

▶ **TEMA: KOMMUNALREFORMENS KONSEKVENSER**

- 6 Kommunalreformens betydning for den kommunale valgdeltagelse
Yosef Bhatti og Kasper Møller Hansen
- 17 Kommunesammenlægningernes betydning for kommunalpolitikernes
motivation
Jens Olav Dahlgaard og Lene Holm Pedersen
- 28 Skolelukninger i Kommunalreformens skygge?
En analyse af Kommunalreformens policy-konsekvenser
Martin Bækgaard
- 38 Kommunalreformens konsekvenser: Kommunalpolitikernes rolle,
borgernes lokaldemokratiske opfattelse og den administrative organisering
Asmus Leth Olsen

▶ **ARTIKLER**

- 49 Regeringsautonomi og delegeringstab i dansk EU-politik:
Et principal-agent teoretisk perspektiv
Rasmus Bruun Pedersen
- 59 Ingen panik – Iran kan balanceres
Ali Rahigh-Aghsan

▷ **BØGER**

- 68 Boganmeldelser

ABSTRACTS

- 78 Abstracts

ANSVARSHAVENDE REDAKTØR

Lektor, ph.d., Christian F. Rostbøll,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

REDAKTION

Lektor, ph.d. Anders Berg-Sørensen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, Ph.d.-stipendiat Asmus Leth Olsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, Adjunkt, ph.d. Caroline Howard Grøn, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, Adjunkt, ph.d. Jeppe Strandsberg, International Center for Business and Politics, Copenhagen Business School, Post doc, ph.d. Tore Vincents Olsen, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

REDAKTØR FOR BOGANMELDELSER

Ph.d.stipendiat Jacob Gerner Hariri,
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

PRODUKTION, ADMINISTRATION OG DISTRIBUTION

Jurist- og Økonomforbundets Forlag
Lyngbyvej 17
Postboks 2702
2100 København Ø
Telefon 3913 5500
Telefax 3913 5555
e-mail: forlag@djoef.dk
www.djoef-forlag.dk

REDAKTIONSUDVALG

Kristian Walther, Mads Jensen, Rebecca Adler-Nissen, Mads Reinholdt, Jesper Schlæger, Tanja Kassandra Berhndt Eriksen, Ole Helby, Cecilie Brøndum Boesen, Yosef Bhatti, Malthe Munkøe, Ulrik Pram Gad, Annette Østergaard, Jonas Hansen, Henrik Bliddal, Camilla Weber, Theresa Scavenius, Peter Marcus Kristensen, Ole Dahl Rasmussen, Gðurið Weihe, Maj Ravnkilde, Søren K. Villemoes, Janus Breck, Thomas Hansen, Mikkel Dam

FORMÅL

POLITIK er et tværfagligt samfundsvidenskabeligt tidsskrift, der bringer artikler om politik ud fra mangfoldige akademiske perspektiver.

Redaktionen lægger vægt på *faglighed* sikret gennem anonym referebedømmelse, *formidling*, som gør POLITIK tilgængelig uden for universets mure og endelig *politisk relevans*.

Tidsskriftet Politik er en videreførelse af Politologiske Studier.

TRYK

ScandinavianBook
© 2010 POLITIK og forfatterne.
ISSN 1604 - 0058

ABONNEMENT

Almindeligt abonnement (4 numre).....400 kr.
Institutioner.....600 kr.
Studerende.....200 kr.
Priserne er inkl. moms; ekskl. forsendelse.
For abonnement, skriv til forlag@djoef.dk og angiv navn og adresse.
Herefter kommer POLITIK med posten til dig.

REDAKTION

Tidsskriftet Politik
Christian F. Rostbøll
Institut for Statskundskab
Øster Farimagsgade 5, Postboks 2099
1014 København K
cr@ifs.ku.dk
35323428
Bøger til anmeldelse sendes til samme
adresse, att. Jacob Gerner Hariri (jgh@ifs.ku.dk)

Introduktion

Der tales meget om at reformere den offentlige sektor, men gennemgribende offentlige reformer er i realiteten en sjældenhed. Kommunalreformen fra 2007 er i den forbindelse en undtagelse, der for alvor fordelte opgaver og grænser i den offentlige sektor på ny. 271 kommuner blev til 98, og en lang række opgaver blev flyttet mellem staten, det tidligere amtslige niveau og kommunerne. En sådan reform rejser selvfølgelig en lang række spørgsmål, som forskere med interesse i politik gerne vil besvare. I dette temanummer ser vi nærmere på strukturdelen af Kommunalreformen, dvs. den del, der vedrører kommunernes ændrede grænser og størrelse. Med dette afsæt ser temanummeret på, hvad de mulige konsekvenser af strukturdelen har været for borgernes deltagelse i det lokale demokrati, kommunalpolitikernes hverdag og motivation samt forandringer i den førte politik og organisering i kommunerne. Fælles for artiklerne er derfor, at de har den samme uafhængige variabel, nemlig sammenlægningen af kommunerne, hvis mulige betydning bliver afdækket i en række kvantitative, empiriske studier.

Kommunerne er vigtige i Danmark, de forvalter omkring halvdelen af det offentlige budget og står for størstedelen af den kontakt som borgerne har med „det offentlige“. Derfor er det ikke helt ligegyldigt, hvad kommunerne foretager sig, og hvordan de udvikler sig. På den ene side er der et effektivitetshensyn, et hensyn, der blev fremført meget stærkt i aftalen om Strukturreformen. På den anden side er det et hensyn til det lokale demokrati. Som Anker Brink Lund og Peter Maskell spurgte i deres indledning til et Politika-temanummer ti år efter Kommunalreformen 1970: „er det kommunale selvstyre andet end et ideologisk dogme her ved indgangen til 1980'erne?“ Det var en anden reform, men mange af spørgsmålene er de samme. Vi vover pelsen og laver allerede nu en foreløbig evaluering af Kommunalreformen 2007.

I temanummerets første artikel stiller **Yosef Bhatti** og **Kasper Møller Hansen** skarpt på kommunesammenlægningernes betydning for valgdeltagelsen ved kommunalvalgene. Forfatterne tager afsæt i det betydelige fald i valgdeltagelsen fra 2005 til 2009 og spørger, om kommunesammenlægningernes nye storkommuner kan bære en del af skylden. Analyserne bygger bl.a. på et unikt datamateriale med flere millioner danske vælgere. Resultatet peger i forskellige retninger, men tilbage står, at kommunesammenlægninger ikke alene kan tilskrives hele skylden for den faldende valgdeltagelse.

Efterfølgende undersøger **Jens Olav Dahlgaard** og **Lene Holm Pedersen** kommunesammenlægningernes betydning for kommunalpolitikeres motivation med udgangspunkt i litteraturen om Public Service Motivation (PSM). Forfatterne viser, at kommunalpolitikere generelt er ens motiverede til 'at gøre godt' for hele samfundet uanset om kommunen er sammenlagt eller ej. Til gengæld kan noget tyde på, at sammenlægningerne kan have påvirket de folkevalgtes brugerorientering. I hvert fald er kommunalpolitikere, der har oplevet de største sammenlægninger i forbindelse med reformen, også de mindst motiverede til at 'gøre godt' for den enkelte borger.

Med den næste artikel kigger **Martin Bækgaard** nærmere på kommunesammenlægningernes betydning for folkeskolelukninger. Selvom rationalet bag reformen var, at der kunne opnås stordriftsfordele gennem skolelukninger i de nye kommuner, har dette langt fra været tilfældet. Forfatteren argumenterer for, at kommunesammenlægningerne har dannet baggrund for en ny geografisk skillelinje i kommunalpolitik, som på kort sigt har begrænset antallet af skolelukninger i de nye kommuner.

I temasektionens afsluttende artikel runder **Asmus Leth Olsen** af med en præsentation og diskussion af den øvrige forskning om kommunesammenlægninger-

nes konsekvenser. Forfatteren udlægger, hvordan eksisterende studier har vist, at kommunalpolitikernes rolle, borgernes lokaldemokratiske opfattelse og kommunernes administrative organisering i varierende omfang er blevet præget af kommunesammenlægningerne. Artiklen afslutter med at argumentere for, hvilke centrale spørgsmål vi stadig mangler at få besvaret med hensyn til kommunesammenlægningernes konsekvenser. Konklusionen er klar: Der er stadig meget, vi ikke ved nok om.

Uden for tema, bringer vi en artikel af **Rasmus Brun Pedersen**, der ser nærmere på regeringsautonomi og delegeringstab, når danske præferencer i EU traktatforhandlinger fastsættes. Med udgangspunkt i principal-agent teori analyseres det danske forhandlingsmandat i forbindelse med forhandlingen af Maastricht Traktaten, og det sammenlignes med forhandlingernes outcome. Analysen tegner et billede af, at regeringer har et vist råderum til at udnytte forhandlingerne til at realisere resultater, der ligger tættere på deres egne præferencer, men at Folketingets

partier ligeledes har muligheder for at udøve uforholdsmæssig stor indflydelse på enkelte delområder.

Nummerets sidste artikel er skrevet af **Ali Rahigh-Aghsan**. Artiklen sætter spørgsmålstegn ved konventionelle beskrivelser af Iran som en voksende magtfaktor, der truer både den regionale og den globale sikkerhed. Artiklen gennemgår påstande om, hvorfor Iran bør ses som en trussel og konkluderer, at både Irans hårde og bløde magt er overvurderet. Der er langt fra grund til panik; Iran kan balanceres.

Som altid afsluttes nummeret med en række bogameldelser af den nyeste politologiske og samfundsvidenskabelig litteratur.

God læselyst!

Caroline Howard Grøn og Asmus Leth Olsen
Temanummerredaktører

▶ **TEMA**

Kommunalreformens betydning for den kommunale valgdeltagelse

Yosef Bhatti PhD-stipendiat, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Kasper Møller Hansen Professor, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Politologiske studier har vist en negativ, ikke-lineær sammenhæng mellem størrelsen på politiske enheder og valgdeltagelsen til deres repræsentative organer. Det førte til bekymring for den demokratiske deltagelse, da kommunalreformen reducerede antallet af kommuner fra 275 til 98 storkommuner. Debatten blev yderligere aktualiseret, da valgdeltagelsen fra 2005 til 2009 faldt med næsten 4 procentpoint. I denne artikel ser vi nærmere på reformens potentielle betydning for valgdeltagelsen.

Størrelse og demokrati

Sammenhængen mellem antallet af borgere i fx et land, en bystat, eller en kommune og deres mulighed for at deltage i demokratiet er et klassisk spørgsmål, som har trådt tilbage gennem hele demokratihistorien. I det direkte demokrati kan det være svært for borgeren at komme til orde, når den politiske enhed er stor, og skal alle borgere høres om alle beslutninger, bliver den demokratiske effektivitet lav.

Løsningen på udfordringen har gennem historien været politisk repræsentation. Borgerne vælger repræsentanter eller udtrækkes til demokratisk tjeneste ved lodtrækning som i det græske demokrati (Manin 1997; Hansen 1991). Selvom udbredelsen af det repræsentative demokrati har gjort det praktisk muligt for større politiske enheder at fungere, har det ikke elimineret den demokratiske udfordring ved store enheder. Når vi accepterer det repræsentative demokratis grundprincipper, hvor vælgerne med deres stemme giver mandat til politi-

kerne til at styre samfundet i den næste valgperiode, bliver valgdeltagelsen den centrale indikator for demokratiets sundhedstilstand (Beetham 1991; Franklin 2004). Jo højere valgdeltagelse, jo stærkere er politikernes mandat, og desto stærkere er den direkte accept af det repræsentative demokratis måde at fungere på. På den måde er valgdeltagelse ofte fremhævet som en entydig sundhedsindikator for den demokratiske legitimitet (Blondel et al. 1998; Beetham 1994). Imidlertid finder mange studier en negativ sammenhæng mellem valgdeltagelsen og størrelsen på den politiske enhed.

Når nu store enheder kan give demokratiske udfordringer, kan man naturligvis spørge sig selv, hvorfor vi i moderne demokratier ikke blot opererer i små enheder. I det klassiske værk „Size and Democracy“ diskuterer Dahl og Tufte (1973) forholdet mellem demokratiets størrelse (især demos' størrelse) og henholdsvis den demokratiske legitimitet (fx valgdeltagelse) og demokratiets effektivitet. Den demokratiske legitimitet hos Dahl og Tufte (1973) er knyttet bredt til politisk deltagelse – herunder valgdeltagelse, tillid til politikerne, politisk opmærksomhed mv. – mens demokratiets effektivitet er knyttet til dets evne til at levere sikkerhed i forhold til udefra kommende trusler og skabe mulighed for økonomiske forbedringer. Grundlæggende påpeger Dahl og Tufte (1973), at der er en afvejning mellem demokratisk legitimitet og demokratisk effektivitet. Store enheder styrker den demokratiske effektivitet pga. fx stordriftsfordele, men samtidigt svækkes den demokratiske legitimitet pga. fx lavere valgdeltagelse (Kjær & Mouritzen 2003). Med David Eastons optik vil man sige, at der er en afvejning mellem effektivt input til det politiske system og effektiv output (Easton 1965).

Der er således et indbygget dilemma mellem legitimitet og effektivitet i vores repræsentative demokrati.

Afvejningen mellem demokratisk legitimitet og effektivitet blev aktualiseret af kommunalreformen. Hovedargumentet bag reformen var netop ved hjælp af større enheder at indhøste stordriftsfordele og forbedre effektiviteten i kommunerne. Samtidig var der i Strukturkommissionens rapport en erkendelse af, at reformen kunne have betydning for den demokratiske deltagelse, om end effekterne vurderes til at være relativt beskedne (Strukturkommissionen 2004).¹ Studier kort efter reformen indikerer, at reformen har haft en negativ effekt på den politiske tillid (Lassen & Serritzlew 2010). I denne artikel ser vi på udviklingen i valgdeltagelsen som en indikator på reformens indflydelse på den demokratiske legitimitet. Spørgsmålet bliver yderligere aktualiseret af, at vi ved kommunalvalget i 2009 havde en valgdeltagelse på 65,8 procent – den laveste valgdeltagelse i 35 år efter en lang periode med stabilitet i den kommunale deltagelse (se figur 1). Det naturlige spørgsmål er, om faldet i valgdeltagelsen skyldes kommunalreformen, eller om andre faktorer kan have været på spil.

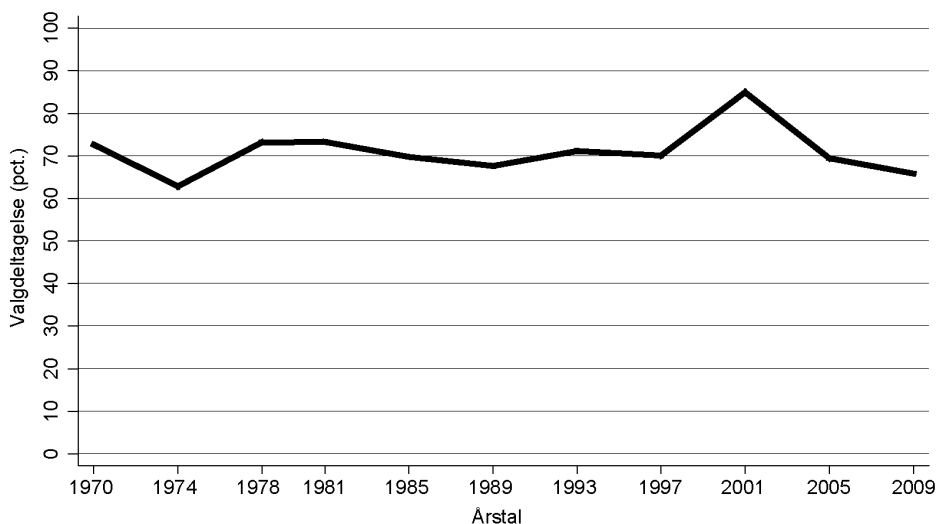
Kommunalreformen er naturligvis interessant i sig selv, men også fordi den giver en unik lejlighed til at belyse sammenhængen mellem størrelsen på den politiske enhed og valgdeltagelsen, der som antydnet har været så central i demokratihistorien. De fleste undersøgelser er begrænset af, at størrelsen på de politiske enheder er relativt konstant over tid. Ved undersøgelse af kommunalreformen har man 67 sammenlagte enheder (hvis man regner Bornholm med) og 31 uændrede kommuner. Ved at se på om valgdeltagelsen har ændret sig forskelligt i

sammenlægnings- og ikke-sammenlægningskommuner, kan man estimere effekten af de større enheder.

Samlet set søger artiklen at svare på tre tæt relaterede spørgsmål: 1) Er der en sammenhæng mellem indbyggertal og valgdeltagelse i danske kommuner? 2) Har kommunalreformen haft en negativ indflydelse på valgdeltagelsen? 3) Kan kommunalreformen forklare det dramatiske fald i valgdeltagelsen fra 69,5 procent i 2005 til 65,8 procent blot 4 år efter?

Artiklen er opbygget som følger. Efter denne indledning undersøger vi sammenhængen mellem valgdeltagelse og kommunistørrelse ved de fire seneste kommunalvalg i 1997, 2001, 2005 og 2009. Vi finder en stærk sammenhæng mellem de to faktorer. Det er således sandsynligt, at kommunalreformen kunne have en indflydelse, idet den øgede den gennemsnitlige kommunistørrelse væsentligt. I de to efterfølgende afsnit dykker vi længere ned i tallene for at kompensere for to svagheder ved de fleste undersøgelser af sammenhængen mellem valgdeltagelse og kommunistørrelse. Først benytter vi et unikt datasæt på individniveau, der giver bedre lejlighed til at kontrollere for alternative forklaringer såsom kompositionseffekter – altså at store kommuner har en lavere valgdeltagelse, fordi deres borgere har særlige karakteristika (fx flere unge, flere indvandrere, flere tilflyttere mv.). Denne undersøgelse giver os også lejlighed til at vurdere den potentielle betydning af den nedlæggelse af valgsteder, som bl.a. fulgte i kølvandet på kommunalreformen. Vi finder, at sammenlægningskommunerne har lavere deltagelse end ikke-sammenlægningskommuner. Dernæst ser vi på udviklingen i valgdeltagelsen over tid – fra før kommunalreformen til efter. Noget overraskende finder vi, at

Figur 1: Udviklingen i den kommunale valgdeltagelse siden 1970²



deltagelsen i sammenlægningskommunerne steg i forhold til de øvrige kommuner fra 1997 til 2005, hvorefter de oplevede et fald. Slutteligt samler vi op på analysens fund vedrørende kommunalreformens effekt og diskuterer, om kommunalreformen kan forklare den dramatiske udvikling i valgdeltagelsen fra 2005 til 2009.

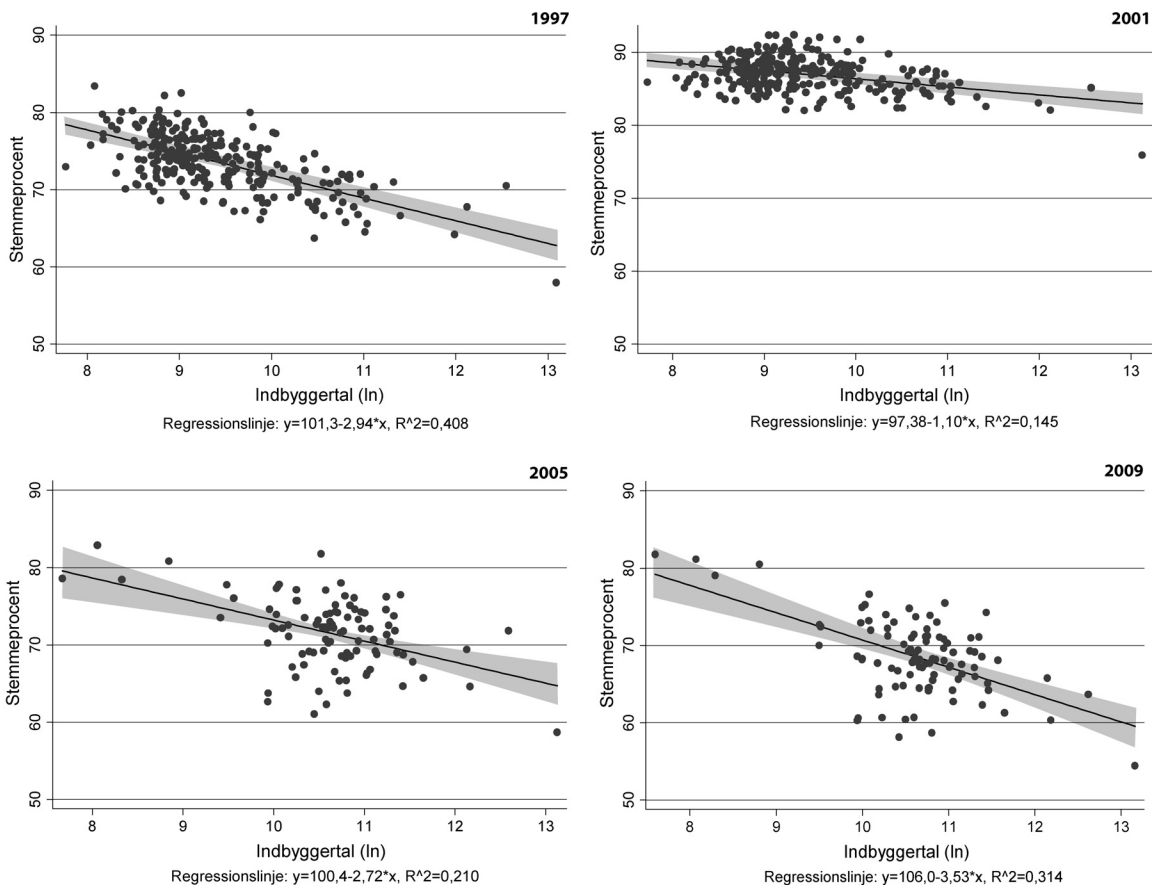
Valgdeltagelse og kommunestørrelse

I Strukturkommissionens betænkning konkluderes det, at man vil kunne forvente et fald i valgdeltagelsen ved større kommuner. Større kommuner kan modvirke følelsen af demokratisk nærhed og kan endvidere betyde, at den enkelte borger har mindre indflydelse (pga. flere borgere pr. mandat). I betænkningen vurderedes det på baggrund af analyser af den kommunale valgdeltagelse i 1997, at man vil kunne forvente et fald i valgdeltagelsen på 2,5 procentpoint, hvis man forøger indbyggertallet i en kommune fra 10.000 til 30.000. En stigning fra 30.000

til 50.000 indbyggere giver tilsvarende et forventet fald på 1,1 procentpoint, når der er kontrolleret for diverse kommunale socio-demografiske karakteristika (Strukturkommissionen 2004:152). Betænkningen forventer altså et fald i valgdeltagelsen ved større kommuner, men at dette fald ikke vil være lineært i relation til den nye kommunestørrelse – faldet forventes at være størst for de små og mindst for de større sammenlægningskommuner.

Flere studier bekræfter strukturkommissionen konklusioner for kommunalvalgene i 1993 og i 1997 (Mouritzen 1997; Frandsen 2004; Juul-Madsen & Skou 2006). Den negative, ikke-lineære effekt er ofte operationaliseret ved at anvende logaritmen til antal indbygger i kommunen i sammenhæng med valgdeltagelsen. I figur 2 analyseres således den bivariate sammenhæng mellem den naturlige logaritme til indbyggertallet og valgdeltagelsen ved de fire kommunalvalg fra 1997 til 2009. I analyserne bekræftes den negative og ikke-lineære effekt af indbyggertallet på valgdeltagelsen for alle fire valg.³

Figur 2: Bivariat sammenhæng mellem valgdeltagelsen og indbyggertal (kommuneniveau)



Note: Det grå område er et 95% konfidensinterval for regressionens forudsagte valgdeltagelse. Omregning af den logaritme skala til antal indbyggere svarer til $\text{eksp}(8)=2.981$, $\text{eksp}(9)=8.103$, $\text{eksp}(10)= 22.026$, $\text{eksp}(11)= 59.874$, $\text{eksp}(12)=162.754$ & $\text{eksp}(13)=442.413$ indbyggere.

I alle fire regressioner i figur 2 kan vi se den forventede negative sammenhæng mellem indbyggertal og valgdeltagelse både før og efter kommunalreformen. Skalaen på indbyggertal er (naturlig) logaritmisk, hvorfor sammenhængen er stærkest for små kommuner. Et spring fra 8 til 9 på den logaritmiske skala svarer til et spring fra ca. 3.000 indbyggere til ca. 8.000, mens et spring fra 11 til 12 svarer til en ændring fra ca. 60.000 indbyggere til 163.000 (man omregner et tal, x , fra den naturlige logaritmiske skala ved at tage $\exp(x)$ eller $2,72^x$). Effekten er altså størst for de små kommuner. Dette giver intuitiv mening, idet 1.000 indbyggere ekstra sandsynligvis betyder mere for følelsen af demokratisk nærhed, når man går fra 3.000 til 4.000 indbyggere, end hvis man går fra 60.000 til 61.000.

Den negative effekt af antallet af indbyggere (dvs. hældningen på linjen) er mindst i 2001, hvor det kombinerede folketingsvalg og kommunalvalg fandt sted. Tidligere studier har vist, at demografiske faktorer som alder, civilstatus og kommunal bopælsanciennitet har større effekt på valgdeltagelsen ved kommunalvalg, end det er tilfældet ved folketingsvalg, der så at sige trækker svage grupper op fra sofaen (Elklit et al. 2007). Det vil sige, at der sker en polarisering af vælgerkorpset ved kommunalvalg i forhold til folketingsvalg i relation til valgdeltagelsen (se også Elklit et al. 2005; Bhatti & Hansen 2010).

De bivariate analyser i figur 2 tager naturligvis ikke højde for, at der er demografiske forskelle mellem små og store kommuner. Fx er der flere unge, flere enlige og flere personer med udenlandsk baggrund i store kommuner (Elklit et al 2007: 81). Og da disse grupper stemmer markant mindre end andre demografiske grupper, kan de bivariate effekter blot være udtryk for en spuriøs sammenhæng, som forsvinder, når vi kontrollerer for kommunernes demografiske sammensætning. I tabel 1 kontrollerer vi for en række kommunale karakteristika, som i tidligere analyser har vist sig af have effekt (Mouritzen 1997; Frandsen 2004; Juul-Madsen & Skou 2006). Da vi anvender OLS regression, skal en koefficient tolkes som effekten på valgdeltagelsen i procentpoint, når den pågældende uafhængige variabel stiger med en enhed, samtidig med at alle de øvrige uafhængige variable holdes konstante.^{4 5}

Det vigtigste fund i regressionerne i tabel 1 er, at den negative, ikke-lineære effekt af antallet af indbyggere på den kommunale valgdeltagelse ikke forsvinder, når vi kontrollerer for effekten af kommunens demografiske karakteristika. Antallet af indbyggere påvirker altså valgdeltagelsen i negativ retning. Vi eksperimenterede med en lang række alternative specifikationer af indbyggertalsvariablen – herunder en lineær funktionel form og en serie af dummy-variable, men som tidligere studier finder vi, at

Tabel 1: Valgdeltagelsen (pct.) som funktion af kommunale karakteristika (1997 til 2009)

	1997	2001	2005	2009
Antal indbyggere (ln)	-3,59 *** (0,56)	-0,94 *** (0,27)	-1,90 * (0,76)	-1,94* (0,77)
Sammenlægningskommune	-0,66 (0,67)	-0,49 (0,34)	0,14 (1,15)	-1,37 (1,10)
Areal i 100 km ² (ln)	1,14 *** (0,34)	0,35 * (0,16)	1,23 * (0,59)	0,91 (0,58)
Indbyggere (1.000) pr. mandat	0,27 (0,42)	-0,31 (0,21)	-0,23 (0,59)	-0,61 (0,54)
Beskatningsgrundlag i 100.000 kr. pr. indbygger	-4,62 * (2,20)	-0,14 (0,71)	-4,79 * (2,40)	-2,37 (2,36)
Procent (100) almene boliger af alle boliger	1,59 (2,78)	1,75 (1,42)	-5,04 (4,17)	-8,11* (4,05)
Udg. til førtidspen. pr. 14-64/66 år i 1.000 kr.	-0,37 (0,29)	-0,31 ** (0,11)	0,21 (0,28)	0,20 (0,16)
Udg. til kontanthjæ. pr. 14-64/66 år i 1.000 kr.	-0,24 (0,22)	-0,086 (0,10)	-0,85 * (0,38)	-1,35** (0,45)
Andel +15 årige med grunduddannelse	-28,8 *** (4,85)	-17,4 *** (2,49)	-41,6 *** (11,7)	-30,9* (11,8)
Andel 18-29 årige vælgere	-26,9 ** (8,64)	-9,28 * (4,50)	-31,1 (19,0)	-16,1 (18,5)
Andel +80 årige vælgere	-3,18 (13,7)	-58,4 *** (6,58)	7,02 (25,0)	-0,10 (26,8)
Andel nydanskere	-4,19 (9,66)	-35,3 *** (4,49)	0,0081 (15,2)	-9,35 (13,1)
Konstant	131,0 *** (6,24)	110,9 *** (2,91)	118,9 *** (9,26)	110,9 *** (8,85)
N	275	275	98	98
F-test	27,33	56,07	14,07	17,83
R ²	0,556	0,720	0,665	0,716
Justeret R ²	0,536	0,707	0,618	0,676

Note: + p<0,10; * p<0,05; ** p<0,01; *** p<0,001. OLS regression, Ustandardiseret betakoefficienter med deres standardfejl i parentes.

den naturlige logaritmiske funktionelle form er den, der bedst beskriver den partielle sammenhæng.

Det er værd at bemærke, at indbyggertal er signifikant ved alle fire valg, hvilket tyder på, at sammenhængen er robust over tid. Sammenligner vi koefficienterne for antallet af indbyggere i tabel 1 med de tilsvarende bivariate koefficienter i figur 2, kan vi også se, at sammenhængene

i enkelte år er lidt svagere (i 2001, 2005 og 2009) og lidt stærkere i 1997, når vi kontrollerer for kommunale karakteristika. Det er altså ikke entydigt, at kontrol for kommunale karakteristika svækker sammenhængen mellem størrelse og valgdeltagelse.

Substantielt er de partielle effekter betydelige. En ændring i indbyggertallet fra 10.000 indbyggere til 30.000 indbyggere (hvilket svarer til at gå fra $\ln(10.000)=9,21$ til $\ln(30.000)=10,31$ på den logaritmiske skala) implicerer en effekt på valgdeltagelsen på -3,9 procentpoint i 1997, -1,0 procentpoint i 2001, -2,1 procentpoint i 2005 og -2,1 procentpoint i 2009 eller ganske tæt på de -2,5 procentpoint, som Strukturkommissionen beregnede. Den tilsvarende effekt for en ændring fra 30.000 til 50.000 ($\ln(50000)=10,81$ på den logaritmiske skala), implicerer effekter på henholdsvis -1,8; -0,5; -1,0 og -1,0 procentpoint – igen ganske tæt på Strukturkommissionens estimat på -1,1 procentpoint.

Sammenlægningsvariablen er insignifikant i alle fire modeller. Der er en tendens til, at koefficienten bevæger sig i negativ retning i 2009, men bevægelsen er langt mindre end den statistiske usikkerhed. Udover den negative effekt af antallet af indbygger på valgdeltagelse og den insignifikante sammenlægningsvariabel, har de fleste kontrolvariable den forventede retning. Areal er positivt, eftersom valgdeltagelsen er større i landkommuner end bykommuner (modellen kontrollerer for indbyggertal, hvorfor arealet reelt siger noget om befolkningstæthed). Vi anvender den naturlige logaritme til areal, som ved indbyggertal, hvilket viser, at der er en større positiv effekt på valgdeltagelsen af at gå fra små til mellemstore kommuner end fra mellemstore til de helt store kommuner. Kommuner, der har mange borgere med socio-demografiske karakteristika, som vi ved hænger sammen med en lav politisk deltagelse (fx Elklit et al. 2005; Bhatti & Hansen 2010), tenderer til at klare sig dårligt, hvad angår valgdeltagelsen. Dette gælder fx nydanske borgere, borgere med kun grunduddannelse, unge, ældre og borgere på sociale overførsler. Det skal understreges, at man ikke fra tabel 1 kausalt kan slutte, at borgere med de pågældende individuelle karakteristika har lavere valgdeltagelse end andre grundet risikoen for økologiske fejlslutninger.

Ovenstående analyse bekræfter de fund, som blev angivet i Strukturkommissionens rapport. Der er en negativ sammenhæng mellem indbyggertal og valgdeltagelse, og sammenhængen er betydelig i de indbyggertal-intervaller, hvor de fleste sammenlægninger skete. Der er således god grund til at forvente, at kommunalreformen kunne føre til faldende valgdeltagelse. For at undersøge om det skete i praksis, gennemfører vi to yderligere analyser. Først anvender vi et unikt indviddatasæt til at undersøge, om sammenlægningskommuner havde lavere valgdeltagelse

end ikke-sammenlægningskommuner i 2009. Fordelen ved dette datasæt er, at det tillader bedre kontroller end det ovenstående, da data er langt mere informationsrigt og ikke mindst på individniveau, modsat ovenstående, som er på kommuneniveau. Dernæst anvender vi paneldata på kommuneniveau til at se på forskellen fra før til efter kommunalreformen. Fordelen ved en sådan analyse er, at den ser direkte på *ændringen* i valgdeltagelse. Vi kan således udelukke at en evt. effekt skyldes uobserverede uafhængige variable, der er konstante over tid.

Stemmer borgere i sammenlægningskommuner mindre end ikke-sammenlægningskommuner?

For at undersøge om valgdeltagelsen var højere i sammenlægningskommuner ved valget i 2009, anvender vi et indviddatasæt med omkring 2,3 mio. stemmeberettigede danskere. Ved kommunalvalget i 2009 blev valglisten i 44 kommuner samkørt med socio-demografiske data fra Danmarks Statistik (Bhatti & Hansen 2010). Desuden har vi kodet, om borgeren boede i en sammenlægningskommune eller ej. Fordelen ved datasættet i forhold til det ovenstående er først og fremmest, at vi har meget detaljerede data, hvorfor vi kan kontrollere irrelevant variation bedre væk. Desuden har vi mulighed for at undersøge effekten af de enkelte borgeres afstand (målt i fugleflugt) til rådhuset. Vi inddrager også borgerens afstand til valgstedet for at undersøge, om lukninger af valgsteder kan tænkes at have haft betydning for valgdeltagelsen. Endelig er data på individniveau, hvorfor vi også kan vurdere effekten af kontrolvariablene uden at risikere økologiske fejlslutninger.

Resultaterne af analysen findes i tabel 2. Da den afhængige variabel nu er binær (om at individet stemte eller ikke stemte), anvendes en binomial logistisk regression. Standardfejlene er klustrede på kommuneniveau for at sikre, at vi ikke overvurderer vores sikkerhed omkring variablene på kommuneniveau (Primo et al. 2007). I den venstre resultatkolonne har vi de ustandardiserede logistiske koefficienter. En positiv koefficient angiver en positiv sammenhæng mellem den pågældende variabel og sandsynligheden for at et individ stemmer og omvendt for en negativ koefficient. Da størrelsen af effekterne kan være svære at tolke ud fra den logistiske koefficient alene, har vi til højre angivet to effektmål. På venstre side af skræstregen ses effekten på valgdeltagelsen i procentpoint af at gå fra en halv standardafvigelse under den uafhængige variabls middelværdi til en halv standardafvigelse over, når alle andre variable holdes konstant på deres middelværdi.⁶ På højre side af skræstregen ses effekten i procentpoint af at gå fra 0 til 1 på dummyvariable. Fx vurderes effekten af at være en mand i forhold til at være en kvinde at være -1 procentpoint. Kvinder stemmer altså i gennemsnit 1

Tabel 2: Valgdeltagelsen som funktion af udvalgte demografiske variable – Binær logistisk regression.

	Logistisk koef.	+/-½SD / 0=>1
Sammenlægningskommune	-0,17 ** (0,06)	-2/-3
Afstand til afstemningssted (meter, ln)	-0,46 *** (0,04)	-/-
Afstand til afstemningssted (meter, ln) ²	0,03 *** (0,00)	-/-
Afstand til rådhus (meter, ln)	-0,01 (0,10)	-/-
Afstand til rådhus (meter, ln) ²	0,00 (0,01)	-/-
Antal indbyggere i kommunen (ln)	-0,17 *** (0,02)	-3/-
Areal af kommunen (km ² , ln)	0,08 *** (0,02)	2/-
Mand	-0,06 *** (0,01)	-1/-1
Alder i 1.000 dage	0,13 *** (0,01)	18/-
Alder i 1.000 dage ²	-0,00 *** (0,00)	-11/-
Igangværende grundskole	0,98 *** (0,05)	1/16
Igangværende gymnasial uddannelse	1,49 *** (0,06)	5/21
Igangværende faglig uddannelse	0,20 *** (0,05)	1/4
Igangværende kort- & ml. videregå. udd.	0,61 *** (0,02)	3/11
Igangværende lang videregående udd.	0,56 *** (0,04)	2/10
Gymnasial uddannelse	0,72 *** (0,02)	5/13
Faglig uddannelse	0,33 *** (0,01)	3/7
Kort- og mellem. videregående udd.	0,92 *** (0,01)	8/17
Lang videregående udd.	1,18 *** (0,05)	7/19
Indkomst i 100.000	0,00 * (0,00)	0/-
I arbejde	0,23 *** (0,01)	2/5
Etnisk dansk gift	0,62 *** (0,01)	6/13
Gift med person fra Vest-Europa	0,15 *** (0,02)	0/3
Gift med person fra ikke-vestlig land	0,28 *** (0,02)	1/5
Herkomst vestlige lande	-0,55 *** (0,04)	-2/-12
Herkomst ikke-vestlige lande	-0,82 *** (0,07)	-4/-19
Statsborger vestlige lande	-0,56 *** (0,02)	-1/-13
Statsborger ikke-vestlige lande	-0,23 *** (0,06)	-1/-5
Adresseanciennitet i 1.000 dage	0,03 *** (0,00)	3/-
Kommunalanciennitet i 1.000 dage	0,01 *** (0,00)	1/-
Konstant	2,05 ** (0,65)	
Antal stemmeberettigede	2.196.512	
McFadden pseudo R ²	0,10	
Log likelihood	-1.260.153	
Chi ²	279.623,01	

procentpoint mere end mænd, når der tages højde for de øvrige variable.

Det vigtigste resultat i tabel 2 er, at effekten af at bo i en sammenlægningskommune estimeres til at være negativ. Borgere, der bor i en sammenlægningskommune, har 3 procentpoint lavere valgdeltagelse end de øvrige borgere, når man tager højde for de øvrige karakteristika. Dette tyder alt andet lige på, at kommunalreformen kan have haft en negativ effekt på valgdeltagelsen. Areal og indbyggertal har samme retning som i kommuneregessionerne (tabel 1). Store (ikke befolkningstætte) kommuner har en høj valgdeltagelse, mens det modsatte gælder kommuner med et højt indbyggertal.

Effekten af sammenlægning er ikke det eneste interessante resultat. Vi ser også, at logaritmen af afstanden til valgstedet er negativ. Det implicerer altså, at borgere der bor langt fra et valgsted har en lavere tendens til at stemme, end borgere der bor tættere på. Det er i god overensstemmelse med den rationelle litteratur om valgdeltagelse, hvor omkostningerne ved at stemme, er afgørende for individets beslutning om at benytte sin stemmeret (fx Riker & Ordeshook 1968). Er der langt til valgstedet, er det mere besværligt at stemme, og det kan alt andet lige være mere fristende for personer, der er i tvivl om, hvorvidt de vil stemme, at blive hjemme.⁷ Da der er tale om en logaritmisk effekt, er betydningen af en meter ekstra til valgstedet størst, når man bor tæt på. Vi har også medtaget logaritmen til distancen i anden, som er positiv, hvilket implicerer, at effekten falder hurtigere, end man ville kunne forvente ud fra den logaritmiske funktionelle form alene. Effekten er stor, hvis man har kort afstand til valgstedet. Fx er forskellen i forventet sandsynlighed for deltagelse et fald på 1,5 procentpoint, hvis man går fra at have 500 meter til at have 1 km til valgstedet. Fra 1 km til 2 km er faldet kun omkring 0,7 procentpoint. Afstanden på over 2 km har stort set ingen effekt på valgdeltagelsen. En umiddelbar policy implikation af at afstanden til valgstedet påvirker valgdeltagelsen negativt (i intervallet 0-2 km) er, at man kan øge valgdeltagelsen ved at gøre det muligt at stemme endnu flere steder – en gevinst man især vil opnå i tætbefolkede områder.

Robuste standardfejl klusterede på kommuneniveau i parentes. Referencekategorier: Ikke i gang med en uddannelse, Grundskole, Ikke gift, Dansk herkomst og Dansk statsborger. Effekten i kolonnen efter den logistiske koefficient er den procentvise effekt af at ændre variabelen en halv standardafvigelse under gennemsnittet til en halv standardafvigelse over gennemsnittet, når de andre variable holdes konstant på deres gennemsnit og for kategoriske variable den procentvise effekt af at gå fra referencekategorien til variabelen (De kvadrerede variable holdes konstant på førsteledet i andet). *p<0,05; **p<0,01; ***p<0,001.

Betydningen af afstanden til valgstederne er interessant i sig selv, men også fordi kommunalreformen har bidraget til en betydelig nedlæggelse af valgsteder, og derved at gennemsnitsafstanden til valgstederne er blevet øget. Det er således tænkeligt, at reformen også kunne have en (om end lille) indirekte effekt gennem afstanden til valgstederne (bemærk dog at der også har været betydelige nedlæggelser før reformen).

Udover afstanden til valgstederne indeholder tabel 2 koefficienter for afstanden til rådhuset i de nye kommuner. Koefficienterne er insignifikante. Der synes altså ikke at være en forskel mellem valgdeltagelsen mellem center og periferi i de nye kommuner. Center og periferi i kommunerne er altså mobiliseret i samme udstrækning som ved valget i 2009, hvorfor analysen ikke kan bekræfter de velbegrundede formodninger, der har været fremført om det modsatte (fx Kjær 2009; Løhmann 2010).

De mange kontrolvariable er alle signifikante og i den forventede retning. Kvinder stemmer mere end mænd (Bhatti & Hansen 2010). Der er en kurvelineær sammenhæng mellem alder og valgdeltagelse, hvor unge og ældre stemmer mindst og de midaldrende mest. Borgere i uddannelse stemmer mere end borgere, der ikke er i uddannelse, og en høj gennemført uddannelse bidrager også positivt til valgdeltagelsen. Indkomst har nogen – om end en meget beskedne – effekt, mens effekten af at være i arbejde er større. Også ens civilstand er af betydning. At være gift har en positiv effekt – især hvis man er gift med en person af dansk herkomst. Som tidligere undersøgelser har vist (fx Elklit et al. 2005), har etniske danskere betydelig højere valgdeltagelse end nydanskere. Endelig har borgernes bopælsstabilitet betydning, således at de mest stabile er dem, der stemmer mest.

Samlet set indikerer individanalysen for 2009, at kommunalreformen kan have haft betydning. Valgdeltagelsen er lavere (ca. 3 procentpoint) i sammenlægningskommunerne, selv når man tager højde for de mange individ- og kommunevariable i modellen. Samtidig kan reformen have haft en indirekte effekt gennem lukningen af valgsteder, hvilket kan have gjort den gennemsnitlige omkostning ved at stemme større. Styrken ved individanalysen er, at vi kan tage højde for langt flere forhold end de øvrige analyser i denne artikel og at vi undgår faren for økologiske fejlslutninger. Svagheden er, at den er statisk – vi har ikke individpanel data. I næste afsnit undersøger vi dynamisk, om de sammenlagte kommuner har fået lavere valgdeltagelse over tid i forhold til ikke-sammenlægningskommunerne. Fordelen ved en sådan analyse er, at den garderer imod uobserverede variable, der er konstante over tid.

Er ændringen i valgdeltagelsen forskellig i sammenlægnings- og ikke-sammenlægningskommuner?

I denne sidste del af analysen ser vi på udviklingen over tid. Vi undersøger tre perioder – 1997-2005, 2005-2009 og 1997-2009. Fravalget af valget i 2001 skyldes, at det som tidligere omtalt blev afholdt samtidig med et folketingsvalg, hvorfor valgdeltagelsen afveg fra normen ved kommunalvalg. 2005-valget var det første valg, hvor der blev stemt i de nye kommuner, mens reformen først var trådt endelig i kraft ved 2009-valget. Vi undersøger derfor både udviklingen fra 1997 til 2005 og 2009, da det er uklart, hvornår en evt. effekt kunne slå igennem.

I analysen er forskellen mellem valgdeltagelsen i den undersøgte periode den afhængige variabel. Fx i 1997-2005 analysen ser vi på, hvordan valgdeltagelsen har udviklet sig forskelligt i de enkelte kommuner fra valget i 1997 til valget i 2005. Hvis valgdeltagelsen i kommunen er gået frem, er den afhængige variabel positiv, og hvis valgdeltagelsen i kommunen er gået tilbage, er den negativ. Valgdeltagelsen for 1997 og 2001 er aggregeret til de nye kommuner ved at summere antal afgivne stemmer og antal stemmeberettigede i de kommuner, der endte med at gå sammen. Den vigtigste uafhængige variabel er en dummy-variabel, som angiver, hvorvidt kommunen er en sammenlægningskommune.

