embedsmænd. Læring er også foregået blandt politikere og i den bredere debat.

Halls andet bidrag er at teoretisere drivkræfterne bag paradigmeskift. Det er langt fra sikkert, at første- og andenordensforandringer fører til tredjeordensforandringer. For at det skal ske, må der være tegn på *policy failure* ved den eksisterende politik, fejl som justeringer alene ikke kan rette op på. Ligeledes vil eksperter, der kritiserer den eksisterende politik, sandsynligvis blive forsøgt lukket ude, fordi de udfordrer det eksisterende paradigme. Politikere og deres vurderinger af den eksisterende viden spiller typisk en stor rolle i paradigmeskift (Hall, 1993: 280). Et paradigmeskifte vil derfor indebære eksperimenter med nye politikker og et skift i *locus of authority over policy*. Dette locus of authority er defineret ved de aktører og organisationer, der kan bestemme over politikområdet. Det er parallelt til Baumgartner og Jones' (1993) begreb *policy arena*. Peter Hall analyserer skiftet fra keynesianisme til monetarisme i britisk økonomisk politik og karakteriserer det som et paradigmeskift, som naturligt nok involverede en læringsproces i embedsværket, men at det var meget mere end det. Politikken forandrede sig på baggrund af et autoritetsskift, hvor Finansministeriet mistede sin næsten enevældige magt over økonomisk politik, og hvor en bredere politisk offentlighed blev opmærksom på keynesianismens utilstrækkeligheder (Hall, 1993: 288).

Selvom Halls begrebsapparat hjælper os videre med at forklare policyskift, har han fortsat fokus på en endogen læringsproces. Men nye idéer kan også komme udefra og kan inspirere politikbeslutninger, uden at der nødvendigvis er foregået en endogen læringsproces (Skogstad, 1998; Daigneault, 2014). Herudover dækker Halls paradigmer over beslutninger, erfaringer og idéer, og derfor bliver det svært at adskille de mekanismer, hvorved en forandring foregår (Baumgartner, 2014). Wood (2015) argumenterer således for at inkorporere begrebet politisering i studier af policyparadigmer. Politisering bidrager til at forklare, når der sker paradigmeskift, fordi begrebet hjælper til at fange, hvornår og hvordan nye idéer får indflydelse.

Politization can be seen as a process by which a dominant ideological/theoretical framework underlying policy decisions – a particular "policy paradigm" – is challenged or rendered contingent. Conversely depoliticisation can describe the process by which a policy paradigm becomes entrenched and unchallenged (Wood, 2015: 10).

Politiseringsbegrebet indebærer, at locus of authority skifter fra embedsværk og emnenetværk inden for politikområdet til bredere institutioner og aktører som parlament, partier og medier, hvilket gør en tredjeordensforandring mulig. Politiseringsstilgangen peger således på, at det er vigtigt at adskille en analyse af

policyarenaen (eller locus of authority) fra en analyse af idéer om og politisering af policyområdet.

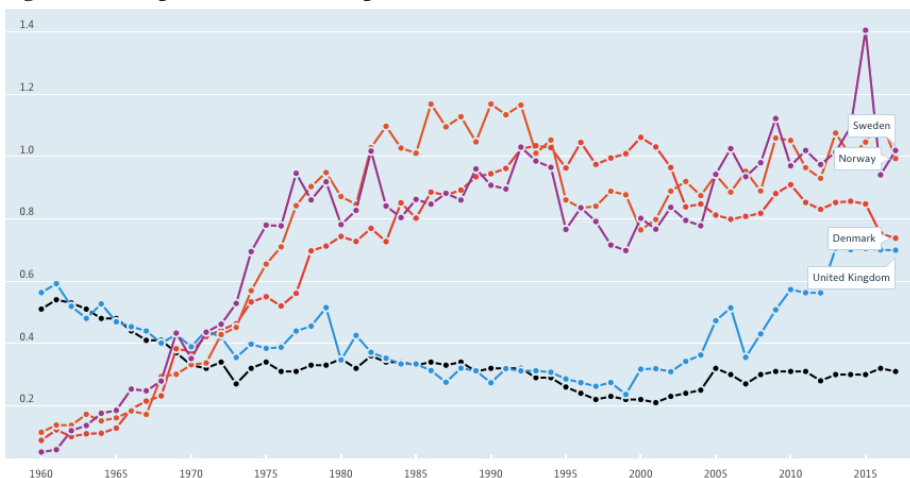
Skift i udviklingspolitikken

Sammenligner man dansk udviklingsbistands størrelse, sammensætning og formål i slutningen af 1990'erne, hvor Danmarks udviklingspolitiske strategi, *Partnerskab 2000* (Udenrigsministeriet, 2000), blev vedtaget i Folketinget, med samme tre dimensioner i 2016, hvor den seneste strategi, *Verden 2030* (Udenrigsministeriet, 2016), blev vedtaget, er der en række iøjnefaldende forskelle.

Førsteordensforandring: Bistandens størrelse

Bistandsniveauet er blevet nedjusteret markant i perioden. Der havde længe været enighed om den danske bistandsprocent, som i de første år af dansk udviklingspolitisk historie i 1960'erne havde været meget lav. Men efter OECD-DAC² landenes kritik af Danmarks lave bistandsniveau, kom det op på det FN-anbefalede 0,7 pct. af BNP i 1978, og siden steg det støt til over 1 pct. i 2000 (Udenrigsministeriet, 2000).³ 1980'erne og 1990'erne er således blevet kaldt for dansk udviklingsbistands storhedstid (Engberg-Pedersen og Fejerskov, 2018: 145; Marcussen, 2018).

Figur 1: Udvalgte landes udviklingsbistand som andel af BNI



Kilde: OECD Data: <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm> . (sort farve repræsenterer OECD DAC gennemsnit).

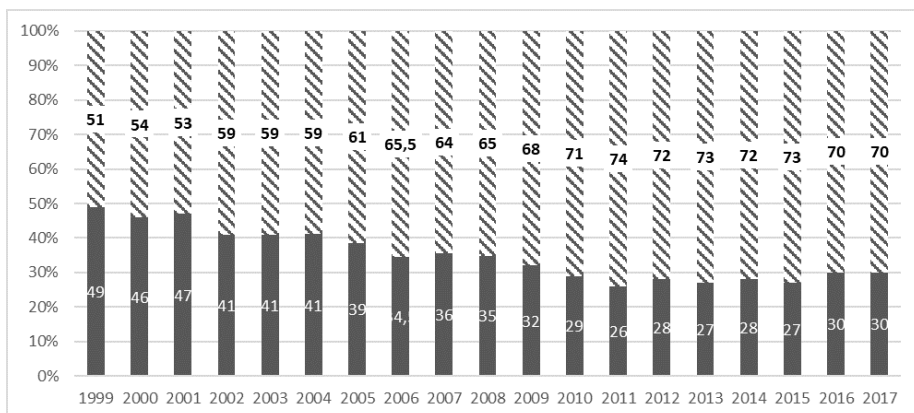
Som figur 1 viser, blev Danmarks bistand gradvist mere generøs fra slutningen af 1960'erne og frem til 2000, hvor Danmark var den førende bistandsyder i OECD målt i andel af BNI. Herefter blev bistandsniveauet skåret ned, mest markant i 2001 og 2015. Siden 2017 har niveauet tilsyneladende stabiliseret sig på ca. 0,72 pct., et nyt lavere niveau, men lige over det FN-anbefalede 0,7 pct. niveau. Danmark er stadig langt over OECD DAC-gennemsnittet for bistand, men ligger nu under Norges og Sveriges niveau. En interessant observation er, at hvor OECD DAC-gennemsnittet faldt i løbet af 1990'erne, fortsatte Danmark med at øge bistandsniveauet, mens det omvendte var tilfældet i det ny årtusind, hvor Danmark skar ned, mens gennemsnittet var stabilt, og enkelte lande faktisk øgede deres bistand. Dette var tilfældet med England, som nåede op på 0,7 pct. i 2012 (OECD DAC, 2018). Efter terrorangrebet 11. september, 2001 vedtog alle regeringer på en FN-konference i Monterrey, Mexico, at styrke partnerskaber og øge bistanden til de fattigste lande (FN, 2003) for at forebygge terrorisme. Men Danmark fulgte altså ikke denne opfordring (Olsen, 2003). Dette fik Christian Friis Bach et al. (2008: 515) til at observere, at "Danmark svinger i utakt" med de internationale tendenser mht. bistandsniveauet. Samtidig skete der over perioden en nedskæring på Udenrigstjenestens drift fra 2,3 mia kr i 2000 til 1,5 mia i 2019 (Lund, 2016), hvilket ikke kun påvirkede diplomatiet men også de lokale repræsentationers evne til at implementere bistandsprogrammer (Marcussen, 2016).

Andenordensforandring: bistandens sammensætning

Policyinstrumenter er de redskaber, der anvendes til at implementere Danmarks udviklingsstrategi. Udviklingsbistanden har en lang række af policyinstrumenter. Det er her ikke muligt at gå detaljeret ind i dem alle, men helt central er fordelingen af bistanden. Særligt signalerer fordelingen mellem multi- og bilateral bistand, hvordan Danmark vægter internationalt samarbejde. Fra 1970'erne og op til det ny årtusind var fordelingen i hele perioden 50/50. Denne fordeling er blevet kaldt en af de store konstanter i dansk udviklingsbistand (Bach et al., 2008: 131). Generøse bidrag til blandt andet FN sikrede Danmark en vis status og indflydelse internationalt, mens den bilaterale bistand kunne imødesæ danske interesser (Bach et al., 2008; Brunbech og Olesen, 2013). Men i det ny årtusind er der sket en bevægelse væk fra 50/50-reglen, som figur 2 viser. I 2017 var over 70 pct. af bistanden bilateral, mens under 30 var multilateral (Udenrigsministeriet, 1999-2018). Til sammenligning går 51 pct. af Sveriges udviklingsbistand til og gennem multilaterale organisationer (OECD, 2019).

Figur 2s tal er baseret på Udenrigsministeriets årlige rapporter og dækker en overordnet tendens. Imidlertid kan man inden for den multilaterale bi-

Figur 2: S sammensætningen af dansk udviklingsbistand mellem hhv. multilateral (sort) og bilateral (stribet)



Kilde: Danida årsberetninger og openaid.dk.

stand også se, at FN-bidragene falder (Estrup, 2019; Engberg-Pedersen, 2018). Således er FN-andelen af den samlede multilaterale bistand faldet fra 45,5 pct. i 2003 til 23,7 pct. i 2018, mens andre multilaterale instrumenter, som fx midler til EU er steget.⁴

Den bilaterale bistand er, når man ser på fordelingen som i figur 2 og som rapporteret til OECD, stigende. Men finanslovstal viser, at andelen af bilateral bistand er *faldende*, når målt som andel af den samlede bistand (Engberg-Pedersen, 2018; Engberg-Pedersen og Fejerskov, 2018). Eksempelvis udgjorde den bilaterale bistand, iflg finansloven, 31,2 pct. af den samlede bistand i 2018 (Finansministeriet, 2018). Årsagen til disse forskellige tal findes i, hvordan den bilaterale bistand opgøres. I finansloven er der flere underkategorier, som lægges sammen i udenrigsministeriets rapportering til OECD. Ser man på underkategorier, falder bistanden til landeprogrammer, som traditionelt har udgjort størstedelen af den bilaterale bistand, fra 5,5 milliarder i 2011 til 2,2 milliarder kroner i 2018 (Engberg-Pedersen, 2018). Samtidig gives der mere bistand til nyere poster, som fx ”Partnerskaber for bæredygtig vækst” (Finansministeriet, 2018). Der gives også mere til humanitær bistand. I 2003 udgjorde humanitær hjælp 7 pct. af den samlede bistand, mens det i 2018 var steget til 14 pct. (Udenrigsministeriets årsberetninger og openaid.dk). Det er ugennemskueligt, hvorvidt de forskellige undertyper kategoriseres som multi- eller bilateral bistand (Therkildsen, 2019), en uigennemskuelighed som også er blevet identificeret vedrørende budgettet generelt (Christiansen, 1999: 42). Det står dog klart, at den samlede tendens har været mindre til FN, mindre til bilaterale

landeprogrammer og mere til andre poster. Dette har fået OECD DACs fagfælle-vurdering til at påpege, at

increasing humanitarian allocations while cutting bilateral and multilateral allocations puts Denmark's capacity to bridge the gap between the two work-streams at risk. It also presents challenges for addressing the root causes of conflict and migration, particularly given that addressing these challenges will require long-term financial and policy commitments (OECD DAC, 2016: 21).

Fordelingen på modtagerlande er forandret, således at det ikke nødvendigvis er de fattigste lande, der modtager mest bistand. I 2003 gik 28 pct. af Danmarks samlede bistand eksempelvis til Afrika, mens det i 2017 og 2018 kun var 16 pct.⁵ Sikkerheds- og migrationspolitiske hensyn spiller i stigende grad ind i fordelingen af bistanden. I 00'erne var Afghanistan i lang tid den største modtager af dansk bistand for at supplere den militære indsats. Store modtagerlande er nu at finde i området omkring Syrien, Tyrkiet og faktisk Danmark selv, fordi en del bistand bliver anvendt på flygtningemodtagelse (Udenrigsministeriet, 2003; Heldgaard, 2018; Ravnborg, 2019).

Endelig har partnerskaber med modtagerlandes regeringer været et vigtigt instrument og blev understreget kraftigt i Danmarks udviklingspolitiske strategi *Partnerskab 2000* (Udenrigsministeriet, 2000). Partnerskab blev set som en måde at opnå et ligeværdigt samarbejde på om at styrke statslig kapacitet til at føre fattigdomsreduktionsstrategier ud i livet (Udenrigsministeriet, 1996). Danmark støttede derfor dele af modtagerlandenes nationale udviklingsstrategier ved at give øremærkede midler til bestemte dele af disse strategier, såkaldt sektorbudgetstøtte. Danmark har fx igennem mange år støttet kapacitetsopbygning af Tanzanias sundhedssektor. Men i 2018 er denne type bistand ikke nær så almindelig. Der bliver igen givet flere penge til enkeltprojekter, ligesom der bliver givet flere midler til privatsektorprogrammer. Partnerskaber nævnes således i den nyeste strategi, *Verden 2030*, mest i forbindelse med ny typer partnerskaber med det private erhvervsliv (Udenrigsministeriet, 2016). Eksempelvis understreger den seneste udviklingsstrategi, at

Fra dansk side ser vi eksisterende og nye partnerskaber som en måde at fremme danske interesser på i vores internationale engagementer. Vi ser gerne nytænkende, modige og risikovillige partnerskaber, hvor dansk bistand i øget omfang er katalysator for at udvikle markeder og tiltrække viden og finansiering – partnerskaber orienteret mod synergi, innovation, nybrud (Udenrigsministeriet, 2016: 11).

Disse nye policyinstrumenter ses også i finansloven, hvor underkategorien ”Partnerskaber for bæredygtig vækst” dækker over privatsektorbistand. Der gives øgede midler til Investeringsfonden for Udviklingslande (IFU), der hjælper danske virksomheder med at investere i udviklingslandene. Partnerskaber for Bæredygtig Vækst tildeles i finansloven 2019 12 pct. af den samlede bistand (Finansministeriet, 2019).

Disse ændringer repræsenterer et markant skift i implementeringen af, og dermed instrumenterne i, bistandspolitikken, både væk fra de bilaterale landeprogrammer og væk fra den FN-baserede internationalisme (Olesen, 2015; Engberg-Pedersen, 2018). Kombineret med personalenedskæringer på ambassaderne pga. reduktionen i driftsmidler ændrer disse udviklinger, i Peter Halls terminologi, ikke bare ”indstillingen af policyinstrumentet” dvs. størrelsen af bistanden. Måden, hvorpå bistanden bliver givet samt fordelingen af den, har også ændret sig, og det er derfor muligt i tillæg at tale om en ”andenordensforandring’.

Tredjeordensforandring: bistandens formål

Ud over de beskrevne første- og andenordensforandringer skete der efter årtusindskiftet også betydelige skift i udviklingspolitikens målhierarki. Lige siden 1970’erne havde fattigdomsreduktion været det primære formål med dansk udviklingsbistand. I *Partnerskab 2000* er dette fremhævet meget eksplicit: ”Fattigdomsorienteringen udgør et fundamentalt princip i dansk bistandspolitik”. Fattigdomsorienteringen indebar et fokus på fordelingspolitik, sociale sektorer, særligt uddannelse og sundhed, og fremme af folkelig deltagelse (Udenrigsministeriet, 1994).

I *Verden 2030* er fattigdomsorienteringen nedtonet og kombineret med en tydelig betoning af danske interesser og et afsæt i FN’s Verdensmål for Bæredygtig Udvikling (Sustainable Development Goals – SDG’erne). SDG’erne handler om udvikling i hele verden og ikke nødvendigvis i de mindst udviklede lande. I *Verden 2030* er det at fremme bæredygtig udvikling ikke kun et mål i sig selv, men også et middel til samtidig at ”imødegå trusler mod vores egen sikkerhed og levevis, skabe afsæt for handel, økonomisk diplomati og kommercielle interesser” (Udenrigsministeriet, 2016: 1). Rapporten taler om at gøre op med de multilaterale udviklingsbankers ”klassiske lantedefinerede fattigdomsbegreb således, at der hurtigt og fleksibelt kan sættes ind, også i mellemindkomst lande, hvis økonomier er under alvorligt pres i perioder på grund af flytningestrømme, naturkatastrofer eller andet” (Udenrigsministeriet, 2016: 15). Et sådant bredere fattigdomsbegreb gør det muligt at sætte ind i nærområderne,

hvorfra flygtningene kommer. Ordet fattigdom nævnes 59 gange i *Partnerskab 2000* og kun 23 gange i *Verden 2030*.

Verden 2030 indledes med et bredere syn på verdens udvikling og understreger på første side, hvordan bistanden skal være i overensstemmelse med Danmarks udenrigs- og indenrigspolitiske interesser (Udenrigsministeriet, 2016: 1). Strategien lægger sig således fint i forlængelse af Venstres ønske om at redefinere Danmarks internationale engagement, hvortil V-regeringen bestilte en udredning, den såkaldte Taksøe-rapport (Taksøe-Jensen, 2016). Denne rapport argumenterede for en tæt integration af udenrigs-, sikkerheds-, handels- og bistandspolitikken (om end den ikke anbefalede nedskæringer). Som display 1 viser, ses danske interesser primært i forbindelse med at imødegå terrortrusler, at forebygge og imødegå migration samt at fremme danske økonomiske interesser. Selvom danske økonomiske interesser altid har spillet en rolle i bistanden, er dette en markant ændring fra tidligere, hvor den danske udenrigspolitiske aktivisme var FN-baseret, og danske interesser i langt højere grad defineret som et internationalt samarbejde. Efter 2001 blev danske sikkerhedspolitiske interesser mere defineret med USA end med FN som omdrejningspunkt (Olsen, 2003; Olesen, 2015).

SDG'erne omhandler bæredygtig udvikling på globalt plan. International udviklingsbistand er et blandt mange instrumenter i realiseringen af målene. I *Verden 2030* er det derfor muligt at tage udgangspunkt i SDG'erne, samtidig med at danske interesser er i fokus. I *Partnerskab 2000* bliver danske interesser udelukkende nævnt i forbindelse med, at det er i dansk interesse at skabe et internationalt samarbejde. Ellers bruges ordet ”interesse” kun i forbindelse med, at der skal tages hensyn til interesser i modtagerlandene og blandt de fattige. I *Verden 2030* nævnes ordet *interesse* 25 gange. Til sammenligning bruger den seneste svenske udviklingsstrategi kun ordet to gange, og i forbindelse med ”barnets interesse” eller ”bilateralt samarbejde i gensidig interesse” (Government of Sweden, 2016: 21 og 46). De fleste omtaler af dansk interesse handler meget om sikkerheds-, migrations-, eller handelshensyn. Dansk erhvervsliv bliver meget tydeligt prioriteret højt. Den danske udviklingsminister udtalte således i 2017 til *Altinget*, at udviklingsbistand ses som en slags risikovillig kapital, der skal katalysere investeringer fra andre steder, såsom danske pensionskasser eller Investeringsfonden for Udviklingslande (Tørnæs, 2017). Bistandsbevillinger til denne fond, der yder lån og støtte til danske virksomheder i udviklingslande, er da også steget i det ny årtusind, hvilket har rejst en debat om brugen af bistandsmidler til at støtte lån til større danske virksomheder fremfor at satse på eksempelvis småbønders udvikling (Heldgaard, 2018; Laursen, 2018; Afrika Kontakt, 2018). Det kan indvendes, at der i dansk udviklingspolitik altid har

Display 1: Brugen af "interesse" i to danske udviklingsstrategier, Partnerskab 2000 og Verden 2030

	<i>Partnerskab 2000</i>	<i>Verden 2030 (fra 2016)</i>
"Interesse" nævnt antal gange	10 gange i 53-siders dokument	25 gange i 40-siders dokument
I forbindelse med de fattige landes interesser	8 gange, fx: "forskellige interesser vil søge at påvirke forandringerne i udviklingslandene" (s. 14) "folkelig deltagelse er en måde at fremme de fattiges interesser"	1 gang: "Danmark vil arbejde for fremskridt i WTO og i denne forbindelse også støtte de mindst udviklede landes interesser"
I forbindelse med dansk national interesse	1 gang: "Danmark har interesse i langsigtet samarbejde" (s. 15)	15 gange, fx: "Vi vil være drevet af at fremme danske udenrigs- og indenrigspolitiske interesser på samme tid" (s. 1) "Det geografiske sigte skal skabe sammenfald mellem behov for støtte i udviklingslandene og dansk interessevaretagelse" (s. 7)
Neutralt		2 gange, fx: "bæredygtig global vækst er i alles interesse" (s. 25)
I forbindelse med internationalt samarbejde/FN/SDG'er	1 gang: "Danmark har en interesse i at de multilaterale systemer fungerer effektivt"	7 gange. Ofte i kombination med dansk interesse, fx: "Danmark vil prioritere et aktivt partnerskab med de FN-organisationer, der i sit mandat har danske interesse- og værdimæssige mærkesager. ... Men vi vil også i højere grad end tidligere målrette tiltag mod tematiske og regionale indsatser, hvor Danmark har særlige interesser, styrkepositioner og kan skabe merværdi"

været konsensus om to ledende principper, nemlig fattigdomsbekæmpelse og fremme af danske erhvervsinteresser (Degn, 2015). Men analysen ovenfor viser, at der er to væsentlige forskelle fra tidligere tiders konsensus. For det første er fokuset på danske interesser blevet langt tydeligere udmeldt og er nu både på de sikkerhedsmæssige, de migrationsrelaterede og de erhvervsrettede interesser. For det andet kanaliseres bistandsmidlerne, som noget nyt, væk fra den langsigtede udviklingsbistand til de fattigste lande til steder, hvor de kan imødegå hensyn til de danske interesser, dvs. i stigende grad nærområder og mellemindkomstlande.

Nøjes vi med at konstatere, at Danmark har holdt sig over et 0,7 pct. bistandsniveau, og at bistandspolitikken fortsat er styret af en rammelovgivning, kan vi påstå, at der har været kontinuitet i dansk udviklingspolitik. Men en sådan konklusion bliver uinteressant, for både størrelsen, sammensætningen af instrumenter og målhierarkierne i den danske udviklingsbistand har forandret sig markant i det ny årtusind. Da der således kan identificeres både første-, anden- og tredjeordningsforandringer, må det konkluderes, at der er sket et paradigmeskift i dansk udviklingspolitik.

Drivkræfter i paradigmeskiftet

Som nævnt indledningsvis, kan paradigmeskiftet i dansk udviklingspolitik ikke forklares monokausalt. Internationale begivenheder som Murens fald i 1989, hvilket medførte en øget udenrigspolitisk aktivisme; terrorangrebet 11. september 2001, hvilket gav et stærkt sikkerhedsfokus i udviklingspolitikken; og flygtningekrisen i 2015, hvilket medførte endnu større fokus på bistand som redskab til reduktion af migration, har naturligvis haft stor indflydelse. Men disse begivenheder har spillet sammen med vigtige indenrigspolitiske dynamikker. Som nævnt har Danmark ofte 'svinget i utakt'. Det stærke politikfællesskab bag en generøs bistand, 50/50-balancen og det stærke fattigdomsfokus kunne forklare, hvorfor Danmark, modsat tendensen, fortsatte en støt stigende tendens i bistanden i 1990'erne. Men hvad kunne forklare, hvorfor Danmark, modsat tendensen, skar ned og gennemgik et paradigmeskifte i 00'erne, som blev konsolideret i 10'erne? Jeg undersøger i det følgende politikarenaen (the locus of authority) og politiseringen af dansk bistand, og de væsentligste fund er opsummeret skematisk nedenfor.

Politikarenaen lå fra 1970'erne og frem til årtusindskiftet i et fasttømret politiknetværk, der skabte et stærkt interessefællesskab om Danmarks udviklingspolitik (Holm, 1982; Olsen, 1995; Bach et al., 2008; Brunbech og Olesen, 2013). De vigtigste interessenter var repræsenteret i Styrelsen for Internationalt Udviklingssamarbejde, som var et rådgivende udvalg under udviklingsmini-

Tabel 1.

	1990'erne	00'erne	10'erne
Graden af politisering	Afpolitiseret. Tværpolitisk konsensus om fattigdomsfokus; 50/50-fordeling, og bistandsprocent på 1	Politisering ved 2001-valg. Venstre skifter efter valgnederlag i 1998 til et bistandskritisk standpunkt og sætter bstanden på dagsordenen i valgkampen. Uenigheder og åben debat om bistandens størrelse	Politisering ved 2015-valg. Socialdemokratiet fastholder lavere bistandsprocent og brug af bistand til andre formål end fattigdomsbekæmpelse. Ny konsensus.
Policyarena	Politikfællesskab med bred interesserepræsentation i Danidas styrelse. Tæt samarbejde mellem styrelse og embedsværk. Dog aftagende betydning i løbet af perioden pga. sektorprogrammets mindre behov for styrelsens ekspertise.	Politikfællesskabet er svækket og styrelsen mindre indflydelsesrig. Vigtige udviklingspolitiske beslutninger debatteres mere i Folketinget, hvor nedskæringer og det øgede sikkerhedspolitiske fokus bestemmes.	Fortsat en mere pluralistisk policyarena med debat i medier omkring 2015-valg og folketingsbeslutninger; blandt andet om brug af bistand til at imødegå flygtningestrømme.

steren. Styrelsen sikrede på den ene side en bred organisatorisk basis, men den kunne også ses som et værn mod politisering af bstanden (Bach et al., 2008: 455). Erhvervsliv, arbejderbevægelse, landbruget og civilsamfundsorganisationerne var alle repræsenterede og blev tildelt en del af bistandskagen i form af fødevarehjælp (landbruget), kontrakter i landeprojekterne til erhvervslivet, og bevillinger til NGO'erne (Olsen, 1995; Bach et al., 2008: 179f).

