

TEMANUMMER

## Politiske vildskud, langskud og selvmål i Danmark i nyere tid

### INDHOLD

- 2** Redaktionelt forord
- 4** Omsættelige fiskekvoter i Danmark: kvotekonzentration og andre effekter  
*Jesper Raakjær, Troels Jacob Hegland & Poul Degnbol*
- 17** EU's økonomiske politik – i lyset af Corona-krisen  
*Christen Sørensen*
- 28** Dansk økonomisk politik efter OPEC I (1973) og II (1979)  
*Claus Vastrup*
- 40** 45 minutters bevægelse i undervisningen som et led i den danske skolereform  
*Sofie Koch, Anders Grøntved, Natascha Holbæk Pedersen & Niels Christian Møller*
- 50** Korruption: Før det går (helt) galt  
*Ophav*
- 62** Politiuddannelsen som politisk fejlbeslutning  
*Adam Diderichsen*
- 74** Politiske fejltagelser – årsager og forebyggelse  
*Anders Hede*

Udgives af  
Djøf Forlag



# Redaktionelt forord

Temanummer: Politiske vildskud, langskud og selvmål i Danmark i nyere tid

Danmark opfattes almindeligvis som et af verdens bedst administrerede lande. Demokratisk vedtagne politikker implementeres kompetent og retfærdigt af en velfungerende transparent og ukorrump offentlig administration. ”Getting to Denmark” er ligefrem et begreb i udviklingsøkonomi.

Det er selvsagt ikke et helt forkert billede. Men det er heller ikke et helt rigtigt. Dette temanummer handler om politiske fejltagelser, forstået som politiske beslutninger, som ikke giver det ønskede resultat for borgerne, og hvor det forhold med rimelighed kan henføres til, at politikken i sig selv var fejltænkt, eller at implementeringen afgørende haltede. Der er altså ikke tale om hændelige uheld eller procesfejl, hvor alene formelle regler er optrådt.

Læsere, der er på udkig efter saftige skandaler, vil blive skuffet i det følgende. Temanummeret handler om politikker, som næsten altid har hæderlige og bredt accepterede motiver, men som alligevel er endt galt eller bare løbet ud i sandet. Der er fejldesignede politikker, forsømmelser og i visse tilfælde inkompetence, men ikke ond vilje.

Der er da også med få undtagelser ikke tradition for at trække politiske fejltagelser frem og lære af dem. Enten vil man ikke give en politisk opposition gode kort, eller også er politikken vedtaget af brede flertal, hvor der er en fælles interesse i at glemme eller på nudansk ”at komme videre”. Det er ærgerligt, for der er efterhånden så mange dårlige erfaringer, at der kan udtrækkes fælles erfaringer, så de måske i højere grad kan undgås i fremtiden.

*Jesper Raakjær, Troels Jacob Hegland og Poul Degnbol* fra Aalborg Universitet gennemgår i artiklen *Omsættelige fiskekvoter i Danmark: kvotekonzentration og andre effekter* den store reform af dansk fiskeri. Det er en reform, som har haft visse succeser, men unægtelig også nogle utilsigtede effekter i form af ekstraordinær koncentration af formuer og indkomster fra fiskeriet.

*Christen Sørensen* gennemgår i artiklen *EU's økonomiske politik – i lyset af Corona-krisen* indførelsen af Den Økonomiske og Monetære Union (1999) og den efterfølgende introduktion af euroen, som er en af de største samfundsreformer nogensinde. Sørensen drøfter, hvorledes denne reform er kritisk fejldesignet med vidtrækkende problematiske følger.

*Claus Vastrup* går også tilbage i historien i artiklen *Dansk økonomisk politik efter OPEC I (1973) og II (1979)* og behandler de meget store ubalancer, der

prægede dansk økonomi i næsten 30 år. En væsentlig del af årsagen til dette problematiske forløb er iflg. Vastrup en forkert forståelse af rammerne for økonomisk politik i en lille, åben økonomi.

*Sofie Koch, Anders Grøntved, Natascha Holbæk Pedersen og Niels Christian Møller*, alle fra Syddansk Universitet, behandler et stort folkesundhedsproblem, nemlig lav fysisk aktivitet blandt børn og unge. Artiklen *45 minutters bevægelse i undervisningen som et led i den danske skolereform* analyserer, hvordan det går med at implementere denne målsætning. Der er tale om en næsten ideel case, hvor der – i modsætning til andre aspekter af Folkeskolereformen – faktisk er bred faglig og folkelig konsensus om målsætningen. Men Koch viser med brug af objektive mål for fysisk aktivitet, at vi alligevel er ganske langt fra at nå målet.

*Thomas Koch Andersen* fra Københavns Universitet opstiller i artiklen *Korruption: Før det går (helt) galt* en ramme for at forstå korruption. Det er desværre ikke et ukendt fænomen selv det danske samfund, 17. februar blev det meldt ud, at hærcheden løslades – sætningen bør derfor enten omformuleres eller slettes helt. Koch kritiserer, at Danmark ikke har en egentlig anti-korrup-tionspolitik, men nøjes med at overlade problemerne til medier og domstole.

*Adam Diderichsen* fra Københavns Professionshøjskole gennemgår i artiklen *Politiuddannelsen som politisk fejlbeslutning*, hvorfor det pludseligt i 2015 blev besluttet at afkorte politiuddannelsen, selvom udviklingen i kriminalitetsbil-ledet snarere kalder på længere og bedre uddannede politifolk.

Endelig gennemgår Anders Hede i artiklen *Politiske fejltagelser – årsager og forebyggelse* en ældre britisk og to nyere danske analyser af politiske fejltagelser. Det viser sig, at deres analyser og anbefalinger har mange fællestræk. En gennemgående anbefaling; at satse på såkaldt inkrementalisme fremfor store reformer, gennemgås afslutningsvis i artiklen.

God læselyst!

*Anders Hede*

Redaktør af temanummeret

# Omsættelige fiskekvoter i Danmark: kvotekonzentration og andre effekter

Temanummer: Politiske vildskud, langskud og selvmål i Danmark i nyere tid

*Op gennem 00'erne gennemførtes i Danmark, hvad der bedst kan betegnes som en privatisering af havets fiskeressourcer gennem indførelsen af omsættelige fiskerettigheder. Indførelsen af det nye system var en respons på et erhverv i krise, og systemet har indiskutabelt forbedret profitabiliteten med omfattende kvotekonzentration til følge. Det har imidlertid også haft alvorlige utilsigtede effekter i forhold til forvaltningens tilpasningsevne til ændringer i vores forståelse af havets økosystem, ligesom det har haft betydelige sociale effekter gennem skabelsen af "vindere og tabere" og tilknyttede implikationer for landbaserede aktiviteter i mindre, fiskeriafhængige kystsamfund.*



**JESPER RAAKJÆR**

Professor, Center for Blue Governance CBG, Institut for Planlægning, Aalborg Universitet samt formand for EU's Rådgivende Udvalg for Pelagisk Fiskeri.

## Indledning

Op gennem 00'erne gennemførtes i Danmark, hvad der bedst kan betegnes som en privatisering af havets fiskeressourcer; hvor disse ressourcer historisk, indiskutabelt havde tilhørt det danske samfund, så kan de i dag handles på det frie marked af private kvoteejere. Skiftet var bl.a. begrundet i en politisk målsætning om på den ene side at tilbagerulle den opbygning af fangstkapacitet, som havde resulteret i kapacitet langt udover, hvad de understøttende fiskebestande kunne bære, samt på den anden side at øge rentabiliteten i fiskerierhvervet, så det blev økonomisk selv bærende, uden f.eks. tilbagevendende offentligt finansierede ophugningsrunder.

I denne artikel ser vi på baggrunden for denne ændring i fiskeriets regulering; hvilke målsætninger man havde, da den blev indført, i hvilket omfang disse målsætninger er blevet opfyldt, og hvilke konsekvenser denne ændring i øvrigt har haft. Slutteligt diskuterer vi kvotesystemet og kvotekonzentration i forhold til ressourcerente og fastlåsning af forvaltningen.

## Styring af fiskeriet i et historisk og internationalt perspektiv

Traditionelt har fiskeressourcerne i Danmark "tilhørt" fiskerisamfundene, i det fisk og skaldyr mv. overordnet set blev opfattet som en samfundsressource, som befolkningen frit kunne fiske på (Holm m.fl., 2015). Tekniske bevaringsforanstaltninger, som f.eks. mindstemål og beskyttelse af fisk i gydeperioden, var tilnærmelsesvist den eneste regulering, der pålagdes fiskeriet fra centralt hold.<sup>1</sup> I løbet af 1960'erne og 1970'erne blev der gradvist indført mere



**TROELS JACOB  
HEGLUND**

Lektor, Centre for Blue Governance (CBG), Institut for Planlægning, Aalborg Universitet



**POUL DEGNBOL**

Fhv. leder af rådgivningsafdelingen i det Internationale Havundersøgelseråd (ICES), Fhv. videnskabelig rådgiver i Den Europæiske Kommission og Fhv. adjungeret professor, Centre for Blue Governance (CBG), Institut for Planlægning.

omfattende reguleringstiltag både internationalt gennem North East Atlantic Fisheries Commission (NEAFC) og nationalt (Gezelius, 2008). Med vedtagelsen af EU's samlede fælles fiskeripolitik: Common Fisheries Policy (CFP) i 1983 videreførte EU den kvoteregulering, der allerede gennem 70'erne var gennemført i regi af NEAFC. Som noget nyt blev EU's andel af totalkvoten for de vigtigste målarter og deres bestande (fiskeriressourcerne) fordelt til de enkelte medlemslande som en fast procentsats af totalkvoten, et system kendt som den "relative stabilitet".

Hermed var regulering gennem kvoter cementeret som hovedformen for fiskeriregulering indenfor EU. Det blev dermed også startskuddet til opbygningen af den omfattende regulering af fiskeriet, som vi kender i dag.

Siden efterkrigstiden har man grundlæggende diskuteret to måder, hvorpå man kan regulere fiskeriet: enten skal fangsterne begrænses gennem fangstkvoter, eller også skal fiskeriindsatsen (antallet af fartøjer og fiskedage) begrænses. Der var i 1950'erne og 1960'erne stor diskussion om, hvilken reguleringsform der var bedst (Gezelius, 2008).

Med valget af kvoteregulering som grundlæggende reguleringsform har man også forholdt sig til, hvad man kan opnå gennem reguleringen af fiskeriet. Især i de seneste årtier er det i stigende grad blevet klart, at det ikke alene er påvirkningen på den enkelte fiskebestand, men den samlede påvirkning, som fiskeriet har på det marine økosystem, der skal reguleres. Kvoteregulerings begrænsninger er således igen kommet i centrum. Dette er bl.a. kommet frem i diskussionen af, i hvilken udstrækning kvoteregulering må suppleres af andre reguleringstiltag, som tager et videre hensyn til det marine økosystem, f.eks. mere omfattende udpegning af beskyttede marine områder eller begrænsninger af fiskeredskabernes påvirkning af bunden.

I 1986 blev der i Danmark som supplement til kvotesystemet indført et licenssystem, som havde til formål at begrænse adgangen til fiskeriet. De på daværende tidspunkt aktive erhvervsfiskere fik licens/rettighed til at fiske inden for gældende fiskerireguleringer. Fiskeren fik således en rettighed til at fiske, men denne ejede ikke fisken eller kvoter. Fisken blev først fiskerens ejendom på det tidspunkt, den blev fanget. Dette skete nærmest i stilhed for offentligheden, men det var reelt et historisk nybrud, idet enhver borger tidligere frit kunne blive fisker. Denne mulighed forsvandt med licenssystemet, og hermed blev forholdet mellem borgere og fiskeriet gjort indirekte som følge af beslutningen om adgangstildeling eller -begrænsning, om man vil.

Frem til starten af 00'erne blev den kvoteandel, der var tildelt dansk fiskeri gennem CFP'en, med udgangspunkt i licenssystemet hovedsageligt reguleret gennem et rationsfiskeri, hvor fartøjer med licens (oftest opdelt i grupper efter fartøjslængde) havde lige adgang til at fiske en bestemt mængde fisk i en given tidsperiode, f.eks. en uge eller en måned. Rationsstørrelserne blev fastsat i et samarbejde mellem den offentlige myndighed (Fiskeriministeriet) og fiskeriets organisationer i det såkaldte "Reguleringsudvalg".

## Dansk fiskeris situation i 90'erne og begyndelsen af 00'erne

Størstedelen af den danske fiskeflåde (men bestemt ikke alle fartøjer) var i en alvorlig økonomisk krise omkring årtusindeskiftet. Den umiddelbare forklaring på krisen var en kombination af begrænsede fiskerimuligheder for det enkelte fartøj, lav pris på fisk og høje brændstofpriser, men den bagvedliggende årsag var overkapacitet i fiskeflåden i forhold til fiskeriressourcerne og deraf følgende overfiskeri. Situationen var opstået, til trods for at der i 90'erne var gennemført offentligt finansierede ophugningsprogrammer.

Ophugningsstøtte opfattes generelt af økonomer som et ”dårligt” subsidie, da det skaber uheldige incitament: forventningen om støtte for enden af en investering øger snarere end mindsker investeringslysten. Herudover blev de tilbageværende fartøjer gjort mere effektive som følge af en sideløbende modernisering af fiskeflåden (som til dels blev ansporet af tilgængeligheden af nationale og EU støtteprogrammer). Så på trods af en beskeden reduktion i flådekapaciteten målt i tonnage (teknisk mål for fangstkapaciteten), så var flådens fiskeevne vokset markant. Kvoterne, som var tilgængelige for danske fiskere, svandt imidlertid i den samme periode ind, og selvom priserne på fisk var stigende, så kunne det ikke opveje både fangstnedgang og omkostningsstigninger.

Det samlede resultat var dels et overfiskeri, som førte til en fortsat underminering af det fremtidige indtjeningsgrundlag, dels en dårlig økonomi i store dele af fiskeflåden; en negativ spiral, som man såvel indenfor erhvervet som politisk i stigende grad følte sig presset af.

### Det politiske svar: privatisering af fiskeressourcerne

I starten af 00'erne opstod en bred politisk erkendelse af, at noget gennemgribende skulle gøres for at få økonomien i fiskeriet bragt på fode, både på kort og langt sigt. I mange segmenter af fiskeriet var flåden både forældet og forgældet, og fiskeriet havde generelt dårligt omdømme og blev ikke opfattet som et attraktivt erhverv. Der var derfor generel enighed om, at der måtte indføres et reguleringssystem, som på den ene side hurtigt kunne fjerne overkapaciteten i flåden og på den anden side sikre, at nedfiskede eller truede fiskebestande blev genopbygget. Samtidig skulle reguleringssystemet muliggøre fornyelse af flåden og igen gøre erhvervet attraktivt for nye generationer. Det fremtidige reguleringssystem skulle også være forståeligt for fiskerne og til at efterleve. Politikerne opfattede det endvidere som vigtigt at bevare det traditionelle kystfiskeri, der fra mindre landingspladser og havne spredt udover landet og med både af mindre størrelse og aktionsradius (i folkemunde ”de små blå kuttere”) udførte et stedbundet fiskeri på nærliggende fiskepladser. Herudover var det især i EU-Kommissionen, som havde overordnet ansvar for at implementere de mange regler og en særskilt motivation for en stærk regelforenkling.

Nogle (både internationale og danske) økonomer havde på daværende tidspunkt i en del år argumenteret for, at fiskeriet hovedsageligt skulle reguleres gennem markedsgjorte kvoter fremfor gennem offentligt tildelte kvoter ud fra det fremherskende fiskeriøkonomiske tanke-sæt, som overvejende er indlejret i det neoliberale økonomiske paradigme (Young m.fl., 2018). Omsættelige kvoter, der konstituerer en quasi-privatisering af fiskeriet, blev set som midlet til at skabe et reguleringssystem, der kunne reducere overfiskeriet og overkapaciteten i flåden, forbedre lønsomheden, nedbringe gældsbyrden og muliggøre flådefornyelse, alt på samme tid (Arnason m.fl., 2000; Løkkegaard m.fl., 2001).

I 2002 blev det som en fem-årig forsøgsperiode besluttet at indføre Individuelle Omsættelige Kvoter (IOK) i sildefiskeriet, i 2004 blev makrel- og industrifiskeriet også omfattet af dette forsøg, og fra 2006 blev IOK-ordningen gjort permanent (Rigsrevisionen, 2017). Sideløbende blev det i 2005 besluttet (Regeringen og Dansk Folkeparti, 2005) at indføre fartøjskvoteandele (FKA; en særlig form for individuelle kvoteandele, hvor omsætteligheden er begrænset af, at kvoteandelen er knyttet til et bestemt fartøj) gældende for 2007 for de fleste danske konsumarter (torsk, rødspætte, jomfruhummer og tunge som de vigtigste). Kvotelandene blev baseret på fartøjernes landinger af de pågældende arter i perioden 2003-2005.

Med indførslen af omsættelige kvoter i 2007 blev adgangen til at udnytte kvoterne overført til fiskeriet som en tidsbegrænset rettighed, der kunne handles på markedet, og aftalen betød også, at Reguleringsudvalgets og ministeriets rolle blev stærkt reduceret i forhold til kvoteforvaltningen, idet formålet med aftalen netop var, at markedet skulle afløse offentlig styring. Fiskeressourcen, som historisk havde været en fælles samfundsressource, blev med de omsættelige kvoter *de facto* privatiseret, da den tid, der skal gå mellem en folketingsbeslutning og det faktiske tilbagefald til offentlig ejendom, ved aftalens indgåelse var otte år og dermed forudsatte passage af minimum to på hinanden påfølgende folketingsvalg. At opsigelsesvarslet i 2017 blev forlænget til 16 år (Erhardtson og Randeris, 2017), forstærker kun yderligere indtrykket af en *de facto* privatisering, som det vil kræve uhørt storpolitisk tålmodighed at få tilbagerullet.

I parentes bemærket udgjorde ”foræringen” en markant anderledes fremgangsmåde end den, man i øvrigt har anvendt i forbindelse med privatisering af det, som hidtil har været en offentlig ressource/opgave. I overvejende grad har dette typisk involveret en form for auktion eller udbud, der både på den ene side indebærer en potentiel indtægt for de private aktører og samtidig på den anden side tilknytter en række forpligtelser, som vil påvirke den pris, som man byder for adgang til ressourcen/opgaven. Udbuddet kan også gøres tidsbegrænset med jævnlige tilbagefald til det offentlige (som f.eks. med adgangen til at udvinde olie og naturgas af den danske undergrund).

I forbindelse med fiskeressourcer kan (og bør) spørgsmålet om ressourcerenten<sup>2</sup> også rejses, dels dens størrelse, dels en eventuel positiv ressourcerentes fordeling. Dette spørgsmål blev imidlertid kun rejst i meget begrænset omfang. Omend muligheden for et fremtidigt ”ressourcegebyr” nævnes *en passant* i den poliske aftale om FKA-systemet fra 2005 (Regeringen og Dansk Folkeparti, 2005), så var diskussionen omkring ressourcerenten omkring tidspunktet for beslutningen stort set fraværende. I en situation med et urentabelt fiskeri kan det naturligvis forekomme fjernt at diskutere ressourcerente, men for en langsigtet aftale kan det forekomme paradoksalt at udelade en diskussion af dette spørgsmål, når en hovedmotivation for indførsel af omsættelige kvoter netop var at gøre fiskeriet rentabelt gennem bl.a. kvotekonzentration, hvorfor forventningen over tid burde være en positiv ressourcerente.

## Reduktion i fangstkapacitet og strukturudvikling i flåden og på land

Resultaterne af IOK/FKA-reguleringen har været mangeartede. For størstedelen af fiskeriet er ét af hovedformålene med den ny regulering – reduktion i fangstkapaciteten – blevet opfyldt, da der er sket en meget markant reduktion i antallet af fartøjer og beskæftigede i fiskerisektoren. I forlængelse heraf er indtjeningen i fiskeriet blevet markant forbedret (Andersen og Ståhl, 2017), og flere fiskebestande har responderet på det lavere fiskeritryk og er blevet genopbygget. Mange danske fiskerier er nu i en situation, hvor Marine Stewardship Council (MSC; den globalt dominerende certificeringsordning for vildtfanget fisk) certificerer dem som bæredygtige. Fiskeriets økologiske påvirkning skal imidlertid ikke kun vurderes i forhold fiskebestandene, men må ses ud fra en bredere ”økosystemtilgang” (hvilket vi kommer tilbage til).

Udover reduktionen af fangstkapaciteten og opbygningen af et økonomisk bæredygtigt erhverv er der imidlertid også sket andre store strukturelle ændringer i fiskeriet, især ift. størrelsen af fartøjer, geografisk fordeling og ejerskab til kvoter.

Baseret på data fra Fiskeristyrelsen dokumenterer Said m.fl. (2020), hvordan der er sket markante forskydninger mellem længdegrupperinger af fartøjer, der leverer fisk til konsum<sup>3</sup>: Andelen af landinger (målt på værdi) fra fartøjer under 12 meter overfor andre størrelsesgrupper blev reduceret med cirka en tredjedel i perioden 2003-2016, og andelen fra fartøjerne mellem 12-18 meter blev reduceret med cirka 20% i samme periode. Fartøjerne over 18 meter øgede derimod deres relative andel med mere end 20%, hvilket betyder, at hvor fartøjer over 18 meter i 2003 stod for godt halvdelen (53,3%) af værdien af landingerne, så var dette tal i 2016 tæt på to tredjedele (64,6%). Said m.fl. (2020) noterer også, at der er sket betydelige forskydninger mellem grej i perioden. I 2003 udgjorde værdien af landinger fra garnfiskeri (et dominerende redskab i det traditionelle kystfiskeri) eksempelvis 14,4% af de danske landinger, hvorimod andelen i 2016 var nede på 7,7%.



Udviklingen mod færre og større fartøjer var i gang allerede før indførelsen af FKA/IOK, og det er derfor forbundet med usikkerhed at vurdere, i hvor høj grad det er FKA/IOK-systemet, der har drevet udviklingen. Hertil har der været ændringer i tilgængeligheden af fisk i kystnære vande, som også kan have påvirket udviklingen mod større, mere mobile fartøjer med længere rækkevidde. Uanset hvad er der sket gennemgribende strukturændring i den danske fiskerflåde i årene 2003-2016. Og det er tydeligt, at fiskeri med mindre fartøjer er blevet reduceret betragteligt over perioden, og store fartøjer fylder betydeligt mere i flåden end tidligere.

Den strukturelle ændring af flåden har også påvirket den geografiske fordeling af fiskerirelaterede aktiviteter på land. Det var i udgangspunktet forventet, at omsættelige kvoter ville påvirke beskæftigelsen på land, og at små havne kunne komme i klemme som resultat af konsolideringen i flåden. Som del af aftalen omkring FKA indførtes derfor en frivillig ”kystfiskerordning” (som dog viste sig relativt ineffektiv i sin oprindelige form og efterfølgende er blevet justeret ad flere omgange), men den har ikke haft den ønskede effekt i forhold til at opretholde aktivitet i mindre fiskerisamfund. Høst (2015) har dokumenteret, hvordan den strukturelle ændring i flåden har haft (uforholdsmæssig) stor betydning for og ført til lukning af mange mindre havne i perioden 2005-2012. Landingerne er i stedet tilgået de større havne via de relativt flere større og dermed mere mobile fartøjer. I de mindste fiskeriafhængige samfund har denne udvikling haft gennemgribende konsekvenser, som f.eks. beskrevet i Skovgaard Brandtoft m.fl. (2019). Høst (2015) forklarer bl.a. udviklingen med, at mindre havne (og måske især i forvejen pressede havne) inden for dette nye og mere dynamiske, markedsbaserede system ikke kunne kalkulere med ”sikre” landinger i fremtiden, hvilket vanskeliggjorde investering i nødvendig infrastruktur, som f.eks. kølekapacitet.

## Koncentration af kvoter

Den afledte effekt af FKA/IOK-ordningen, der har fået størst opmærksomhed i bredere kredse, er givetvis konsolideringen på ejersiden, hvor en gruppe fiskere – som dygtige fiskere og forretningsfolk – med succes har ekspanderet deres virksomheder og opkøbt store mængder kvoteandele. Dette medførte over tid, at en stor del af de danske kvoter endte på ganske få hænder. Dette førte til opmærksomhed og undren i offentligheden, især fordi man fra politisk side ved beslutningerne om IOK/FKA samtidig havde sat nogle begrænsninger på denne koncentrations omfang. Dette skete faktisk i et omfang, så Rigsrevisionen i maj 2016 selv tog initiativ til at undersøge kvotekoncentration i dansk fiskeri (Rigsrevisionen, 2017). I Rigsrevisionens rapport fremgår følgende:

*”Da Folketinget vedtog fiskerireformen i 2002 og indførte omsættelige kvoter, var målene at forbedre fiskernes indtjening og modernisere og begrænse fiskeflåden. Målet om at begrænse fiskeflåden er nået, idet der i 2015 var ca. 1/3 af de oprindelige fartøjer tilbage. [...] Siden reformen er*

*kvoterne blevet koncentreret på færre fiskere, så de 16 største IOK-kvoteejere ejer 2/3 af kvoterne i 2017 [...], og de 10 største FKA-kvoteejere i gennemsnit ejer 47 % af de enkelte kvoteandele i 2017 [...].” (Rigsrevisionen 2017: Statsrevisorernes bemærkning)*

Det var et klart mål, at indførslen af omsættelige kvoter skulle forbedre økonomien i fiskeriet ved, at færre fiskere skulle få adgang til de danske kvoter. Kvotekonzentration var derfor forventelig, men spørgsmålet er, om kvotekonzentrationen blev større end tilsigtet. Folketinget havde med vedtagelsen af omsættelige kvoter udtrykt en forventning om, at kvoterne ikke måtte ende på for få hænder, uden at give klare anvisninger for, hvilken kvotekonzentration som var acceptabel (Rigsrevisionen, 2017), hvorfor det måtte forventes, at dette blev afklaret og udmøntet af ressortministeriet. Rigsrevisionens undersøgelse resulterede i omfattende kritik:

*”Rigsrevisionen finder, at Miljø- og Fødevarerministeriets forvaltning af kvoteejerskab har været meget kritisabel og ikke har understøttet Folketingets intention om, at kvoterne ikke måtte koncentreres på for få hænder. [...] For det første har ministeriet ikke fastsat regler, der understøtter, at kvoterne ikke koncentreres på for få hænder. Ministeriet har dels ikke fastsat konkrete mål for, hvad der skulle til, for kvoterne var koncentreret på for få hænder, dels har reglerne i perioder reelt ikke kunnet fungere som et loft over koncentrationen af kvoter. Samtidig har ministeriet ikke fulgt systematisk op på udviklingen i den samlede kvotekonzentration over tid og har anvendt ufuldstændige data. [...] Ministeriet har flere gange efter politisk ønske ændret reglerne for kvotekonzentration ved at fastsætte lofter for, hvor mange kvoter den enkelte fisker måtte eje. Mens ministeriet siden 2006 har holdt lofterne for ejerskab af IOK-kvoter konstant på 10%, så har ministeriet i 2009 og 2014 ændret beregningsgrundlaget for fiskernes kvotekonzentration, så fiskerne fik adgang til at købe flere kvoter uden at overskride lofterne.” (Rigsrevisionen, 2017: 2)*

I tillæg til den utilstrækkelige og kritisable myndighedspraksis kom, at i hvert fald enkelte fiskere gik helt til grænserne inden for et mangelfuldt regelværk, som myndighederne ikke kunne håndtere. En ganske omtalt retssag om kvotekonzentration mod en af de fiskere, der i offentligheden er blevet omtalt som ”kvotekonger”, står som det klareste vidnesbyrd omkring dette – omend der her er tale om en sag, hvor grænsen synes at være blevet overtrådt.

I kendelsen fra Retten i Holstebro faldt der dom over seks ud af syv af de tiltalte fiskere, hovedtiltaltes to rådgivere (henholdsvis revisor og advokat) samt deres respektive firmaer. Disse havde gjort sig skyldige i overtrædelse af reglerne om kvotekonzentration, idet hovedtiltalte gennem en række stråmænd og assisteret af sine rådgivere havde omgået kvoteloftet. Den samlede bøde blev fastsat til 75 mio., heraf 54 mio. til hovedtiltalte. Derudover blev der foretaget konfiskation af et beløb på 162,5 mio. i de otte selskaber, som har været involveret i sagen (Retten i Holstebro, 2021). Hovedtiltalte og dennes

rådgivere blev frikendt i forhold til rettighedsfrakendelse primært pga. myndighedsfejl:

*”De udøvede forhold er alle begået som led i disse tiltaltes erhverv, og strækker sig over en lang årrække og var af systematisk karakter. Ved vurderingen af forholdets grovhed finder retten imidlertid, at det taler i formildende retning, at fiskerimyndighederne fra 2015 – 2018 kom med – ganske vist fejlagtige – tilkendegivelser om manglende eller begrænset strafbarhed for overtrædelser af kvotekoncentrationsreglerne, at fiskerimyndighederne først foretog anmeldelse i sommeren 2017, selvom man på et væsentligt tidligere tidspunkt havde eller burde have været opmærksom på, at der kunne være tale om stråmandsvirksomhed” (Retten i Holstebro, 2021: 63-64)*

Dommen er anket, og i skrivende stund, foreligger dermed endnu ikke en endelig afgørelse på, om dele af kvotekoncentrationen skyldes ulovlig aktivitet.

## Omsættelige kvoter fastlåser forvaltningen og skaber stiafhængighed

Indførslen af de omsættelige kvoter har også haft konsekvenser for selve reguleringen af fiskeriet – den lovgivning, der er gældende, såvel som dens implementering. I nogle tilfælde har man opnået de ønskede reguleringsmæssige fordele, mens der i andre tilfælde har været utilsigtede og uønskede effekter.

Den grundlæggende rollefordeling mellem offentlig og privat regulering blev opretholdt med indførslen af FKA/IOK. Fiskeriet reguleres fortsat hovedsageligt gennem offentlig regulering, uanset at kvoterne nu kan handles på markedet. Det er fortsat en offentlig opgave – bl.a. gennem fastsættelse af årlige kvoter og yderligere regulering – at sikre økonomisk og økologisk bæredygtighed<sup>4</sup>. Dermed er det fortsat et offentligt ansvar, at fiskeriet også i fremtiden har et (nu privat) ressourcegrundlag at fiske på.

Dette har haft to konsekvenser: For det første er fiskerisektoren forblevet i en rolle, hvor man ikke selv til fulde skal tage ansvar for, at man har tilgang på ressourcer i fremtiden. Erhvervet kan tværtimod modsætte sig at man har adgang til ressourcer som der kan fiskes økonomisk bæredygtigt på i fremtiden. For det andet har der ikke fundet den regelforenkling sted, som oprindeligt var en selvstændig målsætning for nogle aktører i såvel det offentlige implementeringssystem som i den private sektor. Tværtimod har man med forbud mod udkast og senest med vedtagelse af kameraovervågning på danske fiskefartøjer indført nye regelsæt, som fremover skal implementeres.