Udover at kunne bidrage til studiet om kommunalreformens effekt, er analysen interessant i en metodisk sammenhæng, fordi vi har at gøre med en afart af et naturligt eksperiment for betydningen af kommunistørrelse, hvor sammenlægning / ikke-sammenlægningskommune fungerer som den eksogene påvirkning. Der er dog i grænser for „naturligheden“ af eksperimentet, da kommunalreformen ikke er en randomiseret stimuli, idet mindre kommuner sammenlægger sig oftere end større. Derfor er det ekstra vigtigt at kontrollere for tredjevariable og især kommunistørrelse, da størrelse er tæt forbundet med sammenlægning.

Da der er tale om en OLS regression, er tolkningen som i tabel 1, blot har vi nu at gøre med effekten af enhed på de uafhængige variable på en ændring (i procentpoint) af valgdeltagelsen.⁸

Tabel 3 indikerer, at sammenlægningskommunerne faktisk fik højere valgdeltagelse mellem 1997 og 2005 (1,5-2,0 procentpoint) både bivariat og multivariat. Omvendt var der mellem 2005-2009 som forventet et fald på omkring 2 procentpoint, mens effekten for hele perioden (1997-2009) ikke er signifikant. Mængden af kontrolvariable i forhold til cases bevirker stor multikollinearitet, hvorfor kun få af kontrolvariablene er forskellig for 0, men for sammenlægningsvariablene er multikollinearitet-

Tablet 3: Ændringen i valgdeltagelse som funktion af sammenlægningskommune samt demografiske variable

	1997-2005		2005-2009		1997-2009	
Sammenlægningskommune	1,54** (0,46)	1,78* (0,72)	-1,21* (0,47)	-2,06* (0,80)	0,33 (0,67)	0,029 (0,95)
Antal indbyggere (ln)		-0,50 (0,52)		-0,38 (0,61)		-0,32 (0,75)
Areal i 100 km ² (ln)		-0,87* (0,41)		-0,24 (0,43)		-1,31* (0,54)
Indbyggere (1.000) pr. mandat		0,85* (0,38)		-0,90* (0,41)		0,15 (0,49)
Beskatningsgrundlag i 100.000 kr. pr. indbygger		-3,52 (3,77)		3,73+ (2,10)		-2,20 (4,74)
Procent (100) almene boliger af alle boliger		-2,75 (3,49)		-0,68 (3,91)		0,26 (5,03)
Udg. til førtidspen. pr. 14-64/66 år i 1.000 kr.		-0,29 (0,44)		0,37 (0,23)		0,75 (0,60)
Udg. til kontanthjæ. pr. 14-64/66 år i 1.000 kr.		-0,38 (0,33)		-0,24 (0,35)		-0,84 (0,53)
Andel +15årige med grunduddannelse		3,95 (7,66)		12,0 (8,84)		6,84 (10,3)
Andel 18-29 årige vælgere		26,4+ (14,5)		47,1** (16,6)		68,4** (20,6)
Andel +80 årige vælgere		52,3* (23,4)		6,13 (26,3)		99,1* (37,9)
Andel nydanskere		-14,1 (13,2)		-12,7 (11,6)		-24,2 (16,6)
Ændring i beskatningsgrundlag i 100.000 pr. indbygger		5,28 (7,72)		-9,75 (7,41)		13,2 (9,75)
Ændring i procent (100) almene boliger af alle boliger		13,5 (19,4)		13,9 (17,9)		19,9 (15,4)
Ændring i udg. til førtidspen. pr. 14-64/66 år i 1.000 kr.		0,42 (0,61)		-0,48 (0,49)		-0,93 (0,71)
Ændring i udg. til kontanthjæ. pr. 14-64/66 år i 1.000 kr.		-0,16 (0,35)		0,45 (0,38)		0,18 (0,41)
Ændring i andel med grunduddannelse		24,7 (29,0)		-12,6 (50,6)		-26,0 (27,2)
Ændring i andel unge vælgere		-79,6** (25,8)		-109,0* (52,4)		-140,5*** (31,7)
Ændring i andel gamle vælgere		48,5 (52,3)		-178,2 (108,4)		-5,77 (53,2)
Ændring i andel indvandrere		-37,8 (48,3)		-73,2 (47,7)		-8,04 (39,8)
Konstant	-1,81*** (0,38)	-0,50 (7,59)	-2,24*** (0,39)	-11,0 (7,91)	-4,05*** (0,55)	-24,2* (10,8)
N	98	98	98	98	98	98
F-test	11,43	3,775	6,584	2,275	0,246	4,364
R ²	0,106	0,495	0,0642	0,371	0,00256	0,531
Justeret R ²	0,097	0,364	0,0544	0,208	-0,008	0,410

Note: + p<0,10; * p<0,05; ** p<0,01; *** p<0,001. OLS regression, Ustandardiseret betakoefficienter med deres standardfejl i parentes.

ten ikke alarmerende (VIF er på henholdsvis 3,55; 3,40 og 3,39 for denne variabel i de tre regressioner).

Umiddelbart kan det forekomme som noget af et puzzle, at valgdeltagelsen *steg* i sammenlægningskommunerne mellem 1997 og 2005. Stigningen kan skyldes det kortvarige fokus, som kommunalreformen gav i de sammenlagte kommuner og ikke mindst valgkampen mellem flere tidligere borgmestre om at blive borgmester i den nye storkommune. I den foregående valgperiode havde der været stor fokus på lokalpolitik, og måske følte man det endnu vigtigere at give sin mening til kende, således at

ens gamle kommune (og dens kommunalpolitikere) ikke risikerede at drukne i den nye kommune.

Det er også værd, at bemærke at såvel andelen som ændringer i andelen af unge har særdeles stor betydning for ændringerne i valgdeltagelsen. Det tyder altså på, at den relative størrelse af ungdomsårgangene og ændringer deri har haft betydning for de ændringer i valgdeltagelse, vi har oplevet ved de seneste kommunalvalg og især ved kommunalvalget i 2009. Mere generelt er den samlede partielle effekt (joint effect) af henholdsvis niveauvariablene og differencevariablene betydelig. Dette implicere-

rer, at både ændringer i enkeltgruppers valgdeltagelse over tid (såsom indvandrernes faldende valgdeltagelse fra 1997 til 2009, Bhatti & Hansen 2010) og ændringen i gruppernes komposition i de enkelte kommuner (fx en lavere andel unge i Københavns Kommune) har betydning for ændringerne i valgdeltagelsen.

Tabel 3 giver ikke nogen evidens for, at valgdeltagelsen samlet set er faldet fra 1997-2009 pga. sammenlægningen af kommuner, men derimod indikerer den, at faldet fra 2005 til 2009 kan henføres til sammenlægningen. Betyder det, at kommunalreformen kan forklare det dramatiske fald i valgdeltagelsen mellem de to seneste kommunalvalg ved at den styrke valgdeltagelsen i 2005 og derefter bevirke et fald? Højest delvist. Det faktiske fald i valgdeltagelsen var på omkring 4 procentpoint (fra 69,5 procent i 2005 til 65,8 procent i 2009), mens den estimerede forskel på sammenlægnings- og ikke-sammenlægningskommuner var på omkring 2 procentpoint. Når der dertil lægges, at sammenlægningskommunerne kun omfattede under 2/3 af de stemmeberettigede borgere, kan faldet maksimalt forklare 1-1½ procentpoint af faldet (at vægte kommunerne efter størrelse øger ikke effekten). Således faldt valgdeltagelsen også betydeligt i ikke-sammenlægningskommunerne.

Diskussion og konklusion

Denne artikel stillede tre tæt relaterede spørgsmål: 1) Er der en sammenhæng mellem størrelsen på politiske enheder og valgdeltagelse? 2) Havde kommunalreformen en effekt på valgdeltagelsen? 3) Kan kommunalreformen forklare det markante fald i valgdeltagelsen mellem 2005 og 2009?

Både tabel 1 og 2 viste meget stærk evidens for en negativ ikke-lineær sammenhæng mellem kommunistørrelse og valgdeltagelse. Denne effekt består selv, når der tages højde for en lang række alternative forklaringer, der potentielt kunne være korreleret med størrelse og samtidig påvirke valgdeltagelsen. På den vis kan man sige, at en central forudsætning for, at kommunalreformen kunne betyde noget for valgdeltagelsen var til stede.

Hvad angår selve kommunalreformens effekt, viser panelanalysen på kommuneniveau i tabel 3 et tvetydigt resultat. Idet sammenlægningskommunerne blev større, mens ikke-sammenlægningskommunerne stort set bibeholdt deres eksisterende størrelse, ville man forvente, at sammenlægningsvariablen var entydigt negativ i relation til valgdeltagelse. Dette var den kun for perioden 2005-2009. I individanalysen i tabel 2 var den estimerede effekt ved at bo i en sammenlægningskommune derimod negativ og omkring 3 procentpoint. Det er nogenlunde, hvad man ville kunne forvente ud fra, hvor meget kommune-

størrelsen steg over tid. Den dynamiske analyse indikerede en stigning op til reformen (1997-2005) og et meget lig fald derefter (2005-2009). Ved kommunalreformen i 1970 så man også, at valgdeltagelsen faldt kraftigt ved det andet valg efter reformen for derefter at rette sig tilbage til omkring de 70 procent ved de tredje valg. Om faldet i 1974 skyldes jordskredsvalget i 1973 eller efterdønninger af 1970 kommunalreformen, er dog umuligt at afgøre (Elklit et al. 2007). I relation til faldet i valgdeltagelsen fra 2005 til 2009 er det også værd at nævne, at faldet gik hånd i hånd med et kraftigt fald i antal af opstillede lokallister og et væsentligt fald i antallet af opstillede kandidater. Tiden må vise, om vi ved de efterfølgende valg ser yderligere fald i sammenlægningskommunerne. Da der er betydelig inert i valgdeltagelsen, kan det ofte tage adskillige valg, før en langvarig effekt slår igennem (Plutzer 2002; Gerber et al. 2003; Franklin 2004; Denny & Doyle 2009).

Skal man stole mest på resultaterne i tabel 2 eller tabel 3? De har forskellige styrker og svagheder. Den statistiske individanalyse (tabel 2) er sårbar overfor uobserverede variable, som kun er et problem i tabel 3, såfremt de varierer over tid. Til gengæld gjorde individanalysen det muligt at kontrollere bedre både med flere og bedre variable og variable på individniveau end den dynamiske analyse. Hvis de variable, som tabel 2 kontrollerer for, men tabel 3 ikke gør, varierer over tid, kan det være et argument for, at tabel 2's resultater er de mest pålidelige.

Det skal understreges, at vi i analysen har fokuseret på forskelle mellem sammenlægnings- og ikke-sammenlægningskommuner. Man kan fx forestille sig at strukturdelen af reformen kan have haft en generel indflydelse på deltagelsen i kommunerne generelt. Når en effekt påvirker alle kommuner lige meget, vil den ikke blive opfanget i en analyse, der ser på variationen mellem kommuner. En mulig generel effekt af reformen kunne fx være, at der samlet set er mindre på spil for vælgerne ved kommunal- og regionsvalg end tidligere, fordi kommunerne og regionerne har oplevet en strammere styring fra nationalt hold end før reformen (fx det at kommunerne ikke frit kan hæve skatterne, eller at regionerne ikke har skatteudskrivningsret).

Til spørgsmålet om hvad der har bevirket faldet i valgdeltagelsen fra 2005 til 2009, synes resultaterne fra tabel 3 at indikere, at kommunalreformen kan være noget af forklaringen, men næppe den hele. Mindskningen af antallet af valgsteder kan også have haft en betydning, om end sammenhængen mellem afstanden til valgsted og valgdeltagelse trods alt er så beskeden, er der stadig en betydelig residual at forklare. Tidligere undersøgelser viser, at faldet især er sket indenfor bestemte grupper –

især unge og indvandrere (Bhatti & Hansen 2010). Der er således også særlige forhold i bestemte socio-demografiske grupper, der kan have trukket valgdeltagelsen ned. En anden potentiel mulighed kan være, at valget blev afholdt ganske kort tid efter Europa-Parlamentsvalget. Ret er velkendt at kort tid mellem valg fører til faldende valgdeltagelse, idet vælgerne trættes (en faktor der ofte er søgt anvendt til at forklare USA's og Schweiz' lave valgdeltagelse – se fx Franklin 2004 for en diskussion af denne litteratur). Hvis dette er tilfældet, er der mindre grund til bekymring, idet deltagelsen sandsynligvis vil rette sig til næste valg.

Referencer

- Beetham, D.** 1991, *The Legitimation of Power*. London: Macmillan Education Ltd.
- Beetham, D.** 1994, „Key principles and indices for a democratic audit”, pp. 24-43. i Beetham, D. (red.) *Defining and measuring democracy*. London: Sage.
- Bhatti, Y. & Hansen, K.M.** 2010, Valgdeltagelsen ved kommunalvalget 17.november 2009. Beskrivende analyser af valgdeltagelsen baseret på registerdata, Arbejdsrapport, Institut for Statskundskab: Københavns Universitet.
- Blondel, J., Sinnott, R. & Svensson, P.** 1998, *People and Parliament in the European Union: participation, democracy, and legitimacy*, Oxford: Clarendon Press.
- Dahl, R.E. & Tuft E.** 1973, *Size and Democracy*, Stanford: Stanford University Press.
- Denny, K. & Doyle, O.** 2009, „Does Voting History Matter? Analyzing Persistence in Turnout”, *American Journal of Political Science*, 53(1): 17-35.
- Easton, D.** (1965) *A Systems Analysis of Political Life*, New York: Wiley.
- Elklit, J., Møller, B., Svensson, P. & Togeby, L.** 2005, *Gensyn med sofavælgerne: Valgdeltagelse i Danmark*, Århus: Århus Universitetsforlag.
- Elklit, J., Svensson, P. & Togeby, L.** 2007, „Valgdeltagelse”, pp. 81-98 i Buch, R. & Elklit, J. (red.) *Nye kommunalvalg? Kontinuitet og forandring ved valget i 2005*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Frandsen, A.G.** 2003, „Deltagelse ved kommunalvalg”, pp. 109-126 i Kjær, U. & Mouritzen, P.M. (red.) *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Franklin, M.** 2004, *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies Since 1945*, New York: Cambridge University Press.
- Gerber, A.S., Green, D.P. & Shachar, R.** 2003, Voting May Be Habit Forming: Evidence from a Randomized Field Experiment, *American Political Science Review* 47(3): 540-550.
- Hansen, M.H.** 1991, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*. Oxford: Cambridge.
- Juul-Madsen, L. & Skou, M.H.** 2006, „Kan man lægge kommuner sammen uden omkostninger for lokaldemokratiet?” pp. 37-62 i Blom-Hansen, J. & Elklit, J. & Serritzlew, S. (red.) *Kommunalreformens konsekvenser*. Århus: Academica.
- Kjær, U. & Mouritzen, P.M.** (red.) 2003, *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Kjær, U.** 2009, „Kampen mellem land og by er i gang“, *Politiken*, 19. oktober 2009.
- Lassen, D.D. & Serritzlew, S.** 2009, The Effect of Political Centralization on Local Democracy: Evidence from Large-Scale Municipal Reform, under udgivelse.
- Løhmans, P.** 2010, Lokaldemokratiet efter kommunalreformen. Har geografiske konflikter betydning for valgdeltagelsen ved danske kommunalvalg?. Upubliceret speciale. Århus: Institut for Statskundskab.
- Manin, B.** 1997, *The Principles of representative Government*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mouritzen, P.E.** 1997, „I stemmeboksen: Hvem kommer dér – og hvorfor?” pp. 262-278 i Elklit, J. & Jensen, R.B. (red.) *Kommunalvalg*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Plutzer, E.** 2002, Becoming a habitual voter: Inertia, resources, and growth in young adulthood, *American Political Science Review* 96(1): 41-56.
- Primo, D.M., Jacobsmeier, M.L. & Milyo, J.** 2007, „Estimating the Impact of State Policies and Institutions with Mixed-Level Data”, *State Politics and Policy Quarterly*, 7(4): 446-459.
- Riker, W.H. & Ordeshook, P.C.** 1968, „Theory of Calculus of Voting”, *American Political Science Review*, 62(1): 25-42.
- Strukturkommissionen** 2004, *Strukturkommissionens betænkning. Hovedbetænkningen. Betænkning nr. 1434*, København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Noter

- En af de mest grundige politologiske kortlægninger i dansk regi er foretaget af Kjær og Mouritzen (red.) (2003), der undersøger effekten af kommunestørrelsen på en lang række variable. Generelt findes der ingen eller beskedne effekter af størrelse på borgernes følelse af tilknytning til kommunen, borgernes interesse for kommunalpolitik, borgernes kommunalpolitiske viden, borgernes politiske deltagelse mellem valgene, den politiske tillid og delvist politisk selvtilid. Hvad angår tilfredsheden med den kommunale opgaveløsning og valgdeltagelsen, findes der nogen forskelle mellem de store og små kommuner.
- Der er i løbet af perioden sket ændringer i valgretsalderen, ligesom udenlandske statsborger fra ikke-nordiske lande fik valget til kommunalvalg i 1981. Desuden har udvidelsen af EU også betydet, at flere kan stemme til kommunalvalgene, da EU-borgere med fast bopæl i Danmark har umiddelbar valgetil til kommunalvalg (Elklit et al. 2005).
- Vi eksperimenterede med en lineær funktionel form og det kvadrede antal indbyggere, som begge gav en langt svagere sammenhæng
- Nogle 2005-informationer er aggregeret fra kommuneniveausinformationer for gamle kommuner. Dette medfører lidt støj i regressionerne for de kommuner, der blev delt ved reformen. Der er dog ingen grund til at tro, at støjen ikke er tilfældig, og hovedresultaterne er da også robust overfor at ekskludere de opdeltede kommuner.
- Da 2005 og 2009 regressionerne bygger på 98 kommuner, mens 1997 og 2001 bygger på 275 kommuner er det generelt sværere at opnå signifikante effekter ved de to seneste valg, og det betyder også at koefficienterne er mindre robuste ved de to seneste valg end valgene i 1997 og 2001. Med relativt få observationer, som 275 og 98 er, er det også svært at inddrage mange forklarende variable i samme model, da de fx kan give multikollinearitets problemer. I de nuværende modeller, holder de beregnede VIF-niveauer sig på under 10 for alle variable (og betydeligt lavere for indbyggertalsvariablen).
- Effekterne er ikke vist for de faktorer, der består af flere variable – fx et første og et andengradsled, eftersom effekterne for disse skal tolkes i sammenhæng.

7. Vi eksperimenterede med en proxy for afstand til valgsted i tabel 1. Antal stemmeberettigede pr. valgsted og antal valgsteder pr. km² i kommunen. Som forventet var der en negativ sammenhæng mellem variablene og valgdeltagelsen, om end variablene ikke var statistisk signifikante.
8. For nogle 1997, 2001 og 2005 variable har det været nødvendigt at aggregere data ud fra information på præ-reform kommuneniveau. Jf. note 4 burde dette ikke give anledning til bias i estimaterne, som er robuste overfor at ekskludere de berørte kommuner, som blev delt i sammenlægningsprocessen.

Kommunesammenlægningernes betydning for kommunalpolitikernes motivation

Jens Olav Dahlgaard Stud.ba.soc, AKF, Anvendt KommunalForskning

Lene Holm Pedersen Forskningsleder, AKF, Anvendt KommunalForskning

Denne artikel undersøger kommunesammenlægningernes betydning for kommunalpolitikernes motivation med udgangspunkt i begrebet Public Service Motivation (PSM). Politikerne er generelt ens motiverede til at gøre godt for hele samfundet uanset sammenlægningsgrad, mens de politikere, der har oplevet de største sammenlægninger, er mindst motiveret af at gøre godt for enkelte borgere.

Kommunalpolitikeres motivation

Kommunalreformen og kommunesammenlægningerne i 2007 medførte en gennemgribende forandring i kommunalpolitikeres rolle, indflydelse og råderum (Kjær, Hjelmars & Olsen 2010; Dahlgaard et al. 2009). I denne artikel undersøges det, om sammenlægningerne også har haft betydning for kommunalpolitikernes motivation ved at se på forholdet mellem sammenlægningsgrad og to bestemte motivationstyper, *Public Interest* (samfundssind) og *User Orientation* (brugerorientering).

Der kan overordnet peges på tre grunde til, at det er relevant at interessere sig for kommunalpolitikeres motivation. For det første er det relevant i forhold til at rekruttere nye kommunalpolitikere. Imellem kommunalreformen i 1970 og kommunalreformen i 2007 var der en generel tendens til, at antallet af kandidater til kommunalvalgene var faldende (Kjær 2007). Dette fald blev blandt andet forklaret ved, at færre var villige til at stille op (Kjær 2007). Et sundt demokrati har behov for et tilstrækkeligt antal velkvalificerede kandidater, og det

er derfor relevant at se på, hvordan man sikrer dette. For det andet kan motivation tænkes at have en betydning for kvaliteten af politikernes arbejde. Det er en nærliggende tanke, at højt motiverede politikere vil arbejde hårdere, grundigere og flere timer på samme måde, som det er tilfældet i andre organisatoriske sammenhænge (Ritz 2009; Vandenabeele 2009). Endelig er det vigtigt, at indvalgte kommunalbestyrelsesmedlemmer ønsker at genopstille. Det er det af hensyn til oplagring af viden i kommunalbestyrelsen, men også ud fra et demokratisk perspektiv, da en høj grad af frivillig tilbagetrækning alt andet lige gør det sværere for vælgerne at holde politikerne ansvarlige for de beslutninger, der er truffet (Aars & Offerdal 1998, 212-213). Denne artikel undersøger primært, om reformen har ført til ændringer i kommunalpolitikeres motivation, og diskuterer sekundært, hvorfor eventuelle forskelle ses, og hvad de kan betyde for rekruttering, genrekruttering og politikernes præstation. Artiklen bygger empirisk på en spørgeskemaundersøgelse gennemført blandt kommunalpolitikere i 2009 og supplerende fokusgruppeinterview fra kommunalbestyrelserne i to sammenlagte kommuner (Dahlgaard et al. 2009).

Hvad kan reformen have af betydning for motivation?

Der er flere grunde til at tro, at kommunalpolitikernes motivation kan have ændret sig i forbindelse med kommunalreformen. En central motivationsfaktor for kommunalpolitikere er at opnå indflydelse (Indenrigs- og Socialministeriet 2009, 26). Det er blevet påvist, at magten i kommunalbestyrelserne er blevet koncentreret, således at en større andel oplever at stå uden for indflydelse samtidig

med, at administrationen opfattes som mere indflydesrig (Kjær, Hjelmars & Olsen 2010). Samtidig er der i årene omkring reformen blevet påvist en tendens til øget styring fra centralt regeringsniveau (Kjær, Hjelmars & Olsen 2010; Sørensen 2009). Det er også blevet påpeget, at der er en sammenhæng mellem kommunistørrelse og arbejdsbelastning for politikere (Dahlgaard et al. 2009, 31). Som følge af sammenlægningerne befinder politikere i sammenlagte kommuner sig i større kommuner end tidligere. Det vil sige, at de generelt har en større arbejdsbelastning end tidligere, hvilket kan gøre det vanskeligere for dem at skabe harmoni mellem arbejds- og familieliv. Endelig kan politikere, der er motiveret af enkeltsager, opleve, at deres motivation i lavere grad tilgodeses, idet den politiske debat generelt foregår på et mere overordnet plan i større kommuner (Bloch 2006). At enkeltsager fylder mindre bekræftes af et fokusgruppeinterview, der er blevet gennemført i en kommune, der er en sammenlægning af tre tidligere kommuner. En tidligere borgmester fortæller således: „*Alle beslutninger over 20.000 havde jeg fingrene i*“ (Fokusgruppeinterview 2009a). Det vil sige, at han forholdt sig til alle de sager, der udgiftsmæssigt kostede mere end 20.000 kr., og det ligger implicit i udsagnet, at det ikke er sådan længere. Denne opfattelse deles af hans byrådskollega, der siger: „*Der er ikke langt fra ord til handling i en lille kommune, og man får hurtig respons fra borgerne*“ (Fokusgruppeinterview 2009a). Citaterne viser, hvordan politikere tidligere oplevede, at de i højere grad var engageret i små sager og tættere på borgeren.

Hvad angår de faktorer, der virker positivt motiverende, kan der også peges på en række elementer. For det første er der flere beslutninger koncentreret i de nye byråd sammenlignet med de gamle. Hvis den enkelte politiker skal behandle flere sager, giver det også mulighed for indflydelse på flere beslutninger. Samtidig er der en række opgaver, der er blevet flyttet fra de tidligere amter til kommunerne (Blom-Hansen, Elklit & Serritzlew 2006, 20-26). Det gælder fx opgaver på miljøområdet og handicapområdet. Er en politiker motiveret af at påvirke beslutningerne i lokalområdet, giver det alt andet lige højere motivation, hvis der er flere beslutninger og områder at påvirke. På den anden side bliver arbejdet mindre overskueligt, hvilket kan gøre det mere krævende for den enkelte politiker. Et eksempel på dette ses i denne udtalelse fra en politiker, der er kommet fra en lille til en stor kommune: „*Hvis man kommer fra en mindre kommune, så kan man godt få et kulturchok. Her er der lokalplaner, der skal behandles hele tiden, hvor man i en mindre kommune måske havde 1-3 lokalplaner om året*“ (Fokusgruppeinterview 2009b). Her ses, hvordan en politiker oplever arbejdet i kommunalbestyrelsen som mindre overskueligt

som følge af, at kommunen er blevet en større enhed med en øget sagsmængde. Endelig er den økonomiske kompensation typisk højere i større kommuner (Indenrigs- og Socialministeriet 2009, 143-146).

Der er altså faktorer, der kan have forbedret kommunalpolitikernes motivation, ligesom der er faktorer, der kan have forringet dem. Der findes efter forfatterens vidende ikke undersøgelser, der klarlægger ændringer i kommunalpolitikernes motivation fra før til efter reformen. Denne artikel ser nærmere på netop reformens betydning for kommunalpolitikeres motivation. Da vi kun har synkrone data til rådighed, gør vi det ved at se på betydningen af kommunalpolitikeres sammenlægningsgrad for deres *Public Service Motivation* (PSM). PSM måler individers motivation til at levere offentlig service med det formål at gøre godt for andre og samfundet (Perry & Wise 1990; Perry 1996; Hondeghem & Perry 2009, 6; Beck Jørgensen & Andersen 2010, 35). Helt konkret ses der på to motivationsformer, som behandles inden for PSM-litteraturen: Public Interest og User Orientation.

Kommunalpolitikere og Public Service Motivation

Som det fremgår ovenfor kan kommunalpolitikeres motivation belyses fra mange vinkler. Træder man et skridt tilbage i forhold til begrebet motivation, kan der skitseres tre forskellige typer af motivation, *ekstrinsisk motivation*, at være motiveret af at gavne sig selv, *intrinsisk motivation*, at være motiveret af opgaven i sig selv, og *altruistisk motivation*, at være motiveret af at gavne andre (Beck Jørgensen & Andersen 2010, 35). For kommunalpolitikere kan ekstrinsisk motivation fx være indflydelse, hvis den bruges til at fremme egeninteresse, og økonomisk kompensation. Ekstrinsisk motivation er da også ofte i fokus inden for studier af politik og forvaltning (se fx Pallelsen 1999; Le Grand 2006; Helland 2003). Men der kan også peges på andre motivationstyper som glæden ved at deltage i politisk arbejde (Indenrigs- og Socialministeriet 2009, 26-27; Aars & Offerdal 1998), hvilket er en intrinsisk motivationsfaktor. Endelig kan politikere også være altruistisk motiverede fx til at gøre en forskel i samfundet eller i forhold til konkrete borgere.

Begrebet PSM er en delmængde af altruistisk motivation. Der er tale om en altruistisk motivation, som betegner motivation til at levere offentlig service med det formål at gøre godt for andre eller samfundet (Perry & Wise 1990; Hondeghem & Perry 2009, 6; Andersen & Pedersen 2010, 7). Generelt har PSM primært været anvendt som et motivationsmål for offentligt ansatte enten ved at se på, om offentligt ansatte er anderledes motiverede end privatansatte, eller om PSM gør indivi-

der mere tilbøjelige til at søge ind i den offentlige sektor (Steen 2008, 203-204; Vandenabeele 2008b). Flere har undersøgt, om det har effekt på forskellige former for præstationsmål særligt i den offentlige sektor (Ritz 2009; Vandenabeele 2009; Leisink & Steijn 2009). I de senere år er det blevet en mere udbredt opfattelse, at PSM har betydning på tværs af sektorer, samt at forskellen måske i højere grad er et spørgsmål om, hvilken service man yder, frem for hvilken sektor man gør det i (Steen 2008, 203; Perry & Hondeghem 2008, 3; Pedersen & Andersen 2010). Denne revidering i begrebets analyseområde har medført, at der ligeledes er givet adskillige bud på en revideret definition. Den definition, der anvendes her, er følgende:

„An individual's orientation to delivering service to people with the purpose of doing good for others and society“ (Hondeghem & Perry 2009, 6).

I denne definition er det motivation for at tjene andre og det offentlige, der er i fokus. Som skrevet ovenfor, har fokus ofte været på de offentligt ansatte serviceproducenter, og man kan diskutere, hvorvidt kommunalpolitikere hører under denne betegnelse. De er ikke serviceproducerende på samme måde som fx hjemmehjælpere og folkeskolelærere, der skaber konkrete ydelser. Til gengæld spiller de en særlig rolle i forhold til at sætte rammerne for serviceproduktionen i kommunen ved, at de træffer beslutninger om, hvilke offentlige serviceydelser der skal leveres, og hvordan der skal prioriteres mellem de serviceydelser, der leveres.

PSM's dimensioner

PSM er sammensat af adskillige underdimensioner (Perry & Wise 1990, 368-369; Perry 1996). I undersøgelsen af kommunalpolitikernes motivation fokuseres der på motivationsformerne Public Interest og User Orientation. Public Interest er normativt baseret og defineret som individers motivation til at yde offentlig service til relevante dele af samfundet baseret på værdier og pligt (Perry 1996, 6; Andersen & Pedersen 2010, 7). User Orientation er defineret som motivation til at hjælpe specifikke brugere af offentlig service og er i lighed med Public Interest normativt funderet (Andersen & Pedersen 2010, 7; Vandenabeele 2008a). User Orientation og Public Interest adskiller sig fra hinanden i forhold til, hvem motivationen er rettet imod. Public Interest retter sig mod at gøre godt for samfundet, mens User Orientation retter sig mod at gøre godt for enkelte brugere (Pedersen & Andersen 2010, 6-7). Der ses i denne undersøgelse på effekterne af sammenlægning på User Orientation og Public Interest hver for

sig, hvilket også skønnes hensigtsmæssigt, da effekterne kan have forskellige størrelser og retning. De spørgsmål, der er anvendt for Public Interest i denne undersøgelse, er en oversættelse af de engelske Public Interest-spørgsmål (Coursey & Pandey 2007), mens spørgsmålene for User Orientation har været anvendt i tidligere danske undersøgelser (Andersen, Pallesen & Salomonsen 2010; Andersen & Pedersen 2010; Pedersen & Andersen 2010). Formuleringer for PSM-spørgsmålene fremgår af Appendiks A.

Public Interest

At politikere er, og bør være, motiverede af at tjene samfundet af uselviske grunde, er en opfattelse, der går igen helt tilbage fra folkestyrets begyndelse og frem til i dag (Jensen 2004; Berg & Kjær 2001, 189). Denne motivationsform kommer til udtryk i de udsagn, der er brugt til at danne indekset for Public Interest. Det ses tydeligst i udsagnet „*Det er min borgerpligt at gøre noget, der tjener samfundets bedste*“ (Appendiks A). Motivation til at tjene det offentlige forventes at gå på tværs af det kommunalpolitiske landskab. Det vil sige, at Public Interest gør sig gældende i store såvel som i små kommuner.

Om reformen har haft konsekvenser for graden af Public Interest, det er svært at sige. Umiddelbart vil forventningen være, at Public Interest er en motivationsform, der er uafhængig af kommunistørrelse og type, da alle kommuner træffer beslutninger, der er orienteret mod samfundet. Dermed vil det også være en motivationsform, der bliver tilfredsstillet i samme grad i de nye kommuner, som i de tidligere. Holder denne forventning stik, vil der ikke være variation i Public Interest blandt politikerne på baggrund af sammenlægningsgrad.

User Orientation

Med hensyn til User Orientation er det vanskeligere at give et overordnet bud på sammenhængen med graden af sammenlægning. For politikeren er borgeren klienten på samme måde som brugeren er det for den offentlig ansatte og kunden er det for privatansatte. For politikere kan User Orientation dermed tilnærmelsesvis oversættes til borgerorientering, hvor det er borgeren, der er i centrum. Dette fremgår også af spørgsmålsformuleringerne eksempelvis „*Det giver mig energi at vide, at jeg har gjort det godt for borgeren*“ (Appendiks A).

User Orientation kommer formentlig i høj grad til udtryk ved, at politikere har mulighed for at gøre en forskel for konkrete borgere i sagsbehandlingen. Inden reformen kunne forventningen være, at kommunalpolitikere i små kommuner havde højere grad af User Orientation end øvrige politikere, da de har været tættere på borgerne og dermed i højere grad haft mulighed for at beskæftige sig

med enkeltsager om konkrete borgere. Om det forholdt sig sådan lader sig ikke teste, da man i så fald skal have data fra før reformen. Men hvis forventningen er sand, vil det pege i retning af, at politikere, der har oplevet store grader af sammenlægning, inden reformen havde højere grad af User Orientation. Det skyldes, at der typisk er en vis grad af omvendt proportionalitet mellem kommune-størrelse inden reformen og graden af sammenlægning, og politikere med stor sammenlægningsgrad derfor typisk vil komme fra små kommuner.

Det kan også tænkes, at de politikere, der blev valgt ind fra de tidligere, små kommuner har oplevet store forandringer i deres arbejdsopgaver i retning af det mere overordnede. Det kan have betydet, at de har fået lavere grad af User Orientation, fordi deres arbejde er mindre rettet mod borgere sammenlignet med, hvad de har været vant til. Er dette tilfældet, kan det sandsynliggøre, at de har lavere grad af User Orientation. Forventningen til sammenhængen mellem sammenlægningsgrad og User Orientation er derfor uklar, da der kan gives argumenter for, at sammenlægninger giver både mere og mindre User Orientation.

Data og metode

Den kvantitative analyse bygger på spørgeskemadata indsamlet i 2009 blandt landets daværende kommunalpolitikere. For en beskrivelse af dataindsamling og stikprøvens sammensætning se Dahlgaard et al. (2009). En del respondenter har kun givet delvise besvarelser og har undladt at svare på spørgsmål eller markeret 'ved ikke'. I de tilfælde, hvor de manglende svar har betydning for analysen, er de frasorteret. Der er en effektiv stikprøve på 1218 kommunalpolitikere for User Orientation og 1229 for Public Interest.

I artiklen laves lineære OLS-regressioner for Public Interest og User Orientation. Da formålet er at bestemme, om sammenlægninger har haft betydning for graden af motivation, er de to motivationsmål, Public Interest og User Orientation, de afhængige variable i hver deres model. De to indeks er dannet ud fra hhv. fire og tre udsagn, hvor politikerne skulle vurdere, hvor enige de var i et udsagn på en fempunkts Likert-skala gående fra 'helt uenig' til 'helt enig'. De to indeks er bekræftet ved faktoranalyse. Politikernes værdi for de enkelte indeks er fundet ved at tage gennemsnittet af disse spørgsmål og omskalere dette, så det kan gå fra 0 til 100, hvor '0' er værdien for den respondent, der er helt uenig i samtlige spørgsmål i indekset, og '100' er værdien for den respondent, der er helt enig i alle indeksets spørgsmål. Politikere, der kun har besvaret tre ud af fire Public Interest-spørgsmål er

inkluderet, mens kravet for User Orientation er, at alle spørgsmål skal være besvaret.

Den primære uafhængige variabel er sammenlægningsgrad. Der er flere måder at operationalisere sammenlægningsgrad på. Den simpleste er ved blot at se på, om den enkelte politiker har været del i en sammenlægning eller ej. En anden er at se på graden af sammenlægning for politikerens kommune. Den operationalisering, der anvendes her, er det man kan kalde personlig sammenlægningsgrad. Dette mål ser på, hvor høj grad af sammenlægning den enkelte politiker har oplevet i stedet for at se på, hvor høj grad af sammenlægning der har været i den kommune, hvor politikerer er indvalgt. Graden af sammenlægning afhænger af størrelsen på politikerens tidligere kommune og nuværende kommune målt i indbyggertal. Dette forhold antages at være en god indikator på, hvor store omvæltninger en politiker har oplevet. Det er sådan, at jo større forskel, der er, jo højere er sammenlægningsgraden.

Personlig sammenlægningsgrad er beregnet efter følgende formel:

$$\text{Pers.sam.læg.grad} = 1 - \frac{\text{indbyggertal i tidl. kommune}}{\text{indbyggertal i nuværende kommune}}$$

$$; 0 \leq \text{pers.sam.læg.grad} < 1$$

Det vil sige, at personlig sammenlægningsgrad er beregnet som 1 fratrukket den andel, målt i indbyggertal, af den nye kommune, som kommunalpolitikeren tidligere kommune udgjorde. Dette mål har en værdi på 0 for politikere, der ikke har oplevet nogen sammenlægning, og vil gå mod 1, når størrelsen af den tidligere kommune sammenlignet med den nye går mod 0. Sagt med andre ord vil værdien nærme sig 1, når graden af personlig oplevet sammenlægning bliver større. Med denne operationalisering er det altså politikere, der er kommet fra små kommuner ind i store, der har oplevet de største sammenlægninger. Store grader af sammenlægning kan være opnået både ved at komme fra en lille kommune, der er lagt sammen med en stor, eller ved at komme fra en lille kommune, der er lagt sammen med flere kommuner, sådan at de tilsammen udgør en stor kommune.

Dette mål for sammenlægning er valgt af flere grunde. For det første er det mere detaljeret end det simple mål for, om en kommunalpolitiker har oplevet en sammenlægning eller ej. Desuden virker det også fornuftigt at se på politikerens individuelle sammenlægningsgrad frem for kommunens. I kommuner hvor en tidligere kommune udgør størsteparten af sammenlægningen, er poli-

tikerne formentlig blevet påvirket forskelligt af reformen alt afhængig af, om de inden reformen boede i den store kommune eller i en af de mindre (Dahlgaard et al. 2009, 68-70). Det vil sige, at sammenlægningerne ses som noget individuelt for politikerne og ikke en kollektiv oplevelse for kommunalbestyrelserne. Hvis en politiker i stikprøven ikke var medlem af en kommunalbestyrelse inden reformen, er denne tildelt samme sammenlægningsgrad som de politikere, der var valgt ind i kommunalbestyrelsen i vedkommendes bopælskommune inden reformen. Sammenhængen mellem sammenlægningsgrad og PSM antages at være ikke-lineær, da politikere, der har oplevet en meget lav grad af sammenlægning, forventes at ligne politikere i fortsætterkommuner, eftersom de formentlig ikke har oplevet voldsomme ændringer i deres arbejdsbetingelser. Forskellen ud fra sammenlægning forventes derfor først at være gældende på et højere sammenlægningsniveau. Af den grund er kommunalpolitikere opdelt i grupperne stor, mellem, lille og ingen sammenlægning¹.

I modellerne kontrolleres for de personlige baggrundsvariabler køn, alder, uddannelse og ansættelses-sektor. Disse inddrages, da andre undersøgelser viser, at de påvirker PSM og lokalpolitikernes deltagelses- og repræsentationsmønstre (Pandey & Stazyk 2008; Kjær 2009; Andersen & Pedersen 2010; Hjelmar, Olsen & Pedersen, under udgivelse). De personlige baggrundsvariabler kan derfor tænkes at være mellemliggende variabler i forhold sammenlægningsgrad og PSM. Derudover kontrolleres der for institutionelle variabler, der knytter sig til den enkelte politiker. Disse er parti, institutionelle positioner (eksempelvis borgmester eller medlem af økonomiudvalget) og anciennitet i kommunalpolitik. De inddrages, da man kan forestille sig, at der kan være sammenhæng mellem disse karakteristika og PSM på samme måde, som der er påvist sammenhæng mellem jobindhold og PSM (Andersen & Pedersen 2010). Det kan eksempelvis tænkes, at der er socialiseringseffekter enten inden for parti eller kommunalbestyrelsen. Det sidste ville kunne ses som en sammenhæng mellem anciennitet og PSM. Desuden kan nogle af disse også have en sammenhæng med sammenlægningsgrad. Eksempelvis er der i stikprøven omkring 35 % af politikerne i de sammenlagte kommuner, der repræsenterer Venstre, mens det kun gælder for omkring 16 % af kommunalpolitikere i fortsætterkommunerne, ligesom der er forskel på anciennitet i fortsætter- og sammenlægningskommuner (Dahlgaard et al. 2009, 24). Endelig kontrolleres der for kommunestørrelse målt i indbyggertal og indbyggertal kvadreret. Indbyggertal introduceres, da det korrelerer med personlig sammenlægningsgrad og samtidig kan tænkes at have en betydning for især User Orientation, jf. ovenfor. Det kva-

drerede led introduceres, da sammenhængen antages at være ikke-lineær. Alle analysens variabler er præsenteret deskriptivt i Appendiks B.

Resultater for Public Interest og User Orientation

Tabel 1: OLS-regression for Public Interest og User Ori-entation

	Public Interest	User Orientation
<i>Personlig sammenlægningsgrad^a</i>		
Stor sammenlægning	-2,23 (1,21)	-4,89** (1,47)
Mellem sammenlægning	-0,74 (1,20)	-6,71** (1,46)
Lille sammenlægning	-0,60 (1,22)	-1,40 (1,49)
Kvinde	1,32 (0,93)	0,53 (1,14)
<i>Alder^b</i>		
40 år eller yngre	1,23 (1,79)	-3,17 (2,22)
41-50 år	-0,96 (1,30)	-2,67 (1,58)
51-60 år	-1,76 (1,05)	-2,84* (1,27)
<i>Uddannelse^c</i>		
MVU	-0,08 (0,94)	-2,10 (1,14)
LVU	1,64 (1,64)	-5,85** (1,39)
<i>Ansættelsessektor^d</i>		
Privat sektor	-0,59 (1,02)	2,15 (1,24)
Ingen sektor	0,86 (1,17)	2,99* (1,42)
<i>Parti</i>	Se Appendiks C	Se Appendiks C
<i>Institutionelle positioner</i>	Se Appendiks C	Se Appendiks C
<i>Anciennitet</i>	Se Appendiks C	Se Appendiks C
Indbyggertal (10.000)	0,27 (0,19)	0,11 (0,23)
Indbyggertal ² (10 ⁸)	-0,01 (0,004)	-0,005 (0,005)
Konstant	84,70** (2,00)	73,40** (2,43)
N	1229	1218
F-test	2,61**	3,48**
Justeret R ²	0,038	0,058

BEM.: Standardfejl i (). *Signifikant på 5%-niveau. **Signifikant på 1%-niveau. ^aReferencekategori er 'Ingen sammenlægning'. ^bReferencekategori er alder '61 eller ældre'. ^cReferencekategori er alle øvrige uddannelsesstyper. ^dReferencekategori er 'Offentlig sektor'.

Tabel 1 viser i hver sin kolonne en model for Public Interest og en for User Orientation. Begge modeller har begrænset forklaringskraft med justeret R2 på henholdsvis 0,038 og 0,058. Disse forholdsvis lave værdier adskiller sig dog ikke fra andre studier, hvor forskellige dimensioner af PSM har været den afhængige variabel (Andersen, Pallesen & Pedersen 2009; Andersen & Pedersen 2010).

I første kolonne i tabel 1 ses modellen for Public Interest. Generelt har politikerne høj grad af Public Interest. Det fremgår af Appendiks B, at gennemsnitsværdien for Public Interest er 82,5. Effekterne for de forskellige grader af personlig sammenlægningsgrad er alle insignifikante. Det vil sige, at den grad af sammenlægning, kommunalpolitikere har oplevet, ikke påvirker deres Public Interest. Der er generelt ikke mange signifikante effekter i modellen for Public Interest. Dette synes at bekræfte antagelsen ovenfor, om at Public Interest går på tværs af forskellige typer af politikere. Det er således kun enkelte variabler for parti og institutionelle forhold, der giver signifikante forskelle. Disse kan ses i Appendiks C. Det ses, at der heller ikke er sammenhæng mellem kommunens indbyggertal og politikernes Public Interest.