Som Helle Degn (2015: 26) har påpeget, gav Styrelsen disse aktører reel beslutningskompetence, selvom den formelt kun var et rådgivende organ. Danmark fik international status gennem det høje multilaterale bidrag til FN, hvilket socialdemokraterne især satte højt (Bach et al., 2008). Der var parallelt hermed en bred partipolitisk konsensus om bstanden, som også blev bakket op af en bistandsvenlig befolkning. Det eneste parti, der var markant imod bistand, var Fremskridtspartiet (og senere Dansk Folkeparti). På denne måde blev bistandspolitikken afpolitiseret, og bistandens niveau og 50/50-fordelingen af den blev sjældent debatteret i medierne.

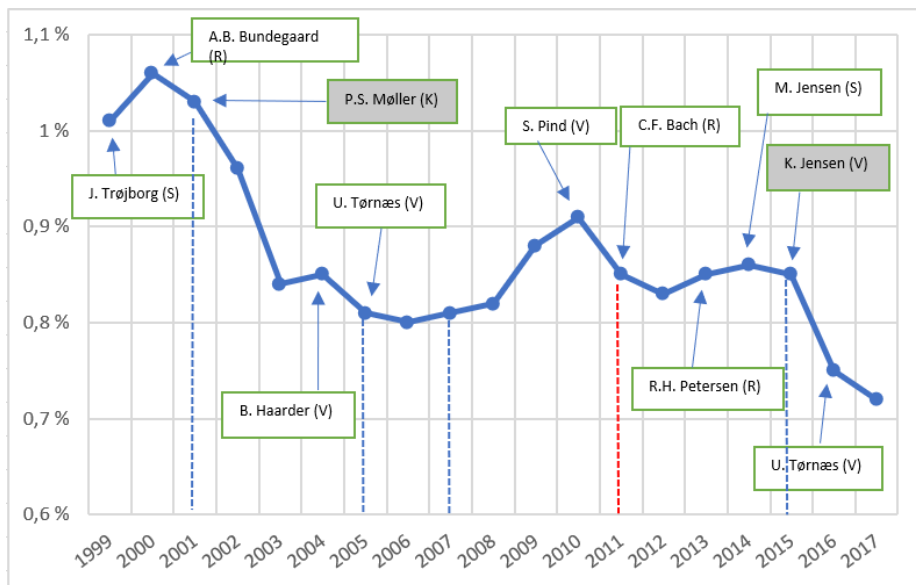
Op til og ind i det ny årtusind blev politikfællesskabet delvist opløst. Styrelsen havde i løbet af 1990'erne gradvist mistet nogen indflydelse, måske netop fordi bistand gradvist blev givet i overensstemmelse med OECD DAC landenes

fælles principper om effektiv bistand (*alignment, harmonisation, coordination, ownership, partnerships*). Principperne blev i høj grad allerede efterlevet, før de blev vedtaget i den såkaldte Parisdagsorden i 2005 (OECD, 2008). Overgangen til Parisdagsordenen og sektorprogrammer betød samtidig, at der var knap så meget brug for styrelsens ekspertise (Bach et al., 2008: 457). Danmark blev i OECD DACs fagfælle vurderingssystem evalueret til at ligge i top i forhold til at indrette bistanden efter både andre donorer og modtagerlandets egne dagsordener (OECD, 1999, 2003: 11). Med *Partnerskab 2000s* overgang til sektorbudgetstøtte mistede erhvervslivet mulighed for at få kontrakter gennem projekter. Ligeledes stoppede Danmark med at give fødevarerbistand i form af dåsekød og smøreost. Der var derfor sket en gradvis svækkelse af interessefællesskabet bag bistanden, og erhvervslivets organisationer var knap så varme fortalere for en generøs bistand. Organisationernes repræsentanter i Styrelsen udtalte sig fortsat positivt om bistand, men de repræsenterede en mindre bred konsensus, som Venstres ordfører gav udtryk for under valgkampen i 2001 (Rasmussen, 2001).

Da Venstre og de Konservative kom til magten i 2001, var det med Dansk Folkeparti som støtteparti. Der kunne hermed regeres uden støtte fra de bistandsvenlige midterpartier. Dette muliggjorde et flertal om markante nedskæringer på bistanden. Da ovennævnte interessefællesskab til og med var blevet svagere, betød det, at modstanden imod nedskæringer mest kom fra NGO'erne, som i høj grad levede af bistandsmidler. Erhvervslivet gjorde ikke højlydt modstand. Denne udvikling muliggjorde en politisering.

Figur 3 viser, at de mest markante nedskæringer i bistanden blev besluttet efter 2001 og igen efter 2015. Den socialdemokratisk ledede regering fra 2011-2015 satte dog ikke bistanden væsentligt op igen. Parallelt med interessefællesskabets opløsning skete der en politisering af bistanden. Modstanden mod udviklingsbistand var indtil da mest kommet fra Fremskridtspartiet og senere Dansk Folkeparti (Folketingsdebat, 1998). Men i løbet af 1990'erne begyndte folk i Venstre og Konservative at spørge, om det var i orden at give bistand til finansministerierne i korrupte regimer (Rasmussen, 2001; interview, Venstres daværende ordfører, august 2019). Disse spørgsmål opstod delvist som følge af overgangen til programbistand men havde også at gøre med, at både bistandsprocenten og Danmarks BNP voksede meget i dette årti. Samtidig var der bevilget miljømidler til postkommunistiske lande og udviklingslande, den såkaldte MIFRESTA ramme, så bistandsprocenten reelt blev ca. 1,5 pct. De voksende midler betød, at Danida fik et reelt afløbsproblem, og at der opstod flere situationer, hvor "hvide elefanter", altså mislykkede bistandsprojekter, blev afsløret (interview, tidligere formand for Danidas styrelse, København, oktober, 2018; tidligere ordfører for Venstre, august 2019).

Figur 3: Dansk bistand og skiftende regeringer og udviklingsministre



Kilde: OECD DAC.

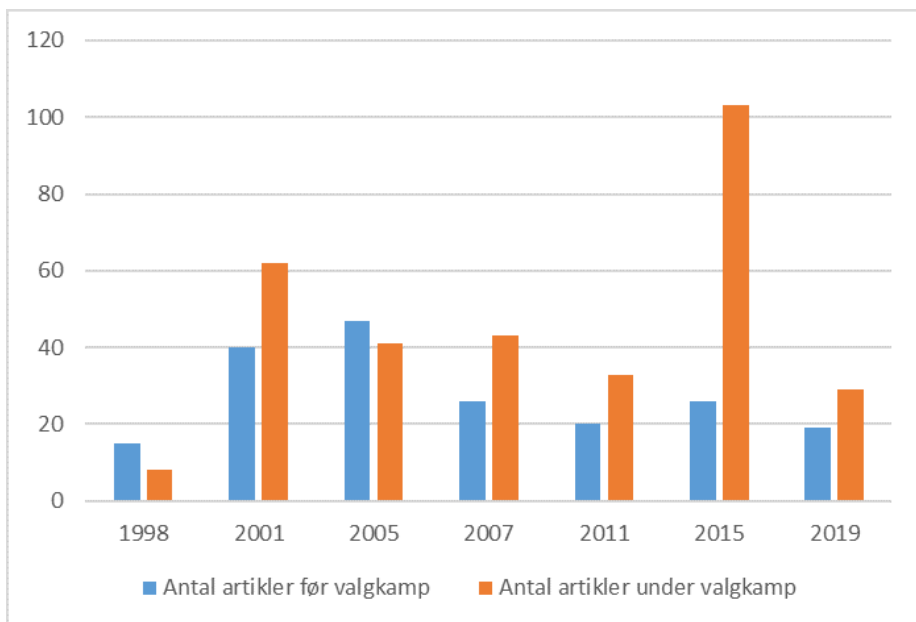
Kritiske spørgsmål blev afvist af et udviklingsmiljø, der efter manges opfattelse havde lukket sig om sig selv, og af nogen blev kaldt ”en osteklokke” (Interview, tidligere formand for udenrigsudvalget, juli 2019). Vejen var således banet for, at mere bistandskritiske stemmer fik ørenlyd. Men afgørende for timingen var nok så meget det skifte, der skete i Venstre. Da Venstre tabte valget i marts 1998, var det en stor skuffelse, og den bistandsvenlige Uffe Ellemann Jensen trak sig som formand. Anders Fogh Rasmussen indså, at det ikke var muligt at føre valgkamp imod velfærdsstaten. Dermed kunne han ikke føre valgkamp om fordelingspolitiske emner eller kæmpe for skattelettelser, da dette ville gå ud over finansieringen af velfærdsstaten. Venstre satsede herefter på udenrigs-, udlændinge-, rets- og kulturpolitiske spørgsmål (Schjørring og Jannerup, 2018: 62-64). Det blev derfor til en valgkamp på værdier, og som en del af dette skift kom bistanden til at stå for skud: Venstre indså, at det nok ikke ville koste stemmer at føre valgkamp på at skære ned i udviklingsbistanden for at finansiere sundhedsydelser. Økonomen Martin Paldam udgav med støtte fra Rockwool Fonden i 1997 en bog, som vurderede 37 danske bistandsprojekter og gav dem blandede anmeldelser, om end han evaluerede mange af dem positivt (Paldam, 1997; Pedersen, 1997). Bogen gav anledning til en del debat, og dens synspunkter blev refereret til af borgerlige politikere. I september 1998 foreslog Venstre

en fastfrysning: ”Med henvisning til professor Martin Paldams bog fra sidste år, *Dansk u-landshjælp: altruismens politiske økonomi*, der leverede et hårdt angreb på bistandens substans, kræver Venstre ... en fastfrysning af bistandsmidlerne – indtil man har fået bistandens effektivitet undersøgt” (Breum, 1998). Imidlertid skal Paldams bog ikke tilskrives den afgørende indflydelse, da den netop også vurderede nogle bistandsprojekter positivt. Men bogens udgivelse faldt på et tidspunkt, hvor der var brug for ammunition til at udfordre det eksisterende bistandspolitiske paradigme (Kjær, 2019).

Da den ny regering kom til i 2001, blev der skåret 1,5 mia. kr. i bistanden, et beløb der gik direkte til sygehusene. Der blev ikke udnævnt en udviklingsminister, men Per Stig Møller blev udenrigsminister med ansvar for udviklingsområdet. Han var primært interesseret i at tænke bistanden sammen med den generelle udenrigs- og sikkerhedspolitik og nævner heller ikke bistanden på nogen særskilt måde i sin biografi om disse år (Møller, 2017). Ligeledes var han også af den opfattelse, at Danida ikke skulle have lov at have sit ”eget kongerige” (interview, 7. august 2019). Efter 2001 var der en lang periode, hvor bistanden blev mindre debatteret, hvilket man kan se af en optælling af artikler i de landsdækkende dagblade, der nævner udviklingsbistand foretaget i valgår hhv. tre uger inden og tre uger efter valget blev udskrevet.

Som det fremgår af figur 4, blev bistand politiseret omkring valgene i 2001 og 2015. Fælles for valgene var, at de borgerlige partier førte valgkamp på at skære i bistanden mod at øge sundhedsudgifter (mest 2001) og på at bruge bistanden til flytningemodtagelse (mest 2015), og at der kom borgerlige regeringer ud af valgene. I 2015 førte Venstre valgkamp på at skære 2,6 mia. i bistanden og at skære ned på udgifterne til udlændinge for at finansiere blandt andet dansk sundhed, politi og forsvar (Jakobsen, 2015; Sørensen og Hoffmann-Hansen, 2015). Socialdemokraterne ville fastfryse den daværende bistandsprocent, men førte ikke valgkamp på at ville sætte beløbet op igen. Siden 2015 er der tilsyneladende opstået ny tværpolitisk konsensus om et lavere bistandsniveau på det FN-anbefalede 0,7 pct. niveau. Den store forskel er, at det nu er fuldt legitimt at diskutere bistand i forbindelse med danske interesser, sikkerhedsmæssigt, migrationsmæssigt og økonomisk. Bistanden bliver ikke længere betragtet som ”en hellig ko” (interview, tidligere formand for udenrigsudvalget, august 2019). Den socialdemokratiske regering viderefører tilsyneladende denne tilgang med en stærk kobling til migration og dermed et fokus på nærområder (Socialdemokratiet, 2018). I det omfang dansk erhvervsliv nu får tilgodeset sine interesser gennem bistanden, er det ikke gennem sektorprogrammer men snarere gennem investeringsfonde, der helt eller delvist bliver finansieret af bistandsmidler.

Figur 4: Artikler i landsdækkende medier om udviklingsbistand før og under valgkamp, udvalgte valgår



Kilde: Egen optælling fra infomedia.

Konklusion

Jeg har i denne artikel fundet, at der er sket et paradigmeskift i Danmarks udviklingspolitik siden slutningen af 1990'erne. Paradigmeskiftet er karakteriseret ved, at bistandens størrelse, instrumenter og formål har ændret sig ganske markant over perioden væk fra langsigtede landeprogrammer i de fattigste lande til humanitære indsatser i nærområder, for blot at nævne den mest markante forandring. Paradigmeskiftet er ikke sket med en enkelt politisk beslutning, selvom den markante nedskæring i 2001 var vigtig, fordi den, så at sige, betrædte en ny sti, hvorefter det blev mere legitimt at kritisere bistanden. Paradigmeskiftet er således sket over en godt 15-årig periode, hvor én politikbeslutning har muliggjort de efterfølgende.

De vigtigste forklaringer er et skift i politikarena kombineret med en politisering af bistanden. Denne politisering skete op mod valget i 2001 og var muliggjort af et forudgående skift i politikarena. Der var ikke længere så stærke forsvarere for bistanden blandt erhvervsorganisationer, og bistandspolitikken blev ikke længere kun bestemt i det relativt lukkede politikfællesskab omkring Danida og Styrelsen, men blev mere kritisk debatteret i Folketing og medier.

Nedskæringen i 2001 tillod en anderledes italesættelse af bistanden og muliggjorde, at andre dagsordener kom på banen efter 11. september 2001. Særlig sikkerhedspolitikken og bevægelsen væk fra FN var her af betydning. Efter valget i 2011 fortsatte Socialdemokratiet stort set denne politik, og efter 2015 satte den borgelige regering danske interesser, specielt efter flygtningekrisen i 2015, i højsædet. I forhold til Halls begrebsapparat var paradigmeskiftet resultatet af nye idéer hos særlig højrepartierne snarere end af en endogen læreproces, hvor embedsværket korrigerede tidligere fejl. Ifølge OECD DACs fagfælle vurderinger var Danmarks bistand netop det modsatte af fejlslagen. Men det var blevet mere legitimt at være kritisk over for bistanden, og da det tidligere interessefællesskab var brudt sammen, stod bistanden for skud, da VK-regeringen trådte til med DF's støtte i 2001. Politiseringsbegrebet er nyttigt til at afdække, hvordan ny idéer udfordrede den konsensus, der havde præget bistandens interessefællesskab. Siden har sikkerhedspolitikken, bredt forstået som også Danmarks interne sikkerhed, og danske økonomiske interesser gradvist fortrængt den langsigtede og fattigdomsorienterede bistand. Det paradoksale er, at al erfaring viser, at den bistand, der har størst effekt, netop er den langsigtede landebistand, Danmark har bevæget sig længere væk fra.

Noter

1. Denne artikel har i meget forskellige tidligere udgaver fået kommentarer fra Peter Nedergaard, Jørgen Elklit, Martin Paldam, Ole Therkildsen, Lars Engberg-Pedersen, Peter Munk Christiansen, Anne Binderkrantz og ikke mindst Thorsten Borring Olesen. Stor tak. Også tak til de 24 interviewpersoner for at dele deres indsigter og tid og til de to anonyme fagfællebedømmere for deres grundige kommentarer.
2. OECD's Development Assistance Committee (DAC) udfører regelmæssige vurderinger af medlemslandenes bistand, dens kvalitet og indretning.
3. 1,05 pct. for at være præcis. Men hvis MIFRESTA-rammen, som var miljøbistand til de postkommunistiske lande og udviklingslande, blev inkluderet, var den reelle bistandssats på over 1,5 pct. af BNP.
4. Som de er rapporteret i Danidas årsberetninger og fra 2013 på openaid.dk. Rapportering i finansloven er anderledes opgjort.
5. Baseret på Danidas årsberetninger fra 2003-2013; herefter på data fra openaid.dk

Litteratur

Afrika Kontakt (2018). *Big business på bistand. Rapport om Investeringsfonden for udviklingslande (IFU) og dens investeringer i store danske virksomheder*. København: Afrika Kontakt.

- Bach, Christian Friis, Thorsten Borring Olesen, Sune Kaur-Pedersen og Jan Pedersen (2008). *Idealer og realiteter. Dansk udviklingspolitik historie 1945-2005*. København: Gyldendal.
- Baumgartner, Frank R. (2014). Ideas, paradigms and confusions. *Journal of European Public Policy* 21 (3): 475-480.
- Baumgartner, Frank R. og Bryan D. Jones (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Breum, Martin (1998). K baner vejen for Venstre. *Information*, 17. september.
- Brunbech, Peter Yding og Thorsten Borring Olesen (2013). The late front-runner: Denmark and the ODA percentage question, 1960-2008, i Thorsten Borring Olesen, Helge Ø. Pharo og Kristian Paaskesen (red.), *Saints and Sinners: Official Development Aid and its Dynamics in a Historical and Comparative Perspective*. Akademika Publishing.
- Christiansen, Peter Munk (1999). *Ej blot til pynt? Om budgettets politik og politikernes budget*. Rockwool Fonden. Aalborg Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk og Anne Mette Kjær (2020). Strukturer og aktører i analyser af politiske beslutninger. *Politica* 52 (2): 83-103.
- Daigneault, Pierre-Marc (2014). Reassessing the concept of policy paradigm: aligning ontology and methodology in policy studies. *Journal of European Public Policy* 21 (3): 453-469.
- Degn, Helle (2015). Har det betydning, om regeringen er rød eller blå? En analyse af dansk udviklingspolitik fra 1989 til i dag. *Økonomi og Politik* 88 (2): 22-36.
- Engberg-Pedersen, Lars og Adam M. Fejerskov (2018). The transformation of Danish Foreign Aid, pp. 138-159 i Kristian Fischer og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Review 2018*. København: DIIS.
- Engberg-Pedersen, Lars (2018). Danmarks fald fra udviklingstinderne. Den skrantende bilaterale bistand. *Globalnyt*, 13. december. <https://globalnyt.dk/content/den-skrantende-bilaterale-bistand>
- Estrup, Jørgen (2019). Politisk beretning ved FN-Forbundets landsmøde 28 april 2019. Finansministeriet (2018). *Danmarks finanslov*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2019). *Danmarks finanslov*. København: Finansministeriet.
- FN (2003). Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development. United Nations.
- Folketingsdebat (1998). http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/19971/salen/F3_BEH1_10_2_49.htm
- Government of Sweden (2016). *Policy framework for Sweden's development cooperation and humanitarian assistance*. Stockholm.
- Green-Pedersen, Christoffer, Carsten Jensen og Peter Nannestad (2018). *Offentlig politik*. København: Hans Reitzels Forlag.

- Hall, Peter (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics* 25 (3): 275-296.
- Heldgaard, Jesper (2018). *På kanten. En analyse af det internationale udviklingsamarbejde i finansloven*, 2018. Timbuktu Fonden. <http://www.timbuktufonden.dk/wp-content/uploads/2018/10/På-Kanten.pdf>
- Holm, Hans-Henrik (1982). *Hvad Danmark gør*. En analyse af dansk u-landspolitik. Aarhus: Politica.
- Jakobsen, Joakim (2015). Sjælelige gevinster. *Weekendavisen*, 19. juni.
- Jakobsen, Peter Viggo (2019). Policy-fællesskaber, standard- og krisestyringsprocedurer: Det oversete institutionelle grundlag for den brede opbakning til Danmarks aktivitetske udenrigspolitik. *Politica* 51 (2): 139-167.
- Jensen, Stig (2017). Paradokser udfordrer verdens bedste bistand. *Økonomi og Politik* 88 (2): 3-21.
- Kjær, Anne Mette (2019). Udviklingsforskningens indflydelse: betydningen af forskningskonsensus og politisk polarisering. *Politica* 51 (3): 364-384.
- Laursen, Jytte B. (2018). IFU – får vi udvikling for pengene? *Globalnyt*, 4. november.
- Lancaster, Carol (2007). *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Lund, Sine Riis (2016). Udenrigsministeriet er alvorligt svækket. *Altinget.dk*, 14. maj.
- Marcussen, Martin (2016). *Diplomati. Et portræt af den moderne udenrigstjeneste*. Hans Reitzels Forlag.
- Marcussen, Martin (2018). Dag-til-dag indsætter fjerner fokus fra den udviklingspolitiske strategi. *Altinget*, 27. august. <https://www.alinget.dk/udvikling/artikel/professor-dag-til-dag-indsatser-fjerner-fokus-fra-den-udviklingspolitiske-strategi> (november 2018).
- Møller, Per Stig (2017). *Udenrigsminister i krig og fred*. København: Gyldendal.
- OECD (1999). *Denmark. Development Assistance Committee (DAC). Peer Review*. Paris: OECD.
- OECD (2003). *Denmark. Development Assistance Committee (DAC). Peer Review*. Paris: OECD.
- OECD (2007). *Denmark. Development Assistance Committee (DAC). Peer Review*. Paris: OECD.
- OECD (2008). *The Paris Declaration and The Accra Agenda for Action. OECD DAC*. <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>
- OECD (2011). *Denmark. Development Assistance Committee (DAC). Peer Review*. Paris: OECD.
- OECD (2016). *Denmark. Development Assistance Committee (DAC). Peer Review*. Paris: OECD.

- OECD (2019). *Sweden. Development Assistance Committee (DAC). Peer Review*. Paris: OECD.
- Olesen, Thorsten B. (2015). Prioritering, profilering og politisk orientering. Engagement og aktivisme i dansk udviklings- og bistandspolitik, 1962-2015. *Tidsskriftet Politik* 18 (4): 25-36.
- Olsen, Gorm R. (1995). Dansk udviklingspolitik. Kompromisets kunst. *Politica* 27 (2): 195-212.
- Olsen, Gorm Rye (2003). "Annus Horribilis" for Danish development aid: Has Denmark's influence been reduced?, i Per Carlsen og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2003*. København: DIIS.
- Paldam, Martin (1997). *Dansk u-landshjælp. Altruismens politiske økonomi*. Aarhus: Rockwool Fonden, Aarhus Universitetsforlag.
- Pedersen, Jørgen Dige (1997). Martin Paldam, *Dansk u-landshjælp. Altruismens politiske økonomi. Politica* 29 (4): 435-439.
- Sørensen, Amalie Pil og Henrik Hoffman-Hansen (2015). 23 dages kamp om seks store valgtemaer. *Kristeligt Dagblad*, 28. maj.
- Rasmussen, Morten (2001). Landbrugstop afviser Venstres kritik af ulandsbistand, *Kristeligt Dagblad*, 19. november.
- Ravnborg, Helle Munk (2019). Udviklingsbistanden er ikke alene blevet mindre de seneste år; også dens karakter er mærkbart forandret. *DIIS comment*, 15. april.
- Schjørring, Esben og Michael Jannerup (2018). *Værdikæmperne. Slaget om danskernes sjæl. VK-regeringerne 2001-2011*. København: Gyldendal.
- Skogstad, Grace (1998). Ideas, paradigms, and institutions: Agricultural exceptionalism in the European Union and the United States. *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 11 (4): 463-490.
- Socialdemokratiet (2018). *Retfærdig og realistisk. En udlændingepolitik der samler Danmark*. <https://www.socialdemokratiet.dk/media/7011/en-udlaendingepolitik-der-samler-danmark.pdf> (6. maj 2019).
- Taksøe-Jensen, Peter (2016). *Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid. Vejen frem for Danmarks interesser og værdier mod 2030*. København: Udenrigsministeriet.
- Therkildsen, Ole (2019). Transparency in Denmark's Openaid.dk: A mixture of light and Darkness. *DIIS Working Paper No 5*.
- Tørnæs, Ulla (2017). Tørnæs: De store perspektiver drukner i kritik. *Altinget*, 30. juni <https://www.altinget.dk/udvikling/artikel/toernaes-de-store-perspektiver-drukner-i-kritik>
- Udenrigsministeriet (1994). *En verden i udvikling. Strategi for Danmarks udviklingspolitik frem mod år 2000*. København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2000). *Partnerskab 2000. Danmarks udviklingsstrategi*. København: Udenrigsministeriet.

- Udenrigsministeriet (2016). *Verden 2030. Danmarks udviklingspolitiske og humanitære strategi*. København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (1999-2018). *Danidas årsberetninger* indtil 2013. Herefter openaid.dk
- Wood, Matthew (2015). Puzzling and powering in policy paradigm shifts: politicization, depoliticization and social learning. *Critical Policy Studies* 9 (1): 2-21.

Peter Nedergaard, Maja Friis Henriksen og Mads Dagnis Jensen

Beslutningsprocesser under EU-formandskaber: en komparativ analyse af det polske, danske og cypriotiske trioformandskab i 2011-2012¹

Denne artikel analyserer beslutningsprocesserne i centraladministrationerne under varetagelsen af formandskaberne i den Europæiske Union (EU). Gennem et Most Different Systems Design sammenlignes det polske, danske og cypriotiske EU-formandskab i årene 2011-2012, som tilsammen udgjorde en såkaldt Trio. De tre lande adskiller sig politisk, administrativt og geografisk. På trods af disse forskelle og forskelle i politiske reaktionsmønstre kan der også spores betydelige ligheder landene imellem. De viser sig, når man inddrager hele formandskabsprocessen og embedsmændenes meget centrale rolle heri. Med et datagrundlag bestående af interviews med over 80 embedsmænd i alle tre medlemslande dækkende en periode på cirka tre år, påvises det i artiklen, at der er generaliserbar viden om EU-formandskabernes beslutningsprocesser.