Samtidig har man tilsyneladende ikke alle steder i erhvervet til fulde taget det økonomiske ansvar for investeringer på sig, hvilket en privatisering af kvoterne ellers burde medføre. Erhvervet synes derfor hurtigt at falde tilbage til et ønske om subsidier, når der kommer større markedsmæssige eller

politiske forandringer, som f.eks. Brexit eller de nylige og drastiske kvotebeskæringer i Østersøen. Det er muligvis en forståelig respons, i og med at der har været en tradition for at kompensere fiskeriet, når der har været store udsving, politisk inducerede (som f.eks. Brexit), såvel som økologiske (bestandsnedgange). Ikke desto mindre fremstår dette som værende i utakt med udstrakt privatisering.

Et resultat af privatiseringen af kvoterne er også, at man nu – i endnu højere grad end før – har låst sig fast på en kvoteregulering som hovedredskabet til at opnå et økologisk bæredygtigt fiskeri. Det er imidlertid stadig mere tydeligt, at en regulering af fangstmængderne på enkeltbestandsniveau – som grundlæggende er det kvoteregulering indebærer – kun kan være en mindre del af reguleringen af fiskeriets påvirkning af det marine økosystem.

Begrebet ”økosystemtilgang” (eller varianter af det) optræder efterhånden som en målsætning i stort set alle legale tekster, inklusive CFP'en (EU, 2013), som dansk fiskeri er underlagt i EU. Der har været omfattende diskussion af, hvad dette kan betyde for forvaltningen af fiskeriet, men det, der fremstår klarrest, er, at man bliver nødt til at inddrage påvirkningen på det samlede økosystem, inklusiv påvirkningen på havets bundhabitater af slæbende fiskeredskaber (som i form af trawl over årene er kommet til at fylde relativt mere i dansk fiskeri); den dødelighed man påfører andre arter end dem, man egentlig gerne vil fange, samt den betydning det har for havets fødenet at man løbende fjerner nogle organismer. Ved at låse sig til én hovedregulering gennem kvoter løber man en betydelig risiko for, at det bliver fangstmængden og tilstanden af den enkelte bestand, der løbende kommer i fokus, fremfor hele det marine økosystem. At denne skævvridning af perspektivet fortsat finder sted i dag, kan man blot følge de årlige forhandlinger om fiskekvoter for at overbevise sig selv om.

## Konkluderende diskussion og perspektiver

Som beskrevet er der utvivlsomt sket en større kvotekonzentration end tilset i forbindelse med FKA/IOK. Allerede i forbindelsen med systemets indførelse burde røde flag i langt højere grad have poppet op hos politikkerer og administratorer, eftersom international erfaring og viden underbyggede risikoen for en stærk koncentration, ligesom der også var advarsler om dette i den danske debat. Den canadiske fiskeriøkonom Parzival Copes (1986) forudsagde allerede i 1986, at omsættelige kvoter ville medføre kvotekonzentration og skabe en velhavende elite, såfremt fælles fiskeressourcer foræres væk. Modellen overfører en række udfordringer til kommende generationer af fiskere, idet disse både skal købe fartøjer og kvoter. I Danmark har dette også medvirket til at skabe tabere blandt fiskere, som har måttet se dyrt indkøbte kvoter væsentligt beskåret, når store kvotereduktioner har været nødvendige, som det f.eks. senest har været tilfældet i Østersøen.

Det fremherskende forvaltningsparadigme med omsættelige kvoter indenfor fiskeriet har siden begyndelsen af 90'erne været drevet af en neoliberal agenda blandt politikere og tilknyttede rådgivere. Det danske fokus på omsættelige kvoter falder samme med et tilsvarende i resten af Norden (Holm m.fl., 2015), hvor mål og tiltag har fokuseret på at sikre rentabilitet og produktivitet i fiskeriet. Omsættelige kvoter har generelt bidraget til at forbedre økonomien og til en vis grad genopbygningen af fiskebestandene i Danmark (via reduktion af kapaciteten), men det er uden tvivl især i FKA-segmentet sket på bekostning af, hvad vi bredt kan referere til som ”social bæredygtighed”: Indførelsen af omsættelige kvoter har i høj grad produceret ”vindere og tabere” og medført en koncentration af fiskerirettigheder hos en mindre, privilegeret gruppe, der typisk synes at have været med fra starten (til ”foræringssdelen”). I en vis udstrækning betød den tidligere indførelse af omsættelighed i det pelagiske fiskeri, at akkumuleret kapital fra det pelagiske fiskeri blev brugt til at opkøbe og koncentrere FKA-rettigheder.<sup>5</sup> Samtidig er kystfiskeriet blevet yderligere presset, og mange mindre fiskeriafhængige lokalsamfund har mistet store dele af eller al fiskeriaktivitet med alvorlige lokale ringvirkninger til følge.

For de kapitalintensive fiskerier i IOK-segmentet (det pelagiske fiskeri og industrifiskeriet), der forudsætter en kapitalintensiv forarbejdningsindustri i få havne, har kvotekoncentrationen haft færre utilsigtede konsekvenser. Strukturudviklingen i den pelagiske sektor pegede i lang tid før IOK-reguleringen mod koncentration (det samme billede ses generelt i den pelagiske sektor i Nordøst Atlanten). Samtidig er det dog i IOK-segmentet, at den største akkumulation af værdier er sket, hvilket i særlig grad bringer spørgsmålet om ressourcerente i spil.

### Ressourcerenten

Koncentrationen i den pelagiske sektor har ført til enorm akkumulering af kapital hos en lille gruppe velstillede fiskere. Eksempelvis er to pelagiske fiskere med firmaer henholdsvis nr. 75 og 83 på listen over de 100 rigeste danskere i 2021 (formue på henholdsvis 2,6 og 2,3 mia.) (Træholt, 2021). Nr. 83 på listen i 2021 var i 2013 god for 950 mio. (Steno Hansen, 2013); pågældende har således på otte år forøget sin formue med 1,35 mia.

Dette illustrerer tydeligt det enorme økonomiske potentiale, der var til stede i specielt de pelagiske fiskeressourcer. Endvidere illustrerer det paradokset i, at statskassen, formodentligt utilsigtet, fraskrev sig del i denne ressourcerente (om end en afgift teknisk set kan indføres i medfør af aftalen om FKA fra 2005 (Regeringen og Dansk Folkeparti, 2005)), som dog ikke kan opfattes som inddragelse af ressourcerenten. Et centralt spørgsmål i den sammenhæng må være, hvorfor fiskeressourcerne behandles så anderledes end andre privatiseringer af fællesressourcer, der typisk ikke foræres væk, ligesom der sikres en tilbageførelse af hele eller dele af ressourcerenten til statskassen og dermed hele samfundet. Det skal i den sammenhæng nævnes, at det Økonomiske Råd (2012) har estimeret værdien af fiskeressourcerne til at være i størrelsesorde-

nen 4-10 mia. Hvorfor var politikerne så passive, og hvorfor var opmærksomheden fra offentligheden så relativt begrænset?

Det ligger til en vis grad udenfor denne artikels fokus at behandle disse spørgsmål, men det er slående, hvordan stort set alle involverede (økonomiske rådgivere, embedsmænd, politikere (folketingets fødevareudvalg og den daværende regering) og erhvervsorganisationsrepræsentanter) i forhold til foræringen af ejerskabet til fiskeressourcerne til en begrænset gruppe fiskere har været tavse og nærmest ageret, som om problematikken ikke eksisterede. Danske fiskere havde i lange perioder op til beslutningen om at indføre omsættelige kvoter overvejende været imod dette; dette gjaldt specielt konsumfiskerne i det senere FKA-segment, mens de pelagiske fiskere var fortalere for omsættelighed (Hegland og Raakjær, 2008; Raakjær, 2009). Der var andre forvaltningsveje at tage, og man kan sidde tilbage med en fornemmelse af, at en foræring og dermed fraskrivelse af ressourcerenten måske var det, der skulle til for at ”smøre” systemet og trænge igennem med den ønskede neoliberale dagsorden, som politikere og deres rådgivere havde forsøgt sig med i mere end et årti. Hertil blev de godt støttet af den finansielle sektor, som med IOK/FKA langt bedre ville kunne sikre deres panthaverinteresser og dermed imødegå tab som følge af, at store del af flåden var urentabel i slut 90’erne og begyndelsen af 00’erne.

### **Fastlåst forvaltning og tunneltænkning – også på havet mere generelt?**

En utilsigtet konsekvens af omsættelige kvoter er, at de skaber en for fiskeriforvaltningen uhensigtsmæssig stiafhængighed, som i praksis betyder, at det bliver meget vanskeligt at tilpasse reguleringen til dynamiske og komplekse økosystemer og håndtere trade-offs i disse økosystemer. De hæmmer med andre ord en adaptiv tilgang til forvaltningen. Det er muligt at formulere målsætninger på mange planer og lave snittet mellem offentligt og privat ansvar mange forskellige steder, men når man én gang har lagt snittet ved årlige kvoter og sat dem fri på markedet, så har man gjort det vanskeligt at pålægge fiskeriet et udvidet ansvar i relation til f.eks. et vertikalt mere overordnet krav om bæredygtighed i fiskeriet og det økosystem, som fiskeriet indgår i (f.eks. biodiversitet, fødekæder og påvirkningen af havbunden), eller et horisontalt krav om integration med andre politikere (primært inden for det marine område i forhold til dynamiske økologiske og politiske systemer). Hvilket er i samklang med Degnbol m.fl. (2006), som fastslår, at IOK isoleret er et utilstrækkeligt forvaltningsinstrument til at håndtere fiskeriets økologiske og sociale udfordringer.

Helt aktuelt kan udviklingen med privatiseringen af fiskeressourcerne frygtes gentaget i den havplan, som er sendt i høring i 2021 (Erhvervsministeriet, 2021). Der lægges heri op til, at der primært skal ske en arealbaseret tildeling af rettigheder til udnyttelse af havets ressourcer, dvs. at rettigheder til at etablere havbrug, vindmølleparker mv. opdeles på arealer i havplanen.

På sigt vil der formodentlig ske det samme, som siden middelalderen er sket med den tilsvarende opdeling af rettigheder på land: at midlertidige brugsrettigheder efterhånden bliver udviklet til noget, som ligner ejendomsforhold, der efterfølgende bliver matrikuleret som den endelige legale fastlåsning af eksklusive ejendomsforhold. Dette vil vanskeliggøre eller sågar umuliggøre en økosystembaseret tilgang til samfundets omgang med havet. Havet er jo netop karakteriseret ved, at der i endnu højere grad end på land ikke findes grænser for, hvordan organismerne i havet eller stofferne i vandet bevæger sig. En forvaltning af havet, som primært er baseret på en fastlåst geografisk opdeling af udnyttelsesrettigheder, risikerer derfor slet ikke at kunne få greb om helt grundlæggende forhold i havet som f.eks. biodiversiteten, eutrofieringen eller spredningen af miljøfremmede stoffer og materialer. Men set fra et implementeringsperspektiv er det naturligvis langt lettere at lade markedet forestå forvaltningen fremfor bevidst at styre mod det hav, vi som samfundsborgere kunne ønske os.

## Noter

1. Lokalt har der dog historisk eksisteret anden (selv)regulering i form af f.eks. eksklusiv rettighed til bestemte fiskepladser, hvilket blev håndhævet af fiskerisamfundene selv.
2. Ressourcerente er det begreb, økonomer anvender for den overnormale profit, en naturressource som olie i undergrunden eller fisk i havet kan give på den anvendte kapital. En naturressource findes i en begrænset mængde, og adgang til at udnytte den kan derfor omsættes til et kapitalafkast, som ligger udover det, som normalt vil kunne forventes.
3. Beregningerne ekskluderer industrilandinger til mel/olie samt det meget specialiserede blåmuslingefiskeri (primært i Limfjorden); det pelagiske IOK-fiskeri efter primært sild og makrel er inkluderet.
4. Dvs. at fangstmængden ikke overstiger det, som bestandene på sigt kan bære.
5. Som følge af dette blev der i 2012 indført en begrænsning på, hvor meget FKA man kunne eje, hvis man også var en større spiller inden for det pelagiske fiskeri ("krydsreglen") (Rigsrevisionen, 2017).

## Referenceliste

- Andersen, P, og L Ståhl 2017. Dansk fiskeri – forandringer og udfordringer. Samfundsøkonomen nr. 4 december 2017.
- Arnason, R et al. 2000. *Costs of fisheries management: the cases of Iceland, Norway and Newfoundland*. MarPol24(3) (233-243).
- Copes P, 1986. A critical review of the individual quota as a device in fisheries management. Land Economics 62(3):278-291.
- Degnbol P, et al. 2006. Painting the floor with a hammer: Technical fixes in fisheries management. MarPol 30:534–543.
- Det Økonomiske Råd 2012. Økonomi og Miljø <https://dors.dk/vismandsrapporter/okonomi-miljo-2012>
- Ebbensgaard I og CS Teglbjærg 2005. Fiskerne får torsk og rødspætter for milliarder. Politikken 20 September 2005.
- Erhardttsen B og M Randeris 2017. Kvotekonger fik fordoblet opsigelsesvarsel til 16 år. Berlingske 22. august 2017 <https://www.berlingske.dk/virksomheder/kvotekonger-fik-fordoblet-opsigelsesvarsel-til-16-aar>
- Erhvervsministeriet 2021. Danmarks første havplan er nu klar til offentlig høring <https://em.dk/nyhedsarkiv/2021/marts/danmarks-foerste-havplan-er-nu-klar-til-offentlig-hoering/>
- EU – Council and Parliament. Regulation (EU) No1380/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on the Common Fisheries Policy,

- amending Council Regulations (EC) No1954/2003 and (EC) No1224/2009 and repealing Council Regulations (EC) No2371/2002 and (EC) No639/2004 and Council Decision 2004/585/EC, in: Official Journal of the European Communities, 2013, L354, (28.12.13).
- Gezelius, SS, 2008. The Arrival of Modern Fisheries Management in the North Atlantic: A Historical Overview. In *Making Fisheries Management Work* (eds. SS Gezelius and J Raakjær). Reviews: Methods and Technologies in Fish Biology and Fisheries. Vol8:27-40. Springer, London.
- Hegland TJ and J Raakjær, 2008. Implementation Politics: The Case of Denmark under the Common Fisheries Policy. In *Making Fisheries Management Work* (eds. SS Gezelius and J Raakjær). Reviews: Methods and Technologies in Fish Biology and Fisheries. Vol8:161-205. Springer, London.
- Holm et al. Contesting the social contracts underpinning fisheries policies – Lessons from Norway, Iceland and Greenland. *MarPol*55 2015: 64-72.
- Høberg J og J Olesen 2011. Kvotearoner sidder på fiskeriet. *Jyllands-Posten* 11. juli 2011. <https://jyllands-posten.dk/indland/article4552476.ece/>
- Høst, JE 2015. *Market-Based Fisheries Management: Private fish and captains of finance*. Springer.
- Løkkegaard, J et al. 2001. *Udredning vedrørende individuelle kvoter (IOK) i det danske fiskeri*. Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut, København.
- Nyvold M. 2017. Her er den glemte privatisering, der har kostet samfundet milliarder. *Zetland* 1. maj 2017. <https://www.zetland.dk/historie/sebaLvqy-aOM-NamWw-63e0b>
- Raakjær, J. 2009. *A Fisheries Management System in Crisis – the EU Common Fisheries Policy*. Senior doctoral thesis. Aalborg: Aalborg University Press. 174 pp. ISBN: 978-87-7307-975-1.
- Regeringen og Dansk Folkeparti 2005. *Aftale om Ny Regulering af dansk fiskeri*. Fødevareministeriet, 26. oktober 2005.
- Retten i Holstebro 2021. *DOM afsagt den 17. december 2021. Rettens nr. 3-2664/2020. Politiets nr. SØK-70661-00001-18*. Udskrift af dombogen.
- Rigsrevisionen 2017. *Rigsrevisionens beretning om kvotekonsentrationen i dansk fiskeri afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger*. Beretning 22/2016. <https://rigsrevisionen.dk/Media/7/7/sr2216.pdf>
- Said, A, Pascual-Fernández et al. 2020. *Small-scale fisheries access to fishing opportunities in the European Union: Is the Common Fisheries Policy the right step to SDG14b?* *Marine Policy* 118 [104009]. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X20302475>
- Skovgaard Brandtoft et al. 2019. *Maskulinitet og fiskerifafhængighed i Lildstrand: – en forfaldshistorie?* I D Dupont-Mouritzen, S Byskov, R Bøllund, M Guldborg og CB Thøstesen (red.) *Sjæk'len 2018: Årbog for fiskeri- og søfartsmuseet*. Fiskeri- og Søfartsmuseets Forlag (48-71). <http://pub.fimus.dk/Sjaeklen2018/6/>
- Steno Hansen, C 2013. *To fiskere drøner ind på listen over Danmarks rigeste*. *Berlingske*, 26. september 2013. <https://www.berlingske.dk/karriere/to-fiskere-droener-ind-paa-listen-over-danmarks-rigeste>
- Teglbjærg CS og I Ebbensgaard 2005. Politisk røre om Fiskeribank. *Politikken* 21. september 2005. <https://politiken.dk/oekonomi/art4870802/Politisk-r%C3%B8re-om-Fiskeribank>
- Træholt, F 2021. Danmarks 100 rigeste: Nye milliardærer stryger ind på listen. *Finans*, 17.11.2021 <https://finans.dk/erhverv/ECE13468449/danmarks-100-rigeste-nye-milliardaerer-stryger-ind-paa-listen/?ctxref=ext>
- Young, OR et al. 2018. Moving beyond panaceas in fisheries governance. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 115.37: 9065-9073.



# EU's økonomiske politik – i lyset af Corona-krisen

Temanummer: Politiske vildskud, langskud og selvmål i Danmark i nyere tid

*Artiklen fokuserer på koordineringen af Eurolandenes finanspolitik. Koordinering er den centrale finanspolitiske udfordring som følge af krav om enstemmighed ved budgetændringer og et budget på kun omkring 1 pct. af BNP. Siden etableringen af Den Økonomiske og Monetære Union fra 1999 er kløften mellem nordlige og sydlige medlemslande blevet markant forøget, når kriteriet er samfundsøkonomisk indre og ydre balance – og der er ikke udsigt til, at Corona-krisen ændrer på dette. Det vises, at reglerne for koordineringen af finanspolitikken ikke har et fagligt – men et ideologisk – grundlag – ligesom de var vildledende op til Finanskrisen. Derfor bør disse regler ændres.*

## Grundlaget for EU's makroøkonomiske politik

EU's økonomiske politik er her afgrænset til hovedlinjerne i den makroøkonomiske politik i perioden, hvor Den Økonomiske og Monetære Union (ØMU'en) har været en realitet, dvs. fra og med 1999. Fra starten deltog 11 medlemslande (Belgien, Finland, Frankrig, Holland, Irland, Italien, Luxembourg, Portugal, Spanien, Tyskland og Østrig). Efterfølgende er følgende EU-lande overgået til euroen: Grækenland (2001), Slovenien (2007), Malta (2008), Cypern (2008), Slovakiet (2009), Estland (2011), Letland (2014) og Litauen (2015). 19 af de 27 EU-lande deltager således nu i eurosamarbejdet. De afgørende bestemmelser vedrørende den makroøkonomiske politik er traktatfæstet i Maastricht-traktaten fra 1992 og videreført i Lissabon-traktaten. Allerede inden ØMU'en trådte i kraft, blev de makroøkonomiske spilleregler suppleret med Stabilitets- og Vækstpagten ved en resolution i Det Europæiske Råd i 1997. Det skete efter tysk ønske, idet det var tysk opfattelse, at Maastricht-traktatens regler ikke var tilstrækkelige til, at landene efter indtræden ville sikre "sunde" offentlige finanser.

Efter ØMU'en trådte i kraft, er de makroøkonomiske spilleregler udbygget ved Sixpack (2011), Finanspagten (2012) og Twopack (2013). Disse udbygninger blev indført efter Finanskrisen og den efterfølgende gældskrise i en række eurolande.

De makroøkonomiske spilleregler sætter grænser for penge- og finanspolitikken. Pengepolitikken styres grundlæggende efter, at Den Europæiske Centralbank skal sikre prisstabilitet, idet Centralbanken kun må understøtte Unionens generelle økonomiske politik vedrørende f.eks. beskæftigelse, vækst



**CHRISTEN  
SØRENSEN**

Professor emeritus og  
fhv. overvismand

og betalingsbalance, såfremt målsætningen om prisstabilitet ikke berøres. Hertil har Centralbanken et effektivt instrument: nemlig renteinstrumentet. Bankens pengepolitik diskuteres ikke i denne artikel, idet den ikke som EU's finanspolitik har været alvorligt udfordret i periodens to store kriser: Finanskrisen og Corona-krisen, selvom der i starten blev reageret alt for svagt under Finanskrisen.

Maastricht-traktaten opstillede tre overordnede spilleregler for medlemslandenes finanspolitik:

- Forbud mod monetær finansiering af offentlige udgifter, dvs. det offentlige må ikke finansiere underskud ved træk på landenes centralbanker.
- Medlemslandene er eneansvarlige for deres egen gæld.
- Forbud mod offentlige budgetunderskud af en størrelsesorden, der kan true Den Økonomiske og Monetære Unions stabilitet, også benævnt uforholdsmæssige store budgetunderskud.

I vurderingen af, om der er et uforholdsmæssigt stort budgetunderskud, skal følgende tre indikationer inddrages:

- Offentlige underskud, faktiske eller forventede, må højst udgøre 3 procent af bruttonationalproduktet.
- Offentlig gæld må højst udgøre 60 procent af bruttonationalproduktet.
- Der lægges vægt på, om det offentlige underskud overstiger de offentlige investeringer.

Det er som anført især bestemmelserne om offentligt underskud og offentlig gæld, dvs. de finanspolitiske spilleregler, der er blevet udbygget. Med Stabilitets- og Vækstpagten blev medlemslandene forpligtiget til i et mellemlangt perspektiv at holde de samlede offentlige budgetter tæt på balance eller i overskud, ligesom bestemmelserne om overholdelse af underskudsgrænsen på 3 procent af BNP blev præciseret.

Da der i 2003 var udsigt til, at Tyskland og Frankrig igen ville overskride treprocentgrænsen for underskud på de offentlige budgetter, indstillede Kommissionen til Rådet, at de to lande skulle pålægges at gennemføre finanspolitiske stramninger. Men da der ikke kunne opnås kvalificeret flertal hertil i Rådet, anlagde Kommissionen sag ved EU-domstolen for at afprøve lovligheden af Rådets manglende vedtagelse af Kommissionens indstilling. EU-domstolen fandt dels, at Rådet ikke var forpligtet til at følge Kommissionens indstilling, og dels at Rådet ikke kunne suspendere den videre procedure i relation til et uforholdsmæssigt stort budgetunderskud.

Konflikten og det tilhørende dødvande om Stabilitets- og Vækstpagten blev løst ved et kompromis i 2005, hvor det i højere grad blev muligt at undlade proceduren vedrørende uforholdsmæssigt store offentlige underskud ved et alvorligt økonomisk tilbageslag. Herefter bliver Stabilitets- og Vækstpagten også betegnet Den reviderede Stabilitets- og Vækstpagt. Denne opblødning

blev især kritiseret af Kommissionen, Den Europæiske Centralbank, Den tyske Forbundsbank og daværende oppositionspartier i Tyskland (CDU/CSU og FDP).<sup>1</sup>

Da Finanskrisen i 2008 ramte Europa, betød det bl.a., at alle de oprindelige 11 eurolande, bortset fra Finland og Luxembourg, enten fra 2008 eller fra 2009 og i mindst to år overskred treprocentunderskudsgrænsen for de offentlige finanser. Dette var ikke blot en følge af de automatiske budgetferringelser, som ledsager en nedgangskonjunktur, men også forårsaget af at næsten alle EU-lande iværksatte betydelige finanspolitiske lempelser fra 2008 eller 2009, bl.a. forstærket af at Den europæiske Centralbank dengang førte en meget tilbageholdende pengepolitik.

Da Finanskrisen også slog ud i en gældskrise, først i Grækenland (forår 2010), så i Irland (efterår 2010) og i Portugal (forår 2011) med rystelser til Spanien og Italien (sommer 2011), blev kritikken af revisionen af Stabilitets- og Vækstpagten vakt til live igen. Lempelsen fra 2005 blev med opbakning fra såvel Kommissionen som Den europæiske Centralbank imødegået med Sixpack fra 2011 og Finanspagten fra 2012, idet Finanspagten dog først trådte i kraft fra 2013. Sixpack indskrænkede ikke mindst spillerummet for afvigelser i tilpasningen til mellemfristet budgetligevægt. Twopack fra 2013, der kun gælder for eurolande, skærpede overvågningen rettet mod budgetudviklingen og finansiel ustabilitet.

Finanspagten indførte tre opstramninger i forhold til Stabilitets- og Vækstpagten. Kravet om mellemfristet budgetbalance som målt ved den strukturelle balance på de offentlige finanser blev skærpet, ved at den nedre underskudsgrænse i mellemfristet budgetbalance blev ændret fra 1 til ½ procent af BNP, når den offentlige gældskvote var over 60 pct. Derudover blev der indført en forpligtelse til, at den tilpasningssti, der var angivet i den treårige prognoseperiode frem mod mellemfristet budgetbalance, ikke kunne overskrides med større underskud til følge. Finanspagten forpligter endvidere landene til – og det er nok den væsentligste opstramning – at indføre obligatoriske regler, helst i form af en grundlovsændring, der automatisk udløser tilstrækkeligt korrigerende tiltag, såfremt der opstår en væsentlig afvigelse fra den mellemfristede budgetbalance og tilpasningsstien hertil i prognoseperioden. Finanspagten er obligatorisk for alle eurolande og frivillig for øvrige EU-lande. Danmark har valgt at tiltræde Finanspagten, men kan som ikke-euroland dog ikke blive ramt af bodsbestemmelserne i Finanspagten.

Forpligtelsen til at følge op på Finanspagten med lovgivning er med virkning fra 2014 gennemført i Danmark ved Budgetloven.

Formålet med ovenstående korte resume af de grundlæggende spilleregler for EU's finanspolitik er at etablere grundlaget for den efterfølgende vurdering af denne politik i lyset af Corona-krisen. Inden denne vurdering foretages, er det nødvendigt at skitsere, hvordan disse regler fungerede inden Corona-krisen.

Det fremgår også af resumeet, at finanspolitikken har et meget fokuseret eller ensidigt sigte på de offentlige budgetter og den hermed sammenhængende udvikling i den offentlige gæld. Det fremgår tillige, at det flere gange har været nødvendigt at ændre disse regler. Ændringerne har indtil nu primært været begrænset til præciseringer og supplement af traktatbestemmelserne.<sup>2</sup>

## EU's finanspolitik: vurderingsgrundlaget

Når den økonomiske politik skal vurderes, er det nødvendigt – eksplicit eller implicit – at redegøre for de mål, der ønskes opnået, og hvordan målopfyldelsen har været. Her vil der blive taget udgangspunkt i, at målsætningen med finanspolitikken må være at bidrage til at skabe indre og ydre ligevægt. Indre ligevægt måles her ved beskæftigelsesgraden via ledighedsprocenten. Ydre ligevægt måles ved betalingsbalanceudviklingen, konkret ved overskuddet på betalingsbalancens løbende poster i pct. af BNP.<sup>3</sup>

Da det således er EU's finanspolitik, der skal vurderes, må det – grundet det beskedne EU-budget og de manglende direkte finanspolitiske instrumenter på EU-niveau – først og fremmest være den finanspolitiske koordination eller samordning, der vil være i fokus. Et hovedmål i enhver positiv form for koordinering af aktører (her medlemslande) er at fremme aktørernes resultater og ikke mindst at undgå negative påvirkninger fra aktør (medlemsland) til aktør (medlemsland).

Erfaringer fra tidligere monetære unioner – dengang kaldt møntunioner – er da også, at det er nødvendigt at udvikle en stadig større forståelse, solidaritet – eller hvad man nu vil kalde det – mellem medlemslandenes befolkninger, se f.eks. Sørensen 1990, kapitel 4.<sup>4</sup> Dette lægger selvsagt begrænsninger på den politik, som det enkelte medlemsland kan føre, idet det er nedbrydende for et så krævende og udfordrende fællesskab, som fastholdelse og udbygning af en union er, hvis et medlemslands økonomiske politik gør det meget kostbart eller vanskeligt for andre medlemslande at stabilisere deres økonomi, herunder at opnå indre og ydre ligevægt. Derfor må der i en økonomisk og monetær union sættes grænser for medlemslandenes økonomiske politik, for at negative effekter heraf på andre medlemslande og Unionen begrænses eller helst undgås.

Det var netop et helt centralt argument for erstatningen af de nationale valutaer med en fælles valuta som euroen ved dannelsen af EU's økonomiske og monetære union. Nationale valutaer muliggør nemlig, at lande kan tiltage sig en konkurrencefordel på andre landes bekostning ved en (aggressiv) devaluering af den nationale valuta. Dette benævnes sædvanligvis: *beggar-thy-neighbour*-effekter.

Men *beggar-thy-neighbour*-effekter er ikke begrænset til at vedrøre valutakurspolitik. Sådanne effekter kan også opstå i et område med flere lande, der har fælles valuta. Et medlemsland med overskud eller stigende overskud på be-

talingsballancen vil typisk have opnået dette ved øget eksport til og/eller reduceret import fra andre medlemslande. Indirekte effekter for medlemslande med betalingsbalanceunderskud og ledighedsproblemer kan også følge heraf, hvis det stigende overskud fra et eller flere medlemslande negativt kan påvirke den økonomiske situation i omverdenen.

Beggar-thy-neighbour-effekter kan også forekomme, selv om alle eller de fleste medlemslande har overskud på betalingsbalancen, så unionen får et meget stort overskud. Det vil f.eks. være tilfældet, hvis overskuddet på landenes betalingsbalancer er afledt af unionskrav om forbedrede offentlige finanser, som samtidig – i hvert fald i en række år – udløser øget ledighed.<sup>5</sup>

Beggar-thy-neighbour-effekter kan tillige udløses fra en union af valutakurseffekter i forhold til omverdenen. På længere sigt vil der være en tendens til, at f.eks. store og længerevarende overskud på eurolandenes samlede betalingsbalance vil føre til en højere eurokurs, end det ellers ville være tilfældet.

Et hovedproblem i vurderingen af finanspolitik er, at det er forholdsvist enkelt at opnå et af målene: lav ledighed/ligevægt eller overskud på betalingsbalancen. Det forhold, at der er eller kan være en modsætning mellem indre og ydre ligevægt, dvs. mellem ledighed og betalingsbalance, gør det ønskeligt at anvende et sammenvejset balanceudtryk, som udtrykker balanceproblemet under et.