I anden kolonne i tabel 1 ses modellen for User Orientation. Også det generelle niveau af User Orientation er højt blandt politikere med et gennemsnit på 68,4. Der er her signifikante effekter af personlig sammenlægningsgrad. Kommunalpolitikere, der har oplevet en stor eller mellemstor personlig sammenlægning, har signifikant lavere grad af User Orientation sammenlignet med politikere, der ikke har oplevet nogen form for sammenlægning. Det er lidt bemærkelsesværdigt, at effekten af mellemstor sammenlægning, -6,71, er større end effekten af en stor sammenlægning, -4,89.³ Der er altså en negativ sammenhæng mellem graden af personlig sammenlægning og User Orientation. Politikere, hvis tidligere kommunes indbyggertal udgør mere end 25 % og op til 50 % af den nye kommunes indbyggertal, har 6,71 mindre i brugerorientering end politikere, der ikke har oplevet nogen sammenlægning, mens politikere, hvis tidligere kommunes indbyggertal udgør 25 % eller mindre af den nye kommunes indbyggertal, har 4,89 mindre i brugerorientering end politikere i fortsætterkommuner. Størrelsen af disse effekter er umiddelbart lidt vanskelige intuitivt at fortolke, da det kræver en intuitiv forståelse af skalaen for User Orientation. Der kan i stedet peges på, at størrelsen af effekterne er nogenlunde den samme som effekten af en lang videregående uddannelse sammenlignet med et uddannelsesniveau under mellemlang videregående uddannelse, -5,85. Det vil sige, at effekten på User Orientation af at have lang videregående uddannelse sammenlignet med et uddannelsesniveau under mellemlang videregående uddannelse svarer nogenlunde

til effekten af at have oplevet en stor eller mellemstor sammenlægning sammenlignet med at have oplevet ingen sammenlægning.

Som det i øvrigt fremgår af tabel 1 har gruppen af kommunalpolitikere mellem 51-60 år signifikant lavere grad af User Orientation end gruppen af kommunalpolitikere, der er 61 år eller ældre. Samtidig har personer, der hverken er ansat i den offentlige eller private sektor højere grad af User Orientation end offentligt ansatte, mens et højt uddannelsesniveau også har en negativ indflydelse. Alle disse resultater stemmer overens med en anden dansk undersøgelse af PSM blandt privat- og offentligt ansatte (Andersen & Pedersen 2010). Dertil kommer en række parti og institutionelle variabler, der også giver signifikante effekter, og som kan ses i Appendiks C. Indbyggertal har ikke nogen signifikant effekt for User Orientation.

Diskussion

Ovenfor blev det påvist, at der er en sammenhæng mellem personlig sammenlægningsgrad og User Orientation. De kommunalpolitikere, der har oplevet de største grader af sammenlægning, har generelt lavere grad af User Orientation end dem, der har oplevet de mindste eller slet ingen sammenlægninger. Der er to oplagte emner at diskutere på denne baggrund. Dels hvorfor der ses denne sammenhæng, dels hvad den har af implikationer for det kommunalpolitiske Danmark.

Der findes desværre ikke data, der kan bruges til at sammenligne politikeres PSM før og efter kommunalreformen. Tværnsitsanalysen viser, at der efter kommunalreformen er forskelle i User Orientation, men ikke i Public Interest, på baggrund af sammenlægningsgrad. Det kan for så vidt ikke endeligt afvises, at forskellene eksisterede inden reformen, eksempelvis på grund af kommunistørrelse eller forskelle mellem land- og bykommuner. Dog viser denne analyse, at PSM ikke er signifikant afhængig af kommunistørrelse i de nye kommuner, så noget tyder altså på, at PSM ikke afhænger af kommunistørrelse.

I PSM-litteraturen diskuteres en række mekanismer, som kan påvirke graden af Public Interest og User Orientation, fx socialisering, selektion, attraktion og fastholdelse (Leisink & Steijn 2008; Andersen & Pedersen 2010, 8-9; Vandenabeele 2008b). De to første mekanismer kan givetvis udelukkes i denne case. Ideen bag socialiseringsmekanismen er, at personer i en organisation socialiseres til en passende form for PSM (Andersen & Pedersen 2010; Pallesen 1999). I kommunalbestyrelserne kan den gældende norm være, at User Orientation ikke bør vægtes højt. Denne mekanisme synes dog ikke at kunne forklare forskellen i User Orientation på baggrund af personlig sammenlægningsgrad. Hvis socialiseringsmekanismen gjaldt, burde politikere, der har oplevet forskellige grader

af sammenlægning, have samme grad af User Orientation, da de i dag sidder i de samme kommunalbestyrelser, og der synes ikke at være nogen god forklaring på, at de to politikertyper skulle socialiseres forskelligt.

Selektionsmekanismen kan afvises ud fra nogenlunde samme argument. Denne må ikke forveksles med selvselektion, hvor individet selv søger de positioner, der passer det bedst. I selektionsmekanismen er det en organisation, der vælger personer med bestemte PSM-profiler, der forventes at passe bedre ind i organisationen (Vandenabeele 2008b, 1091). I forhold til denne mekanisme er politikere lidt specielle, da det er vælgerne, der skal selekttere politikere med bestemte PSM-profiler. Her er det påtrængende spørgsmål, hvorfor vælgerne systematisk skulle selekttere politikere ud fra deres sammenlægningsgrad med forskellige PSM-profiler. For det første vil det være svært for vælgerne at kende politikernes PSM-profil. For det andet er det svært at se, hvorfor vælgerne skulle vælge politikere på en måde, hvor der er sammenhæng mellem deres sammenlægningsgrad og User Orientation.

Det efterlader attraktions- og fastholdelsesmekanismen. Ved attraktionsmekanismen, eller selvselektion, er det bestemte PSM-profiler, der tiltrækkes til en organisation, mens det ved fastholdelsesmekanismen er bestemte PSM-mekanismer, der bliver i organisationen, da de oplever, at deres person og organisationen passer sammen (Leisink & Steijn 2008, 120; Vandenabeele 2008b, 1091). For politikere vil attraktionsmekanismen være, at personer med en bestemt PSM-profil, vil være mere tilbøjelige til at stille op og dermed formentlig også mere tilbøjelige til at blive valgt, mens fastholdelsesmekanismen vil være, at bestemte politikere er mere tilbøjelige til at genopstille.

I tilfældet kommunalreformen kan det være vanskeligt at adskille de to mekanismer. For politikere gælder fastholdelsesmekanismen især ved valgene. Det er primært her, at politikere tager stilling til, om de ønsker at genopstille og derved fortsætte arbejdet i kommunalbestyrelsen. Er betingelserne i kommunalbestyrelsen uændrede fra valg til valg, vil det, alt andet lige, være fastholdelsesmekanismen, der især afgør, om kommunalpolitikere genopstiller. Men for mange politikere var valget i 2005 et brud forstået på den måde, at arbejdsbetingelserne blev ændret væsentligt sammenlignet med de erfaringer, de havde fra deres hidtidige arbejde i kommunalbestyrelsen. Der kan derfor argumenteres for, at attraktionsmekanismen ved dette valg også betød noget for, om en del politikere valgte at genopstille. En politiker, der gik fra en lille til en stor kommune, må ikke bare have spurgt sig selv, om hun havde lyst til at genopstille på baggrund af de erfaringer, hun havde gjort sig, men også om hun ville føle sig tiltrukket af arbejdet i en ny og større kommune.

De to mekanismer er vanskelige at adskille empirisk såvel som statistisk, men i forhold til deres implikationer gør det ikke meget, da disse alligevel vil være de samme. Hvis politikere med høj grad af User Orientation, der stod over for en stor sammenlægning, var mindre tilbøjelige til at genopstille eller mindre tiltrukket af arbejdet i de nye kommuner, fordi de frygtede, at deres User Orientation ikke ville blive tilfredsstillet dér, kunne det forklare den forskel, der ses i PSM.

En anden forklaring på den forskel, der ses, er, at politikerne sammenligner med den virkelighed, de kendte inden reformen. Politikere med stor personlig sammenlægningsgrad oplever, at de har mindre indflydelse i kommunalbestyrelserne sammenlignet med deres kollegaer, der har oplevet små eller ingen sammenlægninger (Dahlgaard et al. 2009). Dette tilskrives, at politikere, der kommer fra små kommuner, typisk har været meget indflydelsesrige, typisk endda i et relativt lille byråd (Dahlgaard et al. 2009). I de nye, større kommuner oplever de derfor et relativt tab af indflydelse. Det samme kan gøre sig gældende for User Orientation. I sagsbehandlingen i de tidligere kommuner oplevede politikerne måske, at de arbejdede med mindre sager, der var tættere på borgerne, end tilfældet er i deres nye kommuner. Dette ligger i forlængelse af det tidligere fremførte argument, at enkeltsager fylder mindre i de nye kommuner. Faldet i User Orientation kan i så fald skyldes, at politikere, der har oplevet store eller mellem sammenlægninger, oplever, at borgeren var tættere på i de tidligere kommuner, og derfor enten tilpasser deres User Orientation efter det eller bare føler sig mindre motiverede af User Orientation, hvilket oven for er underbygget med fokusgruppecitater og også ses i følgende citater fra fokusgruppeinterviewene: *„Man har ikke mulighed for at kende hver enkelte ting i forhold til tidligere, hvor man delvis var en del af administrationen“* og *„Kommunalreformen skulle styrke nærhed – det har jeg absolut ikke oplevet“* (Fokusgruppeinterview 2009a). Her ses to eksempler, hvor politikere direkte sammenligner med den virkelighed, de kendte inden reformen.

Det næste, der kan diskuteres, er undersøgelsens resultater set i forhold til de tre punkter, der indledningsvis blev fremhævet som argumenter for, at det overhovedet er interessant at beskæftige sig med kommunalpolitikeres motivation. Der blev argumenteret for, at det var interessant i forbindelse med 1) at rekruttere kommunalpolitikere, 2) kommunalpolitikeres præstation og 3) fastholdelse af kommunalpolitikere.

Det er ikke undersøgt, om der er sammenhæng mellem PSM og personlig tiltrækning til kommunalpolitik. Det kunne eksempelvis undersøges, om der er sammenhæng mellem ikke-politisk aktives PSM og villighed til at lade sig opstille til politiske organer. En tese kunne her

være, at Public Interest har en positiv effekt, mens User Orientation har en negativ effekt, simpelthen fordi politik er mere rettet mod samfundet end specifikke borgere. Er denne tese sand, vil det have negative implikationer for rekruttering til kommunalbestyrelserne, hvis der er et generelt fald i User Orientation blandt politikere. Hvis det i forvejen er svært at tiltrække mennesker med User Orientation, vil det blive endnu sværere, hvis denne motivationsform i lavere grad tilfredsstilles.

Hvad angår sammenhængen mellem PSM og performance er der studier, der viser, at der er en positiv sammenhæng mellem Public Interest og forskellige mål for performance (Vandenabeele 2009; Leisink & Steijn 2009), men Public Interest varierer som bekendt ikke på baggrund af reformen. Spørgsmålet er, hvilken effekt User Orientation har på performance. Det er ikke undersøgt, men en nærliggende tanke kunne være, at politikere med lavere grad af User Orientation arbejder mindre engageret i enkeltsager. Den sidste parameter, der kunne være påvirket er tilbøjeligheden til at genopstille. Dette kan undersøges ved at se på, om Public Interest eller User Orientation påvirker sandsynligheden for at genopstille. Forventningen vil her være, at mindre motiverede politikere, alt andet lige, vil være mindre tilbøjelige til at genopstille. Hvis en analyse bekræfter denne forventning, vil kommunalreformen kunne have negative effekter for genrekrutteringen i kommunalbestyrelserne, i hvert fald hvis der ses på den isolerede effekt af PSM. Endvidere vil den have den betydning, at det især er de politikere, der har oplevet de største sammenlægninger, der vil være mindre tilbøjelige til at genopstille. I kommuner, hvor de fleste har oplevet store grader af sammenlægning, kan det medføre et fald i antallet af kandidater og en uforholdsmæssig stor afrekruttering med uheldige effekter for lagring af viden og muligheden for ansvarliggørelse. I kommuner, hvor en lille eller flere små kommuner er lagt ind under en stor, kan det føre til en skævhed i genrekruttering, hvor det i højere grad er politikere fra „storebror“-kommunen, der genopstiller.

Fælles for disse mulige implikationer er, at de ikke er undersøgt, og det derfor bliver noget spekulativt, når deres konsekvenser skal diskuteres. Ovenfor er blot præsenteret tænkelige scenarier, men virkeligheden kan sagtens være en anden. Dette afsnit har derfor primært søgt at tjene det formål at gøre opmærksom på, hvilke konsekvenser motivationsændringer blandt kommunalpolitikere på baggrund af reformen kan have haft for rekruttering, performance og fastholdelse i kommunalbestyrelserne. En endelig klarlægning af disse spørgsmål vil kræve yderligere undersøgelser.

Konklusion

Strukturreformen gør kommunalpolitik mere abstrakt og rettet mod overordnede politikker i stedet for direkte mod den enkelte borger. Dette afspejler sig i, at kommunesammenlægningerne har betydning for politikeres User Orientation, der for politikere kan oversættes til borgerorientering. Politikere, der har oplevet en stor eller mellem sammenlægning, har lavere grad af User Orientation end politikere, der ikke har oplevet nogen sammenlægning eller har lav personlig sammenlægningsgrad. Korrelationen skyldes sandsynligvis, at der i højere grad er fokus på overordnede problemstillinger og i mindre grad på enkeltsager i de nye kommuner sammenlignet med de kommuner, politikere kendte før sammenlægningen. Dette kan enten have fået politikere med høj User Orientation og stor sammenlægningsgrad til ikke at genopstille eller givet generelt lavere User Orientation blandt politikere, der har oplevet store eller mellem sammenlægninger. Der blev ikke fundet nogen signifikante korrelationer mellem sammenlægningsgrad og Public Interest.

En ændring i User Orientation kan have betydning for rekruttering af kommunalpolitikere, deres performance og fastholdelse af dem. Disse effekter er ikke undersøgt her, men det anses for sandsynligt, at det bliver sværere at få visse grupper til at genopstille, hvis de er mindre motiverede. Samtidig virker det som en rimelig forventning, at politikere, der er mindre motiveret af User Orientation, arbejder mindre engageret i sager rettet direkte mod borgerne.

En alternativ vinkel, der ikke er blevet diskuteret, er, hvad motivationsændringerne kan betyde for borgernes forhold til det politiske system. Det kan have konsekvenser for borgernes indstilling til det kommunalpolitiske system, hvis borgerne stadig forventer borgernærhed, mens det i mindre grad er et ønske om at gøre noget godt for den enkelte, der motiverer politikere i deres arbejde. Hvis der opstår et misforhold mellem borgernes forventninger og politikernes prioriteringer, kan det gøre det sværere for borgerne at se relevansen i kommunalpolitik.

Referencer

- Aars, J. & A. Offerdal 1998, 'Local Political Recruitment in Crisis? A Comparison of Finland and Norway', *Scandinavian Political Studies* 21(3).
- Andersen, L.B., T. Palleesen & L.H. Pedersen 2009, 'Does Ownership Matter for Professionals' Public Service Motivation?', *Paper præsenteret ved den internationale public service motivation forskningskonference 2009 i Bloomington, Indiana 7.-10. juni 2009*.
- Andersen, L.B., T. Palleesen & H.H. Salomonsen 2010, 'The Impact of Public Service Motivation: Does it Really Matter?', *Paper præsenteret ved den 14. IRSPM konference i Bern, 7-9 april 2010*.

- Andersen, L.B. & L.H. Pedersen** 2010, 'Public Service Motivation and Professionalism', *Paper præsenteret ved den 14. IRSPM konference i Bern, 7-9 april 2010*.
- Beck Jørgensen, T. & L.B. Andersen** 2010, 'Værdier og motivation i den offentlige sektor', *Økonomi & Politik* 83(1).
- Berg, R. & Ulrik K.** 2001, 'Kommunalpolitikere – Hvem er de? og hvad vil vi med dem?', i: Rolf Nordstrand & Nils Groes (red.): *Kommunestyrets fremtid*, København: AKF Forlaget.
- Bloch, D.** 2006, 'Bliver lokalpolitisk debat kun for eliten?', i: Jens Blom-Hansen, Jørgen Elklit & Søren Serritzlew (red.): *Kommunalreformens konsekvenser*, Århus: Academica.
- Blom-Hansen, J., J. Elklit & S. Serritzlew** 2006, 'Den store kommunalreform og dens konsekvenser', i: Jens Blom-Hansen, Jørgen Elklit & Søren Serritzlew (red.): *Kommunalreformens konsekvenser*, Århus: Academica.
- Coursey, D.H. & S.K. Pandey** 2007, 'Public Service Motivation Measurement: Testing an Abridged Version of Perry's Proposed Scale', *Administration & Society* 39(5).
- Dahlggaard, J.O., U. Hjelmar, A.L. Olsen & L.H. Pedersen** 2009, *Kommunalpolitikeres rolle & råderum*, København: AKF.
- Helland, L.** 2003, 'Medianvelgerteorem: Hvorfor partier og beslutninger havner I sentrum', i: Stein Ugelvik Larsen (red.): *Teori og Metode i Statsvitenskap*, Bergen: Fakbokforlaget.
- Hjelmar, U., A.L. Olsen & L.H. Pedersen** under udgivelse, 'Should I Stay or Should I Go Now? – Voluntary Retirement from Danish Local Governments', *Scandinavian Political Studies*.
- Hondeghem, A. & J.L. Perry** 2009, 'EGPA Symposium on Public Service Motivation and Performance: Introduction', *International Review of Administrative Sciences* 75(5).
- Indenrigs- og Socialministeriet** 2009, *Rapport fra Arbejdsgruppen om kommunalpolitikeres rolle og arbejdsvilkår*, København: Indenrigs- og Socialministeriet.
- Jensen, T.K.** 2004, *De Folkevalgte – en analyse af folketingsmedlemernes sociale baggrund og repræsentationsadfærd*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Kjær, U.** 2007, 'The decreasing Number of Candidates at Danish Local Elections: Local Democracy in Crisis?', *Local Government Studies* 33(2).
- Kjær, U.** 2009, 'Kommunalpolitikeres sociodemografiske repræsentativitet efter Strukturreformen, i: Arbejdsgruppen om kommunalpolitikeres rolle og arbejdsvilkår: *Rapport fra Arbejdsgruppen om kommunalpolitikeres rolle og råderum*. København: Indenrigs- og Socialministeriet.
- Kjær, U., U. Hjelmar og A.L. Olsen** 2010, 'Municipal Amalgamations and the Democratic Functioning of Local Councils: The Danish 2007 Structural Reform as Case', *Local Government Studies*, 36:4, pp. 569-585.
- Le Grand, J.** 2006, *Motivation, Agency and Public Policy: Of Knights & Knaves, Pawns & Queens*. Oxford University Press.
- Leisink, P. & B. Steijn** 2008, 'Recruitment, Attraction, and Selection', i: James L. Perry & Annie Hondeghem (red.): *Motivation in Public Management*.
- Leisink, P. & B. Steijn** 2009, 'Public Service Motivation and Job Performance of Public Sector Employees in the Netherlands', *International Review of Administrative Sciences* 75(1).
- Pandey, S.K. & E.C. Stazyk** 2008, 'Antecedents and Correlates of Public Service Motivation', i: James L. Perry & Annie Hondeghem (red.): *Motivation in Public Management*.
- Pallesen, T.** 1999, 'Institutionel teori og offentlig drift', i: Anders Berg-Sørensen (red.): *Politologi i praksis*, Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Pedersen, L.H. & L.B. Andersen** 2010, 'Does Private Provision Jeopardize the Future of Public Service? Sector Differences in Public Service Motivation Between Private and Public Danish Employees', *Paper præsenteret ved den 14. IRSPM konference i Bern, 7-9 april 2010*.
- Perry, J.L.** 1996, 'Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity', *Journal of Public Administration and Research Theory* 6(1).
- Perry, J.L. & A. Hondeghem** 2008, 'Editor's Introduction', i: James L. Perry & Annie Hondeghem (red.): *Motivation in Public Management*.
- Perry, J.L. & L.R. Wise** 1990, 'The Motivational Bases of Public Service', *Public Administration Review* 50(3).
- Ritz, A.** 2009, 'Public Service Motivation and Organizational Performance in Swiss Federal Government', *International Review of Administrative Sciences* 75(1).
- Steen, T.** 2008, 'Not a Government Monopoly: The Private, Nonprofit, and Voluntary Sectors', i: James L. Perry & Annie Hondeghem (red.): *Motivation in Public Management*.
- Sørensen, E.M.** 2009, *Statslig procesregulering og lokalt selvstyre*. København: FOKUS, netpublikation.
- Vandenabeele, W.** 2008a, 'Development of a Public Service Motivation Measurement Scale: Corroborating and Extending Perry's Measurement Instrument', *International Public Management Journal* 11(1).
- Vandenabeele, W.** 2008b, 'Government Calling: Public Service Motivation as an Element in Selecting Government as an Employer of Choice', *Public Administration* 86(4).
- Vandenabeele, W.** 2009, 'The Mediating Effect of Job Satisfaction and Organizational Commitment on Self-reported Performance: More Robust Evidence of the PSM Performance Relationship', *International Review of Administrative Sciences* 75(1).

Interview

Fokusgruppeinterview 2009a, *Fokusgrupper foretaget i kommunalbestyrelsen i Holstebro Kommune*. AKF.

Fokusgruppeinterview 2009b, *Fokusgrupper foretaget i kommunalbestyrelsen i Næstved Kommune*. AKF.

Noter

1. En kommunalpolitiker i Aalborg Kommune vil eksempelvis have en personlig sammenlægningsgrad på 0,15, hvis bosat i den tidligere Aalborg Kommune, og 0,96, hvis bosat i den tidligere Nibe Kommune. Kommunalpolitikere i fortsætterkommuner har en sammenlægningsgrad på 0.
2. Stor sammenlægning dækker over kommunalpolitikere med en sammenlægningsgrad fra og med 0,75 og opefter. Mellem sammenlægning er politikere med sammenlægningsgrad fra og med 0,50 og mindre end 0,75. Lille sammenlægning dækker over politikere med en sammenlægningsgrad på mere end 0 og mindre end 0,5. Ingen sammenlægning dækker over politikere med en sammenlægningsgrad på 0.
3. Effekterne er dog ikke indbyrdes signifikant forskellige fra hinanden.

Appendiks

Appendiks A: Formuleringer af PSM-spørgsmål

Variabel	Spørgsmålsformulering
PSM1 (User Orientation)	Hensynet til den enkelte borger er altid vigtigere end hensyn til formelle regler
PSM2 (User Orientation)	Det giver mig energi at vide, at jeg har gjort det godt for borgeren
PSM3 (User Orientation)	Hvis borgeren er tilfreds, så er opgaven løst
PSM4 (Public Interest)	Jeg føler, at jeg i meget høj grad bidrager til samfundet
PSM5 (Public Interest)	Det er meget vigtigt for mig, at de offentlige ydelser er i orden
PSM6 (Public Interest)	Jeg så helst, at offentligt ansatte gør det, der er bedst for hele samfundet, selvom det skulle gå ud over mine egne interesser
PSM7 (Public Interest)	Det er min borgerpligt at gøre noget, der tjener samfundets bedste

Appendiks B: Oversigt over variabler i modellen

Variabel	Operativ definition	N	Gennemsnit	Std.afv.	Min	Max
Public Interest	Motivation til at levere offentlig service baseret på værdier og pligt	1229	82,50	14,20	0	100
User Orientation	Motivation til at hjælpe specifikke brugere af offentlig service	1218	68,44	17,37	0	100
Kvinde	'1', hvis kvinde	1330	0,28	0,45	0	1
Alder: 40 år eller yngre	'1', hvis alder 40 år eller under	1330	0,07	0,26	0	1
Alder: 41-50 år	'1', hvis alder 41-50 år	1330	0,18	0,38	0	1
Alder: 51-60 år	'1', hvis alder 51-60 år	1330	0,33	0,47	0	1
Uddannelse: Mellemlang videregående	'1', hvis uddannelse klassificeret som mellemlang videregående uddannelse	1330	0,36	0,48	0	1
Uddannelse: Lang videregående	'1', hvis uddannelse klassificeret som lang videregående uddannelse	1330	0,19	0,40	0	1
Ansættelsessektor: Privat	'1', hvis ansat i privat sektor	1330	0,35	0,48	0	1
Ansættelsessektor: Ingen	'1', hvis ej ansat i privat eller offentlig sektor	1330	0,32	0,47	0	1
Parti: SF el. Ø	'1', hvis medlem af SF eller Enhedslisten	1330	0,08	0,27	0	1
Parti: Radikale	'1', hvis medlem af Radikale	1330	0,03	0,18	0	1
Parti: Lokalliste	'1', hvis medlem af lokalliste	1330	0,06	0,24	0	1
Parti: Konservative	'1', hvis medlem af Konservative	1330	0,09	0,29	0	1
Parti: Venstre	'1', hvis medlem af Venstre	1330	0,30	0,46	0	1
Parti: Dansk Folkeparti	'1', hvis medlem af Dansk Folkeparti	1330	0,03	0,18	0	1
Parti: Andre	'1', hvis medlem af Liberal Alliance, Kristendemokraterne, Slesvigsk Parti el. løsgænger	1330	0,02	0,13	0	1
Borgmester	'1', hvis borgmester	1330	0,05	0,22	0	1
Koalition bag borgmester	'1', hvis medlem af koalition bag borgmesteren	1246	0,69	0,46	0	1
Økonomiudvalgsmedlem	'1', hvis medlem af økonomiudvalget	1246	0,34	0,47	0	1
Udvalgsformand	'1', hvis formand for stående udvalg	1249	0,31	0,46	0	1
Partigruppeformand	'1', hvis formand for partigruppe	1246	0,28	0,45	0	1
Anciennitet: 5-9 år	'1', hvis 5-9 års anciennitet	1330	0,24	0,42	0	1
Anciennitet: 10-14 år	'1', hvis 10-14 års anciennitet	1330	0,17	0,38	0	1
Anciennitet: 15-19 år	'1', hvis 15-19 års anciennitet	1330	0,18	0,38	0	1
Anciennitet: 20-24 år	'1', hvis 20-24 års anciennitet	1330	0,09	0,28	0	1
Anciennitet: 25 år eller flere	'1', hvis 25 eller flere års anciennitet	1330	0,09	0,28	0	1
Stor sammenlægning	'1' hvis personlig sammenlægning 0,0-0,25	1330	0,28	0,45	0	1
Mellem sammenlægning	'1', hvis personlig sammenlægning 0,26-0,50	1330	0,24	0,43	0	1
Lille sammenlægning	'1', hvis personlig sammenlægning 0,51-0,99	1330	0,22	0,42	0	1
Indbyggertal(10000)	Indbyggertal i kommunen i titusinder	1330	6,24	6,88	0,32	50,4
Indbyggertal ² (10 ⁸)	Indbyggertal i kommunen i titusinder kvadreret	1330	86,22	328,7	0,10	2537,1
Genopstiller	'1', hvis ønsker at genopstille	1273	0,81	0,40	0	1

Appendiks C: OLS-regressioner for Public Interest og User Orientation

	Public Interest	User Orientation
<i>Personlig sammenlægningsgrad^a</i>		
Stor sammenlægning	-2.23 (1.21)	-4.89** (1.47)
Mellem sammenlægning	-0.74 (1.20)	-6.71** (1.46)
Lille sammenlægning	-0.60 (1.22)	-1.40 (1.49)
Kvinde	1.32 (0.93)	0.53 (1.14)
<i>Alder^b</i>		
40 år eller yngre	1.23 (1.79)	-3.17 (2.22)
41-50 år	-0.96 (1.30)	-2.67 (1.58)
51-60 år	-1.76 (1.05)	-2.84* (1.27)
<i>Uddannelse^c</i>		
MVU	-0.08 (0.94)	-2.10 (1.14)
LVU	1.64 (1.64)	-5.85** (1.39)
<i>Ansættelsessektor^d</i>		
Privat sektor	-0.59 (1.02)	2.15 (1.24)
Ingen sektor	0.86 (1.17)	2.99* (1.42)
<i>Parti^e</i>		
SF/Enhedslisten	1.38 (1.63)	0.62 (1.97)
Radikal	-0.28 (2.33)	-6.29* (2.84)
Lokalliste	1.23 (1.84)	6.09** (2.24)
Konservative	-3.79* (1.56)	2.84 (1.89)
Venstre	-4.75** (1.02)	2.58* (1.24)
Dansk Folkeparti	-3.66 (2.37)	6.08* (2.87)
Andre, herunder løsgængere ^f	-2.44 (3.16)	2.29 (3.82)
<i>Institutionelle positioner</i>		
Borgmester	2.89 (2.08)	0.01 (2.51)
I koalitionen bag borgmesteren	-0.85 (0.92)	-1.13 (1.12)
Medlem af økonomiudvalget	-1.88 (1.01)	-2.93* (1.23)
Formand for stående udvalg	2.25* (1.01)	0.17 (1.23)
Partigruppeformand	1.00 (1.10)	0.36 (1.33)
<i>Anciennite^g</i>		
5-9 år	0.71 (1.24)	0.85 (1.51)
10-14 år	-0.15 (1.38)	0.35 (1.69)
15-19 år	-1.83 (1.41)	0.18 (1.71)
20-24 år	-0.59 (1.78)	0.08 (2.16)
25 år eller flere	-3.20 (1.82)	-0.88 (2.23)
Indbyggertal (10.000)	0.27 (0.19)	0.11 (0.23)
Indbyggertal ² (10 ⁶)	-0.01 (0.004)	-0.005 (0.005)
Konstant	84.70** (2.00)	73.40** (2.43)
N	1229	1218
F-test	2.61**	3.48**
Justeret R2	0.038	0.058

BEM.: Standardfejl i (). *Signifikant på 5%-niveau. **Signifikant på 1%-niveau. aReferencekategori er 'Ingen sammenlægning'. bReferencekategori er alder '61 eller ældre'. cReferencekategori er alle øvrige uddannelsesstyper. dReferencekategori er 'Offentlig sektor'. eReferencekategori er 'Socialdemokraterne' fLiberal Alliance, Kristendemokraterne, Slesvigsk Parti og løsgængere. gReferencekategori er '0-4 år'.

Skolelukninger i Kommunalreformens skygge?

En analyse af Kommunalreformens policy-konsekvenser

Martin Bækgaard PhD-stipendiat, Institut for Statskundskab, Århus Universitet¹

I artiklen undersøges, om Kommunalreformen har medført en stigning i antallet af skolelukninger. Hovedforventningen er, at de nye kommuner har forsøgt at opnå stordriftsfordele gennem skolelukninger. Analyserne bekræfter imidlertid ikke denne forventning. En mulig fortolkning er, at kommunesammenlægningerne har dannet baggrund for en ny geografisk skillelinje, som på kort sigt har begrænset antallet af skolelukninger i de nye kommuner.

Formålet med Kommunalreformen i 2007 var først og fremmest at skabe større og mere bæredygtige kommuner (Jespersen og Hansen 2008, 207). Strukturkommissionen konkluderede i sin betænkning, at der på en række områder var betydelige stordriftsfordele, som ville kunne høstes gennem sammenlægninger af kommuner (Strukturkommissionen 2004, 96). På det omkostningstunge folkeskoleområde var disse fordele antageligt særlig store, idet der skulle kunne opnås effektivitetsgevinster ved kommunestørrelser på i hvert fald op til 50.000-70.000 indbyggere (Strukturkommissionen 2004, 96, 354, 370-373). Stordriftsfordelene skyldes, at større kommuner har mulighed for at indrette deres skolestruktur mere effektivt end små kommuner. Forventningen var derfor, at de nye kommuner, der opstod som følge af kommunesammenlægningerne, ville forsøge at opnå økonomiske gevinster gennem en omlægning af deres skolestruktur. Dette ville i praksis være ensbetydende med lukninger eller sammenlægninger af eksisterende folkeskoler for derigennem at skabe større og mere effektive enheder. Spørgsmålet er

imidlertid, om Kommunalreformen faktisk har haft de policy-konsekvenser i form af skolelukninger og -sammenlægninger, som Strukturkommissionen lagde op til? Formålet med artiklen er at belyse dette spørgsmål.

Det tilsyneladende store potentiale for at opnå økonomiske gevinster betyder på den ene side, at de nye kommuner efter reformen har haft et incitament til at handle i overensstemmelse med reformens bagvedliggende rationale. Men kommunesammenlægninger handler om andet og mere end skabelsen af større kommuner. Kommunesammenlægninger er også en proces, hvor de involverede sammenlægningsparter har stærke interesser knyttet til udfaldet af sammenlægningsprocessen, og hvor der i tiden efter reformen er betydeligt fokus på, at ingen parter stilles klart ringere end andre som følge af sammenlægningerne (Kjær 2009). Det kan derfor være svært at foretage ændringer på områder, som står højt på vælgerne dagsorden, og som desuden rammer sammenlægningsparterne i forskellig grad. Lukninger af folkeskoler er et godt eksempel på netop et sådant område. Emnet var et af de mest debatterede ved både kommunalvalget i 2005 (Ritzau 2005) og 2009 (Ugbrevet A4 2009). Desuden rammer lukningen af en skole uvægerligt borgere, som bor tæt på skolen, hårdere end borgere, som bor længere væk. Folkeskoleskolelukninger er således en interessant case, hvis man interesserer sig for Kommunalreformens policy-konsekvenser, fordi den er et eksempel på et område, hvor to modsatrettede reformlogikker gør sig gældende. På den ene side giver kommunesammenlægningerne antageligt mulighed for at effektivisere skoleområdet gennem lukninger af de mindste skoler i de nye kommuner. På den anden side danner kommunesam-

menlægningerne basis for en geografisk skillelinje, som politikerne er nødt til at tage hensyn til, og som betyder, at nye kommuner måske er mere tilbageholdende med at lukke skoler, end man umiddelbart skulle forvente.

Artiklen indledes med en diskussion af, hvorfor de nye kommuner som følge af Kommunalreformen har fået incitament til at lukke skoler og en analyse af, i hvilke kommuner potentialet for gevinster ved skolelukninger er størst. Herefter følger en uddybende diskussion af, hvordan Kommunalreformen har påvirket de nye kommuners muligheder for at lukke skoler. Dette efterfølges af en oversigt over, hvordan antallet af skoler har udviklet sig over tid i henholdsvis sammenlægningskommuner og fortsætterkommuner. Endelig præsenteres en multilevel-analyse af årsagerne til, at nogle af de eksisterende folkeskoler i skoleåret 2005/2006 ikke længere fandtes efter reformen. Artiklen afsluttes med en konklusion.

Incitamentet til skolelukninger i de nye kommuner

På landsplan udgjorde bruttodriftsudgifterne på folkeskoleområdet godt 15 % af de samlede udgifter i 2004 og med en gennemsnitlig bruttodriftsudgift på over 50.000 kr. pr. elev var der tale om et område, der udgjorde en betydelig del af den kommunale økonomi (Indenrigs- og Sundhedsministeriet diverse år). På folkeskoleområdet blev der ikke som på f.eks. beskæftigelsesområdet flyttet opgaver mellem myndigheder som følge af Kommunalreformen. Kommunalreformens eventuelle betydning for den kommunale folkeskolestruktur skal derfor først og fremmest tilskrives kommunesammenlægningerne, og reformen kan følgelig kun have haft konsekvenser for skolestrukturen i de nye kommuner, mens eventuelle forandringer i fortsætterkommunernes skolestruktur må tilskrives andre faktorer.²

I udgangspunktet har de nye kommuner haft incitament til at ændre deres folkeskolestruktur. Flere analyser af folkeskoleområdet fra tiden før Kommunalreformen viser, at større kommuner har mere effektive folkeskoler end små kommuner (Finansministeriet 1995; Graversen og Heinesen 1999; Houlberg 2000, 27-33). Både Houlberg (2000) og Strukturkommissionen (2004) foreslår, at dette skyldes, at større kommuner har større skoler, og at store skoler er mere omkostningseffektive end små skoler. Empirisk er dette blevet testet af Blom-Hansen (2004), som viser, at kommunernes befolkningstæthed – og ikke deres indbyggertal – har afgørende betydning for den gennemsnitlige folkeskolestørrelse. Den gennemsnitlige folkeskolestørrelse afhænger således positivt af kommunernes befolkningstæthed. Med hensyn til den postulerede sammenhæng mellem skolestørrelse og omkost-

ningseffektivitet viser Blom-Hansens analyser desuden, at der faktisk findes stordriftsfordele på skoleniveau, og at de gælder for skolestørrelser op til mellem 100-150 elever, hvorefter de flader ud. Det norske center for økonomisk analyse, ECON, når frem til en lignende konklusion på baggrund af en analyse af de danske folkeskoler i 2002 (ECON 2002, 3).

De nye kommuner har altså haft et økonomisk incitament til at ændre på deres folkeskolestruktur gennem lukninger eller sammenlægninger af de helt små skoler. Skoler med højst ca. 150 elever må derfor antages at have været i større lukningsfare i tiden omkring Kommunalreformens ikrafttræden end andre skoler.

Der er imidlertid ikke muligt at sige noget om variationen i folkeskolernes størrelse internt i kommunerne på baggrund af ovenstående undersøgelser. Det er derfor ikke klart, om den lavere gennemsnitlige skolestørrelse i kommuner med lav befolkningstæthed også er et udtryk for, at der før reformen fandtes flere helt små skoler i kommuner med lav befolkningstæthed. Dette spørgsmål er undersøgt ved hjælp af en række simple regressionsanalyser i Tabel 1.

Det viser sig, at antallet af små skoler var størst i kommuner med mange indbyggere og lav befolkningstæthed. Det vil altså typisk sige store landkommuner. Derimod havde kommunernes elevgrundlag lidt overraskende tilsyneladende ikke nogen betydning for antallet af små skoler.

Dette mønster findes uanset om der analyseres på antallet af skoler med højst 100 elever eller antallet af skoler med højst 150 elever.

En anden måde at anskue tilstedeværelsen af små skoler på er, hvor stor en andel de udgør af kommunens samlede antal folkeskoler. På denne måde fås et indtryk af, hvor stor en andel de små skoler udgjorde af kommunens samlede skolestruktur. Analyserne viser her, at de små skoler først og fremmest fandtes i kommuner med lav befolkningstæthed, hvilket stemmer godt overens med Blom-Hansens fund. Omvendt havde kommunernes indbyggertalsmæssige størrelse ikke signifikant betydning for andelen af små skoler. På denne baggrund må det forventes, at det især var i landkommunerne at der kunne hentes stordriftsfordele gennem kommunesammenlægninger.³

Kommunalreformens betydning for mulighederne for skolelukninger

Der kan opstilles to hovedargumenter for, at Kommunalreformen ikke bare har givet sammenlægningskommunerne incitament til at effektivisere deres skolevæsen men tilmed også har givet dem bedre muligheder for at lukke

Tabel 1: Antallet af små skoler i 2006 i sammenlægningskommunerne

	Antal skoler med max.:		Andel skoler med max.:	
	100 elever	150 elever	100 elever	150 elever
Indbyggertal (ln) (2006)	0,50 ** (0,11)	1,23 ** (0,15)	0,01 (0,02)	0,01 (0,03)
Befolkningstæthed (ln) (2006)	-0,46 ** (0,09)	-1,05 ** (0,13)	-0,05 ** (0,01)	-0,13 ** (0,02)
Elevgrundlag (andel 7-16 årige i 2006)	0,03 (0,04)	0,09 (0,06)	-0,00 (0,01)	-0,00 (0,01)
Konstant	-2,50 * (1,14)	-6,82 ** (1,64)	0,31 (0,19)	0,69 * (0,28)
N	235	235	235	235
F-test	10,33 **	27,87 **	6,66 **	17,77 **
Justeret R2	0,11	0,26	0,07	0,18

Note: OLS-regressionsanalyse. Koefficienterne er estimerede regressionskoefficienter med standardfejl i parenteserne. To variabler (indbyggertallet og befolkningsstæthed) er transformeret med den naturlige logaritme, da hverken antallet eller andelen af små skoler kan forventes at afhænge lineært heraf. Signifikansniveauer: **: $p < 0,01$; *: $p < 0,05$; †: $p < 0,1$.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet (diverse årgange); Undervisningsministeriet (diverse årgange).

skoler, end det var tilfældet før kommunesammenlægningerne. For det første gav sammenlægningen af kommuner i sig selv de nye kommuner mulighed for at tænke skolestrukturen forfra, idet de nu ikke længere behøvede at tage hensyn til tidligere eksisterende kommunegrænser. Kommunesammenlægningerne gav dermed – i hvert fald i nogle tilfælde – de nye kommuner mulighed for at samle opgaverne andre steder end man hidtil havde gjort og for at lukke ineffektive skoler, således at man kunne opnå en mere hensigtsmæssig og velfungerende skolestruktur. For det andet kan der argumenteres for, at det i de nye kommuner politisk set er lettere at lukke skoler end tidligere. Dette skyldes dels, at politikerne hverken i fysisk forstand eller vurderet i forhold til antallet af valgte politikere pr. indbygger (Serritzlew og Thomsen 2004) er så tæt på borgerne som hidtil og derfor formentlig i højere grad end tidligere er i stand til at navigere uafhængigt af forskellige borgergruppers krav, dels at forældrene og lærerne på de enkelte skoler ikke på samme måde som i de tidligere kommuner udgør en signifikant vælgergruppe. Det er derfor alt andet lige mindre omkostningsfuldt for politikerne at støtte konkrete planer om skolelukninger.

Men det er ikke entydigt, at Kommunalreformen har gjort det lettere at lukke skoler. Det er karakteristisk for kommunesammenlægninger, at man ikke umiddelbart fra dag et efter sammenlægningerne opnår en enhed, som fremstår som et fastsamentømt hele. Både før og efter sammenlægningstidspunktet er der betydeligt fokus på, hvordan forskellige geografiske områder i de nye kommuner klarer sig i den interne fordelingskamp om den nye kommunes ressourcer (Kjær 2007, 155; Kjær 2009). Kjærs analyse af kommunesammenlægningen på

Bornholm viste således, at der op til sammenlægningen var en betydelig frygt i øens mindre kommuner for, at Rønne som den største by og kommune i sammenlægningen i fremtiden ville få en dominerende rolle i den nye kommune (Kjær 2002, 67). Analyser af kommunalvalget i 2005 giver indikationer på, at det geografiske aspekt tilsyneladende også har spillet en vis rolle for både vælgerne og politikerne op til kommunesammenlægningerne i januar 2007. Jakobsen (2009) viser, at Kommunalreformen forstærkede den lokale stemmeadfærd, således at vælgerne ved kommunalvalget i 2005 i højere grad stemte på en kandidat fra deres lokalområde i sammenlægningskommunerne end i fortsætterkommunerne. For politikernes vedkommende var der endvidere givet mulighed for, at partilisterne ved valget i 2005 kunne anføre kandidaternes geografiske tilhørsforhold på stemmesedlen, hvilket mange lister benyttede sig af. Dette betyder antageligt, at i hvert fald nogle lister har været af den holdning, at det geografiske aspekt var betydningsfuldt (Kjær 2007, 151f). Desuden viser finder Bækgaard (forthcoming), at politikere fra sammenlægningskommuner med lav befolkningsstæthed efter konstitueringen i forbindelse med 2005-valget blev signifikant overrepræsenteret i de af de nye kommuners stående udvalg, som havde det umiddelbare forvaltningsansvar på skole- og daginstitutionsområdet. En mulig fortolkning af dette fund er, at politikerne fra denne type af kommuner har søgt medlemskab af udvalg, som var ansvarlige for områder af særlig stor betydning for deres vælgere. Denne formodning sandsynliggøres af, at netop skolelukninger og skoleområdet i det hele taget var det klart mest debatterede emne op til kommunalvalget i 2005 (Ritzau 2005).

Der er også andre argumenter for, at den geografiske fordelingskamp har været særlig hård på skoleområdet. Som vist i Tabel 1 havde de mindre sammenlægningskommuner, som fortrinsvis bestod af mindre landsbysamfund, før reformen i højere grad end sammenlægningskommuner med større befolkningstæthed mindre skoler og dermed den type skoler, hvor der var flest stordriftsfordele at hente gennem en lukning eller en sammenlægning med en anden skole. Der argumenteres ofte for, at netop sådanne landsbysamfund er særligt sårbare over for lukningen af deres lokale skole, fordi skolerne er omdrejningspunkt for landsbysamfundenes liv og aktiviteter (Teknologisk Institut 2008, 3), og fordi det er sværere for landsbysamfundene at tiltrække nye beboere uden skole og pasningsmuligheder (Ugebrevet A4 2005; Politiken 2007). Selv om det i en dansk sammenhæng er omdiskuteret, i hvor høj grad skolelukninger rent faktisk skader lokalsamfundene (se f.eks. Egelund og Laustsen 2004; Teknologisk Institut 2008), kan denne type af argumenter sagtens have haft betydning for kommunernes tilbøjelighed til at lukke skoler. Det er derfor ikke usandsynligt, at mange af de små og befolkningstynede sammenlægningskommuner har haft det som et kardinalpunkt at undgå lukninger af folkeskoler i deres lokalområde, til trods for at lukninger af netop disse skoler måske ville være hensigtsmæssige set fra en økonomisk synsvinkel. Og eftersom politikerne fra netop de kommuner, som har haft de mindste skoler, har været overrepræsenteret i både skoleudvalget (Bækgaard forthcoming) og kommunalbestyrelserne som helhed (Kjær 2007, 154f), har de måske også i praksis haft gode muligheder for at begrænse skolenedlæggelserne i deres lokalområde og dermed i de nye kommuner som helhed. Der er således en reformlogik som trækker i den modsatte retning af argumenterne om stordriftsfordele. Denne logik tilsiger, at det faktisk er blevet vanskeligere at lukke skoler i de nye kommuner.