Keywords: EU-formandskab, Danmark, Polen, Cypern, trio, dansk EU-formandskab

Siden den spæde begyndelse for over 60 år siden har EU-samarbejdet fortsat udviklet sig om end med større og mindre bump på vejen. Ruten er blevet udvidet undervejs. Et eksempel er de trioformandskaber, der formelt går i gang hvert halve år, men (som det påvises i denne artikel) har lange forberedelsesrødder.

EU-formandskabet er lige så gammelt som samarbejdet selv. Allerede ved oprettelsen af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab i 1952, der omfattede blot seks lande, indførtes skiftende formandskaber i Det Særlige Ministerråd, som det dengang hed. Formandskabet har dog udviklet sig over årene. Det er både sket som konsekvens af integration i dybden, der har krævet forhandlinger af flere og flere forpligtende politikområder og via integration i bredden med udvidelserne af EU – fra seks til 28 (nu 27) medlemslande, hvilket stiller større og anderledes krav til forberedelserne og udmøntningen af formandskabet. Det gælder særligt evnen til at manøvrere mellem flere medlemslandes interesser og ikke mindst for beslutningsprocesserne både i og uden for Ministerrådet.

Senest har varetagelsen af EU-formandskabet undergået flere forandringer siden ikrafttrædelsen af Lissabontraktaten i 2009. For det første indførtes hermed såkaldte trioformandskaber, som danner udgangspunktet for denne artikel. For det andet blev Europa-Parlamentets magt styrket betydeligt. For det tredje fik Det Europæiske Råd en fast formand. For det fjerde blev det nu et anliggende for den Høje Repræsentant for Udenrigs- og Sikkerhedspolitik at repræsentere EU udadtil i stedet for formandskabslandets stats- og udenrigsministre. De to sidstnævnte opgaver var hidtil blevet varetaget af det roterende formandskab. Det er derfor væsentligt at undersøge, hvad disse ændringer har betydet for varetagelsen af formandskabet og for de beslutningsprocesser, der foregår i et medlemslands centraladministration i forbindelse med afholdelsen af et formandskab i EU.

Formandskabsrollen og beslutningsprocesserne er langtfra et uudforsket område. EU-formandskabet er en essentiel del af EU's virke set fra et medlemslandssynspunkt, idet det berører snitfladen mellem det inter-/overstatslige samarbejde i EU og medlemslandets nationale interesser, selv om det er omdiskuteret, hvor store muligheder for en selvstændig indflydelse formandskabet indebærer (se Kirchner, 1992; Coombes, 1998; Corbett, 1998; Neligan, 1998; Hayes-Renshaw og Wallace, 2005; Tallberg, 2004; Warntjen, 2008; Jensen og Nedergaard, 2014; Karolewski, Mehlhausen og Sus, 2015).

Tidligere forskning har fokuseret på selve udførelsen af formandskabet med begrænset blik for de processer, der går forud for og efterfølger medlemslandets arbejde med det halvårige formandskab (Elgström, 2003; Tallberg, 2004, 2006; Warntjen, 2008; Pomorska og Vanhoonacker, 2012). Det er problematisk af flere årsager. For det første repræsenterer selve udførelsen af formandskabet kun toppen af isbjerget i forhold til det arbejde, der foregår i den samlede formandskabsproces. For det andet kan man sjældent på fornuftig vis forklare en proces, der gennemløber flere faser, ved udelukkende at studere én fase heraf, selv om den er nok så væsentlig. Med andre ord risikerer man at fejlfortolke signaler og retningskift, hvis man ikke har blik for alle EU-formandskabsprocessens faser.

Derfor udvides nærværende undersøgelse af EU-formandskabet, så den i stedet for at fokusere på én fase involverer såvel den tidlige forberedelsesfase, den sene forberedelsesfase som udførelsesfasen. Formålet er et fyldestgørende billede af den formandskabsproces, som EU-medlemslandene på skift og i grupper af tre (i de såkaldte "trioformationer") gennemløber. I forlængelse heraf bliver embedsmandens rolle langt vigtigere i en analyse af EU-formandskabet i forhold til analyser, som alene omhandler selve udførelsen af formandskabet, hvor politikerne først og fremmest er vigtige aktører. I resten af artiklen søges

følgende forskningsspørgsmål besvaret: 1) Hvordan styres formandskaberne internt i medlemslandene og eksternt mellem triopartnerne? 2) Hvilken rolle spiller embedsmandsrelationer og -perceptioner for formandskabsprocessen?

Det første forskningsspørgsmål er todelt og afdækker dels de interne beslutningsprocesser i et formandskabsland, dels fokuserer det på koordinationsprocesserne mellem triolandene før, under og efter formandskabsafholdelsen. Her undersøges specifikt, hvorvidt beslutnings- og koordinationsprocesserne foregår bottom up eller top down. Således åbner den foreliggende undersøgelse for studiet af embedsmænds indflydelse på et formandskabs beslutningsprocesser i stedet for blot de politiske beslutninger, der stammer oppefra, og som siver ned igennem forvaltningen. Bottom up-perspektivet har fået uretmæssigt lidt fokus i den hidtidige beslutningslitteratur i almindelighed og i litteraturen om EU-formandskaber i særdeleshed.

Det andet forskningsspørgsmål understøtter bottom up-perspektivet ved at fokusere på embedsmændenes relationer og ræsonnementer vedrørende EU-formandskaberne. Embedsmandsperceptioner² er et centralt element i artiklens analyseramme. Denne tilgang er muliggjort af et omfattende kvalitativt, empirisk materiale i form af mange interviews og diverse notater og rapporter. Der er interviewet embedsmænd i Warszawa, København og Nicosia samt på de tre landes faste repræsentationer i Bruxelles, som deltog i afholdelsen af EU-formandskabet i årene 2011-2012. Denne trioformation er interessant, idet det var én af de første trioformandskaber, der blev afholdt efter Lissabontraktatens ikrafttrædelse,³ og derfor er det en oplagt case med henblik på at studere den nye traktats indvirkning på formandskaberne, idet kontrasten til situationen førhen stod klart i aktørernes bevidsthed.

I næste afsnit introduceres trioformandskabet som fænomen og ændringerne heri i medfør af Lissabontraktaten. Dernæst opridses de interne forskelle i de konkrete trioformationer, som artiklen dykker ned i, hvorefter artiklens analyseramme samt metode præsenteres. Den efterfølgende analyse behandler de tre nævnte formandskabsfaser, og artiklen afsluttes med en diskussion af de centrale fund og deres implikationer for EU-formandskabet og beslutningsprocesserne generelt.

Trioformandskabet som fænomen

Et trioformandskab er et samarbejde mellem tre medlemslande i en periode på 18 måneder, som dækker afholdelsen af de tre landes formandskab i Ministerrådet (Rådet). Formandskabets hovedopgave er at stå for dagsordenen i Rådet, at lede og tilrettelægge møderne deri og endelig at repræsentere Rådet over for andre EU-institutioner, herunder særligt Europa-Parlamentet og Kommissionen.⁴

Ifølge formandskabshåndbogen (Council of the European Union, 2015) skal formandskabslandet agere neutralt og upartisk i sin håndtering af formandskabet. Det vil sige, at man skal være moderator frem for interessevaretager. Håndbogen fremhæver, at formandskabslandet bør optræde som en *honest broker*.

Med Lissabontraktatens implementering er der tilføjet endnu en opgave til formandskabets opgaveportefølje, som involverer deltagelsen i en trioformation. Trioformandskabet er en udvidelse af trojkakonceptet⁵ og skabt ud fra et ønske om øget kontinuitet på tværs af formandskaberne, således at Rådets arbejde ikke forstyrres unødigt af de løbende formandskabsskift (Jensen og Nedergaard, 2014). Det sikres dels ved, at man forud for det første triomedlems formandskab bliver enige om nogle overordnede linjer for trioformationen og hjælper hinanden med informations- og vidensdeling i løbet af perioden. Det er relevant i den forstand, at mange af Rådets opgaver og dagsordenspunkter i en given formandskabsperiode i høj grad er præget af de foregående formandskaber.

Et estimat fra en dansk interviewperson med erfaringer fra tidligere var, at 85-90 pct. af alle opgaver traditionelt arves fra forudgående formandskaber (interview, Udenrigsministeriet, København, januar 2010). Under forudsætning af et korrekt estimat, er formandskabets *selvstændige* dagsordenssættende magt relativt begrænset. Alligevel udgør formandskabet en vigtig del af EU's virke set fra medlemslandenes side, idet formandskabsposten er yderst ressourcekrævende og samtidig giver mulighed for at mobilisere opmærksomhed angående det pågældende medlemsland og vedrørende EU-medlemskabet internt i formandskabslandet. Således forventes et EU-formandskab at indebære en betragtelig informationsgevinst eksternt og internt.

En anden central ændring i kraft af Lissabontraktaten er Europa-Parlamentets forøgede indflydelse på beslutnings- og lovgivningsprocessen i EU. For EU-formandskabet betyder det, at mere opmærksomhed skal rettes mod Parlamentet. I den forbindelse er tid forbrugt på kontakt til Europa-Parlamentet en interessant indikator på Lissabontraktatens selvstændige effekt på formandskabet.

De heterogene formandskabslande: Polen, Danmark og Cypern

Trioformationernes design og sammensætning er vigtig. I stedet for at følge en kronologisk rækkefølge baseret på landenes første bogstaver på nationalsproget som hidtil, ønskede man at sammensætte så forskellige trioformationer som muligt ud fra parametre som EU-anciennitet og medlemslandsstørrelse. Dermed ville man skabe de bedste betingelser for at videndele mellem garvede og relativt nyttilkomne formandskabslande samt hjælpe med administrationen

internt i trioformationen, hvilket særligt kunne komme små medlemslande til gode.

Landekombinationen Polen, Danmark og Cypern er et udtryk for den diversitet i formandskabssammensætningen, som man ønskede at fremme i kølvandet på Lissabontraktaten. Til belysning heraf er der samlet en række informationer om udvalgte parametre om triolandene i tabel 1.⁶

Hvad angår triolandenes diversitet, taler tabel 1 sit tydelige sprog. Landenes forskellighed stillede åbenlyst trioformationen over for nogle umiddelbare udfordringer for samarbejdet. Det er mindre klart, at diversiteten også stillede landene vidt forskelligt i forhold til håndteringen af formandskabet. Det gjaldt særligt ancienniteten i forhold til formandskabsafholdelsen, hvor Danmark havde en klar komparativ fordel. Det danske formandskab i første halvdel af 2012 var det syvende af slagsen.

I stærk kontrast hertil havde hverken Polen eller Cypern haft EU-formandskabet før. Som det fremgår af det følgende, havde denne erfaringsmæssige forskel stor betydning for landenes tilgang til formandskabet.

Omvendt kunne Polens manglende erfaring opvejes af landets store administrative og diplomatiske kapacitet – og i øvrigt størrelsen på formandskabsbudgettet i modsætning til Cypern og Danmarks relativt mere beskedne budget- og administrationsressourcer.⁷ Det betød, at især Cypern fik stor gavn af de andre medlemmer af trioformationen.

På trods af markante landeforskelle var håndteringen af formandskabet præget af store ligheder på embedsmandsniveau. Sådanne ligheder er mulige at indfange ved hjælp af den anvendte analyseramme, der tager udgangspunkt i et mikroperspektiv i form af embedsmandsrelationer og -perceptioner fremfor udelukkende at studere institutionsforskelle på makroniveau.

Table 1: Sammenligning af de analyserede triolande

	Polen	Danmark	Cypern
Antal år i EU før formandskabet i 2011-2012	7 år	38 år	7 år
Geografisk placering	Østeuropa	Nordeuropa	Sydeuropa
Befolkningsstørrelse	38,5 mio.	5,7 mio.	1,2 mio.
Regering under formandskabet	Centrum-højre-orienteret	Centrum-venstre-orienteret	Venstreorienteret
Diplomatiske ressourcer og praksis	Stor administration. Aktiv regional magt og interessebaseret diplomati.	Mellemstor administration. Aktiv småstat og værdibaseret diplomati.	Meget lille administration. Reaktiv mikrostat og interessebaseret diplomati.
Administrativ tradition	Germansk: Staten baseret på stærkt retligt grundlag. Policy-ændringer via <i>muddling through</i> .	Skandinavisk: Staten baseret på retligt fundament. Policy-ændringer baseret på ekspertise og konsensus.	Napoleonsk: Staten baseret på et autoritativt center. Policy-ændringer er elitistiske/etatistiske.
Politisk system	Parlamentarisk system med to kamre. Tradition for flertalsregeringer. Præsidenten spiller en vis politisk rolle.	Parlamentarisk system med ét kammer. Tradition for mindretalsregeringer.	Præsidentielt system. Tradition for flertalsregeringer.
Eurozonemedlem	Udenfor	Forbehold	Indenfor
Retligt EU-samarbejde	Indenfor	Forbehold	Indenfor
Styring af formandskabet	Hovedstadsbaseret	Bruxelles-baseret	Bruxelles-baseret
Periode med planlægning af formandskabet inden eksekveringen	3,5 år	2,5 år	3,5 år

Analyse- og teoriramme

Hvor forskningen hidtil har henholdt sig til at undersøge formandskabsudførelsen med henblik på at bestemme formandssucceskriterier og indflydelse (fx Elgström, 2003; Tallberg, 2004), åbner denne artikel op for analysen af flere formandskabsfaser for at identificere de latente funktioner, relationer og beslutningsprocesser, der gør sig gældende triolandene imellem samt internt i hvert formandskab. Disse funktioner og relationer forstås bedst ved hjælp af et dobbelt mikro- og makroperspektiv.

Teoretiske forventninger

Som anført ovenfor forventes det, at embedsmandsperceptioner og -relationer vil have konkrete indvirkninger på formandskabsforløbet. Det vil styrke den teoretiske udsagnskraft, hvis man – trods meget heterogene landebetingelser, jf. foregående afsnit – ser en ensretning af formandskabsprocesserne på embedsmandsniveau. Embedsmændenes videnudveksling internt i trioformationen forventes at styrke den relationelle disciplinering og ensretning af formandskaberne via embedsmændene.

For at undersøge top down-perspektivets forklaringskraft i forhold til formandskabsprocessen ekspliciteres nogle teoretiske forventninger med hensyn til styringsrelationerne. Her fokuseres der på bestemte rutiner, funktioner og instrumenter, mens vi på perceptionsniveau forsøger at identificere specifikke roller, visioner og attituder, dvs. såkaldte ”normer” hos embedsmændene. Artiklen beskæftiger sig således med to niveauer af forventninger, som dog struktureres og undersøges via de samme tre forventninger. I det følgende præsenteres en robustheds-, transformations- og kontingensforventning, som empirien vil blive holdt op imod (se også Jensen og Nedergaard, 2013: 381-383).

Robusthedsforventningen har historisk institutionalisme (fx Pierson, 2000) som teoretisk udgangspunkt og forudser stiafhængighed i perceptions- og styringsstrukturere. Således forventes triolandenes hidtidige politik-, diplomati- og administrationspraksisser og embedsmandsperceptioner at være modstandsdygtige i forhold til formandskabsprocessen, idet omkostningerne ved ændringer vil blive opfattet som større end de kortsigtede gevinster (Steinmo et al., 1992).

Robusthedsforventningen lyder som følger: *Arbejdet med forberedelsen og udførelsen af EU-formandskabet vil ikke i sig selv give anledning til perceptions- eller styringsmæssige ændringer i formandskabslandets centraladministration.*

Transformationsforventningen udspringer i stedet af funktionalistiske forventninger om adaptation til ændrede omgivelser (jf. situationsbetinget organisationsteori som fx Galbraith, 1977). Her anses organisationer og perceptioner

for at være produkter af de opgaver, de konfronteres med. Derfor kan styringsrelationer og perceptioner ændres, hvis der sker ændringer i opgaveporteføljen. Transformationsforventningen hævder, at *EU-formandskabet pålægger medlemslandets centraladministration et nyt sæt opgaver, der er så forskellige fra de hidtidige, at de vil føre til perceptions- eller styringsmæssige ændringer.*

Kontingensforventningen hviler på sociologisk institutionalisme (March og Olsen, 1989) i den forstand, at aktørerne formodes at reagere forskelligt på nye omgivelser og opgaver alt afhængigt af hidtidige styrings- og perceptionsstrukturer. Derfor vil samme stimuli kunne afstedkomme forskelligartede reaktioner og effekter i forskelligartede centraladministrationer. Kontingensforventningen forudsiger, at *EU-formandskabet medfører forskellige reaktioner i medlemslandenes centraladministrationer, der er afhængige af hidtidige styrings- og perceptionsstrukturer.*

De nævnte forventninger er modsatrettede. Målet er at kunne fastslå retningen, hvormed formandskabsprocessen præger medlemslandenes organisering og interne embedsmansperceptioner, hvorfor konkurrerende hypoteser her er brugbare som analytisk redskab.

Formandskabsfaserne

Trioformationen bestående af Polen, Danmark og Cypern gennemløber tre faser, en tidlig forberedelsesfase, en intensiv forberedelsesfase og en udførelsesfase. Det betyder, at trioformationen som genstandsfelt er bredt betydeligt ud i forhold til tidligere analyser (jf. ovenfor), som kun involverede den halvårige formandskabsperiode. Denne artikel behandler formandskabsprocessen over tre-fire år afhængig af, hvornår den indledende forberedelsesfase iværksættes (se tabel 1 ovenfor).

Den tidlige forberedelsesfase

Typisk påbegynder et kommende formandskabsland sine indledende forberedelser to-fire år før selve formandskabsperioden. Dette sker dels for at sikre sig, at administrationsbyrden udjævnes under hensyntagen til, at de berørte ministerier også har andre opgaver at løse, dels for at kunne afdække eventuelle kompetence- eller administrationsmæssige mangler tidligt i processen. I denne fase lægges fokuset således på at skabe bevidsthed om formandskabet hos embedsmændene i medlemslandets centraladministration, at påbegynde eventuelle opkvalificeringsprogrammer (sproglige, administrationsmæssige eller EU-fagspecifikke) samt at nedsætte initiale koordinationsgrupper for herigennem at udvælge de indledende prioriteter. Denne fase styres typisk af Udenrigsministeriet eller regeringschefens sekretariat. Disse to instanser er oftest helt afgørende

aktører i formandskabsprocesser, da de varetager den tværgående koordination mellem en lang række involverede fagministerier. I denne fase forventes der heterogene beslutningsprocesser landene imellem, idet embedsmændene i trioformationen endnu ikke har videnudvekslet i særlig høj grad.

Den intensive forberedelsesfase

Et år før selve formandskabsperioden begynder, intensiveres forberedelserne. Hvor den tidlige forberedelsesfase typisk overvejende er fokuseret inden for medlemslandets grænser, udvides bredden af forberedelserne til i langt højere grad at involvere Bruxelles og de øvrige triomedlemmer med henblik på endeligt at fastlægge mødetidspunkter, dagsordener og overordnede retningslinjer for triomedlemskabet. Ud fra de foretagne interviews at dømme indikeres det tydeligt, at denne fase fremstår som meget travl fra embedsmandsside. Flere embedsmænd finder denne periode mere stressende end selve formandskabsafholdelsen, idet mange forskellige tidligere adskilte tråde nu skal samles (interview, Justitsministeriet, København, juni 2011). Forskningsmæssigt er denne periode særligt interessant at studere, idet den forventes at bibringe mere konkret viden om embedsmændenes perceptioner og arbejdsstrukturer end tilfældet er i den indledende forberedelsesfase, hvor formandskabet typisk omtales i abstrakte termer.

Udførelsesfasen

Udførelsesfasen består af de seks måneders formandskab. Det er kulminationen på de lange forberedelser. Her forventes alle embedsmænd at være på plads, dagsordenerne tilrettelagt og mødekalenderen endelig fastlagt. Ofte ændrer medlemslandsretorikken sig her fra at være kontekst- og interesseladet til nu at være neutral og samlende. Trods ligheder på den retoriske front kendetegnes denne periode dog traditionelt af stor variation medlemslandene imellem, hvad angår styringen af formandskabet, dvs., hvorvidt det er Bruxelles- eller hovedstadsbaseret og endelig, hvor centraliseret denne styring er. Det er her, beslutningsprocesserne internt i formandskabslandet og eksternt i forhold til Kommissionen og Europa-Parlamentet bliver afgørende. Hvad angår den eksterne beslutningsproces i form af den almindelige beslutningsprocedure i EU, er det særligt interessant i denne fase at studere formandskabets samspil med Europa-Parlamentet, mens Kommissionen (grundet sin initiativret) typisk spiller en mere central rolle i forberedelsesfaserne.

Efter udførelsesfasen gives stafetten videre. Alt efter om formandskabslandet er en del af trioformationen eller tilhører en anden trio, må det forventes, at overleveringsomfanget varierer. Dette kan de cypriotiske erfaringer vise via

overleveringen af formandskabet til Irland, som ikke var en del af denne trioformation.

Metode og empiri

Dette studie undersøger den specifikke trioformation 2011-12 ved hjælp af tre casestudier, der inddeles i de tre anførte faser. Som det fremgik af afsnittet om trioformationens forskelligartethed, er casestudierne lagt til rette efter et Most Different Systems Design (Seawright og Gerring, 2008: 298), som svarer til det generelle billede i forhold til trioformationers sammensætning. Metodisk er implikationen, at hvis formandskabsprocesserne er relativt ens på tværs af de forskellige triolande, kan det konkluderes, at de landespecifikke kendetegn med stor sandsynlighed ikke har betydning for formandskabsprocessen. I den forbindelse kan ligheder skyldes, at landene er underlagt det samme eksterne pres under formandskabsafholdelsen.

Det empiriske grundlag for artiklen er interviews med over 80 embedsmænd fordelt på de tre triolande over en fireårig periode, så alle formandskabsfaserne er indfanget (se note 1). Udvælgelsen af interviewpersoner er sket ud fra en top down-tilgang, hvor der blev taget kontakt til ledelsen i hvert lands centraladministration med henblik på at få navne og kontaktoplysninger på personer involveret i de specifikke områder af formandskabet. Denne udvælgelsesmetode skulle sikre en ensartet interviewpersonsgruppe, således at en sammenligning imellem de tre triolande blev mulig. De samme dimensioner er derfor dækket systematisk (jf. George og Bennett, 2005).

Triofænomenet i praksis

I dette afsnit analyseres de tre formandskabsfaser for alle triolande kronologisk med henblik på at identificere forskelle og ligheder. Det empiriske materiale holdes løbende op mod de teoretiske forventninger i form af robustheds-, transformations- og kontingensforventningerne beskrevet i teoriafsnittet.

Den tidlige forberedelsesfase

Formandskabet i trioformationen 2011-2012 var det første af slagsen for Polen og Cypern i modsætning til Danmark, der havde haft formandskabsstafetten seks gange tidligere. Denne forskel med hensyn til erfaringsgrundlaget satte sit tydelige præg på den tidlige forberedelsesfase, der begyndte 3,5 år før i Polen og Cypern og to år før i Danmark. Det skyldtes, at man fra dansk side kunne udnytte en eksisterende institutionel hukommelse, mens Cypern og Polen manglede grundlæggende procesviden om formandskabsprocessen. Som en polsk diplomat forklarer det, var en af hovedudfordringerne ved formandskabet,

that you don't know how to do it. You have no experience. You have no know-how. So the challenge has been to get data. To get information on how to prepare and how to run a presidency (interview, den polske Permanente Repræsentation, Bruxelles, februar 2012).

Forskellen i mængden af procesviden gav sig udslag i forskellige mønstre i forhold til informationsindsamlingen, hvor Polen og Cypern naturligt søgte viden om formandskabsafviklingen eksternt,⁸ mens Danmark udelukkende opsamlede viden om tidligere formandskabsafholdelser internt fra embedsmænd, som tidligere havde været involveret heri.

Hovederfaringen fra den omkostningstunge videnindsamling var for Polens vedkommende, at man med fordel kunne benytte allerede etablerede koordinationsmekanismer, netværk og relationer i styringen af formandskabet i stedet for at lade formandskabsstyringen køre i et nyt spor parallelt i den hjemlige administration.

Omvendt forlod Cypern sig ikke på eksisterende administrationsstrukturer, men oprettede i 2008 et nyt sekretariat, Secretariat of Cyprus Presidency of the EU, som fik hovedansvaret for koordinationen af forberedelserne. Sekretariatet var præget af en betydelig top down-styring, som blandt andet kom til udtryk i placeringen af kontoret direkte under præsidentens kontor. Det til trods havde fagministerierne i Cypern de facto et betydeligt manøvrerum i forberedelserne af formandskabet i lighed med situationen i Danmark og Polen, som fra begyndelsen blev præget af bottom up-styring. Det samlede billede af den tidlige cypriotiske forberedelsesfase er således mere mudret end de to andre triomedlemmers ageren, men alligevel er der flere og kraftigere bevægelser i retning af decentralisering, selv om den første cypriotiske chef for formandssekretariatet, Andreas Moleskis', ledelsesstil ikke levede op hertil. Det ændrede sig med udpegningen af Andreas Mayroyiannis som ny formandskabssekretariatsleder syv måneder før det cypriotiske formandskab.

Generelt er indtrykket, at denne fases beslutningsprocesser i alle triolande i varierende grad hvilede på decentrale netværk bestående af bureaukrater i de involverede fagministerier. Fundamentet for selvledelsen og selvstændiggørelsen af de gradvist mere disciplinerede embedsmænd blev skabt i denne fase. I tråd med dette udtaler en polsk embedsmand, at den største udfordring ved formandskabsafholdelsen var "to change people's minds in a way so that they would feel responsible for what is happening in the European Union" (interview, Ministeriet for Koordinering af EU Formandskabet, Warszawa, januar 2012).

Ledende embedsmænd i den cypriotiske centraladministration betonedesuden udfordringen med at ændre embedsmændenes perception i forhold til formandskabsrollen i lyset af, at de tidligere kun havde ageret som forsvarere af cypriotiske nationale interesser i Rådet (interview, Ministeriet for Fødevarer, Naturressourcer og Miljø, Nicosia, april 2014). Dermed var rollen som honest broker oftest fremmed for dem. Det var en af grundene til gennemførelsen af efteruddannelsesprogrammer med hensyn til varetagelsen af den neutrale formandsrolle i Polen såvel som i Cypern (Polish Presidency of the Council of the European Union, 2012: 17, 29-30; Passas og Katakalou, 2012: 35).