En sådan samlet balanceindikator kan udgøres af overskuddet på betalingsbalancens løbende poster i pct. af BNP minus arbejdsløshedsprocenten, idet denne indikator stiger/falder, når landet situation på begge områder forbedres/forringes (større/mindre overskud på betalingsbalancen og mindre/større ledighed), og er uændret, hvis en forbedring af det ene balanceproblem opvejes af en tilsvarende forringelse af det andet.

Det kan med rette anføres, at opstillingen af denne indikator svarer til at sammenblande æbler og pærer. For selv om begge elementer i balanceindikatoren indgår som procenter, er det to forskellige faktorer eller økonomiske størrelser, der ligger bag disse procenter. Som det forhåbentligt vil fremgå af det følgende, svarer det billede, der fremstår af landenes økonomiske udvikling og forskellen herimellem, og som tegnes med balanceindikatoren, i al væsentlighed til det billede, der ville fremkomme, hvis balanceindikatoren ikke var anvendt, og der blev taget udgangspunkt i betalingsbalancen og ledigheden hver for sig. Anvendelsen af balanceindikatoren gør det imidlertid muligt klarere at illustrere, hvor stor forskellen er mellem landenes balanceproblemer og ikke mindst udviklingen heri.

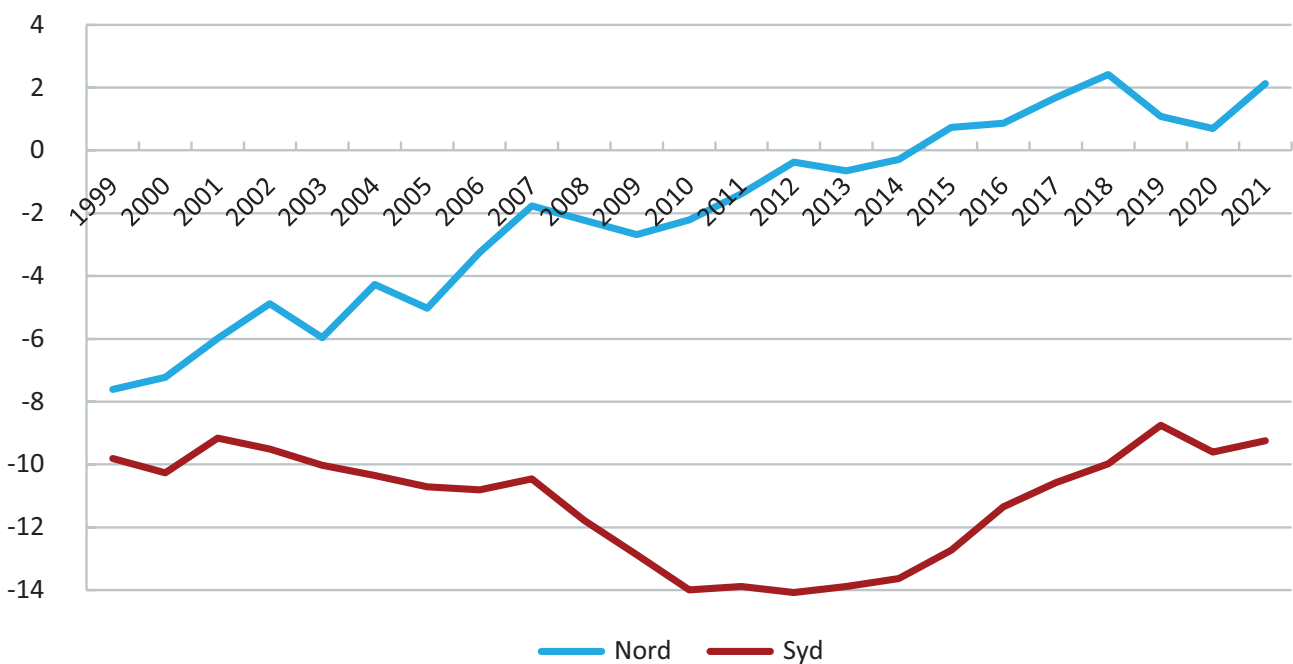
Et land kan siges at have opnået både indre og ydre balance, når betalingsbalancesaldoen ligger mellem +/- 1 pct. af BNP og arbejdsløsheden er omkring 3-4 pct. Når balanceindikatoren ligger i intervallet -5 til -2, kan et land siges at have samlet balance. I de seneste knap 20 år har balanceindikatoren for alle OECD-landene under ét svinget mellem -5 og -9 pct.

## EU's makroøkonomiske politik før Corona-krisen: 1999-2019

Eurolandenes evne til at koordinere den førte finanspolitik vurderes i det følgende ved primært at fokusere på todelingen mellem sydlige eurolande (Italien, Spanien, Portugal og Frankrig) og nordlige eurolande (Irland, Finland, Tyskland, Holland, Belgien, Luxembourg og Østrig) i perioden med fælles valuta, dvs. siden 1999. For at sikre sammenlignelighed over tid af udviklingen i de samlede balanceproblemer og dermed tegne et så skarpt billede som muligt er der her kun medtaget de oprindelige 11 eurolande.

Når det under et skal vurderes, hvordan udviklingen har været i balanceindikatoren for hhv. de fire sydlige eurolande og de syv nordlige eurolande, må landenes økonomiske vægt inddrages. Det er her gjort ved at vægte landenes balanceindikator med relative BNP-vægte (løbende priser) i hvert år.

Figur 1: Betalingsbalanceindikator 1999-2021 for syv nordlige og fire sydlige eurolande



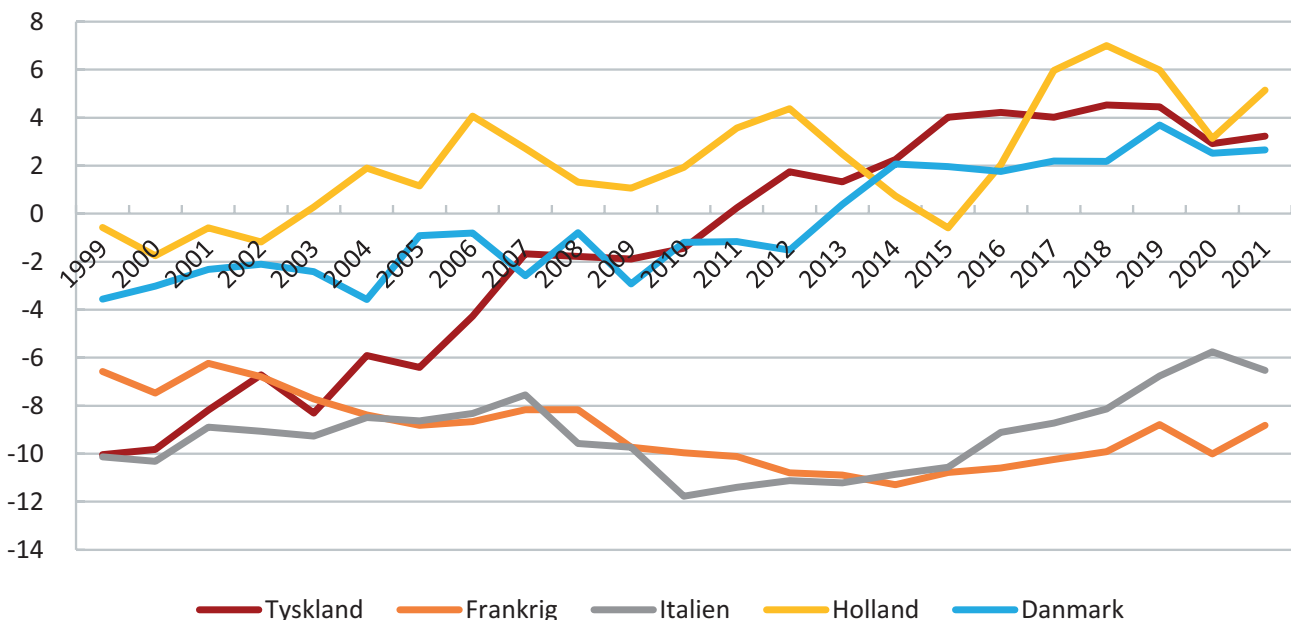
Kilde: OECD databank, dec. 2021.

Som det fremgår af figur 1, er divergensen mellem de oprindelige fire sydlige og syv nordlige eurolande øget ganske markant, siden den fælles valuta de facto blev en realitet fra 1999. Det skyldes primært, at balanceindikatoren for de syv nordlige eurolande er steget. Blandt de nordlige eurolande er det især Tyskland, der har haft stigende balanceindikator. Som det fremgår af figur 2, steg denne fra -10 pct. i 1999 til -2 pct. op til Finanskrisen.<sup>6</sup> Og denne stigning fortsatte frem til Corona-krisens gennemslag i 2020, idet Tysklands balanceindikator nåede helt op på +4½ pct. Med den vægt, omkring 60 pct., som

Tyskland har, målt ved bruttonationalproduktet i de nordlige eurolande, har dette naturligvis haft afgørende betydning for udviklingen i balanceindikatoren for disse lande. Også udviklingen i balanceindikatoren for Holland har haft betydning for den stærke stigning i balanceindikatoren for de syv nordlige eurolande, jf. figur 2.

De fire sydlige eurolande har efter en forringelse af balanceindikatoren op til finans- og gældskrisen, og den efterfølgende forværring i tilknytning hertil, reverseret denne udvikling, så balanceindikatoren nu er på samme niveau som i 1999. Udviklingen i Frankrig, der står for godt 40 pct. af de fire sydlige eurolandes BNP, afspejler i nogen grad denne udvikling, jf. figur 2. Dette er også tilfældet i Italien, der bidrager med omkring godt 30 pct. til de fire sydlige eurolandes BNP, idet dog Italien – i modsætning til Frankrig – opnår en bedre balanceindikator i 2021 end i 1999, jf. figur 2. Spanien har i alle årene 1999-2021 en balanceindikator, der ikke når over -12 pct. Fra et niveau omkring -15 pct. før finans- og gældskrisen forringes balanceindikatoren til omkring -24 pct. i disse år. Fra 2014 bedres balanceindikatoren – dog med udsving – mod -12 pct. i 2021. Balanceindikatoren for Portugal følger forløbet i Spanien, dog med den væsentlige forskel, at indikatoren allerede fra 2011 gennemløber en konstant forbedring, fra -19½ i 2011 til -6¼ pct. i 2019, hvorefter der indtræder en mindre forværring.

Figur 2: Betalingsbalance 1999-2021 for Tyskland, Frankrig, Italien, Holland og Danmark



Kilde: OECD databank, dec. 2021.

I figur 2 er balanceindikatoren også vist for perioden fra og med 1999 for Danmark, selvom Danmark ikke er et euroland. Det fremgår meget tydeligt alene af denne figur, at Danmark siden århundredeskiftet ikke har haft et ba-

lanceproblem eller et konkurrenceproblem, selv om dette indtil Corona-krisens udbrud som alt overvejende hovedregel blev ignoreret og/eller fortiet.

## EU's makroøkonomiske politik efter Corona-krisen: 2020-

Corona-krisen har naturligvis medført, at de offentlige budgetter generelt er blevet vældigt belastet med ofte store underskud til følge.<sup>7</sup> Det skyldes ikke blot de automatiske budgetreaktioner grundet det hermed følgende konjunkturtilbageslag, men også at Corona-krisen har betydet, at vel alle lande har valgt at modvirke denne krise ved større offentlige udgifter til bl.a. sundhedsvæsenet samt en række hjælpepakker til erhvervslivet. Den offentlige budgetbalance i de 11 oprindelige eurolande blev således forringet med mellem 4½ og 9 pct. af BNP fra 2019-2020. I Danmark var forringelsen 4¼ pct.

Denne forudsigelige udvikling medførte, at Det europæiske Råd i marts 2020 efter opfordring fra Kommissionen midlertidigt suspendede det finanspolitiske rammeværk. Men også på anden måde satte Corona-krisen spørgsmålstegn ved EU's makroøkonomiske spilleregler. Det skete meget klart i juli 2020, hvor Det Europæiske Råd vedtog en genopretningspakke på 750 mia. € til medlemslandene, hvoraf 390 mia. € blev afsat til tilskud og 360 mia. € til lån. Genopretningspakken skal nemlig finansieres ved EU-lån, altså med fælles hæftelse. Måske er dette ikke et brud på traktaten, der jo ellers fra starten har fastslået, at medlemslandene er eneansvarlige for deres gæld. Men det er givetvis et brud med hensigten.

Udviklingen i balanceindikatoren efter 2019 – altså i Corona-perioden – fremgår også af figur 1 og 2. Det fremgår heraf, at der – i hvert fald indtil nu – ikke er tegn på, at kløften mellem nordlige og sydlige eurolande hurtigt indsnævres.

Det fremgår således, at det ikke er lykkedes at koordinere den makroøkonomiske finanspolitik, så beggar-ty-neighbor-problemer er undgået mellem medlemslande – tværtimod. Det har Corona-krisen og de efterfølgende initiativer ikke ændret på – i hvert ikke endnu. Dette kan skyldes de makroøkonomiske spilleregler og/eller manglende evne/villighed til at følge disse spilleregler. I det følgende afsnit argumenteres der for, at spillereglerne er baseret på et grundlæggende forkert udgangspunkt, hvad der også konkret har vist sig.

## EU's makroøkonomiske finanspolitik: en vurdering

De nugældende makroøkonomiske spilleregler for finanspolitikken fokuserer som ovenfor anført ret så ensidigt på de offentlige finanser. Dette er fagligt forkert, hvilket også er en empirisk funderet kendsgerning. Derfor bør der ske grundlæggende ændringer.



Medlemslandene påvirker først og fremmest hinanden via de transaktioner, som registreres på betalingsbalancen ved især eksport og import. Derfor tilsi-ger et fagligt udgangspunkt, at den nødvendige finanspolitiske koordinering i en valutaunion må tage udgangspunkt i betalingsbalancestillingen og ikke i de offentlige finanser. Betalingsbalancestillingen som målt ved de løbende poster er igen lig summen af opsparingsoverskuddet i den private og offentlige sektor. Opsparingsoverskud er igen lig opsparing minus investeringer, og for den offentlige sektor er opsparingssaldoen tillige lig saldoen på de offentlige finanser. Dette bånd mellem opsparingsoverskud og betalingsbalance gør det yderligere bemærkelsesværdigt, at EU's finanspolitiske spilleregler så ensidigt fokuserer på de offentlige finanser. Dette er også baggrunden for, at det her er anført, at den finanspolitiske koordinering kun skal tage *udgangspunkt* i be-talingsbalancestillingen, idet hverken udviklingen i de offentlige finanser eller opsparingsoverskuddet i den private sektor må ignoreres.

Også erfaringer underbygger, at EU's finanspolitiske spilleregler er fejlagtige. Der findes nemlig ikke eksempler på, at lande er kommet i så store økonomi-ske problemer, at IMF er blevet påkaldt, hvis der er nogenlunde ligevægt på betalingsbalancen, idet et offentligt underskud så stort set kan finansieres af et privat overskud, jf. det ovenfor omtalte bånd.

Dette blev yderligere meget tydeligt i relation til Finanskrisen. Alle fire euro-lande, der kom i alvorlige problemer, Grækenland, Irland, Spanien og Portu-gal, havde meget store betalingsbalanceproblemer. Men to af landene – Spa-nien og Portugal – havde ligefrem overskud på den offentlige saldo, hvorfor der ikke udgik tilstrækkelige advarsler fra EU's spilleregler – i hvert fald blev der ikke reageret herpå.<sup>8</sup> Signalerne havde derimod været meget klare, hvis der var taget udgangspunkt i betalingsbalancestillingen – hvor der også kunne være suppleret med balanceindikatoren.

Som det fremgår af figur 1 og 2, ændres vurderingen af, at der er behov for en grundlæggende ændring af de afgørende finanspolitiske spilleregler i EU's økonomiske og monetære union, ikke af udviklingen som følge af Corona-kri-sen. Dette så meget desto mere som disse regler ikke er baseret på et fagligt udgangspunkt, men på et ideologisk udgangspunkt: nemlig ordoliberalismen.

Selv om der er flere fortolkninger af den ordoliberal forståelse, går mindst to hovedelementer igen. Det offentliges opgave, dvs. den politiske opgave, er for det første at sikre sunde offentlige finanser, dvs. balance eller overskud, helst forfatningsbestemt. Den anden ordningsopgave er at sikre konkurrence på alle markeder ved klare regler.<sup>9</sup> Denne ideologi, med tysk udgangspunkt fra universitetet i Freiburg, har spillet en stor rolle i Tyskland, og med Tysklands stærke stilling i EU-samarbejdet er det også blevet kendetegnende for EU's finanspolitiske spilleregler, som det er fremgået af det ovenfor anførte.<sup>10</sup>

Suspensionen af væsentlige dele af EU's finanspolitiske spilleregler i marts 2020 kan måske betyde, at der er et nybrud på vej. Men det er langt fra sik-kert.<sup>11</sup> De forslag, der efter corona-krisen er fremkommet om ændringer i

disse spilleregler, baserer sig næsten udelukkende på, at traktatens regler foreslås suppleret. Men hvis fokus skal ændres fra de offentlige finanser til betalingsbalancen, kræver det måske eller evt. en traktatændring, selv om dette er meget vanskeligt.

Men det bør stå klart, hvad det vil betyde, hvis det hidtidige fokus fastholdes. For det første risikeres, at kløften mellem nord og syd fastholdes, hvad der næppe er holdbart internt. Men også eksternt kan denne kløft få afgørende betydning.

EU har over for Afrika valget mellem at åbne op fra produkter herfra eller blive mål for et stadigt større immigrationspres. Kombinationen af meget høj ledighed i Afrika, især blandt unge, og udsigten til en befolkningsekspllosion vil få mange unge afrikanere til at forsøge at emigrere, hvis der fortsat er udsigt til manglende jobmuligheder, så alternativet til at emigrere er social armod, eller det der er værre. Dette risikerer at blive forstærket af klimakrisen. Derfor bør EU i egen interesse åbne for import fra Afrika, herunder give tilskud til virksomheder, der vil flytte produktion dertil fra såvel EU og ikke mindst fra EU-virksomheder i Kina og andre lande, der kan klare sig selv.

I de første år vil det ikke mindst være simple industrivarer samt fødevarer, især vegetabiliske som frugt og grønt, som Afrika kan byde på. Og her har vi EU-stopklodsen. For det vil især være de sydeuropæiske lande, der vil blive direkte udfordret heraf. Og er der nogen, der tror, at de sydeuropæiske lande, herunder Frankrig, kan eller vil gå med til dette, som situationen nu er? Dette er medvirkende til, at Kina før større indflydelse i Afrika, dvs. i vores egen baghave, ligesom immigrationspresset blot forstærkes.

Også mere indirekte har EU's økonomiske spilleregler stor betydning for ikke blot Afrika, men hele den øvrige omverden. Eurolandene havde således i femårsperioden 2017-2021 et gennemsnitlig betalingsbalanceoverskud på godt 300 mia. € eller knap 2.250 mia. kr. om året svarende til 2½ pct. af eurolandenes bruttonationalprodukt. Her skal alene peges på de mulige beggar-thy-neighbour-effekter fra verdens største økonomiske område.<sup>12</sup>

Så alt i alt: der er behov for et grundlæggende opgør med de ordoliberal inspirerede spilleregler i EU's økonomiske finanspolitik. Men dette opgør kommer næppe fra Vismandsinstitutionen. I deres seneste redegørelse, Dansk Økonomi Efterår 2021, er der 70 sider om de offentlige finanser, men overhovedet ingen tal for betalingsbalancen. Kun en enkelt gang, side 69, nævnes, at der er en betalingsbalance!

## Noter

1. Se i denne sammenhæng Matthijs og Blyth (2018).
2. Redegørelsen for EU økonomiske spilleregler og kritikken heraf, som fremgår af denne artikel, er nærmere udbygget i Rosted og Sørensen (2018).
3. Det er naturligvis en forenkling at vurdere finanspolitikens effekt alene ved ledighed og betalingsbalance. Inflation, vækst og ulighed kunne også inddrages. Men i relation til konjunkturpolitikken er ledighed og betalingsbalance af hel central betydning, hvilket også fremgår af de to tilknyttede alment anvendte betegnelser: indre og ydre ligevægt.
4. De aktuelle konflikter mellem Ungarn og Polen på den ene side og EU på den anden side skal også ses i det lys. Ungarn og Polen er dog ikke eurolande.
5. I årene 2016-2020 havde de 11 oprindelige eurolande hvert år et overskud mellem 310 og 410 mia. €. Tyskland og Holland havde i de fem år et gennemsnitlig overskud på hhv. godt 250 og godt 70 mia. €.
6. Væsentlige forklarings-elementer hertil er de økonomiske effekter af den tyske genforening fra 1990, der var en væsentlig årsag til den lave balanceindikator, da euroen blev indført. Hartz-reformer og den fælles valuta bevirkede, at forbedringer af den tyske konkurrenceevne ikke længere blev modvirket af en tysk revaluering, se nærmere herom i Rosted og Sørensen (2018).
7. Dette modsvares naturligvis på globalt plan af lige så store stigninger i den private sektors opspringsoverskud, idet verdens betalingsbalance naturligvis altid er nul.
8. Der var dog underskud på den strukturelle offentlige saldo i de to lande i 2007, men i 2006 var dette underskud enten fraværende eller meget beskedent. Årsagen til denne forskel mellem de to opgørelser for de offentlige finanser er, at den strukturelle balance opgøres for et holdbart aktivitetsniveau. Og i både Spanien og Irland var økonomien overophedet, hvorfor den ikke korrigerede saldo var bedre end den strukturelle saldo.
9. Dette skal således ikke overlades til markedets usynlige hånd. Dette markerer en afvigelse fra den angelsaksiske forståelse af liberalisme og markedsøkonomi. Se bl.a. Hadeed (2017) om ordoliberalisme.
10. I Danmark er der også fortalere for den ordoliberal opfattelse, se Nedergaard (2017).
11. I regeringsgrundlaget for den nye tyske regering er det bl.a. anført, at den offentlige gældsbremse i Tyskland skal genindføres fra 2023 – ordoliberalismen sætter stadig sine spor i Tyskland.
12. Danmark har også et uholdbart stort betalingsbalanceoverskud. I samme femårsperiode var overskuddet pr. år i gennemsnit 185 mia. kr. svarende til 8 pct. af BNP.

## Litteratur

- Det økonomiske Råd. Formandskabet 2021. Dansk økonomi. Efterår 2021.
- Hadeed, M. 2017. The Ordoliberal Ghost. *Social Europe*. 2. August 2017.
- IMK 2020. The Macroeconomic effects of the EU Recovery and Resilience Facility. *Policy Brief No. 98*. October 2020.
- Matthijs, M. & M. Blyth 2018. When is it rational to learn the wrong lessons? Technocratic authority, social learning, and euro fragility. *Perspective on Politics*, 16(1): 110-126.
- Nedergaard, P. 2017. Drop neoliberalismen. Fremtiden er ordoliberal. *Politiken* (kronik) 5. aug. 2017.
- Rosted, J. & C. Sørensen 2018. *Fundamentet under EU vakler. Et forslag til genopbygning*. Haase Forlag.
- Sørensen, C. 1990. *Danmark – delstat i Europa? Politisk, økonomisk og monetær union*. Fremad 1990.

# Dansk økonomisk politik efter OPEC I (1973) og II (1979)

Temanummer: Politiske vildskud, langskud og selvmål i Danmark i nyere tid

*Efter de verdensomspændende olieprisstigninger i 1970'erne fulgte næsten tre lange årtier med til tider høj arbejdsløshed og store betalingsbalanceunderskud, inden dansk økonomi igen blev bragt i nogenlunde balance omkring år 2000. I forhold til andre europæiske lande var der også tale om et meget langstrakt forløb. Årsagen hertil skal især søges i en mislykket kombination af konkurrenceevne- og finanspolitik udtænkt for store, men kun delvis åbne økonomier. Således blev konkurrenceevnepolitikken søgt anvendt til især at reducere betalingsbalanceunderskuddet, mens ekspansiv finanspolitik som oftest sigtede mod en reduktion af arbejdsløsheden. I modsætning hertil kræver en stabil og sikker udvikling mod ligevægt for både betalingsbalance og beskæftigelse i en lille, åben økonomi som den danske, at sammenkædningen af midler og mål er den omvendte af den længe anvendte. Den rigtigt fordelte sammenkædning blev etableret i 1986-87 især med en stramning af finanspolitikken. Denne stramning blev efter etableringen af overskud på betalingsbalancen i 1990 imidlertid fastholdt for længe, hvilket væsentligt forøgede arbejdsløsheden i de følgende år. Fra midten af 1990'erne blev finanspolitikken derfor lempet af hensyn til beskæftigelsen, men det skete med respekt for betalingsbalancen, hvorved dobbelt ligevægt blev etableret.*

## Baggrund

De store olieprisstigninger i 1973 (OPEC I) og de absolut set endnu større olieprisstigninger i 1979 (OPEC II) førte på verdensplan til det første omfattende økonomiske tilbageslag efter den 2. verdenskrig. Samtidig var der tale om inflations- og uligevægtsskabende hændelser, der kom fra udbudssiden, modsat den ligeledes verdensomspændende depression i 1930'erne, der var forårsaget af bortfald af efterspørgsel, som foruden arbejdsløshed trak i retning af prisfald. I det olieimporterende Danmark blev olieprisstigningerne i 1970'erne fulgt af en langvarig periode med til tider høj arbejdsløshed, høj inflation og store betalingsbalanceunderskud, og krisen varede længere og var dybere end i de fleste andre OECD- og EU-lande. Det kan derfor være af interesse at undersøge, om konjunktur- og stabiliseringspolitikken i Danmark blev anvendt på en hensigtsmæssig måde.

Før olieprisstigningerne var dansk økonomi karakteriseret ved vedvarende, men dog begrænsede underskud på betalingsbalancen, og i 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne tilnærmelsesvis fuld beskæftigelse, idet arbejdsløsheden varierede mellem 1 og 2 pct. af arbejdsstyrken. Begge forhold blev forværret ved OPEC's prisforhøjelser for importeret olie. Analysen fokuserer på de centrale instrumenter i konjunkturpolitikken, nemlig den efterspørgselsregu-



**CLAUS VASTRUP\***  
Professor emeritus

lerende finanspolitik og den konkurrenceevneregulerende indkomst- og valutakurspolitik. Det sker i lyset af høje danske import- og eksportkvoter, som i 1970'erne var ca. 30 pct. og i 1980'erne ca. 35 pct. af BNP og marginalt formentlig endnu højere. Udgangspunktet for nærværende analyse – men ikke for tilrettelæggelsen af den økonomiske politik i de første mange år – er således, at Danmark i økonomisk henseende var (og er) en lille, åben økonomi. De to centrale mål antages at være en reduktion af den opståede arbejdsløshed samt en reduktion af underskuddet på betalingsbalancen og dermed udlandsgælden og den hermed forbundne udenlandske låntagning, der var både rentekrævende og til tider forbundet med selvstændige vanskeligheder.

Tidligere fremstillinger har langt hen ad vejen været præget af reference til fuld beskæftigelse og stabile priser, men realiteterne har i hvert fald fra sidst i 1970'erne været de samme som i nærværende fremstilling, der for at forenkle ser bort fra selvstændigt at behandle dansk inflation, men koncentrerer sig om den relative pris og dermed konkurrenceevnen i forhold til udlandet. Noget tilsvarende gælder den efterspørgselsregulerende politik, hvor opmærksomheden vedrører finanspolitikken og ikke i større omfang pengepolitikken, der siden 1968 stort set alene har været bestemt i udlandet samt af anderledes bestemte danske vilkår i forhold til udlandet. Pengepolitikens selvstændige indflydelse på de to mål er derfor ikke central for fremstillingen. Konkurrenceevnen kan på kort sigt forbedres gennem indkomstpolitiske foranstaltninger så som løntilbageholdenhed og effektiv fjernelse af dyrtidsportioner mv. samt af enkeltstående devalueringer. For at sådanne foranstaltninger skal være virksomme for konkurrenceevnen på mellemlangt sigt, skal de ikke selvstændigt skabe inflation, og derfor skal de understøttes af en vis grad af stramhed i efterspørgslen, hvilket medfører, at de er vanskelige at forene med en ekspansiv finans- eller pengepolitik<sup>1</sup>.

## Den analytiske ramme

I et åbent samfund afhænger dets betalingsbalance og produktion (og dermed beskæftigelse) begge af såvel konkurrenceevnen som den indenlandske efterspørgsel. Imidlertid er store lande som regel så lidt åbne i forhold til udlandet, hvad angår efterspørgsel og produktion (dvs. med små marginale import- og eksportkvoter), og derfor tilsvarende meget afhængige af indenlandske forhold, at et stød til den indenlandske efterspørgsel har større indflydelse på den indenlandske produktion (og beskæftigelse) end på betalingsbalancen. Som følge af den begrænsede åbenhed i forhold til udlandet gælder efterspørgselsstødets større indflydelse også, når dets relative virkning sammenlignes med et konkurrenceevnestøds relative virkning på de samme forhold, dvs. et konkurrenceevnestøds (forholdsvis ringe) betydning for den indenlandske efterspørgsel og produktionen set i forhold til konkurrenceevnestødets (forholdsvis store) indflydelse på udlandets efterspørgsel og dermed på det store lands betalingsbalance.

I store, halvlukkede økonomier er den indenlandske efterspørgsel således (marginalt) den væsentligste determinant for beskæftigelsen og dermed arbejdsløsheden, mens konkurrenceevnen (marginalt) er den væsentligste determinant for betalingsbalancen. Derfor slår den efterspørgselsregulerende politik og dermed finanspolitikken relativt kraftigere igennem på beskæftigelsen i forhold til dens virkning på betalingsbalancen sammenlignet med konkurrenceevnepolitikken (mindre) relative betydning for beskæftigelsen målt i forhold til dennes betydning for betalingsbalancen. I store, halvlukkede økonomier har finanspolitikken således en komparativ fordel ved en regulering af beskæftigelse og arbejdsløshed, mens konkurrenceevnen har en komparativ fordel ved en regulering af betalingsbalancen.

På baggrund af ovennævnte opfattelse af de to instrumenters relative effektivitet var det – uden at skele til graden af økonomiens åbenhed – længe god latin i både teori og praksis at tildele den efterspørgselsregulerende finanspolitik ansvaret for opnåelse af den ønskede indenlandske aktivitet og beskæftigelse, mens konkurrenceevnepolitikken skulle indrettes efter hensynet til den ønskede betalingsbalance (se Mundell (1968, kap. 11 og senere) om ”the principle of effective market classification” og for en senere, mere formel analyse f.eks. Turnovsky (1977, især kap. 9)). Denne fordeling af ansvaret mellem henholdsvis finanspolitik og konkurrenceevnepolitik for etablering af stabilitet på vej mod samtidig ligevægt for arbejdsmarked og betalingsbalance er i en eksplicit analyse af de to instrumenters komparative fordele ved reguleringen af de to mål stadig den sikreste og derfor rigtige i store, halvlukkede økonomier.