Udviklingen i antallet af skoler over tid

Begge reformlogikker er knyttet til kommunesammenlægningerne og kan derfor kun have haft betydning i de nye kommuner. Kommunalreformens betydning for antallet af skolelukninger kan derfor analyseres ved at sammenligne, hvordan antallet af skoler har udviklet sig hen over Kommunalreformen i henholdsvis fortsætterkommuner og sammenlægningskommuner. Ideen er, at kommunesammenlægningerne er den eneste begivenhed, som kan forklare en eventuel forskellig udvikling i antallet af skoler i de to kommunetyper i tiden omkring Kommunalreformen. Dette analyseres i Figur 1, hvor der imidlertid inddrages tal tilbage fra 1993. Begrundelsen

for dette er at sætte udviklingen omkring Kommunalreformen i et tidsmæssigt perspektiv. Skolelukninger i tiden omkring Kommunalreformen kan tænkes at være en del af en længere trend, og det er derfor nødvendigt at analysere udviklingen i antallet af skoler over en længere tidsperiode. For at gøre udviklingen i antallet af folkeskoler i henholdsvis sammenlægningskommuner og fortsætterkommuner sammenlignelige, er antallet af folkeskoler i de to kommunetyper opgjort ved indekstal, således at begge kommunetyper har fået tildelt værdien indeks 100 for deres antal af skoler i 1993. Figuren viser således den relative udvikling i antallet af folkeskoler over tid. De to centrale reformår 2005 og 2007, hvor henholdsvis kommunalvalget til sammenlægningsudvalgene fandt sted og de nye kommuner trådte i kraft, er markeret i figuren med lodrette stiplede streger.

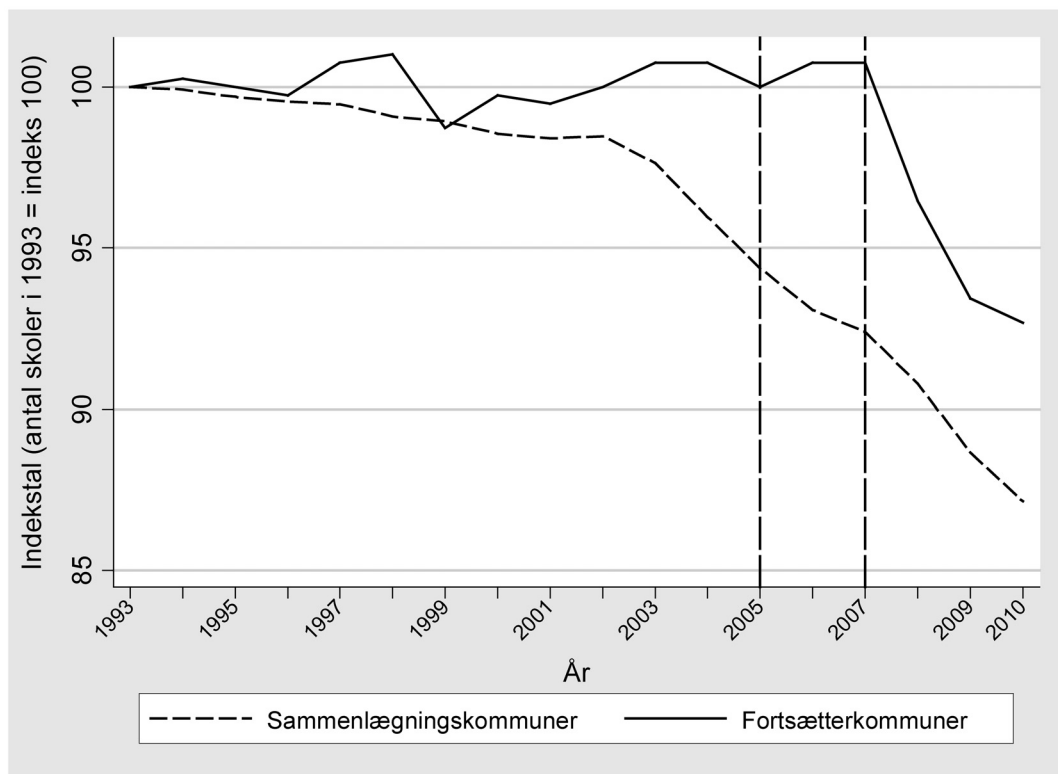
Der var i 1993 1711 folkeskoler i Danmark fordelt på 1315 folkeskoler i de kommuner, der senere blev sammenlagt og 396 i fortsætterkommunerne (Indenrigs- og Sundhedsministeriet diverse år). Som det ses af figuren, har udviklingen i antallet af folkeskoler været temmelig forskellig i sammenlægningskommunerne og fortsætterkommunerne. I sammenlægningskommunerne var antallet af folkeskoler med nogle få og ubetydelige undtagelser faldende gennem hele perioden. I de første mange år var faldene dog forholdsvis beskedne, og i 2002 var der således stadig 1295 folkeskoler tilbage i disse kommuner. Fra og med 2003 var de årlige fald større og nogenlunde konstante. I 2010 var der 1146 folkeskoler tilbage i sammenlægningskommunerne svarende til godt 87 % af antallet i 1993. I sammenlægningskommunerne tog faldet i antallet af folkeskoler altså fart allerede før regeringens og Dansk Folkepartis aftale om Kommunalreformen i juni 2004.

I fortsætterkommunerne var antallet af folkeskoler nogenlunde konstant indtil 2007, hvorefter det faldt betydeligt i forhold til tidligere år, således at der i 2010 blot var 367 folkeskoler tilbage i disse kommuner. På denne baggrund synes figuren mest af alt at indikere, at Kommunalreformen i større omfang har medført skolelukninger i fortsætterkommunerne end i sammenlægningskommunerne.

Skolestørrelsens betydning for skolernes overlevelsesmuligheder

Der kan altså ikke umiddelbart findes tegn på, at Kommunalreformen i højere grad afstedkom skolelukninger i sammenlægningskommunerne end i fortsætterkommunerne. Forventningen om stordriftsfordele på skoleområdet gør sig imidlertid jo først og fremmest gældende med hensyn til de helt små skoler, hvorfor man må forvente

Figur 1: Udviklingen i antallet af folkeskoler fordelt på kommunetype og år



Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet (diverse år).

at det i særlig høj grad er netop disse skoler der er blevet lukket i sammenlægningskommunerne. En mere præcis analyse tager derfor højde for skolernes størrelse målt ved antallet af elever.

Analysen tilrettelægges således, at der analyseres i hvor høj grad de folkeskoler, der fandtes i skoleåret 2005/2006, overlevede Kommunalreformen i den forstand, at de stadig fandtes i skoleåret 2008/2009. Hvis dette er tilfældet, antager den afhængige variabel værdien 1, hvis ikke værdien 0. Denne tilrettelæggelse af analysen indebærer, at det ikke tages i betragtning, at der måske i nogle tilfælde er blevet åbnet nye skoler i stedet for de skoler, der er lukket. Desuden tager analysen heller ikke højde for lukninger af privatskoler, efterskoler og specialskoler. Der er altså ikke tale om en analyse af ændringerne i kommunernes skolestruktur som helhed men blot af determinanterne for skoleoverlevelse/skolelukning.

Opgørelsen af folkeskoler i skoleåret 2005/06 kan foretages på flere måder. I de senere år har kommunerne i stigende grad foretaget såkaldte administrative skole-sammenlægninger. Dvs. sammenlægninger af ledelserne

af flere skoler, som hidtil har haft hver deres ledelse (Stanek 2005; Berlingske Tidende 2007). I sådanne tilfælde fortsætter de hidtidige skoler med at praktisere undervisning, om end de nu ikke længere er selvstændige skoler i ledelsesmæssig forstand men blot afdelinger i en ny skole. I analysen anvendes antallet af undervisningssteder, der har eller tidligere har haft karakter af selvstændige skoler, som enheder i analysen, selvom de ikke nødvendigvis har egen ledelse. Dette skyldes for det første, at det formentlig er forbundet med væsentlig mindre konflikt at sammenlægge skoleledelser, end det er at lukke undervisningssteder. For det andet er der formentlig ikke bare stor-driftsfordele forbundet med den administrative ledelse af skoler men også med både driften og vedligeholdelsen af skolerne (Houlberg 1995, 2; Blom-Hansen 2004, 261f). Hvis de nye kommuner efter reformen har forfulgt de økonomiske fordele, der antageligt er forbundet med lukninger af de mindste skoler, må man forvente, at de ikke blot i højere grad end sammenlægningskommunerne har sammenlagt skoleledelser men faktisk også i praksis har nedlagt undervisningssteder.

Skolelukninger er ikke lige sandsynlige alle steder. Muligheden for at lukke skoler afhænger af en række andre faktorer end kommunesammenlægningerne og skolernes elevtal. Der kontrolleres derfor for nedenstående faktorer for at opnå et retvisende indtryk af sammenhængen mellem de forklarende variabler, skolestørrelsen og kommunetypen (sammenlægningskommune eller fortsætterkommune), og den afhængige variabel (skoleoverlevelse).

Kontrolleret for indbyggertallet må det antages at have betydning for en skoles overlevelseschancer, om der i udgangspunktet findes et alternativ til skolen i form af andre folkeskoler eller privatskoler. I jo højere grad sådanne alternativer findes, jo mere ukontroversielt er det alt andet lige at lukke en skole. Også kommunernes befolkningstæthed har betydning. Det må alt andet lige antages, at det er lettere at ændre på skolestrukturen i tæt befolkede end i tyndt befolkede områder (Blom-Hansen 2004, 270). Der er naturligvis både behov for skoler i tæt- og tyndtbefolkede områder, men i de tyndtbefolkede områder vil skolelukninger i mange tilfælde betyde, at eleverne skal transporteres forholdsvis langt væk fra deres hjem for at finde et alternativ. Der er således alt andet lige større ulemper (og evt. også omkostninger) forbundet med skolelukninger i tyndtbefolkede områder, hvorfor man må forvente, at lukninger her vil være forbundet med større modstand.

Endelig er incitamentet til at ændre på skolestrukturen størst i de kommuner, hvor driften af folkeskolerne er dyrest. Der bør derfor tages højde for kommunernes folkeskoleudgifter pr. elev. Samlet set inddrages derfor kontinuerte variabler for kommunernes indbyggertalsmæssige størrelse, befolkningstæthed, folkeskoleudgifter pr. elev og antallet af folkeskoler som kontrolvariabler i analysen. Desuden inddrages også en dummyvariabel, der tager værdien 1, hvis der findes privatskoler i kommunen. Samtlige kontrolvariabler er målt i de gamle kommuner før reformen. Et muligt alternativ kunne i stedet være at

måle dem efter reformen eller ligefrem både at inddrage variablerne målt før og efter reformen. Det sidste forslag er desværre ikke nogen reel mulighed, da inddragelsen af både førreforms- og efterreformsvariabler forårsager betydelig multikollinearitet i de statistiske analyser. Hvad angår det første forslag er målingen af variablerne før reformen at foretrække i teoretisk henseende, fordi de giver det bedst mulige indtryk af skolernes nærområde. F.eks. er der større sandsynlighed for at de tidligere kommuners befolkningstæthed før reformen udgør et validt mål for, om en given skole ligger i et område med høj befolkningstæthed.

For de centrale forklarende variabelers vedkommende gælder, at antallet af elever måles som en kontinuert variabel, og at der sondres mellem om der er tale om en ny kommune eller en fortsætterkommune ved hjælp af en dummyvariabel, som har værdien 1, hvis der er tale om en sammenlægningskommune. Tabel 2 viser centrale deskriptive mål for variablerne fordelt på kommunetype. Den afhængige variabel (skoleoverlevelsen) og antallet af elever er opgjort på skoleniveau, mens de resterende forhold, som jo knytter sig til karakteristika ved kommunerne, er opgjort på kommuneniveau.

Oplysningerne om skolernes elevtal og eksistens i henholdsvis skoleåret 2005/2006 og skoleåret 2008/2009 samt om forekomsten af privatskoler stammer fra et udtræk fra Undervisningsministeriets hjemmeside fra tabellen kaldet „Hold og personale i grundskolen (HGS)“. De resterende oplysninger er hentet fra Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal.

Tabellen viser, at der på flere områder var markante forskelle på de tidligere kommuner og på fortsætterkommunerne. Fortsætterkommunerne var gennemsnitligt både indbyggertalsmæssigt markant større og havde større skoler. Potentialet for stordriftsgevinster gennem kommunesammenlægninger burde altså umiddelbart have været til stede i sammenlægningskommunerne. Tabellen afslører imidlertid også, at fortsætterkommunerne

Tabel 2: Deskriptiv statistik for anvendte variabler fordelt på kommunetype

	Sammenlagte kommuner					Fortsætterkommuner				
	Gnms.	Stdafv.	Min.	Max.	N	Gnms.	Stdafv.	Min.	Max.	N
Skoleoverlevelse	0,95	0,21	0	1	1202	0,95	0,23	0	1	383
Antal elever (hundreder) (2005/2006)	3,37	2,03	0,07	9,30	1202	4,93	1,90	0,06	9,50	383
Tilstedeværelse af privatskoler (2005/2006)	0,55	0,39	0	1	235	0,71	0,36	0	1	32
Indbyggertal (titusinder) (2006)	1,45	1,56	0,28	16,40	235	6,21	9,79	0,21	50,12	32
Befolkningstæthed (100 indbyggere pr. km ²) (2006)	1,14	1,30	0,20	8,26	235	14,07	20,32	0,18	104,74	32
Folkeskoleudgifter pr. elev (titusinder kr.) (2006)	5,20	0,52	4,07	7,00	235	5,59	0,62	4,79	7,09	32
Antal folkeskoler (2006)	5,17	3,90	1	37	235	12,47	14,38	1	69	32

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet (diverse årgange); Undervisningsministeriet (diverse årgange).

Tabel 3: Sandsynligheden for at folkeskolerne i skoleåret 2005/2006 stadig findes i skoleåret 2008/2009

	Model I	Model II	Model III	Model IV
Sammenlagt kommune	-0,022 (0,52)	1,51 * (0,65)	1,23 (0,81)	0,11 (1,02)
Antal elever (2005/2006)		0,01 ** (0,00)	0,01 ** (0,00)	0,01 ** (0,00)
Tilstedeværelse af privatskoler (2005/2006)			-0,64 † (0,37)	-0,64 † (0,38)
Indbyggertal (ln) (2006)			1,96 ** (0,55)	1,96 ** (0,57)
Befolkningstæthed (ln) (2006)			-0,66 * (0,33)	-0,65 † (0,34)
Folkeskoleudgifter pr. elev (netto; i tusinder) (2006)			-0,05 (0,04)	-0,05 (0,04)
Antal folkeskoler (2006)			-0,12 ** (0,04)	-0,12 ** (0,04)
Sammenlægningskommune* Antal elever				0,01 † (0,00)
Konstant	3,87 ** (0,51)	0,17 (0,68)	-11,44 * (5,14)	-10,87 * (5,30)
N	1585	1585	1581	1581
Sigma_u	1,45 **	1,45 **	1,78 **	1,74 **
Log likelihood	-286,54	-227,11	-213,64	-211,95
Chi ² -test for log likelihood	0,00	57,89 **	63,64 **	62,34 **
McFadden pseudo R ²	0,00	0,17	0,23	0,23

Note: Logistisk random intercept multi level model. Koefficienterne er standardiserede multilevel regressionskoefficienter med standardfejl i parenteserne. To variabler (indbyggertallet og befolkningstætheden) er transformeret med den naturlige logaritme, da skolernes sandsynlighed for at overleve ikke kan forventes at afhænge lineært heraf. En test for multikollinearitet viser, at VIF-værdierne blandt de forklarende variabler er temmelig små, hvis analyserne i stedet foretages som almindelige OLS-regressionsanalyser. I Model IV har indbyggertalsvariablen den største VIF-værdi på 2,32. McFadden pseudo R² kan ikke udregnes i multilevel-modeller, hvorfor den i stedet er udregnet på baggrund af almindelige logistiske regressionsanalyser.

Signifikansniveauer: **: p < 0,01; *: p < 0,05; †: p < 0,1.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet (diverse årgange); Undervisningsministeriet (diverse årgange).

og sammenlægningskommunerne var forskellige på en række andre parametre, som ikke umiddelbart lader sig ændre gennem kommunesammenlægninger. Dette gælder i særdeleshed befolkningstætheden og den eventuelle tilstedeværelse af privatskoler. Her taler forskellene på gennemsnittene i begge tilfælde for, at det umiddelbart var sværere at lukke skoler i sammenlægningskommunerne end i fortsætterkommunerne på grund af lavere befolkningstæthed og på grund af færre alternativer i form af færre privatskoler. I det omfang disse parametre rent faktisk er betydningsfulde for, om der foretages skolelukninger, er skolelukninger altså alene på grund af strukturelle forskelle mindre sandsynlige i de nye kommuner end i fortsætterkommunerne. Dette understreger behovet for at kontrollere herfor.

I Tabel 3 foretages analysen af skolernes overlevelseschancer. I en given kommune må skolernes overlevelsesmuligheder og elevtal i et vist omfang antages at afhænge af de øvrige skolars, hvorfor der må forventes en vis spatial

autokorrelation i datasættet, således at skolernes overlevelsesmuligheder ikke er uafhængige af hinanden. Almindelige logistiske regressioner korrigerer ikke for dette problem. Derfor vil konsekvensen af at specificere modellerne som almindelige logistiske regressioner være, at standardfejlene ofte vil være for små, hvorfor der vil være en tendens til for ofte at konkludere, at en sammenhæng er signifikant (såkaldte type I-fejl) (Andersen 2007, 298). Dette problem løses ved i stedet at specificere analysemodellerne som en række logistiske random intercept multilevel regressioner, som er særligt velegnede til at håndtere netop denne type problemer. Det grundlæggende princip i disse regressioner er, at der ikke blot tages højde for variation mellem skoler men også mellem kommuner. Data behandles altså som en hierarkisk struktur, hvor skolerne er indlejrede i forskellige kommuner.⁴

Model 1 er en simpel model, hvor der udelukkende analyseres hvilke forskelle der er i skolernes overlevelseschancer i henholdsvis sammenlægningskommuner og

fortsætterkommuner overlevelseshancer. Koefficienten σ_u angiver variationen i skolernes overlevelseshancer på tværs af kommuner. Koefficienten er stærkt signifikant og viser således, at der er betydelig variation i skolernes overlevelseshancer på tværs af kommuner, selv når der tages højde for om der er tale om en sammenlægningskommune eller en fortsætterkommune.⁵ Det ses endvidere, at der i udgangspunktet er en lidt større sandsynlighed for at skoler i fortsætterkommunerne overlever end skoler i sammenlægningskommuner. Forskellen på de to kommunetyper er dog langt fra statistisk signifikant.

I Model II inkluderes skolernes elevtal i skoleåret 2005/2006. Det fremgår nu af koefficienten for variabelen „Sammenlagt kommune“, at skoler i de nye kommuner havde signifikant bedre chancer for at overleve Kommunalreformen end skoler i fortsætterkommuner. Det ses også, at større skoler ikke overraskende havde bedre overlevelseshigheder. Når kontrolvariablerne medtages, som i Model III, er forskellen på skolernes overlevelseshancer i fortsætterkommuner og nye kommuner ikke længere signifikant. Til gengæld bekræftes forventningerne til effekterne af hovedparten af de resterende variabler. Som forventet havde skolerne bedre overlevelseshancer, jo flere elever de havde i skoleåret 2005/2006. Desuden havde skoler beliggende i områder med få alternative undervisningssteder i form af eksisterende folkeskoler og privatskoler også bedre muligheder for at overleve reformen. Det samme gjorde sig gældende for skoler beliggende i områder med lav befolkningstæthed. Endelig er det interessant, at folkeskolerne faktisk alt andet lige var klart mindre lukningstruede i kommuner med et højt indbyggertal. Det er ikke nemt at forklare, hvorfor dette er tilfældet. Variablen er muligvis en proxy for andre systematiske forskelle mellem store og små kommuner, såsom kommunernes befolkningsstruktur (dvs. måden hvorpå befolkningen er fordelt i kommunen), økonomiske formåen, eller mediestruktur, som ikke er medtaget i modellen.

I Model IV inddrages endelig et interaktionsled mellem kommunetype-variablen og skolernes elevtal. Formålet er at undersøge, om lukninger af små skoler i endnu højere grad har fundet sted i de nye kommuner end i fortsætterkommunerne. Analysen viser at interaktionsleddet har en positiv og signifikant effekt på skolernes overlevelseshigheder. Effekten og signifikansen af dette interaktionsled er robust over for hvilke kontrolvariabler der inddrages i analysen og bliver endog i nogle tilfælde stærkere, hvis en eller flere kontrolvariabler udelades af analysen. Anvendes en likelihood-ratio test til at sammenligne Model III og IV, ses det desuden, at interakti-

onsleddet bidrager signifikant til forklaringskraften på et 10 %-niveau med en p-værdi på 0,066.

Eftersom også de hovedled, som indgår i interaktionsleddet, har positive effekter, lyder en samlet fortolkning af hovedled og interaktionsled, at skoler beliggende i sammenlægningskommuner alt andet lige havde bedre overlevelseshancer end skoler beliggende i fortsætterkommuner. Dette gjaldt tilmed også for de små skoler. Og forskellen på overlevelseshancerne for skoler i sammenlægningskommunerne og fortsætterkommunerne steg endog, jo større skoler der var tale om. Analyserne viser altså ingen tegn på, at Kommunalreformen har afstedkommet stigninger i antallet af skolelukninger i sammenlægningskommunerne. Tværtimod indikerer fundene, at reformen på kort sigt medførte en vis tilbageholdenhed i form af færre skolelukninger i sammenlægningskommunerne end i fortsætterkommunerne. Kommunalreformen synes således – i hvert fald på skoleområdet – ikke at have haft de intendede policy-konsekvenser.

Konklusion

Et af hovedrationalerne bag Kommunalreformen i 2007 var, at kommunesammenlægningerne skulle skabe mulighed for at høste stordriftsfordele i de nye kommuner. På skoleområdet skulle dette opnås gennem lukninger af små og ineffektive skoler. Analyserne viser imidlertid, at reformen ikke medførte de forventede skolelukninger. Tværtimod. Skolerne i de nye kommuner har faktisk alt andet lige haft bedre chance for at overleve Kommunalreformen end skolerne i fortsætterkommunerne.

Desuden er det værd at bemærke, at skolelukningerne som vist i Figur 1 tog fart i fortsætterkommunerne i samme år, som Kommunalreformen trådte i kraft. Der kan kun gisnes om årsagerne til denne udvikling, men en mulighed er, at reformen faktisk satte stordriftsfordele på skoleområdet på dagsordenen i hele landet, og at reformen således lidt overraskende medførte skolelukninger i fortsætterkommunerne. På denne baggrund kan der argumenteres for, at Kommunalreformen i nogen grad havde de forventede konsekvenser men til gengæld nogle helt andre steder end der, hvor man skulle forvente det. Udviklingen i antallet af skoler er således overraskende stabil i sammenlægningskommunerne fra og med 2002.

Læren vi kan drage af dette studie er, at kommunesammenlægninger ikke per automatik producerer de forventede policy-effekter – ikke engang på et område som skoleområdet, hvor der jo ellers var særligt store forventninger til at der skulle kunne høstes økonomiske gevinster i de nye kommuner. Kommunesammenlægninger handler nemlig om andet og mere end blot at ændre kommunernes indbyggertalsmæssige størrelse. For det første er der nogle strukturelle forskelle mellem kommunerne,

som ikke kan ændres gennem kommunesammenlægninger, men som har betydning for, i hvor høj grad kommunerne har mulighed for at lukke skoler. F.eks. ændrer kommunesammenlægninger ikke på befolkningstætheden eller på, hvordan befolkningen fordeler sig i kommunerne. Begge disse faktorer er væsentlige for, i hvor høj grad skolelukninger overhovedet er praktisk mulige.

For det andet er kommunesammenlægninger ikke blot forbundet med ændringer af kommunernes indbyggertalsmæssige størrelse men også med indførelsen af en geografisk skillelinje mellem de tidligere kommuner. Denne skillelinje kan vanskeliggøre skolelukninger, fordi skolelukninger ofte vil blive associeret med, at nogle områder i den nye kommune stilles dårligere end andre. Skolelukninger vil derfor være forbundet med betydelig konflikt.

Men betyder det da, at Strukturkommissionens forventninger for udviklingen på skoleområdet var fuldstændig forfejlede? Der findes ikke noget entydigt svar på dette spørgsmål. Kommunesammenlægningerne står stadigvæk forholdsvis frisk i erindringen mange steder, og den geografiske skillelinje har derfor nok stadig en vis betydning for kommunernes ageren. Men på længere sigt er det måske ikke utænkeligt, at borgernes og politikernes tilknytning til deres tidligere kommune vil klinge af, hvorefter det vil blive lettere at lukke skoler i de nye kommuner. Studier af udviklingen efter kommunesammenlægningerne i forbindelse med den første Kommunalreform i 1970 (jf. Elklit og Pedersen 1995, 217f) og kommunesammenlægningen på Bornholm i 2003 (Kjær 2006, 44) viser dog, at den geografiske skillelinje selv på ganske langt sigt har haft indflydelse på både partiernes opstillingslister og vælgernes tilknytning til deres tidligere kommune. Det er derfor ikke givet, at kommunesammenlægningerne selv på længere sigt vil føre til flere skolenedlæggelser.

Referencer

- Andersen, S.C.** 2007, 'Multilevel-modeller: en introduktion og et eksempel', *Politica*, 39:3, pp. 294-316.
- Berlingske Tidende** 2007, *Skolelukninger i Danmark*, 27. august 2007.
- Blom-Hansen, J.** 2004, 'Stordriftsfordele i den kommunale serviceproduktion? Skoleområdet som eksempel', i J. Blom-Hansen, A.S. Nørgaard og J.G. Christensen (red.) *Politisk ukorrekt. Festskrift til Professor Jørgen Grønnegård Christensen*, Århus: Århus Universitetsforlag.
- Blom-Hansen, J., J. Elklit og S. Serritzlew** 2006, 'Den store kommunalreform og dens konsekvenser', i J. Blom-Hansen, J. Elklit og S. Serritzlew (red.), *Kommunalreformens konsekvenser*, Århus: Academia.
- Bækgaard, M. forthcoming**, *Geographical representation in local government: Evidence from Danish city councils*, upubliceret manuskript.
- ECON** 2002, *Resursforbrug i skolen – statistiske analyser*.
- Egelund, N. og H. Laustsen** 2004, *Skolenedlæggelse – Hvilken betydning har det for lokalsamfundet?*, København: Danmarks Pædagogiske Universitet.
- Elklit, J. og M.N. Pedersen** 1995, 'Kommunalvalget 16. november 1993: Hvad er konklusionen?' i J. Elklit og R.B. Jensen (red.), *Kommunalvalg*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Finansministeriet** 1995, *Folkeskolens økonomi*, København: Finansministeriet.
- Graversen B.K. og E. Heinesen** 1999, *Ressourceforbruget i folkeskolen: Forskelle mellem kommunerne*, København: AKF-Forlaget.
- Houlberg, K.** 1995, 'Kommunale stordriftsfordele – myte eller realitet?', *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 76, pp. 65-88.
- Houlberg, K.** 2000, *Kommunale stordriftsfordele – hvor finder vi dem, og hvor store er de?*, København: AKF-Forlaget.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet** diverse år, *De Kommunale Nøgletal*, www.noegletal.dk.
- Jakobsen, M.** 2009, 'Når administrativ inddeling påvirker politisk adfærd: Strukturreformen og lokal stemmeadfærd ved kommunalvalget i 2005', *Politica*, 41:3, pp. 349-372.
- Jespersen, P.K. og Hansen, K.** 2008, '"Nye storkommuner" – med hvilket perspektiv?', i K. Hansen et al., *Nye kommuner i støbeskeen*, København: Handelshøjskolens Forlag.
- Kjær, U.** 2002, 'Kommunesammenlægninger – Og hvor skal rådhuset så ligge?', *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 83:1, pp. 56-73.
- Kjær, U.** 2006, *Bornholmerne og demokratiet efter kommunesammenlægningen*, København: AKF-Forlaget.
- Kjær, U.** 2007, 'Kommunalpolitikkerne', i R. Buch og J. Elklit (red.), *Nye kommunalvalg?*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Kjær, U.** 2009, 'Analyse: Kampen mellem land og by er i gang', *Politiken*, 19. oktober 2009.
- Politiken** 2007, *Skolelukninger kan medføre landsby-død*, 4. april 2007.
- Ritzau** 2005, *Folkeskolen suverænt det største valgtema*, 8. november 2005.
- Rodriguez, G. og I. Elo** 2003, 'Intra-class correlation in random-effects models for binary data', *The Stata Journal*, 3:1, pp. 32-46.
- Serritzlew, S. og J.P.F. Thomsen** 2004, 'Småt er godt – for demokratiet', i J.F. Bakka og U.H. Petersen (red.), *Hvorhen Danmark?*, København: Nyt fra samfundsvidenskabernes.
- Stanek, H.** 2005, 'Skoler derjer nøglen om', tilgængelig online på <http://www.folkeskolen.dk/ObjectShow.aspx?ObjectId=33345>. Sidst tilgået 30. juli 2010.
- Strukturkommissionen** 2004, *Strukturkommissionens betænkning bind 1*, Betænkning nr. 1434, København: Indenrigsministeriet.
- Teknologisk Institut** 2008, *Skoler i landdistrikter*, downloadet den 3. juli 2010 på <http://www.sm.dk/Temaer/Kommregion/Landdistrikter/Landdistriktspolitik/Documents/Skole%20i%20landdistrikter%20-%20Sammenfatning.pdf>
- Ugebladet A4** 2005, *Valgkampen er dræbende kedsommelig*, 14. november 2005.
- Ugebladet A4** 2009, *Kommunalvalg om folkeskole og ældrepleje*, nr. 34, 12. oktober 2009.
- Undervisningsministeriet** diverse år, *Hold og personale i grundskolen (HGS)*, <http://statweb.uni-c.dk/Databanken/uvvmDataWeb/ReportsForCategory.aspx?category=HGS>.

Noter

1. Tak til Jens Blom-Hansen og to anonyme reviewere for kommentarer til tidligere udkast på artiklen.
2. Dog blev organiseringen af specialundervisningen, som hidtil havde været placeret hos amterne, ændret i forbindelse med Kommunal-

- reformen, således at kommunerne fik ansvar for al specialundervisning og for specialpædagogisk bistand (Blom-Hansen, Elklit og Serritzlew 2006, 24). Der kan følgelig argumenteres for at også fortsætterkommunerne var nødt til at ændre på organiseringen af skoleområdet som følge af Kommunalreformen og derfor har haft en særlig anledning til at tænke skolestrukturen som helhed forfra. Denne anledning er dog pga. kommunesammenlægningerne alt andet lige væsentlig mindre end for de nye kommuners vedkommende.
3. For samtlige analyseresultater i Tabel 1 gælder, at der opnås tilsvarende resultater, hvis man analyserer på forekomsten af små skoler i kommunerne som helhed og ikke blot i sammenlægningskommuner. Disse ekstra analyser er ikke gengivet her, men kan rekvireres ved forfatteren.
 4. Se Andersen (2007) for en uddybning af fordelene ved multilevel modeller i tilfælde af hierarkiske data. Supplerende analyser indikerer, at modelspecifikationen ikke har nogen stor betydning for resultaterne i den pågældende analyse, idet både en almindelig logistisk regressionsanalyse og en model med fixed effects producerer resultater svarende til Tabel 3's.
 5. Omregnet betyder koefficienten på 1,45, at odds for at en skole, som på uobserverede variabler ligger en standardafvigelse over gennemsnittet, overlever Kommunalreformen, er $e^{1,45} = 4,28$ gange højere end odds for en skole med tilsvarende observerede karakteristika men med gennemsnitlige uobserverede karakteristika (se Rodriguez og Elo, 2003, 43 for en uddybende forklaring af denne udregning).

Kommunalreformens konsekvenser

Kommunalpolitikernes rolle, borgernes lokaldemokratiske opfattelse og den administrative organisering

Asmus Leth Olsen PhD-stipendiat, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet¹

Røgen er ved at lette fra Danmarkskortet, og det er så småt tid til at gøre foreløbig status efter Kommunalreformen. Artiklen diskuterer, hvad centrale studier til dato har fortalt os om kommunesammenlægningernes konsekvenser for kommunalpolitikernes rolle, borgernes opfattelse af det lokale demokrati og den administrative organisering i kommunerne. Endvidere diskuterer artiklen hvilke spørgsmål, om reformens konsekvenser, der fortsat står ubesvarede hen.

Det er nu syv år siden Strukturkommissionen præsenterede en række scenarier for fremtidens kommunale landskab, fem år siden de første valg blev gennemført til sammenlægningsudvalgene, og fire år siden de første borgere officielt blev medborgere i de nye kommuner. Røgen er med andre ord ved at lette fra det nye Danmarkskort, og tiden er langsomt ved at være moden til at kaste et kritisk blik på nogle af Kommunalreformens konsekvenser. Den danske Kommunalreform anno 2007 er politologisk interessant af flere årsager. For det første er den blevet døbt den 'utænkelige reform', der stik imod alle odds endte med at blive Danmarkshistoriens måske største reform (Christiansen og Klitgaard 2009). Af samme grund har der været en lang række studier af selve reformprocessen (Mouritzen 2006, Bundgaard & Vrangbæk 2007, Bhatti & Hansen 2010). For det andet er reformen komparativt set et særsyn i sit omfang. I mange andre lande har lokale struktur reformer været langt mindre omfangsrige, og reforminitiativerne er direkte sandet til pga. konflikter

mellem center/periferi eller ideologiske uenigheder (Baldersheim og Rose 2010).

Et er, at reformen er bemærkelsesværdig med hensyn til beslutningsprocessen og reformomfanget. Noget andet er, hvad den rent faktisk har betydet for det lokale niveau? I denne review-artikel flytter jeg fokus fra spørgsmålet om reformens tilblivelse til dens konsekvenser indtil nu. I den forbindelse har jeg foretaget en række afgrænsninger for valget af litteratur om Kommunalreformens konsekvenser. Afgrænsningerne består i et fokus på de strukturelle forandringer i form af sammenlægningerne, fokus på tre særlige problemstillinger, fokus på artikler med et særligt generaliseringspotentiale og endelig nogle særlige publikationstyper:

For det første har artiklen *Kommunalreformens strukturdel* som sit hovedfokus, hvilket også har været tilfældet i langt størstedelen af den politologiske forskning indtil nu. Overordnet set dækker Kommunalreformen både over en strukturdel, der ændrer antallet og grænserne for de lokale enheder og en opgavedel, der flytter opgaver mellem stat, amt/region og kommune. Med strukturdelen blev 239 kommuner sammenlagt (og i nogle tilfælde delt) til at udgøre 66 nye kommuner, mens 32 kommuner forsatte med uforandrede grænser. Det interessante ved strukturdelen (i modsætning til opgavedelen) er derfor, at den i varierende omfang har påvirket kommunerne. Det giver derfor mening at sondre mellem sammenlægningskommuner- og fortsætterkommuner. Samtidig er der blandt sammenlægningskommunerne også markante forskelle. Store kommuner har fået lagt en eller flere mindre kommuner „ind under sig“, mens mindre kommuner

har oplevet betydelige strukturforandringer i form af en omfattende sammenlægning med en eller flere langt større kommuner. Man kan derfor også tale om *grader af sammenlægning*.

For det andet koncentrerer artiklen sig om studier af sammenlægningernes betydning inden for nogle afgrænsede, overordnede politologiske problemstillinger. Specifikt er artiklen anlagt som en diskussion af, hvad forskningen til dato kan fortælle os om reformens konsekvenser med afsæt i tre centrale temaer: Kommunalpolitikernes rolle, borgernes lokaldemokratiske opfattelse og de administrative, organisatoriske forandringer i kommunerne. Derfor vil der være set bort fra forskning, der præsenterer resultater, som ikke umiddelbart relaterer sig til de tre temaer. Temaerne er valgt ud fra to hensyn. Dels har temaerne fyldt en del i den hidtidige danske kommuneforskning (f.eks. Ejersbo 1998, Kjær & Mouritzen 2003), og det er derfor relevant at spørge, hvad sammenlægningerne har betydet for problemstillinger, som vi allerede har belyst før Kommunalreformen. Samtidig er temaerne delvist valgt ud fra et pragmatisk hensyn til, hvor der på nuværende tidspunkt er bedrevet forskning om Kommunalreformens konsekvenser. Jeg afslutter artiklen med en diskussion af de alternative temaer og problemstillinger, som vi endnu mangler at få belyst efter Kommunalreformen.

For det tredje afgrænser jeg reviewet til store N-studier med brug af spørgeskema eller registerdata. Dette dækker over såvel totaltællinger som repræsentative stikprøver af kommuner, borgere eller kommunalpolitikere. Dette sikrer, at alle studierne har (tilnærmet) samme generaliseringspotentialer.

For det fjerde afgrænser jeg mig til en særlig type af litteratur. Først har jeg søgt efter peer-reviewed, engelsksprogede artikler via Web of Science og Google Scholar. Dernæst er dansksprogede, peer-reviewed artikler fundet ved at gennemse tidsskrifterne *Politica* og *Tidsskriftet Politik*. Bøger og antologibidrag er fundet via det Kongelige Biblioteks databaser.² Endelig har jeg også søgt efter forsknings- og evalueringsrapporter fra Anvendt Kommunal Forskning (AKF) og Kommunernes og Regionernes Evalueringsinstitut (KREVI). For at sikre en tilgængelig formidling af forskningsresultaterne vil jeg ikke føre videre diskussioner af de kvalitetsmæssige forskelle mellem publikationerne. Dog skal man være opmærksom på, at den sidste gruppe af litteratur ikke nødvendigvis vil have gennemgået samme peer-reviewprocess, som tilfældet har været for f.eks. de engelsksprogede tidsskriftsartikler. Alle litteratursøgninger er blevet foretaget ultimo juli 2010, hvorfor eventuelle publikationer efter denne dato ikke er inddraget.³

Konsekvenser for kommunalpolitikernes rolle

Kommunesammenlægningerne betød først og fremmest, at der blev langt færre kommunalpolitikere. Reformen reducerede med ét antallet af kommunalpolitikere fra omkring 4.600 til omkring 2.500. Set på den helt lange bane har vi i dag kun en fjerdedel tilbage af de ca. 10.000 kommunalpolitikere, der styrede lokalt før Kommunalreformen af 1970. Dette skal ses i sammenhæng med, at kommunernes økonomiske betydning, antallet af opgaver og mængden af ansatte er vokset. Der er med andre ord flere budgetmillioner, borgere, ansatte og opgaver pr. kommunalpolitiker end nogensinde før. Det er derfor oplagt, at kommunalpolitikere anno 2010 indtager en helt anden politikerrolle end tidligere tiders. Dette afsnit beskæftiger sig bl.a. med, hvordan sammenlægningerne har påvirket kommunalpolitikernes egen opfattede indflydelse (Dahlgaard et al. 2009, Kjær et al. 2010), lysten til at genopstille (Dahlgaard et al. 2009) og den kommunale konsensusnorm og beslutningsproces (Berg & Kjær 2007, Dahlgaard et al. 2009).

En umiddelbar konsekvens af reformens reduktion i antallet af kommunalbestyrelsespladser var en betydelig konkurrence om de få tilbageværende. Således oplevede kommunalpolitikere i sammenlægningskommuner en intensiveret kamp mellem mange kandidater om at opnå valg til langt færre pladser (Buch og Elklit 2007). Dette har tydeligvis medført, at helt nye kandidater har haft sværere ved at opnå valg, hvorfor ancienniteten blandt kommunalpolitikere i de sammenlagte kommuner er langt højere (Dahlgaard 2009: 24). Man har altså fået skabt nogle byråd med større erfaring i de nye sammenlagte kommuner. Et naturligt følgespørgsmål er, om reformen *kun* har ændret kommunalpolitikernes antal og de formelle strukturer, der omgiver dem, eller om kommunalpolitikernes egen opfattelse af deres rolle ligeledes er ændret?

I den forbindelse har en række forskningsbidrag undersøgt, hvordan kommunalpolitikernes indflydelsesmuligheder har ændret sig efter reformen (Kjær et al. 2010, Dahlgaard et al. 2009). Kjær et al. (2010) undersøger magtforskydninger i kommunerne. Via spørgeskemadata for kommunalpolitikere fra både før og efter reformen spørger de, om indflydelsen er skubbet henholdsvis *indad*, *udad* eller *opad*. Dvs. har sammenlægningerne styrket folkevalgte nøglepersoner, som borgmesteren eller udvalgsformændene, på bekostning af menige medlemmer (indad)? Eller har reformen forskubbet indflydelse i retning af embedsværket (udad)? Eller er der i virkeligheden tale om, at indflydelsen er flyttet til Folketinget (opad)? (Kjær et al. 2010: 573). Analysen viser, at kommunalpolitikere i sammenlægningskommuner i højere grad oplever,

at indflydelsen er flyttet „indad“ og „udad“, end tilfældet er for kommunalpolitikere i fortsætterkommuner. Med andre ord oplever menige kommunalpolitikere i sammenlægningskommuner, at deres indflydelse er blevet reduceret, og samtidig finder alle kommunalpolitikere i sammenlægningskommuner, at det er blevet sværere at gå på tværs af de ledende embedsmænd. Endelig indikerer undersøgelsen, at alle kommunalpolitikere – i såvel fortsættende som sammenlagte kommuner – oplever, at den centrale styring er øget som følge af reformen (opad) (Kjær et al. 2010: 580). Sammenlægningerne har altså ikke i særlig grad ændret opfattelsen af den statslige styring blandt kommunalpolitikere, men det har Kommunalreformen måske i sin helhed.

Dahlgaard et al. (2009) finder ligeledes, at kommunalpolitikere fra sammenlægningskommuner i overvejende grad har et lavere niveau af indflydelse. Samtidig viser analysen, at niveauet af indflydelse også er afhængigt af graden af sammenlægning, som den enkelte kommunalpolitiker har oplevet. Dette ses ved, at kommunalpolitikere fra kommuner, som udgør en relativ lille del af en ny sammenlagt kommune, generelt er mindre indflydelsesrige end folkevalgte fra kommuner, som udgør en relativ stor del af en sammenlagt kommune (Dahlgaard 2009: 68-69). Dette gælder såvel for deres opfattelse af egen indflydelse på dagsordenen som på de faktiske beslutninger, der træffes i byrådet. I forhold til beslutningstagerrollen er kommunalpolitikere blevet spurgt om i hvilket omfang, de har fået gennemført deres politiske mærkesager, sat markante fingeraftryk i budgettet eller været afgørende for udfaldet af sager. I sammenlægningskommuner er dette i mindre grad opfattelsen blandt kommunalpolitikere – selv når der tages højde for en række individforhold (Dahlgaard 2009: 68). Samme svar bliver også givet, når der bliver spurgt til, om de har sat emner på dagsordenen, præget den politiske debat i lokale medier eller bragt borgerhenvendelser op ved kommunalbestyrelsesmøderne (Dahlgaard 2009: 67). Det lavere niveau af indflydelse gælder også, når kommunalpolitikere bliver spurgt til hinandens indflydelse. Kommunale politikere, hvis tidligere kommune udgør en lille del af den nye sammenlægningskommune, bliver af langt færre kollegaer udpeget som indflydelsesrige (Dahlgaard 2009: 69).

En række studier tyder altså umiddelbart på, at livet som kommunalpolitiker er præget af mindre indflydelse i de nye sammenlægningskommuner. Det er oplagt, at en væsentlig del af dette skyldes, at kommunalpolitikere fra mindre kommuner har måttet tilpasse sig de forandrede omgivelser og politikerrolleforventninger i de nye store sammenlægningskommuner. Et argument har været, at

kommunalpolitikere i de nye større kommuner forventes at styre mere efter overordnede mål og visioner og mindre efter enkeltsager, end de tidligere har været vant til (Berg og Kjær 2001). Omvendt er der ikke noget, der tyder på forskelle i opfattelsen af enkeltsagsmængden mellem fortsætter- og sammenlægningskommuner (Dahlgaard 2009: 52) eller, at det skulle være vanskeligt at få indblik i forvaltningen af beslutningerne (Dahlgaard 2009: 55). Når det så er sagt, er det oplagt, at større kommuner adskiller sig fra mindre kommuner på en lang række områder, som er med til at ændre rolleforventningerne til kommunalpolitikere (Dahlgaard 2009: 69): Større kommuner benytter oftere mere decentralisering, har et mere professionaliseret embedsværk og mere udlicitering (Bhatti et al. 2009). Større kommuner har en politisk dækning i lokale medier, som er langt mere abstrakt og konkurrencepræget (Bloch 2006). Endelig er større kommuner langt mere samfundsmæssigt og politisk heterogene (Dahl og Tufte 1973). Sidst men ikke mindst har kommunalpolitikere fra de mindre kommuner mistet deres gamle netværk og traditionelle alliancepartnere, som formentlig var en vigtig faktor for deres hidtidige indflydelse.