Overordnet set stemmer empirien fra denne fase godt overens med robusthedsforventningen for særligt Danmark, men også for Polen, hvor eksisterende strukturer blev udnyttet på trods af et nyt eksternt pres i form af den kommende EU-formandskabspost. For Polens vedkommende er denne overensstemmelse med robusthedsforventningen dog relativt overfladisk, da det via embedsmandsinterviews tydeligt blev udtrykt, at formandskabsforberedelserne udfordrede styringsmæssige og perceptuelle mønstre iblandt embedsmændene. Dette blev – i overensstemmelse med kontingensforventningen – imødegået af kontekstspecifikke løsninger frem for at kopiere andre formandskabsløsninger (interview, den polske Permanente Repræsentation, Bruxelles, februar 2012).

Omvendt reagerede Cypern på den nye opgaveportefølje ved at oprette et koordinationssekretariat til lejligheden, hvorfor situationen i dette tilfælde peger mere i retning af transformationsforventningen. Forskellene i reaktionsmønstrene kan i høj grad tilskrives mængden af administrative ressourcer i triolandenes centraladministrationer, hvor Cypern med sine meget begrænsede personaleressourcer i fagministerierne ikke kunne løfte formandskabsopgaven udelukkende ved at trække på standardkoordinationsmekanismerne i modsætning til Polens betydeligt større centraladministration med mulighed for mere inkrementelle løsninger af opgavepresset. Danmark havde en klar komparativ fordel i den indledende forberedelsesfase, idet man kunne trække på eksisterende institutionel hukommelse, hvilket til dels opvejede de noget mindre administrative ressourcer i forhold til Polen.

Den intensive forberedelsesfase

I den intensive forberedelsesfase blev det politiske led for alvor involveret. Empirien viser en større politisering af beslutningsprocessen i forhold til tidligere, blandt andet ved fastlæggelsen af de nationale prioriteter. Dette var særligt tydeligt i Polen, hvor det nationale formandskabsprogram blev beskrevet som hovedudfordringen i denne fase (interview, den polske Permanente Repræsentation, Bruxelles, november 2011). For Polen var det tydeligt, at formandskabet

var tænkt som et middel til at sikre polske egeninteresser frem for at være et mål i sig selv, som tilfældet var i Cypern og delvist også i Danmark. Derfor så man fra polsk side en perceptuel og styringsmæssig udvikling væk fra triosamarbejdets fælles dagsordensfastlæggelse, der ellers af en polsk embedsmand i den første fase blev beskrevet som ”an excellent tool for the presidency preparations” (interview, Departementet for EU-formandskabskoordinering, Warszawa, januar 2012) og til et udpræget fokus på systematisk fastlæggelse af det nationale formandskabsprogram.

Efter embedsmandsinterviewene at dømme synes en forklaring på dette udprægede nationale fokus at være perceptuelt. I flere omgange nævnte polske embedsmænd, at Polens størrelse skulle veksles til en placering i EU-samarbejdets kerne på lige fod med lande som Frankrig, Tyskland og Storbritannien (interview, den polske Permanente Repræsentation, Bruxelles, februar 2012). I lighed med dette størrelsesræsonnement blev det af cypriotiske embedsmænd betonet, at de nationale prioriteter først og fremmest – grundet landets ringe størrelse – blot var at komme nogenlunde succesfuldt igennem det cypriotiske formandskab (interview, den cypriotiske Permanente Repræsentation, Bruxelles, november 2011). Udvalget af nationale prioriteter var i Cypern reduceret til enkelte nøgleområder som fx økonomisk vækst i og større økonomisk solidaritet med Sydeuropa (Cyprus Presidency of the Council of the European Union, 2012). Embedsmandsudtalelserne viser, at embedsmændenes perceptioner angående formandskabet tydeligvis er præget af de overordnede linjer og landeræsonnementer i deres medlemslandes respektive formandskabsprogrammer.

I den intensive forberedelsesfase blev det – i overensstemmelse med ovennævnte perceptioner – tydeligt, at administrativ størrelse virkelig betød noget. Det var her, Polen virkelig fik gavn af sine 1200 embedsmænd og andre medarbejdere knyttet til formandskabsforberedelserne, og hvor Cypern omvendt mest led under manglende administrative ressourcer. For Cyperns vedkommende forsøgte man at kompensere for den begrænsede personalestyrke ved at strømline beslutningsprocesserne i det nyoprettede formandskabssekretariat i modsætning til de mere udprægede bottom up-processer i Polen og Danmark.

Danmark forblev det mest bottom up-prægede triomedlem i denne fase. End ikke et folketingsvalg 3,5 måneder før formandskabsperioden kunne afstedkomme politisk indblanding i forberedelserne. Faktisk oplevede embedsmændene det som vanskeligt at involvere politikerne i forberedelsesprocesserne med udsigten til et magtskifte efter valget (interview, den danske Permanente Repræsentation, Bruxelles, november 2011). Som resultat blev vigtige politiske beslutningsprocesser udskudt til lige inden formandskabsafholdelsen, hvorfor mange embedsmænd oplevede den sidste tid af forberedelsesfasen som den ”al-

lertravleste” (interview, Justitsministeriet, København, maj 2012). Generelt afstedkom det manglende politiske engagement et stort manøvrerum for embedsmændene i Danmark, hvilket intensiverede beslutningsprocessernes bottom up-karakter.

De flade danske beslutningsprocedurer stod stærkest i kontrast til den cypriotiske model, hvilket blandt andet kan eksemplificeres ved tilstedeværelsen af NGO'er i de tre landes beslutningstagning. For det første skete denne NGO-inddragelse langt tidligere i det danske tilfælde, hvor høringer blev brugt som motor for formandskabsforberedelsernes gang og retning. For det andet blev NGO'er i Danmark inddraget i langt højere grad end i Cypern, hvor korporatistiske traditioner står svagere (Gallagher, Laver og Mair, 2011: 459-465). Igen fik landespecifikke forskelle betydning for formandskabsprocessen.

Overordnet set er den empiriske observation af den intensive forberedelsesfase, at mønstrene fra den forudgående fase blev ”radikaliseret”. Mens robusthedsforventningen stadig indfanger de danske forberedelser bedst, er transformationsforventningen mest dækkende for den cypriotiske reaktion som følge af det øgede administrationspres, og den polske interessebetoning koblet med inkrementelle løsninger herpå er stadig indeholdt i kontingensforventningen.

I denne sene forberedelsesfase er blikket i højere grad blev vendt mod Bruxelles via kontakt med landenes permanente repræsentationer, Europa-Parlamentet og Kommissionen. Som det var målet i Lissabontraktaten, brugte nationale embedsmænd tid på kontakten til Europa-Parlamentet i den sene forberedelsesfase samt i udførelsesfasen, fordi relationer til parlamentsudvalgene af embedsmændene blev betragtet som afgørende for succes som EU-formand (interview, Kulturministeriet, København, april 2011). Interessant er det særligt at inddrage danske embedsmænds oplevelser, fordi disse som de eneste havde mulighed for at relatere til tidligere EU-formandskabsafholdelser. Som forventet betoner de det tættere forhold til Europa-Parlamentet som en ekstra udfordring for fagministerierne sammenholdt med førhen (interview, Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, København, september 2011). Andre interviewpersoner nævner, at embedsmændene med Europa-Parlaments styrkede position havde fået mere indflydelse på bekostning af nationale politikere i EU-beslutningsprocessen, fordi mange flere relationer foregik uden om politikerne og direkte mellem nationale embedsmænd og MEP'erne og deres sekretariater (interview, Udenrigsministeriet, København, april 2012).

Samarbejdet i trioformationen blev benyttet som en fælles platform for alt fra spredning af viden, til dagsordensfastsættelse og til intensivering af formelle relationer fra den tidlige forberedelsesfase. Trioprogrammet fyldte stadig meget

i denne fase af formandskabsprocessen og gav også mere kontinuitet og gensidig læring mellem triolandene.

Udførelsesfasen

Polen var første medlem i trioen til at overtage formandskabsstafetten. Det skete den 1. juli 2011. At have formandskabet var for Polen en stor begivenhed, idet formandskabet blev anset som en modenhest for landet som en del af det europæiske samarbejde og som en markering af en overvunden totalitær fortid (Kaczyński, 2011: 7; interview, den polske Permanente Repræsentation, Bruxelles, februar 2012). Denne form for framing blev brugt som en motivationsfaktor for de polske embedsmænd involveret i formandskabsafholdelsen.

Også i lighed med denne framing blev det første cypriotiske formandskab omtalt i historiske og storpolitiske vendinger, mens den danske formandskabsretorik var nedtonet – muligvis fordi man fra dansk side vidste, at dette formandskab på ingen måder kunne måle sig med præstationerne fra formandskabet i 2002, hvor østudvidelsen blev besluttet.

Trods udprægede forskelle triomedlemmerne imellem blev landene overordnet set mødt af det samme tredelte omgivelsespres under udførelsesfasen. For det første et institutionelt pres i form af Lissabontraktatens ændrede formandskabsprocedurer, som særligt gav sig udslag i samarbejdskrav internt i trioen og eksternt i forhold til det styrkede Europa-Parlament. For det andet et økonomisk pres fra finanskrisen, som stadig prægede EU-samarbejdet i 2011-12 – særligt i eurozonelandene, der blev hårdest ramt heraf (Nedergaard og Snaith, 2015). For det tredje blev trioformationen konfronteret med et internationalt pres strækkende sig fra det Arabiske Forår i EU's baghave til Kinas nye rolle på verdensscenen. Overordnet set var disse eksterne udfordringer med til at indsnævre triolandenes dagsordenssættende magt i Rådet.

Det samme eksterne pres til trods havde landene forskelligartede reaktioner herpå i overensstemmelse med kontingensforventningen. Dette skyldtes interne faktorer såsom deltagelsen i eurozonesamarbejdet, hvor Cypern som eurozone-medlem havde større og mere direkte adgang til ministerrådsmøder i modsætning til Polen og Danmark, der begge stod udenfor, og som derfor ikke havde meget med beslutningsprocessen at gøre på området. I forhold til det institutionelle pres fra det ændrede formandskabskoncept i Lissabontraktaten reagerede medlemslandene desuden forskelligt. Mest bemærkelsesværdigt forsøgte Polen at udfordre de nye institutionelle regler ved eksempelvis at blande sig i udenrigspolitiske anliggender, som ellers var overgået til den Høje Repræsentant for Udenrigsanliggender (Polish Presidency of the Council of the European Union, 2012: 40). Dette stod i kontrast til Danmark og Cypern, som i højere grad efter-

levede de nye spilleregler. Polens offensive tilgang til formandskabet i forhold til egen interessevaretagelse udfordrede ikke blot det eksterne samarbejde med den Høje Repræsentant, men også det interne forhold triolandene imellem. Dette blev eksemplificeret via polske forsøg på at præge den danske klimadagsorden under udøvelsen af det danske formandskab, som var betydeligt mere grøn end den polske dagsorden (interview, Udenrigsministeriet, København, september 2012).

På andre områder var triosamarbejdet yderst frugtbart – særligt for Cypern på grund af manglen på administrative ressourcer, men også for Danmark på områder omfattet af danske forbehold (Cypriot Ministry of Foreign Affairs, 2013: kapitel 1). Generelt er indtrykket, at triosamarbejdets omfang varierede betydeligt alt afhængigt af politikområdet og landeprioriteterne, selv om hovedtendensen var, at triosamarbejdet blev nedtonet betydeligt i udførelsesfasen sammenholdt med forberedelsesfaserne. Dette viser frugtbarheden af undersøgelsens diakrone design i den forstand, at man nemt kunne foranlediges til at konkludere, at triosamarbejdet var mindre intensivt, end tilfældet var, hvis man alene studerede udførelsesfasen.

Som beskrevet i de foregående afsnit kunne man teoretisk forvente en ensretning af triolandenes beslutningsprocesser under udførelsesfasen som følge af samarbejdet under de indledende faser. Denne forventning kan kun delvis bekræftes. Triosamarbejdet afstedkom øget kontinuitet under udførelsesfasen i form af den ensrettede dagsorden, som blev forhandlet i forberedelsesfaserne. Men der var også betydelig landevariation i forhold til koordinationsstrukturer og -processer i udførelsesfasen, hvor den cypriotiske og polske formandskabsudførelse var langt mere centraliseret end den danske. Det så man blandt andet ved, at det polske formandskab blev styret fra hovedstaden, Warszawa, i modsætning til Danmark, der havde koordinationsarbejdet samlet i Bruxelles. Cyperns koordinationsproces blev også varetaget i Bruxelles, men dette var dog mere en nødvendighed end et reelt ønske på grund af store geografiske afstande og begrænsede ressourcer (interview, Sundhedsministeriet, Nicosia, april 2014).

Triolandenes forskelligartethed i forhold til beslutningsprocessen kan også tilskrives interne forhold i form af allerede eksisterende standardkoordinationsprocesser i medlemslandene, som i kraft af præsidentielle og semipræsidentielle styreformer generelt var mere centraliserede i Polen og Cypern i modsætning til det mere decentraliserede styreform i Danmark. Derudover spillede den politiske vægtning, som formandskaberne blev tillagt, også ind. Formandskabet blev tillagt stor politisk og historisk værdi i Cypern og Polen, mens det danske formandskab havde svært ved at tiltrække sig stor politisk bevågenhed. Den

naturlige følge var, at cypriotiske og polske embedsmænd fik noget mindre manøvrerum i forhold til beslutningsprocessen i udførelsesfasen end de danske.

Formen for embedsmændenes arbejde ændrede sig også som følge af de ændrede institutionelle rammer. I den forbindelse betonedede danske embedsmænd flere gange, at det danske formandskab i 2011 og de dertilhørende beslutningsprocesser var langt mere netværksbaserede end formandskabet i 2002 (interview, Udenrigsministeriet, København, april 2012). Denne udvikling blev tilskrevet udvidelsen af EU-samarbejdet fra 15 (2002) til 27 (2011-12) lande, som betød, at færre ”reelle” forhandlinger fandt sted i Ministerrådet, mens mere bi- eller multilateral kontakt blev varetaget på embedsmandsniveau forud for selve beslutningsprocessen, fordi det er umuligt at nå at høre alle medlemslandes positioner under et ministerrådsmøde.

Et andet forhold, der under udførelsesfasen næsten udelukkende blev varetaget på embedsmandsniveau, var forholdet til Europa-Parlamentet. Alle triolande allokerede betydelige ressourcer hertil. I Polen, som gik længst i forholdet til Europa-Parlamentet, oprettede man et netværk af særlige forbindelsesofficerer i hvert fagministerium, hvis opgave var at facilitere kontakten til parlamentet. Dette netværk blev kontrolleret af den såkaldte Government Plenipotentiary, som i Polen havde hovedansvaret for formandskabsforberedelserne, og som også varetog selve informationsudvekslingen mellem forbindelsesofficererne og det politiske led. Flere danske embedsmænd beskriver dog også, at de brugte omtrent halvdelen af deres arbejdstid under formandskabsafholdelsen på at varetage kontakten med Europa-Parlamentet efter en lignende model, som imidlertid var mindre centraliseret.

Lissabontraktaten betød – foruden styrkelsen af Europa-Parlamentet – en etablering af en fast rådspræsident – på dette tidspunkt Herman van Rompuy, som af danske embedsmænd blev opfattet som en stærk koordinationsfremmende figur, der begrænsede formandskabets dagsordenssættende magt (interview, Finansministeriet, København, juni 2012).

Opsummerende for denne fase ser Polens interessevaretagelse i forholdet til Europa-Parlamentet og den Høje Repræsentant såvel som over for de øvrige triomedlemmer ud til at kunne indfanges af kontingensforventningen, hvor perceptionen var, at selvopfattet stormagtsstatus skulle forsøges vekslet til politisk magt i EU. Derfor havde Polen svært ved at leve op til kravene om at være neutral i formandskabsudførelsen i modsætning til de to andre triomedlemmer. I udførelsesfasen nærmede Cypern sig kontingensforventningen i den forstand, at en landefaktor såsom centralisering af politisk beslutningstagning trådte tydeligere frem end tidligere. Transformationsforventningen havde dog fortsat resonans i forhold til Cyperns formandskabsudførelse, som blev kendetegnet

af store omvæltninger i den administrative organisering kort før begyndelsen på selve formandskabet. I modsætning hertil fastholdt Danmark sin robusthed – eller stiafhængighed, om man vil – i forhold til tidligere praksis og ændrede ikke tilgang lige forud for eller under udførelsesfasen.

Interessant er det, at triolandene – trods markante forskelle i formandskabsudførelsen på det politiske niveau – prægedes af store ligheder i deres formandskabsudførelse, hvad angår embedsmandsniveauet. Havde man således udelukkende forholdt sig til beslutningsprocesserne på det politiske niveau i form af en top down-tilgang, havde man formentligt opfattet, at der var større landevariationer i denne fase, end tilfældet reelt var.

Overleveringsprocesserne internt mellem triolandene blev overordnet beskrevet som gnidningsfrie, nyttige og succesfulde. Embedsmandsudtalelserne bar tydeligt præg af, at der var skabt en fælles platform for vidensdeling, og at embedsmandsnetværk blev udnyttet – særligt i forberedelsesfaserne og mindre i udførelsesfasen. Disse bureaukratiske bånd sås tydeligst manifesteret under formandskabsoverleveringen i begyndelsen og slutningen af hvert lands udførelsesfase, hvor informations- og dokumentudvekslingen udelukkende foregik på embedsmandsniveau. Interessant er de cypriotiske embedsmænds opfattelse af overleveringsprocessen fra Danmark til Cypern i forhold til den, der foregik fra Cypern til Irland, som stod uden for trioformationen. I sidstnævnte tilfælde betonedede embedsmændene tydeligt, at overleveringen havde været anderledes og herunder mere formel og mindre omfattende, end situationen internt i trioien (interview, EU-formandskabssekretariatet, Nicosia, april 2014).

Konklusion og perspektivering

Overordnet bidrog triosamarbejdet med en fælles platform for informations- og dokumentudveksling blandt trioens embedsmænd. Det har, som det var hensigten, øget kontinuiteten af formandskabsarbejdet efter Lissabontraktatens ikrafttrædelse. Ikke desto mindre er der stor variation i triolandenes respektive formandskabsprocesser på det overordnede (politiske) niveau, som særligt trådte frem under udførelsesfasen, hvor triosamarbejdet samtidig benyttedes mindst. Dette stred mod en forventning om, at den udbredte videnuudveksling blandt embedsmænd fra tidligere faser ville bidrage til ensretningen af formandskabsudførelsen. Således tyder det ikke på, at triosamarbejde kan udviske initiale landeforskelle – særligt ikke på det politiske niveau.

Hvad angår omfanget af triosamarbejdet, ville en undersøgelse, der er begrænset til udførelsesfasen, have fundet, at triosamarbejdet blev benyttet i mindre grad, end det i realiteten blev, når man også tog højde for forberedelsesfaserne. Dermed har den diakrone tilgang til genstandsfeltet vist sig frugtbar. På

trods af den udbredte anvendelse af triosamarbejdet var der forskelle i embedsmændenes syn på gavnigheden heraf, idet embedsmænd i Cypern klart betone de positive gevinster af triosamarbejdet mest – og embedsmænd i Polen mindst. Dette blev tilskrevet dels den tidlige placering af de tre formandskaber, dels den administrative kapacitet, som gjorde Cypern mere afhængigt af triosamarbejdet end Polen.

Lissabontraktaten medførte også, at Europa-Parlamentets magt blev styrket markant samtidig med, at en fast præsident for Rådet blev etableret, og at de udenrigs- og sikkerhedspolitiske anliggender blev overført til den Høje Repræsentant.

Europa-Parlamentets styrkede magtposition i den almindelige lovgivningsprocedure fik betydelig indflydelse på trioformandskabet, idet store embedsmandsressourcer blev brugt på at varetage forholdet til Parlamentet. En ikkeintenderet konsekvens heraf var, at embedsmændenes indflydelse på beslutningsprocessen blev øget på politikernes bekostning, idet forholdet til Europa-Parlamentet primært blev varetaget af embedsmand.

Samtidig blev formandskabets indflydelse på dagsordenen mindsket ved etableringen af en fast præsident for Det Europæiske Råd, som formandskabet nu skulle koordinere med. Denne ændring var positiv i den forstand, at præsidentrollen som honest broker tidligere blev brudt op under skiftende formandskaber og dermed risikerede at blive undermineret. Hvis stærke nationale egeninteresser som de polske ikke var modvirket af præsidenten, kunne kontinuiteten af Det Europæiske Råds arbejde således være blevet svækket, hvis den tidligere form for skiftende præsidenter for Det Europæiske Råd var fortsat.

Overførslen af sikkerheds- og udenrigspolitiske anliggender til den Høje Repræsentant skabte yderligere koordinationskrav for formandskabet, og for Polens vedkommende var det svært at finde balancen i samarbejdet med denne nyoprettede institution. Generelt udfordrede Polen som det ressourcemæssigt stærkeste triomedlem de nye institutionelle regler mest, hvilket også var forventeligt.

Artiklens teoretiske forventninger blev formuleret som tre modstridende argumenter, hvis formål var at identificere retningen for formandskabsprocessen og herunder den interne styring i triolandene, jf. første del af forskningsspørgsmålene. Overordnet set har kontingensforventningen forklaringskraft i forhold til det empiriske materiale i den henseende, at triolandene alle reagerer forskelligt på det samme eksterne pres i form af nye institutionelle regler, økonomisk krise og internationale uroligheder. Disse forskelle i reaktionsmønstrene er i artiklen blevet tilskrevet væsentlige landefaktorer som politisk system, administrative traditioner, erfaringshorisont og størrelse. Disse faktorer blev bredt

ud i den forstand, at de ikke udelukkende blev forstået organisatorisk, men også perceptuelt, og generelt konstateredes det, at Polens formandskab – i overensstemmelse med kontingensforventningen – var særligt kendetegnet af disse landesærpræg.

Mens kontingensforventningen på det overordnede niveau har meget at sige i forhold til triolandene, har robustheds- og transformationsforventningen mere forklaringskraft, hvad angår de mere specifikke formandskabsprocesser og embedsmandsperceptioner for Cypern og Danmark. Det var tydeligt, at Cypern blev udsat for det største styringsmæssige og perceptuelle pres på grund af begrænsninger i form af manglende personale og procesviden om formandskabsafholdelsen. Derfor reagerede Cypern stærkt på presset ved at transformere centraladministrationen (via organisationsændringer) og embedsmandsræsonnementer (via træning). I stærk kontrast hertil viste robusthedsforventningen sig dækkende for Danmarks formandskabsproces, som blev præget af stor styringsmæssig og perceptuel stiafhængighed i forhold til tidligere formandskabsstrukturer og -erfaringer.

Der er intet i det empiriske materiale, som danner grundlag for artiklen, der tyder på, at denne stiafhængighedstendens skulle være enestående for Danmark, hvorfor det kunne være interessant på sigt at undersøge, hvordan Polen og Cypern såvel som andre nyere EU-medlemslande udnytter de erfaringer, de gør sig i takt med, at flere formandskaber gennemføres. Teoretisk burde en øget stiafhængighedstendens forværre betingelserne for et fleksibelt triosamarbejde, idet en sådan vil gøre det sværere for lande at ”rette ind” efter hinanden. Således kan robusthedsforventningen få større forklaringskraft på sigt.

I forhold til undersøgelsen af denne trioformation træder særligt én metodisk implikation frem i analysen af embedsmandsudtalelserne. Det er den diakrone undersøgelse af triofænomenets indvirkning på formandskabers samarbejde, som i dette tilfælde foregik over en fireårig periode. I embedsmandsudtalelserne ses en tendens til, at betoningen af triosamarbejdet falder i omfang i takt med, at tiden går. Dette kan skyldes, at embedsmændene gradvist bliver indlejret i ordningen, så de begynder at tage den forgivet. Dermed kan triosamarbejdets betydning muligvis blev undervurderet.

Hvad angår undersøgelsens generaliserbarhed, har denne trioformation været interessant at studere, fordi den muliggjorde en studie af, hvordan små såvel som store og nye såvel som erfarne medlemslande reagerede på samme eksterne pres i form af afholdelsen af et EU-formandskab. Som anført er diversiteten i triosammensætningen, som denne trioformation er udtryk for, ikke unormal, men er derimod et grundlæggende designelement herved. På denne baggrund vil flere af resultaterne kunne overføres til andre trioformationer.

Noter

1. Denne artikel anvender data, som også var indsamlet som baggrund for Jensen og Nedergaard (2017). Vi har foretaget 57 interviews i perioden januar 2010 til april 2014. Ved flere af dem har der været mere end én interviewperson til stede for at give et overblik over de forskellige afdelinger i organisationens arbejde med formandskabet. Antallet af interviewpersoner er derfor over 80. Der er gennemført 40 interviews med danske repræsentanter: ni i Udenrigsministeriet; fem i Justitsministeriet; fire i Miljøministeriet; tre i Indenrigs- og Sundhedsministeriet; tre i Undervisningsministeriet; tre i Transportministeriet; to i Finansministeriet; to i Økonomi- og Erhvervsministeriet; to i Statsministeriet; et på Danmarks Faste Repræsentation i Bruxelles; et i Flygtninge- og Integrationsministeriet; et i Forsvarsministeriet; et i Kulturministeriet; et i Beskæftigelsesministeriet; et i Socialministeriet; et i Videnskabsministeriet. Der er foretaget otte interviews med polske repræsentanter: to på Polens Faste Repræsentation i Bruxelles; to på Polens ambassade i Hellerup; to i Udenrigsministeriet i Polen; et i Ministeriet for Økonomisk Politik; et med Statssekretæren for Europæiske Forholds Afdeling. Der er foretaget ni interviews med Cypriotiske Repræsentanter: et i Afdelingen for Koordination af EU Anliggender; et i Direktoratet for Generelle Europæiske Programmer, Koordination og Udvikling; et i EU-formandskabets sekretariat; et i Ministeriet for Uddannelse og Kultur; et i Ministeriet for Sundhed; et i Indenrigsministeriet; et på Cyperns Faste Repræsentation til Den Europæiske Union; et i Planlægningsbureauet; et i Ministeriet for Landbrug, Naturressourcer og Miljø.
2. Defineret som måden hvorpå embedsmændene forstår og tilskriver mening til en beslutning eller en situation.
3. Det polske formandskab (som var det første i denne trioformation) var det fjerde under det nye institutionelle setup.
4. Se mere her: <http://www.consilium.europa.eu/da/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/>
5. Tidligere anvendtes ordet ”trojka” om formandskabsgrupperingen i Rådet. I dag bruges dette begreb om den gruppe, der forhandler hjælpepakker til kriselande.
6. Sammenligningen sker på vegne af lantedata for årene 2011-12, fordi dette forventes at give det mest retvisende billede af trioformationen.
7. Polen brugte 114 mio. euro til afholdelse af EU-formandskabet, Danmark brugte 35 mio. euro, og Cypern brugte 39 mio. euro.
8. Dog i forskellige lande: Polen i Sverige, Østrig, Finland og Slovenien, mens Cypern kontaktede Grækenland og Frankrig.