I en lille, åben økonomi defineret som en økonomi med en højere (marginal) importkvote end den (marginale) opsparingskvote forholder det sig imidlertid omvendt, for så vidt angår forholdet mellem finanspolitikken og konkurrenceevnepolitikken relative eller dominerende indflydelse på beskæftigelsen henholdsvis betalingsbalancen. Den stabilitetsskabende fordeling af midlerne er derfor også den omvendte af den stabilitetsskabende fordeling i store, forholdsvis lukkede økonomier. I små, åbne økonomier kræver en stabil udvikling mod ligevægt på betalingsbalancen og fuld beskæftigelse således, at finanspolitikken indrettes efter hensynet til betalingsbalancen, mens konkurrenceevnepolitikken indrettes efter hensynet til beskæftigelsen (se f.eks. Vastrup (1986, 1994)). Behovet for en sådan stabilitetsskabende tildeling af midler til mål er særlig udtalt i situationer med store betalingsbalanceunderskud (som i Danmark efter OPEC I i 1970’erne og siden efter OPEC II og dermed også i 1980’erne) som følge af den store import, der modsat eksporten er særlig afhængig af den indenlandske efterspørgsel og dermed af finanspolitikken.

Den traditionelle og i en lille, åben økonomi derfor forkerte tildeling af instrumenter til mål vil her medføre, at finanspolitikken rettes mod beskæftigelsen. Med den forkerte tildeling vil finanspolitikken i en situation med betalingsbalanceunderskud og arbejdsløshed være ekspansiv af hensyn til beskæftigelsen.

Som følge af den store grad af åbenhed vil det være til betydelig skade for betalingsbalancen, samtidig med at beskæftigelsen kun bliver forøget i begrænset omfang, alt sammenlignet med virkningerne af det samme instrumentvalg i en stor, halvlukket økonomi. En forbedring af konkurrenceevnen forbedrer betalingsbalancen i begge former for økonomier, men vil i mindre omfang forøge den hjemlige beskæftigelse i den store, halvlukkede økonomi, end tilfældet vil være i den lille, åbne økonomi. Det skyldes, at en forbedring af konkurrenceevnen i en lille, åben økonomi vil have en relativt stor (og selvfølgelig positiv) indflydelse på beskæftigelsen som følge af konkurrenceevnens større virkeflade sammenlignet med forholdene i en stor, halvlukket økonomi.

I en situation med betalingsbalanceunderskud og arbejdsløshed vedrører forskellen på de stabilitetsskabende retninger for anvendelse af instrumenterne i de to former for økonomier således udelukkende finanspolitikken. Denne bør i en stor, halvlukket økonomi rettes mod beskæftigelse og arbejdsløshed og således være ekspansiv, mens finanspolitikken i en lille, åben økonomi bør rettes mod betalingsbalanceunderskuddet og således være kontraktiv. Selvom konkurrenceevnen i en stabilitetsskabende politik skal reguleres af hensynet til hvert sit mål i de to former for økonomier, skal ændringsretningen af denne politik i denne situation være den samme og derfor forbedre konkurrenceevnen, hvilket gælder, så længe der både er arbejdsløshed og underskud på betalingsbalancen. Den stabilitetsskabende regulering er væsentlig, når der er usikkerhed om instrumenternes nøjagtige virkemåde og effektivitet eller om økonomiens nøjagtige aktuelle position i forhold til de to endelige mål.

Det gælder tillige, at foranstaltninger til forbedring af konkurrenceevnen formentlig virker bedst i situationer med en forholdsvis stram finanspolitik, således som det kræves i små, åbne økonomier med betalingsbalanceunderskud. I situationer med underskud på betalingsbalancen og arbejdsløshed er man derfor i den lille, åbne økonomi med hensyn til instrumenternes effektivitet relativt godt stillet med den stabilitetsskabende fordeling af instrumenterne. Med den omvendte og dermed forkerte fordeling af instrumenterne i en lille, åben økonomi vil den ganske vist forkerte hensigt med konkurrenceevnepolitikken være vanskeligere at realisere som følge af en ekspansiv finanspolitik. Det sidste var tilfældet i Danmark i den første del af den omhandlede periode.

Den stabilitetsskabende og rigtige tildeling af instrumenternes ansvar for betalingsbalance og beskæftigelse i en lille, åben økonomi er således den omvendt af den traditionelle og således, at finanspolitikken strammes ved et betalingsbalanceunderskud, og konkurrenceevnen forbedres i tilfælde af arbejdsløshed. Dette er rammen for analysen af den langvarige økonomiske krise i Danmark efter 1973.<sup>2</sup>

## Manglende stabilitet efter OPEC I

I det meste af perioden 1974-79 efter OPEC I, der skabte arbejdsløshed og underskud på betalingsbalancen, var finanspolitikken forholdsvis ekspansiv

bortset fra mindre stramninger i 1976 og 1978. Med de nævnte undtagelser var det en følge af, at finanspolitikken var beskæftigelsesorienteret. De klareste eksempler på ekspansiv finanspolitik var de ikke-finansierede skattelettelser med virkning fra slutningen af 1974 samt igen fra sidst i 1975 og først i 1976 som følge af en midlertidig reduktion af momsens ("mimsen"). Siden blev finanspolitikken på trods af underskud på betalingsbalancen igen lempet i 1979-82 og især i det første og det sidste af de nævnte år.

Resultatet var en forringelse af betalingsbalancen fra et underskud før OPEC I på 0,3 pct. i 1972 over 1,7 pct. i 1973 til et underskud på 4,6 pct. af BNP i 1979. Den sidste stigning var foruden af finanspolitikken også en følge af nye olieprisstigninger sidst i 1979 (OPEC II), og på trods af flere devalueringer fra slutningen 1976. Som følge af underskuddene på betalingsbalancen steg udlandsgælden fra 11 pct. i 1973 til 25 pct. af BNP i 1979. Statsgælden steg i samme periode kontinuerligt fra minus 4 pct. til plus 22 pct. af BNP. Arbejdsløsheden var før OPEC I så lav som 1,3 pct. af arbejdsstyrken i 1973, men steg herefter til 5,2 pct. i både 1975 og 1976 og siden til 7,2 pct. i 1978. Som følge af den ekspansiv finanspolitik og sammenfaldende med den nævnte forværring af betalingsbalancen faldt arbejdsløsheden, men kun lidt i 1979, og steg som følge af olieprisstigninger (OPEC II) igen til 6,9 pct. i 1980 og 8,9 i 1981.

Perioden var rig på forslag og vedtagelser af indkomstpolitiske foranstaltninger bl.a. et mislykket forsøg på skattefinansieret løntilbageholdenhed i 1974, forlængelse af kollektive overenskomster i 1975, godtgørelser for og siden indfrysning af dyrtidsportioner i henholdsvis 1976 og 1977 (sidstnævnte senere konverteret til LD), forlængelse af kollektive overenskomster samt stop for pris- og indkomststigninger. Men på trods af stigende arbejdsløshed faldt den årlige lønstigningstakt kun fra ca. 15 pct. i 1973 før OPEC I over ca. 20 pct. i 1974 til ca. 10 pct. i årene 1978-80. På trods af at olieprisstigningerne ramte både ind- og udland, steg de danske lønninger mere end lønningerne på de danske eksportmarkeder, selvom arbejdsløsheden i f.eks. OECD-landene steg mindre end i Danmark. I 1979 introduceredes en efterlønsordning, som både aktuelt og senere reducerede i hvert fald den formelle ledighed. Korrigeres med valutakursudviklingen var der modsat de foregående år tale om en næsten uændret konkurrenceevne fra 1975 til 1979 som følge af fire mindre devalueringer, hvilket sidste som sådan selvfølgelig ikke medvirkede til en stigning i arbejdsløsheden.

## **Valutakurser, OPEC II og forøgede vanskeligheder med stabiliteten i 1980'erne**

Efter sammenbruddet i 1973 af det internationale Bretton Woods samarbejde om faste, men justerbare valutakurser fastholdt Danmark i de efterfølgende næsten fire år sin valutakurs i forhold til D-mark og andre europæiske valutaer i et forsøg på etableringen af et samarbejde mellem disse. Den danske krone steg derfor i værdi på valutamarkedet som følge af D-mark-blokkens gradvise



opskrivning i markedet i forhold til US-dollar og dermed relaterede valutaer. Den danske fastkurspolitik i forhold til D-marken blev imidlertid kun fastholdt indtil slutningen af 1976, hvorefter regeringen som nævnt fire gange devaluerede den danske krone i forhold til D-mark, men disse kursændringer var initieret af andre europæiske lande og effektivt af forholdsvis begrænset betydning. I slutningen af 1979 steg oliepriserne på ny meget kraftigt (OPEC II), hvilket forværrede bytteforholdet og siden betalingsbalancen og de økonomiske forhold i almindelighed.

Nogenlunde samtidig med OPEC II påbegyndte Danmark sin deltagelse i det nyetablerede EMS-samarbejde om faste, men justerbare valutakurser. Men mod slutningen af 1979 og frem til efteråret 1982 blev på dansk initiativ kronens værdi alligevel nedskrevet fem gange og effektivt med nominelt små 20 pct. og derfor med næsten tre gange så meget som opskrivningen sammen med D-marken tidligere i 1970'erne. Efter en tiltrædende regerings fastkursklæring i efteråret 1982 blev den danske krone formelt nedskrevet over for D-mark, nemlig én gang i 1983, én gang i 1986 og én gang i 1987, men i alle tre tilfælde kun i meget begrænset omfang, og kun som led i mere omfattende tilpasninger initieret af andre europæiske lande og uden hverken en formel eller effektiv samlet nedskrivning i forhold til disse.

På trods af det formelle fastkurssamarbejde i EMS'en fremkaldte de gentagne devalueringer mellem 1979 og fastkursklæringen i efteråret 1982 forventninger om fortsatte devalueringer. Disse forventninger blev formentlig forstærket af de samtidige lempelser af finanspolitikken, der var til skade for betalingsbalancen. Devalueringstrategien satte sig derfor tydelige spor i rentespændet i forhold til udlandet, hvorfor den danske lange rente steg til så meget som 22 pct. p.a. i 1982. Modsat selve devalueringerne var de afledte rentestigninger til skade for dansk aktivitet og beskæftigelse og dermed til gavn for betalingsbalancen. Denne blev dog efter en mindre forbedring i 1980 og 1981 igen forværret til et underskud på så meget som 4,1 pct. af BNP i 1982 som følge af en forstærket finanspolitisk ekspansion og tillige som følge af voksende rentebetalinger på udlandsgælden. I samme forbindelse blev det offentlige underskud forøget til 10 pct. af BNP, mens arbejdsløsheden også som følge af olieprisstigningerne steg fra 6,9 pct. i 1980 til 9,5 pct. i 1982 og videre til så meget som 10,0 pct. i 1983.

Arbejdsløsheden og følgerne af devalueringstrategien og den ekspansive finanspolitik for både den offentlige gæld og udlandsgælden førte i efteråret 1982 til den nævnte erklæring om etablering af dansk fastkurspolitik. Efter den formelle regeringsdannelse blev der vedtaget en indkomst- og dermed valutakurspolitisk motiveret suspension (og siden afskaffelse) af både dyrtidsreguleringen af lønninger og taktreguleringen af offentlige ydelser og dertil en stramning af finanspolitikken med virkning fra 1983. Forventninger om opretholdelse af fastkurspolitikken blev i det efterfølgende halve år styrket ved dansk fravalg af et par muligheder for at følge andre europæiske lande i nedskrivningen af deres valutaer over for D-mark.

På denne baggrund faldt rentespændet og dermed det danske renteniveau meget betydeligt især i 1983. Noget tilsvarende var tilfældet med inflationen, ligesom underskuddet på de offentlige finanser blev meget væsentligt reduceret som følge af både den automatiske finansreaktion, vedtagelse af en real-rentebeskatning af pensionsmidler samt et svagt fald i det offentlige konsum. De positive virkninger på aktivitet og beskæftigelse var betydelige. De var foruden rentefaldet i 1983 og 1985, også drevet af et eksternt olieprisfald i 1986 samt af den bedre konkurrenceevne efter de tidligere gennemførte devalueringer. Dertil kom formentlig også betydningen af etableringen af positive forventninger for især investeringerne som følge af selve omlægningen af finanspolitikken i stabilitetsorienterende retning for en lille, åben økonomi. Det er således bemærkelsesværdigt, at finanspolitikken blev strammet væsentligt i alle årene fra 1983 til 86, samtidig med at efterspørgslen og aktiviteten steg, og arbejdsløsheden efter en stigning fra 1982 til 83 faldt fra de nævnte 10,0 pct. til 7,5 pct. i de her omhandlede år.

Efter sammenbrud af overenskomstforhandlinger og generalstrejke i 1985 blev der lovgivet om en ramme for de årlige lønstigninger på så lidt som 2,0 pct. i det første og 1,5 pct. i det andet overenskomstsår. Som følge af stigningen i beskæftigelsen og et mindre fald i arbejdsløsheden blev lønstigningerne dog væsentligt højere, end lovgivningen tilsagde og samtidig højere end i udlandet, hvilket sammen med en uheldig udvikling i valutakurserne i forhold til de omkringliggende lande igen forringede konkurrenceevnen. Indgrebet i overenskomsterne kunne derfor ikke holde i en situation med stigende indenlandsk efterspørgsel og behov for yderligere finanspolitiske stramninger. De efterfølgende overenskomster i foråret 1987 førte på den baggrund til betydelige lønstigninger.

Som følge af den kraftige fremgang i den indenlandske efterspørgsel blev underskuddet på betalingsbalancen fordoblet fra 2,8 pct. i 1983 over 4,6 pct. i 1985 til 5,6 pct. af BNP i 1986, hvilket var det største underskud i hele den analyserede periode. Udlandsgælden havde allerede i 1983 nået 37 pct. og steg herefter til sit højeste niveau på næsten 40 pct. af BNP i 1988. Det skete, på trods af at f.eks. dansk egenproduktion af olie og naturgas især fra midt i 1980'erne og de følgende år gav et positivt og voksende bidrag til betalingsbalancen (og de offentlige finanser), idet virkningen på betalingsbalancen især i de første år dog skal korrigeres for værdien af importtunge olieinvesteringer samt udenlandske ejeres overførsel af overskud til udlandet.

## **Fra delvis stabilisering i 1986/87 over høj arbejdsløshed mod fuld stabilisering i 1990erne**

Det var først efter vedtagelse sent i 1985 af en yderligere, betydelig stramning af finanspolitikken i form af en skattereform med virkning fra 1987 samt vedtagelsen i 1986 af en afgiftspakke og den såkaldte ”kartoffelkur” med bl.a. 20 pct. afgift på forbrugslån, at betalingsbalancen i de næste år blev bragt un-

der kontrol. Dertil kom signalvirkninger af Fælleserklæringen fra trepartsforhandlinger mellem staten og arbejdsmarkedets parter fra december 1987 om indkomstpoltikkens betydning for konkurrenceevne og beskæftigelse kombineret med intentionerne om at udbygge ordninger med arbejdsmarkedspensioner. Disse indgreb og erklæringen blev ledsaget af en afgiftsomlægning (kaldet AMBI'en), der ganske vist senere af EU-domstolen blev kendt ulovlige, men som indtil sin afskaffelse ved udgangen af 1991 genoprettede en del af en tabt konkurrenceevne for eksporterhvervene.

Disse foranstaltninger resulterede i et betalingsbalanceoverskud på 2,9 pct. i 1993 og dermed en samlet forbedring på så meget som 8,3 pct. af BNP for alle syv år efter 1986. Prisen for denne betydelige forbedring af forholdet til udlandet var en stigning i arbejdsløsheden fra de nævnte 7,5 pct. i 1986 og 1987 til så meget som 11,9 pct. i 1993 og 11,8 pct. i 1994 (excl. aktiverede samt personer på efterløn og nu også orlov), hvilket var det højeste niveau i hele den betragtede periode på mere end 25 år. Inden da blev der i 1990 registreret det første mindre overskud på betalingsbalancen siden 1963 og en samtidig arbejdsløshed på 9,3 pct. Finanspolitikken blev samtidig og efterfølgende lempet, men kun i begrænset omfang. På grund af strukturelle og langvarige virkninger af stramningerne ved skattereformen (bl.a. en reduktion af værdien af rentefradraget) fortsatte en væsentlig grad af stramhed i finanspolitikken alligevel i de følgende år, således at betalingsbalanceoverskuddet steg, beskæftigelsen faldt, og arbejdsløsheden derfor steg til det nævnte høje niveau.

Efter et (internationalt) rentefald og vedtagelsen af lempeligere regler for konvertering af realkreditlån i 1993 og endelig som følge af en yderligere og større lempelse af finanspolitikken begyndte beskæftigelsen langsomt at stige mod slutningen af 1994, men først fra og med 1995 faldt arbejdsløsheden til 9,8 pct. fra de nævnte 11,8 pct i 1994. Fortsatte, men afmålte lempelser af finanspolitikken blev gennemført i de følgende år. Det skete med skyldig hensyntagen til betalingsbalancen, der – som følge af en mindre stramning af finanspolitikken – kun kom i underskud i 1998. Som følge af lempelserne blev arbejdsløsheden (fortsat excl. aktivering, efterløn og orlov) gradvis nedbragt til 4,9 pct. i 2000. Det skete, samtidig med at der i 1999 og de følgende år igen blev genetableret væsentlige overskud på betalingsbalancen. Udlandsgælden var derfor ved udgangen af årtiet reduceret til 17 pct. af BNP.

## En vurdering af konjunkturpolitikken

Fra de første olieprisforhøjelser i 1973 tog det næsten 30 år, før dansk økonomi vendte tilbage til en situation med både et næsten normalt niveau for arbejdsløshed og balance i de økonomiske relationer i forhold til udlandet. En væsentlig del af forklaringen på det langstrakte forløb var en u hensigtsmæssig anvendelse af især den efterspørgselsregulerende finanspolitik gennem det meste af 13 år, herunder en destabiliserende kombination af aktiv devalueringspolitik og ekspansiv finanspolitik i en treårig periode i forhold

til de problemer, som Danmark blev påtvunget udefra. Disse problemer var især to internationale olieprisforhøjelser, OPEC I og II, men også udviklingen i kursforholdet mellem hovedvalutaerne i 1970'erne efter sammenbruddet af Bretton-Woods-samarbejdet forværrede Danmarks situation.

I årene efter OPEC I i 1973 havde det for at etablere en bevægelse af arbejdsløshed og betalingsbalance mod en samlet eller dobbelt ligevægt været hensigtsmæssigt, hvis finanspolitikken ikke var blevet skiftevis lempet og strammet, og især at man havde undgået ”mimsen” i 1975-76 og de finanspolitiske lempelser i 1979 og de følgende år. Ved en mere konsekvent og moderat stram linje i finanspolitikken ville forsøgene på indkomstpøolitik have haft bedre muligheder for at virke til gavn for konkurrenceevnen og dermed beskæftigelsen. Samtidig ville i hvert fald underskuddet på betalingsbalancen og dermed udlandsgælden og formentlig heller ikke arbejdsløsheden været steget så kraftigt. Men med den førte politik steg både betalingsbalanceunderskuddet og arbejdsløsheden betydeligt efter OPEC I.

Fra 1979 blev en aktiv devalueringspolitik kombineret med en ekspansiv finanspolitik, hvilket fremkaldte en kraftig stigning i rentespændet i forhold til udlandet og dermed i det danske renteniveau. Den kraftige rentestigning førte til en forøgelse af arbejdsløsheden, men ikke til en bedre udvikling i inflation og betalingsbalance, idet alle tre forhold samtidig blev forværret som følge af OPEC II. Det generelle økonomiske klima blev også – ligesom renteutviklingen – forværret som følge af, at forventningerne til en stabil udvikling mod dobbelt ligevægt blev gjort til skamme af den ustabile kombination af devalueringer og ekspansiv finanspolitik.

Selvom den aktive devalueringspolitik isoleret set medførte en forbedring af konkurrenceevnen, fremkaldte den (gen-)indførte fastkurspolitik i sidste halvår 1982 og de efterfølgende stramninger af finanspolitikken i første omgang en mindre stigning i arbejdsløsheden uanset et første rentefald. Først senere førte forøget sikkerhed i forventningerne til stabilitet og sammen med deraf afledte yderligere rentefald til en væsentlig stigning i aktivitet og beskæftigelse, således at også arbejdsløsheden begyndte at falde. Den samlede tilpasningstid mod dobbelt ligevægt blev imidlertid alligevel forlænget i perioden efter OPEC II, idet arbejdsløsheden stadig var højere i 1985 end i 1979, mens underskuddet på betalingsbalancen var stort set uændret og udlandsgælden derfor steget fra 27 pct. i 1979 til 44 pct. af BNP i 1985.

Ved valget af indkomstpøolitik frem for en finanspolitisk stramning først i 1985 satsede man i en situation med kraftig indenlandsk ekspansion forgæves på en forbedret konkurrenceevne og ikke på en begrænsning af den indenlandske efterspørgsel og dermed betalingsbalanceunderskuddet. De efterfølgende meget store underskud på betalingsbalancen blev den direkte årsag til omfattende finanspolitiske stramninger ved vedtagelsen sidst i 1985 af en skattereform med virkning fra 1987 og siden i 1986 vedtagelsen af både afgiftsforhøjelser og ”kartoffelkuren”. Som følge af store lønstigninger og af hensyn

til beskæftigelsen kom med støtte i Fælleserklæringen dertil AMBI'en, som i en vanskelig situation om end kun i en kortere årrække forbedrede en stærkt forværret konkurrenceevne.

Den kraftige stramning af finanspolitikken i 1986-87 bistået af et væsentligt fald i olieprisen i 1986 blev et vendepunkt i det danske forløb efter OPEC I og II. Den finanspolitiske stramning blev gennemført med henblik på betalingsbalancen, der blev kraftigt rettet op gennem en rimelig grad af fastholdt politik i de følgende år. Sammen med Fælleserklæringens formuleringen fra arbejdsmarkedets parter og staten om konkurrenceevnens betydning for beskæftigelsen var der langt om længe etableret i hvert fald en overordnet ramme for den rette anvendelse af de to stabiliseringspolitiske instrumenter med henblik på en genopretning af både betalingsbalancen og beskæftigelsen i en lille, åben økonomi som den danske.

Men man kan med god ret mene, at Danmark i de første år af 1990'erne igen afveg fra denne ramme ved på trods af voksende overskud på betalingsbalancen og en samtidig voksende og især i 1992-94 meget høj arbejdsløshed at fastholde en stram finanspolitik. Forklaringen kan være, at finanspolitikken i denne periode blev fejlvurderet eller nedvurderet som stabiliseringspolitisk instrument og derfor fortrængt af hensynet til en reduktion af underskuddet på de offentlige finanser. Offentlige underskud og gæld var i denne periode afgørende for finanspolitikken tilrettelæggelse, uden at de nævnte størrelser har den samme nære betydning for den økonomiske stabilitet og velfærd som betalingsbalance og beskæftigelse. Arbejdsløsheden steg på denne baggrund til det højeste niveau i nyere tid.

På grund af kortvarig valutauro i forbindelse med et regeringskifte først i 1993 blev en lempelse af den økonomiske politik formentlig forsinket og i hvert fald i først omgang gennemført især som kreditpolitiske tiltag hjulpet af et udefra kommende rentefald. Siden blev en lempelse af finanspolitikken vedtaget med virkning især for den økonomiske vækst fra 1994. Den efterfølgende forbedring af beskæftigelsen var en bevidst følge af en fortsat lempelse af finanspolitikken, hvorfor det kun er med en vis tilsnigelse, at man kan angive, at finanspolitikken i denne periode var indrettet efter hensynet til betalingsbalancen. Finanspolitikken var snarere – som i perioden frem mod 1985 – orienteret i retning af beskæftigelsen, men denne gang var det afgørende, at betalingsbalancen var en restriktion.

På grund af den høje arbejdsløshed i første halvdel af 1990'erne blev samme høje beskæftigelse som i midten af 1980'erne først nået kort inden år 2000. Den lavere registrerede arbejdsløshed og kun tilnærmelsesvis fulde beskæftigelse omkring årtusindskiftet blev opnået også ved hjælp af aktivering, orlov og efterløn. Denne tilnærmelsesvis balance på arbejdsmarkedet blev opnået væsentligt senere end ligevægt og overskud på betalingsbalancen.

## Konklusion

Manglende forståelse hos danske økonomer og nok vigtigere også manglende politisk forståelse af den betydning, det har for den økonomiske politik, at dansk økonomi er lille og åben i forhold til udlandet, var en væsentlig årsag til, at balanceproblemerne voksede dramatisk og forblev langvarige efter OPEC's forhøjelse af oliepriserne i 1973. Finanspolitikken i en lille, åben økonomi – modsat en stor, halvlukket økonomi – har en relativt større indflydelse på betalingsbalancen end på beskæftigelsen sammenlignet med konkurrenceevnepolitikken. En stabil og sikker udvikling mod ligevægt for både beskæftigelse og betalingsbalance kræver, at sammenkædningen af mål og instrumenter er i overensstemmelse med disse komparative fordele. Derfor skal finanspolitikken i en dansk sammenhæng anvendes med henblik på at skabe ligevægt på betalingsbalancen og konkurrenceevnepolitikken anvendes med henblik på at skabe ligevægt på arbejdsmarkedet.

I det meste af 13 år efter de første olieprisforhøjelser i 1973 og fremkomsten af arbejdsløshed og større betalingsbalanceunderskud blev ekspansiv finanspolitik anvendt med henblik på en forøgelse af beskæftigelsen. Den ekspansive finanspolitik blev i forbindelse med den anden runde af olieprisforhøjelser i 1979 kombineret med en treårig aktiv devalueringspolitik, hvilket var en kombination, som forøgede manglen på stabilitet. Samlet var denne politik en væsentlig årsag til, at de danske balanceproblemer voksede dramatisk og forblev langvarige.

Samtidig viser udviklingen efter 1987, at anvendt med omtanke kan finanspolitikken i en lille, åben økonomi være et virksomt konjunkturpolitisk instrument, når der på afgørende vis tages hensyn til betalingsbalancen. I de første par år i 1990'erne blev finanspolitikken dog ikke anvendt som konjunkturpolitisk instrument, hvilket forlængede tilpasningsperioden mod dobbelt ligevægt. En unødvendigt stram finanspolitik var i denne periode årsag til et stigende overskud på betalingsbalancen samt den højeste arbejdsløshed i hele den betragtede periode. Det var først efter en gradvis lempelse af finanspolitikken og derfor efter næsten 30 års forsøg på stabiliseringspolitik, at både betalingsbalance og arbejdsløshed omkring år 2000 igen var bragt i nogenlunde balance.

Det langvarige og til tider kaotiske forløb efter OPEC I og II medførte, at den gennemsnitlige årlige BNP-vækst i Danmark i perioden 1973-79 var 1,0 pct. lavere og i perioden 1979-93 næsten 0,9 pct. lavere end i det samlede EU, hvor landene blev ramt af de samme olieprisstigninger og udsving i dollarkursen, men i mange tilfælde må antages at have ført en anden og således bedre økonomisk politik. Fra 1994 til 2000 var den gennemsnitlige årlige danske BNP-vækst derimod 0,5 pct. højere end i EU. Den årlige økonomiske vækst som sådan var i Danmark i gennemsnit 1,5 pct. for perioden 1973-79 og kun 1,1 pct. for perioden 1979-93, men derimod 3,1 pct. for perioden 1994-2000.

## Noter

- \* Thomas Dahlgaard og Hans Munk Nielsen har velvilligt bidraget med udfordrende og opklarende kommentarer. Forfatteren var vismand i perioden 1986-88 og overvismand i perioden 1988-93.
1. For en fremstilling med tilsvarende målvariable og instrumenter for perioden 1980-2010 se Rosted (2018). Se desuden f.eks. Hoffmeyer (1993) i Dansk Pengehistorie, Vol. 5 for perioden indtil 1990 samt Asmussen (2007) for perioden indtil 1994.
  2. Til vurdering af ændringer i finanspolitikken er benyttet Anders Møller Christensen, Appendix 2, Finanspolitikken 1960-90 i Danmarks Nationalbank (1993), Dansk Pengehistorie, Vol. 5, København samt Niels Lyngård Hansen og Erik Haller Pedersen (2003). Andre tal og oplysninger er fra bl.a. Danmarks Statistik bl.a. 50 årsoversigter, Rewald Schmidt Sørensen (1994) og Danmarks Nationalbank (2010), Dansk Pengehistorie, Vol. 6, København.

## Litteratur

- Asmussen, Balder (2007), Drivkræfterne bag den økonomiske politik 1974-1994. Centre for Comparative Welfare Studies, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.
- Danmarks Nationalbank (1960-2010), Dansk Pengehistorie, Vol. 4, 5, og 6. København: Danmarks Nationalbank.
- Hansen, Niels Lyngård og Erik Haller Pedersen (2003), Årsager til opsvinget 1993-94, hvor afgørende var finanspolitikken? Danmarks Nationalbank, Kvartalsoversigt 63: 63-73.
- Mundell, Robert (1968), International Economics, New York: Macmillan.
- Rosted, Jørgen (og Per Callesen) (2018), 30 års økonomisk politik set fra maskinrummet 1980-2010. Nationaløkonomisk Forening den 28. maj 2018. [www.nof.econ.ku.dk](http://www.nof.econ.ku.dk)
- Sørensen, Rewald Schmidt (1994), Analyse af 80'ernes økonomiske udvikling baseret på kvartalsvise nationalregnskaber. Danmarks Statistik, SU nr. 45.
- Turnovsky, Stephen J. (1977), Macroeconomic analysis and stabilization policy. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vastrup, Claus (1986), Stabiliseringspolitik i små, åbne økonomier i Torben Andersen og Claus Vastrup, red., Nyere økonomisk teori og metode. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Vastrup, Claus (1994), Økonomiske sammenhænge og økonomisk politik, Nationaløkonomisk Tidsskrift 132: 72-85.

# 45 minutters bevægelse i undervisningen som et led i den danske skolereform

Temanummer: Politiske vildskud, langskud og selvmål i Danmark i nyere tid

I skoleåret 2014/15 trådte en ny skolereform i kraft, hvor bevægelse fik en fremtrædende rolle med lovkravet om 45 minutters daglig bevægelse integreret i undervisningen. Det er nu snart syv år siden, reformen trådte i kraft, og resultater viser, at mange skoler endnu ikke har formået at få realiseret lovkravet. Det kan der være flere årsager til, men klart er det, at decentralisering af implementeringsansvaret ikke ser ud til at have været tilstrækkeligt. En fælles implementeringsunderstøttelse ville formentlig have været til stor gavn for skolerne.