Tabet af indflydelse har imidlertid ikke nævneværdigt påvirket lysten til at genopstille til kommunalbestyrelserne ved valget 2009 (Dahlgaard et al. 2009). Dvs. andelen der ikke genopstiller, er fortsat relativ lav og uforandret i forhold til tidligere valg. Måske allermest interessant, så er der ikke betydelig variation i tilbøjeligheden til at genopstille for kommunalpolitikere mellem sammenlagte og fortsættende kommuner (Dahlgaard et al. 2009: 36-40). Så selvom der hersker en opfattelse af, at indflydelsen har bevæget sig „indad“ og „udad“, har dette ikke fået kommunalpolitikere til kaste håndklædet i ringen efter den første periode i de nye sammenlægningskommuner. Indflydelse betragtes ellers som en væsentlig motivation til at søge og fastholde et politisk embede – herunder hvervet som kommunalpolitiker (Dahlgaard et al. 2009, Indenrigs- og Socialministeriet 2009: 26). Men hvad har så fastholdt dem?

En mulig forklaring skal formentlig søges i den øgede konkurrence om pladserne i byrådet ved valget 2005. Konkurrencen har ikke kun øget ancienniteten, men måske også sikret, at kun de allermest ihærdige og dedikerede kommunalpolitikere har opnået valg. Det er oplagt, at når konkurrencen er hård, vil kravet om at investere tid og menneskelige ressourcer blandt kandidaterne øges, hvis de ønsker at opnå valg (Dahlgaard et al. 2009: 36-37). Man har med andre ord fået indvalgt nogle folkevalgte med en stærk motivation for at deltage i kommunalpolitik, og som derfor har accepteret en lavere grad af indflydelse. En anden mulig forklaring er, at

kommunalpolitikere fra sammenlægningskommuner har fået unikke nye repræsentationsmuligheder ved at søge mod udvalgsområder, der i særlig grad ligger vælgerne fra deres geografiske område på sinde. Dette ses bl.a. ved, at kommunalpolitikere fra 'gamle' tyndtbefolkede kommuner har søgt mod skole- og dagsinstitutionsudvalg – formentlig for bedre at kunne modarbejde skole- og institutionslukninger (Bækgaard 2010: 51-52). Disse politikområder giver måske ikke stor indflydelse, men det har givet dem mulighed for at sikre lettere genvalg via geografisk repræsentation (se også Jakobsen (2009)).

En anden kommunal institution, der tilsyneladende heller ikke er blevet påvirket af reformen, er konsensusnormen. Konsensusnormen dækker over, at der tilstræbes størst mulig enighed om beslutningerne, hvorfor kommunalpolitik først og fremmest er et holdspil, hvor politiske og ideologiske forskelle nedtones til fordel for at finde fælles løsninger (Berg og Kjær 2007: 14). En umiddelbar tanke kunne ellers være, at forskydninger i indflydelsen i kommunalbestyrelsen har øget konflikt-niveauet og sat konsensusnormen under pres. Dette er imidlertid ikke tilfældet. Adspurgt, om de væsentligste beslutninger i kommunen træffes i enstemmighed, og om partierne i kommunalbestyrelsen stort set er enige, findes der ingen systematisk variation mellem fortsætter- og sammenlægningskommuner – selv når der kontrolleres for en række individ- og kommuneforhold (Dahlgaard et al 2009: 44-45). Omvendt opfatter kommunalpolitikere i sammenlægningskommuner, at kommunalbestyrelsen er mindre god til at finde løsninger, der går på tværs af fagområder (Dahlgaard et al 2009: 52). Dette kunne tyde på, at sammenlægningerne har øget sektoriseringen mellem fagudvalg. Når dette er sagt, står dog fortsat tilbage, at på tværs af sammenlægnings- og fortsætterkommuner rimer kommunalpolitik altså *fortsat* på konsensus.

Dette afspejler på sin vis også studierne af sammenlægningsprocessen, hvor politisk og økonomisk heterogenitet ikke har vist sig at være nogen barriere for hvilke kommuner, der valgte at lægge sig sammen (Bhatti og Hansen 2010). Et andet udtryk for dette er, at konstitueringerne bag borgmesteren fortsat er brede, og at de faktisk har været endnu bredere i sammenlægningskommunerne end i fortsætterkommunerne i forbindelse med valget i 2005 (Skjæveland et al. 2007: 223). Umiddelbart er konsensusnormen og de brede koalitioner overraskende set i lyset af forskydningerne i indflydelsen. Dette skal endog sammenholdes med, at reformen har betydet en 'landspartipolitiserings' af kommunalbestyrelserne (Kjær og Elklit 2010). Dvs. de lokale partisystemer afspejler i højere grad partierne i Folketinget. Umiddelbart skulle dette give mere ideologisk prægede kommunalbestyrelser med konfliktlinjer, som man kender det fra Folketinget.

En tolkning af konsensusnormens overlevelse er, at den uforandrede udvalgsstyreform understøtter en konsensusnorm på tværs af alle kommuner – sammenlægning eller ej (Dahlgaard 2009: 62-63). Og selvom Kommunalreformen både har ændret grænser, opgaver og økonomi, er der ikke blevet rokket ved de politiske rammer, som er udlagt i udvalgsstyreform. En anden forklaring på konsensusnormens beståen og de brede konstitueringer kan dog også være hensynet til 'sikker drift' i forbindelse med implementeringen af reformen (Skjæveland 2007: 222). I den forbindelse har brede samarbejder og et fælles ansvar for opgaveløsningen været centrale værdier og formentlig en kilde til stabilitet under de store forandringer. Det bliver derfor spændende at se, om konsensusnormen videreføres i fremtidige valgperioder, eller om de tilsyneladende forskydninger i indflydelsen vil blive en kilde til konflikt.

Konsekvenser for borgernes opfattelse af det lokale demokrati

Det dramatiske fald i valgdeltagelsen ved kommunalvalget 2009 har for alvor sat spekulationerne i gang omkring kommunalreformens betydning for borgernes medvirken i det lokale demokrati. For en vurdering af kommunalreformens faktiske betydning for valgdeltagelsen i såvel 2005 som 2009 henviser jeg til Yosef Bhatti og Kasper Møller Hansens analyse i dette nummer. For en sammenfatning af forskningen i kommunalvalget 2005 henviser jeg til Buch og Elklit (2007). Jeg vil her se nærmere på, hvad studier har vist om borgernes opfattelse af det lokale demokrati efter reformen. Dette er undersøgt i to relaterede studier af borgernes lokalpolitiske tillid og selvtilid (Dreyer-Lassen & Serritzlew 2010; Krevi 2009). Studierne vil blive sat i relation til forskning om samme spørgsmål før reformen (Kjær & Mouritzen 2003).

Allerede før reformen var en væsentlig del af forskningen rettet mod, hvad større lokale enheder ville betyde for borgernes opfattelse af det lokale demokrati. Den væsentligste konklusion i denne forskning var, at kommunistørrelse har meget få negative konsekvenser for borgernes opfattelse af det lokale demokrati (Kjær og Mouritzen 2003). Et nyere komparativt studie af kommunistørrelse og lokalpolitik i Schweiz, Norge, Danmark og Holland tyder på få og relativt små, konsistent negative effekter af kommunistørrelse (Mouritzen og Rose 2010). Endvidere er de negative effekter typisk mere udtalte i lande med meget små kommuner.

Efter Kommunalreformen er der foretaget ét meget omfattende studie af forandringer i borgernes opfattelse af det lokale demokrati, som har resulteret i en række publikationer (Dreyer-Lassen & Serritzlew 2010; Krevi 2009). Undersøgelserne ser på reformens betydning for borgernes lokalpolitiske tillid og selvtilid. Lokalpolitisk

tillid indfanger borgernes følelse af, at lokalpolitikere og det lokale politiske system tager hensyn til deres holdninger. Lokalpolitisk *selvtillid* beskriver dels borgernes følelse af viden om de lokalpolitiske forhold, dels deres opfattelsen af egen evne til at handle lokalpolitisk (Krevi 2009: 4). Studierne viser, at både lokalpolitisk tillid og selvtillid er faldet markant mere i sammenlægningskommuner end i fortsætterkommuner. Og ligesom i tilfældet med lokalpolitikernes indflydelse ser *graden* af sammenlægning ud til at være central. Dette kommer til udtryk ved, at faldet i lokalpolitisk tillid og selvtillid afhænger af den befolkningsændring, som borgerne er blevet udsat for i forbindelse med reformen: Jo mindre en del den „gamle“ kommune udgør af den nye, desto mindre tillid og selvtillid føler borgeren i forhold til det lokale demokrati (Krevi 2009: 4, Dreyer-Lassen & Serritzlew 2010: 158-159). Samlet konkluderer studierne, at der har været substantielle negative effekter af kommunesammenlægningerne på borgernes lokalpolitiske tillid og selvtillid. Det er umiddelbart en interessant iagttagelse, at *graden* af sammenlægning på samme måde har påvirket borgerne negativt, som Dahlgaard et al. (2009) og Kjær et al. (2010) fandt var tilfældet for lokalpolitikernes indflydelse og opfattelse af administrationen. Umiddelbart står Krevi (2009) og Dreyer-Lassen & Serritzlew (2010) i nogen kontrast til studier af kommunistørrelse og lokaldemokrati før reformen (Kjær og Mouritzen 2003). F.eks. fandt Levinsen (2003) kun en svag negativ sammenhæng mellem kommunistørrelse og borgernes lokalpolitiske tillid og sammenhængen forsvandt, hvis der blev kontrolleret for en række relevante individfaktorer. På samme vis fandt Lolle (2003) ikke nogen sammenhæng mellem kommunistørrelse og borgernes følelse af lokalpolitisk selvtillid.

For det første er der en del metodiske og datamæssige forskelle mellem Dreyer-Lassen & Serritzlew (2010) og Krevi (2009) på den ene side og de tidligere studier på den anden. For det andet kan de forskellige konklusioner også skyldes, at analyserne i realiteten måler noget forskelligt. En mulighed er, at de tidligere studier viser den langsigtede sammenhæng mellem kommunistørrelse og opfattelsen af det lokale demokrati, mens de nye studier i højere grad er et udtryk for kortsigtede reformeffekter, der med tiden vil aftage. Dette foreslås også i bl.a. Krevi (2009) som 'overgangseffekter', der med tiden kan forventes at klinge af: „*Forskellene mellem sammenlægningskommuner og fortsætterkommuner kan skyldes, at folk generelt reagerer negativt på forandring. Det kan desuden anføres, at sammenlægningskommunerne på dataindsamlingsstidspunktet stod midt i en turbulent omstilling, hvor rammerne for borgerinddragelse og borgerindflydelse endnu ikke var faldet på plads.*“ (Krevi 2009: 24).

Denne tolkning støttes af Kraaykamp et al. (2001), der har foretaget et studie af kommunesammenlægningens betydning for valgdeltagelsen i Holland. De finder, at mens sammenlægning har nogle negative effekter på valgdeltagelsen på kort sigt, så forsvinder disse effekter helt på lidt længere sigt. Med andre ord kan sammenlægning godt medføre et umiddelbart chok med negative konsekvenser for det lokale demokrati, men effekten vil være midlertidig. Hvorvidt dette rent faktisk vil være tilfældet i en dansk sammenhæng, har vi endnu til gode at finde ud af. Diskussionen om langsigtede og kortsigtede effekter vil blive taget videre op i det afsluttende kapitel.

Konsekvenser for den administrative organisering og styring

Fra mange sider blev kommunesammenlægningerne præsenteret som en historisk chance for at tænke den enkelte kommunes organisation og budget forfra. Reformen åbnede uden tvivl et policyvindue, og dette vindue var unægtelig større i sammenlægningskommunerne end i fortsætterkommuner (Jespersen 2008). Jeg vil i dette afsnit diskutere en række bidrag, som har set på de administrative, organisatoriske forandringer, som reformen har givet anledning til. Det drejer sig specifikt om studier af den formelle administrative og politiske struktur (Jespersen 2008, Bækgaard 2009), brug af interne kontrakter (Krevi 2008), organiseringen af borgerservice (Pedersen et al. 2010) og konkurrenceudsættelse (Houlberg & Dahl 2010).

Bækgaard (2008) kigger på, hvordan kommunesammenlægningerne har påvirket udvalgs- og forvaltningsstrukturen. Konklusionen er her, at reformen som udgangspunkt har betydet en ændring af de formelle strukturer, som kommunalpolitikere arbejder i. Sammenlagte kommuner har således fået flere udvalg og flere forvaltninger end i fortsætterkommuner, selv når der tages højde for forskelle i befolkningstal.

På samme vis har Jespersen (2008) set på forandringer i den formelle organisering af ledelsesniveauet. En central sontring er her blevet draget mellem en mere traditionel forvaltningsmodel og en direktionsmodel (med eventuelle mellemformer). Mens forvaltningsmodeller er kendetegnet ved klart definerede forvaltnings-søjler med respektive forvaltningschefer med en grad af driftsansvar, så er direktionsmodeller kendetegnet ved, at chefer indgår i en direktion uden driftsansvar, men hvor driftsansvaret er placeret i udøvende institutioner og afdelinger (Krevi 2008: 39). Analysen i Jespersen (2008) tyder på, at der blandt sammenlægningskommuner har været en noget kraftigere tendens til at organisere sig efter direktionsmodellsforbillede. Direktionsmodellen er oftest tænkt som et formelt træk mod sektorisering. Dette står

umiddelbart i kontrast til det højere antal af forvaltninger og udvalg i sammenlægningskommunerne, som kunne tolkes som øget sektorisering (Bækgaard 2008: 365). Det står også i delvis modsætning til det tidligere nævnte studie, hvor kommunalpolitikere i sammenlægningskommuner fandt, at deres kommunalbestyrelse er mindre god til at finde løsninger, der går på tværs af fagområder (Dahlgaard et al 2009: 52). Der er altså tegn på, at sammenlægningskommuner på nogle områder har organiseret sig anderledes end fortsætterkommuner, men at der samtidig ikke nødvendigvis er sammenhæng mellem de nye organisatoriske træk, man har valgt.

Lignende tegn på forskelle mellem sammenlægnings- og fortsætterkommuner finder Krevi (2008) imidlertid ikke i brugen af interne kontrakter. I undersøgelsen er intern kontraktstyring defineret som en styringsform „... hvor to parter internt i en kommune indgår skriftlige aftaler eller kontrakter. Kontrakten indeholder en beskrivelse af de servicekrav, der skal opfyldes og de økonomiske og ressourcemæssige rammer, der gælder for opgaveløsningen.“ (Krevi 2008: 1). Men da sammenlagte kommuner hverken har større eller mindre tendens til at bruge intern kontraktstyring end fortsættende kommuner, har reformen ikke givet anledning til ændringer på denne front. En del af forklaringen er, at kommunernes brug af kontrakter har udvist stiafhængighed i sammenlagte kommuner, hvorfor udbredelsen af kontrakter blandt de 'gamle' kommuner har betinget brugen af styringsredskabet i den nye (Krevi 2008: 19-20).

En anden mulig organisatorisk forandring i forbindelse med reformen er brugen af private leverandører og konkurrenceudsættelse af kommunale opgaver. Houlberg og Dahl (2010) har netop set på, hvorvidt Kommunalreformen har fungeret som 'fødselshjælper' for konkurrenceudsættelse af den kommunale serviceproduktion. Udgangspunktet er, at konkurrenceudsættelse har været højt på den politiske dagsorden og har indgået i aftaler mellem Regeringen og KL fra 2005 (Houlberg og Dahl 2010: 163). Hypotesen er, at sammenlægningsprocesser kan bruges som et policy-vindue for udbredelsen af konkurrenceudsættelse. Analysen viser imidlertid, at konkurrenceudsættelsen ikke har udviklet sig forskelligt mellem sammenlægnings- og fortsætterkommuner i perioden 2006-2008 (Houlberg og Dahl 2010: 174-175). På kort sigt er reformen altså ikke blevet brugt som løftestang for målet om øget konkurrenceudsættelse.

Endelig har Pedersen et al. (2010) set på forandringer i organiseringen af den lokale administrations møde med borgerne. Det sker ved at se på, om reform har medført en spredning af borgerservicecenterideen i de nye sammenlagte kommuner. Borgerservicecentre har siden slut

80erne vundet indpas i kommunerne og har spredt sig til langt størstedelen umiddelbart inden reformen (Bhatti et al. 2010). Med kommunalreformen lader det imidlertid til, at borgerservicecentre har fået en ny funktion i form af at holde lyset tændt i de nu mange overskydende rådhus i de sammenlagte kommuner. De lukkede rådhus har været et skrækscenarie i mange sammenlagte kommuner og det ultimative eksempel på tab af demokratisk nærhed i forbindelse med reformen (Pedersen et al. 2010). Men med borgerservicecenterideen er det muligt at bevare den borgerrettede kontakt på de gamle rådhus. Borgerservicecentre er således et godt eksempel på, hvordan den formelle organisering af administrationen er et vigtigt redskab for at sikre velfærdsstatens legitimitet i forbindelse med reformer (Pedersen et al. 2010).

Samlet set tyder studierne af sammenlægningernes betydning for den administrative organisering på, at selvom organisatoriske forandringer havde bred national opbakning, var sammenlægningerne langt fra et policy-vindue i samme omfang for alle typer af organisatorisk forandring.

Konklusion og hvad vi forsæt bør vide

Hovedformålet i denne artikel var at diskutere den eksisterende, empiriske litteratur om Kommunalreformens konsekvenser inden for emnerne: Kommunalpolitikernes rolle, borgernes opfattelse af det lokale demokrati og forandringer i den kommunale, administrative organisering. Hovedresultaterne fra studierne, som er diskuteret i denne tekst, er samlet i tabel 1. For det første har jeg opridset artiklernes mest centrale fund og angivet, om der er eller ikke er identificeret forskelle mellem sammenlægnings- og fortsætterkommuner. Samtidig er det også angivet, om der er fundet forskelle med hensyn til graden af sammenlægning. Endelig indeholder tabellen en kolonne med informationer om datagrundlaget for de enkelte studier.

Forskningen i kommunalpolitikernes rolle efter reformen har vist, at kommunalpolitikere fra sammenlægningskommuner oplever en lavere grad af indflydelse på både dagsorden, ført politik og i forhold til forvaltningen. Omvendt har disse mulige konsekvenser af reformen ikke påvirket opfattelsen af centralstatslig styring, lyst til at fortsætte i kommunalpolitik eller svækket konsensusnormen i kommunalbestyrelserne. En forklaring er måske, at kommunalbestyrelserne i de nye kommuner er befolket med mere erfarne kommunalpolitikere, som besidder en stærk motivation for kommunalpolitisk arbejde. Samtidig kan den bevarede udvalgsstyrereform have medvirket til at videreføre konsensusnormen. En anden forklaring er, at konsensusnormen er videreført for at 'sikre driften' i de nye sammenlægningskommuner.

Tabel 1: Udvalgte studier af kommunesammenlægningernes mulige konsekvenser

	Områder hvor sammenlægningskommuner adskiller sig fra fortsætterkommuner.	Områder hvor der <u>ikke</u> er forskelle mellem sammenlægnings- og fortsætterkommuner.	Datagrundlag analyserne er baseret på.
Bækgaard (2008)	Flere fagudvalg og forvaltninger.		Registerdata og egne kodninger for 97 nye og 270 gamle kommuner.
Dahlggaard et al. (2009)	Øget kommunalpolitisk erfaring blandt kommunalpolitikere. Lavere opfattelse af egen indflydelse på dagsorden og beslutninger blandt kommunalpolitikere. Jo større grad af oplevet sammenlægningsgrad desto mindre indflydelse. Svagere opfattelse blandt kommunalpolitikere af kommunalbestyrelsens evne til at gå på tværs af fagområder.	Kommunalpolitikernes opfattelse af styrken af konsensusnormen. Kommunalpolitikernes opfattelse af enkelt-sagsmængden. Frivillig tilbagetrækning fra kommunalbestyrelsen. Ugentlig tid anvendt på at være kommunalpolitiker.	Spørgeskemadata fra 2009 for omkring 1100 kommunalpolitikere fordelt over 92 kommuner.
Houlberg og Dahl (2010)		Konkurrenceudsættelse af kommunale opgaver.	Registerdata for 97 kommuner i perioden 2006-2008.
Jespersen (2008)	Nogen tendens mod mere direktionssmodelorganisering.		Spørgeskemadata fra 57 kommuner.
Kjær et al. (2010)	Mindre oplevet indflydelse blandt menige kommunalpolitikere i byrådet. Kommunalpolitikere finder det sværere at gå på tværs af embedsværket.	Kommunalpolitikernes opfattelse af graden af centralstatslig styring.	Spørgeskemadata fra før og efter reformen med i alt 1511 kommunalpolitikere fordelt over 80 kommuner.
Krevi (2008)		Brugen af interne kontrakter.	Spørgeskemadata fra 81 kommuner.
Lassen & Serritzlew (2010) og Krevi (2009)	Større fald i lokalpolitisk tillid og selvtilid. Jo større grad af oplevet sammenlægningsgrad desto større negativ effekt.		Spørgeskemadata fra før (2001) og efter (2008) reformen med i alt 1800 borgere fra 60 kommuner (fra den gamle kommunestruktur).
Pedersen et al. (2010)	Jo flere 'gamle' kommuner, der indgår i en sammenlægning, desto flere borgerservicecentre.		Registerdata og egne kodninger for alle 98 kommuner.
Skjæveland et al. (2007)	Flere brede koalitioner.		Data fra 94 kommuner.

Studier af borgerne og det lokale demokrati viser, at borgere i sammenlægningskommuner har fået reduceret deres følelse af viden om de lokalpolitiske forhold og opfattelsen af egen evne til at handle lokalpolitisk i forhold til før reformen. Dette står i nogen kontrast til studier før reformen af kommunistørrelse og det lokale demokrati. En mulig forklaring (som støttes af udenlandske studier) er, at effekten af sammenlægninger kan have kortsigtede konsekvenser for det lokale demokrati, som fortager sig på lidt længere sigt.

Endelige viste de nuværende studier af kommunernes organisering, at ikke alle organisatoriske reforminitiativer har haft lige gode betingelser til trods for det påståede policyvindue for forandringer. Sammenlægningskom-

muner har således tendens til direktionssmodeller, flere forvaltninger og flere politiske udvalg samt flere borgerservicecentre. Det sidste formentlig for at modgå tabet af demokratisk nærhed i forbindelse med kommunesammenlægningerne. Omvendt har reformen ikke fremmet styringsprincipper som intern kontraktstyring eller konkurrenceudsættelse.

Afslutningsvis vil jeg opridsse nogle af de politologiske temaer og problemstillinger, som vi fortsat mangler at få svar på med hensyn til reformens konsekvenser.

For det første mangler vi viden om reformens økonomiske konsekvenser. Jeg har i dette review set bort fra dette tema, selvom 'stordriftsfordele' formentlig er et af de første ord mange forbinder med Kommunalreformen

(Strukturkommissionen 2004). Men selvom temaet var centralt i forbindelse med reformoplægget, er det fortsat usikkert, hvorvidt de er blevet indhøstet eller nogensinde vil blive det. En væsentlig grund til ikke at tage temaet op i dette review har været, at reformen stadig er for ung til, at de langsigtede „policy outcomes“ kan vurderes. På kort sigt tyder de første undersøgelser på, at reformen har haft ingen eller sågar negative økonomiske konsekvenser i sammenlægningskommunerne (Krevi 2009a, Krevi 2009b, Krevi 2009c). Samtidig tyder forskning på, at sammenlægninger allerede før 2007 har haft en indvirkning på kommunernes økonomiske adfærd (Blom-Hansen 2010, Welling-Hansen 2009). Blom-Hansen (2010) finder, at der i sammenlægningskommunerne foregik nogen grad af 'pengeafbrænding' i året umiddelbart inden reformens ikrafttræden. Det er oplagt, at mere af den fremtidige forskning må se kritisk på de økonomiske konsekvenser af sammenlægninger – særlig fordi økonomi var et væsentligt argument for reformen i første omgang (Strukturkommissionen 2004).

For det andet mangler vi at kunne skelne mellem på den ene side konsekvenser af selve reformprocessen, som må forventes at være kortsigtede, og så på den anden side de mere langsigtede konsekvenser af kommunesammenlægningerne. For en del af de præsenterede forskningsresultaters vedkommende er det usikkert, hvorvidt konsekvenserne er kortsigtede 'reformeffekter' eller af mere langsigtet, strukturel karakter (f.eks. Lassen & Serritzlew 2010; Kjær et al. 2010). Det er med andre ord svært at sige, om resultaterne bidrager til diskussionen om størrelse og demokrati, der må forventes at høre under langsigtede effekter. En væsentlig opgave bliver derfor at gentage allerede udførte studier på længere sigt. Med den lette adgang til borgere og folkevalgte via e-mail surveys er der gode muligheder for at opbygge paneler og følge de samme individer over tid. Et centralt spørgsmål er, om de forskydninger, der er identificeret i kommunalpolitikernes indflydelse og borgernes demokratiopfattelse, også vil eksistere på længere sigt?

For det tredje skal den videre forskning fokusere yderligere på, hvordan kausale tolkninger af reformens konsekvenser kan styrkes. Heri ligger også muligheden for at sondre mellem kortsigtede reformeffekter og ægte langsigtede effekter af større kommuner. Flere studier tager afsæt i reformen som et naturligt eksperiment, hvilket kan være svært, da sammenlægningsstatus er afhængig af en række præreform faktorer (Kjær et al. 2010, Lassen & Serritzlew 2010). Dette design kræver derfor data af en særlig beskaffenhed samt en række (ganske stærke) antagelser (Robinson et al. 2010). Af samme grund anlægger flere studier et mere deskriptivt perspektiv på forskellen mellem sammenlægnings- og fortsætterkommuner

(Dahlgaard 2009). Det er oplagt, at for reformer af en størrelse som Kommunalreformen 2007 og med så klare politiske forventninger til indhøstning af stordriftsfordele og serviceforbedringer, må studiet af kausale effekter være en central opgave. Samtidig vil fremtidige studier med et stærkere kausalt sigte kunne udgøre væsentlige bidrag til den internationale litteratur om konsekvenserne af sammenlægningsprocesser.

For det fjerde mangler vi at forstå reformens konsekvenser for kvaliteten på den offentlige serviceproduktion. En central begrundelse for reformen var at professionalisere den offentlige serviceproduktion med henblik på at sikre kvalitet i den kommunale service i alle dele af landet (Strukturkommissionen 2004). En væsentlig hindring for at undersøge dette er vores begrænsede viden om bl.a. borgernes servicetilfredshed *før* reformen. Endvidere er emnet yderst politisk ømtåleligt med et mylder af modstridende og sammenfaldende interesser mellem regering, Folketing, KL, de offentlige fagforeninger, erhvervsliv og borgerne. Ikke desto mindre må den fremtidige forskning søge med lys og lygte efter indikatorer, der gør os i stand til at måle borgernes opfattelse af den offentlige service over tid – også gerne før reformen.

For det femte mangler vi viden om, hvordan kommunernes indbyrdes relationer har ændret sig efter reformen (Olsen 2010). At en decentral offentlig sektor også er kendetegnet ved relationer mellem de lokale enheder, er et velkendt perspektiv i føderale stater som USA og Tyskland. Her lægges der vægt på det decentrale niveau som et demokratisk laboratorium eller markedsplads, hvor der kan foregå læring og konkurrence mellem lokale enheder. I en dansk sammenhæng har nogle studier før reformen vist, at organisatoriske forandringer og politikker spredes som følge af gensidig efterligning mellem kommunerne (Dahl og Hansen 2008, Bharti et al. 2010). Strukturkommissionsrapporten gjorde sig meget få tanker om emnet, hvorfor det er uklart, hvad vi skal forvente, at de større og færre kommuner har betydet for mellemkommunal læring og konkurrence. Det er oplagt, at reformen har forværret borgernes muligheder for at 'stemme med fødderne', men omvendt kan de nye store kommunale organisationer måske i højere grad lære af hinanden?

Med tanke på Kommunalreformens betydelige omfang og overraskende gennemførelse, påhviler der et betydeligt ansvar i forhold til at fortsætte forskningen i dens konsekvenser. For det første for at kvalificere den offentlige debat ved at afdække, om reformens forventede konsekvenser rent faktisk bliver indfriet på sigt. Dette er bl.a. vigtigt for at forstå vores (formentlig alt for mangelfulde) evne til at forudsige de økonomiske og demokratiske konsekvenser af reformer i den offentlige sektor. For det andet påhviler der den fremtidige forskning et internationalt

ansvar. Internationalt foregår der en betydelig debat om lignende kommunale reformer, og listen af mislykkede reforminitiativer er lang (Baldersheim og Rose 2010). Yderligere forskning i den danske reform kan derfor være helt afgørende for debatter om lignende reformer i udlandet. Med andre ord skal studerende, forskere, konsulenter og embedsmænd ikke give slip i Kommunalreformen men fortsætte deres studier, forskning eller evaluering af dens konsekvenser.

Referencer

- Bloch, D.** 2006, 'Bliver lokalpolitisk debat kun for eliten?', i: J. Blom-Hansen; J. Elklit & S. Seritzlew (red.): *Kommunalreformens konsekvenser*. København: Academica.
- Baldersheim, H. og L.E. Rose (red.)** 2010, *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*. Hondmills: Palgrave Macmillan
- Berg, R. og U. Kjær** 2001, 'Kommunalpolitikerne – Hvem er de? Og hvad vil vi med dem?', i: R. Nordstrand og N. Groes (red.): *Kommunestyrets fremtid*. København: AKF Forlaget.
- Berg, R. og U. Kjær** 2007, *Lokalt politisk lederskab*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Bhatti, Y.; A.L. Olsen og L.H. Pedersen** 2009, 'The Effects of Administrative Professionals on Contracting Out', *Governance – An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 22:1, pp. 121-137
- Bhatti, Y.; A.L. Olsen og L.H. Pedersen** 2010, 'Administrative professionals and the diffusion of innovations – the case of citizen service centres', *Public Administration*, under udgivelse.
- Bhatti, Y. og K.M. Hansen** 2010, 'Who „marries“ whom? – The influence of social connectedness, economic and political homogeneity, and population size on jurisdictional consolidations', *European Journal of Political Research*, under udgivelse.
- Blom-Hansen, J.** 2010, 'Municipal Amalgamations and Common Pool Problems: The Danish Local Government Reform in 2007', *Scandinavian Political Studies*, 33:1, 51-77.
- Buch, R. og J. Elklit** 2005, 'Kontinuitet og forandring: Var kommunalvalgene i 2005 så nye?', i: R. Buch og J. Elklit, *Nye kommunalvalg? Kontinuitet og forandring ved valget i 2005*, Odense: Syddansk Universitetsforlag
- Bundgaard, U. og K. Vrangbæk** 2007, 'Reform by coincidence? Explaining the policy process of structural reform in Denmark', *Scandinavian Political Studies*, 30: 4, pp.491-520.
- Bækgaard, M.** 2008a, 'Politisk og administrativ organisering i danske kommuner: Strukturreformens betydning', *Politica – Tidsskrift for Politisk Videnskab*, 40:3, 349-368.
- Bækgaard, M.** 2010, 'Udvalgsmedlemskab, organisering og præferencer: Analyser af sektorisering i danske kommuner', upubliceret sammenfatning af ph.d.-afhandling.
- Christensen, P.E. og M.B. Klitgaard** 2009, *Den utænkelige reform. Strukturreformens tilblivelse 2002-2005*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Dahlgaard, J.O., U. Hjelmar, A.L. Olsen, L.H. Pedersen** 2009, *Kommunalpolitikernes rolle og råderum*, København: Anvendt Kommunal Forskning (AKF).
- Dahl, P.S. og K.M. Hansen** 2006, Diffusion of standards – the importance of size, region and external pressures in diffusion processes. *Public Administration* 84 (4), 441-459.
- Dahl, R.A. & E.R. Tuft** 1973, *Size and democracy*, Stanford: Stanford University Press.
- Ejersbo, N.** 1998, *Politikere, ledere og professionelle i kommunerne – Effekter af struk-turændringer*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Houberg, K. og P.S. Dahl** 2010, 'Konkurrenceudsættelse i danske kommuner – Kommunalreformen som fødselsbarn'. *Politica – Tidsskrift for Politisk Videnskab*, 42:2, pp. 163-182.
- Jakobsen, M.** 2009, 'Når administrativ inddeling påvirker politisk adfærd: Strukturreformen og lokal stemmeadfærd ved kommunalvalget i 2005', *Politica – Tidsskrift for Politisk Videnskab*, 41: 3, pp. 349-372.
- Jespersen, P.K.** 2008, 'Kommunernes valg af administrative organisations- og styringsformer', i: K. Hansen et al. (red.): *Nye kommuner i støbeskeen*, pp. 91-119. København: Handelshøjskolens Forlag.
- Indenrigs- og Socialministeriet** 2009, *Arbejdsgruppen om kommunalpolitikernes rolle og arbejdsvilkår*, København: Indenrigs- og Socialministeriet.
- Kjær, U. & P.E. Mouritzen** 2003, *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Kjær, U. and P.E. Mouritzen** 2003a, Konklusion, i: U. Kjær og P.E. Mouritzen. *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*, pp. 177-192. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Kjær, U. og J. Elklit** 2010, 'Local Party System Nationalization 2010, Does Municipal Size Matter?', *Local Government Studies*, 36:3, pp. 423-442
- Kjær, U., U. Hjelmar og A.L. Olsen** 2010, 'Municipal Amalgamations and the Democratic Functioning of Local Councils: The Danish 2007 Structural Reform as Case', *Local Government Studies*, 36:4, pp. 569-585.
- Kjær, U.** 2007: *The Decreasing Number of Candidates at Danish Local Elections: Local Democracy in Crisis?* *Local Government Studies*. 2007, 33:2, pp.195-213
- Kraaykamp, G.; M. van Dam & T. Toonen** 2001, 'Institutional change and political participation: The effects of municipal amalgamation on local electoral turnout in The Netherlands', *Acta Politica*, 36:4, pp. 402-418.
- Krevi** 2009, *Strukturreformen udfordrer nærdemokratiet – Borgernes lokalpolitiske tillid og selvtilfaldt, da kommunerne voksede*, Århus: Krevi.
- Krevi** 2009a, *Kommunernes økonomi efter kommunalreformen – driftsresultat og finansiel egenkapital*, Århus: Krevi.
- Krevi** 2009b, *Kommunernes økonomi efter kommunalreformen – budgetoverholdelse og administrative udgifter*, Århus: Krevi.
- Krevi** 2009c, *De administrative stordriftsgevinster er ikke høstet i de nye kommuner – endnu*, Århus: Krevi.
- Krevi** 2008, *Kommunale kontrakter i overblik – En kortlægning af intern kontrakstyringspraksis i kommunerne*, Århus: Krevi.
- Lassen, D.D. og S. Seritzlew** 2010, Kommunalreformen og lokalpolitisk effektivitetsfølelse, *Politica – Tidsskrift for Politisk Videnskab*, 42:2, pp. 145-162.
- Levinson, K.** 2003, 'Kommunalpolitisk tillid', i: U. Kjær and P.E. Mouritzen (red.), *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*, pp. 147-161, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Lolle, H.** 2003, 'Kommunalpolitisk selvtilfaldt', i: U. Kjær and P.E. Mouritzen (red.), *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*, pp. 162-176. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Mouritzen, P.E.** 2006, *Stor er godt – Orte fortællinger om tilblivelsen af de nye kommuner*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Mouritzen, P.E. & L.I. Rose** 2009, 'Size and local democracy: A summary of findings from Switzerland, Norway, Denmark and the Netherlands'. Paper præsenteret ved IPSA World Congress. International Political Science Association (IPSA).

- Olsen, A.L.** 2010, *Kommunestyre og kommunernes indbyrdes relation*. Resumé af speciale. AKF, Anvendt Kommunal Forskning. URL: http://www.akf.dk/udgivelser/container/2010/udgivelse_1084/
- Pedersen, L.H.; Y Bhatti og A.L. Olsen** 2010, 'Keeping the lights on – citizen service centres in municipal amalgamations', *Social Policy and Administration*, under udgivelse.
- Robinson, G., J.E. McNulty, og J.S. Krasno** 2009, 'Observing the counterfactual? the search for political experiments in nature', *Political Analysis*, 17:4, pp. 341-357.
- Strukturkommissionen** 2004, Strukturkommissionens betænkning. Hovedbetænkningen. Betænkning nr. 1434, København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Skjæveland, A., S. Serritzlew & J. Blom-Hansen** 2007, i: R. Buch & J. Elklit (red.): *Nye kommunalvalg? Kontinuitet og forandring ved valget i 2005*, pp. 205-233, Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Welling Hansen, S. 2009, *Towards Genesis or the Grave? Financial Effects of Local Government Mergers*, ph.d.-afhandling, Institut for Statskundskab, Odense: Syddansk Universitet.

Noter

1. Tak til to anonyme bedømmere samt redaktionen af Tidsskriftet Politik for mange nyttige ændringsforslag til tidligere udkast af artiklen.
2. Antologibidragene vil oftest blive behandlet mindre indgående i teksten, da de i sig selv oftest indeholder fyldige resumeer og reviews. Pladsen bruges i stedet på internationale artikler og forskningsrapport, som er mindre tilgængelige.
3. Af pladshensyn ser jeg derfor bort fra bacheloropgaver, specialer, ph.d.-afhandlinger, working papers og populærvidenskabelige artikler mv. som evt. kunne være relevante.

▶ ARTIKLER

Regeringsautonomi og delegeringstab i dansk EU-politik

Et principal-agent teoretisk perspektiv

Rasmus Brun Pedersen Adjunkt, Institut for Statskundskab, Århus Universitet

Får Folketinget den indflydelse på EU-politikken som det skal have? Artiklen opstiller en model som søger at analysere det relative niveau af aktørindflydelse. Analysen tegner et billede af at regeringer har et vist råderum til at udnytte forhandlingerne til at realisere resultater der ligger tættere på deres egne præferencer, men at Folketingets partier ligeledes har muligheder for at udøve uforholdsmæssig stor indflydelse på enkelte delområder.

Introduktion

Har Folketinget den indflydelse på EU-politikken, som det skal have, og hvem bestemmer indholdet i den danske EU-politik? Oftest høres det i forbindelse med traktatforhandlinger, at den danske regering forsvare resultatet med, at det har været i den 'danske interesse'. Tilsvarende forsvare oppositionen ofte sin støtte til den samlede traktattekst med, at den har været i stand til at sætte betydelige 'fingeraftryk' på de endelige resultater. Hovedparten af de studier, som har analyseret dansk europapolitik, har fokuseret på den konkrete forhandlingsfase, hvor den 'nationale interesse' udtrykt gennem forhandlingspositioner forhandles af regeringen på EU-niveau og af selve forløbet af regeringskonferencerne (Laursen 1992; 1994a; 1994b). Der er imidlertid langt færre studier, som systematisk har søgt at analysere, *hvordan* de nationale forhandlingspositioner dannes og formes nationalt, og fokuseret på hvilke parlamentariske aktører, der faktisk vinder og taber i forbindelse med den danske positionsdannelse og under regeringens interessevaretagelse i de efterfølgende traktatforhandlinger. En central årsag hertil er, at vi mangler

kriterier og modeller, der kan analysere det relative niveau af aktørindflydelse på de nationale forhandlingspositioner og på de endelige forhandlingsresultater. Der skrives imidlertid meget om 'parlamentarisk afkobling' og øget regeringsautonomi i den europæiske integrationsproces, hvilket bl.a. har ledt til argumenter om demokratisk underskud grundet manglende parlamentarisk kontrol og indflydelse på de nationale regeringers forhandlingsadfærd i samarbejdet (Maurer & Wessels 2001; Anderson 2002; Goetz 2005; Börzel & Risse 2006). Argumentet synes at være, at de parlamentariske aktører udøver et lavere niveau af indflydelse på politikudformningen som følge af EU's intergovernmentelle forhandlingsstruktur, end de gør på almindelig national lovgivning (Raunio 1999; 2005; Raunio & Hix 2000; Maurer et al 2003). Det hænger sammen med, at forhandlingsstrukturen giver regeringerne en række ressourcemæssige fordele, som typisk udmøntes i *asymmetrisk adgang til information* (Poguntke & Webb 2005). Antagelsen er, at informationsfordelene anvendes til at forfølge 'policy drifts', dvs. at regeringerne udøver et højere niveau af indflydelse på forhandlingsområderne, end de ville være i stand til, hvis de ikke havde disse informationsfordele. Disse dynamikker har ledt til argumenter om demokratisk underskud i det europæiske samarbejde, her forstået som en reduktion i den nationale parlamentariske kontrol med regeringen. En problemstilling, som synes særligt relevant for regeringskonferenceforhandlinger, som definerer de grundlæggende konstitutionelle rammer for samarbejdet.

Problemet er dog både af empirisk og teoretisk karakter. Empirisk ved vi således meget lidt om, hvad de nationale parlamentariske aktører faktisk ønsker sig i de komplicerede regeringskonferenceforhandlinger. Dette

besværliggør selvsagt en vurdering af hvilke nationale parlamentariske aktører, som faktisk vinder og taber i de europæiske traktatforhandlinger. Teoretisk er udfordringen, at litteraturen i et vist omfang har forsømt at udvikle analytiske redskaber til systematisk at konceptualisere og måle omfanget af dette påståede underskud (Raunio & Hix 2000). Spørgsmålet er selvsagt også, hvordan dette lidt kontrafaktiske argument i litteraturen kan undersøges. Artiklen her præsenterer en analytisk model, som søger at oversætte de teoretiske indsigter om parlamentarisk afkobling og regeringsautonomi til et principal-agentteoretisk sprog. Derved bliver det muligt at foretage en direkte sammenligning af det *forventede* niveau af parlamentarisk indflydelse på de danske forhandlingspositioner og en sammenligning med det *realiserede* niveau af parlamentarisk indflydelse på de danske positioner og de endelige forhandlingsresultater under antagelser om fuld og asymmetrisk information.¹ Dette muliggør en mere systematisk vurdering af hvilke nationale aktører, der kan siges at vinde og tabe, når den danske regering forhandler i det europæiske samarbejde.

Parlamentarisk afkobling som et delegeringsproblem

Den parlamentariske litteratur og europæiseringslitteraturen peger ofte på en systematisk tendens til styrkelse af regeringerne vis-a-vis de nationale parlamenter i det europæiske samarbejde (jf. Raunio & Hix 2000). Argumentet er, at der er tegn på en stigende afparlamentarisering af medlemsstaternes EU-politik, fordi EU's forhandlingsstruktur giver de nationale regeringer særlige forhandlingsfordele. Logikken er, at strukturens intergovernmentelle karakter afkobler det nationale parlaments indflydelse. Dette giver de nationale regeringer en række informationsfordele, som de kan bruge til at udøve et relativt højt niveau af indflydelse på forhandlingspositionerne i den europæiske integrationsproces (Raunio 1999; 2005; Raunio & Hix 2000; Maurer & Wessels 2001). Resultatet er, at regeringerne bliver i stand til at dominere indholdet af staters forhandlingspositioner i det europæiske samarbejde og derved påvirke de endelige traktatudfald (jf. Maurer & Wessels 2001; Anderson 2002).²

Derved tvinges parlamentet til at acceptere resultater, som ligger tættere på regeringernes egne præferencer end det, parlamentet ville have accepteret, hvis der havde eksisteret fuld information om forløbet af disse forhandlinger (Follesdal 1998; 2000; Poguntke & Web 2005). Mens fordelene ved europæiseringslitteraturen er, at den relativt parsimonisk har været i stand til at integrere en række udviklingstendenser i en samlet teoretisk forklaringsramme,

har den været relativt tavs omkring, hvordan de observerbare implikationer af dette informationsargument kan analyseres og oversættes til konkrete og empirisk testbare hypoteser om omfanget af den forventede parlamentariske afkobling i EU-samarbejdet.

Artiklens argument er, at en række af disse forventninger kan analyseres ved hjælp af principal-agentteorien (PA). PA-litteraturen tillader os således at 'oversætte' disse til konkrete testbare hypoteser om, hvilket indflydelsesmønster vi kan forvente på forhandlingspositionerne og -resultaterne i den europæiske integrationsproces. 'Fuld information' svarer til en situation, hvor der er fuld information mellem regering og parlament om aktørernes præferencestrukturer samt om udviklingen og karakteren af den pågældende forhandlingsituation. 'Asymmetrisk information' betyder her, at der ikke er fuld information mellem de to aktører om forløbet af den pågældende internationale forhandlingsrunde.

Det antages i PA-analyser, at 'regeringen' agerer i rollen som agent, og 'parlamentet' agerer i rollen som principal. En situation, som netop er relevant i et system som det danske, hvor regeringen handler på vegne af Folketingets mandatgivning i EU-sammenhæng. I det følgende betegnes den danske regering som agenten, mens Folketinget agerer som principal. En oplagt forklarende faktor i parlamentariske demokratier er, at indflydelse på forhandlingspositionen vil reflektere det parlamentariske flertals præferencer. Forhandlingslitteraturen betegner traditionelt dette parlamentariske flertal som den parlamentariske pivotalaktør (Hug & König 2002). Agenten svarer til den til enhver tid siddende regering, mens principalen svarer til den parlamentariske pivotalaktør, dvs. den parlamentariske aktør, som kræves for at sikre, at regeringen ikke har et flertal imod sig, og som derved kan sikre ratificering af den endelige forhandlingsaftale (Hug & König 2002). I den empiriske analyse optræder den borgerlige mindretalsregering som agent, mens Socialdemokratiet i opposition optræder i rollen som den parlamentariske pivotalaktør, da dette parti traditionelt har indtaget en dominerende position i den danske europapolitik (jf. Petersen 1991; 1995; 2006).

Hvad er informationsasymmetri?