Litteratur

- Coombes, David (1998). The Commission's relationship with the Presidency. Paper, *The Presidency of the European Union Conference*, 15.-16. oktober, Belfast, Nordirland.
- Corbett, Richard (1998). The Council Presidency as seen from the European Parliament. Paper, *The Presidency of the European Union Conference*, 15.-16. oktober 1998, Belfast, Nordirland.
- Council of the European Union (2015). *Handbook of the Presidency of the Council of the European Union*. Department of the General Secretariat of the Council. https://www.eesistumine.ee/sites/el_veeb/files/presidency_handbook_en.pdf (23. oktober 2017).
- Cypriot Ministry of Foreign Affairs (2013). Evaluation of the Cypriot Presidency 2012. Oversat fra græsk: Telikos Apoliyopos Kupriakris Proedrias Sumbouliou EE, Nicosia.
- Cyprus Presidency of the Council of the European Union (2012). Programme and Priorities, Government of Cyprus. <http://www.cy2012.eu/en/Footer/the-cyprus-presidency/programme-and-priorities> (1. august 2015).
- Elgström, Ole (red.) (2003). *European Union Council Presidencies: A Comparative Perspective*. London: Routledge.
- Galbraith, Jay R. (1977). *Organization Design*. Boston: Addison-Wesley Pub. Co.
- Gallagher, Michael, Michael Laver og Peter Mair (2011). *Representative Government in Modern Europe*. 5. udg. Berkshire: McGraw-Hill Education.
- George, Alexander L. og Andrew Bennett (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: The MIT Press.
- Hayes-Renshaw, Fiona og Helen Wallace (2005). *The Council of Ministers*. Basinstoke: Palgrave MacMillan.
- Jensen, Mads D. og Peter Nedergaard (2013). Det danske EU-formandskab 2012 – satte det sig spor i centraladministrationen? *Politica* 45(4): 379-399.
- Jensen, Mads D. og Peter Nedergaard (2014). Uno, duo, trio? Varieties of Trio Presidencies in the Council of Ministers. *Journal of Common Market Studies* 52 (5): 1035-1052.
- Jensen, Mads D. og Peter Nedergaard (2017). *EU Presidencies between Politics and Administration: The Governmentality of the Polish, Danish and Cypriot Trio Presidency*. Routledge.
- Kaczyński, Piotr M. (2011). *Polish Council Presidency 2011: Ambitions and Limitations*. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, SIEPS.
- Karolewski, Ireneusz P., Thomas Mehlhausen og Monika Sus (2015). The Polish EU Council Presidency in 2011: Master or servant? *Journal of European Integration* 37 (6): 667-684.

- Kirchner, Emil (1992). *Decision-Making in the European Community: The Council Presidency and European Integration*. Manchester: Manchester University Press.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions*. London: Collier Macmillan Publishers.
- Nedergaard, Peter og Holly Snaith (2015). 'As I drifted on a river i could not control': The unintended ordoliberal consequences of the Eurozone crisis. *Journal of Common Market Studies* 53 (5): 1094-1109.
- Neligan, David (1998). Organizing the Presidency: The Council Perspective. Paper, *The Presidency of the European Union Conference*, 15.-16. oktober, Belfast, Nordirland.
- Passas, Argyris G. og Evangelica I. Katakalous (2012). *The Cyprus EU Presidency. "Riders on the Storm."* Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, SIEPS.
- Pierson, Paul (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review* 94 (1): 252-267.
- Polish Presidency of the Council of the European Union (2012). *Final Report: Preparations, Achievements, Conclusions*. Forberedt af the Ministry of Foreign Affairs Republic of Poland. http://www.mf.gov.pl/en/documents/764034/1137013/Report_Polish_presidency.pdf (27. februar 2016).
- Pomorska, Karoline og Sophie Vanhoonacker (2012). Poland in the driving seat: A mature presidency in turbulent times. *Journal of Common Market Studies* 50 (1): 76-84.
- Seawright, Jason og John Gerring (2008). Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options. *Political Research Quarterly* 61 (2): 294-308.
- Steinmo, Sven, Kathleen Thelen og Frank Longstreth (red.) (1992). *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tallberg, Jonas (2004). The power of the presidency: Brokerage, efficiency and distribution in EU negotiations. *Journal of Common Market Studies* 42 (5): 999-1022.
- Tallberg, Jonas (2006). *Leadership and Negotiation in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Warntjen, Andreas (2008). The Council Presidency: Power broker or burden? An empirical analysis. *European Union Politics* 9 (3): 315-338.

Erik Albæk og Christoffer Green-Pedersen

Nyhedsmediernes rolle i politiske beslutningsprocesser

Hvilken betydning har medierne for politiske beslutningsprocesser? På baggrund af studier af, under hvilke betingelser medieopmærksomhed fører til politisk opmærksomhed, og teorier om politiske beslutningsprocesser generelt argumenterer denne artikel for, at mediernes indflydelse på politiske beslutningsprocesser er politisk betinget. Hvis medierne skaber opmærksomhed omkring et emne, der i forvejen interesserer politikerne, kan medieopmærksomhed, hvis den også er vedvarende, igangsætte politiske beslutningsprocesser, der fører til væsentlige politiske beslutninger. Artiklen illustrerer dette ved hjælp af to danske eksempler og diskuterer, hvordan artiklens påstand kan undersøges mere generelt.

Keywords: medier, politisk opmærksomhed, politiske beslutningsprocesser, offentlig politik

Det sker jævnligt, i Danmark såvel som i udlandet, at en politiker, en minister eller endog en regeringsleder må trække sig efter at have været en tur igennem mediernes vridemølle. Det sker typisk, når medierne – som den kontrollerende fjerde statsmagt – har afdækket ”skandaløs” uorden i ministerens privatliv eller embedsførelse. At pressen – ofte på dramatisk og spektakulær vis – kan fælde magtfulde politikere og ministre, giver næring til den opfattelse, at medierne ikke alene har stor magt, men også *for* stor magt. I en meningsmåling fra 2017 udarbejdet af Megafon tilkendegav 42 pct. af de adspurgte, at det var medierne, der havde størst indflydelse i Danmark. 30 pct. pegede på politikerne, 15 pct. på EU-institutionerne. Hele 56 pct. af de adspurgte mente også, at medierne havde for stor indflydelse i samfundet (Politiken, 2017).

Men ét er spektakulære skandalesager, hvor urent trav, manglende opmærksomhed eller uformåenhed hos en politiker kan føre til stor medieomtale. Noget andet er de uendelig mange politiske beslutningsforløb, som fører frem til vedtagelsen af ny politik – eller fastholdelsen af bestående. Har medierne også stor indflydelse her?

Den Danske Magtudredning, som omkring årtusindskiftet foretog en omfattende analyse af magt og demokrati i Danmark, konkluderede: både-og. På den ene side fremhævede Magtudredningen, at beslutningsprocesser var blevet hurtigere og mere mediestyrede (Togeby et al. 2003: 278-281). Forløbet om-

kring den første vandmiljøplan i 1986-1987, der startede med et tv-indslag om døde hummere i Kattegat og ledte til en historisk dyr handlingsplan, ses ofte som et klassisk eksempel på en mediestyret beslutningsproces (Andersen og Hansen, 1991), men der kan gives mange andre eksempler (fx Togeby et al., 2003: 221-223). På den anden side påpegede Magtudredningen også (Togeby et al., 2003: 280), at nyhedsmedierne i mange tilfælde ingen rolle spiller, når der træffes politiske beslutninger. Spørgsmålet er derfor: Hvordan kan man forstå mediernes rolle i politiske beslutningsprocesser? Det er et svar på dette spørgsmål, denne artikel har til formål at bidrage til.

Indledningsvis kan vi konstatere, at der i forskningslitteraturen – trods den udbredte opfattelse i offentligheden om, at medierne har stor betydning i politik – hverken teoretisk eller empirisk har været meget fokus på mediernes indflydelse på politiske beslutningsprocesser. Vi er derfor nødt til at gå til anden litteratur for at få inspiration til en forståelse heraf. Medieforskningen har primært beskæftiget sig med emnet i form af studier om mediestorme. Til gengæld findes der en del politologiske studier af, hvordan medieopmærksomhed påvirker politisk opmærksomhed, men ikke så mange, der går videre til at undersøge politiske beslutningsprocesser. Den politologiske litteratur om beslutningsprocesser har interesseret sig noget mere for mediernes rolle og har især fremhævet, hvordan medierne kan forstærke dynamikker, der allerede er opstået i konkurrencen mellem politiske aktører. Disse to typer af politologisk litteratur – dvs. teori om politisk opmærksomhed og om beslutningsprocesser – giver tilsammen et brugbart udgangspunkt for videre teoretiske diskussioner om mediernes betydning for politiske beslutningsprocesser.

Med inspiration fra disse to typer litteratur argumenterer denne artikel for, at mediernes mulighed for at igangsætte politiske beslutningsprocesser er betinget af forudgående politisk interesse for emnet. I metaforiske termer kan man tale om, at medierne kan antænde et politisk bål, der allerede ulmer. Argumentation illustreres gennem to eksempler: kødskandalen fra 2006 og sagen om Jane Hoffman, der i 2014 tog til Schweiz for at få hjælp til selvmord. Disse to eksempler giver endvidere anledning til at diskutere dels en række spørgsmål om mediernes rolle i politiske beslutningsprocesser, der stadig er udforsket, dels hvordan man systematisk vil kunne teste påstanden om, at mediernes betydning for politiske beslutningsprocesser er politisk betinget.

I den forbindelse skal det præciseres, at artiklen fokuserer på mediernes betydning for politiske beslutningsprocesser – altså processer, der leder frem til policybeslutninger i form af lovgivning, ændringer i bevillinger eller lignende tiltag. Det er selvsagt kun en del af en bredere diskussion om mediernes politiske betydning, der også inkluderer eksempelvis mediernes betydning for

vælgernes støtte til bestemte partier, deres syn på politik eller mediernes rolle i skandalesager. Afslutningsvis vil artiklen diskutere, hvilke konsekvenser de voldsomme forandringer i mediebildet, der er indtruffet det seneste årti, og som stadig pågår, fx fremvæksten af internetbaserede nyheder og sociale medier, i fremtiden måtte få for nyhedsmediernes rolle i politiske beslutningsprocesser.

Teori om mediernes rolle i politiske beslutningsprocesser

Den politologiske litteratur om dagsordensfastsættelse og politiske beslutningsprocesser er et oplagt sted at starte, når man vil forstå mediernes rolle i politiske beslutningsprocesser. Studier af Cobb og Elder (1983[1972]), Kingdon (1995[1984]) og Baumgartner og Jones (1993) er klassikere inden for denne litteratur og præsenterer alle teoretiske modeller for, hvordan politiske spørgsmål kommer på dagsordenen, og hvordan dette kan lede videre til politiske beslutninger. Nyhedsmediernes indgår på forskellige måder i disse modeller. I Cobb og Elders dagordensfastsættelsesmodel fremhæves mediernes rolle, dog uden at den teoretiseres nærmere (1983[1972]: 141-150). Hos Kingdon (1995: 57-61) diskuteres mediernes betydning også som en del af hans model for, hvordan policyemner kommer på beslutningsdagsordenen. Beslutningsdagsordenen indeholder de emner eller sager, som politiske beslutningstagere konkret overvejer at træffe beslutninger om. Den udgør derfor en delmængde af den bredere politiske dagsorden, der henviser til alle de sager, som i et eller andet omfang har politiske aktørers opmærksomhed.¹ At en sag kommer på beslutningsdagsordenen kræver, at tre uafhængige strømme af løsninger, problemer og politik mødes i et policyvindue. Det er nærliggende at tænke medieopmærksom som en måde, hvorpå et policyvindue kan åbnes, men generelt finder Kingdon ikke, at nyhedsmediernes opmærksomhed er afgørende for beslutningstagernes opmærksomhed. Dog kan medierne ifølge Kingdon (1995 [1984]) være med til kraftigt at forstærke en opmærksomhed, der er opstået andre steder i samfundet, og på den måde påvirke beslutningsdagsordenen. Det gælder særligt, hvis nyhedsmediernes er i stand til at fastholde intensivt fokus på et policyemne over længere tid, men Kingdon (1995 [1984]: 58-59) påpeger netop, at det sjældent er tilfældet. Mere generelt er det en central pointe hos Kingdon, at det faktisk er temmelig svært for et emne at komme ind på beslutningsdagsordenen. De tre uafhængige strømme af løsninger, problemer og politik skal bringes sammen, og det sker sjældent.

Kingdons generelle pointe er nemlig, at rigtig mange forhold skal gå op i en højere enhed, for at der træffes politiske beslutninger. Der findes uendelig mange spørgsmål på den bredere politiske dagsorden, som politiske aktører forsøger at få flyttet ind på beslutningsdagsordenen, men det lykkes sjældent. Baumgart-

ner et al.s (2009) store studie af lobbyisme i den amerikanske kongres viste således, at selvom lobbyismeaktiviteten er enorm, og der bruges ufattelig mange dollars på lobbyisme, så kommer der som regel ikke noget ud af anstrengelserne. Den politiske proces indeholder med andre ord en stor bias til fordel for status quo, dvs. til fordel for at der ingen (ny) beslutning træffes. Eksempelvis udformes og vedtages den langt overvejende del af den danske finanslov uden nyhedsmediernes bevågenhed. Kun i den allersidste fase, hvor der i Finansministeriet skal uddeles smålunser til mærkesager, som regeringens forligspartier profilerer sig på, opnår finanslovsforhandlingerne medieopmærksomhed, men den står i skærende kontrast til beløbenes størrelse på den samlede finanslov. Derfor er konklusionen, at selvom der findes eksempler på, at medierne spiller en rolle i den proces, hvor de tre beslutningsstrømme bringes sammen, så er det sjældent forekommende.

Baumgartner og Jones (1993) har skrevet den seneste ”klassiker” inden for studiet af politiske beslutningsprocesser. Heri fremsætter de deres idé om politiske beslutningsprocesser som et resultat af ”afbrudte ligevægtstilstande”. Poliske beslutninger træffes for det meste inden for stabile policymonopoler, men disse nedbrydes indimellem i perioder med stor ekstern opmærksomhed. I forbindelse hermed kan medieopmærksomhed spille en vigtig rolle (1993: 103-125). Det skyldes dels, at nyhedsmediernes kan forstærke den politiske opmærksomhed, som andre arenaer har rettet mod et policymonopol, og i nogle tilfælde kan medierne også antænde den stigende opmærksomhed. Dels skyldes det, at medierne spiller en afgørende rolle for, hvordan policyemner diskuteres. Medierne kan således på afgørende vis bidrage til et ændret ”policyimage”, hvilket kan være udslagsgivende for et policymonopols nedbrydelse og fremkomsten af et nyt.²

Baumgartner og Jones tilskriver således medierne en mere central rolle i politiske beslutningsprocesser end tidligere teorier om beslutningsprocesser. Det skyldes blandt andet, at hvor eksempelvis Kingdon undersøgte egentlige politiske beslutninger, så fokuserer Baumgartner og Jones mere på at forklare udviklingen i den politiske opmærksomhed om policyemner. Generelt ser litteraturen om politiske beslutningsprocesser imidlertid ikke nyhedsmediernes som den afgørende aktør i politiske beslutningsprocesser. Oversigtsværker over teorier på området som Weible og Sabatier (2018) gengiver eksempelvis ingen specifikke teorier om mediernes rolle. Omvendt fremhæver især Baumgartner og Jones (1993) mediernes betydning for udviklingen i politisk opmærksomhed og mediernes evne til at forstærke dagsordensdynamikker.

Teori om mediernes samspil med politiske aktører

De seneste par årtier har budt på en betydelig vækst i den internationale forskning om samspillet mellem medier og politik (Albæk og de Vreese, 2010; 2016; van Aelst og Walgrave, 2017). Det gælder eksempelvis forholdet mellem medierne og de politiske partier (jf. Sevenans 2018; van Aelst og Walgrave, 2016), herunder en række danske studier (Green-Pedersen og Stubager, 2010; Thesen, 2013; Hopmann et al., 2012). Denne forskning i samspillet mellem medier og politiske partier er på den ene side ganske omfattende og har fokus på mange lande (jf. Vliegthart et al., 2016). På den anden side er den også ganske snæver i den forstand, at partiernes reaktion på mediehistorier så godt som udelukkende undersøges i form af politikernes opmærksomhed. De fleste studier ser på, om de emner eller sager, som partierne fokuserer på, typisk i parlamentet, er påvirket af, hvad nyhedsmediernes fokuserer på.

Til gengæld er der relativt få studier, der undersøger mediernes betydning ikke alene for politisk opmærksomhed, men også for politiske beslutninger. En række ældre studier, blandt andet Mortensen og Serritzlew (2006), der studerede danske kommuner, har set på, hvad mediernes opmærksomhed betyder for udviklingen i offentlige budgetter, men de har typisk ikke kunnet finde effekter af medieopmærksomhed. Det stemmer overens med Walgrave og van Aelsts (2006) sammenfatning af litteraturen: Når det i modsætning til den symbolske dagsorden (opmærksomhed) kommer til den "substantielle" dagsorden (policy), er det svært at finde belæg for, at medieopmærksomhed skulle have stor betydning. Enkelte studier bygger på idéen om mediestorme (*media hypes*) (Vasterman, 2005), dvs. perioder med stor opmærksomhed om en meget bestemt sag. Dette begreb er blevet brugt til at undersøge politiske beslutninger inden for ældresektoren i Danmark (Elmelund-Præstekær og Wien, 2007). Her spiller den intensive medieopmærksomhed klart en rolle. Men i samspil med politiske faktorer.

Samspillet mellem medieopmærksomhed og politiske faktorer er netop hovedpointen i den omfattende litteratur, der har undersøgt, hvilken betydning medieopmærksomhed har for politisk opmærksomhed. Det er således et gennemgående resultat af denne forskning, at nyhedsmediernes påvirkning af politikernes opmærksomhed er politisk betinget (van Aelst og Walgrave, 2006). Når politikerne reagerer på mediehistorier, skyldes det, at historierne drejer sig om emner, som politikerne eller partierne i forvejen har en interesse i at få øget opmærksomhed omkring. Det kan eksempelvis skyldes, at partiet har emneejerskab over det emne, som mediehistorien drejer sig om (Green-Pedersen og Stubager, 2010). Dette samspil mellem den politiske interesse, der er der i

forvejen, og de historier, som nyhedsmedierne bringer, er med andre ord kerneindsigten fra litteraturen om mediernes påvirkning af den politiske dagsorden.

Studier af mediernes funktionsmåde, herunder idéen om ”nyhedsinstitutionen” (Cook, 1998) og betydningen af nyhedskriterier (Ryfe, 2006) indeholder endvidere flere indsigter, som også er centrale for at forstå, under hvilke betingelser medierne kan påvirke politiske beslutninger. At nyhedsmedierne udgør en institution betyder, at der eksisterer regler og normer, herunder ganske særligt nyhedskriterierne, som er adfærdsregulerende for primært journalister og redaktører på tværs af nyhedsorganisationer. Det indebærer, at medieopmærksomhed om en sag opstår, fordi sagen lever op til de nyhedskriterier, som aktørerne i medieinstitutionen agerer efter. Nyhedskriterier som aktualitet, væsentlighed, sensation, konflikt og identifikation er journalistiske kriterier, der, selvom de er åbne for fortolkning, genererer en betydelig ensartethed i, hvad der får mediemæssig opmærksomhed på tværs af nyhedsmedier. Samtidig implicerer de også, at en given sags nyhedsværdi er til konstant revurdering ud fra nyhedskriterierne.

Den måde, nyhedsinstitutionen fungerer på, begrænser samtidig mediernes mulige indflydelse på beslutningsprocesser. Litteraturen om politiske beslutningsprocesser, som blev diskuteret ovenfor, fremhævede, at nyhedsmediernes mulighed for at påvirke politiske beslutningsprocesser i høj grad opstår, hvis medierne kan fastholde stor opmærksomhed om en given sag over lang tid. Nyhedsinstitutionens dynamik vanskeliggør imidlertid dette. Nyhedsmedierne er ikke en strategisk enhedsaktør, der søger at fastholde opmærksomhed på en sag med henblik på at fremkalde en given politisk beslutning. De kan fastholde opmærksomhed på en sag, hvis denne løbende vedbliver med at leve op til nyhedskriterierne, men det sker sjældent. For det kræver, at der hele tiden er en udvikling i en sag, som skaber *ny*-heder, der lever op til nyhedskriterierne. Det kan eksempelvis ske, hvis politiske aktører har en interesse i, at medierne vedblivende har fokus på en given sag, og derfor løbende leverer nye oplysninger om eller vinkler på denne. I mange tilfælde vil sagen imidlertid i forhold til nyhedsværdi blive overhalet af andre sager, og medieopmærksomheden vil aftage.

Medier og politiske beslutningsprocesser

Selvom litteraturen om politiske beslutningsprocesser og litteraturen om forholdet mellem medier og politiske aktører kun har haft begrænset interaktion, peger de på mange måder i samme retning, når det drejer sig om at forstå mediernes mulige rolle for politiske beslutningsprocesser. Begge typer litteratur indikerer, at det kun er under særlige omstændigheder, at medierne vil være i stand til at igangsætte politiske beslutninger. Det skyldes dels, at det helt

grundlæggende er vanskeligt at igangsætte politiske beslutningsprocesser, dels at hvis medierne skal igangsætte en sådan proces, kræver det, at de fastholder opmærksomhed om en sag over lang tid, hvilket – givet nyhedskriterierne – sker ganske sjældent. Samtidig peger de to typer litteratur også på, at når medierne faktisk er i stand til at påvirke politiske beslutningsprocesser, så skyldes det som regel, at medierne indgår i et samspil med andre aktører i politik. Studierne af mediernes betydning for den politiske dagsorden fremhæver således samspillet med de interesser i bestemte sager, som politikerne har i forvejen. Hvis man skal se på de betingelser, hvorunder vedvarende medieopmærksomhed om en sag kan opstå, og hvor dette kan føre til mediemæssig indflydelse på en politisk beslutning, så skal man altså fokusere på samspillet mellem medieopmærksomheden og politiske faktorer. En sådan forståelse af, hvordan medieopmærksomhed og politiske faktorer kan – henholdsvis ikke kan – spille sammen, kan man nærme sig gennem to eksempler, nemlig kødskandalen fra 2006 og sagen om Jane Hoffmans hjælp til selvmord i 2014.³

Kødskandalen i 2006 – når der går politik i sagen

Den såkaldte ”kødskandale” startede med en tv-historie om fordærvet kød bragt i DR’s forbrugermagasin *Kontant* den 14. marts 2006. Kort fortalt havde et firma i årevis solgt for gammelt kød til restauranter og hoteller, ligesom der var solgt blokrejer, hvori der var fundet fremmedlegemer som eksempelvis el-artikler. Der var ikke tegn på, at nogen var blevet syge af at spise kødet eller skaldyrene, da begge dele var frosne, så skandalen bestod lige så meget i, at firmaet ikke havde haft kontrolbesøg fra fødevarermyndighederne i fire år, og at myndighederne heller ikke havde reageret på henvendelser om fusk og svindel i firmaet (Jyllands-Posten, 16/3 2006).

Sagen var sådan set en relativt banal sag om et firma, der svindledes ved ikke at overholde reglerne om egenkontrol, og som ikke var blevet fanget i myndighedernes kontrol. Politisk fik den imidlertid et langt efterspil, der kulminerede, da den konservative politiker Lars Barfoed i december 2006 måtte træde tilbage som familie- og forbrugermagister. Samtidig blev der bevilliget øgede midler til fødevarerkontrol (Jyllands-Posten, 14/12 2006). I den forstand kan man sige, at et tv-indslag førte til store politiske beslutninger. I forlængelse af de teoretiske diskussioner kan det derfor være værdt at se lidt nærmere på forløbet.

I forlængelse af tv-indslaget i *Kontant* meldte en række interessenter som Dyrrelægeforeningen og Forbrugerrådet og meget forventeligt også oppositionspartierne sig på banen (Jyllands-Posten, 16/3 2006). De fremhævede alle, at sagen handlede om mere end blot ét firma, der havde svindlet med egenkontrol. De manglende kontrolbesøg blev set som et resultat af regeringens nedskæringer på

området. DR fulgte op med endnu en kritisk historie om det samme firma, og andre medier havde andre historier om problemer med fødevarekontrollen (Politiken, 8/4 2006). Også regeringens støtteparti Dansk Folkeparti var kritisk, og ministeren måtte igennem et åbent samråd i Folketingets Fødevareudvalg, der tiltrak sig stor mediebevågenhed (Politiken 30/3 2006). Regeringen og Dansk Folkeparti enedes dog i første omgang om en kulegravning af Fødevarestyrelsens kontrolbesøg (Jyllands-Posten 30/3 2006). Efter samrådet i Folketingets Fødevareudvalg blev der imidlertid rejst tvivl om, hvorvidt ministeren havde givet korrekte oplysninger til Folketinget (Politiken 5/4 2006). Det førte til, at Dansk Folkeparti nu krævede Lars Barfoeds afgang som minister, hvilket udløste en krise mellem regeringen og dets støtteparti, hvor statsministeren gjorde et mistillidsvotum til Lars Barfoed til et kabinetsspørgsmål. Lars Barfoed blev efter en nervekrig siddende mod løfter om yderligere kulegravning af fødevarekontrollen og øgede midler til området (Jyllands-Posten 9/4 2006). Forløbet gav efterfølgende anledning til en del intern uro i Dansk Folkeparti, herunder sygemelding af partiets fødevareordfører Christian H. Hansen (Berlingske 5/5 2006).

Uroen om fødevarekontrollen og om, hvad familie- og forbrugerministeren og dennes embedsmænd vidste om problemerne i Fødevarestyrelsen, der stod for fødevarekontrollen, fortsatte imidlertid. Dette skyldtes ikke mindst en længerevarende konflikt mellem Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti (Berlingske 19/4 2006). Den 27. april blev der således afholdt en forespørgselsdebat i Folketinget (F41, 2005-2006), hvor et flertal uden om regeringen vedtog et forslag (V61, 2005-2006) fremsat af Dansk Folkeparti, der indebar en flytning af fødevarekontrollen væk fra Familie- og Forbrugerministeriet (Politiken 28/4 2006). Da Grundloven (§ 14) bestemmer, at statsministeren, og dermed ikke Folketinget, fordeler sagsområder mellem ministerierne, havde forslaget ingen praktisk betydning udover at give ny næring til debatten om fødevarekontrollen og Dansk Folkepartis manglende tillid til Lars Barfoed (JP 5/5 2006).