## Baggrund

Da startskuddet til skoleåret 2014/15 lød, trådte en ny folkeskolereform i kraft, der bød på en ny og anderledes skoledag for alle elever og ansatte i den danske folkeskole. Det skete med afsæt i den aftale om et fagligt løft af folkeskolen, som et flertal i Folketinget indgik i juni 2013. Det overordnede formål med skolereformen var at ”gøre en god skole bedre – et fagligt løft af folkeskolen”, hvor målsætningen bl.a. var en længere og mere varieret skoledag. I det lå der, at alle elever skulle udfordres, så de blev så dygtige som muligt. Derudover var det målet at mindske betydningen af elevernes sociale baggrund for deres faglige resultater samt styrke trivslen blandt eleverne. Bevægelse blev en fremtrædende del af skolereformen med lovkravet om 45 minutters daglig bevægelse som en integreret del af undervisningen. Helt konkret lød lovkravet:

*”Undervisningstiden skal tilrettelægges, så eleverne får motion og bevægelse i gennemsnitligt 45 minutter om dagen” (§15, folkeskoleloven)*

Lovkravet om daglig motion og bevægelse blev formentlig en konsekvens af Kulturministeriets Konsensuskonference, der blev afholdt i 2011. Her konkluderede en række forskere, at der er en dokumenteret positiv sammenhæng mellem fysisk aktivitet og læring uanset alder (Konsensuskonference, 2011). Konklusionerne byggede på resultaterne af både national og international forskning, som bl.a. viste, at fysisk aktivitet som en integreret del af undervisningen kan fremme læring (Konsensuskonference, 2011). Udover kortlægningen af sammenhængen mellem fysisk aktivitet og indlæring blev også andre positive følgevirkninger belyst. Det blev belyst, at idræt og bevægelse også har en betydning for oplevelsen af selvværd, et godt helbred og reduktion af mobning (Konsensuskonference, 2011). Én af fordelene ved imple-



**SOFIE KOCH**

Videnskabelig assistent ved forskningsenheden Active Living, Institut for Idræt og Biomekanik, Syddansk Universitet



**ANDERS GRØNTVED**

Professor og forskningsleder ved forskningsenheden Exercise Epidemiology, Institut for Idræt og Biomekanik, Syddansk Universitet



**NATASCHA HOLBÆK PEDERSEN**

Ph.d.-studerende ved forskningsenheden Exercise Epidemiology, Institut for Idræt og Biomekanik, Syddansk Universitet



**NIELS CHRISTIAN MØLLER**

Lektor ved forskningsenheden Exercise Epidemiology, Institut for Idræt og Biomekanik, Syddansk Universitet



menteringen af bevægelse – målrettet alle elever i den danske folkeskole – var derfor, at lovkravet potentielt set kunne være med til at mindske den sociale gradient i sundhed samt reducere problematikken vedrørende stigmatisering af specielle grupper af børn (Harrell et al., 1998). Lovkravet om daglig bevægelse i undervisningen skulle altså bidrage til at øge børn og unges sundhed og trivsel samt understøtte læringen (Undervisningsministeriet, 2020). Der blev fra regeringens side lagt op til, at bevægelsen kunne tænkes ind som en del af undervisningen på flere forskellige måder. Bevægelse kunne indgå som en del af den understøttende undervisning: lærerne kunne lægge bevægelsessekvenser ind i fagundervisningen, for at understøtte den faglige læring og træning; eller det kunne foregå i samarbejde med det lokale foreningsliv og strække sig over længere tid (Undervisningsministeriet, 2020).

De danske folkeskoler har nu i knap syv år arbejdet med udgangspunkt i skolereformen fra 2014. Formålet med denne artikel er derfor at kigge nærmere på, hvordan det er gået med implementeringen af skolereformens krav om 45 minutters bevægelse som en integreret del af undervisningen og komme med et par refleksioner over, hvorfor mange af skolerne ikke er lykkedes med at få tilstrækkeligt med bevægelse integreret i undervisningen.

## Hvad er bevægelse?

Med skolereformens krav om 45 minutters daglig motion og bevægelse som en del af undervisningen blev der for alvor sat fokus på definitionen af bevægelse. For hvad er bevægelse? Skal pulsen op, før vi kan kalde det bevægelse? Eller er kaste/gribeøvelser i matematik bevægelse? Kigger man nærmere på begreber fra forskningen, så opererer man både nationalt og internationalt oftest med begrebet fysisk aktivitet eller *physical activity* frem for motion og bevægelse. Fysisk aktivitet bruges både, når man snakker sammenhængen med sundhed og sammenhængen med den kognitive læring. Begrebet fysisk aktivitet dækker over ethvert muskelarbejde, der øger energiomsætningen, og når man anvender begrebet fysisk aktivitet understreges det, at der er tale om kvantificerbare mål (fx med puls, accelerometer, skridttæller). I folkeskolereformen er det imidlertid ikke fysisk aktivitet, der er det centrale, men i stedet motion og bevægelse. Begreber som i lige så høj grad henviser til kvalitet, læring, kultur og værdier – hvor mængden af bevægelse i sig selv kun delvist er dækkende (Jørgensen, 2014). Begrebet fysisk aktivitet, og det som begrebet inden for forskningsmæssige sammenhænge rummer, har uden tvivl spillet en væsentlig rolle i forhold til at gøre bevægelse til et lovkrav i folkeskolen. Men spørgsmålet er bare, hvordan man som skole, leder, lærer eller pædagog forstår og forvalter et lovkrav, der ikke er yderligere defineret end blot 45 minutters daglig motion og bevægelse. Med lovkravets formulering har det altså været op til den enkelte at fortolke og definere, hvad bevægelse er for dem. Det har betydet, at bevægelse er blevet fortolket og forvaltet vidt forskelligt på tværs af skoler, men også inden for den enkelte skole på tværs af lærerstaben. En undersøgelse foretaget ved Syddansk Universitet viser, at på de skoler,

hvor bevægelse ikke har haft en fast struktur (fx som selvstændige lektioner i skoleskemaet), har forvaltningen af lovkravet været vidt forskellig fra lærer til lærer – og dermed har der også været stor forskel på kvaliteten og omfanget af den bevægelse, som de enkelte klasser er blevet præsenteret for. Idrætslærerne har oftest været gode til at inddrage bevægelse som en naturlig, integreret del af deres undervisning, hvorimod særligt kulturfagslærere synes at have haft sværere ved at integrere bevægelse ind i undervisningen på en meningsfuld måde (Koch et al., 2020). Denne forskel kan skyldes forskellig fortolkning af lovkravet eller forskellige kompetencer i forhold til at inddrage et nyt element i undervisningen, som man ikke nødvendigvis føler sig kompetent i. Fælles for de skoler – som indgik i undersøgelsen – var, at flere lærere tyede til at sende deres elever en tur ud til flagstangen og tilbage igen, blot for at sikre at de fik implementeret en eller anden form for bevægelse i undervisningen. På andre skoler betød den manglende definition, at nogle lærere helt undlod at inddrage bevægelse som et element i undervisningen, da de i stedet argumenterede for, at turen ned til elevernes skuffer efter bøger og tilbage til stolen igen også var bevægelse. Det gjorde sig særligt gældende blandt de lærere, som ikke følte, at de havde de nødvendige kompetencer til at integrere motion og bevægelse i undervisningen (Koch et al., 2020). Den åbne definition af bevægelsesbegrebet har altså formentlig været udslagsgivende for, at den igangsatte bevægelse langt fra altid har været udført som oprindeligt intentioneret, da regeringen vedtog lovkravet. En mere tydelig definition og plan for, hvordan skolerne kunne gribe arbejdet an med bevægelse som en integreret del af undervisningen, ville formentlig have hjulpet ensretningen af bevægelse på skolerne og fremmet afviklingen heraf. Dette ville dog samtidig have stillet store krav til særligt de lærere, som ikke tidligere har arbejdet med motion og bevægelse i undervisningen, da de ikke nødvendigvis ville have haft de nødvendige kompetencer til at løfte en sådan opgave.

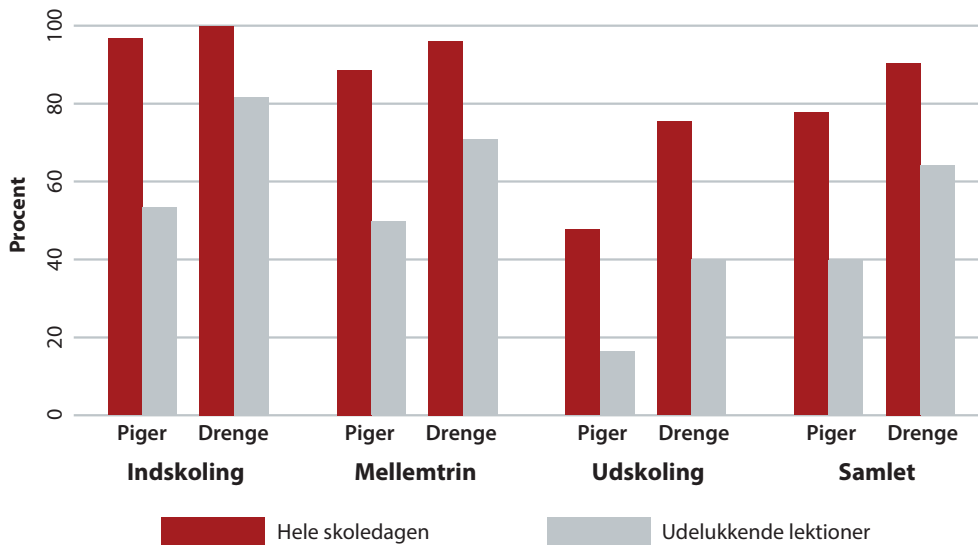
## Kortlægning af bevægelse i skoletiden blandt elever i folkeskolen

I 2017-18 gennemførtes to befolkningsundersøgelser (Skolebørnsundersøgelsen 2018 og Fysisk Aktivitet i Skolen Efter Reformen<sup>1</sup> (FASER)) ved Syddansk Universitet, der begge undersøgte skoleelevers bevægelse baseret på objektive målinger med accelerometre. I en rapport fra 2020 beskrives danske folkeskoleelevers bevægelse i skoletiden, hvor data fra de to studier blev lagt sammen (Pedersen et al., 2020). I alt blev der indsamlet data på 4.160 elever (1.-9. klasse) fra 62 skoler fordelt over hele landet. I undersøgelserne fik hver elev udleveret et elastikbælte med et tre-akset accelerometer påsat i en lille lomme. Eleverne bar elastikbæltet på låret direkte på huden i en periode på syv dage og måtte kun tage bæltet af ved badning og svømning. Målingerne gør det muligt at opgøre tiden sekund for sekund på bestemte aktiviteter ved at kombinere accelerationsdata fra x-, y- og z-aksen i algoritmer udviklet til genkendelse af aktivitetstyper hos børn og unge. I begge studier blev der også

opsamlet skoleskema-data i samme periode som accelerometermålingerne for hver elev, der gjorde det muligt at foretage separate undersøgelser af tiden brugt med aktivitet i forskellige dele af skoledagen. På baggrund heraf blev den daglige tid opsummeret, hvor børnene var siddende/liggende, stående uden bevægelse, stående med bevægelse og med gang og løb for henholdsvis hele skoledagen, i undervisningstiden (herunder i de enkelte lektioner såsom idrætsundervisning) og i frikvartererne. Ligeledes blev tiden i skolen brugt med fysisk aktivitet ved moderat til høj intensitet opsummeret – moderat til højintens fysisk aktivitet er den form for aktivitet, vi ved fra mange års forskning, er særligt sundhedsfremmende hos børn, unge og voksne. Sundhedsstyrelsen anbefaler, at børn og unge dagligt opnår minimum 60 minutters fysisk aktivitet ved moderat til høj intensitet (Sundhedsstyrelsen, 2018). For at operationalisere *bevægelse* jævnfør Folkeskolelovens §15 valgte vi at beregne den gennemsnitlige sammenlagte daglige tid brugt med aktivitetstyperne *stå med bevægelse*, *gå* og *løbe*, og vi opgjorde dette for undervisningstiden med og uden frikvartererne for at give et overblik over, i hvilket omfang eleverne i folkeskolen lever op til skolereformens krav om 45 min daglig bevægelse.

Resultaterne fra undersøgelsen viste, at omtrent halvdelen (52%) af alle folkeskoleelever i gennemsnit bevæger sig 45 minutter eller mere i undervisningstiden på en typisk skoledag. Inkluderet frikvartererne i opgørelsen var det 84% af eleverne, der opfyldte kravet om 45 minutters bevægelse eller mere i løbet af skoledagen (Figur 1). Det var en generel tendens, at elever i udskolingen i gennemsnit bevægede sig mindst, mens elever i indskolingen bevægede sig mest, og drengene bevægede sig i gennemsnit mere end pigerne uanset skoletrin. Vi fandt også stor variation i mængden af bevægelse blandt eleverne mellem skolerne. Tages der udgangspunkt i 5. klasse, hvor der var 40 deltagende skoler, opnåede eleverne i de 10 mindst aktive skoler (de nedre 25%) 37 minutters bevægelse eller derunder i løbet af lektionerne på en typisk skoledag. I de 10 mest aktive skole (de øvre 25%) opnåede eleverne i 5. klasse i gennemsnit 54 minutters bevægelse eller derover i løbet af lektionerne på en typisk skoledag.

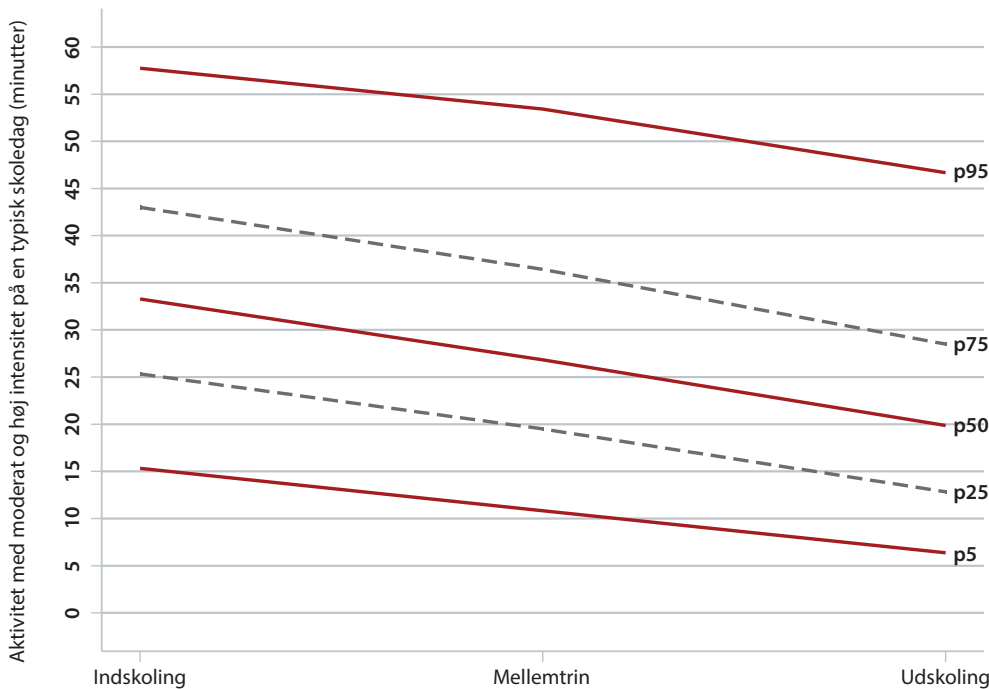
Figur 1. Andel (%) med minimum 45 minutters bevægelse på en typisk skoledag opdelt på skoletrin (og samlet for alle skoletrin) og køn for henholdsvis hele skoledagen og i undervisningstiden (udelukkende lektioner).



Et andet iøjnefaldende resultat af undersøgelsen var den overraskende lave mængde fysiske aktivitet ved moderat til høj intensitet, som mange elever opnåede i idrætstimerne. På en typisk 45 minutters idrætslektion var eleverne i gennemsnit blot aktive 8 minutter ved moderat til høj intensitet. De 25 procent mindst aktive piger og drenge i udskoling var aktive i henholdsvis under 3 og 5 minutter i en idrætslektion. Opgørelsen af bevægelse i frikvartererne viste derimod, at særligt eleverne i indskoling bevæger sig meget, hvor pigerne og drengene i gennemsnit bevæger sig omtrent henholdsvis 40% og 50% af tiden, de har frikvarter. Blandt udskolingseleverne var tallene dog noget lavere, hvor det meste af tiden i frikvarteret bliver brugt siddende eller stående stille (i gennemsnit 83% og 76% af tiden for henholdsvis piger og drenge). Tilsvarende sås stor variation mellem skolerne, når det gjaldt børnenes totale mængde af bevægelse i skoletiden og fysisk aktivitet ved moderat til høj intensitet i idrætstimerne og i frikvartererne.

Mængden af fysisk aktivitet ved minimum moderat til høj intensitet, som eleverne akkumulerer i skoletiden, blev også opsummeret. For elever i henholdsvis indskoling, melletrin og udskoling er der 25% af eleverne, der opnår under henholdsvis 25, 20 og 13 minutters fysisk aktivitet ved minimum moderat til høj intensitet i skoletiden (Figur 2). De 25% mest aktive elever i henholdsvis indskoling, melletrinnet og udskoling opnår mindst 43, 36 og 29 minutters fysisk aktivitet ved minimum moderat til høj intensitet i skoletiden. Det stiller således et stort krav til børns vaner og adfærd i tiden efter skole, hvis danske skolebørn skal opnå de minimum 60 minutters fysisk aktivitet ved moderat til høj intensitet i gennemsnit om dagen, som Sundhedsstyrelsen anbefaler. Blandt de 11-15-årige i Skolebørnsundersøgelsen 2018 ved vi, at det kun er 26%, der lever op til denne anbefaling (Rasmussen et al., 2019).

Figur 2. Fordelingen af mængden af fysisk aktivitet ved moderat til høj intensitet i skoletiden (hele skoledagen) hen over skoletrin. Data er fittede percentiler (fx angiver p25 25. percentilen og markerer, at 25% af stikprøven har en mængde af fysisk aktivitet ved moderat til høj intensitet i skoletiden, der ligger under den angivne mængde).



## Hvorfor er skolerne ikke i mål endnu?

Med skolereformen blev der ikke blot indført et krav om motion og bevægelse i undervisningen, men i alt blev 15 forskellige elementer introduceret. Samtidig med skolereformens indtog, trådte en ny lov om lærernes arbejdstidsbestemmelser i kraft. De nye arbejdstidsbestemmelser betød, at lærernes arbejdsdag blev omstruktureret, så al arbejdstid (både forberedelse, undervisning og møder) skulle ligges på skolen i skolens åbningstid (KL, 2018). Flexibiliteten i lærernes arbejde blev altså med ét væsentlig reduceret. De nye arbejdstidsbestemmelser trådte i kraft samtidig med skolereformen og ser ud til at have påvirket implementeringsgraden af hele skolereformen – ikke kun bevægelseskravet. En undersøgelse af lærere og lederes barrierer for implementering af bevægelseskravet har da også vist, at netop de nye arbejdstider har spillet en væsentlig rolle i forhold til lærernes overskud og parathed til at implementere skolereformens krav om 45 minutters daglig bevægelse i undervisningen (Koch et al., 2020). Resultaterne fra undersøgelsen viste ydermere, at særligt tid til forberedelse og tid taget fra den faglige undervisning, mangel på faciliteter til bevægelsesaktiviteter samt manglende inspiration til, hvordan bevægelse kan integreres i undervisningen på en meningsfuld måde, har været nogle af de mest fremtrædende barrierer i forbindelse med implementeringen af reformkravet. Lærerne har derfor oplevet en nødvendighed i at prioritere den faglige undervisning, særligt fordi der de seneste år også har været et øget

fokus på faglig præstation nationalt såvel som internationalt (Danmarks Lærereforening, 2019; Owen et al., 2016). Lærere og ledere gav også udtryk for, at de har manglet faciliteter til brug i undervisningen, når motion og bevægelse skulle tænkes ind som et integreret element. Afviklingen af motion og bevægelsesaktiviteter i klasseværelset har vist sig ofte at være udfordrende, fordi pladsen er begrænset. Mangel på faciliteter har derfor betydet, at lærere og ledere har skulle tænke kreativt i forhold til at bruge de eksisterende faciliteter (Koch et al., 2020). Kreativ brug af de eksisterende faciliteter stiller igen krav til lærernes kompetencer i at planlægge og afvikle meningsfulde aktiviteter i uvante rammer. Som en af lærerne beskrev dét:

*”Det er jo lidt at gå ud fra det trygge miljø i klasserummet, hvor man har styr på det, hvor man ved, at de ved, at de skal sidde på hver deres plads, og jeg fører undervisningen – de skal lytte til mig. Og så gå ud fra ens komfort zone og sige, jamen nu går vi udenfor eller ned i gymnastiksalen. Vi går et sted hen, hvor de ikke er vant til at være. Og det er svært. Det er svært at komme ud fra ens komfort zone ud i et miljø, hvor man først skal finde ud af, hvordan får vi denne høsegård til at stå ret og lytte til, hvad det er, jeg har at sige. Det er faktisk rigtig svært”.*

Foruden manglende tid og faciliteter oplevede 64,2% af både lærere og ledere også en mangel på inspiration i forhold til, hvordan bevægelse kunne integreres på en meningsfuld måde (Koch et al., 2020). Manglen på inspiration har betydet, at man på skolerne har set vidt forskellige løsninger på, hvordan begrebet motion og bevægelse er blevet implementeret. Nogle skoler har haft en ledelse, der brænder for bevægelse og som har taget teten og sørget for en fælles retning for, hvordan man på deres skole arbejder med bevægelse. Det har været til stor gavn for særligt de lærere, som ikke har oplevet at have haft de nødvendige kompetencer til at integrere bevægelse i undervisningen, fordi de gennem den fælles retning har oplevet at få en hjælpende hånd, at blive inspireret og at have fået en bedre forståelse for, hvordan man på en meningsfuld måde kan arbejde med bevægelse i undervisningen. Men på de skoler, hvor øget bevægelse har haft en mindre prioritet, har mange lærere følt sig udfordret – fordi det er en helt ny måde at tænke undervisning på, som ikke blot stiller krav til indholdet, men også til dem som undervisere, der skal formidle viden på en ny og anderledes måde (Koch et al., 2020).

I en meta-analyse foretaget i 2019 har man kigget nærmere på, hvilke faktorer der bør sættes fokus på, når man planlægger og gennemfører indsatser målrettet mere aktive børn og unge i skolen. Rapporten peger bl.a. på, at hvis målet er at gøre børn mere aktive som følge af en indsats, så ser det ud til at den største effekt opnås i tilfælde, hvor der udelukkende er fokus på bevægelse fremfor indsatser med flere fokusområder – som er tilfældet med skolereformen. Derudover ses en moderat effekt af fysisk aktivitetsindsatser i de tilfælde, hvor indsatsen leveres af udefrakommende eksperter. I tilfælde hvor indsatserne leveres af skolens eget personale, uden forudgående uddannelse eller træning, ses der derimod ingen effekt af indsatserne (Møller et al., 2019).

Dette fund kan være med til at forklare, hvorfor mange skoler har haft svært ved at leve op til kravet om minimum 45 minutters daglig bevægelse, idet der med lovkravet ikke fulgte yderligere ressourcer eller krav om opkvalificering af lærernes kompetencer til at integrere bevægelse i undervisningen. Skolerne har derfor været nødt til selv at finde løsninger med hensyn til, hvordan de bedst muligt bliver i stand til at implementere lovkravet, hvilket har været en stor udfordring for skolerne (Koch et al., 2020).

En anden betydende faktor er formentlig, at langt de fleste studier – som efter alt at dømme har dannet grundlaget for den evidens, som reformkravet læner sig op ad – er effektstudier (Green & Ottoson, 2004). Effektstudier gennemføres oftest under nøje kontrollerede forhold med særligt udvalgte cases, som selv har takket ja til deltagelse i studiet (Ward et al., 2010). En sådan tilgang er ideel for effektstudier, men når det handler om at overføre viden til praksis, ”den virkelige verden”, så kræver det, at man i effektstudierne også forholder sig til implementeringen og opskaleringen af den pågældende indsats til praksis. Og det er ofte ikke tilfældet. Ledere, lærere og pædagoger, som ofte er dem der skal varetage implementeringen, bør indgå i udviklingen af sådanne initiativer, så man sikrer, at indsatsen er realiserbar for den enkelte skole (Howie et al., 2014). Det er altså nødvendigt at tilpasse initiativer til den gældende kontekst samt give mulighed for, at aftagerne kan tilpasse initiativet – hvis det skal lykkes at implementere initiativet succesfuldt. At skolereformens krav om motion og bevægelse netop er informeret af gældende evidens om effekten af fysisk aktivitet på en række udfaldsmål, kan altså være en udfordring for realiseringen af reformkravet. Et studie af Hämäläinen et al. (2015) fremhæver fem forskellige typer af viden, som bidrager til at informere politikere i deres beslutningstagen; forskningsbaseret evidens, intuition, medier, samfundet og andre typer af evidens, som fx god praksis i forhold til, hvad man ved virker (Hämäläinen et al., 2015). Oxman et al. (2009) fremhæver, at velinformerede sundhedspolitikere bør taget udgangspunkt i både systematiske reviews af den eksisterende viden, men samtidig bør tilpasses til en lokal kontekst. Sådanne politikere vil demonstrere, at politikerne har truffet deres beslutninger på et oplyst grundlag, men samtidig muliggør en reel evaluering af politikken (Oxman et al., 2009). Retter vi igen blikket mod skolereformens krav om motion og bevægelse, så synes den altså at være informeret af evidens fra en række effektstudier, men mangle viden om, hvordan positive effekter fra tidligere bevægelsesindsatser omsættes til den daglige praksis i folkeskolen. Skolerne har manglet en konkret plan for, hvordan de har skullet omsætte reformkravet til praksis, da det alt andet lige kræver en enorm strukturændring – både i undervisningen, men også for den måde man driver skole på – for at imødekomme lovkravet.

En del af formålet med lovkravet om 45 minutters daglig bevægelse har også været at fremme elevernes sundhed. I den forbindelse er den samlede mængde af motion og bevægelse og intensiteten, som bevægelsen foregår ved, afgørende. Vi fandt i undersøgelsen blandt mere end 4.000 elever, at en stor andel af elever ikke opnår megen fysisk aktivitet med minimum moderat intensitet

i skolen (Pedersen et al., 2020). I idrætsundervisningen har lærerne gode muligheder for at sikre, at eleverne regelmæssigt får bevæget sig med en intensitet, der bl.a. gavner deres hjerte, kredsløb, knogler og metabolisme og er med til at opretholde en sund vægt. Det er ikke et mål for idrætsfaget i folkeskolen, at eleverne skal opnå en vis sundhedsfremmende mængde bevægelse. Faget skal derimod udvikle elevernes kropslige, idrætslige, sociale og personlige kompetencer og sikre, at de opnår kendskab til alsidig idrætskultur og udvikler lyst til bevægelse. Dog er det bemærkelsesværdigt, at rigtig mange elever kun bruger en meget lille andel af tiden i en 45 minutters idrætslektion på bevægelse, der er med moderat eller høj intensitet. Set i lyset af det sundhedsfremmende formål med reformkravet danner resultaterne fra undersøgelsen også grundlag for en diskussion af, hvordan skolerne kan arbejde med dette aspekt, herunder hvilken rolle idrætsfaget eller anden bevægelsesrelateret undervisning bør spille i fremtiden. Det er en vanskelig samfundsmæssig opgave at fremme børn og unges fysiske aktivitet. I fritiden er det en stor udfordring at lave tiltag, der kan nå ud til ressourcetsvage familier. Her er skolen på flere områder en oplagt arena. Én af fordelene ved at sætte ind i skolen er derfor – som også tidligere nævnt – at man potentielt set kan være med til at mindske den sociale gradient i sundhed og reducere problematikken vedrørende stigmatisering af specielle grupper af børn (Harrell et al., 1998). Skolen er dog også et travlt sted med mange punkter på dagsordenen, hvor kerneopgaven er undervisning og læring. Denne præmis betyder også, at det er begrænset, hvor mange ekstra tiltag og indsatser der kan puttes ned over skoler, lærere og elever, hvis de samtidig skal realiseres og vedblive (Wamp, 2009).

Der er altså en lang række faktorer, der ser ud til at have haft betydning for, at man endnu ikke er i mål med implementeringen af 45 minutters daglig motion og bevægelse i undervisningen i den danske folkeskole. Selv under ideelle omstændigheder ser det ud til at være svært at få implementeret motion og bevægelse i undervisningen. Det peger på, at implementeringsudfordringen i udgangspunktet er stor, og at modellen med decentralisering af implementeringsansvaret formentlig ikke har været tilstrækkelig. Der er betydelige driftsfordele i fælles implementeringsunderstøttelse fremfor at opfinde tingene lokalt. En fælles implementeringsstøtte kunne f.eks. bestå af efteruddannelse af lærere, udviklingen af implementeringsstrategier, udarbejdelse af ideer til brug i undervisningen mm. Det er alle elementer, som er nødvendige for, at implementeringen kan lykkes – men samtidig også noget, der kræver enorme ressourcer, både i form af tid og økonomi for den enkelte skole. En fællesimplementeringsstøtte kunne ydermere have inkluderet en detaljeret plan for implementeringen af bevægelseskravet ude på skolerne for at sikre omsætteligheden af evidens til praksis. Det ville formentlig have sikret en større ensretning i måden, hvorpå bevægelse inddrages i undervisningen. For al bevægelse har formentlig ikke samme positive effekt på børn og unges sundhed, trivsel og læring. Hvis formålet er et ønske om at gøre den danske folkeskole bedre – gennem et fagligt og trivselsmæssigt løft, hvor bevægelse er ét af midlerne derhen – så bør man være tydeligere omkring, hvad der forventes af den enkelte skole.



## Noter

1. Skolebørnsundersøgelsen 2018 er støttet af Sundhedsstyrelsen, mens Fysisk Aktivitet i Skolen Efter Reformen (FASER) er støttet af TrykFonden.