I det følgende analyseres de forventede effekter af den type informationsasymmetri, der i forhandlingslitteraturen betegnes som 'moral hazard' med skjult information. 'Moral hazard' refererer til, at agenten og principalen typisk lægger ud med et symmetrisk informationsniveau om karakteren af hinandens præferencer. I takt med at de konkrete forhandlinger skrider frem, antages det, at kompleksitetsniveauet som følge af forhandlingerne

øges. Derved stiger principalens omkostninger ved at opdatere information, da denne ikke er direkte involveret i de internationale forhandlinger og derved har en reduceret mulighed for at vurdere troværdigheden af den information, den modtager om forhandlingerne. Dette medfører, at regeringen i rollen som agent, qua dens informationsfordel, er i stand til at udøve autonomi over forhandlingspositionen og derved udføre handlinger og tage beslutninger, som parlamentet vanskeligt kan overvåge (Strøm 2000, 270-71; Lupia 2003). Asymmetrisk information antages at påvirke aktørernes mulighed for at realisere deres ønsker i forhandlingerne. Informationsfordele gør det således teoretisk nemmere for agenten at manipulere med principalen og udøve et højere niveau af autonomi under forhandlingerne.

'Moral hazards' medfører således 'delegeringstab', når regeringen får mulighed for at foretage handlinger – dvs. udøve autonomi – på positioner og resultater, som principalen ellers ikke ville have accepteret (Kiewiet & McCubbins 1991, 25-27).³

Hvad er delegeringstab?

Delegeringstab beskrives her som forskellen mellem de forventede og de realiserede resultater af en delegeringshandling mellem agenten og principalen, hvis agenten havde ageret som en 'perfekt' agent. 'Perfekt' betyder her det niveau af indflydelse, som principalen ville have haft, hvis denne havde ubegrænset adgang til information og ressourcer til at kontrollere agenten. Forskellen – eller tabet – beskriver niveauet af agentens autonomi i en delegeringshandling set fra principalens synspunkt. Når autonomien er høj, betyder det, at resultatet placerer sig langt væk fra principalens idealpunkt (P). Hvis niveauet er lavt, forventer modellen, at resultatet placerer sig tættere på P. Tabet er 0, hvis agenten foretager handlinger, som principalen selv ville have valgt. 'Delegeringstab' korresponderer med en række af de indsigter, som har været fremført om parlamentarisk afkobling. Litteraturen har ikke eksplicit drøftet betydningen af de såkaldt 'naturlige' transaktionsomkostninger, som altid vil eksistere i politiske forhandlinger, og om disse kan siges at være højere, når regeringer forhandler internationalt end i forhold til 'normal' national politik. Modellen tager dog højde for eksistensen af sådanne 'naturlige' transaktionsomkostninger og viser, hvornår eventuelle tab overstiger det forventede niveau. Et delegeringstab over det forventede niveau vil således betyde en forventning om, at resultatet ikke vil blive accepteret, medmindre der eksisterer asymmetrisk information, hvorved principalen risikerer at fejlvurdere de reelle omkostninger ved forslaget. Delegeringstab korresponderer med argumenterne i europæiseringslitteratu-

ren ved, at ethvert 'tab' over det forventede niveau kan betegnes som et tab af 'parlamentarisk indflydelse'.

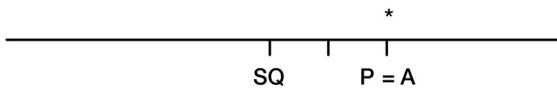
Det antages i modellen, at agenten beslutter, hvorvidt der skal fremsættes et forslag ($X \in [0;1]$), som vil lede til et andet resultat, end hvis denne ikke havde foreslået noget; dvs. status quo ($SQ \in [0;1]$). SQ repræsenterer resultatet af en delegeringshandling, hvor agenten vælger ikke at handle. Efter at agenten har valgt, om denne vil foreslå X eller bevare SQ, har principalen to muligheder: at acceptere eller afslå X. Et afslag kan enten ses som en form for veto mod agentens forslag eller som en sanktion, som er tilstrækkelig til at overtale – eller tvinge – denne til at ændre sit forslag i en retning, som er acceptabelt for principalen (Lupia 2003). Hver aktør har et idealpunkt på en linje fra $[0;1]$. Det antages, at hver aktør søger at maksimere sine præferencer i en 'single-peaked' nyttefunktion. 'Toppen' af hver aktørs nyttefunktion kan betegnes som aktørens idealpunkt. Efter at agenten har fremsat et forslag (X eller SQ), vil de to aktørers nytte være bestemt af den spatielle distance mellem det udspil, som principalen accepterer (X eller SQ), og de to aktørers idealpunkter (A og P). De to aktører foretrækker forslag, hvor X eller SQ ligger tættest på de respektive idealpunkter, da de søger at maksimere deres nytte i forhandlingerne. Principalens idealpunkt er $P \in [0;1]$, og agentens idealpunkt er $A \in [0;1]$. Modellens centrale antagelse under fuld information er, at aktørerne har fuldstændig information om placeringen af A og P. Givet konstellationen af aktørernes idealpunkter (placeringen af A og P på en single-peaked nyttekurve) kan vi relativt nemt udlede hypoteser om det optimale udfald af aktørernes forhandlinger og om omfanget af delegeringstab. Det antages endvidere, at principalen kun kan acceptere eller afslå agentens forslag.

Hypoteser om aktørindflydelse

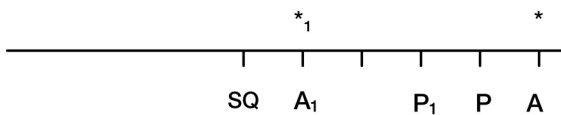
Analysens udgangspunkt er, at variationen i aktørernes indflydelse kan anvendes til at udlede hypoteser om niveauet af aktørindflydelse på forhandlingspositionerne under antagelser om fuld og asymmetrisk information. Logikken er, at vi kan udlede testbare hypoteser om udfaldet på de enkelte forhandlingsområder, hvis vi kender agentens og principalens præferencer.⁴ I det følgende opstilles der på linje med Lupia (1992) fire forskellige konstellationer af præferencer mellem agent og principal, som der kan udledes testbare hypoteser på baggrund af.⁵ Operationaliseringen af præferencekonstellationer fokuserer på i alt tre relevante variable: SQ definerer status quo, dvs. det traktatmæssige grundlag, der skal forhandles om. A repræsenterer agentens idealpunkt, mens P repræsenterer principalens idealpunkt.

Konstellation 1

I den første situation antages det, at der ikke er konflikt mellem aktørerne, og at agenten (A) og principalen (P) har identiske idealpunkter. Vi kan derfor forvente, at de to aktører er enige om, hvilken position man skal fremme i de kommende forhandlinger. Ligevægten (*) forventes derfor placeret i ($P=A$), da modellen forudsiger, at agenten vil foreslå A, som vil blive accepteret af principalen. I denne situation skulle vi ikke have nogen forventninger om delegeringstab.

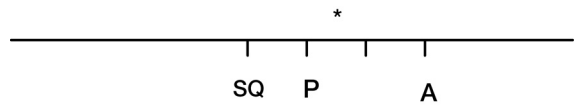
*Konstellation 2*

I denne situation antages det, at principalens idealpunkter ligger længere væk fra SQ end fra agentens idealpunkt. Det betyder, at principalen foretrækker A frem for SQ. Her vil man forvente, at agenten kræver A, hvilket principalen accepterer, da den foretrækker A frem for SQ. Delegeringstabet bliver i denne situation større end under 1. Dette tab kan betegnes $-|A-P|$. Der findes endnu en mulighed for, at agenten kan realisere A inden for denne præferencekonstellation. Det vil være tilfældet, hvis A er tættere på SQ end P. De analytiske konsekvenser af denne situation er de samme, da P er tættere på A end på SQ. Denne situation kan illustreres ved, at A_1 er tættere på SQ end P_1 er på SQ.

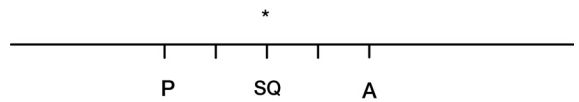
*Konstellation 3*

Her antages det, at begge aktørers idealpunkter ligger på den samme side af SQ. Dette betyder, at de to aktører er enige om den ønskede retning men uenige om omfanget af en politikændring. P er tættere på SQ end på A, og foretrækker således SQ frem for A. Da A ved dette, vil han ikke søge at realisere A, men vil derimod vælge en anden strategi og foreslå et alternativ. I ligevægt vil agenten derfor fremsætte det forslag, som ligger tættest på hans eget idealpunkt, som principalen vil acceptere. Dette holder, når $SQ > A$ og P, da regeringen vil foreslå $P - (SQ-P) + \epsilon$, hvor $\epsilon > 0$. Hvis $SQ < A$ og P, vil regeringen foreslå $P + (SQ-P) - \epsilon$. Delegeringsomkostningerne vil være mindst lige så store eller større end tabet i de øvrige situationer og kun lige akkurat mindre end distancen mellem SQ og P. Delegeringstabet kan under fuld information betegnes som $-(SQ-P) - \epsilon$. Delegeringstabet er i denne situation

mindst lige så stort eller større end delegeringsomkostningerne i konstellation 1 og 2.

*Konstellation 4*

I denne situation antages det, at idealpunkterne A og P symmetrisk placerer sig på hver sin side af SQ. Dette svarer til, at principalen ikke ønsker at introducere nye tiltag i det europæiske samarbejde eller at få fjernet eksisterende elementer eller forslag på forhandlingsdagsordenen. Agenten ønsker på den anden side at introducere de nye tiltag. I denne situation er der ikke nogen mulighed for at opnå et fælles resultat for både parlamentet og regeringen. Ud fra antagelserne om fuld information ville man her forvente, at resultatet af interaktionen ville være SQ og delegeringsomkostningerne dermed defineret som distancen mellem SQ og P.



Når man bevæger sig fra konstellation 1 til 4, medfører det enten en stigning i distancen mellem A og P eller en stigning i distancen mellem P og SQ relativt til distancen mellem A og P. Sagt på en anden måde: Hvis agentens idealpunkt eller SQ bevæger sig væk fra principalens idealpunkt, forøges delegeringstabet, og risikoen for omkostninger for principalen stiger. Dette er med til at øge det potentielle konfliktniveau, da omkostningerne for de involverede parter er stigende i tilfælde af, at man fejlkalkulerer placeringen af modpartens idealpunkt. At delegeringstabet kan vokse med distancen mellem P og SQ, følger af det forhold, at et dårligt SQ gør en bredere vifte af forslag attraktive for principalen.

Modellens hypoteser er opsummeret i Tabel 1. Her er de forventede udfald og omfanget af delegeringstab under fuld information sammenlignet med det forventede niveau under asymmetrisk information. 'Forventet delegeringstab' svarer til det tab af indflydelse, som principalen forventes at lide på de forskellige forhandlingsområder givet de indbyggede delegationsomkostninger, der eksisterer i enhver delegationshandling. Tabet afspejler således det niveau af politiske omkostninger, som principalen vil være villig til at acceptere i enhver forhandling. Kolonnen 'ændringer i delegeringstab' afspejler den forventede stigning i delegeringsomkostningerne for princi-

Tabel 1. Hypoteser om aktørindflydelse

Præference-konstellation	Hypoteser Ingen parlamentarisk afkobling (fuld information)		Hypoteser Parlamentarisk afkobling (asymmetrisk information)	
	Forventet udfald	Forventet delegationstab	Forventet udfald	Ændring i delegeringstab i forhold til fuld information
1	$P=A$	0	SQ	IP-SQI
3	ϵ tættere på P end på SQ	$-ISQ-PI - \epsilon$	A	IA- (ISQ-P I + ϵ) I
4	SQ	-ISQ-PI	A*	IA - SQI

Baseret på Niskanen (1971), Romer & Rosenthal (1978) samt Lupia (1992; 2003). A* betegner agentens idealpunkt i situationen, hvor hans og principalens idealpunkt er på hver sin side af SQ. I denne situation er A* det værste tænkelige udfald for principalen. ϵ udtrykker et nummer, som er større end nul, men meget lille. Bemærk, at $-|X-P|$ svarer til principalens givne nytteniveau givet idealpunktet P og delegeringsresultatet X.

palens synspunkt i tilfælde af parlamentarisk afkobling. Specifikt peger tabellen således på, at delegeringsomkostningerne under asymmetrisk information i alle situationer risikerer at være højere end under fuld information.

Researchdesign, data og metode

Modellen er anvendt på et såkaldt within-case studie af den danske positionsdannelse i forbindelse med Maastricht-traktaten. I alt analyseres positionsdannelsen på 10 områder, hvor der var formuleret eksplicitte danske forhandlingspositioner forud for konferencen. Disse kom til udtryk i det danske regeringsmemorandum (Regeringen 1990) og det senere danske forhandlingsudspil på konferencen, som juridisk konkretiserede indholdet i memorandummet (CONF-UP 1777/1/91).⁶

Artiklens analyser baserer sig på et relativt omfattende datagrundlag af primære såvel som sekundære kilder, der belyser præference- og positionsdannelsen på ministerielt, parlamentarisk og partipolitisk plan.⁷ Dette datagrundlag muliggør en relativ præcis vurdering af de respektive aktørers præferencer på de forskellige områder, som fandt vej i de danske forhandlingspositioner.

Analysen har operationaliseret aktørernes præferencer på et endimensionelt politikrum, hvor aktørernes præferencer (A og P) i forhold til 'mere' eller 'mindre' integration på de enkelte delområder, som indgik i forhandlingerne. Estimeringen af aktørernes idealpunkter baserer sig på partiernes partiprogrammer eller andre eksplicitte tilkendegivelser i processen op til forhandlingerne. SQ er estimeret ud fra det eksisterende traktatgrundlag og fra indholdet i de udspil, som dannede grundlag for forhandlingerne på konferencen.

F.eks. er forhandlingerne om Vestunionens (WEU) inddragelse i den Fælles Udenrigspolitik (FUSP) operationaliseret som et område, hvor P og A placerer sine idealpunkter på hver sin side af SQ (dvs. situation 4).

Konflikten mellem regering og Folketing gik konkret på, hvorvidt Danmark skulle støtte en udvidelse af WEU's funktion i samarbejdet, og om Danmark skulle deltage i dette samarbejde. Regeringen markerede ved flere lejligheder, at man ønskede en udvidelse af WEU's funktion i EU i forhold til det eksisterende traktatgrundlag, ligesom man var tilhænger af dansk medlemskab (jf. Folketingets forhandlinger 1989/90 spalte 8455ff; 1990/91 spalte 7108-09;7153; 1991/92 spalte 1097-1088, jf. desuden Pedersen, 2009:132-133; 179). Socialdemokratiet udtrykte i modsætning hertil modstand imod inddragelsen af WEU i samarbejdet, ligesom man var modstander af dansk deltagelse i WEU (jf. Folketingets forhandlinger 1990/91 spalte 7107-08 jf. desuden Pedersen, 2009: 173-174; Haahr 1990). Placeringen af SQ er estimeret på baggrund af det eksisterende traktatgrundlag og de foreliggende forhandlingsudspil på konferencen (f.eks. de fransk-tyske og britisk-italienske udspil om WEU's status, som blev forelagt på konferencen jf. Christoffersen, 1992: 248-250).

Rækkevidden af analysens konklusioner kan dog siges at være begrænset af det forhold, at regeringskonferencer primært giver et 'snapshot' af en mere kompleks politisk virkelighed. Logikken er, at de væsentligste udviklinger i relationerne mellem regeringer finder sted i intervallerne mellem regeringskonferencerne, og at analyserne derfor risikerer at fejllæse indflydelsesniveauet på baggrund af én enkelt regeringskonference. Selvom regeringskonferencer meget vel afspejler tidligere trends i magtrelationerne, er der imidlertid ikke grund til at antage, at dette svækker artiklens analytiske konklusioner. Det skyldes, at konstitutionelle reformforhandlinger i en vis forstand fremstår som 'kritiske øjeblikke' i den europæiske integrationsproces, hvis udfald har langtrækkende politiske konsekvenser for relationerne mellem regeringer og parlamenter (jf. Moravcsik 1993; 1998). Netop derfor burde vi forvente, at regeringskonferenceforhandlinger skulle være særligt

Tabel 2. Aktørpræferencer før konferencen

Præference-konstellationer	Område	Regering	Socialdemokratiet
1	Effektivitet i institutionerne	<ul style="list-style-type: none"> Ingen ændringer i institutionel balance. Øget brug af kvalificerede flertalsafgørelser i Rådet på miljø- og arbejdsmiljøområdet samt på rammeprogrammerne for forskning og teknologi. Reduktion af antallet af kommissærer. Mere kontrol med medlemsstaternes efterlevelse af deres forpligtelser. Større fokus på bekæmpelse af svig. Forenkling af retsakterne. 	<ul style="list-style-type: none"> Ingen ændringer i institutionel balance. Øget brug af kvalificerede flertalsafgørelser på miljø- og arbejdsmiljøområdet samt på rammeprogrammerne for forskning og teknologi. Reduktion af antallet af kommissærer. Mere kontrol med medlemsstaternes efterlevelse af deres forpligtelser. Større fokus på bekæmpelse af svig. Forenkling af retsakterne.
	Subsidiaritet	<ul style="list-style-type: none"> Subsidiaritet som politisk princip. 	<ul style="list-style-type: none"> Subsidiaritet som politisk princip.
	Åbenhed	<ul style="list-style-type: none"> Aktindsigt i EF-lovgivning. Etablering af en ombudsmandsfunktion under Parlamentet. Oprettelse af en særlig komité for regionerne. Ret til lokal stemmeret for EU-borgere med bopæl i udlandet. Oprettelse af en særlig komité for regionerne. Øget inddragelse af de nationale parlamenter i samarbejdet. 	<ul style="list-style-type: none"> Åbne rådsmøder. Aktindsigt i EF-lovgivning. Ret til lokal stemmeret for EU-borgere med bopæl i udlandet. Oprettelse af en særlig komité for regionerne. Etablering af en ombudsmandsfunktion under Parlamentet. Øget inddragelse af de nationale parlamenter i samarbejdet.
2	Europa-parlamentet	<ul style="list-style-type: none"> Øget EP-kompetence til at overvåge Kommissionen. Accept af øget EP-inddragelse i beslutningsproceduren. 	<ul style="list-style-type: none"> Øget EP-kompetence til at overvåge Kommissionen. Ingen interesse i at udvide EP's rolle i beslutningsprocessen.
	Miljø- og arbejdsmarkeds-politik	<ul style="list-style-type: none"> Tilhænger af at kvalificerede flertalsafgørelser. Opbakning miljøgarantien. 	<ul style="list-style-type: none"> Indførelse af kvalificerede flertalsafgørelser. Bevarelse og styrkelse af den danske miljøgaranti. Styrkelse af miljøbeskyttelsesmålsætninger i samarbejdet.
	Social dimension	<ul style="list-style-type: none"> Ikke klart formulerede positioner men villig til at acceptere indskrivning af social dimension. 	<ul style="list-style-type: none"> Tilhænger af indskrivningen af den sociale dimension i traktaten.
3	Kulturpolitik	<ul style="list-style-type: none"> Tilhænger af indskrivning af kulturpolitikken i traktaten. Skepsis over for etablering af en fælles kulturel identitet. Vægtning af varernes frie bevægelighed over de kulturpolitiske. Interesse i at bevare nationale subsidieringsmuligheder. 	<ul style="list-style-type: none"> Støtte til traktatfæstning forudsat mulighed for statsstøtte. Undtaget for generelle konkurrencebestemmelser.
	ØMU	<ul style="list-style-type: none"> Tilhænger af hurtig anden og tredje fase. Ønske om dansk forpligtelse til tredje fase. Prisstabilitet som primær målsætning for ØMU. Lav interesse i andre målsætninger såsom miljø, energi og beskæftigelseshensyn for ØMU. 	<ul style="list-style-type: none"> Tilhænger af første fase. Skepsis imod anden og tredje fase. Imod dansk forpligtelse til at tilslutte sig disse faser. Tilhænger af bred målsætning for ØMU, herunder energipolitiske hensyn samt særlig beskæftigelse og miljø som ligeværdige hensyn med inflationsbekæmpelse og prisstabilitet. Mindre interesse i prisstabilitet som målsætning.
4	FUSP	<ul style="list-style-type: none"> Uddybelse af EPS. Øget koordinering mellem institutionerne. Bredere ramme for FUSP. Accept af flertalsafgørelser under visse betingelser. 	<ul style="list-style-type: none"> Modstander af udvidelse af EPS til en egentlig FUSP. Tilhænger af øget koordinering. Bevarelse af enstemmighed.
	Forsvarspolitik og WEU	<ul style="list-style-type: none"> Tilhænger af dansk WEU-medlemskab. Udvidelse af FUSP med forsvarspolitik. 	<ul style="list-style-type: none"> Modstander af dansk medlemskab af WEU. Modstander af inklusionen af forsvarspolitikken i FUSP.

Kilder: Folketingets Forhandlinger 1988/89, spalte 10126ff; 10757ff; Folketingets Forhandlinger 1989/90, spalte 2567ff; 2568; 8455ff; 8460-62; 8473-81; 10126ff; Venstre (1989); Christoffersen (1992); Haahr (1990; 1992; 1993); Laursen (1992); Petersen (2006).

velegnede til at studere de reelle magtforhold mellem regering og Folketing i den europæiske integrationsproces.

Optakten til Maastricht-forhandlingerne

I løbet af 1989 og i takt med de dramatiske begivenheder i Østeuropa blev det klart, at EF's medlemslande så sig tvunget til at indkalde til en ny regeringskonference. Dagsordenen for konferencen ville være at transformere EF til en politisk og monetær union. Dette ville således medføre radikale ændringer i Danmarks relationer til fællesskabet og afgørende ændre dets samarbejdsområder og funktionsmåder. Regeringens og Socialdemokratiets visioner for den danske tilslutning var, på trods af de på overfladen konsensusprægede signaler, præget af mistillid, da der lurede en række uafklarede konflikter under overfladen om karakteren af den danske europapolitik.

Aktørernes præferencer og idealpunkter

På trods af Socialdemokratiets mere pro-europæiske holdning siden nederlaget i folkeafstemningen i 1986, havde partiet konsolideret sin skepsis imod yderligere integration og dansk deltagelse i den fælles udenrigspolitik samt i forhold til forsvarspolitikken og Vestunionens (WEU) inddragelse i samarbejdet (Petersen 1995). Ligeledes var der udbredt socialdemokratisk modstand imod dansk deltagelse i ØMU'ens tredje fase. De danske reaktioner på udsigten til en ny regeringskonference var tøvende, da man fra politisk side umiddelbart havde svært ved at vurdere ambitionerne for den kommende konference. Der var dog enighed om, at man i modsætning til forhandlingerne om Fællesakten skulle forsøge at fremsætte forslag og deltage aktivt under de kommende forhandlinger for at påvirke forhandlingerne i en for Danmark positiv retning men samtidig også forsøge at markere og forsvare danske positioner (Pedersen 2009). Socialdemokratiet lagde især vægt på at forsvare en række centrale bastioner i partiets europapolitik (Petersen 1995).

Det har været muligt at iagttage delegeringshandlingerne på i alt 10 områder i det danske memorandum og i det efterfølgende forhandlingsudspil (Regeringen 1990; CONF-UP 1777/1/91). Regeringens og Socialdemokratiets præferencer forud for den danske positionsdannelse på de forskellige områder, som indgik i denne delegeringshandling, er vist i tabel 2. Før forhandlingerne var der relativt bred konsensus om indholdet af de danske interesser på spørgsmålet om 'effektivitet i EU's institutioner', subsidiaritet og åbenhed. To forhandlingsområder rummede et lavere niveau af konflikt, nemlig spørgsmålet om en udvidelse af Europaparlamentets kompetencer og spørgsmålet om miljøgarantien samt den sociale dimension. Kulturpolitikken og det vigtige ØMU-spørgsmål faldt under definitionen for præferencekonstellation 3,

hvor der herskede uenighed mellem regeringen og Socialdemokratiet. Der herskede ligeledes uenighed om spørgsmålet om WEU og den fælles udenrigspolitik, hvor Socialdemokratiet havde markeret stærk modstand imod at inkludere områderne i samarbejdet og ytret modstand imod dansk medlemskab. På trods af de officielle beskrivelser af optakten til konferencen herskede der således forud for forhandlingerne uenighed mellem regeringen og Socialdemokratiet på en række af de centrale områder og dagsordenspunkter forud for regeringskonferencen.

Fra præferencer til forhandlingspositioner

Forhandlingerne mellem regeringen og Socialdemokratiet om formuleringen af et dansk memorandum foregik hen over sommeren og frem til starten af oktober 1990, hvor det endelige resultat af delegeringshandlingerne inden for de forskellige områder var blevet forhandlet færdigt mellem parterne.

Forhandlingerne resulterede i en række kompromiser om udformningen af de danske positioner, der i vidt omfang afspejlede socialdemokratiske ønsker og prioriteringer. Dette afspejlede sig i klare socialdemokratiske fingeraftryk på spørgsmålet om den sociale dimension og miljøpolitikken, mens en række af de områder, hvor partiet havde givet udtryk for modstand imod yderligere integration og dansk deltagelse, blev holdt ude af de danske positioner, f.eks. WEU og FUSP (Regeringen 1990). Regeringen accepterede i vidt omfang de socialdemokratiske ønsker og prioriteringer forud for forhandlingerne og gav ligefrem en række indrømmelser, således at partiet faktisk havde større indflydelse på forhandlingspositionerne end forventet. Dette kunne nærmest tale for et 'demokratisk overskud' på dele af de danske forhandlingspositioner.

Fra positioner til resultater

Udfaldet af forhandlingerne på den sociale dimension og det miljøpolitiske område lå fortsat tættere på de socialdemokratiske positioner end forventet, men ellers tegnede resultatet af forhandlingerne et varieret billede af de danske fingeraftryk på traktatteksten. Således måtte Danmark acceptere forhandlingsresultater på ØMU'en, WEU og udenrigspolitikken, som lå et stykke fra de danske positioner og udtrykte alle udfald, som lå tættere på eller var identiske med regeringens positioner forud for forhandlingerne og derved lå et stykke fra de socialdemokratiske præferencer forud for forhandlingerne. Forslaget om 'effektivitet i institutionerne' vandt ikke indpas på regeringskonferencerne, og spørgsmålet om subsidiaritet og åbenhed adskilte sig fra de danske positioner. I forhold til spørgsmålet om åbenhed blev resultatet ikke så ambitiøst, som man gerne havde set fra dansk side, ligesom udfaldet af forhandlingerne om en udvidelse af EP's kompetencer

Tabel 3. Hypoteser, positioner og resultater af Maastricht-traktaten

Forhandlingsområde	Hypoteser		Resultater	
	Fuld information	Asymmetrisk information	Anlagt forhandlingsposition	Accepteret forhandlingsresultat
Effektivitet i institutioner	P	SQ	P	SQ
Subsidiaritet	P	SQ	P	Z (tættere på P end SQ)
Åbenhed	P	SQ	P	Z (tættere på P end SQ)
Europaparlamentet	A	SQ	A	Z (tættere på A end P)
Miljø- og arbejdsmarkedspolitik	A	SQ	P	P
Social dimension	A	SQ	P	X tættere på P end A
Kulturpolitik	ε tættere på P end SQ	A	ε tættere på P end SQ	ε tættere på P end SQ
ØMU	ε tættere på P end SQ	A	ε tættere på P end SQ	A
Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik	SQ	A	SQ	A
Vestunionen	SQ	A	SQ	A

Note: Z udtrykker resultater, som adskiller sig fra modelforventningerne.

blev mindre ambitiøst end det danske udspil (jf. Pedersen 2009).

Samlet må man konkludere, at det endelige resultat lå et godt stykke fra de danske forhandlingspositioner, ligesom de endelige udfald på en række af de 'store' centrale områder som FUSP, WEU og ØMU'en lå tættere på regeringens end på det socialdemokratiske idealpunkt. Omfanget af delegeringstab på regeringskonferencen var således på en lang række områder højere end forventet. Tabel 3 sammenfatter udfaldet af de danske positioner og viser de resultater, som den danske regering og Folketinget endte med at acceptere efter regeringskonferenceforhandlingerne.⁸

Parlamentarisk afkobling under Maastricht-forhandlingerne?

Tabel 4 sammenfatter resultatet af analysen og viser, at delegeringstabene især var højere end forventet på FUSP, WEU og ØMU'en, og at der ligeledes kunne observeres et tab på spørgsmålet om effektivitet. Tabellen viser dog

samtidig, at tabene var mindre end forventet ud fra specifikationerne i den asymmetriske informationsmodel på de resterende områder.

Analysen tegner et varieret billede af argumentet om parlamentarisk afkobling på indflydelsen af regeringernes forhandlinger i den europæiske integrationsproces, når der tages højde for info-asymmetri. Mens pivotalaktørens indflydelse således er mindre end forventet på en række områder, og udfaldet af disse tilsyneladende kan forklares af modellen, der tager højde for asymmetrisk information, kan den dog ikke forklare udfaldet på andre områder, hvor principalens indflydelse er højere end forventet, hvorfor delegeringstab er lavere på disse områder, end vi teoretisk skulle forvente.

Ovennævnte korrelationslignende analyse siger i sig selv ikke noget om, hvorvidt der rent faktisk eksisterede 'moral hazard' problemer på de pågældende områder. Generelt viser analysen, at delegeringsudfaldet lå væsentligt tættere på regeringens end på Socialdemokratiets præferencer på en række af de centrale områder, hvilket

Tabel 4. Ændringer i delegeringstab under fuld og asymmetrisk information

Forhandlingsområde	Ændring i delegeringstab i forhold til forventninger under fuld information	Ændring i delegeringstab i forhold til forventninger under asymmetrisk information
Effektivitet i institutionerne	+	0
Subsidiaritet	+	-
Åbenhed	+	-
Europaparlamentet	-	-
Miljø- og arbejdsmiljøpolitik	-	-
Social dimension	-	-
Kulturpolitik	0	-
ØMU	+	0
FUSP	+	0
Forsvarspolitik og WEU	+	0

Note: + angiver et højere niveau af delegeringstab end forventet, - et lavere niveau, og 0 angiver et forventet niveau.

kunne tyde på, at regeringen gennem manipulering af informationsasymmetrier *kunne* være i stand til at få sine præferencer igennem. Spørgsmålet er imidlertid, om udfaldet på de enkelte områder kan tilskrives eksistensen af asymmetrisk information mellem principal og agent. Mere kvalitative analyser af delegeringshandlingerne på de enkelte områder vidner om, at der igennem forhandlingerne eksisterede et højt informationsniveau mellem principal og agent (Pedersen 2009: 203-208).⁹ Dette indikerer, at det er vanskeligt at henhøre resultaterne til egentlige informationsasymmetrier og regeringsmanipulation af denne. Udviklingen på konferencen pressede i en pro-europæisk retning i form af en relativt ambitiøs traktatudvidelse, som generelt lå uden for de danske positioner, men tættere på regeringens præferencer end de socialdemokratiske grundet de stærke tyske og franske interesser, der var i stand til at rykke dagsordenen for forhandlingerne på konferencen. Dette tvang Socialdemokratiet til at acceptere udfald, som de ellers ikke burde have accepteret forud for forhandlingerne. Der er således ikke noget i den kvalitative analyse, der taler for, at information som kausal mekanisme betinger omfanget af delegeringstab under konferencen. Dette tyder på, at den parlamentariske kontrol med regeringen er velfungerende, hvilket ikke mindst bunder i, at den danske mindretalsregering er afhængig af oppositionen for at sikre sig et flertal bag de internationale aftaler, den søger at indgå.

Konklusion

Analysen af forhandlingerne vidner om, at en række eksterne faktorer har haft afgørende betydning på forløbet af forhandlingerne og på de resultater, de danske partier har måttet acceptere. Information kan derfor måske nok ses som en nødvendig, men ikke tilstrækkelig variabel, når omfanget af de relativt høje deleringsomkostninger skal forklares. Analysen bekræfter, at det danske forhandlingsrum var særdeles begrænset på en række af de helt centrale områder som ØMU'en, FUSP og WEU. Endvidere viser analysen, at de danske muligheder de facto var begrænset til spørgsmålet om, hvorvidt og hvor hurtigt man ville tilpasse sig denne udvikling. Regeringens rolle var generelt at formidle og kommunikere udviklingen til Socialdemokratiet samt finde passende kompensationsområder, der kunne bruges til at sikre socialdemokratiske accept af traktaten. Isoleret set taler dette for, at regeringens autonomi ikke var videre udstrakt, og at den i overvejende grad agerede loyalt over for flertallet i Folketinget. Diskussionen om parlamentarisk afkobling i den danske case vidner om, at det danske folketing – blandt andet pga. traditionen for mindretalsregeringer – generelt havde stor indflydelse på og kontrol med regeringens in-

ternationale forhandlingsadfærd. Som følge af Danmarks status i samarbejdet har landet dog oftest ikke indflydelse på at definere dagsordenen og placeringen af reservationspunktet i forhandlingerne, hvorfor Danmark i perioder har måttet acceptere udfald, som ikke var indeholdt i de formulerede positioner. Dette begrænser regeringens mulighed for autonomi, da den indgår i et vanskeligt 'two-level game', hvor den på den ene side aktivt må søge at tilpasse sig den internationale udvikling og på den anden side videreformidle et troværdigt billede af udviklingen i forhandlingerne for at undgå at få et mindretal imod sig. En øvelse, der til stadighed synes central for de danske regeringer i det europæiske samarbejde.

Referencer

- Anderson, JJ** 2002, 'Europeanization and the Transformation of the Democratic Polity, 1945-2000', *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, no. 5, pp. 793-822.
- Börzel, T & T Risse** 2006, 'Europeanization: The Domestic Impact of EU Politics', pp. 483-504 in Knud Erik Jørgensen, Mark A. Pollack & Ben Rosamond (eds), *Handbook of European Union Politics*, London: Sage.
- Christoffersen, SP** 1992, *Traktaten om Den Europæiske Union baggrund, forhandling og resultat*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- CONF-UP 1777/1/91** Danish Proposal at the IGC, 23 March 1991.
- Dyson, K & K Featherstone** 1999, *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*, London: Longman.
- The Economist** 1991, 'A light is dimmed', 19 January 1991.
- Folketingets forhandlinger**, div. årg.
- Follesdal, A** 1998, 'Democracy, Legitimacy and Majority rule in the EU', in A Weale & M Nentwich (red.), *Political Theory and the European Union: Legitimacy, Constitutional Choice and Citizenship*, Routledge, London.
- Follesdal, A** 2000, 'Subsidiarity and Democratic Deliberation', in EO Eriksen & JE Fossum (red.), *Democracy in the European Union: Integration through Deliberation?* Routledge, London.
- Goetz, K** 2005, 'The new Member States and the EU: Responding to Europe', pp. 254-284 in Simon Bulmer & Christian Lequesne (eds.), *The Member States of the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Haahr, JH** 1990, 'Socialdemokratiets nye EF-politik i integrations-teoretisk belysning', i *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1990*, Dansk Udenrigspolitisk Institut, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Haahr, JH** 1992, 'European Integration and the Left in Britain and Denmark', *Journal of Common Market Studies*, vol. 30, pp. 77-100.
- Haahr, JH** 1993, *Looking to Europe. The EC Politics of the British Labour Party and the Danish SDP*, Aarhus University Press, Aarhus.
- Hug, S** 2002, *Voices of Europe: Citizens, Referendums, and European Integration*, Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Hug, S & T König** 2002, 'In View of Ratification: Governmental Preferences and Domestic Constraints at the Amsterdam Intergovernmental Conference', *International Organization*, Spring, vol. 56, pp. 447-76.

- Kiewiet, DR & MD McCubbins** 1991, *The Logic of Delegation*, University of Chicago Press, Chicago.
- Koenig-Archibugi, M** 2004, 'Explaining Governmental Preferences for Institutional Change in EU Foreign and Security Policy', *International Organization*, 58(1): 137-174.
- Laursen, F** 1992, 'Denmark and the European Political Union', in F Laursen & S Vanhoonacker (red.), *The Intergovernmental Conference on Political Union Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community*, European Institute of Public Administration, Maastricht.
- Laursen, F** (1994a). 'Denmark and the Ratification of the Maastricht Treaty', pp. 61-86 in Finn Laursen & Sophie Vanhoonacker (eds), *The Ratification of the Maastricht Treaty*, Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Laursen, F** (1994b), 'The Not-So-Permissive Consensus: Thoughts on the Maastricht Treaty and the Future of European Integration', pp. 295-318 in F Laursen & S Vanhoonacker (eds), *The Ratification of the Maastricht Treaty*, Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Lupia, A** 1992, 'Busy Voters, Agenda Control, and the Power of Information', *American Political Science Review*, vol. 86, no. 3, pp. 90-404.
- Lupia, A** 2003, 'Delegation and its perils', in K Strøm, WC Müller & T Bergman (red.), *Delegation and accountability in parliamentary democracies*, Oxford University Press, Oxford.
- Maurer, A & W Wessels** 2001, *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Maurer, A, J Mittag, & W Wessels** 2003, 'National Systems' Adaptation to the EU System: Trends, Offers, and Constraints', pp. 53-81 in Beate Kohler-Koch (ed.), *Linking EU and National Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Moravcsik, A** 1993, 'Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach', *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, no. 4, pp. 473-524.
- Moravcsik, A** 1998, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, University College London Press, London.
- Niskanen, WA** 1971, *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine-Atherton, Chicago.
- Pedersen, RB** 2009, *Danmark under traktaterne Et case studium af regerings- og parlamentsrelationerne under forhandlingerne om Fælles Akten og Maastricht-traktaten*, Politica, Århus.
- Petersen, N** 1991, *EF, den politiske union og Danmark analyse og dokumentation*, København: Det sikkerheds- og nedrustningspolitiske udvalg.
- Petersen, N** 1995, 'Denmark and the European Community 1985-1993', pp.189-224 in Nikolaj Petersen & Carsten Due-Nielsen (eds), *Adaption & Activism the Foreign Policy of Denmark 1973-1993*, Copenhagen: Dansk Udenrigspolitisk Institut, DJØF Publishing.
- Petersen, N** 2006, *Europeisk og globalt engagement 1973-2006*, Bind 6, Dansk Udenrigspolitisk historie, Gyldendal, København.
- Poguntke, T & P Webb** (red.) 2005, *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford University Press, Oxford.
- Raunio, T** 1999, 'Always One Step Behind? National Legislatures and the European Union', *Government and Opposition*, vol. 34, no. 2, pp. 180-202.
- Raunio, T** 2005, 'Holding Governments Accountable in European Affairs: Explaining Cross-National Variation', *Journal of Legislative Studies*, vol. 11, no. 3-4, pp. 319-42.
- Raunio, T & S Hix** 2000, 'Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government', *West European Politics*, October, vol. 23, no. 4, pp. 142-68.
- Regeringen** 1990, *Det danske regeringsmemorandum af 4. oktober 1990*.
- Romer, T & H Rosenthal** 1978, 'Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status Quo', *Public Choice*, vol. 33, pp. 27-44.
- Strøm, K** 2000, 'Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies', *European Journal of Political Research*, vol. 37, no. 3, pp. 261-89.
- Thomson, R, FN, Stokman, CH Achen & T König** 2006b, *The European Union Decides*, Cambridge University Press.

Noter

1. Modellen er inspireret af Lupia (1992), Niskanen (1971) samt Romer & Rosenthal (1978).
2. Lignende problemstillinger diskuteres i den rational choice-inspirerede forhandlingslitteratur jf. Koenig-Archibugi (2004); Hug (2002); Hug & König (2002); Thomson et al. (2006).
3. Effekten af adverse selection er ikke berørt i modellen.
4. Modellen inkluderer således ikke antagelser om issue linkages og log rolling mellem de forskellige områder.
5. Andre præferencekonstellationer kunne selvsagt formuleres.
6. Regeringsmemorandummet af 1990 var på trods af sit navn et produkt af en forhandlingsproces mellem regering og Folketing, herunder særligt Socialdemokratiet og det Radikale Venstre. Se Pedersen 2009: 134-138 for en detaljeret beskrivelse. Der indgik flere områder i det danske udspil, men de vil ikke blive analyseret her, da der mangler detaljerede beskrivelser af aktørernes positioner på disse områder.
7. For en udførlig diskussion af data se Pedersen 2009: 47-50.
8. Det skal bemærkes, at analysen ikke inkluderer forhandlingerne efter den fejlslagne danske ratificering, som mundede ud i Edinburgh-aftalen.
9. Der kan observeres et enkelt forsøg på 'moral hazard' fra regeringens side i forhandlingerne om FUSP og spørgsmålet om WEU's inddragelse i samarbejdet. Regeringen forsøgte tilsyneladende at foretage handlinger, som adskilte sig fra de mandater, den medbragte fra det danske memorandum (jf. *Economist* 1991). Regeringens forsøg på at rykke dagsordenen på dette område medførte en stærk socialdemokratisk reaktion, hvor man kraftigt understregede, at regeringen skulle fremføre mere SQ-orienterede standpunkter.

Ingen panik – Iran kan balanceres

Ali Rahigh-Aghsan Adjunkt, PhD, Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet¹

Iran anses af mange som en voksende magtfaktor i Mellemøsten, der i stigende grad truer den regionale og endda globale sikkerhed. Irans hårde magt (konventionelle og ikke-konventionelle kapaciteter) og bløde magt (den politiske shi'a islam) betragtes som fundamentet til udviklingen af Irans stormagtsstatus og dets indflydelse/trussel i regionen. Dette fundament er imidlertid skrøbeligt, og der er ingen grund til panik. Selv et Iran med atomvåben kan inddæmnes og balanceres og Iran's bløde magt er meget begrænset. At bombe Iran vil derfor være en stor fejltagelse.

Introduktion

At Irans magt er voksende er de fleste Mellemøsteksperters enige om. Mens det er de færreste der vil gå så langt som til at beskrive Iran som en trussel mod verdensfreden, som medlemmer af både Bush og Obama administrationerne har gjort (Global Research 2010, Whitehouse 2010 and Lee Myers 2008), så er de fleste enige om at Irans indflydelse i regionen har været stigende det sidste årti, og at det er en udvikling der ikke ser ud til at stoppe foreløbig. Det er efterhånden de færreste, der tror på, at Irans atombombeprogram kan stoppes, og forventningen er at et Iran med atomvåben vil få endnu mere magt og indflydelse end det har i dag. Det er på den baggrund, at debatten om at bombe Iran's atomprogram atter blussede op henover sommeren i USA (Etzioni 2010).

Denne artikel vil argumentere for at Irans magt er stærkt overvurderet, og at regimet sagtens kan balanceres og inddæmnes – også selvom det skulle få atomvåben. Argumentet har tre trin. Første del præsenterer den konventionelle visdom som siger at Iran er på vej til at blive

en regional stormagt. Anden del piller dette argument fra hinanden ved at vise at Irans hårde og bløde magt er stærkt overvurderet. Tredje del argumenterer for at Iran kan inddæmnes og at et atomkapløb i Mellemøsten kan undgås. Artiklen afrundes med en kort konklusion til slut.

Iran som den nye magtfaktor i Mellemøsten

Argumentationen for, at Irans magt stiger hviler groft sagt på en 'hård magt' og en 'blød magt' komponent (Nye 1990). Hård magtskomponenten fokuserer på Iran's voksende evne til at påtvinge andre sin vilje gennem brug af alliancer og militære kapaciteter (Inbar 2006, Eisenstadt 2001, McInnis 2005, Rubin 2006 og Posen 2006). Blød magts perspektivet har fokus på Iran's evne til at inspirere og agere religiøs og ideologisk rollemodel i sin forklaring på Irans opstigen (Nasr 2004, 2007, Takeyh 2008, Salem 2007 og Lowe and Spencer 2006), og tilsammen tegner de to perspektiver et billede af et Iran i fremmarch, der er meget svært at stoppe.²

Hård magt-perspektivet peger på at Iran har øget sin relative magt i regionen ved at øge sin kapacitet til asymmetrisk krigsførsel og ved at intensivere sit samarbejde med Syrien og militante islamistiske grupper, især Hamas og Hizbollah. Hertil kommer at Iran har nydt godt af at USA har fjernet Taleban regimet i Afghanistan og Saddam Hussein regimet i Irak som begge var fjendtligt indstillet overfor Iran. USA's problemer med at stabilisere disse lande har også givet Teheran vigtige kort på hånden i forhold til USA, da Irans evne til at destabilisere begge lande gør det svært for USA at lægge effektivt pres på Iran for at opgive dets atomvåbenprogram.

I hård magt-perspektivet udgør Irans voksende militære kapacitet en voksende trussel. En stat der øger

sin magt forventes at ville øge sin sikkerhed og magt og Teheran opfattes derfor enten som status-quo orienteret magt det ønsker at øge sin sikkerhed og overlevelsesevne (afskrækkelse af USA) (Chubin 2008), eller som en revisionistisk stat, der stræber efter regionalt hegemoni og søger at eksportere sin islamiske revolution.