Hen mod sommeren 2006 og dermed afslutningen på den politiske sæson faldt der dog ro på sagen. Alle ventede nu på dels den rapport om manglende kontrolbesøg og styringen i Fødevarestyrelsen, som en uafhængig ekspertgruppe skulle udarbejde, dels en rapport fra Rigsrevisionen, der skulle fokusere på, hvad ministeriet og ministeren havde vidst om problemerne, og hvornår og hvad de havde fortalt til Folketinget (Politiken 9/6 2006). Rigsrevisionens rapport kom i december 2006 og indeholdt en meget skarp kritik af Lars Barfoed og ikke mindst af, hvad denne havde fortalt Folketinget (Berlingske 12/12

2006). Det førte til, at Dansk Folkeparti ikke kunne støtte Lars Barfoed, som måtte gå af som minister (Jyllands Posten 14/12, 2006).

Fra en umiddelbar betragtning kunne historien om kødskandalen og fødevarer kontrollen ligne et klart eksempel på, at medierne er i stand til at køre en relativt banal sag om et firma, der svindler med datomærkning, op til en stor sag med stor medieopmærksomhed, der resulterer i en ministers afgang m.m. Skandalens omfang var trods alt til at overse, idet ingen mennesker var kommet til skade.

I forhold til de teoretiske diskussioner om mediernes rolle i beslutningsprocesser er det imidlertid værd at overveje fortolkningen af casen igen. Det blev ovenfor fremhævet, at mediernes påvirkning af politiske processer især opstår, når medierne er i stand til at fastholde fokus på en bestemt sag igennem længere tid. Det var bestemt tilfældet i perioden fra *Kontants* afsløring 14. marts 2006 og frem mod Folketingets sommerferie samme år. Det er imidlertid afgørende at forstå, hvor mediernes stærke fokus på sagen kom fra. Som diskuteret ovenfor er medierne ikke som sådan en politisk aktør, der bevidst søger at fastholde opmærksomhed på en bestemt sag over lang tid for at få politisk indflydelse. Når medierne fastholdt opmærksomheden på kødskandalen over så lang tid, skyldtes det, at historien i så lang tid levede op nyhedskriterierne.

Selve historien om salg af for gammelt kød og skaldyr gav anledning til en vis opfølgning i medierne. Dels i form af andre historier om problemer med fødevarer kontrollen, dels i form af historier om politianmeldelse af det firma, der havde solgt kødet (Politiken 8/4 2006). Den helt afgørende grund til, at sagen i løbet af foråret 2006 i så mange tilfælde levede op til nyhedskriterierne, var imidlertid den politiske proces, der udsprang af sagen. De oppositionspartier, der ønskede en anden regering, og en række interesseorganisationer, fx Dyr-lægeforeningen, så sagen som et perfekt eksempel på angivelige konsekvenser af regeringens nedskæringer på fødevarer kontrolområdet. Begge typer aktører leverede skyts til medierne. Hvad der måske i endnu højere grad gav sagen politik dynamik, var dog Dansk Folkeparti. Partiet havde i perioden ry for at være tilbageholdende med at understøtte den øvrige oppositions forsøg på at løbe stormløb på diverse ministre (BT 19/4 2006), men agerede anderledes i denne sag. Det rejste i flere omgange spørgsmålet om, hvorvidt Dansk Folkeparti ville vælte Lars Barfoed, hvilket partiet i sidste ende gjorde, og det afledte spørgsmål om, hvorvidt regeringen ville gøre dette til et kabinetsspørgsmål. Internt i Dansk Folkeparti var der øjensynligt også uenighed om sagen. Dansk Folkepartis ageren gav den øvrige opposition et meget stærkere udgangspunkt for at presse regeringen. Oppositionen gjorde i den forbindelse flittigt brug af de parlamentariske instrumenter, der står til dens rådighed i Folketinget i form

af samråd, forespørgselsdebatter og vedtagelser. Alt sammen fungerede som anledninger til fastholdelse af mediernes opmærksomhed på sagen.

Når kødskandalen kom til at tiltrække sig så meget medieopmærksomhed og fik så relativt store politiske konsekvenser, skyldes det altså i mindre grad sagen selv, men i højere grad, at den spillede sammen med en række eksisterende politiske konflikter, og at den kunne bruges af politiske aktører i disse konflikter. Uden denne politiske dynamik ville der langt hen ad vejen være tale om en relativt banal sag om svindel i fødevarerbranchen.

Aktiv dødshjælp – en sag uden politisk respons

Hvor stor betydning den politiske dynamik har, kan man få et indtryk af ved at se på en anden mediesag, som fik et helt andet forløb, nemlig sagen fra 2014 om Jane Hoffmanns hjælp til selvmord/aktiv dødshjælp. Jane Hoffmann led af den uhelbredelige og stærkt invaliderende sygdom ALS (amyotrofisk lateral sklerose), der på et tidspunkt ville lamme hende fuldstændigt. Hun tog i januar 2014 til Schweiz, hvor hun fik hjælp til at begå selvmord. Sagen blev omtalt i medierne i januar 2014 (BT 9/1 2014), og i marts 2014 bragte DR2 en dokumentar om forløbet. Umiddelbart skulle man tro, at en sådan mediehistorie ville generere en del politisk opmærksomhed. Med dens indhold af sygdom, liv og død og forbuddet mod aktiv dødshjælp i Danmark levede den klart op til nyhedskriterier som personificering, sensation og konflikt. Danskerne er generelt tilhængere af aktiv dødshjælp (jf. BT 9/1 2014; se også Albæk, Green-Pedersen og Larsen, 2014: 64-67), så medieomtalen af Jane Hofmann forekommer at være en perfekt anledning for at rejse spørgsmålet om lovliggørelse af aktiv dødshjælp politisk. Det politiske system reagerede imidlertid stort set ikke på historien. En sag om for og imod aktiv dødshjælp passer simpelthen ikke ind i de politiske konflikter, der strukturerer dansk partipolitik. Andre lande, fx Holland, Belgien og Portugal, har en indbygget konflikt i deres partisystem mellem sekulære og religiøse partier, der skaber politisk interesse for et emne som aktiv dødshjælp (Engeli, Green-Pedersen og Larsen, 2012). En sådan konflikt eksisterer ikke i det danske partisystem, og derfor er der ingen politiske aktører, der ser en interesse i at bruge tid og energi på at få emnet ind på beslutningsdagsordenen (Albæk, Green-Pedersen og Larsen, 2014). Det fik den konsekvens for sagen om Jane Hoffmann og spørgsmålet om aktiv dødshjælp, at medieopmærksomheden blev meget kortvarig. Der kom intet samråd, ingen forespørgselsdebat og slet ikke en ministerstorm, der kunne fastholde mediernes opmærksomhed. Forløbet omkring historien ligner på den måde forløbet omkring alle andre historier om aktiv dødshjælp, der har været fremme i me-

dierne, også historier, der har involveret spørgsmålet om straf for medvirken til aktiv dødshjælp (Albæk, Green-Pedersen og Larsen, 2014: 59-80).

Under hvilke betingelser påvirker medierne politiske beslutningsprocesser

Den teoretiske påstand i denne artikel, som de to cases har illustreret, er, at mediernes muligheder for at påvirke politiske beslutningsprocesser og på den måde skabe politisk forandring er afhængig af, at medierne tager en sag op, hvor der er forudgående politisk interesse. Litteraturen om dagsordensfastsættelse og politiske beslutningsprocesser fremhæver, at politisk forandring er vanskelig. For at kunne igangsætte politisk forandring er medierne afhængige af at kunne fastholde længerevarende opmærksomhed på en sag, og fastholdt opmærksomhed kræver forudgående politisk interesse for sagen.

Det er vigtigt at understrege, at fokus her er på policybeslutninger i form af lovgivning, budgetter mv., dvs. de substantielle beslutninger, som den ovenfor præsenterede beslutningsproceslitteratur studerer. Man kan sagtens forestille sig, at medierne er langt mindre afhængige af forudgående politisk interesse, hvis man fx studerer ”skandalesager”, altså sager hvor medierne afdækker politikeres overtrædelse af retlige eller moralske forskrifter for acceptabel eller god adfærd (Skovsgaard og van Dalen, 2016). Sådanne sager kan som antydnet i indledningen koste politikere deres karriere og kan, som skandalesagerne omkring tidligere statsminister Lars Løkke Rasmussen i 2014 illustrerer (Stubager og Hansen, 2017), have betydelige vælgermæssige konsekvenser. Men det betyder ikke nødvendigvis, at de har policykonsekvenser. Som diskuteret ovenfor har medierne, under visse politiske betingelser, også stor betydning for politisk opmærksomhed, men denne opmærksomhed har kun under visse yderligere betingelser policykonsekvenser.

En decideret test af påstanden i denne artikel vil kræve forholdsvis omfattende dataindsamling med tre elementer. For det første vil det kræve en systematisk registrering af situationer, hvor medierne som i de to eksempler ovenfor på baggrund af journalistisk arbejde tager ”sager” op. En central udfordring vil her være en mere præcis definition af ”journalistisk arbejde”. Afhængigt af denne definition kan det nemt vise sig, at der er relativt få cases at studere. Så mange sager, der bygger på journalistisk research, findes der faktisk ikke, fordi de er meget ressourcekrævende. Dette kan vanskeliggøre opbygningen af et datasæt, der kan være genstand for robuste statistiske analyser. Et yderligere interessant spørgsmål er, om det har nogen betydning, hvad det præcise indhold i medieopmærksomheden er. Spiller det eksempelvis en rolle, hvis mediesagen har et element af politisk ”skandale”. I de to eksempler ovenfor var det, i hvert

fald som sagen udviklede sig, en del af kødsagen, men ikke af sagen om aktiv dødshjælp. Det er nærliggende at forestille sig, at mediehistorier, som har et ”skandale”-element har større gennemslagskraft. Omvendt viste kødsagen ovenfor også, at spørgsmålet om, hvornår noget er en politisk ”skandale,” lige netop er et politisk spørgsmål og dermed noget, der også kan være afhængigt af forudgående politisk interesse.

For det andet vil det kræve data på forudgående politisk opmærksomhed. Sådanne data findes langt hen ad vejen igennem eksempelvis det danske ”policy agendas projekt”, der har kodet emneindholdet af en lang række politiske aktiviteter, såsom partiernes valgprogrammer og § 20-spørgsmål i Folketinget (Green-Pedersen og Mortensen, 2019, comparativeagendas.net/dk). Udfordring vil her bestå i at besvare, hvilken politisk opmærksomhed der er relevant for den sag, medierne tager op. Et yderlige spørgsmål, der vil kunne besvares empirisk, vil være, hvor megen politisk opmærksomhed der skal være til stede på forhånd. Der er klart, at jo mindre politisk opmærksomhed der skal være til stede på forhånd, jo mindre interessant er påstanden om, at mediernes påvirkning er afhængig af forudgående politisk opmærksomhed.

Endelig vil man systematisk skulle indsamle data om policybeslutninger. Data om lovgivningsændringer, herunder ændringer i bekendtgørelser o.lign., er tilgængelige, hvilket ændringer i budgetter også er. Udfordringen består i at identificere den nærmere sammenhæng mellem medieopmærksomhed og politiske beslutninger. Man kan fx forestille sig, at politiske beslutningsprocesser allerede er igangsat inden medieopmærksomheden. Man kan også forestille sig, at der kan gå lang tid fra, at en politisk beslutningsproces sættes i gang som følge af medieopmærksomhed, til at der faktisk træffes en politisk beslutning i form af en lovgivningsændring.

I forlængelse heraf vil det også kunne være relevant at tage udgangspunkt i politiske beslutninger i stedet for medieopmærksomhed. Det har Larsen og Andersen (2004) gjort i deres studie af mediernes rolle i væsentlige politiske beslutninger i Danmark, og her var konklusionen, at mediernes rolle var begrænset, fordi medierne havde viet de undersøgte beslutninger meget begrænset opmærksomhed. Viser det sig, at det faktisk kun er i få tilfælde, at politiske beslutningsprocesser kan spores tilbage til medieopmærksomhed, vil det alt andet lige sige noget om omfanget af mediernes indflydelse på politiske beslutninger. Det vil også betyde, at medieopmærksomhedens politiske betingethed bliver mindre afgørende. Det afgørende er, at medieopmærksomheden er begrænset.

Konklusion

Diskussionen om mediestyrede beslutningsprocesser har været stærkt sammenknyttet med diskussionen om medialisering, dvs. forestillingen om, at politik i stigende grad foregår på mediemæssige præmisser (Strömbäck, 2008). Adskillige studier har empirisk dokumenteret, hvordan eksempelvis politikere i stigende grad tilpasser deres egen adfærd til journalisters (anticiperede) adfærd, og hvordan politiske partier i stigende grad professionaliserer deres politiske kommunikation, så den er optimalt tilpasset medielogikken. I den forstand kan det meget vel tænkes, at den politiske kommunikation i forbindelse med politiske beslutninger har været genstand for en øget medialisering.

Vores fokus i denne artikel har imidlertid været et andet, nemlig: Er politiske beslutninger mediestyrede, dvs. er medierne en afgørende faktor for, om der træffes politiske beslutninger? Her er vores svar, at medierne på den ene side spiller en væsentlig rolle ved at udgøre en arena for den politiske kommunikation. Det er her, de politiske aktører udkæmper en kommunikativ kamp om, hvad der skal træffes beslutninger om og hvordan. Men omvendt tyder meget lidt på, at medierne som en selvstændig politisk aktør har afgørende betydning for de politiske beslutninger, der træffes. I eksemplet med kødskandalen har journalister gravet en historie frem, som udvikler sig til en politisk skandale og ender med, at ministeren fratages en del af sit ressort. Men mediehistorien udvikler sig kun til en skandale, fordi den passer ind i allerede eksisterende politiske konflikter og derved får mulighed for at udvikle sig. Med andre ord: Nyhedsmedierne spiller en rolle – men kun i samspil med andre politiske aktører. Omvendt viser sagen om Jane Hoffmanns hjælp til selvmord, at en mediehistorie, som ellers passer ind i nyhedsmediernes logik, ikke har mulighed for at udvikle sig politisk, hvis ikke andre politiske aktører ser en interesse i at følge sagen op.

Man skal imidlertid have for øje, at mediebilledet har udviklet sig markant i de senere år, og det kan få stor betydning for mediehistoriers mulighed for at påvirke politiske beslutningsprocesser. På den ene side er det værd at hæfte sig ved, at de eksempler, der ofte gives på mediestyrede beslutningsprocesser – og også de to eksempler der blev diskuteret ovenfor – udspringer af journalistisk research. De er eksempler på, hvordan journalister ud fra en kritisk tilgang har researchet et spørgsmål over længere tid. Udover journalistiske evner og færdigheder kræver dette ressourcer i form af tid og penge. Det er typisk journalistik veludrustede medier som DR/TV2 og de store morgenaviser, der er i stand til at mønstre sådanne ressourcer. Men netop disse mediers dominans i nyhedsbilledet er kommet under pres: Der er kommet stigende konkurrence fra flere nyhedsmedier, reklameindtægter er flyttet fra de traditionelle massemedier til

internettet, DR er politisk blevet beskåret i sine budgetter osv. Det har alt i alt betydet, at der er færre midler hos de traditionelle nyhedsmedier til at foretage journalistisk research – og ganske særligt den form for omfattende research, der har ligget bag flere af de mediehistorier, som har initieret en politisk beslutningsproces. Det kunne indikere, at man fremover måske vil opleve færre medieinitierede beslutningsprocesser. Og måske det, der er værre: at mediernes betingelser for i det hele taget (kritisk) at granske og informere borgerne om politiske beslutninger og beslutningsprocesser i fremtiden bliver ringere.

På den anden side interagerer de traditionelle massemedier i dag ikke alene med de politiske aktører, men også med de sociale medier. Det kan dels få den konsekvens, at de traditionelle nyhedsmedier gennem de sociale medier bliver opmærksomme på forhold, som de gennem journalistisk dækning bringer videre til det politiske system og på den måde er med til at initiere og påvirke politiske beslutninger. Dels kan det få den konsekvens, at historier fra de klassiske nyhedsmedier, der deles, kommenteres, 'likes' mv. på de sociale medier, får et sådant liv, at politiske aktører bliver nødt til at reagere – selv hvis historien ikke flugter med det politiske systems konfliktlinjer, som normalt er med til at sikre, at en mediehistorie får/ikke får, et liv i den politiske beslutningsproces. I den forstand kan man forestille sig, at man fremover vil se flere medieinitierede beslutningsprocesser.

Noter

1. Kingdon (1995 [1984]: 2-4) bruger selv termerne "decision agenda" og "governmental agenda". Nannestad (2018) bruger i en introduktion til Kingdons teori de danske begreber "beslutningsdagsordenen" og "regeringsdagsordenen".
2. Green-Pedersen (2018) er en dansk introduktion til Baumgartner og Jones teori.
3. Fremstillingen af de to cases bygger på stikordssøgning i databasen "Infomedia". Formålet med de to cases er at eksemplificere de teoretiske argumenter, ikke systematisk at teste argumenternes rækkevidde. I den forbindelse er det også vigtigt at understrege at formålet med stikordssøgningerne ikke har været en kortlægning af omfanget af mediedækning af de to sager.

Litteratur

- Albæk, Erik og Claes H. de Vreese (2010). Forskning i politisk kommunikation: en introduktion. *Politica* 42 (3): 279-293.
- Albæk, Erik og Claes H. de Vreese (2016). Introduktion: politikere og medier. *Økonomi og Politik* 89 (3): 3-10.
- Albæk, Erik, Christoffer Green-Pedersen og Lars Thorup Larsen (2014). *Moralpolitik i Danmark*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

- Andersen, Mikael S. og Michael W. Hansen (1991). *Vandmiljøplanen. Fra handling til symbol*. Harlev: Niche.
- Baumgartner, Frank R. og Bryan D. Jones (1993). *Agendas and Instabilities in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Baumgartner, Frank R., Jeffrey M. Berry, Marie Hojnacki, David C. Kimball og Beth Leech (2009). *Lobbying and Policy Change*. Chicago: University of Chicago Press.
- Cobb, Roger W. og Charles D. Elder (1983[1972]). *Participation in American Politics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Cook, Timothy E. (1998). *Governing with the News. The News Media as a Political Institution*. Chicago: University of Chicago Press.
- Elmelund-Præstekær, Christian og Charlotte Wien (2007). *Mediastormens magt*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Engeli, Isabelle, Christoffer Green-Pedersen og Lars Thorup Larsen (2012). *Morality Politics in Western Europe. Parties Agendas and Policy Choices*. London: Palgrave.
- Green-Pedersen, Christoffer (2018). Dagsordensteori, pp. 175-192 i Christoffer Green-Pedersen, Carsten Jensen og Peter Nannestad (red.), *Offentlig politik*, 3. udg. København: Hans Reitzels Forlag.
- Green-Pedersen, Christoffer og Peter B. Mortensen (2019). The Danish Agendas Project, pp. 82-89 i Frank Baumgartner, Christian Breunig og Emiliano Grossman (red.), *Comparative Policy Agendas. Theory, Tools, Data*. Oxford: Oxford University Press.
- Green-Pedersen, Christoffer og Rune Stubager (2010). The political conditionality of mass media influence: When do parties follow mass media attention? *British Journal of Political Science* 40 (3): 663-677.
- Hopmann, David N., Christian Elmelund-Præstekær, Erik Albæk, Rens Vliegthart og Claes H. de Vreese (2012). Party media agenda-setting: How parties influence election news coverage. *Party Politics* 18 (2): 1973-191.
- Kingdon, John W. (1995 [1984]). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Harper Collins.
- Larsen, Christian Albrekt og Jørgen Goul Andersen (2004). *Magten på borgen*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag
- Mortensen, Peter B. og Søren Serritzlew (2006). Newspapers and budgeting: The effects of media coverage on local expenditure decisions. *Scandinavian Political Studies* 29 (3): 236-260.
- Nannestad, Peter (2018). Skraldespandsmodeller, pp. 147-174 i Christoffer Green-Pedersen, Carsten Jensen og Peter Nannestad (red.), *Offentlig Politik*, 3 udg. København: Hans Reitzels Forlag.
- Ryfe, David Michael (2006). The nature of news rules. *Political Communication* 23 (2): 203-214.

- Sevenans, Julie (2018). One concept, many interpretations: The medias' causal roles in political agenda-setting processes. *European Political Science Review* 10 (2): 245-265.
- Skovsgaard, Morten og Arjen van Dalen (2016). Politiske skandaler, pp. 239-263 i Thomas Olesen (red.), *Medier, politik og samfund*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Strömbäck, Jesper (2008). Four phases of mediatization: An analysis of the mediatization of politics. *The International Journal of Press/Politics* 13 (3): 228-246.
- Stubager, Rune og Kasper Møller Hansen (2017). Præsidentvalget og troværdigheden, pp. 151-172 i Kasper Møller Hansen og Rune Stubager (red.), *Oprør fra udkanten. Folketingsvalget 2015*. København: DJØFs Forlag.
- Thesen, Gunnar (2013). When good news is scarce and bad news is good: Government responsibilities and opposition possibilities in political agenda-setting. *European Journal of Political Research* 52 (3): 364-389
- Togebj, Lise, Jørgen Goul Andersen, Peter M. Christiansen, Torben B. Jørgensen og Signild Vallgård (2003). *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- van Aalst, Peter og Stefaan Walgrave (2016). Information and arena: The dual function of the news media for political elites. *Journal of Communication* 6 (3): 496-518.
- van Aalst, Peter og Stefaan Walgrave (2017). *How Political Actors Use the Media. A Functional Analysis of the Media's Role in Politics*. London: Palgrave.
- Vasterman, Peter L.M. (2005). Media-hypes. *European Journal of Communication* 20 (4): 508-530.
- Vliedhart, Rens, Stefaan Walgrave, Frank R. Baumgartner, Shaun Bevan, Christian Breunig, Sylvain Brouard, Laura Chaqués Bonafont, Emiliano Grossman, Will Jennings, Peter B. Mortensen, Anna M. Palau, Pascal Sciarini og Anke Tresch (2016). Do the media set the parliamentary agenda? A comparative study in seven countries. *European Journal of Political Research* 55 (2): 283-301
- Walgrave, Stefaan og Peter van Aalst (2006). The contingency of the mass media's political agenda setting power: Towards a preliminary theory. *Journal of Communication* 56 (2): 88-109.
- Weible, Chris M. og Paul A. Sabatier (2018). *Theories of the Policy Process*, 4. udg. London: Routledge.

Peter Munk Christiansen og Michael Baggesen Klitgaard Imperiet slår igen: handlemuligheder og reformbeslutninger

Koordinerede beslutningsprocesser og institutionaliseret samspil mellem stat og relevante interessegrupper skabte konsensus og stabilitet om politiske løsninger i den klassepolitiske æra. Det var en velegnet model i udviklingen af velfærdssamfundet, mens regeringer på den anden side af klassepolitikken har sværere ved at anvende korporativ konsensuspolitik i forbindelse med reformer, som påfører organiserede interesser koncentrerede tab. Vi argumenterer for, at det nye postklassopolitiske terræn til gengæld tilbyder reformregeringer øget fleksibilitet i alliance-dannelserne med samfundets organiserede interesser, og øger de strategiske muligheder regeringer har for at maksimere eget aftryk på den førte politik. Men det er samtidig en fleksibilitet, der har en pris i form af reduceret konsensus og stabilitet omkring trufne beslutninger. Vi illustrerer relevansen af argumentet i casestudier af (dele af) kommunalreformen fra 2007, loven om lærernes tjenestetidsaftale fra 2013 samt nedsættelsen af familieejede virksomheders arveafgift i Danmark fra 2017. Skiftende danske regeringer gennemførte i alle tre tilfælde politiske reformer gennem strategiske alliancer med nogle organisationer mod andre, og der blev i alle tilfælde brudt med traditionelle allierede i det interessepolitiske terræn. I alle tilfælde fik reformregeringen også sin politik igennem. Men vi viser også, at de valgte løsninger vedvarende antastes af alternative politiske koalitioner.

Nøgleord: interessegruppepolitik, reformpolitik, reformusikkerhed, partiernes indflydelse, efter klassepolitikken

De institutionelle relationer mellem interesseorganisationer som repræsentanter for særlige samfundsgrupper og bestemte politiske partier er løst i såvel Danmark som andre vestlige demokratier. Til forklaringerne på den udvikling hører klassepolitikens generelt aftagende betydning (Harrits og Stubager, 2020), ændringer i partisystemerne (Chiaromonte og Emanuele, 2017) og mediernes store betydning for politisk mobilisering og dagsordensfastsættelse. Industri- og classesamfundets stabile samarbejdsrelationer er således erstattet af usikre vilkår for regeringer med kontroversielle reformer på programmet. Regeringer – og politiske partier – kan ikke forudsætte næsten automatisk opbakning fra vanlige organiserede støtter i baglandet, når de initierer beslutninger med implikationer for fordelingen af økonomiske og politiske ressourcer. Omvendt kan

udvalgte organiserede grupper heller ikke forvente, at de pr. rutine inddrages i beslutninger, som vedrører deres særlige interessefelter. Med svækkelsen af det stabile institutionaliserede samspil i formuleringen af offentlig politik mellem politiske myndigheder og samfundets organiserede interesser (Williamson, 1989), befinder regeringer, som promoverer en reformpolitisk dagsorden, sig derfor i et terræn præget af øget usikkerhed. Det gælder usikkerhed på den vælgerpolitiske dimension, og det gælder usikkerhed om, hvilke organiserede interesser der kan skabes alliancer med i den politiske proces.

Det forhold har foranlediget udvikling af teorier om, hvilke strategier regeringer tager i anvendelse for at reducere usikkerheden, og for at undgå at skulle betale en høj pris i form af tabte vælgere, påført af organiserede grupper, der mobiliserer masserne mod regeringens forehavende (Mahoney og Thelen, 2010; Klitgaard, Schumacher og Soentken, 2015). Nogle af argumenterne er, at regeringer med fordel kan tiltage sig nøje kontrol med information, anvende en ”del og hersk”-strategi og overflødiggøre interesseorganisationerne ved at afskære dem fra beslutningsprocessen eller tilrettelægge reformprocesserne således, at reformeffekterne kommer krybende i langsomt tempo. Men organisationerne er ikke overflødiggjorte. De er her endnu og er hverken færre i antal, mindre aktive eller mindre indflydelsesrige (Verba, Scholzman og Brady, 2012). De har også udviklet nye strategier eksempelvis rettet mod medierne (fx Binderkrantz og Christiansen, 2010). Derudover er nye organisationer kommet til ved siden af de traditionelle interesseorganisationer, med hvem nationale regeringer traditionelt har koordineret mange beslutninger. Det gælder eksempelvis ideologisk orienterede tænketanke, enkeltsagsorienterede grupper der advokerer for partikulære beslutninger, og enkeltfirmaer som selvstændigt har oprustet på lobbyindsatsen (Coen, 1998).