## Referencer

- Danmarks Lærerforening. Præstationskultur og Trivsel i Folkeskolen. Politisk udspil. 2019.
- Green LW, Ottoson JM. From Efficacy to Effectiveness to Community and Back: Evidence-Based Practice vs. Practice-Based Evidence. Natcher Conference Center, National Institutes of Health, Bethesda, Maryland. 2004.
- Harrell JS, Gansky SA; McMurray RG, Bangdiwala SI, Frauman AC, Bradley CB. School-based interventions improve heart health in children with multiple cardiovascular disease risk factors. *Pediatrics*. 1998 Aug;102(2 Pt 1):371-80. doi: [10.1542/peds.102.2.371](https://doi.org/10.1542/peds.102.2.371)
- Howie EK, Brewer A, Brown WH, Pfeiffer KA, Saunders RP, Pate RR. The 3-year evolution of a preschool physical activity intervention through a collaborative partnership between research interventions and preschool teachers. *Health Educ Res*. 2014 Jun;29(3):491-502. doi: [10.1093/her/cyu014](https://doi.org/10.1093/her/cyu014)
- Hämäläinen R-M, Aro A, van de Goor I, Lau CJ, Jakobsen MW, Chereches RM, Syed AM and On behalf of the REPOPA Consortium. Exploring the use of research evidence in health-enhancing physical activity policies. *Health Research Policy and Systems*. 2015;13:43. doi: [10.1186/s12961-015-0047-2](https://doi.org/10.1186/s12961-015-0047-2)
- Jørgensen HT. Ny viden giver svar – men også anledning til at stille spørgsmål. I: *Liv i Skolen 2014*. VIA University College. 2014.
- Koch S, Troelsen J, Cassar S, Pawlowski CS. Barriers to Implementation of Physical Activity in Danish Public Schools. *Journal of Teaching Physical Education*. 2020;40(3):493-502. doi: [10.1123/jtpe.2019-0158](https://doi.org/10.1123/jtpe.2019-0158)
- Kommunernes Landsforening. Arbejdstidsregler for undervisningsområdet i kommunerne. 2018.
- Konsensuskonference Udvalg for Idrætsforskning. Fysisk aktivitet og læring – en konsensuskonference. Kunststyrelsen. 2011.
- Møller NC, Pedersen J, Rasmussen MG, Østergaard L. At sætte børn i bevægelse – fra viden til handling. Fysisk aktivitetsinterventioner i skolen. Syddansk Universitet. 2019.
- Oxman AD, Lavis JN, Lewin S, Fretheim A. SUPPORT Tools for evidence-informed health Policymaking (STP) 1: What is evidence-informed policymaking? *Health Res Policy Syst*. 2009;7 Suppl 1(Suppl 1):S1. doi: [10.1186/1478-4505-7-S1-S1](https://doi.org/10.1186/1478-4505-7-S1-S1)
- Pedersen NH, Toftager M, Kristensen PL, Grøntved A, Brønd JC, Larsen KT, Møller NC. Bevægelse i skolen – En kortlægning af børn og unges fysiske aktivitet og stillesiddende adfærd i skoletiden. Syddansk Universitet. 2020.
- Rasmussen M, Kierkegaard L, Rosenwein SV, Holstein BE, Damsgaard MT, Due P. Skolebørnsundersøgelsen 2018 – Helbred, trivsel og sundhedsadfærd blandt 11-, 13- og 15-årige skoleelever i Danmark. Syddansk Universitet. 2019.
- Retsinformation. Bekendtgørelse af lov om folkeskolen. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2017/1510>. 2017. Besøgt lørdag d. 2/10-2021 kl. 15.26
- Undervisningsministeriet. Bevægelse. <https://www.uvm.dk/folkeskolen/laering-og-laeringsmiljoe/bevaegelse>. 2020. Besøgt lørdag d. 2/10-2021 kl. 15.26
- Wamp Z. Creating a culture of movement: the benefits of promoting physical activity in schools and the workplace. *Am J Prev med*. 2009 Feb;36(2 Suppl.):S55-S56.
- Ward DS, Vaughn A, McWilliams C, Hales D. Interventions for Increasing Physical Activity at Child Care. *Med Sci Sports Exerc*. 2010;42:526-34.

# Korruption: Før det går (helt) galt

Temanummer: Politiske vildskud, langskud og selvmål i Danmark i nyere tid

*Korruption er en udfordring i alle lande, også i Danmark. Den store udfordring er, at der ikke er en samlet systematisk viden om, hvordan problemet ser ud i en dansk kontekst, og derfor har vi begrænset mulighed for at sige noget helt konkret om korruptions kontekstuelle karakteristik, når det udfoldes. Det kræver viden og indsigt om, hvordan korruption fungerer, hvordan den udfoldes – i krydsfeltet mellem det legale og moralske – og hvilke konsekvenser det har på individer, institutioner og samfund for at kunne identificere, forhindre og forebygge korruption. Artiklen søger at forklare den manglende opmærksomhed og indsigt om korruption gennem en teoretisk forståelse af fænomenet og giver en række anbefalinger til, hvordan vi kan imødegå og forebygge korruption i fremtiden.*

I årevis har Danmarks position som værende blandt de allermindst korrupte på globale korruptionsindekser givet en forståelse af, at korruption ikke eksisterer. Nu har en række sager om hvidvaskning, bestikkelse og nepotisme, samt flere tilfælde af embedsmisbrug af offentlige midler bl.a. i forsvaret og kommunerne, vist en anden virkelighed, der slet ikke stemmer overens med vores selvforståelse.

Men som ethvert andet kriminologisk fænomen, så rejser spørgsmålet sig, om flere sager opklares/opdages, fordi vi er blevet mere opmærksomme på problemet? Eller om det, at flere sager afsløres, skyldes en større opmærksomhed og forståelse af problemets omfang fra samfundet? Uanset hvor (u)bekymret man har lyst til at være, så berører eksistensen af korruption kernefortællingen om Danmark som et særligt tillidsfuldt, transparent og ærligt samfund, og hvor tilliden til institutionerne er stærk.

Denne fortælling følger den dominerende tilgang til korruption, der konceptualiserer stat og politisk orden som et fællesskab af sammenhængskraft, skadet af undergravende kræfter og interesser (Philip, 2015: 20). Ambitionen er at udbrede kendskabet til og forståelsen af korruption ved at se på de handlinger, folk klassificerer som korrupte og identificere de rammer, hvori de tager deres valg, og derigennem belyse motivationen for den korrupte handling (Philip, 2015: 24).

Det kræver en opmærksomhed på de former, som korruption tager i en given kontekst, hvis vi skal tænke konstruktivt over, hvordan vi kan forklare, forhindre og forebygge problemet (Philip, 2015: 27). Det er på denne baggrund, at jeg vil analysere, hvordan vi kan forstå fænomenets omfang og karakter i Danmark.



**MORTEN KOCH  
ANDERSEN**

Forsker ved Center for  
Global Kriminologi

**De mest kendte sager:**

Hærchefens nepotistiske ansættelse, svindel med offentlige midler i Socialstyrelsen, svindel i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, ATEA-sagen, misbrug af forskningsmidler på Rigshospitalet, Carlsbergs problemer med samarbejdspartner i Indien og Mærskks problemer med en agent i Brasilien, hvidvaskningssagen i Danske Bank og mange flere. For eksempel bliver der nu indberettet så mange sager om bekymrende transaktioner fra bankerne, at myndighederne ikke kan undersøge dem alle.

I denne sammenhæng er det interessant, at vi i en dansk kontekst ikke har et overblik over korruptionens omfang i et historisk perspektiv. Vi har ikke engang et overblik over de seneste 10 år, hvor der er kommet en række sager frem i offentligheden. Fra de få studier, der er på området, ved vi, at korruptionen er relativt lav i Danmark, men vi har intet overblik over antallet af sager i den offentlige og slet ikke i den private sektor.<sup>1</sup> Vi ved derfor meget lidt om, hvordan korruptionen udvikler sig over tid. Derfor har vi svært ved at vide, i) hvor problemerne opstår – og i hvilke sektorer, ii) hvorfor de opstår – og under hvilke institutionelle rammer, og iii) hvordan de opstår, dvs. motivationsgrundene for handlingerne.

Det er en gammel kendt sandhed, at Danmark altid ligger i toppen af Transparency International Perception Index. Men bag ved denne position gemmer sig en lang række spørgsmål, som er ubesvaret. Placeringen gør måske, at vi ikke udfordrer fænomenet. Det går meget godt herhjemme, synes holdningen at være. Man kunne spekulere i, om den manglende forståelse af fænomenet skyldes en begrænset indsigt i sidste 20-30 års korruptionsforskning og internationale diskussioner om definitioner?

I det følgende vil jeg derfor give et indblik i forskellige definitioner og tilgange til korruption. Jeg vil se på dansk forskning med fokus på tillid og dets mulige betydning som begrænsende faktor for korrupte handlinger. Og jeg vil give et bud på, hvordan vi kan forstå tillid som begreb for forebyggelse.

## Definitioner og deres betydning som forståelsesramme

Korruption er en betegnelse, der dækker over en række handlinger, der oftest omhandler betroet ansvar. Korruption er således på samme tid en populær fællesbetegnelse og et generisk politiseret ord, som omfavner de handlinger, der foretages i gråzonerne mellem det moralske/umoralske og det lovlige/ulovlige. En handling kan være ulovlig, men moralsk accepteret – fx sort arbejde, og en lovlig handling kan være moralsk forkastelig – fx skatteundgåelse.<sup>2</sup>

Åbningsartiklen i Routledge Handbook on Political Corruption af Paul M. Heywood identificerer to udfordringer i korruptionsforskningen, nemlig at

de fleste analyser tager staten som udgangspunkt, og at korruption overordnet set bliver anset som et problem i den offentlige sektor. Han konkluderer, at vores forståelse af korruption som socialt og politisk fænomen er begrænset af den data, vi har, og de konceptuelle tilgange, vi anvender i vore analyser af problemet (Heywood, 2015: 11). Det er her, at definitioner spiller en helt central rolle for, hvordan korruption kan tilgås, analyseres og forstås.

Definitioner er vigtige, fordi de sætter en ramme om og begrebsliggør et fænomen, hvorigennem vi kan italesætte og forstå verden. Definitioner gør, vi kan handle systematisk på tværs af situationer og kontekster. Der er heldigvis en bred vifte af tilgange – forskellige linser – som er til rådighed for at forstå korruptionens karakter, omfang og betydning.

Først og fremmest har korruption sin egen konvention i det internationale system; The United Nations Convention Against Corruption (UNCAC).<sup>3,4</sup> Konventionen opererer ikke med en fast definition, men tager udgangspunkt i en række praksisser; bestikkelse, smørelse, underslæb, nepotisme mm. Konventionen lægger vægt på, at korruption skal analyseres og adresseres med udgangspunkt i den konkrete kontekst, hvori den foregår.

Korruption er et dynamisk fænomen, der udvikler sig i takt med lovgivning, politiske beslutninger og sociale forandringer. Det er derfor nødvendigt for beslutningstagere og de retlige institutioner at følge den nationale udvikling, sådan at de retmæssige rammer begrænser dets udfoldelse og udbredelse, både gennem kriminalisering, håndhævelse og afskrækkelse, samt gennem forebyggelse og uddannelse.

Dette ansvar er i mange landet givet til anti-korruptionsinstitutioner, hvor UNCAC-tilgangen ofte indgår i deres mandat. Institutionerne er ofte todelt med ansvar for både forebyggelse og uddannelse og indeholder en undersøgelses- og anklagemyndighed, der dækker både den offentlige og private sektor.

I Danmark har vi primært fokuseret på kriminalitetsaspektet, og domstolene er konsekvente i korruptionssager. Vi har dog ikke en institution med ansvar for forebyggelse. Udfordringen herhjemme er derfor ikke det strafferetlige, men derimod at identificere og definere handlinger som korrupte som et led i forebyggelse, når de udfoldes i krydsfeltet mellem det legale og moralske. Det kræver analytiske redskaber.

## Internationale definitioner på korruption

Vi kender alle til Transparency Internationals (TI) definition; misbrug af betroet magt for egen vindings skyld. Denne definition har gennem tiden primært været brugt til at forstå offentligt ansattes handlinger, f.eks. bestikkelse. Det illustreres meget simpelt med udvekslingen af penge for en kontrakt.

Kort sagt er korrupsion set som en handling mellem to aktører, hvor den ene er aktiv og den anden passiv. Om end der indgår to aktører, så er fokus på modtageren, der bryder loven og det betroede ansvar som myndighedsperson. Netop funktionen som myndighedsperson med ansvar for borgernes og dermed skatteydernes fælles ressourcer gør, at disse handlinger ikke kun vurderes ud fra et legalt, men også et moralsk perspektiv. Der forventes en stærk moral blandt offentligt ansatte, der kan stå imod korrupsionens tillokkende karakter.

Korrupsion er derfor noget, som foregår mellem ligestillede individer, og hvor begge parter belønnes, dvs. de kan motiveres til korrupsion. TI operere, med tre niveauer af korrupsion: simpel (petty), grov (grand) og politisk (political), som hver især forsøger at forklare betydningen og alvorligheden af den korrupte handling.

Verdensbanken ser korrupsion på samme måde i deres arbejdsdefinition; abuse of public office for private gain. Tilgangen tager udgangspunkt i de offentlige institutioner, men inkluderer private aktører. Den har dog svært ved at inkorporere de former, som autoritet kan tage i feltet mellem det formelle og det uformelle, f.eks. informel styring i områder uden for statens kontrol (Jensen et al., 2017).

Denne ordlyd illustrerer, hvor korrupsion foregår, og hvem den kunne involvere, men som analytisk redskab sætter det grænser for vores forståelse af korrupsionens karakter, der sjældent kan ses som en enkeltstående begivenhed, men derimod er indlejret i sociale og institutionelle relationer.

Karakteren af den korrupte handling har betydning for konsekvensen i samfundet: "Bribing a police man or judge is of different significance than bribing an employee of a private organization" (Kurer, 2015: 32). Med andre ord så er det ikke kun selve handlingens legale og moralske karakter og motivationen for de involveredes handlinger, som har betydning.

Lokaliteten og positionen af de involverede personer er centrale for at forstå konsekvenserne, da de også omfatter politiske processer og/eller foregår i politisk styrede institutioner. Man kan sige, at det er to normative registre, som handlingerne vurderes i – det private og det offentlige. Et praktisk eksempel er gaver. I det private er gaver en accepteret del af arbejdskulturen, men i det offentlige er det stærkt reguleret, både legalt og moralsk.

Hvor Kurer viser, at korrupsionens konsekvenser er forskellige, alt efter hvor den foregår, og hvem den involverer, så forsøger Philips definition at inkludere den brede offentlighed, der oftest er mest påvirket af korrupte handlinger og systemer: "Where a public official violates the rules and/or the norms of office, to the detriment of the interests of the public who is designated beneficiary of that office, to benefit themselves and a third party, who rewards or otherwise incentivises the former to gain access to goods and services they would not otherwise obtain." (Philp, 2015: 22).

Denne definition åbner op for, hvordan korrupsion påvirker borgere, institutioner og samfund, og ser på, hvorledes handlingerne og konsekvenserne på tværs af samfundslag indgår i den kontekstuelle forståelse af korrupsion som et socialt og politisk fænomen.

Dette bringer os til Heidenheimers velkendte distinktion mellem hvid, grå og sort korrupsion: "One which is accepted and tolerated, its opposite which is widely rejected and criticized, and intermediate forms which elicit different responses from different groups" (Heywood, 1997: 424). Det er et forsøg på at indramme de kontekstuelle og lokalt situerede forståelser og praksisser i krydsfeltet mellem det legale og det moralske.

Denne definition er åben for, hvordan korrupsion folder sig ud, og hvordan folk reagerer på den. Den tager udgangspunkt i konteksten og lader de sociale og politiske rammer for situationen bestemme forståelsen af og reaktionen på handlingerne.

Netop konteksten, hvori korrupsionen udfoldes, er Alatas typologi opmærksom på. Hans definition af korrupsion er: "Abuse of trust for private gain". Den ligner andre definitioner, men han kvalificerer sin tilgang ved at se på motivationen bag handlingen. Han introducerer en distinktion mellem "transactive" (udvekslende) og "extortive" (afpressende) korrupsion (Alatas, 1991).

Den udvekslende korrupsion foregår mellem aktører – en giver og en modtager – der indgår i et transaktionelt forhold til begges fordel. Begge aktører får en (uretfærdig og/eller ulovlig) fordel af udvekslingen på bekostning af andre, der ikke er indgået i relationen.

Den afpressende korrupsion omhandler tvang, trusler eller magt. I den afpressende korrupsion er der indlejret en defensiv korrupt handling, hvor giveren forsøger at undgå at blive udsat for et overgreb på dem selv eller andre personer, der står dem nær. Det gør de ved at betale eller udfører, andre ikke-monetære tjenester f.eks. give adgang til information eller personer, fremskynde sager, udføre seksuelle handlinger (sextortion) mm.

Endvidere opererer Alatas med fire typologier: "Investive" korrupsion, som involverer en betaling uden direkte forbindelse til et umiddelbart resultat, men i forventning om en fremtidig fordel. "Nepotistisk" korrupsion, som på forskellige måder favoriserer personer i ens netværk, omgangskreds eller familie. "Autogenic" korrupsion, hvor en person søger fordel af sin position og indsigt i fremtidige beslutninger. Og til sidst har vi "supportive" (understøttende) korrupsion, som er handlinger, der opretholder eller understøtter eksisterende korrupsion f.eks. gennem nepotistiske eller politiske netværk.

Denne typologi indfanger den mangesidede karakter af korrupsion. Den viser, at korrupsion ikke altid kan anskues som en intentionel og spekulativ handling med det formål at opnå en fremtidsorienteret fordel eller mulighed. Desværre er en stor del af verdens befolkning mere optaget af at minimere risiko,

løse problemer og sikre deres sikkerhed gennem korrupte handlinger, end de proaktivt arbejder for at opnå (im)materielle fordele (Andersen, 2018).

Motivationen for korrupte handlinger er også fundamentet og udgangspunktet for Andersens (2019) definition af korruption, der er delt i fire analytiske komponenter;

i) Routine behaviors (rutine handlinger) – hvor korruption er en del af gentagne rutinerede handlinger f.eks. i udførelsen af administrativt arbejde f.eks. ved udstedelse af pas og andre dokumenter, hvor ekstra betaling for at levere en specifik service er normalt.

ii) Precautionary behaviors (forbeholdende/forebyggende handlinger) – hvor personer udfører handlinger for at undgå problemer, f.eks. når personer forsøger at betale politiet for ikke at få bøder eller blive arresteret, eller når personer i institutioner, hvor korruption er systematisk, påvirkes af private eller politiske interesser, og dermed udfører korrupte handlinger for ikke at få problemer.

iii) Advantageous behaviors (fordelagtige/opportunistiske handlinger) – hvor personer udnytter deres position og relationer til at opnå fordele. Det er en kombination af en given positions indlejrede viden, adgang til information og beslutningskompetencer og de relationer, individet måtte have gennem sit personlige netværk, f.eks. familie, venner, uddannelse, parti-politik og uddannelsessted mm.

iv) Rapaciously behaviors (grådige handlinger) – hvor individer aktivt søger situationer, positioner og relationer for at sikre fordele og muligheder, og når folk søger positioner i institutioner karakteriseret af systematisk korruption. For eksempel er toldvæsenet i mange lande kendt for at være et profitabelt arbejde pga. korrptionsmulighederne, og i visse tilfælde betaler folk for at få arbejdet. Eller det kan være politikere, der aktivt søger kontraktforhandlinger med den private sektor om indkøb af services, varer og salg af nationale ressourcer, med forventning om monetære fordele – såkaldte ”kickbacks”.

Det centrale i denne definition er dets fokus på motivationen for den korrupte handling, hvor hvert skridt mellem typologierne er en overgang fra det ordinære og næsten ubemærkede til det spekulativt intentionelle.

Som det fremgår af det ovenstående, så guider valget af definition ikke kun vores opmærksomhed mod specifikke handlinger og deres individuelle, sociale, institutionelle og samfundsmæssige konsekvenser, men også mod hvad vi ved om korruption, herunder hvor det foregår, og hvordan det udfoldes. Dette har betydning for det, vi identificerer som en lovmæssig og normativ overtrædelse, og retter vores opmærksomhed mod, hvordan vi kan forebygge korruption.

## Dansk forskning og vores forståelsesramme

Mette Frisk Jensen har skrevet om, hvordan enevælden og introduktionen af et embedsværk baseret på evner og kapacitet, fra tiden omkring 1600 og op til 1849, positivt påvirkede korrupsionens udvikling i Danmark. En udvikling, der blev sat i gang på baggrund af en række militære nederlag, der påvirkede statens finansiering og udfordrede dets eksistens. Det lagde grundstenene ikke kun for merit og fagligt baseret bureaukrati og håndtering af statens finanser, men også for opbygning af bred tillid til institutionerne (Frisk Jensen, 2013; 2014).

Man kan sige, at det var en stram styring fra kongen, der både straffede overtrædelser og gav konkrete incitament, f.eks. i form af en passende løn og pension, der tilskyndede til professionel udførelse af rollen som embedsperson, fremfor at udnytte positionen til umiddelbare fordele. Med et tidsvarende ord, kan man sige, at der var politisk vilje til at ændre systemet i praksis, men også gennem nye regler og love for embedsværkets rolle i relation til staten (kongen) og borgeren. Resultatet var, at korrupsion blev begrænset, og tilliden blev opbygget, hvilket stadig i dag virker som en begrænsende faktor for korrupsion.

En række studier af forholdet mellem korrupsion og tillid forsøger at forstå sammenhængen og interaktionen mellem de to begreber i Danmark, og hvorledes tillid muligvis kan bruges som et instrument til at forandre samfund og reducere korrupsion mere generelt (Graeff og Tinggaard Svendsen, 2013; Scott et al., 2014). Der er også en række analyser af, hvordan tillid og social kapital spiller en rolle for staters økonomiske udvikling, i et forsøg på at undersøge de kausale sammenhænge mellem tillid og niveauer af korrupsion (Graeff og Tinggaard Svendsen, 2013; Serritzlew et al., 2014). Og der er en række analyser af tillid og dets mulige indflydelse og påvirkning på administrativ praksis (Bjørnskov, 2010; 2011).

Det centrale for disse analyser er fokus på betydningen af tillid og normer, ofte med et udgangspunkt i en social kapital orienteret tilgang. De viser, hvorledes tillid påvirker og påvirkes af korrupte handlinger, og at normer er centrale for forståelsen af korrupsionens kontekstuelle udfoldelse.

## Tillid som analytisk og forebyggende begreb

Korrupte handlinger fortæller os således om samfundets normer og grænsefladerne mellem det accepterede og det forkastelige (Muir & Gupta, 2018; Parry & Bloch, 1989; Pardo, 2004). Det har derfor en særlig kontekstuel karakter. Lande plaget af korrupsion og mistillid til stat og politikere karakteriseres systematisk som korrupte, dvs. det kan identificeres på alle niveauer i samfundet.



I en dansk konteksten er der ikke stor erfaring med eller indsigt i korrupsion. Vi ser hverken brug af netværk i jobsøgning eller sort arbejde som ”rigtigt” ulovligt eller moralsk forkasteligt. Så på lige fod med andre lande i verden er en dansk korrupsion handling og motivationen for at indgå i dem bestemt af konteksten, hvori de udfoldes.

Rothstein (2011) har analyseret, hvordan samfund plaget af systematisk korrupsion – dvs. hvor korrupsion handlinger er dybt indlejret i institutionerne og dominerer distribution, tilstedeværelse og allokering af services og beslutningsprocesser – oplever en kollektiv barriere for forandring, kaldet ”collective action problem”.

Observationen er, at borgerne ikke har noget incitament til at handle anderledes – ikke deltage i korrupsion – før alle andre også gør det. Ikke at deltage i korrupsion handlinger i et korrupsion system resulterer i, at individet ikke får del i ressourcer eller services. Det kollektive problem er, at alle skal ændre praksis på samme tid for at forandre systemets praksis og samfundets normer (Persson et al., 2012).

Det betyder ikke, at alle er korrupsion, men at der er tilpas mange i samfundet på centrale positioner, der er korrupsion. Omvendt kan det siges, at i ikke-korrupsion samfund, så virker tillid som et normativt værn mod korrupsion handlinger, der begrænser erfaring med og viden om, hvordan korrupsion udføres i praksis, som igen forstærker holdningen til korrupsion.

Om end systematisk korrupsion er langt fra en dansk kontekst, så viser det betydningen af normer for, hvordan korrupsion udfoldes, og hvordan handlinger vurderes som forkastelige eller accepterede inden for spektret mellem det moralske og legale.

Det retter opmærksomheden mod samspillet mellem kollektive handlinger og sociale normer i krydsfeltet mellem empiriske forventninger (det vi forventer andre gør) og normative forventninger (det, vi tror, at andre forventer, vi gør). Det åbner en måde at analysere, hvordan deskriptive normer (der giver information om, hvordan fleste folk handler i en given situation) og forordnende (injunctive) normer (der giver information om, hvorvidt en specifik handling er accepteret/korrekt/etisk) påvirker praksis (Bicchieri og Xiao, 2009; Köbis et al., 2015), og hvordan de enkelte handlinger defineres som korrupsion eller ej – i krydsfeltet mellem det (u)lovlige og det (u)moralske.

Denne tilgang giver os et andet perspektiv på de bagvedliggende motivationer for de korrupsion handlinger, som vi ser, og det giver os en måde, hvorpå vi kan adressere tillid som et aktivt og handlingsorienteret socialt og politisk fænomen og ikke kun som en normativ karakteristik af individuelle holdninger og relationer mellem folk og institutioner.

Tillid kan derfor ses som et flersidigt begreb, der kan bruges til at analysere udfoldelsen af korrupsion i en specifik situation og kontekst og som en præ-

ventiv mekanisme. Det kan kvalificere vores forståelse af handlinger i spændingsfeltet mellem det moralske og legale, hvor tillid ofte fungerer som en usagt underliggende modsætning til korrupsion.

Det er bl.a. den underliggende tone i Philips konstatering af, at der er visse korrupte handlinger, der vurderes at have større konsekvenser end andre, netop fordi karakteren og lokaliteten for handlingen indeholder et svigt af den givne positions betroede ansvar over for kollektivet – befolkningen og skatteyderne.

Man kan derfor opdele tillid i tre niveauer for at forstå den korrupte handling, dets udfoldelsesrum og konsekvenserne for individ, institution og samfund. Denne opdeling er inspireret af Putnams analyser af tillid (trust) og hans basale argument om, at tillid er noget, man har med sig fra sin opdragelse, og noget, som bliver skabt gennem horisontale sociale relationer, og at disse påvirker vores tillid til politikere, regeringsførelse mm. (Putnam, 2000; Unslaner, 2010).

De tre niveauer er personlig tillid, institutionel tillid og politisk tillid, hvor hvert niveau indeholder moralske og lovmæssige relationer borgerne imellem, borger til institution, og borger til kollektivet som et politisk fælles projekt.

Personlig tillid indeholder både normative og empiriske forventninger i vores måde at handle overfor og i samspil med andre borgere i samfundet. Begge typer af forventninger er baseret på oplevede og overførte erfaringer om, hvordan folk handler og reagerer i et givent samfund, og hvordan de burde handle i en given situation.

Institutionel tillid er baseret på de indlejrede deskriptive normer for handling i institutionerne, hvor der forventes forudsigelighed i processerne og (til dels) resultaterne. Interaktionen mellem borger og autoritet er dirigeret af en forventning om forståelse af den enkeltes borgers situation, behov og rettigheder og deraf følgende korrekte og begrundede beslutninger og tjenester fra autoriteten.

Politisk tillid indeholder de forordnende normer, hvor det forventes, at politiske beslutninger og projekter er legitime i henhold til en fælles delt oplevelse af etik og moral, baseret på en forventet genkendelighed af borgerens behov og holdninger til samfundets udfordringer.

Det er her, at spektret mellem det legale og det moralske kan forklare vores handlinger, motivationer og forventninger til os selv, hinanden og samfundet. Men det er også her, at tilliden kan udfordres, hvis det, som før var opfattet som moralsk accepteret, bliver forkasteligt, og det, som før var legalt, bliver gjort ulovligt.

Der opstår et interessant paradoks, når man i et land som Danmark med lav korrupsion strammer de formelle regler, der monitorerer og mistænkeliggør

handlinger, så er spørgsmålet om det tilretter praksis eller planter det en tankegang der berettiger at man går helt til den lovmæssige grænse?

## Hvad betyder dette for forståelsen og forebyggelsen?

Korruptionens karakter kan forandre og muligvis underminere det, som binder samfund sammen i et fælleskab. At være bevidst om og se korruption gennem de forskellige definitioner af korrupte handlinger muliggør en samtale om ellers ikke direkte forbundne hændelser; fra hvidvaskningskandaler, til embedsmisbrug af sociale midler, nepotistiske ansættelser i forsvaret mm.

Fælles er, at fordelene for de involverede personer overdøvede faglighed og etik. Det betyder, vi er nødt til se på de sammenhænge, hvori korrupte handlinger skabes og udfoldes. Problemerne ved korruption er typisk mere end tilretning af utilstrækkelige systemer, hvori misbrug og svigt kan foregå uopdaget. For eksempel kan det faktum, at hærchefen var motiveret til nepotistiske ansættelser, ikke kun forstås ud fra en individualiseret analyse af etik, men skal ses i relation til de institutionelle normer, der muliggjorde, at ansættelsen kunne overvejes, effektueres og til dels accepteres i organisationen – indtil den ikke kunne.

Som de forskellige definitioner viser, er udfordringen at forstå og handle i grænsefladerne af det korrupte; genkende overtrædelser, forstå omstændighederne bag handlingerne og spore os ind på mulige forebyggende tiltag. Som de mange forskellige definitioner af korruption viser, så kræver det viden og indsigt om, hvordan korruption fungerer, hvordan den udfoldes, og hvilke mulige konsekvenser det har på individer, institutioner og samfund for at kunne identificere og forebygge korrupte handlinger i krydsfeltet mellem det legale og moralske.

Den store udfordring er, at vi ikke har samlet systematisk viden om, hvordan problemet ser ud i Danmark, og derfor har vi begrænset mulighed for at sige noget helt konkret om korruptions kontekstuelle karakteristik, og hvordan vi kan forhindre og forbygge korruption.

## Det vi kan gøre

Tilliden i Danmark er sjælden, og vi har alle en interesse og ansvar for at holde fast i den og for at forebygge korrupte handlinger. Det kunne gøres ved fem konkrete tiltag:

- Reformere offentlighedsloven, der mørklægger indsigt i statens beslutninger og forhindrer informeret debat, som er grundlaget for aktivt medborgerskab.