Ifølge Michael Eisenstadt har revolutionære Iran lagt stor vægt på sine militære kapabiliteter, specielt de konventionelle (nukleare, kemiske og biologiske). Dette skyldes at Irans gejstlige ledere er af den opfattelse at „the fate of the worldwide Islamic community depends on Iran’s ability to transform itself into a military power that can defend and advance the interests of that community“ (Eisenstadt 2001, 18). Inbar går et skridt videre og argumenterer at „Iran’s nuclear program was initiated with the ability to play the role of a great power in World affairs“ (Inbar 2006, 3). Ifølge realister, skal det iranske atomprogram betragtes som en alvorlig trussel, da et atombevæbnet Iran vil resultere i en nuklear dominoeffekt i form af et nyt våbenkapløb i regionen (McInnis 2005). Desuden frygter nogle analytikere, at Iran vil donere atomvåben til terrorgrupper, der vil bruge disse mod Israel, eller at Iran vil bruge atomvåben imod sine egne borgere i tilfælde af, at et internt oprør truer med at omstyrte regimet (McInnis 2005). I hård magt-perspektivet er der ikke tiltro til, at hverken den amerikanske eller europæiske indsats vil begrænse og balancere den voksende iranske indflydelse. Begrundelsen er, at man anser den anvendte diplomatiske strategi for at have slået fejl ved udelukkende at have resulteret i, at Iran har fået mere tid til at udvide deres magtposition (Rahigh-Aghsan og Jakobsen 2010). Økonomiske og politiske sanktioner anses som lige så ineffektive på grund af russisk og kinesisk modstand, og da et eventuelt militært luftangreb betragtes som en højrisiko strategi, der næppe er i stand til at forhindre Iran i at udvikle deres atomvåben, anskues det ifølge hård magt-perspektivet som værende nærmest umuligt at forhindre Irans voksende magtposition (Posen 2006). Derudover forventes Iran at fortsætte styrkelsen af sin militær kapabilitet og udfordre USA’s indflydelse i Mellemøsten, og det er blevet populært at hævde at USA har mistet evnen til at sætte dagsordenen og bestemme udviklingen i regionen (Malmvig 2010).

Blød magts-perspektivet forklarer Irans voksende magtposition med henvisning til religiøse og ideologiske faktorer. Ray Takeyh og Vali Nasr er de ledende eksponenter for denne tankegang, og deres artikler i henholdsvis Middle East Journal, Iran’s New Iraq, og Washington Quarterly, Regional Implications of Shi’a Revival in Iraq er førende litteratur inden for denne tankegang. Ifølge denne synsvinkel er den væsentligste årsag til Irans voksende regionale magt oprettelsen af en shiitisk-domineret

regering i Bagdad samt Hizbollah’s stigende indflydelse i Libanon (Nasr 2007, 13). Blød magtskomponenten ser med andre ord etableringen af den såkaldte ‘arch of Shi’ism’ eller den ‘Shi’ite crescent’ som værende nøglen til Irans voksende magt. Som Nasr udtrykker det:

„The Iranian revolution of 1979 initially mobilized the Shi’a identity and emboldened the Shi’a masses to follow the Iranian lead, flexing their muscles and asserting their rights elsewhere in the region. The Iranian revolution not only showed the Shi’a a path to power but also provided powerful financial, moral, and organizational support in the Shi’a struggles for rights and representation. ...Shi’a had championed secular nationalist causes and looked to Pan-Arabism or leftist ideologies to bridge the sectarian divide and include them in the political mainstream, in the 1980s many joined the ranks of distinctly Shi’a political Movements“ (Nasr 2004, 9).

Sammenbruddet af den pan-arabiske nationalisme ses som en anden central faktor bag Irans voksende regional-dominans. I følge Barry Rubin, er den arabiske nationalisme, hvis man ser bort fra den propagandistiske retorik, brudt sammen især i internationale sammenhæng. Der er ingen arabisk verden længere. Der er ikke en eneste arabisk stat, der har nogen reel indflydelse på de andre i dag. Egypten er optaget af interne problemer, Syrien er isoleret, og Irak har svært ved at definere sig selv som arabisk. Kun Iran har noget at tilbyde ideologisk, og samtidig de eneste, der er i stand til at fremme deres indflydelse på tværs af grænser (Rubin 2006, 145).

Den iranske evne og vilje til at udfylde dette tomrum med sin egen ideologiske model, er blevet gjort til en rollemode for muslimer over hele verden. Dette kan ses hos den Islamiske Salvation Front (FIS) i Algeriet, Den Nationale Islamiske Bevægelse i Sudan, Hizbollah, Hamas og Islamisk Jihad i Palæstina og Libanon, Det Muslimske Broderskab i Jordan, al-Nahda partiet i Tunesien, og Jihad-gruppen i Egypten. I blød-magt perspektivet hænger den største trussel fra Iran samme med det hurtige skift til fordel for Iran i den ideologiske magtbalance mellem shi’aer og sunnier i Mellemøsten. Dette vil kunne øge risikoen for yderligere ustabilitet og i ekstreme tilfælde borgerkrig (Salem 2007). Udbruddet af vold mellem sunnier og shi’aer i både Irak og Libanon ses som en direkte følge af denne magtforskydning. Ligeledes er de sunnimuslimske regimer i Saudi-Arabien, Bahrain, Oman, Kuwait, Qatar og Forenede Arabiske Emirater (UAE) meget bekymrede over dannelsen af en shi’a domineret regering

i Irak, hvilket vil styrke den shiitiske bevægelse i deres egne samfund (Takey 2008, 25).

I blød magt-perspektivet, er Irans status som stormagt i Mellemøsten udelukkende relateret til politisk islam a lá Iran (Shi'ism). Set i denne sammenhæng formodes Iran at være den mest magtfulde aktør i regionen; selv uden atomvåben.

Hvorfor Irans magt og indflydelse er overdrevet

I det følgende vil jeg argumentere for at disse fremherskende opfattelser lider under en række mangler, der tilsammen resulterer i en overdrivelse af stigningen i Irans magt og dermed af omfanget af landets trussel for regional og international sikkerhed.

Irans militærmagt er blæst ud af proportioner

De, som argumenterer for Irans voksende militære magt, undlader generelt at placere Iran i en regional sammenhæng. Ligeledes overdriver de landets offensive potentiale og ignorerer de konventionelle styrkers ringe kvalitet. Hvis man alene ser på kvantitet, synes det iranske militær at nyde fordele i både mandskab og materiel. Billedet ændrer sig imidlertid, når forsvarsudgifterne og kvaliteten af de væbnede styrker tages i betragtning. Hvad angår forsvarsudgifter, er Iran klart udkonkurreret af de seks medlemmer af Den Persiske Golfs Samarbejdsråd (GCC): Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar, Saudi-Arabien og Forenede Arabiske Emirater (UAE). Tilsammen brugte disse lande 7,5 gange mere på deres forsvar end Iran i perioden 1997-2007. Forskellen er endnu mere dramatisk, når sammenligningen angår anskaffelser af våben. GCC-landene brugte 15,6 gange mere på våben end Iran i løbet af 1988-2007 (Rahigh-Aghsan og Jakobsen 2010). Således har de væbnede styrker i GCC-landene langt bedre udrustning end Iran. GCC-landene har henholdsvis 495 højteknologiske kampfly og 1816 kampvogne sammenlignet med Irans 55 kampfly og 730 kampvogne. Saudi-Arabien alene har flere højteknologiske kampfly og kampvogne end Iran. GCC-landene har i alle kategorier også flere større flådefartøjer end Iran bortset fra ubåde, hvor Iran har 3 og GCC-landene ingen (Cordesman 2008, 4-5). Ligeledes blegner indtrykket af Irans stående hær noget, når man kigger på kvaliteten. Irans militære styrker består af 545.000 aktive personer hvoraf 220.000 er 18-måneders værnepligtige, som kun modtager 3 måneders militær uddannelse. Til sammenligning samarbejder GCC-landene med førende militære magter som Frankrig, England og USA på træningsområdet, hvilket styrker militæret i forhold til Iran, der ikke er omfattet af et sådan samarbejde.

Iran har med andre ord en konventionel kapacitet til at afskrække andre stater i regionen fra at angribe landet, men landet har samtidigt begrænsede offensive evner

grundet dårlig kvalitet af de militære styrker og udstyr samt logistiske problemer. De bedste offensive kort er den iranske flådes evne til, på trods af USA's modstand, at afspærre Hormuz-strædet i op til flere uger ad gangen samt den iranske 125.000 mand store revolutionsgarde (IRGC), der udgør en potent kapacitet til asymmetrisk krigsførelse og terroraktiviteter. Således kan man betragte Irans bestræbelser på at udvikle ballistiske missiler og ikke-konventionelle våben som en mulig kompensation for den konventionelle militære svaghed. Det skal her fremhæves, at et af de største missil-programmer i Mellemøsten er i hænderne på Iran. Iran har desuden købt nordkoreanske Scud-Bs, Scud-Cs og No-dong ballistiske missiler, som er blevet anvendt til at udvikle de iranske Shahab-1, -2, og -3 missiler. Shahab-3 missilet, der blev taget i brug i 2003, har en rækkevidde på 1.300 km og er i stand til at nå Israel. Men Iran er fortsat engageret i et aggressivt missil-udviklingsprogram, der omfatter udvikling af ballistiske missiler med større rækkevidde, krydsermissiler, og en bedre rumopsendelses-kapacitet. Den første satellit, som Iran satte i kredsløb i februar 2009, skønnes at være i stand til at bære et ton nytte-last og samtidig have en rækkevidde på 1.500- 1.800 km (IISS 2009).

Alt i alt, kan det ud fra et bredt militært perspektiv dermed hævdes, at den iranske konventionelle kapacitet samt dens militære offensive kapacitet, er præget af en lang række begrænsninger. Disse begrænsninger hænger nøje sammen med en række faktorer; landets alvorlige økonomiske problemer, den vestlige våbenembargo, mangel på en veluddannet militærstyrke, et effektivt logistik og kommando-system, samt vanskeligheder i forbindelse med landets militære struktur (professionel hær vs. revolutionsgarden og Basij). Her kan der, på baggrund af gennemgangen, hævdes, at hård magtskomponentens antagelse om at Iran udgør en voksende militære magt er stærkt overdrevet. Man kan tage skridtet videre ved at argumentere at hård magtskomponentens vurdering/analyse af Irans konventionelle kapacitet fører til forkerte policy implikationer, og dermed til argumentet om at Irans militære kapaciteter udgør en alvorlig trussel 'ikke blot til Mellemøsten, men til hele verden' (Inbar 2006, McInnis 2005 og Rubin 2006).

Iran er som sagt mistænkt for at forsøge at anskaffe atomvåben, og det anslås, at de vil nå status som atommagt engang i perioden mellem 2011 og 2015. Iran selv benægter at have et militært atomvåbenprogram, men det Internationale Atomenergiagentur (IAEA) er ikke overbevist om, at det iranske atomprogram udelukkende tjener fredelige formål. Det er en kendsgerning, at Irans nukleare kapacitet højner Irans regionale stormagtsstatus, og herigennem øger landets prestige i den muslimske

verden. Det er også givet, at hvis Iran opnår høj nuklear teknologiske faciliteter ('technological threshold'), ville det gøre dem i stand til at producere beriget uran på højt niveau, hvilket er anvendeligt til atomsprængenhoveder ('point of no return'). Derved kan Irans a-våben i modsætning til konventionelle kapaciteter muligvis være med til at holde USA fra døren. Men selvom Iran fortsat vil afskrække angreb udefra, vil landets offensive potentiale være begrænset, idet brugen af atomvåben, i andre situationer end selvforsvar eller støtte til terrororganisationer, vil medføre en stor risiko for repressalier. Som Waltz har udtrykt det:

'[Iran] certainly does not gain much ability to act in a conventional way because it has nuclear weapons. Again nuclear weapons have one purpose and only one purpose, and that's deterrence' (Waltz 2007, 145).

Desuden vil den politiske værdi ved at anskaffe atomvåben også være begrænset, da det sandsynligvis vil udløse en aktiv balancering fra stormagter (så kaldt permanent P5+1 (Tyskland, Frankrig, England, Kina, Rusland og USA)) samt andre regionale stormagter i Mellemøsten.

Irans bløde magt er stærkt overdrevet

Irans stigende bløde magt sammen med det ideologiske shi'a-sunni magtbalanceskift samt Irans evne, som følger af sammenbruddet i den arabiske nationalisme, til at præsentere sig selv som leder af alle muslimer i det bredere Mellemøsten. Et centralt problem ved denne fortolkning er den enorme overdrivelse af shi'a-islam som magtresource. Som udgangspunkt er der kun 10-15 procent af alle verdens muslimer, som er shi'a muslimer, og samtidig er Iran ikke anerkendt som en leder eller rollemodel inden for det shiitiske samfund i Mellemøsten. Der er faktisk kun et par procent af shi'a muslimerne, som følger det iranske lederskab. Eksempelvis fulgte shi'a muslimerne i Den Persiske Golf-region, Centralasien og Kaukasus, herunder Bahrain, Aserbajdsjan, Tadsjikistan, Turkmenistan og endda i Pakistan og Afghanistan aldrig den iranske model, der er baseret på Velayat-e Faqih doktrinen, hvor den politiske magt er i hænderne på de gejstlige. Irans ubetydelige indflydelse indenfor shi'a samfundet er formentlig bedst illustreret ved, at ingen andre muslimske lande siden den iranske revolution i 1979 har fulgt den iranske model. Siden Khomeini døde i 1988 har de iranske bestræbelser på at eksportere sin model til andre shi'a muslimske lande i Mellemøsten, Centralasien og Kaukasus været en alvorlig fiasko, bortset fra Hizbollah i Libanon (Nasr 2004, 10-15).

I modsætning til blød magts-perspektivets opfattelse, har genkomsten af et shi'a-domineret Irak ikke i betydelig grad ændret den ideologiske magtbalance til Irans fordel. For eksempel har den mest magtfulde shiitiske præst i Irak, Storayatollah Ali al-Sistani, aldrig troet på Velayat-e Faqih doktrinen, og han anser det som en ren iransk variant af den islamiske jurisprudens, der ikke gør sig gældende i Irak. Endvidere har Irans indflydelse i Irak været på tilbagegang siden partiet ISCI (Islamic Supreme Council of Iraq), under ledelse af Ayatollah Abdul Aziz al-Hakim samt Dawa Partiet under ledelse af premierminister Nouri al-Maliki, brød med Iran og besluttede, at det var i deres bedste interesse at give USA mulighed for at lægge militært pres på Muqtada al-Sadr og hans Mahdi-hær. Den politiske og militære marginalisering af al-Sadr medførte yderligere begrænsninger for Irans indflydelse i Iraks udvikling. Denne kendsgerning blev mere synlig, da det irakiske parlament med Dawa og ISCI i spidsen i november 2008 stemte for den strategiske rammeaftale og tilbagetrækningsplanen med USA på trods af hårdt lobbyarbejde og pres fra Iran. I stedet for et skift i den sunni- og shiamuslimske ideologiske magtbalance, kan en shi'a oprejsning i Irak forstærke de interne religiøse stridigheder blandt shi'a-muslimer, hvor det irakiske Najaf begynder at udfordre det iranske Qom som centrum for den shiitiske teologi.

Endelig er det også forkert at betragte Iran som den eneste islamiske model efter sammenbruddet af den pan-arabiske nationalisme. Iran er godt nok populær hos mange arabere på grund af sin radikale modstand mod USA og støtte til grupper, der bekæmper Israel. Man må dog ikke glemme, at Irans kulturelle, sproglige, etniske og religiøse sammensætning står i modsætning til de fleste sunni-muslimer i Mellemøsten. Opdelingen i persisk vs. arabisk og sunni/wahhabisme vs. shi'a-islam sætter alvorlige begrænsninger for den iranske indflydelse. Irans intensive indsats for at fremstå som en pan-islamisk leder kan ikke ændre det faktum, at Iran fortsat er „the odd man out“ i den arabiske verden (Rahigh-Aghsan og Jakobsen 2010). Iransk popularitet har, i forbindelse med landets rolle under Hizbollahs krig mod Israel i 2006, vist sig at være kortvarig. Siden 2007 har der også været klare tegn på, at den arabiske støtte til Iran er faldet mærkbart, idet Iran blev betragtet som medansvarlig for den eskalerende sekteriske vold i Irak. Den omstændighed, at Irans største transnationale arabiske medie, Al Alam, har meget lavere seertal end sine pan-arabiske konkurrenter, Al Arabiya og Al Jazeera, er endnu et tegn på, at Irans indflydelse i den arabiske verden er blevet overdrevet (Green, Wehrey og Wolf 2009, 34-36).

Det forekommer usandsynligt, at Ahmadinejads energiske forsøg på at placere Iran som leder af den ara-

biske og muslimske verden vil kunne ændre ved situationen. Det ser tværtimod ud til at have den stik modsatte effekt, da Ahmadinejads aggressive Mellemøstpolitik har fået Bahrain, Egypten, Jordan, og Saudi-Arabien til at slå hårdere ned på de shiamuslimske grupper i deres samfund (Abu-Nasr 2009). Desuden har den saudiske regering i tæt samarbejde med Wahhabister fået opbygget et gejstligt netværk af seminarier, moskeer, uddannelsesinstitutioner, prædikanter, aktivister, forfattere, journalister og akademikere, der søger at understøtte sunni-identiteten og eliminere Irans ideologiske indflydelse.

I betragtning af at Saudi Arabiens BNP er mere end 60 % større end Irans, er det ikke overraskende, at saudiske analytikere vurderer, at Teheran ikke er i stand til at realisere sine regionale ambitioner eller opretholde sin støtte til andre lande med et shiitisk flertal (Nawaf 2006, 9). Endelig kan vi nævne, at Tyrkiets sekulære model siden 1900'erne, i kølvandet på de intense magtkampe mellem iranske Shi'aer og saudiarabiske sunnier/Wahhabister, har fremstået som den dominerede drivkraft bag udbredelsen af politisk islam som styremodel i den islamiske verden (Yavuz 2009).

Balancering og inddæmning er en reel mulighed

Hvorvidt Iran vil anskaffe sig atomvåben eller ej er uvist. Det er også uvist, hvorvidt Iran kan overtales til at opgive at anskaffe den teknologi, der bruges til at bygge atombomber. Men den hidtidige mangel på fremskridt i atomforhandlingerne med Iran er ikke ensbetydende med, at Irans voksende magt ikke kan balanceres, og at et atomvåbenkapløb ikke kan afværges. Uanset om Iran får atomvåben eller ej, vil en effektiv balancering og inddæmning som udgangspunkt, kræve en fælles militær, økonomisk og politisk indsats fra de vestlige lande og GCC-landene. Balancering og inddæmning forstås her i den gængse betydning som strategier, der tager sigte på at forhindre en fjendtlig stat i at true sine omgivelser (hård magt) eller udbrede en uønsket ideologi eller politik (blød magt). Balancering betjener sig af militære midler og kan tage form af militær oprustning (intern balancering) og indgåelse af forsvarsalliancer for at imødegå aggression (extern balancering) (Waltz 1979). Inddæmning defineres bredere som indgåelse af alliancer og andre former for samarbejde med det formål at isolere en fjende økonomisk, politisk og kulturelt.

Derigennem kan man forsøge at overbevise Iran om, at det er uhensigtsmæssigt at anvende konventionel og asymmetrisk militærmagt til at skræmme eller undergrave andre landes stabilitet. Uanset om Iran får atomvåben eller ej, vil Irans evne til at støtte ikke-statslige aktører som Hamas, Hizbollah, Palæstinensisk Islamisk Jihad

og Taliban, samt at udføre asymmetriske krige, fortsat være Irans vigtigste instrument til at påvirke den politiske udvikling i regionen. Besiddelse af atomvåben giver Teheran mulighed for at optrappe sin støtte til militante grupper samt at brug asymmetriske strategier uden frygt for militær gengældelse. Dog vil besiddelse af atomvåben ikke automatisk resultere i øget politisk indflydelse, idet trusler om brugen af atomvåben er vanskelig at bruge i andre situationer end selvforsvar (Rahigh-Aghsan og Jakobsen 2010). Hertil kommer, at en officielt erklæret iransk atombombe også vil give Irans regionale rivaler et større incitament til balancere (både intern og extern) og inddæmme regimet.

Langt de fleste analytikere mener ikke, at balancering og inddæmning er en reel mulighed set i lyset af GCC-landenes manglende vilje til at konfrontere Iran, samt deres modstand mod enhver form for magtanvendelse over for Iran. Imidlertid er der fire forhold, som taler for, at balancering og inddæmning kan lade sig gøre.

For det første har GCC-landenes forsigtige retorik og udtalte modstand mod forebyggende angreb på Iran fået mange til at overse, hvor aktivt landene allerede balancerer Iran. Den mangeårige saudiarabiske indsats for at minimere den iranske bløde magt er allerede blevet nævnt ovenfor. Den er blevet forstærket i takt med Irans voksende magt, og Saudi Arabien og Bahrain har strammet kursen overfor deres shiamuslimske mindretal for at forhindre iransk infiltration. GCC's beslutning i 2006 om at indlede en fælles undersøgelse af den 'fredelige nukleare teknologi' var ligeledes et udtryk for blød diplomatisk balancering med det klare formål at fortælle Iran, at GCC ville svare igen med samme mønt, hvis Iran udviklede atomvåben (Katzman 2008). GCC har også iværksat hård militær balancering (intern balancering) ved at overhale Iran på det konventionelle område. GCCs forsvarsudgifter er fortsat med at stige kraftigt i de seneste år, og prioriteringen af anti-ballistiske missilkapaciteter viser en voksende bekymring over truslen fra Iran (Jentleson 2007). Alle GCC-lande er i færd med at erhverve eller opgradere avancerede patriotmissilsystemer (PAC-3), og den amerikanske kongres godkendte ligeledes salget af de meget avancerede luftforsvars-anti-missilsystem (THAAD) til Forenede Arabiske Emirater (UAE) i begyndelsen af 2009 (Fitzpatrick 2008). Denne oprustning er ledsaget af et tættere militært samarbejde med USA, Storbritannien, Frankrig og NATO, og GCC-Amerika samarbejdet er blevet intensiveret som følge af 'Gulf Security Dialogue', der blev iværksat i 2006. Selvom dette initiativ har gjort små fremskridt med hensyn til at etablere et tættere samarbejde mellem GCC-landene selv, har det hovedsageligt ført til et tættere forsvarssamarbejde

mellem USA og GCC (Pollack 2009). Frankrig etablerede desuden sin første militære base i den Persiske Golf i Abu Dhabi i UAE i 2008, og senere samme år holdt NATO for første gang fælles sømilitære øvelser med fire GCC medlemmer (Bahrain, Kuwait, Qatar og UAE) (Bennhold 2008).

For det andet har valget af USA's nye præsident, Barack H. Obama, forbedret mulighederne for at inddæmme og balancere Iran på tre måder. Det har gjort det lettere for både arabiske og europæiske lande at samarbejde med USA uden, at det udløser utilfredshed på hjemmefronten. Det skyldes både at Obama var en klar modstander af Irak-krigen, og at han er i gang med at trække de amerikanske soldater ud af Irak, samt at han har forsøgt at gå i dialog med Syrien og Iran. Det hjælper desuden, at den nye præsident opfattes som mindre tilbøjelig til at godkende et forebyggende angreb mod Iran end den tidligere Bush administration. For det andet har Obama administrationens forsøg på at engagere Iran og Syrien gjort det lettere for Irans arabiske rivaler at intensivere deres diplomatiske balancering af Iran (extern balancering). Det er ikke tilfældigt, at den nye amerikanske kurs er blevet ledsaget af saudiarabiske og egyptiske kampagner for at underminere Irans indflydelse i Syrien, Libanon og Palæstina, og af Marokkos beslutning om at afbryde de diplomatiske forbindelser med Teheran (Chubin 2009). Endelig vil Obama administrationens udstrakte hånd til Teheran også gøde jorden for øget diplomatisk pres og sanktioner, hvis Iran ikke viser vilje til at indgå i seriøse forhandlinger, men fortsætter med at trække tiden ud.

For det tredje har både Europa og de arabiske lande hidtil handlet i overensstemmelse med en afskrækkelses- og inddæmningslogik. Deres vilje til at træffe effektive foranstaltninger for at balancere iransk indflydelse er steget i takt med, at truslen er blevet klarere. Heraf følger, at EU og mange arabiske lande kan forventes, at ville støtte hårdere økonomiske sanktioner og øget diplomatisk isolation, hvis Iran fastholder sin kurs mod erhvervelse af atomvåben. GCC-landene og de amerikanske allierede i regionen må også forventes (under pres fra USA) at tilslutte sig tættere samarbejde med USA og de vestlige lande, ligesom de gjorde i 1990 som reaktion på Iraks angreb på Kuwait.

Endelig har de foregående års interne uroligheder i Iran ligeledes forbedret udsigterne til effektiv inddæmning og balancering af Iran. Det er gennem de seneste måneder blevet mere tydeligt, at præsident Ahmedinejad ikke er i stand til at reducere den igangværende magtkamp i Iran. Dette skyldes, at der er mange latente spændinger, der bliver mere og mere tydelige hos de nykonservative. Desuden har den voksende offentlige modstand

imod regimet øget splittelsen i den nykonservative fløj, selv blandt de mest anerkendte figurer og præster. Flere og flere af de tidligere nykonservative allierede har vendt den åndelige leder Ayatolla Khamanei ryggen i kølvandet på det omstridte præsidentvalg i maj 2009. Her kan man nævne nogle af de fremtrædende Ayatollaher, der har taget vigtige skridt væk fra den nykonservative fløj (fx Saanei, Bayat Zanjani og Javadi Amoli). Sidstnævnte er en af Irans mest fremtrædende konservative præster. Han er for nyligt trådt tilbage som leder af fredagsbønnen i Qom efter at have kritiseret den voksende uro i landet. Udviklingen i Irans magtstruktur med en gradvis underminering af Irans fragmenterede og samtidig unikke teokratiske styreform, og den manglende evne til at etablere nye konventionelle autoritære styreform, har ført til en øget intern elite-rivalisering i det iranske politiske system (Rahigh-Aghsan 2010). Den seneste års interne ustabilitet har ført til en øget opfattelse i USA's administration, af at en politik der fokuserer på at opnå et regimeskifte er realistisk mulighed, og kan fungere som en slags supplement for inddæmning og balancering af Iran. Som den iranske vinder af Nobelsfredsprisen og menneskerettighedsaktivist Shirin Ebadi udtrykker det;

„While economic sanctions and military interventions both are introduced at the cost of the Iranian people, but, in turn, imposing political sanctions on Tehran would put more pressure on governments and result in its isolation. ... International political pressure could be intended to isolate, downgrade, and expel Islamic regime from international fora, while simultaneously extending an open hand to the Iranian people“.³

Internationalt politisk pres vil næppe medføre signifikant ændring i præstestyrets atomprogram på kort sigt. Til gengæld vil det moderere Teherans adfærd og forhindre Iran i at forfølge proaktiv sikkerhedspolitik i Mellemøsten med hensyn til at støtte terrorisme. Hertil kommer, at regimemodstanderne i stigende grad bakker op om sanktioner og isolation, og der er en voksende intern efterspørgsel på internationalt pres – præcis som det var tilfældet i Sydafrika i 1980'erne. At der er opbakning internt i et land for internationalt pres på et siddende regime for en ændring af deres politik, anses generelt for at være en betingelse for succes.

En nuklear dominoeffekt i Mellemøsten er ikke uundgåelig

Mange frygter, at et atombevæbnet Iran vil udløse et atomvåbenkapløb i Mellemøsten. Nogle hævder, det allerede er begyndt. Ifølge denne tese vil Saudi-Arabien føle sig tvunget til at følge trop, hvis Iran bliver atombevæbnet. Dette vil yderligere lægge pres på Egypten, der ønsker at bevare sin (selvpfattede) status som leder af den arabiske verden, hvilket så vil presse Tyrkiet, som også stræber efter regional stormagtsstatus, og så fremdeles. Risikoen for et våbenkapløb er reel. Det understreges af, at 13 lande i Mellemøsten siden 2006 har bebudet nye eller genoplivet gamle planer for atomprogrammer (Taheri 2009). Men faren for et våbenkapløb er ikke umiddelbar. Tidshorizonten for disse planer ligger i størrelsesordenen 10-15 år. Dette giver USA tid til at tale Saudi Arabien, Egypten og Tyrkiet fra at blive atombevæbnede lande – og USA har gode kort på hånden: USA kan folde sin atomparaply ud over disse lande og afkræve at de ikke selv udvikler atomvåben, hvis de fortsat vil have USA's militære, økonomiske og politiske støtte. Denne taktik fungerede i en tilsvarende situation med Taiwan og Sydkorea under den kolde krig, og der er ingen grund til, at dette ikke skulle kunne gentages i Mellemøsten (Foran og Spector 1997). Det forhold at Iran, med sine ballistiske missiler, ikke er i stand til at nå mål i USA, resulterer i at den nukleare trussel fra USA, er mere troværdig i den Persiske Golf, end den var i Vesteuropa under den Kolde Krig.

Konklusion

Antagelsen om Irans voksende magt er uholdbar og mindre truende end de fleste eksperter antager. Irans styrkede magtposition har i vid udstrækning været forårsaget af faktorer, som Iran ikke selv kontrollerer, nemlig: det amerikanske regimes politiske skift i Mellemøsten, høje oliepriser og den israelsk-palæstinensiske konflikt. Teheran har nydt godt af andre lande, og udnytter de meget gunstige ydre omstændigheder til at placere sig som en 'spoiler' i alle regionale konflikter i Mellemøsten (Rahigh-Aghsan og Viggo Jakobsen 2010). Hård magt og blød magt tilgange har ret i, at Iran kan stikke en kæp i hjulet i stabiliseringsbestræbelserne i Afghanistan, Libanon, Irak, og Palæstina, og at Iran skal have en plads ved bordet, når disse spørgsmål bliver diskuteret. De tager fejl, når de argumenterer for, at Iran er i stand at gennemtrumfe sin vilje i alle sikkerhedspolitiske spørgsmål i regionen. Irans faldende indflydelse i Irak er en klar indikation heraf (Bramming 2010, 6).

Samtidig vil Irans evne til at forme og bestemme resultater i Den Persiske Golf og Mellemøsten, yderligere/

tilsvarende blive reduceret i takt med interne politiske oprør og den splittelse, der har gjort sig gældende siden præsidentvalget i sommeren 2009. Dette vil gøre det sværere for Teheran at føre en sammenhængende og proaktiv udenrigs- og sikkerhedspolitik, der yderligere vil blive reduceret ved en vedvarende og sammenhængende indsats under ledelse af USA. Men selvom Iran er mindre magtfuld og mindre truende end man antager, bør regimet i Teheran stadig tages alvorligt. Iran har øget sin relative magt, samt spillet en destabiliserende rolle i Irak, Libanon, og Palæstina, og det har helt sikkert kapacitet til at forsætte med at gøre det fremover.

Referencer

- Abu-Nasr, Donna** 2009, 'Saudi government cracks down on Shiite dissidents', The Associated Press, March 29, 2009.
- Bennhold, Katrin** 2008, 'France gains military presence in Persian Gulf', International Herald Tribune, January 16.
- Bramming, Pernille** 2010, 'Ny alliance', Weekendavisen årgang 262 nr. 21, 28. maj- 3. juni 2010, p. 6.
- Carter, Ashton B. and Perry, William J.** 2006, 'Plan B for Iran: What If Nuclear Diplomacy Fails?', The Preventive Defense Project, Harvard and Stanford Universities.
- Chubin, Shahram** 2008, 'Iran's 'Risk-Taking' in Perspective', Proliferation papers, 21 Winter 2008.
- Chubin, Shahram** 2009, 'Iran's Power in Context', Survival, vol. 51, no. 1, February/March, pp. 172-174.
- Jentleson, Bruce W.** 2007, 'Sanctions Against Iran: Key Issues', The Century Foundation Report, pp. 1-41.
- Cordesman, Anthony H.** 2008, 'Security Cooperation in the Gulf: Actions Rather than Words and Good Intentions', Washington DC: CISI.
- Eisenstadt, Michael** 2001, 'The Armed Forces of the Islamic Republic of Iran: An Assessment', Middle East Review of International Affairs, 5:1, Article 2.
- Etzioni, Amitai** 2010, 'Can a Nuclear-Armed Iran Be Deterred?', Military Review 90:3 (May-June 2010), pp. 117-125.
- Fitzpatrick, Mark** 2008, 'Framing the Problem: Iran's Pursuit of Fissile Material', International Institute for Strategic Studies (ISS), Adelphi Papers 12 December 2008.
- Foran, Virginia I., and Spector Leonard S.** 1997, 'The application of Incentives to Nuclear Proliferation' in David Cortright (ed.) The prize of Peace: Inducement Strategies for International Conflict prevention, Lanham, Md.: Rowman and Littlefield.
- Global Research**, 2010, <http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=19049>
- Gosselin, Trevor P.** 2009, 'Iran in Perspective: Menacing or Misunderstood?', Canadian Forces College, Masters in Defence Studies Research Paper 35.
- IAEA** 2008, Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of Security Council resolutions 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) and 1835 (2008) in the Islamic Republic of Iran, GOV/2008/59, November 19, 2008, para. 15-16.
- IISS** 2009, 'Iran's missile development', Strategic Comments, vol. 15, no.1, February 2009
- Inbar, Efraim** 2006, 'The Need to Block A Nuclear Iran', Middle East Review of International Affairs, 10:1, Article 7.

- Jentleson, Bruce W.** 2007 'Sanctions Against Iran: key Issues', The Century Foundation Report.
- Green, Jerrold D., Wehrey, Frederic and Wolf, Charles** 2009, 'Understanding Iran', Santa Monica, CA: RAND, pp. 34-36.
- Lowe, Robert and Spencer, Claire** 2006, 'Iran, Its Neighbours and the Regional Crises', London Chatham House, A Middle East Programme Report, pp. 1-49.
- Katzman, Kenneth** 2008, 'Iran's Activities and Influence in Iraq', CRS Report for Congress, October 21, 2008.
- Lee Myers, Steven** 2008, 'Iran poses threat to global security, Bush says', The New York Times, published Sunday, January 13. 2008 see <http://www.nytimes.com/2008/01/13/world/americas/13iht-prexy.5.9183009.html>.
- Malmvig, Helle**, Breaking Views: Obama og Mellemøsten: USA's magt på retur, Weekendavisen 22.01 2010 1. SEKTION side 9.
- Maloney, Suzanne** 2007, 'Fear and Loathing in Tehran', National Interest, Issue 91 September/October 2007, pp.42-48.
- McInnis, Kathleen J.** 2005, 'Extended Deterrence: The U.S. Credibility Gap in the Middle East', The Washington Quarterly, 28:3, pp.169-186.
- Nasr, Vali** 2004, 'Regional Implications of Shi'a Revival in Iraq', The Washington Quarterly, 27: 3, pp. 10-15.
- Nasr, Vali** 2007, 'The Shia Revival', The Military Review, 87:3, pp.9-13.
- Nawaf, Obaid** 2006, 'A Shia Crescent and the Shia Revival: Myths and Realities', Saudi National Security Assessment Project, p. 9.
- Nye, Jr., Joseph S.** 1990, 'The Changing Nature of World Power', The Political Science Quarterly, 105:2, pp.177-192.
- Pollack, Kenneth M., Byman, D.L., Indyk, M., Maloney S., O'Hanlon, M.E., and Riedel B.** 2009, 'Which Path to Persia? Options for a New American Strategy Toward Iran', Brookings Institution Press, Washington DC.
- Posen, Barry** 2006, 'A Nuclear-Armed Iran A Difficult But Not Impossible Policy Problem', The Century Foundation Report, pp.1- 28.
- Rahigh-Aghsan, Ali** 2010, 'Iran Præstestyret – under udvikling eller afvikling?', Ræson 2. årgang nr. 12, 21april 2010, pp. 10-13.
- Rahigh-Aghsan, Ali and Jakobsen, Peter Viggo** 2010, 'The Rise of Iran: How Durable, How Dangerous', The Middle East Journal, Autumn 2010, 64:4, pp. 559-573
- Rubin, Barry** 2006, 'Iran: the rise of a regional power', The Middle East Review of International Affairs, 10:3, pp.142-151.
- Sagan, Scott Waltz, Kenneth and Betts, Richard K.** 2007, 'A nuclear Iran: Promoting Stability or Courting Disaster?', Journal of International Affairs, 60:2, pp.135-150.
- Sagan, Scott D.** 2006, 'How to Keep the bomb From Iran', Foreign Affairs 85:5, pp. 45-59.
- Salem, Paul** 2007, 'Dealing with Iran's Rapid Rise in Regional Influence', The Japan Times, February 22.
- Schake, Kori and Yaphe, Judith S.** 2001, 'The Strategic Implications of A Nuclear-Armed Iran', Institute for National Strategic Studies, National Defense University Washington DC. McNair Paper 64, pp.1-79.
- Tabnak online news** 2009: <http://www.tabnak.ir/pages/?cid=19816>, September 2, 2008 (assessed May 28, 2009).
- Taheri, Amir** 2009, 'Iran Has Started a Mideast Arms Race', Wall Street Journal, 23. marts 2009.
- Takeyh, Ray** 2008, 'Iran's New Iraq', The Middle East Journal, 62:1, pp. 13-30.
- Talmadge, Caitlin** 2008, 'Closing Time Assessing the Iranian Threat to the Strait of hormuz', International Security, 33:1, pp.82-117.
- Yavuz, M. Hakan** 2009, 'Secularism and Muslim Democracy in Turkey', Cambridge University Press.
- Ward, Steven R.** 2005, 'The Continuing Evolution of Iran's Military Doctrine', The Middle East Journal, 59:4, pp. 559-576.
- Waltz, Kenneth N.** 1979, 'Theory of International Politics', Addison-Wesley Publishing Company.
- Whitehouse**, 2010, see http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered/; <http://www.thetotalcollapse.com/iran-nuclear-issue-the-top-global-security-threat/>.

Noter

1. Særlig tak for konstruktive bidrag til Peter Viggo Jakobsen, Kennet Lynggaard, Kristine Juul og Emilie Holm Johansen.
2. De to perspektiver bruges her som idealtyper for at præsentere deres forskellige logikker så klart som muligt. Flere forskere bruger både hård og blød magtskomponenter i deres argumentation, og forskere placeret indenfor de to perspektiver bruger ikke nødvendigvis alle de argumenter, som de to perspektiver tillægges.
3. Se Shirin Ebadi pres conference i Deutsche Welle (13.07.2009), <http://www.dw-world.de/dw/article/0,4486346,00.html>.

▷ **BØGER**



BOGANMELDELSER

- 69 **Douglass S. North, John J. Wallis, Barry Weingast, 2009**
Violence and Social Orders. A Conceptual Framework
For Interpreting Recorded Human History
- 71 **Cass R. Sunstein, 2009**
Going to Extremes – How Like Minds Unite and Divide
- 73 **Danida, Udenrigsministeriet, 2010**
Frihed fra Fattigdom – Frihed til Forandring. Strategi for
Danmarks udviklingssamarbejde
- 75 **Lotte Bøgh Andersen, Kasper Møller Hansen og
Robert Klemmensen (red.), 2010**
Metoder i statskundskab

Teorien om historiens vingesus

Douglass S. North, John J. Wallis, Barry Weingast, 2009

Violence and Social Orders. A Conceptual Framework For Interpreting Recorded Human History.

Cambridge University Press.

307 sider, kr. 249,95.

Det seneste årti har dele af den empiriske samfundsvidenskab været optaget af de helt store spørgsmål. Siden Jared Diamond i *Guns, Germs and Steel* fra 1997 trak en lang teoretisk linje fra den neolitiske revolution (overgangen fra jæger-samler samfund til stationært agerbrug for mellem 8 og 10.000 år siden) over kolonitiden til nutidens internationale indkomstforskelle, har den fjerne historie været *in vogue* i den komparative empiriske forskning.

Det er blevet forsøgt påvist empirisk (af Nathan Nunn, *Ruggedness: The Blessing of Bad Geography in Africa*), at slavehandelen i Afrika (1400-1900) stadig i dag har en selvstændig og vedblivende negativ effekt på de politiske institutioner i Afrika. Acemoglu, Johnson og Robinson har i en uhyre indflydelsesrig artikel (*The Colonial Origins of Comparative Development*) hævdet, at sygdomsmiljøet og dødeligheden blandt europæiske nybyggere i 1800-tallets kolonier har betydning for kvaliteten af de politiske institutioner i de pågældende lande i dag: Hvis dødeligheden var høj, grundlagde europæerne ikke nybyggersamfund; de holdt sig på afstand og nøjedes med at lænse landet for rigdomme gennem deres handelsstationer. Hvis den historiske dødelighed var lav, slog europæerne sig ned permanent og medbragte dermed relativt velfungerende institutioner samt spirende idealer om repræsentation. I det første tilfælde blev kimen lagt til fortsat udbygning (som i Congo), i det andet tilfælde blev kimen lagt til et åbent samfund med respekt for ejendomsrettigheder (som i USA). Det er sågar (af Louis Putterman) blevet hævdet, at forskelle i tidspunktet for den neolitiske revolution på tværs af lande stadig kan spores i de økonomiske vækstrater, selv efter flere tusinde år. I alle tilfælde er der tale om statistisk avancerede og metodisk grundige påvisninger af, at historien på flere hundrede års afstand trækker spor ind i nutiden.

Inden for den økonomiske vækstteori har den empiriske litteratur om historiens vægt inspireret til teorier, der anlægger det helt store fugleperspektiv, såkaldt *unified growth theory*. De traditionelle vækstmodeller beskriver udmærket perioden fra den industrielle revolution til i dag, men det er jo kun en flig af historien. Forenet vækst-

teori bestræber sig på i én teori at favne og forklare både den Malthusianske nulvækst-periode og moderne vækst og samtidig, endogent, at forklare overgangen fra det ene til det andet.

Det er i denne tradition for *grand theory*, at bogen *Violence and Social Orders* indskriver sig. Og skulle man være i tvivl om, præcist *hvor* stor teorien er, så se på undertitlen: *A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Så kan brødet jo dårligt slås større op! Intet mindre end menneskehedens hele nedskrevne historie – fortættet, fortolket og forstået i ét og samme framework udlagt over blot syv kapitler og på kun 300 sider. Det er ambitiøs samfundsteori om historiens vingesus, men forfatterne er heller ikke hvem som helst: Douglass North, John J. Wallis og Barry Weingast. North modtog i 1993 Nobelprisen i økonomi og er intellektuel stamfader til den institutionelle økonomi og det seneste årtis institutionelle drejning i vækst- og udviklingsforskningen. Wallis er en prominent økonomisk historiker, og Barry Weingast behøver ikke nærmere introduktion for politologiske læsere.

Sammen har de begået en ualmindeligt ambitiøs bog, der tager livtag med det vel nok største spørgsmål i samfundsvidenskaben: Hvorfor er nogle samfund politisk og økonomisk udviklede, mens andre ikke er?

Resultatet er momentvist oplysende og tankevækkende men som værk og selvstændigt framework betragtet, overbeviser bogen ikke.

Bogens præmis er volden. Vold er det grundlæggende problem i menneskelige samfund, og al samfundsmæssig organisering må i første omgang dreje sig om at begrænse og inddæmme volden. Måden hvorpå det sker har, hævder forfatterne, vidtrækkende konsekvenser for samfundets politiske og økonomiske udvikling.

Der skelnes mellem tre samfundsindretninger, *social orders*, karakteriseret ved deres forskellige måder at inddæmme volden. Den første, *foraging order*, knytter sig til jæger-samler samfund fra tiden inden den neolitiske revolution og det stationære jordbrug. I disse samfund af grupper på omkring 25 personer begrænses volden

naturligt af den gentagne interaktion mellem individer, der kender hinanden. Alle kender alle, og der er brug for alle, både offer og gerningsmand, så voldelig adfærd sanktioneres hårdt. Antropologen Christopher Boehm har karakteriseret disse samfund som aggressivt egalitære – fysisk overlegne individer balanceres af gruppen således at både føde og beslutningskompetence bliver ligeligt fordelt.

Med overgangen til landbrugssamfund vokser de menneskelige samfund, og volden kan ikke længere inddæmmes alene af gentagen, mellemmenneskelig interaktion. I stedet, hævder forfatterne, må ligheden ophæves, for at volden kan begrænses. Det sker ved, at en koalition af magtfulde individer oppebærer eksklusive privilegier – såsom retten til naturressourcer, retten til at bestemme, hvem der må handle hvor og med hvem, eller retten til udlægge de religiøse skrifter. Eksklusiviteten betyder, at privilegiet giver et afkast (en slags *monopoly rents*), og det er disse afkast, der holder koalitionen sammen og sikrer stabiliteten i samfundet. Samfundet er stabilt, så længe den relative værdi af privilegierne modsvarer det relative magtforhold internt i koalitionen; hvis denne *double balance* af relativ velstand og relativ magt forstyrres, forstyrres freden. Disse samfund kalder forfatterne *Limited Access Orders*, fordi de er karakteriseret ved eksklusiv (og dermed begrænset) adgang til ressourcer og til at organisere sig. De er organiseret omkring en skrøbelig fred, og eksklusiviteten begrænser både konkurrence (økonomisk og politisk), innovation og arbejdsdeling. Ikke de bedste forudsætninger for udvikling.

Desværre er definitionen af *Limited Access Orders* frustrerende vag, og når forfatterne gentagne gange hævder, at 85 procent af verdens befolkning endnu i dag lever i sådanne samfund, burde de også have lagt hovederne på blokken og leveret en klar definition, en klar operationalisering og en klar optælling af hvilke lande, der er hvad.