I denne artikel argumenterer vi for, at ustabiliteten i det nye interessepolitiske landskab ikke alene har øget regeringers usikkerhed i reformprocessen, men også givet nye muligheder for fleksibel alliancedannelse med udvalgte grupper fra sag til sag. Alliancer som kan dannes relativt ubundet af fortidens hensyn og samlet øge regeringers mulighed for at komme igennem med egne politiske prioriteter. Prisen, regeringer imidlertid betaler, er øget ustabilitet omkring trufne beslutninger. Hvad der vindes i form af at kunne maksimere på policy – altså politikens indhold – betales der en pris for i form af reduceret konsensus og øget usikkerhed om politikens levedygtighed.

Vi udfolder artiklens teoretiske påstand yderligere herunder og søger at illustrere dens empiriske relevans i en analyse af markante reformprocesser fra dansk politik siden begyndelsen af 2000’erne. Vi analyserer kommunalreformen fra 2007, reformen af lærernes arbejdstid fra 2013 samt reformen af arveafgif-

ten på familieejede virksomheder i 2017 og anlægger dermed et policy- snarere end et organisationsorienteret perspektiv på samspillet mellem regeringer og interessegrupper (jf. Anzia, 2018). I næste afsnit indplacerer vi desuden artiklen i den eksisterende litteratur om interessegruppers indflydelse og samspil med demokratisk valgte regeringer. Samlet set yder artiklen et bidrag til at forstå forløbet og resultatet af beslutningsprocesser i en interessepolitisk kontekst, som ikke længere har klassepolitikens velordnede strukturer og forudsigelighed at rette sig efter. Dermed bidrager artiklen til at skabe et billede af samspillet mellem interesseorganisationer og statslige aktører, som på samme tid må tage nøje hensyn til stærke interesseorganisationer, men også har frigjort sig fra de korporative strukturers konsensusbestemte og relativt lineære politikforandringer.

Imperiet slår tilbage

Den socioøkonomiske skillelinje – klassepolitikens strukturelle grundlag – er et mindre frugtbart perspektiv på konflikter og alliancedannelser mellem partier, regeringer og samfundets organiserede grupper, end tilfældet var frem til omkring midten af 1980'erne. I denne artikel er vores analytiske fokus, hvordan regeringer navigerer i det postklassepolitiske terræn i forhold til samfundets organiserede interesser, når de intenderer at gennemføre politiske reformer med fordelingsmæssige implikationer.

En god del af den forskning, som er optaget af dette spørgsmål, kan føres tilbage til Pierson (1994), som tog et opgør med det klassepolitiske udgangspunkt. De piersonske indsigter er efterfølgende omsat i en omfattende reformlitteratur, der interesserer sig for partipolitiske dynamikker i velfærdsstatslige reformprocesser. Men grundlæggende var argumentet rodfæstet i en tænkning om interessemobiliseringens effekter på offentlig politik. Udlægget var en kritik af velfærdsforskningens på det tidspunkt næsten altdominerende magtressource-teori (1994: 28-29). Anbefalingen var, at forskningen snarere skulle interessere sig for den varierede gruppe særinteresser, som er knyttet til politiske programmer såsom pensioner, socialforsikringer, uddannelses- og sundhedsvæsenet, og typisk mobiliserer, når og hvis programmer, de har særlige interesser i, bliver antastet.

Argumentets bagtæppe er en blød rational choice-teori om asymmetrisk mobilisering af henholdsvis diffuse interesser, som står til en gevinst, og koncentrerede interesser, som kan imødesee tab. Da alle grupper har en stærk aversion mod tab, har regeringer incitamenter til at søge mod status quo og gennemføre marginale justeringer snarere end radikale reformer (Pierson 1996; 2001). Det er et perspektiv på beslutningsprocesser, som i dansk sammenhæng blev fremhævet af Søren Winter i en artikel fra 1991 om udviklingen i beslutningsprocesteoriene, hvormed Winther reelt udpegede et dominerende analytisk spor for

reform- og beslutningsprocesanalyserne de følgende to årtier. I udgangspunktet var der altså betydelig skepsis ved reformregeringers politiske kapacitet til at ændre på status quo, og reagere på rækken af politiske, økonomiske og sociale udfordringer.

Den empiriske litteratur har ikke direkte gjort den skepsis til skamme – vestlige demokratier *er* overordentligt stabile. Men litteraturen *har* også vist, at der gennemføres reformer af såvel velfærdsstatens institutioner som af de politiske økonomier mere generelt. Forklaringerne på, hvad og hvem der alligevel kan berede vejen for regeringer med ambitiøse reformprogrammer på dagsordenen, fremhæver i forlængelse heraf flere faktorer. Vores forskningsmæssige interesse tilsiger, at vi fokuserer på den del af teoridannelserne, som tillægger samspillet – eller mangel på samme – mellem regeringer og organiserede interesser betydning. Her tegner sig et billede af, at regeringer kan gøre livet lettere for sig selv, hvis de kan tilrettelægge beslutningsprocessen således, at interesser i et forventet tabsdomæne forhindres i at mobilisere og dermed sættes uden for indflydelse.

Påstanden er konsistent med den klassiske vetospillerforventning: Hvis vetospillere kan reduceres i antal, så øges sandsynligheden for policyforandring (Tsebelis, 1995). Og interessegrupper kan lægges hindringer i vejen på flere måder. Den tidlige reformlitteratur interesserede sig primært for direkte beslutninger og ikke fx intenderede *ikke*-beslutninger. Men nyere studier viser, hvordan sidstnævntes lave saliens ikke foranlediger mobilisering af samme koncentrerede modstand som netop direkte beslutninger (Hacker og Pierson, 2010; Mahoney og Thelen, 2010). Gennem alternative reformstrategier kan regeringer altså understøtte egne muligheder for succes. Det er en tilsvarende logik, der lægges til grund for forventningen, at hvis sigtekornet, når der så faktisk træffes direkte beslutninger, rettes mod emner udenfor offentlighedens søgelys, eller hvor reformatoren bevidst søger at reducere mulighederne for at mobilisere til reformmodstand (Blom-Hansen et al., 2010; Culpepper, 2011; Klitgaard, Schumacher og Soentken, 2015), så bliver vejen til policymålet alt andet lige mere direkte. Endelig bliver der også peget på, at reformentreprenører kan komme overordentligt langt med deres politiske intentioner, hvis de sætter sig tungt på processen og kontrollerer informationsstrømmen (Christiansen og Klitgaard, 2008; 2009a; Blom-Hansen et al., 2010). Altså, hvis en regering tilbageholder information om detaljerede præferencer så længe som muligt i reformprocessen, så er det svært for organiserede særinteresser at afgøre, om de befinder sig i et tabs- eller gevinstdomæne. Og organiserede interesser, som ikke ved, om de vinder eller taber, ved heller ikke om, og evt. hvornår, de overhovedet skal mobilisere i forbindelse med beslutningsprocesser.

Vores rids over litteraturen er ikke udtømmende. Men hovedindtrykket er, at regeringer, der ønsker at fremme egne policy- og reformpræferencer, med fordel kan afskære grupper fra adgang til (dele af) beslutningsprocessen. Det er en vigtig og logisk indsigt. Men også en indsigt, som ensidigt lægger vægt på betydningen af interessegrupper i et potentielt tabsdomæne. Det analytiske fokus på regeringsstrategier i forhold til grupper i et potentielt vinderdomæne, med hvem regeringer kan danne strategiske alliancer i reformprocessen, har været noget mindre. Det har teorien om asymmetrisk mobilisering af beslutningsprocessens vindere og tabere selvfølgelig en god forklaring på – tabernes incitament til mobilisering er stærkest. Men det gælder dog stadig, at ændringerne i det interessepolitiske terræn ikke har ændret på de væsentlige incitamenter, regeringer faktisk har til at danne alliancer med bestemte interessegrupper. Der er stadig gode grunde til, at regeringer inddrager organiserede interesser, som kontrollerer vigtige ressourcer såsom viden, information og opbakning. Ressourcer som både er vigtige under såvel forberedelsen af reformer som i forbindelse med disses gennemførelse og implementering.

Vi hævder altså, at bruddet i traditionelle klassepolitiske strukturer har øget fleksibiliteten i forhold til at danne alliancer med organiserede interesser. Traditionelle partnere i interesselandskabet kan ikke levere eftertragtede ressourcer med samme forudsigelighed, idet vælgerne skifter parti – dog sjældnere blok – med stor hyppighed, mens medierne har overtaget rollen som primær kanal for politisk mobilisering (Togeby et al., 2003; Christiansen, 2018). Men fri af disse faste bindinger har regeringer sandsynligvis også øget friheden i beslutningsprocessen. Der kan laves alliancer med nogle organisationer imod andre, der kan dannes politiske koalitioner med muligheder for at gennemtrumfe politik, som kommer på tværs af nogle organiserede særinteressers ønsker, men altså samtidig er efterspurgt af andre. Og det er ligeledes en mulighed helt at tilsidesætte gamle venner i det organiserede bagland. Det betyder alt andet lige, at regeringer har bedre mulighed for at regere til fordel for brede og diffuse flertalsinteresser, men ikke at de altid gør det. Flexibiliteten til at tilgodese bestemte snævre særinteresser må også formodes øget. Fordelen, regeringer nyder i dette farvand, er et udvidet handlerum til at gennemføre foretrukken politik. Det er her, imperiet slår igen.

Bagsiden kan til gengæld være større vanskeligheder med at forankre politikken i konsensusbaserede løsninger, som nøje afbalancerer organisationsinteresserne i forhold til hinanden og forsyner reformpolitiske beslutninger med den stabilitet, der gør dem levedygtige på lang sigt. Når imperiet slår igen, er der altså god grund til at være opmærksom på ledsagende boomerangeffekter. De vil efterlade tabende parter, som nok er blevet overvundet i det første slag, men

som fortsat har ressourcer de kan anvende på at bekæmpe reformen eller i hvert fald tilføre den fremtidig usikkerhed, eller smalle flertal vil se deres sejr kørt baglæns, når de politiske vinde skifter. Koordineret politikdannelse i korporative organer var velegnet til at skabe konsensusbaserede løsninger, som bilagde interessekonflikterne mellem parterne, men altså også reducerede reformregeringers uafhængige reformkapacitet. Sidstnævnte har ambitiøse reformregeringer øget i det nye terræn, men er også i øget risiko for at skulle se sig selv blive slået tilbage til start.

Argumentet, vi præsenterer, udfordrer i hvert fald to strømninger i litteraturen. Den første strømning er den allerede nævnte, som antager, at organisationsinddragelse og indflydelse korrelerer positivt med lav reformkapacitet. Den anden og nyere strømning er mindre reformskeptisk, men antager til gengæld systematisk dominans af bestemte grupper, nemlig erhvervslivets organisationer, som investerer store ressourcer i omfattende lobbyaktiviteter (jf. Gilens, 2011; Skocpol og Hertel-Fernandez, 2016; Svallfors, 2016). Der er en del ligheder mellem denne argumentation og Lindbloms (1977) idéer om erhvervslivets privilegerede position i en åben markedsøkonomi. Vores forventning er, at demokratisk valgte regeringer har kapacitet til at vælge, hvilke organisationer de laver alliancer med, og dermed give indflydelse på beslutningerne, hvilket igen giver kontrol over (om)fordelingen af politiske og/eller økonomiske ressourcer, som finder sted i forbindelse med reformpolitiske beslutninger. Men også at de kan være mindre sikre på levedygtigheden af besluttede løsninger af den simple grund, at fremtidige regeringer kan benytte samme reformstrategi.

Tre illustrative casestudier

Vi anvender arbejdshypotesen på tre udvalgte reformcases fra Danmark. Casestudierne er illustrative og kan tjene som afsæt for yderligere udvikling af teori og hypoteser. Vi nævnte i indledningen, at vores perspektiv, med udgangspunkt i gennemførte reformer, er policyorienteret. Europæisk interessegruppeforskning – herunder den skandinaviske – har en begrænset tradition for at tage udgangspunkt i det, organiserede grupper interesserer sig for, nemlig *policy*, og dermed svært ved at sige noget specifikt om konkret indflydelse på konkret politik (jf. Anzia, 2018). Fordi policyindflydelse er svær at måle og kvantificere, er fokus blevet rettet mod organisationernes størrelse, indretning og selvrappede aktiviteter (jf. Binderkrantz, Christiansen og Pedersen, 2014). Dog findes der enkelte studier af interessegruppernes med- og modspil med regeringer i politiske beslutningsprocesser (Christiansen, Nørgaard og Sidenius, 2004; Christiansen og Klitgaard, 2008), som denne artikel lægger sig i forlængelse af.

Vi har udvalgt cases, som alle er kendetegnet ved, at der er væsentlige organisationsinteresser på spil i beslutningsprocesserne. Første case er kommunalreformen fra 2005, som blev besluttet og gennemført af den daværende borgerlige regering bestående af Venstre og Det Konservative Folkeparti i foråret 2004. Kommunalreformen bestod af adskillige delelementer (Christiansen og Klitgaard, 2008). Vi fokuserer på den del af processen, som førte til nedlæggelse af de daværende 14 amter. Beslutninger, som vedrører de pligter og opgaver, der påhviler det kommunale forvaltningsniveau, er traditionelt blevet forhandlet og koordineret ved dyb inddragelse af de kommunale organisationer KL og Amtsrådsforeningen (Blom-Hansen, 2002).

Vores anden case er reformen af arveafgiften, som reducerede skatten ved generationsskifte af familieejede virksomheder og blev besluttet af den borgerlige regering bestående af Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti i 2017. Udover at kunne indgå som et led i en økonomisk motiveret reformproces, koordineret med de store økonomiske interesseorganisationer, er den ”korporative” forventning, at en reform af denne karakter er resultatet af en borgerlig regering, der promoverer og responderer på erhvervsorganisationernes koordinerede fællesinteresse.

Tredje reform er ændringen af lærernes arbejdstidsregler i 2013 gennemført af regeringen bestående af Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti. Særligt under en sådan regeringskonstellation ville den konventionelle forventning være, at policyændringer af denne karakter overlades til parterne på arbejdsmarkedet. Og kan de ikke blive enige, vil vi dernæst forvente et regeringsindgreb, som deler sol og vind lige mellem parterne.

Til alle tre cases knytter sig altså relativt traditionelle forventninger til praksis for inddragelse af berørte organisationer, og nogle forventninger til den indflydelse parterne gives. Heroverfor er vores forventning på tværs af de tre cases at observere det processuelle fællestræk, at reformregeringer agerer relativt uafhængigt af tidligere tiders faste alliancer og allierer sig med udvalgte interessegrupper i beslutningsprocessen. Alliancer, som er mere velegnede til at maksimere regeringens egen indflydelse på politikken end til at skabe bred konsensus og stabilitet omkring det besluttede.

De væsentlige organisationsinteresser, som er på spil i alle tre cases, fordeler sig ganske forskelligt i James Q. Wilsons (1980) policytypologi. Typologien forudsiger, at interessegruppemobilisering og -indflydelse afhænger af politiske forslags fordeling af gevinster og omkostninger. Spredte gevinster og spredte omkostninger resulterer i *fjertalspolitik* og gør udfaldet til et spørgsmål om, hvilket flertal der kan dannes i det besluttende organ, uden at stærke interesser mobiliseres i det hele taget. Det er en kategori, som derfor er teoretisk irrelevant

i vores sammenhæng. Modsætningen er *interessegruppolitikken*, hvor konkurrerende interesser på både gevinst- og omkostningssiden mobiliseres, hvilket skaber intens konflikt om det eksakte indhold. Mange arbejdsmarkedsrelaterede processer, herunder lærerkonflikten i 2013, kan placeres i dette felt. *Klientpolitikken* er kendetegnet ved, at grupper søger at skaffe sig koncentrerede gevinster, som finansieres ved at sprede omkostningerne. Familieejede virksomheder, der bedriver politisk interessevaretagelse for eksempelvis at opnå særlige skattepolitiske begunstigelser, vil umiddelbart falde i denne kategori. *Entrepreneurpolitikken* er kendetegnet ved, at en politisk reformator kæmper for fordele, der er spredte, mens omkostningerne påføres en mindre men afgrænset velorganiseret gruppe. Kommunalreformprocessen med nedlæggelse af amterne er afhængig af stærkt entreprenørarbejde (jf. Wilson, 1980).

Mens vi i forlængelse af Wilson altså kan forvente store forskelle på organisationsaktivitet på omkostnings- og gevinstsiden af reformen, og som følge heraf regeringsstrategier overfor interessegrupper i processen, forventer vi at observere det fællestræk, at regeringerne gennem fleksible alliancer øger muligheden for at få egen politik igennem. I den forstand kan udvælgelsen af de tre cases kategoriseres ind i en *most different*-logik. Dels fordi de altså med Wilson kan typologiseres forskelligt, dels fordi de også er gennemført af regeringer af forskellig ideologisk observans. Netop den variation finder vi vigtig. Klassepolitikens sammenbrud, svækket korporativ koordinering og bruddet mellem partier og særlige interesseorganisationer er ofte teoretiske henvisninger til det empiriske fænomen, at socialdemokratierne og fagbevægelsen er politisk reducerede størrelser, som er ude af stand til at dominere kollektive beslutningsprocesser (Häusermann, 2010; Klitgaard og Nørgaard, 2014). Vores casevalg tilbyder en mulighed for, så at sige, at få den anden side med og analysere dynamikken i relation til også borgerlige regeringers strategier i forhold til traditionelle allierede i baglandet. Vores datamateriale for analyserne består hovedsageligt af offentligt tilgængelige dokumenter fra *Folketingstidende*, politiske aftaler, allerede gennemførte analyser af reformerne samt enkelte mediekilder. I analysen af arveafgiftsreformen har vi desuden adgang til interviews med politikere og organisationsrepræsentanter med førstehåndskendskab til reformprocessen.

Kommunalreform

Den kommunalreform, som blev besluttet i årene 2002-2004, og som blev implementeret fra november 2005 til 1. januar 2007, rummer mange forskellige delelementer. Vi fokuserer her på den del, der vedrørte nedlæggelsen af amterne og oprettelsen af regionerne, og analysen er baseret på Mouritzen (2004), Chri-

stiansen og Klitgaard (2008, 2009a, 2009b), Blom-Hansen et al. (2010) og Vrangbæk (2010).

Da Strukturkommissionen blev nedsat og sammensat af sagkyndige, embedsmænd og repræsentanter for de berørte interesser, lignede det, at der var lagt op til en koordineret politisk proces efter klassiske korporative forskrifter. Det ændrede offentliggørelsen af kommissionens betænkning ikke på. Så sent som i januar 2004 mente de daværende amters organisation Amtsrådsforeningen at stå godt på baggrund af betænkningens forskellige modeller. Socialdemokratiet meldte hurtigt ud, at de foretrak en model, hvor amterne havde en bred opgaveportefølje, og da Socialdemokratiet formodedes at skulle være partner i en bred konsensusbaseret reformkoalition, kunne det næppe gå helt galt for amterne (Christiansen og Klitgaard, 2008: 117). Det var derfor en chokeret forening, der den 27. april 2004 overværede det pressemøde, hvor ressortministeren blandt andet flankeret af statsministeren præsenterer regeringens bud på det fremtidige danske politisk-administrative kort. De 14 amter er erstattet af fem regioner, hvis eneste opgave er sundhed. Og de har ingen ret til at udskrive skatter.

På dette tidspunkt har regeringen besluttet sig for at maksimere indflydelse på reformen fremfor at skabe bred konsensus om et mere udvandet kompromis. For det første ved at bryde med traditionerne for ”kommunal korporatisme” og tidligt i forløbet danne en magtfuld alliance med kommunernes organisation KL, som lokkes ind i alliancen med løfter om bidder af regionernes opgaver samt en kommunalisering af arbejdsmarkedsforvaltningen. KL’s administrerende direktør var meget tidligt involveret i drøftelserne med regeringen – lang tid før der var nogen som helst offentlighed om reformens indhold. Christiansen og Klitgaard (2008: 143) taler i den forbindelse om KL’s *brodermord*. For det andet ved tidligt i forløbet at have et parlamentarisk flertal på plads for regeringens egen reform. Dansk Folkepartis Kristian Thulesen Dahl har nemlig siddet med i de hemmelige forhandlinger, der startede i januar 2004, og kan 9. maj erklære, at Dansk Folkeparti ikke har yderligere krav til regeringen (Christiansen og Klitgaard, 2008: 121). Når regeringen forhandler med andre partier, er det således, fordi den gerne vil have et bredere forlig bag reformen. Efter flere runder bryder forhandlingerne dog endeligt sammen i midten af juni, og 24. juni 2004 er der en aftale mellem VK-regeringen og Dansk Folkeparti om danmarkshistoriens største politisk-administrative reform. Reformens indhold var ikke i alle detaljer som ønsket af regeringen, men hovedelementerne var fastholdt; fem regioner uden ret til at udskrive skatter, med positivt afgrænsede opgaver – dvs. ikke nogen kommunalfuldmagt – og med meget få opgaver ud over sundhedsområdet. Kontrol over information samt tilsidesættelse af korporative

normer og konsensusdannelse til fordel for en strategisk alliance med KL mod Amtsrådsforeningen gjorde, at regeringen fik – næsten – hvad den ville have.

Kommunalreformen fra 1970 blev til efter et meget langt forarbejde. Den blev også til med bred opbakning i Folketinget, og mens inddelingsreformen blev implementeret i 1970, tog det mange år at implementere finansierings- og opgavefordelingsreformerne. Reformen holdt næsten uantastet i mere end 30 år. 2005-reformen nåede ikke sit 10-års jubilæum, inden den blev antastet. Mindre end fem år efter regionernes fødsel 1. januar 2007 blev de i 2011 foreslået nedlagt og erstattet af tre sygehushællesskaber. Igen i januar 2019 fremlagde den politiske koalition bag kommunalreformen et forslag, der nedlagde de folkevalgte regioner frem mod valget i 2019 og tilføjede det danske sundhedsvæsen 21 kommunalt baserede sundhedsfællesskaber (Regeringen, 2019). Regeringen nåede også at lave en politisk aftale om denne reform, men ikke at gennemføre den, førend en ny socialdemokratisk regering tog over i juni 2019. En af den nye regerings første gerninger var lave en økonomiaftale med Danske Regioner for budgetåret 2020, hvori regionernes driftsansvar på sundhedsområdet slås fast, samtidig med at den nye regering lægger op til at styrke regionerne – om end marginalt – på andre områder (Regeringen og Danske Regioner, 2019). Usikkerheden om reformen kommer altså både fra dens oprindelige entreprenør og fra det forhold, at dens oprindelige modstandere ønsker at tilbagerulle visse dele af reformen og styrke det regionale forvaltningsled.

Reduceret arveafgift på familieejede virksomheder

I en koordineret markedsøkonomi med institutionaliseret inddragelse af arbejdsgivere og arbejdstagere i vigtige økonomiske beslutninger er der ikke noget usædvanligt i, at erhvervslivets organisationer begunstiges med målrettede skattelettelser såsom lempet arveafgift ved generationsskifte af familieejede virksomheder. Reformen, vi analyserer her, var imidlertid ikke efterspurgt af den borgerlige regerings traditionelle alliancepartnere blandt erhvervsorganisationerne, dvs. DI (Dansk Industri) eller Dansk Erhverv. I udgangspunktet følger reformen den klientpolitiske drejebog ved i koncentreret form at tilgodese en afgrænset gruppe virksomheder, mens omkostningerne spredes uden finansieringsanvisning. Men analysen viser, at politikken ikke kan fastholdes i denne kategori, og at den ad hoc-prægede interessepolitiske dynamik bag reformen øger frihedsgraderne for regeringens egen politik på området. Men også at reformen er under pres og ikke forekommer levedygtig.

Som udmøntning af politisk aftale om finansloven for 2016 fremsatte skatteministeren på vegne af den borgerlige regeringskoalition mellem Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti i marts 2017 Lovforslag 183,

som gradvist sænkede arveafgiften fra de generelle 15 pct. til 5 pct. i forbindelse med generationsskifte af familieejede virksomheder (Folketinget 2016-17, L183). Slutmålet var en endelig udfasning af denne afgift frem mod 2025 (Regeringen, 2015: 21). Som nævnt var reformen ikke efterspurgt af en borgerlig regerings traditionelle allierede blandt interesseorganisationerne. Erhvervslivets dominerende interesseorganisation, DI, var ikke aktiv for at få reduceret eller udfaset skatten. Emnet blev end ikke nævnt i organisationens 2020-plan og fik kun sparsom opmærksomhed i den efterfølgende 2025-plan (DI, 2018). Derudover tilkendegiver DI i et høringssvar til L 183, at organisationen faktisk er uenig i regeringens prioritering. DI havde hellere set regeringen genindføre skematiserede regler for værdiansættelse af successionsberettigede virksomheder, som blev udfaset i februar 2015 (DI, 2017b).

DI havde besluttet *ikke* at gå ind i en sag, som reelt kun ville komme en mindre gruppe virksomheder med en speciel ejerform – familiejet – til gode (interview #DI). Det skabte imidlertid utilfredshed blandt enkelte DI-medlemsvirksomheder, som i stedet besluttede at danne netværket Vækst i Generationer. Netværket tæller 14 egentlige medlemmer og 150 associerede virksomheder og er skabt med det ene formål at afskaffe arveafgiften på generationsskifte (<https://www.igenerationer.dk/>). Interessevaretagelsen blev lagt i hænderne af kommunikationsbureauet Operate, men netværkets medlemmer har også været rundt hos politiske partier, ministre og organisationer for at skabe opmærksomhed om emnet. Der peges samstemmende på netværkets centrale betydning for, at arveafgiften kom på beslutningsdagsordenen, og at der efterfølgende gennemførtes en reform. Men netværkets aggressivitet skabte også irritation hos DI. Netværksdannelsen satte nemlig spørgsmålstegn ved DI's evne til at koordinere og repræsentere erhvervslivets interesser og udfordrede DI's stabile og langsigtede samspil med den siddende og alle regeringer (Interview #DI). Hvis reformens forudsætning altså skulle være et koordineret samspil mellem en (borgerlig) regering og de traditionelle erhvervsorganisationer efter den koordinerede politiks klassiske forskrifter, var den næppe blevet en realitet.