- Udvikle fleksible metoder og instrumenter for whistle-blowing, der kan indfange opløbet til korrupsion, før de realiseres i korrupte handlinger, dvs. forebygge gennem afdækning af bekymrende adfærd.
- Implementere Europarådets (GRECO) anbefalinger og opstille klare krav til offentliggørelse af politikeres økonomiske forhold og interessekonflikter i henhold til konkrete lovforslag og generel transparens ift. partiernes finansiering.<sup>5</sup>
- Opstille betingelser for dobbeltroller og svingdørsansættelser mellem det offentlige og det private.
- Implementere UNCACs anbefalinger og oprette et anti-korrupsionsinstitut med fokus på forebyggelse. Som i andre lande kunne den få samme position som et menneskerettighedsinstitut med et mandat til at overvåge situationen i Danmark gennem erfarings- og vidensopsamling, der kortlægger omfang, karakter og udvikling i korrupsion i Danmark. En sådan institut kunne også rådgive institutioner og private aktører om forebyggende tiltag og være ansvarlig for uddannelse i korrupsionsforståelse for studerende og den bredere offentlighed.<sup>6</sup>

Arbejdet med artiklen er støttet af EN PREVIX ID: 870724

## Noter

1. Se <https://www.transparency.org/en/gcb/eu/european-union-2021> og <https://www.tryghed.dk/viden/tryghedsmaalinger/download-tryghedsmaaling-2019-20>.
2. OECDs definition: the arrangement of a taxpayer's affairs that is intended to reduce his tax liability and that although the arrangement could be strictly legal it is usually in contradiction with the intent of the law it purports to follow. See, <https://www.oecd.org/ctp/glossaryoftaxterms.htm>
3. <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
4. Konventionen har i de seneste år har fået stigende opmærksomhed pga. sektionen om geninddrivelse/tilbageførelse af finansielle aktiver (asset recovery) set i lyset af LuxLeaks, Panama Papers, Paradise papers etc.
5. Se <https://rm.coe.int/fifth-round-compliance-report-on-denmark-as-adopted-at-the-88th-plenar/1680a4e052>
6. Se [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2017\\_10\\_21\\_Denmark\\_Final\\_Country\\_Report.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2017_10_21_Denmark_Final_Country_Report.pdf)

## Referencer

- Alatas, S.H. (1990). *Corruption: its Nature, Causes and Consequences*. Aldershot. Avebury.
- Andersen, M.K. (2018). "Why Corruption Matters in Human Rights". *Journal of Human Rights Practice*.
- Andersen, M.K. (2020). The Nexus of Corruption and Human rights. *Journal of Diplomacy and International Relations*. Volume XXI, Number 2, pp. 128-139.
- Bicchieri C, Xiao E (2008) Do the Right Thing: But Only if Others Do So. *J Behav Decis Mak* 22: 191– 208.
- Bjørnskov, C. 2010. How does social trust lead to better governance? An attempt to separate electoral and bureaucratic mechanisms. *Public Choice*, 144: 323–346.
- Bjørnskov, C. 2011. Combating corruption: On the interplay between institutional quality and social trust. *Journal of Law and Economics*, 54: 135–159.
- Frisk Jensen, Mette (2008/2013) "Korrupsion og embedsetik. Danske embedsmænds korrupsion i perioden 1800 til 1866" Ph.D.-dissertation, Aalborg University. University Press of Southern Denmark 2013.

- Frisk Jensen, Mette (2014). Getting to Denmark – The process of state building, establishing rule of law and fighting corruption in Denmark 1660 – 1900 QoG Working Paper Series 2014:06, June 2014.
- Graeff, P. (2005). Why should one trust in corruption? The linkage between corruption, norms and social capital. In: Graf Lambsdorff, J., Taube, M., Schramm, M. (eds.) *The New Institutional Economics of Corruption*, pp. 21–42. Routledge, London.
- Graeff, Peter and Tinggaard Svendsen Gert (2013). Trust and corruption: The influence of positive and negative social capital on the economic development in the European Union. *Qual Quant* 47:2829–2846.
- Graeff, Peter and Tinggaard Svendsen, Gert (2013). Trust and corruption: The influence of positive and negative social capital on the economic development in the European Union *Qual Quant* (2013) 47:2829–2846.
- Heywood, P.M. (2015). Introduction: Scale and focus in the study of corruption. In Heywood, P.M. ed. *Routledge handbook of Political Corruption*. Routledge Press.
- Heywood, P.M (1997). Political Corruption: Problems and Perspectives. *Political Studies* (1997), XLV, 417-435.
- Köbis NC, van Prooijen J-W, Righetti F., VanLange PAM (2015) "Who Doesn't?"—The Impact of Descriptive Norms on Corruption. *PLoS ONE* 10(6).
- Kurer, O. (2015). Definitions of Corruption. In Heywood, P.M. ed. *Routledge handbook of Political Corruption*. Routledge Press.
- Lund, C. (2006). "Twilight Institutions. Public Authority and Local Politics in Africa", *Development and Change* 37(4): 685–705.
- Muir S. and Gupta, A. (2018). Corruption. *Current Anthropology* Volume 59, Supplement 18, pp. 4-15.
- Pardo, I. (2004). Introduction: Corruption, Morality and the Law. In Pardo, I. (2004). *Between Morality and the Law*. Ashgate Press.
- Parry, J. and Bloch, M. (eds) 1989. *Money and the Morality of Exchange*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Persson A., Rothstein B., Teorell J. (2012) Why Anticorruption Reforms Fail—Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *Governance* 26: 449–471.
- Philp, M. (2015). The Definition of political corruption. In Heywood, P.M. ed. *Routledge handbook of Political Corruption*. Routledge Press.
- Putnam, R.D. (2000) *Bowling Alone-The Collapse and revival of American Community*. Simon & Schuster, New York.
- Rothstein, B. (2011). Anti-corruption: the indirect "big bang" approach. *Review of International Political Economy*. Vol. 18. No. 2. pp. 228-250.
- Scott A. Fritzen , Søren Serritzlew & Gert Tinggaard Svendsen (2014) Corruption, Trust and their Public Sector Consequences: Introduction to the Special Edition, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 16:2, 117-120.
- Serritzlew, Søren, Kim Mannemar Sønderkov & Gert Tinggaard Svendsen (2014) Do Corruption and Social Trust Affect Economic Growth? A Review, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 16:2, 121-139.
- Unslaner, E.M. (2010) *The Moral Foundations of Trust*. Cambridge University Press.

# Politiuddannelsen som politisk fejlbeslutning

Temanummer: Politiske vildskud, langskud og selvmål i Danmark i nyere tid

*Artiklen diskuterer beslutningen truffet i efteråret 2015 om at nedlægge politiets daværende treårige professionsbacheloruddannelse og erstatte den med en toårig basisuddannelse på et lavere niveau. Beslutningen var i ordets egentlige forstand en panikbeslutning truffet i en situation med betydeligt pres på Danmarks ydre grænser. Den var derfor uigennemtænkt og dårligt forberedt og havde som konsekvens, at dansk politi aldrig fik gennemført det kompetenceløft, der oprindeligt var en væsentlig del af politireformen i 2007. I et mere langsigtet perspektiv skabte den et voksende og stadig uløst problem med en politistyrke, der ud fra politiets egne analyser ikke har de fornødne kompetencer til at håndtere aktuelle og fremtidige ordens-, sikkerheds- og kriminalitetsproblemer på et tilfredsstillende niveau.*

Der findes politiske fejltagelser, der bliver til store sager, til tider skandaler, og som ingen derfor reelt er i tvivl om er netop fejltagelser. Og så findes der andre fejltagelser, som selvom de har store konsekvenser og omkostninger ikke bliver almindelig erkendt som sådan – og som måske mere specifikt ikke bliver til en større offentlig diskussion.

Beslutningen i efteråret 2015 om at forkorte og dermed forringe politiuddannelsen hører til i den sidste kategori. Der er ikke kommet nogen større offentlig debat ud af den beslutning, og det er tvivlsomt, om det er almindeligt erkendt blandt politiske beslutningstagere, at der var tale om en fejlbeslutning. I hvert fald er det ikke blevet offentligt anerkendt, at det var en fejl, ganske som fejlen ikke siden er blevet rettet op igen.

I de første afsnit af denne artikel vil jeg kort gennemgå forhistorien til beslutningen, herunder i særdeleshed baggrunden for, at man få år tidligere havde besluttet at omlægge politiuddannelsen til en professionsbacheloruddannelse. Dels skal en del af forklaringen på fejlbeslutningen findes i denne forhistorie, dels var omkostningerne ved at forkorte uddannelsen, at man ødelagde den nye politiuddannelsen, man kort forinden havde brugt betydelige ressourcer på at bygge op.

Der kan også være behov for at præcisere brugen af begrebet om fejlbeslutning og skelne mellem i hvert fald tre forskellige måder, hvorpå en beslutning kan siges at være en sådan. For det første kan beslutningen vise sig ikke at lede til det ønskede resultat, eller den har så væsentlige bivirkninger og utilsigtede konsekvenser, at det samlede resultat er uheldigt og ikke står mål med omkostningerne. Eller som variant, at den efterfølgende implementering af



**ADAM  
DIDERICHSEN**  
Lektor,  
Københavns  
Professionshøjskole

beslutningen forløber uheldigt eller endda viser sig at være umulig at gennemføre. For det andet kan selve beslutningsprocessen være fejlbehæftet. Det kan der være utallige grunde til, men det kan fx være, fordi den er dårlig forberedt og hviler på et fejlagtig beslutningsgrundlag, eller fordi beslutningstagere lader sig aflede eller vildlede af aktører med andre dagsordner (som fx lobbyister). Endelig kan en beslutning for det tredje vise sig at være en fejl, fordi den i et mere langsigtet perspektiv underminerer eller strider med andre ting, der er vigtige, herunder erklærede politiske mål eller grundlæggende værdier i samfundet.

Det er ofte især den første betydning, der er i centrum, når man taler om fejlbeslutninger. Men tit er det jo netop problematiske beslutningsprocesser, der leder frem til beslutninger, der viser sig at være fejlbehæftede. Og endvidere er det vigtigt at anlægge et bredt perspektiv på fejlbeslutninger, så man også inddrager de langsigtede konsekvenser, en given beslutning har for fx demokrati og retsstat. Man ville selvfølgelig kunne sige, at sådanne konsekvenser blot udgør et eksempel på utilsigtede bivirkninger. Men de er alligevel værd at fokusere særligt på. Dels fordi der er tale om en særligt problematisk form for bivirkninger med alvorlige konsekvenser for samfundet fundament. Dels fordi de ofte peger på, at den begrebslige ramme, som beslutningen oprindeligt blev truffet inden for, var for snæver, som hvis man fx gør noget til et rent teknisk spørgsmål, der også viser sig at have værdimæssige konsekvenser.

Beslutningen om at forkorte politiuddannelsen udgør netop et sådant sammenhængende kompleks af politiske beslutningsfejl. I det følgende vil jeg derfor vise, at der var tale om en fejlbeslutning i alle de ovennævnte tre betydninger af ordet. Samtidig vil jeg pege på nogle af de faktorer, som forklarer, at beslutningen blev truffet, herunder såvel de specifikke omstændigheder i efteråret 2015, der blev anledningen til den, som de mere overordnede strukturelle og organisationskulturelle forhold, som forklarer, at anledningen fik netop denne virkning.

## Om politiuddannelser

Siden 2010 har vi i Danmark haft tre meget forskellige politiuddannelser. Før 2011 var politiuddannelsen en såkaldt etatsuddannelse med en længde på tre år. Som led i den store politireform i 2007 blev det imidlertid besluttet også at gennemføre en større reform af politiets uddannelser, hvilket førte til skabelsen af en treårig professionsbacheloruddannelse, der dog fik en noget vanskelig start, da politiet i 2010 fik afslag på sin første akkrediteringsansøgning. En ny udgave af uddannelsen blev indført i 2011, men først officielt akkrediteret i 2013 (ACE Denmark – Akkrediteringsinstitutionen, 2013a, 2013b). Den nye professionsbacheloruddannelse var således ikke længere end etatsuddannelsen, men var på et højere niveau og omfattede en betydelig omlægning af uddannelsens didaktik og faglige indhold. Allerede i 2015 besluttede man

imidlertid at erstatte professionsbacheloruddannelsen med en toårig såkaldt basisuddannelse, der senere er blevet forlænget til to år og fire måneder.

Basisuddannelse er ikke akkrediteret og indplaceret i den danske kvalifikationsramme, og der er derfor ikke noget officielt svar på, hvilket niveau den befinder sig på. Men det forekommer rimeligt at antage, at der er tale om en kort videregående uddannelse svarende til niveau 5 i kvalifikationsrammen, hvor professionsbacheloruddannelser er niveau 6 (Uddannelses- og forskningsministeriet, 2019). Store dele af såvel didaktik som det faglige indhold fra professionsbacheloren blev videreført i komprimeret form på basisuddannelsen, der således hverken i længde eller indhold har karakter af en tilbagevending til den tidligere etatsuddannelse, selvom den markante forkortelse selvfølgelig har betydning for, hvor grundigt stoffet behandles. I 2016 fulgte man beslutningen op ved at indføre såkaldte politikadetter, der på baggrund af en uddannelse på kun seks måneder skulle assistere politiet med især grænsekontrol samt transport- og bevogtningsopgaver.

Beslutningerne i 2015 og 2016 blev truffet, uden at der var blevet gennemført en egentlig evaluering af professionsbacheloruddannelsen eller foretaget en ny analyse af politiets fremtidige kompetencebehov. Vi har derfor ikke noget videre solidt grundlag for at afgøre, hvor velfungerende denne uddannelse var. Der er imidlertid grund til at fremføre to overordnede betragtninger om professionsbacheloruddannelsen tilblivelse. For det første var en væsentlig baggrund for uddannelsen, at andre velfærdsuddannelser i årene forinden var blevet omlagt til professionsbacheloruddannelser. Der var, om man vil, tale om mimetisk institutionel isomorfi (DiMaggio & Powell, 1983), hvor politiet efterlignede udviklingen på andre områder, men uden at ændringerne var forankret i et længere perspektiv eller strategisk vision (Diderichsen, 2017).

For det andet er der en række særlige forhold, som gør sig gældende i politiuddannelsessammenhæng, og som man måske ikke i tilstrækkelig grad havde gjort sig klart. I særdeleshed står politiet så centralt i statens magtudøvelse, at der ikke er nogen entydig måde at trække et klart skel mellem politiets faglighed og mere politiske spørgsmål om rammerne for og omfanget af statens magtudøvelse. Spændingen mellem faglighed og politisk loyalitet vil være velkendt også fra andre kontekster og i særdeleshed fra andre dele af den offentlige sektor. Men den antager en særlig tilspidset form i politisammenhæng netop i kraft af politiets status som politisk magtmiddel og den dermed sammenhængende organisering af politiet som i et strengt hierarkisk, militær lignende system.

Det betyder mere specifikt, at politiuddannelse rummer en række grundlæggende dilemmaer eller spændinger. Først og fremmest er der en spænding mellem kontrol og professionalisering (Hjørdis, et al., 2021). På den ene side står behovet for at disciplinere politielever til at være loyale over for organisationen, ledelsen, politiske prioriteringer samt lovgivning og andre juridiske rammer. På den anden side ønsket om at opbygge en professionsfaglighed



og -identitet hos de politistuderende (snarere end -elever), der sætter dem i stand til selvstændig problemløsning ud fra faglige standarder og et opdateret vidensgrundlag. Denne spænding gør sig også gældende i et mere didaktisk perspektiv, hvor skellet mellem kontrol og professionaliseres spejles i en skelnen mellem det at lære at gøre det rigtige og det at lære, hvorfor man gør det, så man kan arbejde på egen hånd. Moderne pædagogik bliver derfor i politisammenhæng til en intervention i et politisk felt og ting, der er banale i andre uddannelseskontekster, bliver kontroversielle.

Af samme grund rejste professionsbacheloruddannelsen en række grundlæggende spørgsmål om værdier, organisationskultur samt forholdet mellem politi, politik og det øvrige samfund, som ikke var stillet og slet ikke afklaret, hverken da man indførte uddannelsen, eller da man nedlagde den igen i 2015 – og som vi heller ikke i dag har besvaret som samfund. I sagens natur førte denne uddannelse til en styrkelse af de professionsfaglige og -dannende elementer, hvilket omvendt kunne og måske også blev oplevet som en tilsvarende svækkelse af den politiske og ledelsesmæssige kontrol. Jeg vil i sidste og konkluderende afsnit vende tilbage til dette grundlæggende spørgsmål om faglighed og politisk kontrol.

## Hvad man afskaffede: professionsbacheloruddannelsen

Enhver beslutning har omkostninger både i form af direkte omkostninger og i form af alternativomkostninger. En væsentlig del af omkostningerne ved forringelserne af politiuddannelsen ligger således i de ting, der ikke blev til noget, herunder i særdeleshed de mål, som lå til grund for indførelsen af professionsbacheloruddannelsen.

Politireformen i 2007 blev oprindeligt skitseret af det såkaldte Visionsudvalg (Visionsudvalget, 2005, 2005b) og sigtede både mod en effektivisering af politiet og mod at ruste politiet til at imødegå fremtidige kriminalitetstrusler. For så vidt gælder uddannelsesområdet pegede udvalget på et behov for at hæve uddannelsens niveau, sikre kompetenceudvikling, imødekomme medarbejdernes ønsker til bedre uddannelse samt integrere grunduddannelsen i det eksterne uddannelsessystem (Visionsudvalget, 2005, s. 178). Skal vi udfolde Visionsudvalgets oprindelige formuleringer, kan vi pege på følgende hovedpointer, der samtidig kan tjene til at opsummere den efterfølgende (interne) debat om politiets uddannelser og kompetencebehov.

Først og fremmest var (og er) behovet for et højere niveau i politiuddannelsen begrundet i et hensyn til *samfund og borgere* i form af politiets muligheder for at løse fremtidige opgaver med den kvalitet, som borgerne må forvente. Dette overordnede hensyn kan inddeles i en række underpunkter. Det drejer sig for det første om politiets mulighed for at håndtere (fremtidige) komplekse kriminalitetsproblemer. Aktuelle eksempler kunne være international og grænseoverskridende kriminalitet samt cyberkriminalitet, herunder økonomisk kriminalitet på nettet. Disse og tilsvarende opgaver fylder stadig mere i politiets

samlede opgaveportefølje og er især for cyberkriminalitetens vedkommende i voldsom vækst. Det er samtidig områder, der ofte er både meget ressourcekrævende og fagligt udfordrende for politiet. Den faglige kompleksitet kan have flere former, ofte i kombination med hinanden, herunder teknisk (som fx meget it-kriminalitet), juridisk (som fx uklare og kreative selskabskonstruktioner), efterforskningsmæssigt (som fx at arbejde med digitale spor), sprogligt (som fx tolkning af afhørte med udenlandsk baggrund), praktisk-juridisk (som fx samarbejde med andre landes politi) med meget mere.

Disse kriminalitetsområder stiller således krav om, at politiet som organisation erhverver sig nye kompetencer enten ved at hæve uddannelsesniveaet blandt politiuddannede eller ved at ansætte nye personalegrupper såsom akademisk uddannede medarbejdere – eller måske bedst ved at gøre begge dele på samme tid. Kravene er imidlertid ikke begrænset til specifikke kompetencer (som fx it), men omfatter også politiets evne til mere generelt at arbejde på nye måder med disse udfordringer. Der har i de senere år været en del fokus på efterretningsbaseret politiarbejde, der er særlig relevant, når det drejer sig om bekæmpelse af organiseret kriminalitet. Men det er egentlig blot et eksempel på, at politiet skal blive bedre til at arbejde videns- og analysebaseret, hvis man skal kunne håndtere fx cyberkriminalitet eller grænseoverskridende organiseret kriminalitet. Det er endvidere en vigtig pointe, hvis man skal forstå, hvorfor man besluttede at hæve det generelle akademiske niveau snarere end blot at indføre en række nye fag på politiuddannelsen.

Betydningen af et generelt fagligt løft bliver imidlertid særlig tydeligt ud fra, at de ovennævnte nye kriminalitetsudfordringer blot er eksempler på et stadig skiftende kriminalitetsmønster. Der er tale om eksempler på ting, der i dag (2021) udfordrer dansk politi, mens Visionsudvalget i sin tid især pegede på organiseret kriminalitet samt på den store vækst i særlove som udlændingelov, arbejdsmiljølovgivning, regnskabslovgivning med meget mere, der betyder, at politiet skal navigere i et langt mere komplekst juridisk landskab end blot traditionelle straffelovsovertrædelser (Visionsudvalget, 2005, s. 57-9). Forestiller vi os tilsvarende, hvordan Danmark ser ud 16 år fremme i tiden, kan vi være helt sikre på, at der vil være helt nye udfordringer, som vi i dag ikke kan forudsige. Det er derfor ikke tilstrækkeligt, at vi uddanner et politi, der har de fornødne kompetencer til at håndtere en liste over aktuelle kriminalitetsudfordringer, for en sådan liste vil blive forældet lang tid før nyuddannede politifolk er færdige med deres arbejdsliv. Der er snarere brug for at uddanne politifolk på en sådan måde, at de kan indhente ny faglig viden og omsætte den i forbedret praksis på et givent område, sådan at politiet løbende kan opdatere sin viden for at håndtere nye udfordringer. Politifolk skal med andre ord have et udviklingsorienteret perspektiv på egen faglighed. Netop skærpede krav til udviklingsorientering er imidlertid et af kendetegnende ved en professionsbacheloruddannelse og er rent formel en af de definerende forskelle mellem dette og lavere uddannelsesniveauer (Uddannelses- og forskningsministeriet, 2019). Det var derfor også en vigtig grund til, at det netop var dette kvalifika-

tionsniveau, der blev valgt, da politiet efterfølgende skulle implementere Visionsudvalgets udkast til en uddannelsesreform (Jonasson & Lauritsen, 2008).

Samtidig stilles der nye krav til politiet, også når det drejer sig om velkendte kriminalitetsområder. Eksempler kunne være vold i nære relationer eller voldtægter og andre seksuelle krænkelser. Begge dele er selvfølgelig gammelkendte kriminalitetsformer. Men det betyder ikke, at politiet kan blive ved med at arbejde med dem, som de altid har gjort. Samfundet ændrer sig, og vores tolerance over for mænds vold mod kvinder er heldigvis langt lavere end tidligere, ganske som tidligere tiders tendens til at placere skylden for seksuelle krænkelser hos offeret i dag virker helt uacceptabel. Samtidig forventer borgerne i dag en professionel faglig indsats af høj kvalitet fra politiets side, og hver eneste sag med et voldtægtsoffer, der ikke føler sig taget alvorlig eller decideret afvist, er uacceptabel og skadelig for politiets omdømme.

Også på traditionelle kriminalitetsområder er der således brug for dels et kompetenceløft (som fx bedre afhøringskompetencer specielt i forhold til traumatiserede borgere), dels en evne til at arbejde udviklingsorienteret, så politiet bliver i stand til at opsøge ny viden på fx voldtægtsområdet og omsætte den i forbedret praksis.

Det bringer os til et andet vigtigt hensyn, nemlig politiets evne til at tiltrække og fastholde relevante kompetencer til løsning af disse nye opgaver. Det kræver en organisation, der er i stand til aktivt at opsøge nye kompetencer og tilbyde medarbejderne relevant efter- og videreuddannelse. Den opgave bliver betydeligt nemmere, hvis politiets uddannelser integreres i det øvrige uddannelsessystem. Det gælder i forhold til det nationale (danske) uddannelsessystem, hvor akkreditering af politiets uddannelser giver politiuddannede de formelle forudsætninger for optag på fx master- og kandidatuddannelser. Det forekommer fx temmelig u hensigtsmæssigt, at politiuddannede medarbejdere i PET ikke kan blive optaget på SDU's masteruddannelse i Intelligence and Cyber Studies uden at erhverve sig yderligere uddannelsesmæssige kvalifikationer. Og det gælder på et europæisk plan, hvor optag på relevante udenlandske uddannelsesstilbud forudsætter, at tidligere erhvervede uddannelser er akkrediteret inden for den fælleseuropæiske kvalifikationsramme. Dette sidste punkt har særlig relevans for erhvervelse af kompetencer inden for meget specialiserede felter, hvor der ikke er relevante nationale tilbud. Danmark har fx ikke en masteruddannelse i grænsekontrol og er formodentlig for lille et land til, at det ville være muligt at drive en sådan – hvilket er et argument for, at danske politifolk i stedet søger optag på den fælleseuropæiske master udviklet i Frontex-regi. Som det sidste eksempel illustrerer, kan formelt akkrediterede kompetencer også vise sig at udgøre en fordel eller et egentligt krav for deltagelse i det europæisk politisamarbejde. Det viser selvfølgelig også, at beslutningen om at trække politiets uddannelser ud af akkrediteringssystemet langt fra var konsekvensløst, også selvom de politikere og embedsmænd, der tog del i beslutningen i 2015, ikke synes at have haft nogen forståelse af dette.

Endelig er der for det tredje hensynet til politiets ansatte og især de politiuddannede. Visionsudvalgets oprindelige vurdering i 2005 var, at det i fremtiden ville blive stadig vigtigere med fleksible karrierer, dels fordi det ville blive et ønske blandt politifolk, dels fordi det ville muliggøre, at politiet kunne rekruttere relevante kompetencer blandt mennesker, der havde en anden baggrund end traditionel politifaglighed. Det skulle med andre ord både være muligt for en politiuddannet at søge ansættelse i fx en kommune og for politiet at rekruttere personer, der tidligere har arbejdet med kriminalitetsforebyggelse i kommunalt regi. Det er klart, at sådanne sammensatte karriereforløb gøres lettere, hvis politiets uddannelser inkorporeres i det øvrige uddannelsessystem, sådan at man kan søge relevant efter- og videreuddannelse som led i overgangen fra en ansættelse til en anden.

## Beslutningsprocessen

Beslutningen om at forkorte politiuddannelsen blev truffet i efteråret 2015 som del af en ny flerårsaftale for politi og anklagemyndighed. Samtidig og som konsekvens af forkortelsen blev også det akademiske niveau på uddannelsen sænket, og den hidtidige treårige bacheloruddannelse blev erstattet med en toårig såkaldt basisuddannelse. Officielt var begrundelsen et ønske om at "fremtidssikre" politiuddannelsen (Justitsministeriet, 2015), og ministeriet kunne endda forsikre, at der ikke "ændres [...] på kvaliteten af uddannelsen" (Justitsministeriet, 2015, s. 2), selvom man forkortede den med 1/3 og sænkede den mindst et niveau i den nationale kvalifikationsramme.

På trods af de fine ord, der vel selv med al respekt for politisk spin må siges at befinde sig på grænsen af det sandfærdige, er det umuligt at forstå beslutningen uden at inddrage den konkrete historiske kontekst, hvor den blev truffet. Således var der i ordets egentlige og bogstavelige forstand tale om en panikbeslutning, som blev truffet i al hast i den meget pressede politiske situation, der opstod under flygtningekrisen i efteråret 2015. Krisen synes at kalde på resolut handling, som kunne bringe situationen under kontrol. Imidlertid var dansk politi i forvejen stærkt belastet af bevogtningsopgaver efter terrorangrebet i København tidligere samme år, og det var vanskeligt at se, hvordan politiet skulle kunne finde ressourcer til en forstærket grænsebevogtning, der med stor sandsynlighed ville komme til at strække sig over længere tid.

En meget væsentlig grund til forringelsen var således et ønske om at kunne uddanne nye politifolk på kort tid, snarere end et ønske om at fremtidssikre uddannelsen. Det var i hvert fald den forståelse, som var fremherskende i mediedækningen, hvor beslutningen eksplicit blev begrundet med behovet for hurtigt at uddanne nye politifolk (se fx Nielsen, 2015). Begivenhederne i 2015 satte sig også markante aftryk i den indholdsmæssige toning, der indgik som en del af den samlede beslutning. Således understreges det i aftaleteksten, at de beredskabsmæssige og bevogtningsmæssige aspekter af politiuddannelsen skal opprioriteres, ganske som også skydeundervisningen skal styrkes. Netop

den prioritering skal ses i forlængelse af Rigspolitiets evaluering af hændelserne i forbindelse med angrebet på Krudttønden og Synagogen, hvor et af læringspunkterne netop var, at politiet skydekompetencer skulle styrkes. (Rigspolitiet, 2015a, 2015b). Hvis man ser på det faktiske indhold i beslutningen, synes den politiske vurdering derfor ikke blot at have været, at der var brug for flere politifolk, men også at der var behov for et mere beredskabsorienteret politi, der godt kunne have en kortere uddannelse.

Denne grundlæggende ændring af politiuddannelsens længde, niveau og indhold blev gennemført uden nogen nærmere analyse af politiets langsigtede kompetencebehov eller af de opgaver, som politiet måtte forventes at skulle løse i et perspektiv, der rakte ud over de øjeblikkelige beredskabsmæssige udfordringer. Der var ikke engang gennemført nogen nærmere analyse, som kunne godtgøre antagelsen om, at den nye basisuddannelse ville være tilstrækkelig til at give politifolk de kompetencer, der ville være nødvendige for at håndtere terrorudfordring og flygtningekrise. Da man aldrig havde evalueret professionsbacheloruddannelsen, var det heller ikke afklaret, om denne uddannelse måske netop gav politifolk de kompetencer, de havde brug for i den aktuelle situation, eller om der var behov for at ændre dens kompetenceprofil. Hertil kommer, at man ikke engang havde afklaret ordentligt, om det ville være muligt at øge optaget på den daværende professionsbacheloruddannelse, hvilket vel ellers ville være oplagt, hvis man ønskede at uddanne flere politifolk.

Der var med andre ord tale om politisk frihåndstegning i en paniksituation, hvor man ikke havde taget sig tiden og den fornødne omhu til at sikre sig et ordentlig beslutningsgrundlag.

Samtidig blev beslutningen kædet sammen med en grundlæggende og – i hvert fald på papiret – ganske ambitiøs ændring af politiets efter- og videreuddannelsessystem. Således skulle der angiveligt gennemføres obligatoriske efter- og videreuddannelse, der udover politifaglige specialistuddannelser (som fx livvagt eller hundefører), også skulle omfatte ”specialiserede diplomuddannelser” (Justitsministeriet, 2015). De sidstnævnte ville ud over at styrke specialistkompetencer også være en måde at løfte politifolk til bachelorniveau og kunne derfor tjene som en slags erstatning for professionsbacheloruddannelsen. Dette var vigtigt ikke mindst for Politiforbundet, som havde behov for at begrunde sin accept af den nye basisuddannelse over for medlemmerne, og som derfor gerne ville kunne forsikre dem om, at efter- og videreuddannelse ville blive opprioriteret såvel ressource- som niveaumæssigt. I det hele taget fungerer efter- og videreuddannelse i aftaleteksten som et alibi for det øvrige forringelser og som en legitimering af, at der i virkeligheden er tale om en ”fremtidssikring” og dermed en forbedring.

Også på dette punkt er det imidlertid tydeligt, at beslutningen blev truffet på et utilstrækkeligt grundlag. Eksempelvis synes hverken retspolitikere eller embedsmænd i Justitsministeriet at have gjort sig klart, at der ikke fandtes (og

fortsat ikke findes) nogen uddannelsesinstitution i Danmark, der ville kunne udbyde og drive de nævnte diplomuddannelser. Professionshøjskolerne har ikke det fornødne politifaglige miljø, og Politiskolen kan rent formelt ikke udbyde diplomuddannelser, da den som konsekvens af omlægningen af grunduddannelsen ikke længere er en uddannelsesinstitution på bachelorniveau. Der blev heller ikke gennemført nogen ordentlig analyse af, om det overhovedet ville være muligt eller realistisk for politiet at gennemføre et massivt efter- og videreuddannelsesløft i en situation, hvor man var meget presset på ressourcer. Også analysen af aftalens økonomiske konsekvenser var mangelfuld. Godt nok afsatte man en ekstrabevilling på 480 millioner kr. til politiet, hvoraf en del skulle bruges til at øge optaget på Politiskolen (Finansministeriet, 2015, s. 6-7). Men der synes ikke at være udarbejdet en beregning af, hvad politiets nye uddannelsessystem ville koste skatteyderne, herunder hvad omkostningerne ville være ved, at de nye diplomuddannelser skulle gennemføres af medarbejdere, der fik fuld løn under uddannelse, i modsætning til de politistuderende, der fik SU under skoledelen af professionsbacheloruddannelsen. Også på dette punkt var der tydeligvis tale om frihåndstegning.