Den tredje og sidste samfundsorden, *Open Access Orders*, er på kort form karakteriseret ved, at elitens privilegier er blevet af-personaliserede og blevet til rettigheder. Organisering, handel, ejendom og deltagelse er ikke længere personlige privilegier forbeholdt denne eller hin adelsperson; det er rettigheder, der er tilgængelige for alle uanset navn, slægt eller andre personlige karakteristika. Transitionen fra *Limited* – til *Open Access Orders* (og dermed altså de første skridt mod politisk og økonomisk udvikling) begynder, når navngivne eliters personlige privilegier knyttes til embedet snarere end til personen. Transitionen slutter, når retten til embedet og dermed retten som sådan er principielt tilgængelig for alle. Retten til organisering, til erhverv og deltagelse er nu fri og lige, og det er dette nexus af *lige ret* på marke-

det, i civilsamfundet og i det politiske liv, der udgør det historiske fundament for velstand og demokrati. Det er i overgangen fra privilegium til rettighed, at forfatterne finder forklaringen på, hvorfor nogle lande er udviklede, mens andre ikke er. Med stor fanfare hævder forfatterne, at „[w]e believe the omitted factor [to explain the simultaneous relationship between democracy and high income] is the pattern of social relations in the open access order.“ (side 13).

Bogen imponerer ved sit ambitionsniveau og er momentvis glimrende. Der er saft og kraft i den historisk-teoretiske pointe, at staten ikke er en enhedsaktør, men en organisation af organisationer, og at det weberianske voldsmonopol derfor ikke kan definere staten. Tværtimod har voldspotentialer i det meste af historien været spredt på tværs af eliter inden for samme samfund, og volden er i praksis blevet holdt i skak af, at eliternes relative voldspotentialer er blevet modsvaret af den relative værdi af deres privilegier. Der er praktisk relevans i pointen om, at *udvikling* ikke betyder at adoptere specifikke institutioner såsom universel valgret, men derimod at institutionalisere åben adgang gennem afpersonaliserede relationer og juridiske personer. Og der er noget at tænke over for politiske økonomer og *rational choice*-teoretikere, der hævder, at demokratiske institutioner er opstået som *credible commitment* for at forhindre revolution: Ex ante må regenten love ikke at brandbeskatte ejendom, for hvem gider investere og uddanne sig, når kongen kan skumme fløden og ekspropriere, hvad man tjener? Men ex post er løfterne tomme ord, så kongen eksproprierer alligevel; han er ikke forpligtet til at lade være og har ikke incitament til andet. Heldigvis indser folket allerede ex ante, at kongens løfte er utroværdigt og afsætter ham derfor gennem revolution. Det betyder, siger de politiske økonomer, at regenten må gøre sine løfter troværdige – og det kan kun gøres ved delvis at fraskrive sig muligheden for at ekspropriere. Det vil i praksis sige at give repræsentative forsamlinger indflydelse på skatteopkrævningen i landet. Den demokratiske kim, siges det altså, er blevet lagt som en frivillig begrænsning af magten for at forhindre revolution.

Javel, siger North, Wallis og Weingast, men hvordan kan kongen indgå troværdige forpligtelser om at begrænse magten, når privilegier knytter sig til personer og ikke til institutionen? Forpligtelsen vil dø med kongen, efterfølgeren vil ekspropriere, og da folket gennemskuer dette, kommer revolution allerede i dag. Der mangler så at sige en historisk mellemregning hos *rational choice*-teoretikere: *Credible commitments* forudsætter juridiske personer løsrevet fra embedets kødelige person, og det forudsætter videre en afpersonalisering af privilegier. Således hævdes det, at afpersonalisering af embeder ikke

blot en historisk, men også en teoretisk forudsætning for demokrati.

Alt sammen relevant, og sådan er bogen glimtvis – relevant, lærd og oplysende. Alligevel overbeviser værket ikke til fulde. Dertil er teorien simpelthen for løs og den empiriske anvendelse og illustration for sporadisk. Desuden er fremstillingen knudret som en knortekæp, og det kræver både velvillighed og fantasi at følge argumentet

og den røde tråd rundt i de mange århundreder af vores menneskelige historie. Måske er *recorded human history* simpelthen for stor en mundfuld for ét og samme framework?

Jacob Gerner Hariri, ph.d. studerende på Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

Deliberativt demokrati i ekkokammeret

Cass R. Sunstein, 2009

Going to Extremes – How Like Minds Unite and Divide
Oxford University Press,
198 sider, \$21.95.

Den amerikanske juraprofessor og rådgiver for præsident Obama, Cass Sunstein, har publiceret en ny bog, hvori han beskriver, hvad der kan forårsage ekstremisme og radikaliserende i den måde, vi i demokratiet drøfter og behandler information. I de seneste år er det blevet stadig mere udbredt i den vestlige verden og ikke mindst i toneangivende politologiske og sociologiske studier at fejre idealet om det „deliberative“ (drøftende) demokrati. Den grundlæggende antagelse i denne demokratiteori er, at deltagelse og samtale baseret på fornuftig og meningsfuld udveksling mellem mennesker, hvad enten de har fælles eller konkurrerende holdninger, er med til at gøre demokratiet mere robust. Argumentet bygger på, at den demokratiske offentlighed ved at lade alle berørte personer komme til orde ikke kun skaber et mere oplyst grundlag for politikerne at handle ud fra, men samtidig skaber større demokratisk legitimitet og sindelag. Diskussion er ifølge denne betragtning central for moderate og afbalancerede synspunkter, eftersom diskussion består i at udveksle, kritisere og revidere argumenter i en åben og fordomsfri dialog.

Spørgsmålet, som Sunstein har sat sig for at undersøge i *Going to Extremes*, er nu, hvorvidt drøftelse altid er godt for demokratiet. Eller om drøftelse og diskussion kan være demokratisk undergravende i den forstand, at de drøftende fællesskaber i visse tilfælde gør medlemmerne mere ekstreme, end de i forvejen er. Den kontroversielle hypotese er, at en person ved at opsøge informationskilder eller meningsfællesskaber, som vedkommende umiddelbart sympatiserer med, f.eks. politiske partier eller religiøse grupper, ofte vil blive mødt af andre personer med

samme sympatier og antisympatier. Over tid bevæger gruppen som helhed sig derfor i en mere ekstrem retning i forhold til medianen af synspunkter hos medlemmerne førend deres indtrædelse i gruppen.

Med andre ord kan diskussion og debat blandt ligesindede skabe gruppepolarisering, hvor interne uenigheder udviskes, og hvor gruppen som helhed producerer mere radikale synspunkter – ifølge Sunstein ofte i negativ afgræsning over for personer eller synspunkter uden for gruppen. Det gælder såvel demokratiske vælgere, der debatterer dagsaktuelle politiske emner, som det gælder klimaskeptikere, religiøse grupper, eller direktørerne i en bank, der bliver enige om at give hinanden bonusordninger, der for enhver udenforstående virker urimelige. Andre eksempler kunne være debatten om muslimer i Danmark eller hadegrupper på Facebook, hvor medlemmerne bekræfter hinanden i et had til en bestemt person, politik, social gruppering o.s.v. Men også højtstående beslutningstagere har ifølge Sunstein en tendens til at undgå kritiske og afvigende synspunkter. Som eksempel nævner han Det Hvide Hus under George W. Bush, hvor de, der som udenrigsminister Colin Powell stod for moderate holdninger, forlod regeringen (side 41-44).

For at substantivere denne påstand fremfører Sunstein en mængde resultater fra socialpsykologi, der illustrerer, hvordan ligesindede der befinder sig i en gruppe, ofte begynder at drøfte de ting, de har til fælles, hvorved gruppens og den enkeltes synspunkter ender med at blive mere ekstreme. De befinder sig i, hvad Sunstein kalder et „ekkokammer“. Centralt for dette fænomen er, at det ifølge de citerede socialpsykologiske studier eksisterer på

tværs af kulturer, lande og historiske perioder, og derfor på en fundamental måde fortæller noget om den menneskelige natur.

Ifølge Sunstein er dannelsen af ekkokamre eftervist i mange sammenhænge, hvor ligesindede bliver mere og mere ekstreme, jo mere de debatterer. Forklaringen skal være, at hvert medlem kun bliver konfronteret med små variationer over det, vedkommende mener i forvejen. Tvivl eller usikkerhed afløses af bekræftelse, fordi man får opfattelsen af, at ens synspunkt er alment udbredt. Det samme gælder den revision, der foregår i løbet af den deliberative proces. I stedet for at søge en ligevægt revurderer man sit standpunkt i lyset af de andre medlemmer i gruppen, hvorved der ifølge Sunstein sker et normskred imod det ekstreme. En lignende dynamik opstår, når nye medlemmer indtræder i gruppen. Her kan social positionering og kamp om anerkendelse betyde, at personer med moderate holdninger over tid bliver *hardlinere*, da dette medfører større status. Ifølge Sunstein bidrager denne dynamik til en social regres i gruppen. For at bevare sin position som ideologisk frontløber, må de enkelte medlemmer overbyde hinanden og undgå at blive *mainstream*. Skal man undgå at miste sin position, må man finde et nyt og mere radikalt synspunkt, hvorved gennemsnittet flytter sig, og processen kan begynde forfra. Modsat kan det have høje omkostninger at vende udviklingen i gruppen. Enten kan man bidrage til den gensidige bekræftelse eller man kan forlade gruppen. Men derved bekræftes dynamikken i den tilbageværende gruppe, hvis medlemmer tilsammen bliver mere ekstreme.

Hvor dette umiddelbart synes at have en række politiske konsekvenser for vores måde at organisere demokratiske fællesskaber, viser Sunstein imidlertid, at der er en dybereliggende epistemologisk dimension i ekkokammeret, nemlig vores evne til selektivt at søge information. Når vi udvælger og bearbejder ny information, har vi en tendens til at søge viden og formodninger, der cementerer vores standpunkter. Antag f.eks. at en epistemisk agent ønsker at forsvare en bestemt teori om et givent domæne. I stedet for at opsøge informationer om, hvilke konkurrerende hypoteser der er til stede og dermed udsætte sit argument for kritik og følgende revision, sker der snarere det modsatte. Personen søger den information, der bekræfter vedkommende i sit forhåbende snarere end den information, der udfordrer teorien. Resultatet er, at tilhængere af teorien lettere identificerer sig med hinanden og udveksler (fejlagtige) informationer og immuniserer sig fra „kognitiv dissonans“ (Sunsteins eksempel er konspirationsteorier, side 110-111).

Dermed fremtræder altså paradokset, at hvor drøftelse er godt for demokratiet, og ekstremisme er dårligt,

kan man producere ekstremisme og polarisering igennem drøftelse. Det centrale spørgsmål bliver derfor, hvordan man kan modvirke ekkokamre, der stimulerer ekstremismen. Det er næppe efterstræbelsesværdigt at forhindre den deliberative proces, ligesom de færreste vil opgive demokratiet. På samme måde hjælper saglige argumenter fra grupper, der opfattes som fjender, sjældent ifølge Sunstein. Derimod er det vigtigt, at folk med samme baggrund som flertallet i en gruppe giver andre svar og andre perspektiver, og det er vigtigt, at grupper ikke bliver isoleret fra det øvrige samfund. Tilsvarende er det nødvendigt at indrette demokratiet på en sådan måde, at borgerne, f.eks. gennem uddannelse, tilskyndes til at søge en flerhed af informationskilder og få afprøvet deres synspunkter i forskellige holdningsfællesskaber. Bestemte debatformer har da også traditionelt været institutionelt reguleret, f.eks. i parlamentariske debatter eller offentlige dagblade, der sætter rammen om den politiske debat.

Sunsteins tese er generel, men ikke universel. Antag for eksempel at videnskaben bestod af ekkokamre, der aldrig tillod modstridende synspunkter. Resultatet ville være en radikal form for relativisme, hvor forskellige paradigmer eller lokale teorier aldrig ville kunne kritiseres, revideres eller forbedres, og hvor medlemmerne af de forskellige skoledannelser, aldrig ville kunne kommunikere deres resultater til andre. Selvom dette desværre i visse situationer synes at være tilfældet, er det langt fra en almen karakteristik. Et afgørende kendetegn ved videnskaben er den systematiske undersøgelse af domæner af virkeligheden ved brug af videnskabelige metoder, der udvælges, kritiseres og revideres i lyset af ny evidens eller bedre argumenter – og dermed bryder ekkokammeret.

Sunsteins analyse virker overbevisende. Det er en anbefalelsesværdig og tankevækkende bog. Argumenterne er velbegrundede og støtter sig til signifikante empiriske resultater. Men bogen efterlader samtidig sin læser med et uafklaret spørgsmål. Hvad er konsekvensen? Hvordan undgår vi at undergrave vigtige institutioner i demokratiet i vores forsøg på at modvirke ekstremisme? Her skal jeg ikke antaste det overordnede projekt, Sunstein lancerer. Deliberative demokratiteoretikere kan med fordel tage udfordringen op og erkende de meget idealiserede betingelser, der skal være opfyldte, før vi i den demokratiske proces etablerer rationel konsensus og fordomsfri kommunikation. Men det værd at pege på nogle centrale udfordringer for den demokratiske model, hvis vi beslutter os for at modvirke radikale synspunkter.

Friheden til at samle og ytre sig efter overbevisning er en central forudsætning for det liberale demokrati. Selvom det i visse tilfælde kan føre til ekstremisme, må man være særdeles påpasselig med at tillempe denne

maksime. Man kan heller ikke afvise, at ekstremisme i visse tilfælde er befordrende for demokratiet. Tag for eksempel en oplysningstænkner som Voltaire. Med samtidens øjne var hans synspunkter ekstreme. Det samme var det „ekkokammer“ af oplysningstænkere, som han var en del af og hvis medlemmer i Det Franske Akademi bekræftede hinanden i rigtigheden af universelle menneskerettigheder og magtens deling. Alligevel har vi høstet væsentlige og velbegrundede intuitioner om menneskets ukrænkelighed og samfundets struktur fra disse tænkere, som vi formentlig ikke ville være foruden. Listen af ekkokammer er principielt uendelig. Men Sunstein leverer ikke et analytisk redskab, hvormed vi kan skelne imellem Det Franske Akademi og totalitære bevægelser. Og det er et problem. Der er en afgørende kvalitativ forskel mellem typen af ekkokammer, som ikke kan forklares ud fra deres sociale dynamik, men som kræver vi forstår de institutioner og betingelser, hvori de udfolder sig.

Et givent ekkokammer kan udvikle stærke synspunkter, som medlemmerne fører i marken. På et tidspunkt støder de imod andre synspunkter eksternt – og en kappestrid om den rigtige samfundstolkning og de fundamentale værdier kan begynde, der ideelt bidrager til at udvikle den fælles politiske kultur. Alternativt, hvis hver enkelt borger altid søger en midterposition og altid tager kritik fra andre alvorligt, vil idéudviklingen i samfun-

det forstumme, og der kan udvikle sig et vakuum, hvor konkurrencen mellem synspunkter og ideologier mister sin relevans. Med andre ord ender vi i en situation, som flere teoretikere de seneste år har kaldt en „afpolitisering af det politiske“. Det vil sige en situation, hvor modsætninger i politik neutraliseres og det politiske felt mister sin normative kraft; hvor substanspolitik erstattes af midtersøgende holdninger og strategier, der målrettet søger at tilfredsstille vælgerne, men ikke skaber nye idéer om det retfærdige samfund. Politik reduceres til rationel og pragmatisk administration, som ingen kan være uenige om. Eller anderledes formuleret, politik forudsætter gruppepolarisering. Men kun til en vis grænse.

Alligevel er Sunsteins konklusion valid. Ikke mindst i den amerikanske kontekst, den er skrevet, hvor der eksisterer radikale konspirationsteorier, væbnede militser, folkebevægelser for intelligent design, o.s.v. Sunstein minder os ikke mindst om, at internettet og blogosfæren i modsætning til det ofte fejrede ideal om nye sociale medier, kan bidrage til mere ekstreme, og ikke mindre ekstreme synspunkter og derfor næppe er velegnet som fremtidens politiske platform.

David Budtz Pedersen, Ph.d.-stipendiat i filosofi, Institut for Medier, Erkendelse og Formidling, Københavns Universitet

Frihed frem for forandring?

Danida, Udenrigsministeriet, 2010

Frihed fra Fattigdom – Frihed til Forandring. Strategi for Danmarks udviklings samarbejde

<http://danida.netboghandel.dk>,

36 sider, strategien er gratis.

Den nye strategi for Danmarks udviklingsbistand har til formål at præsentere de centrale politiske prioriteringer, værdier og principper for dansk udviklingspolitik. Strategien er fuld af banaliteter og vidtløftig tale; der er for mange målsætninger og kun få konkrete anvisninger på, hvordan de skal opfyldes. Og derfor er det ikke nogen helt nem sag at anmelde. Læg hertil det forhold, at jeg ikke er en ekspert på dansk udviklingsbistand. Min indfaldsvinkel vil derfor være i hvilken udstrækning strategien harmonerer med den nyere udviklingsøkonomiske forskning.

Det første der falder i øjnene ved læsning af strategien er det enorme fokus på frihed og demokrati. En hurtig søgning afslører at ordene frihed og demokrati optræder henholdsvis 76 og 44 gange. Til sammenligning optræder fattigdom 45 gange, økonomisk vækst 17 gange, og teknologi, den faktor som forklarer størstedelen af indkomstforskellene på tværs af lande, optræder kun 11 gange. Strategien er også alt for ambitiøs. Dansk bistand skal fremme frihed, demokrati, menneskerettigheder, økonomisk vækst, beskæftigelse, ligestilling, stabilitet, miljø og klima. Det kan dansk bistand selvfølgelig ikke. Det bevirker samtidig, at strategien kommer til at mangle

et veldefineret succeskriterium, den kan måles op mod. Endelig forekommer det urealistiske ambitionsniveau en smule pudsig i lyset af den verserende debat om, hvorvidt udviklingsbistand overhovedet virker.

I det følgende vil jeg antage, at det primære formål med at give udviklingsbistand er at hjælpe folk ud af fattigdom. Dette forudsætter økonomisk vækst, selvom vækst ikke er en tilstrækkelig betingelse. I lyset af den antagelse er det overvældende fokus på frihed og demokrati påfaldende. Selvom vi får at vide, at bæredygtig udvikling og varig fattigdomsbekæmpelse forudsætter demokrati, så er det langtfra oplagt, at demokrati og vækst er supplementære størrelser tidligt i udviklingsprocessen (Kina, Vietnam, og Sydøstasien synes at fortælle en anden historie). Det kan være fint at forfølge demokratisering kompromisløst, hvis man mener, det har en værdi i sig selv; men at gøre det med det formål at skabe vækst og udvikling er der ikke belæg for. Rige lande er generelt mere demokratiske end fattige, men det afspejler formentlig en omvendt kausalitet (eller en helt tredje udeladt faktor). Det er meget svært at dokumentere, at demokratisering skulle have en efterfølgende effekt på den økonomiske vækst.

Hvis vi alene betragter den økonomiske vækstproces, så ved økonomer overraskende lidt om, hvordan man kickstarter den. Vi ved en masse om de *nødvendige* betingelser for økonomisk udvikling, men vi kender ikke de *tilstrækkelige* betingelser. Der skal være en vis infrastruktur på plads, en vis åbenhed over for international handel og en vis makroøkonomisk stabilitet, etc., men disse forhold sikrer ikke i sig selv vækst. Vi kan med andre ord ikke rådgive et udviklingsland om, at hvis man implementerer denne eller hin politik/reform, så vil vækstprocessen tage fart. Økonomer taler i stigende grad om, at de *begrænsende faktorer* for vækst varierer over tid og sted (se f.eks. Dani Rodriks bog *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*).

Betragt eksempelvis korrupsion. Strategien fremhæver, at korrupsion er gift for udvikling og hæmmer den økonomiske vækst. Man vil derfor bekæmpe korrupsion i alle dens former. Men hvad nu hvis korrupsion ikke er en bindende begrænsning for væksten, giver det så mening at bruge knappe ressourcer på at bekæmpe korrupsionen? Hvis vi ser på to programsamarbejdslande, Bolivia og Vietnam, så er de ifølge Transparency International akkurat lige korrupte (begge er placeret 120/180, hvor Danmark er 2/180 i 2009). Kigger vi i stedet på væksten i (real) BNP per indbygger, så har Vietnam (en af verdens hurtigst voksende økonomier) klaret sig langt bedre. Korrupsion synes altså ikke at være en begrænsende faktor i Vietnam. I Bolivia er situationen formentlig en anden

pga. de mange naturressurser. Derfor er det ikke god udviklingspolitik ubetinget at ville bekæmpe korrupsion (eller fremme demokratisering for den sags skyld).

Når vi nu ved så lidt om, hvad der kickstarter den økonomiske vækst i specifikke landesammenhænge, så burde man fokusere mere på *processer* frem for konkrete tiltag såsom korrupsionsbekæmpelse. Det handler om at skabe et miljø, som er befordrende for mere eksperimenterende projekter. Det handler om at opdage niches, der ikke hæmmes af de bindende begrænsninger i økonomien. Eksport af IT-services passer f.eks. perfekt til Indiens situation: denne niche er ikke begrænset af Indiens utilstrækkelige fysiske infrastruktur, men kan i stedet nyde godt af billig, veluddannet og tilmed engelsktalende arbejdskraft. Opdagelsen af denne niche har været uendelig værdifuld for Indien. Her er det vigtigt at bemærke, at det *samfundsmæssige afkast* af denne opdagelse langt overstiger det *private afkast*. Det vil med andre ord sige, at markedet ikke sikrer den nødvendige grad af samfundsgavnlig „opdagelse“. Her kan udviklingsbistanden spille en vigtig rolle, idet bistand, til forskel fra privat kapital, kan tage samfundsmæssige hensyn. Bistanden skal hjælpe med at iværksætte pilotprojekter med potentiel stor samfundsværdi. Og her er det glædeligt, at strategien fremhæver viljen til at tage risici: „Store gevinster kræver satsninger“. Det store spørgsmål er bare, hvordan man institutionaliserer risikovillig adfærd. På det punkt er strategien desværre tavs.

En anden form for bistand er den mere palliative bistand, som har til formål at stille de mest udsatte grupper en smule bedre. Her tænkes på helt simple tiltag såsom uddeling af myggenet, mikrokredit, simple sundhedsprogrammer, bygning af brønde, *conditional cash transfer*-programmer, etc. Denne type bistand bringer ikke mange mennesker ud af fattigdom, men vi ved hvad der virker og ikke virker. Grunden hertil er, at bistanden er evidensbaseret; dens effektivitet undersøges via såkaldte randomiserede evalueringer. Finder man ud af, at en given intervention virker, kan den skaleres op. Evalueringer rummer også et element af *offentligt gode*, idet andre donorer også har glæde af den tilvejebragte information. Den nye strategi for Danmarks udviklingsbistand fremhæver da også netop, at udviklingsresultater skal dokumenteres og kommunikeres. Men desværre står der ikke noget om, hvordan evalueringerne skal udføres. Det er et problem, idet evidensbaseret bistand stiller meget strenge krav til det statistiske design; og det er man udmærket klar over i Danidas maskinrum. Den evidensbaserede strømning er en af de mest interessante nyorienteringer inden for udviklingsbistanden i mange år. Derfor er det ærgerligt,

at man ikke i strategien eksplicit binder sig til at fremme denne type af udviklingsbistand.

En interessant og eksplicit udmelding i strategien er derimod, at Danmark skal fokusere sit engagement på færre lande. Det er en modig beslutning. Fokus på færre lande giver velsagtens nogle specialiseringsfordele, som forhåbentlig opvejer ulemperne. En mere diffus udmelding vedrører den uomtvistelige kendsgerning, at en række mellemlandslande (Kina, Indien, Brasilien, Sydafrika, de arabiske lande) spiller en stadig større rolle som donorer. Fælles for disse lande er, at de ikke fokuserer på frihed og demokrati på samme måde som Danmark. Vi får at vide, at man vil samarbejde med disse lande, og at man vil gå i „kritisk dialog“ med dem, hvis deres indsats strider mod internationale principper og værdier. I lyset af den enorme fokus strategien har på frihed

og demokrati, så kunne man godt have været lidt mere eksplicit her.

Endelig skal strategien roses for at klargøre, hvorfor vi overhovedet giver udviklingsbistand. Verden er under kraftig forandring og globaliseringen har gjort os mere indbyrdes afhængige, det er indlysende rigtigt. Global fattigdom skaber en række grænseoverskridende problemer, det er også korrekt. Udviklingspolitik er derfor en central del af dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, som det fremhæves. Man kan debattere såvel størrelsen af som målsætninger for den danske bistandsindsats, men vi kommer ikke uden om at have en.

Thomas Barnebeck Andersen, professor, ph.d., Institut for virksomhedsledelse og økonomi, SDU

Masser af metoder

Lotte Bøgh Andersen, Kasper Møller Hansen og Robert Klemmensen (red.), 2010

Metoder i statskundskab

Hans Reitzel, København.

460 sider, 498 kroner.

Karl Popper skrev engang, at metode binder videnskaberne sammen. Poppers indsigt kan passende danne grundlag for en anmeldelse af bogen *Metoder i statskundskab*, anmeldt af to sociologer. De ca. 450 sider fordelt på 19 kapitler er skrevet af udøvende, danske forskere inden for statskundskab, og har som sit publikum statskundskabsstuderende på bachelorniveau. Bogen er delt op i fire dele. Første del introducerer grundlæggende metodologi og videnskabsteoretiske overvejelser, anden del gennemgår metoder til indsamling og analyse af kvalitative data, tredje del metoder til indsamling og behandling af kvantitative data, og endelig afslutter fjerde del med overvejelser om kombination af metoder og formidling af resultater. Vi beskriver bogen med afsæt i vores sociologiske baggrund og behandler primært de to hovedområder i bogen, nemlig kvalitative og kvantitative metoder.

Bogens første del starter lovende med en skitse af bogens videnskabsteoretiske grundlag. Her fremhæver forfatterne, at statskundskab er en *videnskab*. Bruger man metoder systematisk og i henhold til alment accepterede, videnskabelige regler, kan man, ifølge redaktørerne, kumulere og generalisere viden om den politologiske vir-

kelihood. Her er det på den ene side rart at se, at forfatterne eksplicit vælger videnskabsteoretisk position. På den anden side savner man dog også, at andre positioner end den kritisk rationalistiske berøres. Bogen indeholder således ikke mange anvisninger for studerende, der bekender sig til konstruktivistiske positioner. Bogens første del indeholder også metodologiske overvejelser. Forhold som forskningsspørgsmål, hypoteser og forskningsdesign diskuteres på pædagogisk og letlæselig vis. En særlig force ved disse introducerende kapitler er, at for hvert afsnit, der introducerer et nyt begreb, defineres begrebet entydigt som noget af det første i afsnittet. Især kapitel 4 om forskningskriterier af Bøgh Andersen står frem som en eksemplarisk gennemgang af basale videnskabelige kriterier.

Bogens anden del lægger ud med et kapitel om kvalitative datakilder. Her tages udgangspunkt i allerede eksisterende datakilder i form af nedfældede dokumenter. Kapitlet gennemgår grundigt en række kriterier for udvælgelse af dokumenter. Derefter nævnes interviews og observation som andre mulige datakilder. Mens observa-

tion befinder sig i marginen af statskundskabens metodemæssige landskab og derfor ikke behandles yderligere, beskæftiger kapitel 6 sig med indsamling af interviewdata. Kapitlet fokuserer på semi-strukturerede enkeltinterviews og fokusgruppeinterviews, og berører både overvejelser om kvalitetskriterier, valg af interviewform, forberedelse og gennemførelse af interview, sampling og dokumentation af interviewet. Kapitlet er grundigt og i høj grad henvendt til den helt uerfarne interviewer. Spørgsmålet er, om noget af dette allerede er tilstrækkeligt beskrevet andetsteds (f.eks. Kvaales *InterView*), og om forfatterne i stedet kunne bruge mere plads på eksempler og brug af vignetter og øvelser.

Kapitel 7 er det eneste, der direkte beskæftiger sig med analyse af kvalitative data. Kapitlet fokuserer på to former for analyse: kodning og diskursanalyse. Hovedvægten er på kodning, som gennemgås grundigt og pædagogisk, både i forhold til åben og lukket kodning. Vi studser imidlertid lidt over sprogbrugen: Vi anmeldere betragter kodning som en måde at *organisere* sine data på, ikke som en decideret måde at bedrive *analyse* på. Naturligvis går de to ting hånd i hånd, men vores pointe er, at en kodning ikke i sig selv resulterer i en udførlig analyse; den kræver yderligere arbejde. Dette skridt berøres ganske kort i kapitlet (med Harrits' analyse af politikopfattelser på tværs af klassebaggrund som fint eksempel), men kan måske udgøre en hurdle for mange studerende, hvorfor der gerne måtte have været brugt mere plads på at vise dette. Afsnittet om diskursanalyse gennemgår meget kort forskellige varianter af diskursanalyse. Vi savner her en illustration af de analytiske redskaber, de forskellige retninger giver, og dermed til hvilke typer af analyser, de hver især er egnede. En henvisning til Jørgensen & Phillips' (*Diskursanalyse som teori og metode*, 1999) særdeles anvendelige indføring i diskursanalyse kunne her være guld værd for den interesserede studerende. Desuden berøres det radikalt anderledes videnskabsteoretiske grundlag, som disse tilgange har, ikke. I lyset af bogens overordnede grundighed er denne udeladelse overraskende.

Kapitel 8 handler om display som en metode til produktion og præsentation af kvalitative data. Metoden hævdes at vedrøre hele processen fra start til slut, men som læser bliver man ikke helt overbevist om metodens særlige bidrag. Derfor fremstår display primært som et redskab til overskuelig præsentation af forskningsresultaterne, og kapitlet ville måske passe bedre ind i det afsluttende kapitel om formidling.

Kapitel 9 omhandler process tracing, mens kapitel 10 behandler konfigurationelle komparative metoder. Begge kapitler er velskrevne og grundige i deres behandling af emnet (med gode anvisninger). Mens process tracing

er en metode til at undersøge kausale sammenhænge „i virkeligheden“, bruger de konfigurationelle komparative metoder mængdelære til at studere forskelle og ligheder mellem f.eks. stater. Kapitlerne har det til fælles, at de placerer sig mellem kvantitative og kvalitative metoder, og dette bevirker, at deres placering i bogens kvalitative del er lidt overraskende. Vi kunne således også se disse kapitler indgå i en selvstændig del om kombination af metoder.

Bogens tredje del gennemgår kvantitative data og analyser. Her er især de tre første kapitler fremragende. Kapitlerne kan bruges i undervisning på stort set alle niveauer. Møller Hansen gennemgår på overbevisende vis i kapitel 11 forskellige datakilder som f.eks. surveydata og registerdata, og opsummerer i tabel 11.3 fordele og ulemper ved forskellige kilder. Møller Hansen gennemgår videre i kapitel 12 spørgeskemakonstruktion, hvor han bl.a. trækker på studier, der anvender såkaldte surveyeksperimenter. Givet kompleksiteten af dette område er det imponerende, hvor elegant forfatteren kommer igennem de centrale overvejelser, man bør have i designet af spørgeskemaer. På side 287-292 gennemgås således otte gode råd til konstruktion af spørgsmål, som vil være oplagte at inddrage i undervisningen i elementær metode. I kapitel 13 gennemgår Risbjerg Thomsen på eksemplærisk vis stikprøveudvælgelse. Gennemgangen overgår alle tidligere grundbogsintroduktioner, vi er stødt på, og kan derfor varmt anbefales. Inden vi beskriver kapitlerne 14-16, skal det kort nævnes, at Bang Petersens kapitel 17 om indekskonstruktion er en rigtig pædagogisk introduktion til en praksis, der er udbredt blandt kvantitative politologer. Han gennemgår formative og reflektive indeks, og kapitlet kan anbefales som introduktion til emnet i andre fag.

Kapitlerne 14-16 gennemgår univariate, bivariate og multivariate analyser af kvantitative data og fungerer dermed som en introduktion til „hvad man kan med kvantitative data.“ En kritisk kommentar kunne være, hvad disse kapitlers egentlige bidrag er, især set i forhold til de mange eksisterende, gode introduktionstekster til kvantitative metoder. I kapitel 14 gennemgår Møller Hansen og Welling Hansen variabeltyper, forskellige fordelingsmål og grafisk fremstilling af data. Beskrivelserne af fordelingsmål er gode, men vi mener, at f.eks. inddragelse af kurtosis, skewness og inter-quartile-range er tæt på *overkill* i forhold til, hvor meget disse mål anvendes i samfundsvidenskabelig forskning. I kapitel 15 gennemgår de samme to forfattere på fin vis opsætning, læsning og test af krydstabeller. Forfatterne gennemgår også kendte korrelationsmål. Man kan imidlertid spørge til relevansen af Kruskal-Goodmans gammakoefficient. Bruges gamma

i den fremmeste internationale politologiske forskning i dag? Det kan denne anmeldelses forfatter ikke svare på, men f.eks. i den internationale litteratur om social arv er det mere undtagelsen end reglen.

Med præsentationen af krydstabeller og korrelationer i kapitel 14 lægges der op til Lolles og Klemmensens kapitel 15 om multivariate analyser, hvilket betyder krydstabeller med tre variable og lidt overraskende *ikke* regressionsanalyse (som os bekendt er meget udbredt i politologisk forskning). Vi bevæger os dermed ind i spørgsmålet om statistisk kontrol. Kapitel 15 gennemgår på sikker vis, hvad det vil sige at kontrollere en sammenhæng for en tredje variabel. Interaktion, spuriøsitet og forklaring præsenteres klart og illustreres med eksempler. Der er imidlertid én brist i præsentationen, og den vedrører spørgsmålet om kausalitet. Denne brist gælder for bogen i sin helhed. På intet tidspunkt har vi fundet en rigoristisk definition af kausalitet. I kapitel 4 og 15 nævnes fire kriterier, der minder om Cox' kriterier (selvom der ingen referencer er). Samtidig bruges et væld af begreber for kausale relationer (kausalanalyse, kausale sammenhænge, kausalstudier), hvilket bidrager til uklarheden. Givet den voksende litteratur om kontrafaktiske kausalitetslutninger kunne man godt have ønsket sig en grundig diskussion af „selektionsproblemet“. Fraværet af sådan en diskussion er problematisk, fordi det f.eks. leder forfatterne af kapitel 15 til at postulere, at „vi ved, uddannelse generelt øger tolerancen over for anderledes tænkende“ (s. 377). Hvor „ved“ forfatterne det fra? Kunne det være en selektionseffekt? At det er nogle særlige mennesker, der får høje uddannelser, og at de måske var tolerante, *inden* de fik uddannelsen, og at det derfor ikke er uddannelse, der påvirker tolerancen, men noget andet, vi ikke kan se (dvs. tredjevariablen er uobserveret for os som forskere).

Bogen og især kapitel 15 er med andre ord ikke helt entydig, når det kommer til det centrale emne kausalitet.

Bogen rundes af med et kapitel om kombination af metoder samt et kapitel om formidling af resultater. Førstnævnte kapitel er meget kort. Forskellige kombinationer af metoder diskuteres, men en egentlig „mixed methods“-diskussion tages ikke. Sidstnævnte kapitel giver studerende råd til, hvordan man disponerer en videnskabelig tekst. Her fortjener bogens redaktører særlig ros for at medtænke formidlingsdimensionen i en grundbog om metoder.

Samlet set er *Metoder i statskundskab* nok mere en introduktion i bredden end i dybden og fungerer fint som en gennemgang af „mainstream“-metoder i nutidig politologi. Bogen er pædagogisk veltilrettelagt, og næsten alle kapitler kan læses enkeltstående. Bogen er også spækket med nutidige eksempler fra politologien, hvilket gør bogen nærværende og aktuel. Hovedparten af kapitlerne giver konkrete råd og „how to do“-anvisninger, målrettet studerende. Dette er dog samtidig bogens begrænsning. Man når sjældent i dybden, og dermed skal bogen suppleres af andre introduktionstekster til de emner, bogen gennemgår. Men det ændrer ikke ved, at bogen indeholder „masser af metoder“, som vil kunne inspirere og lære folk at studere den politologiske virkelighed systematisk og, forhåbentligt, videnskabeligt.

Kristian Bernt Karlson og Signe Ravn

Begge cand.scient.soc. og ph.d.-stipendiater på hhv. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd og Center for Rusmiddelforskning, Aarhus Universitet.

Abstracts

▶ DID THE MUNICIPAL REFORM AFFECT TURNOUT?

Yosef Bhatti, Ph.d.-student, and Kasper Møller Hansen, Professor, both Department of Political Science, University of Copenhagen, Denmark.

What is the impact of the Danish municipal reform on turnout at the municipal elections? In the reform 275 municipalities merged into only 98, and there was thus widespread concern that turnout would be depressed as the average municipal population size increased. This concern seemed even more important after turnout dropped about 4 percentage points in the second election following the reform. We find a strong partial correlation between municipal population size and turnout. An individual level regression indicates that after the reform, the amalgamating municipalities had a lower turnout than their non-amalgamating peers. A dynamic regression fails to show any impact of the reform from 1997 to 2009. Nevertheless, an intriguing pattern is found, as the effect of the amalgamation municipalities actually seems to have raised their turnout in the first election following the reform, while it was depressed in the subsequent election. Finally, we argue that should the municipal reform might have had some impact, it is not likely the sole explanation for the dramatic decline in turnout from 2005 to 2009.

▶ CHANGES IN LOCAL GOVERNMENT COUNCILORS MOTIVATION AS CONSEQUENCE OF THE DANISH MUNICIPAL AMALGAMATIONS

Jens Olav Dahlgaard, Stud.ba.soc and Lene Holm Pedersen, Director of Research, both Danish Institute of Governmental Research, Denmark.

This paper examines the impact of the major Danish municipal amalgamations of 2007 on the motivational bases for politicians in local government. The focus is narrowed down to Public Service Motivation (PSM), a form of altruistic motivation present in the provision of public services. Two sub dimensions of PSM, Public Interest and User Orientation, are used. The analysis shows that Public Interest is unaffected by amalgamation degree, while User Orientation is negatively affected. In other words, the councillors, who have experienced the highest degrees of amalgamation, have the lowest degree of User Orientation.

▶ SCHOOL CLOSURES IN THE SHADOW OF THE DANISH LOCAL GOVERNMENT AMALGAMATIONS? – ANALYZING THE POLICY IMPLICATIONS OF THE 2007 LOCAL GOVERNMENT REFORM

Martin Bækgaard, Ph.d.-student, Department of Political Science, University of Århus, Denmark.

The article explores the effects of the 2007 amalgamations of Danish municipalities on the policy area of public schools. Proponents of the municipal amalgamations argued that new municipalities, due to economies of scale, would be able to harvest economic gains by closing some of their existing schools in order to create bigger and more efficient units. Based on a data set containing information about all public schools in the school year 2005/2006, and whether they still existed in the school year 2008/2009, the analyses show that the reform did not have the intended effects as the number of school closures increased less in the new municipalities than in those municipalities that were left unchanged. The findings suggest that the municipal amalgamations introduced a geographical cleavage in new municipalities and that this cleavage has made it more difficult to close public schools, as closures would cause considerable conflict.



CONSEQUENCES OF THE DANISH MUNICIPAL REFORM: THE ROLE OF LOCAL COUNCILORS, CITIZENS' PERCEPTIONS OF LOCAL DEMOCRACY AND THE ADMINISTRATIVE ORGANIZATION.

Asmus Leth Olsen, Ph.d.-student, Department of Political Science, University of Copenhagen, Denmark.

This article reviews the empirical literature on the consequences of the municipal amalgamations under the Danish Municipal Reform of 2007. Specifically, three areas of research are reviewed: the role of local councilors, the perception of local democracy among citizens and administrative organizational changes. First, the research points to lower perceived influence among local councilors of amalgamated councils. However, these trends have not affected the degree of voluntary retirement among councilors or the strong consensual norm of Danish local politics. Second, studies point to substantially reduced internal and external political efficacy among citizens in amalgamated municipalities. Furthermore, the negative effects seem to be dependent on the degree of amalgamation. Third, the amalgamations have had varied impact on organizational changes with increased horizontal division of the administration and the number of citizen service centers on one hand, and at the same time no shift in the use of contracting out or the use of internal contracts. Finally, the article points to consequences of the reform of which we still need to gain a better understanding.



AUTONOMY AND DELEGATION COSTS IN DANISH EU-POLICY: A PRINCIPAL-AGENT PERSPECTIVE

Rasmus Brun Pedersen, Assistant Professor, Department of Political Science, University of Århus, Denmark.

Where do states' positions on EU-integration come from? Despite a large number of studies we simply do not know which factors determine states' positions in specific cases and why. This article analyses position making between 'governments' and 'parliaments' during the Maastricht Treaty negotiations. Furthermore, an analysis of the role of information asymmetries as intermediating factors in generating 'influence on position' will be carried out. The question asked is: Do governments enjoy relative autonomy vis-à-vis the Folketing that enables them to develop 'positions' they feel are in 'the national interest' or is Parliament able to control government behavior? The conclusions indicate that Parliaments control governmental positions, but also that governments, are able to exploit the negotiations to pursue certain 'policy drifts'. The research design used is an in-dept single case study that analyses the level of influence on a multitude of different issues varied over the conflict level between the actors.



NO PANIC – IRAN CAN BE BALANCED AND CONTAINED

Ali Rahigh-Aghsan, Assistant professor, Department of Society and Globalisation, Roskilde University, Denmark.

The majority view among Iran watchers and experts on the Middle East is that Iran is a rising power that poses an increasing threat to regional and even global security. This article takes issue with this view arguing that the rise of Iran and the threat it poses has been vastly exaggerated. There is no reason to panic- Iran will not be as dominant as some experts believe, and its ability to threaten the Persian Gulf let alone the Middle East is not as great as feared. Even an Iran armed with nuclear weapons can be contained and balanced. Bombing Iran would therefore be a major mistake.

INFORMATION TIL BIDRAGSYDERE

Manuskripter modtages med glæde. Kontakt eventuelt redaktionen for at præsentere en synopsis over det planlagte bidrag.

POLITIK bringer tre former for bidrag.

1. Artikler på op til 6000 ord
2. Review-essays på op til 3000 ord.
3. Boganmeldelser på op til 1600 ord.

Artikler skal levere et fagligt og i bred forstand politisk relevant argument. De skal gøre det til en læser, der ikke nødvendigvis er inde i den specifikke og specialiserede akademiske debat. Alle artikler skal forsynes med korte overskrifter, der kan lede læseren igennem argumentet.

Review-essays skal behandle en række bøger, der bidrager til den samme debat eller det samme forskningsområde.

Boganmeldelser formidler, hvad en bogs fokus er, hvad dens grundlæggende argument er, hvad dens teoretiske approach er, og hvilket emne eller case den behandler. derudover bør der leveres en kritisk evaluering af bogens argument.

Alle artikler og review-essays underkastes anonym refereebedømmelse. Bidrag må ikke have været publiceret tidligere.

Mængden af kvalificerede bidrag betyder, at redaktionen kan være tvunget til at udskyde eller returnere bidrag, selv efter de har passeret første referegenngang.

POLITIK optager artikler på dansk, svensk og norsk samt artikler på engelsk efter forudgående aftale med redaktionen. Redaktionen forbeholder sig ret til at redigere i det indsendte materiale.

Artikler i Tidsskriftet POLITIK registreres med abstract i Worldwide Political Science Abstracts, International Political Science Abstracts og delvist i Sociological Abstracts.

DEADLINES OG UDGIVELSE

Artikelforslag sendes i wordformat via email til Christian F. Rostbøll (cr@ifs.ku.dk). Aftaler om review essays og boganmeldelser indgås med Jacob Gerner Hariri (jgh@ifs.ku.dk).

POLITIK BRUGER HARVARD-SYSTEMET

Henvisninger skrives i teksten. Der angives efternavn, årstal og evt. sidetal. For eksempel således: „... (Bull 1977)“ eller – hvor det er naturligt – med kun årstallet i parentes: „... Bull (1977)“. Med sidetal bruges komma: „(Bull 1977, 87)“. Litteraturlisten skrives således:

Bøger

Bull, H 1995 [1977], *The Anarchical Society: A study of Order in World Politics*, 2. edn., Macmillan, London.

Kapitler i bøger

Mitrany, D 1975, „Prospects og Integration: Federal or Functional?“, in AJR Groom & P Taylor (eds.), *Functionalism: theory and practice in international relations*, University of London Press, London.

Artikler

Smolar, A 1996, „From Opposition to Atomization“, *Journal of Democracy*, vol. 7, no. 1, pp. 263-77.

Taler m.m

Rasmussen, PN 1999 „Statsminister Poul Nyrup Rasmussens redegørelse ved Folketingets afslutningsdebat torsdag den 27. maj 1999“, *Statsministeriet*, København.

Bemærk de kantede parenteser omkring udgivelsesåret for originaludgaven. Dette bruges ved nyere udgaver samt ved oversættelser.

For yderligere information om Harvard- systemet se www.utas.edu.au/library/assist/apps/Harvardssystem_08_IBO.pdf eller **Snooks & Co.** 2002, *Style Manual*, 6 edn., John Wiley & Sons, Milton, Qld.

Brug af Ibid og op.cit. bedes undgået. Dobbeltcitations-tegn bruges kun om citater, andre steder anvendes enkeltcitationstegn. Der anvendes enkeltcitationstegn ved citater i citater.

Noter bedes skrevet i fodnoter nummereret med arabiske tal.