Derimod følger reformen som udgangspunkt de klientpolitiske karakteristika, idet den tilgodeser en afgrænset koncentreret gruppe, mens omkostningerne spredes bredt. Men netop dette aspekt ved reformen, at den interessepolitisk er fremprovokeret af en emnebaseret gruppe uden elektorale muskler snarere end at være forankret i en aftale med mere institutionaliserede grupper, ser efterfølgende ud til at øge det regeringspolitiske handlerum i forhold til reformen. Målsætningen om at udfase skatten helt blev lagt i graven, da den borgerlige regerings støtteparti, Dansk Folkeparti, under optakten til forhandlingerne om finansloven for 2019, afviste at lægge stemmer til (Berlingske, 8. august 2018).

Og da den nye Socialdemokratiske regering trådte til i juni 2019 på parlamentarisk støtte fra Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten på grundlag af et fælles forståelsespapir, skrev partierne under på at gennemføre ”målrettede skattestigninger, for eksempel at tilbagerulle lempelsen af bo- og gaveafgiften for virksomhedsarvinger” (Socialdemokratiet, Radikale Venstre, SF og Enhedslisten, 2019: 13). Denne forståelse blev udmøntet i en aftale i forbindelse med finanslovsaftalen for 2020.

Stridighederne om arveafgiften i Danmark viser i overensstemmelse med artiklens hovedpostulat, at den institutionaliserede inddragelse af traditionelle alliancer i beslutningsprocessen ikke kan tages for givet, og at regeringer har fleksibilitet til at alliere sig med eller lytte til alternative grupperinger. I denne proces sågar med det resultat at en borgerlig regering besluttede politik mod en af de store erhvervsorganisationers anbefalinger. Reformindholdets i udgangspunktet klientpolitiske karakteristika og mangel på bred interessepolitisk forankring øger det regeringspolitiske spillerum og gør arveafgiften til en politisk fodbold, som spilles i afhængighed af den partipolitiske mobilisering. Den tiltrædende regerings planer om målrettet skattestigning placerer et tab hos en afgrænset gruppe, som i koncentreret form står til at mærke, at imperiet slår igen ved at afmontere og indhøste gruppens tidligere opnåede fordele. Flexibilitet i de interessepolitiske alliancedannelser og et interessegruppeterræn med også nye organisationer øger ustabiliteten om reformen, som nu står til at blive nulstillet med udgangen af 2019.

Arbejdstidsreform

Folkeskolereformen, som indebar en reform af lærernes arbejdstid, blev vedtaget i forlængelse af en langstrakt konflikt, som blev udløst af et sammenbrud i overenskomstforhandlingerne mellem Danmarks Lærerforening og KL. Der er tale om en arbejdsmarkedsrelateret konflikt med stærk mobilisering af interessegrupper på både arbejdsgiver- og lønmodtagersiden, og dermed også omkostnings- og gevinstsiden. En klassisk situation hvor organisationerne i praksis ofte er vetoaktører. Efter et langstrakt forløb greb den socialdemokratiske ledede regering imidlertid ind med konsekvenser for lærernes arbejdstidsregler – et indgreb der samtidig skabte det økonomiske grundlag for regeringens indholdsreform af folkeskolen (Folketinget 2012-13, L215). Og indgrebet var ikke, som traditionen ellers byder, et afbalanceret snit i de modstridende interesser. Det var et indgreb med en markant favorisering af de kommunale arbejdsgivere og tilsidesættelse af lærernes ønsker.

Historien om den kontroversielle reform har lange rødder. Arbejdsgiverne – KL – havde længe ønsket arbejdstidsregler, der gav flere undervisningstimer og

større ledelsesmæssigt rum til skolelederne. Det er en historie, som rækker helt tilbage til begyndelsen af 1990'erne, hvor lærerne overgik til det kommunale overenskomstområde, og som konkret indebærer opdelingen af lærernes timer i UFØ: undervisning, forberedelse og øvrig tid. Der var flere forsøg fra arbejdsgiversiden op gennem nullerne på at få et mere fleksibelt arbejdstidssystem. I et KL-oplæg fra 2010 blev der udtrykt ønske om, at lærerne skulle undervise mere. I økonomiaftalen – det er en aftale mellem regeringen og KL og ikke noget, lærerne har indflydelse på – for 2012 stod, at effektiviseringer af lærernes arbejdstid skulle drøftes. På vej mod overenskomstforhandlingerne i 2013 reagerede lærersiden overvejende reaktivt, og der var derfor lagt op til hårde forhandlinger i 2013 (Mailand, 2015).

Det blev et efter danske forhold meget specielt forhandlingsforløb. Den 28. februar 2013 varslede KL lockout. En møderække i forligsinstitutionen bragte ikke de to parter nærmere – snarere får man indtrykket af et stadigt dårligere forhandlingsklima (Mailand, 2015). En konflikt brød derfor ud pr. 1. april. I omegnen af 875.000 børn var uden daglig skolegang. Det bliver naturligvis hurtigt en uholdbar situation, fordi meget andet end folkeskolen rammes. I de fleste situationer ville en regering derfor ophøje et foreliggende mæglingsforslag – produceret af forligsmandsinstitutionen – til lov. Der var imidlertid ikke noget mæglingsforslag, fordi parterne var så langt fra hinanden. Efter 3,5 ugers konflikt varslede regeringen et lovforslag, der skulle hastebehandles i bededagsferien. Der var med Venstres tilslutning allerede et flertal for et indgreb, da det blev fremsat.

Uanset hvordan man vender og drejer den lov, der således erstattede lærernes overenskomst, afspejler den klart KL's ønsker langt stærkere end lærernes. Hvor et normalt mæglingsforslag ville være en slags mellemproportional mellem parternes ønsker, tilgodeså loven næsten udelukkende de kommunale arbejdsgiveres ønsker. Der kom efterfølgende beskyldninger om på forhånd aftalt spil mellem arbejdsgiverne og regeringen (jf. Mathiasen, 2017). Det vides ikke med sikkerhed, om der er hold i denne påstand, men den nye overenskomst – nu i lovs form – favoriserede klart arbejdsgiverne fremfor lærerne. Forventninger til arbejdsmarkedsrelaterede reformer i det interessepolitiske felt, med arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer mobiliseret overfor hinanden, vil være, at der findes konsensusbaserede løsninger. Ikke mindst i en arbejdsmarkedsmodel som den danske, præget som den er af et stærkt partsstyrer. I den konkrete situation, dvs. under en socialdemokratisk ledet regering, er det samtidig overraskende, at regeringsindgrebet tilgodeser arbejdsgivernes præferencer. I det konkrete tilfælde er det dog væsentligt at være opmærksom på, at konflikten står

mindre om delelige økonomiske ressourcer og i højere grad om institutionelle ressourcer – dvs. spørgsmålet om retten til at disponere over lærernes arbejdstid.

Casen illustrerer artiklens overordnede argument: På et område hvor den offentlige politik traditionelt dannes i gensidige forhandlingsforløb mellem berørte parter, placerede regeringen slutteligt omkostningerne ved reformen på den ene part – blandt andet med det formål at frigøre ressourcer til at kunne hæve timetallet i folkeskolen og kvaliteten i folkeskolen og således investere direkte i den borgerrettede velfærd. Casen viser, at regeringen tilsidesætter præferencerne hos en traditionelt magtfuld interesse på området – lærernes organisation, ad hoc allierer sig med KL og på den måde får skabt et økonomisk grundlag for at tilgodese folkeskolens brugere. Den illustrerer samtidig den usikkerhed, der kan følge med et så dramatisk forløb. Der har været udtrykt stor frustration fra især lærerside, og på det kommunale plan har man aftalt en række undtagelser fra reformen fra 2013. Endnu seks år efter indgrebet er lærernes arbejdsforhold fastsat ved lov. En nedsat kommission afleverede i december 2019 en rapport, som anbefaler en række ændringer, herunder hvordan en ny arbejdstidsaftale kan gribes an (Lærerkommissionen, 2019). Regeringen fik sin vilje i første omgang, men har siden måttet leve med stor usikkerhed om arbejdstidsaftalen, og det ser ud, som om traditionelle arbejdsmarkedsmekanismer skal ende striden. Fremtidige regeringer vil måske også holde sig tilbage fra lignende forsøg, fordi de politiske omkostninger kan blive meget store.

Konklusion

Vores analyse af tre reformer viser, at demokratisk valgte regeringer formår at gennemføre reformer, som kommer på tværs af traditionelt endog meget stærke interesseorganisationers ønsker – at de kan producere politik til fordel for diffuse flertal. Analysen viser ikke, at organiserede særinteresser er uden indflydelse, og analysen viser heller ikke, at regeringer regerer uafhængigt af interesserne. Der var, eksempelvis, organiserede interesser bag arveafgiftens optagelse på den politiske dagsorden, og KL har længe haft et ønske om styrkede muligheder for at tilrettelægge lærernes arbejdstid. Pointen er, at reformregeringerne i alle tilfælde demonstrerede koalitions-mæssig, strategisk og taktisk fleksibilitet og lavede de alliancer, som udover at tilgodese bestemte interesser samtidig maksimerede regeringens mulighed for at komme igennem med dens egne ønsker. Analysen af kommunalreformen viste i tråd hermed, hvordan regeringen allierede sig med én kommunal organisation mod en anden. Analysen af lærernes arbejdstid viste, hvordan opsparet frustration over ikke at komme nogen vegne med Danmarks Lærereforening fik regeringen til at indgå i en tæt alliance med de kommunale arbejdsgivere i en konfrontation på det danske arbejdsmarked,

som er sjældent set. Ikke for at hjælpe KL, men fordi regeringen selv ønskede flere undervisningstimer og stærkere lokale ledelser.

Kan skiftende regeringer i skiftende interessekonstellationer således gennemføre reformer på trods af organiseret og stærk modstand som i amts- og lærereksemplerne, tegner billedet sig lidt mindre flatterende, når man kigger på processerne. Beslutningseffektivitet sker på bekostning af inddragelse og konsensus – traditionelt værdsatte danske værdier. Men beslutningseffektivitet er også en demokratisk værdi. Politikerne bliver målt på at kunne levere, hvad de har lovet, og regeringer bliver målt på også at optræde ansvarligt og gennemføre reformer, som sikrer, at samfundet ikke bliver offer for stærke interessers *lock in*. Til gengæld for at bryde disse gruppers lock in risikerer reformentreprenører, at der er vedvarende usikkerhed om de løsninger, de har tilkæmpet sig så hårdt. Der findes imidlertid næppe nogen klar grænse for, hvornår hensynet til beslutningseffektivitet kan tilsidesætte ønsket om åbenhed og inddragelse. Der findes tilsvarende heller ingen klar grænse for, hvornår hensynet til konsensus og opbakning kan reducere politiske beslutningers præcision og effektivitet.

Hvis dele af den eksisterende litteratur således ser dystert på demokratiets tilstand, er vi beherskede optimister uden at negligere det forhold, at eksempelvis pengestærke interesser i nogle tilfælde faktisk har mulighed for at fremkalde den respons fra beslutningstagerne, som de ønsker – det er første del af arveafgiftsreformen også et eksempel på. Samlet set synes de cases, vi har analyseret, imidlertid at være mere følsomme overfor valgte regeringers præferencer end præget af et systematisk bias til fordel for en eller flere organiserede interesser.

Litteratur

Anzia, Sarah F. (2018). Looking for influence in all the wrong places: How studying subnational policy can revive research on interest groups. *The Journal of Politics* 81 (1): 343-351.

Berlingske (2018). DF siger klart nej til at fjerne arveafgiften, 8. august.

Binderkrantz, Anne Skorkjær og Peter Munk Christiansen (2010). Tordenskjolds soldater: interesseorganisationerne i medierne. *Politica* 42 (1): 27-48.

Binderkrantz, Anne Skorkjær, Peter Munk Christiansen og Helene Helboe Pedersen (2014). A privileged position? The influence of business interests in government consultations. *Journal of Public Administration Research and Theory* 24 (4): 879-896.

Blom-Hansen, Jens (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

Blom-Hansen, Jens, Peter Munk Christiansen, Anne Lise Fimreite og Per Selle (2012).

Reform strategies matter: Explaining the perplexing results of regional government reforms in Norway and Denmark. *Local Government Studies* 38 (1): 70-90.

- Chiaromonte, Alessandro og Vincenzo Emanuele (2017). Party system volatility, regeneration and de-institutionalization in Western Europe (1945–2015). *Party Politics* 23 (4). <https://doi.org/10.1177%2F1354068815601330>.
- Christiansen, Peter Munk (2018). Mørket sænker sig, Magten over de politiske og administrative beslutningsprocesser. *Økonomi & Politik* 91 (1): 95-105.
- Christiansen, Peter Munk og Michael Baggesen Klitgaard (2008). *Den utænkelige reform. Strukturreformens tilblivelse 2002-2005*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk og Michael Baggesen Klitgaard (2009a). Behind the veil of vagueness: Success and failure in institutional reform. *Journal of Public Policy* 30 (2): 183-200.
- Christiansen, Peter Munk og Michael Baggesen Klitgaard (2009b). Som en tyv om natten. Etableringen af den enstrengede arbejdsmarkedsforvaltning. *Samfundsøkonomen* 5: 5-9.
- Christiansen, Peter Munk, Asbjørn Sonne Nørgaard og Niels Chr. Sidenius (2004). *Hvem skriver lovene? Interesseorganisationer og politiske beslutninger*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Coen, David C. (1998). The European business interest and the nation state: Large-firm lobbying in the European Union and member states. *Journal of Public Policy* 18 (1): 75-100.
- Culpepper, Pepper D. (2011). *Quiet Politics and Business Power. Corporate Control in Europe and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press
- DI (2017). *Høringsvar – lovforslag om nedsættelse af bo- og gaveafgiften ved generationskifte af erhvervsvirksomheder*. København: DI.
- DI (2018). *DI's 2025-plan. Sådan fortsætter vi fremgangen*. København: Dansk Industri. <https://www.danskindustri.dk/globalassets/dokumenter-analyser-publikationer-mv/publikationer/2025-plan-di.pdf>
- Gilens, Martin (2011). *Affluence and Influence*. Princeton: Princeton University Press.
- Hacker, Jacob S. og Paul Pierson (2010). Winner-take-all politics: Public policy, political organization, and the precipitous rise of top incomes in the United States. *Politics & Society* 38 (2): 152–204.
- Harrits, Gitte Sommer og Rune Stubager (2020). Classes and politics: A changing relationship, pp. 242-258 i Peter Munk Christiansen, Jørgen Elklit og Peter Nedergaard (red.), *The Oxford Handbook of Danish Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Häusermann, Silja (2010). *The Politics of Welfare State Reform in Continental Europe: Modernization in Hard Times*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Klitgaard, Michael Baggesen og Asbjørn Sonne Nørgaard (2014). Structural stress or deliberate decision? How governments have disempowered unions in Denmark. *European Journal of Political Research* 53 (2): 404-421.

- Klitgaard, Michael Baggesen, Gijs Schumacher og Menno Soentken (2015). The partisan politics of institutional welfare state reform. *Journal of European Public Policy* 22 (7): 948-966.
- Lindblom, Charles (1977). *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*. New York: Basic.
- Lærerkommissionen (2019). *Lærerkommissionens rapport*. København. <https://www.dlf.org/media/12970722/laererkommisionsrapporten.pdf>
- Mahoney, James og Kathleen Thelen (2010). A theory of gradual institutional change, i James Mahoney og Kathleen Thelen (red.), *Explaining Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mailand, Mikkel (2015). Lærerkonflikten under OK 2013 – fra forberedelse til lovindgreb og perspektiver. *Økonomi & Politik* 88 (4): 23-33.
- Mathiasen, Anders-Peter (2017). *Søren og Mette i benlås*. København: Politikens Forlag.
- Mouritzen, Poul Erik (2004). Strukturreformen som en skraldespand. *Administrativ Debat* 4: 9-14.
- Pierson, Paul (1994). *Dismantling the Welfare State. Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul (1996). The new politics of the welfare state. *World Politics* 48 (2): 143-179.
- Pierson, Paul (red.) (2001). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press
- Regeringen (2015). *Aftale mellem regeringen, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti om Finansloven for 2016*. <https://www.fm.dk/publikationer/2015/aftaler-om-finansloven-for-2016>
- Regeringen (2019). Patienten først – nærhed, sammenhæng, kvalitet og patientrettigheder. http://www.stm.dk/multimedia/2019_udspil-patienten-foerst-naerhed-sammenhaeng-kvalitet-og-patientrettigheder.pdf
- Regeringen og Danske Regioner (2019). *Aftale om regionernes økonomi for 2020*. <https://www.regeringen.dk/media/7235/aftale-om-regionernes-oekonomi-for-2020.pdf>
- Skocpol, Theda og Alexander Hertel-Fernandez (2016). The Koch network and Republican party extremism. *Perspectives on Politics* 14 (3): 681-699.
- Socialdemokratiet, Radikale Venstre, SF og Enhedslisten (2019). Retfærdig retning for Danmark. https://ufm.dk/ministeriet/regeringsgrundlag-vision-og-strategier/regeringen-mette-frederiksens-forstaelsespapir/retfaerdig-retning-for-danmark_2019-06-25_endelig.pdf
- Svallfors, Stefan (2016). Politics as organised combat: New players and new rules of the game in Sweden. *New Political Economy* 21 (6): 505-519.

- Togeby, Lise, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen og Signild Vallgård (2003). *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Tsebelis, George (1995). Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartism. *British Journal of Political Science* 25 (3): 289-325.
- Tsebelis, George (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman og Henry E. Brady (2012). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Vrangbæk, Karsten (2010). Structural reform in Denmark, 2007–09: Central reform processes in a decentralised environment. *Local Government Studies* 36 (2): 205-221.
- Williamson, Peter J. (1989). *Corporatism in Perspective*. London: Sage Publications
- Wilson, James Q. (1980). The politics of regulation, pp. 357-395 i James Q. Wilson (red.), *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books.
- Winter, Søren (1991). Udviklingen i beslutningsprocesteori: en introduktion. *Politica* 23 (4): 357-374.

Abstracts

Peter Munk Christiansen and Anne Mette Kjer

Structures and actors in analyses of political decisions

The article identifies some of the most significant developments in the political science literature concerning political decisions in the new millennium. We apply the traditional distinction between structure- and actor-based explanations and find that Danish political science has put a lot of effort into explaining both stability and changes in public policy and political decisions. This has contributed to a better combination of actor- and structure-based explanations; however, gaps in the literature remain. We still have limited knowledge about several elements in political decision making. For example, we lack knowledge about what happens in the early decision-making stage, which in recent years has appeared increasingly closed. Likewise, we have limited knowledge about the role of the bureaucracy in the drafting of political decisions. Finally, there is a lack of qualitative case studies of recent political decisions and therefore a lack of comparative analyses of these decisions. The article calls for research in these areas.

Keywords: political decisions, Danish political science, policy continuity, policy change, agenda setting

Helle Ørsted Nielsen and Anders Branth Pedersen

Decision processes in agriculture

Bounded rationality theory, first developed by Herbert Simon (1947), is one of the first contributions to political science that explicitly focuses on decision processes and links cognitive science to research on decision processes at the level of both the individual and organisations. In line with more recent behavioral research, bounded rationality theory holds that public policy design should build on a realistic model of human behavior. The article analyzes the decision processes of Danish farmers against their responses to two versions of pesticide taxes implemented in Denmark, one in 1998 and the other in 2013. The two taxes achieved different success rates, although neither version achieved the pesticide reductions predicted by ex-ante models that built on the assumption of farmers as economically rational. We find that farmers' decision processes are consistent with features of bounded rationality, which may partially explain why the taxes were not as effective as predicted. However, with the second

version of the tax adopted in 2013, the tax rate was doubled, which may have prompted farmers to give higher priority to economic objectives, possibly explaining why this recent version of the tax has been more successful.

Keywords: bounded rationality, environmental tax, pesticide policy, policy design, target group behavior

Anne Mette Kjør

The paradigm shift in Danish development policy

How has Danish development policy evolved, and what are the underlying driving forces of these changes? Drawing on Peter Hall's framework, this article identifies recent changes in Danish development policy as a gradual shift of policy paradigm during the years in the new millennium. The size of development aid, the use of policy instruments, and the goal hierarchies in development policy all changed. The proportion of aid to GNI has been reduced by more than 30 percent, the composition of aid has changed in that allocations for country programs in the poorest countries have declined. Finally, the overall purpose of aid is no longer solely poverty reduction. In explaining these changes, the article shows that they emerged as a result of a politicization of aid preceded by a shift in the locus of authority.

Keywords: policy paradigms, politicization, Danish development policy, aid, poverty

Peter Nedergaard, Maja Friis and Mads Dagnis Jensen

Decision-making processes during EU presidencies

This article analyses governmental decision-making processes during presidencies of the European Union (EU) from the outset of the planning to the end of the evaluation of the concluded presidency. The Polish, Danish and Cypriot presidencies in the Trio of 2011-2012 are compared by applying a Most Different Systems Design. The three presidencies represent member states that differ in political, administrative and geographical terms. In spite of these differences, considerable similarities can also be traced between the countries in terms of how they handled the presidency, especially how civil servants adapted to the different phases. However, there are also variations concerning the degree of centralization versus decentralization of the whole process, the degree of autonomy of individual civil servants, the degree of political involvement in the

presidency process, and the type of evaluation carried out after the EU presidency had taken place. The article is based on interviews with more than 80 civil servants involved in the presidency process from the three countries over a period of nearly four years.

Keywords: EU presidency, Denmark, Poland, Cyprus, trio, Dansk EU presidency

Erik Albæk and Christoffer Green-Pedersen

The media's role in political decision-making processes

Do the media matter for public policy making? Based on the literature on the conditionality of the effect of mass media attention on political attention and theories of public policy making, this article argues that it depends on prior political attention. If the media focus on a case related to an issue to which politicians already pay attention, and the media attention is sustained, this can initiate a political decision-making process that leads to public policy change. The article illustrates this logic using two Danish examples and discusses how this argument can be investigated more broadly.

Keywords: Mass media, political attention, political decision making, public policy

Peter Munk Christiansen og Michael Baggesen Klitgaard

The empire strikes back: options and reform decisions

Political decision making based on institutionalized coordination between the state and relevant societal interests facilitated consensus and generated stable political solutions in the era of class politics. Beyond class politics and in the era of permanent austerity, governments are often caught in situations in which they pursue reform intentions that necessitate infliction of concentrated losses on organized interests, which reduce the possibility to achieve consensus. We argue that partisan governments in the post-class politics terrain rather than experiencing reduced reform capacities have more room for maneuvering and more flexibility in formation of viable reform alliances with organized interest groups. In effect, governments have improved strategic opportunities to maximize a partisan imprint on policy. The price they pay, however, is reduced consensus and reduced political stability around the decisions and policies that are carried through. We illustrate the relevance of this theoretical argument in case studies of three significant policy decisions in Denmark: a) (parts of) the

local government reform from 2007, b) the decision to regulate public school teachers working conditions by law from 2013, c) the reduction of the inheritance taxes imposed on family-owned companies from 2017. In all three cases, the government implemented reforms in strategic alliances with some interest groups against the preferences of others and broke with traditional allies in the interest group terrain. In all three cases, the government maximized policy influence and had to accept that the policy decisions remain contested by alternative coalitions and majorities.

Keywords: interest group politics, reform policy, reform insecurity, partisan imprints, beyond class politics

Om forfatterne

Erik Albæk, professor i statskundskab og journalistisk, Syddansk Universitet. Forsker i forholdet mellem medier og politik. E-mail: eri@sam.sdu.dk

Peter Munk Christiansen, professor og institutleder, Institut for Statskundskab, Aarhus universitet. Har blandt andet beskæftiget sig med interesseorganisationers politiske indflydelse, politiske og administrative beslutningsprocesser, reformer af den offentlige sektor og organiseringen af politisk rådgivning. E-mail: pmc@ps.au.dk

Christoffer Green-Pedersen, professor i statskundskab, Aarhus Universitet. Forsker i partikonkurrence, dagsordensfastsættelse og offentlig politik. E-mail: cgp@ps.au.dk

Maja Friis Henriksen, cand.scient.pol. fra Institut for Statskundskab, Københavns Universitet (KU). Fuldmægtig i Udenrigsministeriet. Har tidligere været forskningsassistent på Institut for Statskundskab, KU. Er medforfatter til videnskabelige artikler om Brexit.

Mads Dagnis Jensen, ph.d., lektor, Institut for International Økonomi, Politik og Business, CBS. Hans forskning fokuserer blandt andet på regeringskoordination, EU og policyanalyse. E-mail: mdj.dbp@cbs.dk

Anne Mette Kjær, professor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, forsker i politisk økonomi og reformer i udviklingslande. Har blandt andet publiceret i tidsskrifterne *Commonwealth and Comparative Politics*, *World Development* og *Public Administration and Development* og medfattet *The Politics of African Industrial Policy*, Cambridge University Press I, 2015. E-mail: mkjaer@ps.au.dk

Michael Baggesen Klitgaard, professor, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet. Har i en årrække forsket i reformer og reformpolitik, partipolitiske effekter på reformer, interessegruppestrategier og indflydelse. Er pt. engageret i et projekt om interessegruppe indflydelse i skattepolitikken. E-mail: mbk@sam.sdu.dk

Peter Nedergaard, ph.d., professor, Institut for Statskundskab, KU. Forsker især i EU-politik, dansk EU-politik, europæisk politik og politisk økonomi. E-mail: pne@ifs.ku.dk

Helle Ørsted Nielsen, ph.d., seniorforsker, Institut for Miljøvidenskab og Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Forsker i klima-, energi- og miljøpolitik med særligt fokus på design af policyinstrumenter og målgruppeadfærd, samt multi-level governance og implementering. E-mail: hon@envs.au.dk

Anders Branth Pedersen, ph.d., seniorforsker, Institut for Miljøvidenskab, Aarhus Universitet. Har via 21 års ansættelse ved miljøforskningsinstitutioner og deltagelse i >30 nationale og internationale forskningsprojekter bred erfaring med samfundsvidenskabelige policyanalyser på miljøområdet. Det gælder både analyser af effekten af specifikke politiske virkemidler, bredere analyser af miljøreguleringen inden for forskellige områder samt analyser af, hvordan virkemidler påvirker forskellige målgruppers adfærd. E-mail: abp@envs.au.dk