Det kan på denne baggrund måske ikke undre, at det nye efter- og videreuddannelsessystem aldrig er blevet til noget, og at de bebudede specialiserede diplomuddannelser her seks år senere fortsat ikke eksisterer. I mellemtiden har man uddannet adskillige tusind politifolk på et niveau, der ud fra politiets egne tidligere analyser af fremtidige kompetencebehov er for lavt, uden nogen plan for, hvordan man løser det problem, eller et overblik over, hvor mange økonomiske ressourcer det vil kræve.

Samlet set var der således tale om fire tæt sammenhængende beslutninger. For det første at forkorte politiuddannelsen og dermed også sænke det overordnede faglige niveau på uddannelsen. For det andet at ændre markant i uddannelsens faglige indhold for at styrke de beredskabsfaglige aspekter. For det tredje at gennemføre en mere overordnet omlægning af politiets uddannelser, herunder i særdeleshed af efter- og videreuddannelsessystemet. For det fjerde at trække politiets uddannelser ud af det offentlige uddannelsessystem og i sammenhæng hermed også trække Politiskolen ud af akkrediteringssystemet.

Det sidste punkt er ikke særskilt nævnt i aftaleteksten eller i den samtidige mediedækning. Det blev ikke desto mindre en direkte konsekvens af den måde, som aftalen blev implementeret på, og den almindelige forståelse i politiet synes at have været, at det var en del af det, der blev besluttet, selvom der ikke er noget i aftaleteksten, der direkte udelukker, at man kunne have søgt akkreditering af den nye basisuddannelse på et lavere niveau. Alt dette på trods af, at det netop var manglende kvalitet i det faglige miljø på Politiskolen, der var årsagen til, at skolen i 2010 ikke kunne akkrediteres som uddannelsesinstitution på professionsbachelorniveau. Og på trods af at det i almindelighed vel forekommer ubegrundet, at netop politiets uddannelser ikke er omfattet af det kvalitetssikringssystem, der omfatter alle andre uddannelser i Danmark. Omvendt er det klart, at det gør det nemmere at gennemføre hurtige og om-

fattende ændringer af en uddannelse, hvis man ikke længere behøver at leve op til eksterne kvalitetsstandarder, selvom det selvfølgelig er svært at vurdere, i hvilken udstrækning dette hensyn har været en motiverende faktor.

Der er selvfølgelig en tæt sammenhæng mellem de enkelte punkter, der på mange måder udgør et samlet hele. Men der er alligevel tale om forskellige delbeslutninger, som hver især har en række uheldige konsekvenser. Der er endvidere ikke nogen nødvendig sammenhæng mellem de enkelte punkter, og man kunne fx godt have styrket de beredskabsfaglige aspekter af politiuddannelsen uden at forkorte uddannelsen eller trække den ud af det offentlige akkrediteringssystem. Det bestyrker selvsagt indtrykket af en kaotisk og rodet beslutningsproces, hvor der ikke var tilstrækkeligt overblik over hverken motiverende grunde eller langsigtede konsekvenser af de enkelte delbeslutninger.

## Panik og fejlbeslutninger

Det er på mange måder i dag tydeligere end nogensinde, at dansk politi har brug for et kompetenceløft. Det gælder nye komplicerede kriminalitetstyper som de ovenfor nævnte. Og det gælder nye krav til politiets faglighed inden for såvel nye som traditionelle kriminalitetsformer, hvor der i den senere tid har været særlig opmærksomhed på seksualforbrydelser samt politiets afhørings- og efterforskningskompetencer.

Det synes at vise, at i hvert fald dele af målene bag professionsbacheloruddannelsen fortsat er relevante. Det viser også, at en vigtig del af forklaringen på beslutningen om at afskaffe den var, at de overordnede mål med uddannelsesreformen var dårligt forankret i politiets ledelse, og var blevet tabt af syne som konsekvens af den problematiske implementering af politireformen som helhed, herunder i særdeleshed den manglende økonomistyring (Diderichsen, 2017). Det var, fordi man blandt ledende embedsmænd i Justitsministeriet og Rigspolitiet ikke længere havde blik for det strategiske formål med uddannelsesreformen, at man kunne gennemføre en forringelse af politiuddannelsen uden at forstå eller gennemtænke de langsigtede konsekvenser.

En anden vigtig forklaring skal formodentlig søges i den måde, hvor den tilspidsede situation i efteråret 2015 blev håndteret politisk. Således forklarer det ikke meget at konstatere, at der var tale om en panikbeslutning, hvis man ikke inddrager de organisatoriske forhold, der gjorde, at panikken kunne give anledning til netop den beslutning. Der var åbenlyst et behov for handling i den pressede situation i efteråret 2015 og formodentlig også et tydeligt artikuleret politisk behov for at vise handlekraft. Men denne situation kan kun blive til en kortsigtet beslutning vedrørende uddannelse, hvis vi dertil lægger et manglede fagligt modspil fra embedsmandsside. Der burde have været embedsmænd i Rigspolitiet og Justitsministeriet, som havde peget på de langsigtede konsekvenser af en forringelse, og som havde haft blik for helt oplagte problemer ved fx den planlagte omlægning af politiets videre- og efteruddannelse. Og som måske også havde haft tilstrækkeligt med indsigt i ud-

dannelsesspørgsmål til at forstå, at netop uddannelser om noget forudsætter et langsigtet perspektiv og derfor ikke egner sig til planlægning og revidering ud fra dagsaktuelle behov.

## Konkluderende bemærkninger

Men måske det allermest slående ved beslutningsprocessen er det tilsyneladende helt fraværende blik for beslutningens værdimæssige konsekvenser. Det er en illusion at tro, at man kan isolere politiets faglighed fra det bredere spørgsmål om forholdet mellem stat og borger. Den danske stat i efteråret 2015 er en stat, der sætter sig for at blive bedre til at anvende magt over for borgerne. Dette fornyede fokus på magtanvendelse løber som en rød tråd igennem de indholdsmæssige ændringer i politiuddannelsen. Og når der tales om politifaglige kompetencer, synes det ofte især at være netop færdigheder i magtanvendelse, der tænkes på.

En del af forklaringen på det komplekse og uheldige forløb med politiuddannelserne kan således ligge i, at såvel indførelsen af professionsbacheloruddannelsen som nedlæggelsen af den i 2015 hvilede på den forudsætning, at spørgsmål om politiuddannelse kunne besvares i et værdineutralt sprog, som udelukkende handler om kompetencer, faglighed og didaktik. Og måske dette var den mest grundlæggende fejlbeslutning – at vi som samfund gennemførte først den ene, så den anden store ændring af politiuddannelsen uden at forstå, at spørgsmål om politi altid først og fremmest handler om statens magt over borgerne.

Det er derfor ikke tilstrækkeligt blot at konstatere, at de grundlæggende problemer ved politiets uddannelser, som blev påpeget i forbindelse med politireformen, fortsat er uløste. Vi er som samfund nødt til at forholde os til de meget grundlæggende spørgsmål om politiets rolle, som uddannelse på netop dette område stiller. Det gælder først og fremmest for spændingen mellem politisk loyalitet og ønsket om at professionalisere og vidensbasere politiets arbejde. Når det gælder kvaliteten af politiets arbejde, er der meget at vinde ved at styrke politiets faglighed og understøtte den med uafhængige forsknings- og uddannelsesinstitutioner som norske Politihøgskolen eller fagprofessionelle institutioner som det engelske College of Policing. Men det ændrer politiets rolle og skaber en større armslængde fra dagsaktuelle politiske prioriteringer, og hvis ikke vi sikrer, at denne ændrede politirolle har bred legitimitet i befolkningen og blandt politiske ledere, vil også fremtidige forsøg på at styrke politiets faglighed hvile på et skrøbeligt fundament.



## Referencer

- ACE Denmark – Akkrediteringsinstitutionen, 2013a. *Brev af 21. juni 2013 til Politiskolen om Positiv akkreditering af ny professionsbacheloruddannelse i politivirksomhed*. Online: [http://akkrediteringsraadet.dk/wp-content/uploads/afgoerelser/298\\_politiskolen\\_uddann.pdf](http://akkrediteringsraadet.dk/wp-content/uploads/afgoerelser/298_politiskolen_uddann.pdf) [Senest hentet eller vist den 2 20 2017].
- ACE Denmark – Akkrediteringsinstitutionen, 2013b. *Brev af 21. juni 2013 til Politiskolen om Positiv akkreditering af nyt udbud af professionsbacheloruddannelsen i politivirksomhed*. Online: [http://akkrediteringsraadet.dk/wp-content/uploads/afgoerelser/politiskolen\\_udbud.pdf](http://akkrediteringsraadet.dk/wp-content/uploads/afgoerelser/politiskolen_udbud.pdf) [Senest hentet eller vist den 20 2 2017].
- Diderichsen, A., 2017. Renewal and Retraditionalisation – the Short and Not Very Glorious History of the Danish Bachelor’s Degree in Policing. *Nordisk Politiforskning*.
- DiMaggio, P.J. & Powell, W.W., 1983. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), p. 147–160.
- Finansministeriet, 2015. ”Et styrket politi. Et tryggere Danmark«. *Aftale om politiets og anklagemyndighedens økonomi i 2016-2019*. Online: <https://fm.dk/media/16919/Politiaftale.pdf> [Senest hentet eller vist den 20 10 2021].
- Hjørdis, B.E., Sørlø, V.L. & Egge, M., 2021. *Kunnskap for et tryggere samfunn? Norsk politiutdanning 1920-2020*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Jonasson, B. & Lauritsen, M., 2008. *Dokumentations- og argumentationsrapport. Ændring af politiets grunduddannelsesforløb til en professionsbacheloruddannelse i politivirksomhed*, København: Rigspolitiet, Politiskolen.
- Justitsministeriet, 2015. *Faktaark om politiuddannelsen*. Online: <http://justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2014/Faktaark%20om%20politiuddannelse.pdf>, (accessed 14 February, 2017). [Senest hentet eller vist den 31 10 2021].
- King, A. & Crewe, I., 2014. *The Blunders of our Government*. 2nd red. London: Oneworld Publications.
- Nielsen, M., 2015. *TV 2 erfarer: Regeringen vil lave en kortere politiuddannelse*. Online: <https://nyheder.tv2.dk/politik/2015-10-15-tv-2-erfarer-regeringen-vil-lave-en-kortere-politiuddannelse> [Senest hentet eller vist den 29 10 2021].
- Rigspolitiet, 2015a. *Analyse af politiets skydeuddannelser*, København: Rigspolitiet.
- Rigspolitiet, 2015b. *Evaluering af myndighedsindsatsen forud for og i forbindelse med terrorhændelserne den 14. og 15. februar 2015 i København*, København: Rigspolitiet.
- Uddannelses- og forskningsministeriet, 2019. *Kvalifikationsrammen for Livslang Læring*. Online: <https://ufm.dk/uddannelse/anerkendelse-og-dokumentation/dokumentation/kvalifikationsrammer> [Senest hentet eller vist den 14 12 2020].
- Visionsudvalget, 2005a. *Fremtidens politi*. København: Justitsministeriet.
- Visionsudvalget, 2005b. *Fremtidens politi. Bilagsbind*. København: Justitsministeriet.

# Politiske fejltagelser – årsager og forebyggelse

Temanummer: Politiske vildskud, langskud og selvmål i Danmark i nyere tid

*I denne artikel gennemgås en britisk og to danske analyser af politiske fejltagelser med vægt på at uddrage og diskutere anbefalinger for at forebygge politiske fejltagelser. Der er en betydelig overensstemmelse mellem de tre analysers konklusioner og anbefalinger. I anden del af artiklen udvikles en af anbefalingerne af forfatterne, nemlig at satse mere på inkrementel udvikling af den offentlige sektor fremfor at tro på, at store reformer er vejen frem.*

I et klassiske studie gennemgår de to britiske politologer King og Crewe (2013) en række politisk-administrative ”blunders”. De definerer dem som offentlige politikker, der som følge af fejl i designet af politikken eller i implementeringen slet ikke når deres mål, eller kun når dem med enorme omkostninger for det offentlige og borgerne. Problemerne må ikke være skabt af hændelige fejlvurderinger eller uheld. I stedet skal de have været forudsigelige eller ligefrem forudsagt. Endelig bliver politikkerne som hovedregel rullet tilbage.

King og Crewe trækker på 12 casestudier fra den 30-årige periode fra 1980 til 2010. Nogle få er velkendte som for eksempel ”the poll tax” (ens skat på alle i en kommune uanset indkomst). Den blev i 1990’erne udviklet i en snæver kreds af konservative politikere og akademikere til erstatning for et upopulært system af lokale ejendomsskatter. Det folkelig oprør mod en skat, der ramte alle, men kun lettede skattetrykket for relativt få, var massivt. I nogle kommuner nægtede op mod hver femte at betale, foruden at henved 700.000 personer forsvandt fra valglisten, så administrationen af skatten i praksis brød sammen. Det lykkedes for de konservative at afskaffe skatten selv efter tre år og erstatte den med et skattesystem, som eksisterer den dag i dag, og som hele tiden har været velkendt. The poll tax var hovedgrunden til, at Margaret Thatcher blev erstattet af John Major som partileder.

En anden politisk fejl var indførelsen af børnebidrag i 1991. Baggrunden var en kraftigt voksende gruppe af ugifte mødre, som alle fik børnebidrag fra det offentlige. Fædre bidrog kun til forsørgelsen af deres børn i det omfang, som forældrene private kunne enes om. Det skabte en naturlig alliance mellem Finansministeriet og en række moralske og kønspolitiske interesser om at det fremover skulle være obligatorisk for fædre at betale børnebidrag. Princippet er fornuftigt og implementeret i mange lande, men implementeringen af børnebidraget i Storbritannien blev en fuldtønet katastrofe. Da man ikke har noget folkeregister, vidste det offentlige i talrige tilfælde ikke, hvem faderen var. Samtidigt havde man ikke løbende overblik over fædrenes økonomiske



**ANDERS HEIDE**  
Forskningschef,  
TrygFonden<sup>1</sup>

situation, så de indførte hensyn til lille betalingsevne, f.eks. ved ledighed, var noget nær umulige at administrere. Der var heller ikke noget overblik over de private aftaler, som forældrene selv havde indgået, så betalingskrav overfor fædrene tog ikke højde herfor. Alt i alt blev administrationen derfor helt ekstraordinært fejlbehæftet. Mødrene blev desuden placeret i den situation, at såfremt de oplyste faderens identitet, så fik de og børnene ikke flere penge, men blot en anden betaler i form af en i mange tilfælde meget sur eks-partner. Efter 15 år, talrige fejltagne justeringer og betydelige udgifter til fejlslagne IT-projekter og administration opgav man systemet og vendte tilbage til at opfordrer forældrene til selv at finde løsninger, som man så fra offentlig side ville bistå med at håndhæve.

Et tredje eksempel på en politisk fejl var en omorganisering af The London Underground, som var en meget stor gammel og tung integreret driftsorganisation med et nedslidt og overbelastede transportsystem. Det var derfor en uimodståelig organisation for de administrative reformatorer, som prægede New Labour i 1998. Her var der brug for netop Private Public Partnerships fremfor de konservatives ide om privatisering. Man splittede driften op i flere selskaber, der skulle holde licitationer over togdrift, vedligeholdelse mv. For at øge interessen fra de ganske skeptiske private firmaer endte man i praksis med offentligt at garantere for henvend 95 pct. af de lån, de private selskaber skulle optage. Det kontraktuelle setup var exceptionelt kompliceret med mere end 135 forskellige kontrakter på tilsammen 28.000 sider. Projektet blev et bonanza for konsulenter og advokater. Hele konstruktionen løb straks ind i talrige problemer og konflikter, så snart det trådte i kraft. Efter godt 10 år blev det afskaffet og den gamle organisationsmodel i det store og hele reetableret. King og Crewe refererer skøn over ekstraudgifterne ved hele katastrofen på mindst 20 mia. kr. og muligvis helt op til 200 mia. kr.

Blandt de øvrige katastrofer kan også nævnes et forsøg fra 2003 på at beslaglægge de (formodede) store indtægter, som kriminelle havde fra deres kriminalitet. Indsatsen endte med administrativt at koste omkring tre gange så meget som de beløb, det lykkedes at beslaglægge. Efter fire år blev den ansvarlige enhed for alle praktiske formål lukket. Et fjerde eksempel er talrige tilløb til at udvikle et nationalt ID-kort, hvor man i stedet for at lave et relativt simpelt CPR-nummersystem til unik identifikation tilføjede krav om foto, fingeraftryk og tilmed brugerbetaling. Det medførte, at projektet kun lige kom i gang – 15.000 kort blev udstedt – før man opgav hele ideen. Et femte eksempel var en abrupt reform, stort set drevet igennem alene af daværende finansminister Gordon Brown, om at indføre ”tax credits” svarende i grove træk til børnefradrag og beskæftigelsesfradrag fra 2002. På trods af advarsler blev et kompliceret system indført, som straks løb ind i administrativt kaos, hvor man ikke havde medarbejdere til at sagsbehandle de mange ansøgninger om fradrag, og det tilhørende IT-system viste sig ekstraordinært fejlbehæftet og baseret på helt urealistiske forudsætninger. Utallige fradrag blev givet for sent, og samtidigt blev restskatten på for høje i utallige tilfælde aldrig betalt. Regulært snyderi bredte sig. Knap 10 år senere vedtog man at afskaffe reformen. King og

Crewes liste over kalamiteter rummer yderligere syv cases – og ville givetvis, hvis deres analyse var fortsat efter 2010, kunne udvides.

## Vi kan også fejle i Danmark

De britiske cases har fra et dansk perspektiv tragikomiske træk med administrativt kaos og ydmygende tilbagetog. Normalt opfattes den offentlige sektor i Danmark som betydeligt bedre drevet. Men vi har også i Danmark i nyere tid ganske problematiske sager.

Sagaen omkring reformerne af SKAT fra 2005 og frem til Genopretningsplanen fra 2016 udgør en helt ekstraordinær politisk fejltagelse i Danmark, som klart kan måle sig med de britiske. Den er grundigt behandlet i analyse af Jørgen Grønnegaard Christensen og Peter Bjerre Mortensen *Overmod og afmagt – historien om det nye SKAT* (2018). Udgangspunktet i begyndelsen af 00'erne var et skattesystem, som både havde vist sig i stand til at rationalisere via digitalisering og som havde et, efter de sparsomme analyser, der findes, rimeligt serviceniveau. Der var dog også indikationer baseret på sammenligninger med andre lande på, at det godt kunne rationaliseres yderligere.

På den baggrund vedtages i en kort periode omkring kommunalreformen i 2005 en fusion af det kommunale og statslige skattevæsen. I de følgende år gennemføres bølge efter bølge af reorganiseringer, som typisk iværksættes, før den foregående reorganisering er gennemført. Der er talrige tegn på demoralisering, bl.a. i forbindelse med forflytninger og massive personalereduktioner. Sideløbende iværksættes en række større komplekse IT-projekter. Selv da implementeringsproblemerne er tydelige i 2012, sættes der på baggrund af en McKinsey-konsulentrapport yderligere fart på reorganiseringen.

Resultaterne, der gradvist viste sig, har været store tab af provenu med gravevende fejludbetalinger og svækket inddrivelse af skattegæld. Der er formentlig også tale om en generelt svækket ligning af borgere og virksomheder foruden en svækket retssikkerhed. En række store IT-investeringer er slået helt eller delvist fejl. Ejendomsbeskatningen, hvorom der så sent som i 2001 med bredt flertal var vedtaget mindre justeringer til det oprindelige system med lokale vurderingsmænd, blev allerede i 2002 udsat for en dramatisk reform med et snævert flertal, der besluttede en overgang til et centralt digitaliseret system. Her ca. 20 år og milliardudgifter senere fungerer dette ”nye” system fortsat ikke. I 2016 vedtages en række såkaldte genopretningsplaner, hvor især personalebesparelserne rulles tilbage, og forestillingen om fordelene ved en meget stor fælles organisation af SKAT helt opgives og erstattes med en række separate organisationer.

Sigge Winther Nielsen gennemgår i bogen *Entreprenørstaten: hvordan vælgerne ønsker forsvinder op i den blå luft – og hvordan vi fikser det* (2021) hele 18 større eller mindre reformer eller reformkomplekser fra begyndelsen af 00'erne og frem. Der er et par eksempler på reformer, som er lykkedes. Det gæl-

der den offentlige digitaliseringsstrategi, der med løbende opdateringer har kørt siden 2001. Den har baseret på CPR-nummeret gradvist skabt en række succeser som nemID, e-boks og borger.dk. Kræftpakkerne er iflg. Winther Nielsen en anden succeshistorie, hvor man ved at fokusere systematisk på en række kræftsygdomme løbende har forbedret behandlingen<sup>2</sup>.

Men derfra er det så som så med succeserne. Det gælder især, når man som Winther Nielsen måler effekten ud fra den politiske retorik, der blev anvendt ved vedtagelsen af reformerne. Her er der i talrige tilfælde ikke sparet på løfterne om, at nu bliver der forbedret på vanskelige sociale eller uddannelsesmæssige problemer, som ofte præger sammenlignelige lande. Dette kriterie er selvsagt en langt højere barre end den, der anvendes af CK og JGC og PBM.

Men listen over ikke-vellykkede reformer er ikke desto mindre meget lang. Det gælder den meget ambitiøse folkeskolereform fra 2014, der ikke har løftet det faglige niveau eller trivselen hos eleverne, endsige gjort folkeskolen bedre til at bryde den sociale arv eller (se Koch et al. i dette nummer) hæve deres fysiske aktivitetsniveau. Universitetsreformen fra 2003 har højst haft uklare resultater. Det samme gælder gymnasireformen fra 2005, der bl.a. som følge af ændret karakterskala effektivt har sløret sammenligneligheden med fortiden, og som allerede i 2016 afløses af en ny reform. Politireformen fra 2007 er det svært at finde fortalere for. Der er indikationer på, at den har gjort livet lettere for indbrudstyve og i hvert fald initialt medført markante produktivitetsfald. Lige siden reformen har der været et løbende fald i tilliden til politiets serviceniveau, mens den generelle tillid til politiet fortsat ligger højt. I dag peger den politiske retorik modsat reformens centraliseringslinje. Den såkaldte Kvalitetsreformen fra 2007 og en række regelforenklingsforsøg er iflg. Winther Nielsen aldrig rigtigt blevet implementeret. Jobcenterreformen fra 2007 er svær at vurdere. På den ene side har været store udgifter og en række kritiske sager om absurde forløb. På den anden har vi faktisk en ganske høj beskæftigelsesgrad i Danmark. Nu arbejdes der på såkaldte 2. generationsreformer, hvor man vil prøve at opnå arbejdsmarkedsresultater for vanskelige målgrupper. Der har været ambitiøse forsøg på reformer af anbringelsesområdet i 2006 og 2011, hvor der ifølge Rigsrevisionen ikke er indikationer på nogen effekt for børnene. Der arbejdes for tiden med yderligere en reform af området. Kommunal- eller Strukturreformen fra 2005 har – set i helikopterperspektiv – næppe har givet kommunale stordriftsgevinster og formentlig været samlet negativ for lokaldemokratiet. Men omvendt og væsentligt kan man argumentere for, at reformen har løftet i hvert fald mindre kommuners kapacitet til nye opgaver, og at især regionerne drift sundhedsvæsenet generelt er lykket ret godt. Omstruktureringen af forsvaret fra 2014 er aldrig blevet evalueret. Det er svært at sige, om den har spillet ind i forhold til de usædvanligt mange møgsager siden, hvoraf toppen var en ubetinget fængselsdom til hærchefen (se Koch), og måske også de nuværende problemer med bl.a. forsvarets efterretningstjeneste FE. Der har været en række udflytninger af statslige arbejdspladser, som muligvis har været politiske tilfredsstillende, men som i mange tilfælde har udløst markante produktivitetsfald og kun givet

minimal jobvækst i de modtagende kommuner. Endelig er der reformen, der skabte Familieretshuset fra 2019, hvor et enigt Folketing laver en på papiret sympatisk og progressiv reform på et følsomt område. Reformen viste sig analogt til SKAT voldsomt underfinansieret. Stik imod hensigten gav den øgede ventetider og reduceret trivsel og tilfredshed. Retfærdigvis skal det siges, at de problemerne hurtigt blev erkendt bl.a. via løbende evaluering, og at der siden blev tilført flere ressourcer, om end man stadig er langt fra at indfri målsætningerne.

Så alt i alt er det et ret uimponerende resultat, i hvert fald målt i forhold til retorikken. Men det hører med, at det i mange af de reformerede institutioner trods alt er lykkedes at opretholde – men altså ikke forbedre – kvalitet og service. Her er de britiske eksempler med regulære administrative sammenbrud langt værre.

## Hvad er årsagerne til, at det går galt – eller i hvert fald ikke særligt godt

Alle de nævnte analyser opstiller omfattende forklaringer de politiske fejltagelser, som de analyserer. Selv om der metodisk gås forskelligt til værks, og de problemer, der analyseres, varierer betydeligt, og der trækkes på erfaringer fra to lande med forskellige politiske og administrative systemer, så er der mange fælles elementer i forklaringerne. De er forsøgt sammenfattet i følgende tabel.

Tabel 1 – Årsager til politiske fejltagelser

Vægt på ideologi fremfor pragmatik	Indadtil er centrale beslutningstagere drevet af store visioner, ofte af teknokratisk tilsnit. Beslægtet med dette er meget stor tiltro til effekten af reorganiseringer, centralisering og store IT-projekter mv.
Vægt på handlekraft og symbolik	Udadtil sælges beslutninger med store løfter om løsning af komplicerede problemer og indhøstning af effektiviseringer. Medier og opposition er generelt svage til at stille kritiske spørgsmål og følge op. Der er ringe debat omkring de faktiske dilemmaer og udfordringer, før det går galt.
Mangel på deliberation og forhandling i beslutningsprocessen	Den konkrete udformning af politikken sker i små fora af for enige beslutningstagere, ofte når tilfældige beslutningsmuligheder opstår. Uenigheder og advarsler, bl.a. fra personer med driftserfaring, når ikke at blive formuleret, holdes ude eller bliver overhørt, fordi de kan tolkes som snæver interessevaretagelse eller forandringsmodstand. I stedet anvendes i stor stil private konsulenter af generelt tvivlsom kvalitet.
Dårlig implementering	Der satses på en alt for høj implementeringshastighed, hvor besparelser ofte indhøstes med det samme. Implementeringsplanerne er præget af lav indsigt og robusthed. Driftsorganisationerne stresses og i nogle tilfælde demoraliseres af besparelser, forsinkelser, fejl og i nogle tilfælde kontinuerlige reorganiseringer. Kontrolmekanismer som Rigsrevision og Folketing/Parliament har moderate ressourcer. Centrale beslutningstagere som ministre udskiftes hurtigt og får sjældent tid og overblik nok til at justerer kursen.
Problemerne er komplicerede eller dårligt forståede (kun med i WN)	De problemer, man med sympatiske motiver satser på at løse eller i det mindre reducere, er dårligt forståede, det er uklart, hvilke løsninger der virker, hvor meget de virker, og hvordan de skal implementeres i stor skala. Resultatet bliver, at reformer gang på gang ikke producerer meningsfulde resultater.

Det er bemærkelsesværdigt i alle analyser, at det kun sjældent er politiske uenigheder, der i princippet nemt kan medføre dårligt designet politik, der faktisk ligger bag problemerne. Mangel på politiske uenighed er i praksis et større problem, fordi den medfører mindre kritisk overvejelse.

Det er også slående, at årsagen til fejltagelserne i ingen tilfælde er korrupsion eller ond vilje, om end flere af de fejlslagne reformer *resulterer* i korrupsion og svindel. I nogle få tilfælde, som f.eks. the poll tax, ligger der klart fordelingspolitiske motiver bag, men i hovedparten af tilfældene er motiverne bredt accepterede.

## Hvilke anbefalinger findes der til at forebygge og evt. korrigere politiske fejltagelser

Der er stor forskel på, i hvilket omfang de tre analyser fremkommer med anbefalinger til at forebygge fejltagelser. Crewe og King (2013) (i det følgende CK) opstiller ikke egentlige anbefalinger, men det er enkelt at uddrage en række anbefalinger ud af deres analyse. Grønnegaard Christensen og Bjerre Mortensen (2018) (i det følgende GB) kommer med et kortfattet sæt af konkrete råd, der er specifikt knyttet til fiaskoen med SKAT, mens Winther Nielsen (2020) (i det følgende WN) opstiller en lang række råd, som både dækker specifikke forslag og ideer, som har en mere debatskabende form. Der er, som det fremgår af tabel 2, talrige fællestræk i anbefalingerne. Da der givet kan og vil være mindre enighed om den konkrete udformning, er der sat reference på anbefalingen anført i det følgende.

Tabel 2 – anbefalinger til at forebygge politiske fejltagelser

Problem	Anbefalinger
Vægt på ideologi fremfor pragmatik	Brug flere kommissioner til at forberede reformer (WN, GB). Skab kvalificerede modspillere, f.eks. i form af faste ekspertgrupper i ministerierne analogt til Det Økonomiske Råd og Klimarådet, og flere civile tænketanke (WN). Juster ansættelsespolitikken, så der ansættes flere specialister og embedsmænd med mere varieret baggrund (WN, CK). Send chefer, særligt fra centraladministrationen, ud i praktik i kommuner og driftsorganisationer (WN).
Vægt på handlekraft og symbolik	Giv bedre uddannelse af journalister i at forstå policy, og prøv at institutionalisere "eftermæle"-vurderinger af ministre, så de får incitament til at tænke mere landsigtet og får færre muligheder for at lade glømsens sænke sig. Prøve at få politisk ansvarlige til at dæmpe forventninger til, hvad reformer kan opnå, og hvor hurtigt (WN).
Mangel på deliberation og forhandling i udmøntningen beslutningsprocessen	Tilstræb brede flertal bag reformer (alle). Skab mere deliberative beslutningsprocesser fra ide til implementering (alle). Overvej forskellige måder at sænke farten i lovgivningsprocessen (WN). Begræns Finansministeriets rolle til at være finansiel overhånd, men hold dem væk fra maskinrummet i de enkelte ministerier (GB). Vær kritisk overfor konsulenter (GB, CK).

Dårlig implementering	<p>Giv tid – reformer tager simpelthen lang tid at implementere (GB, WN).          Man skal ikke høste besparelses-frugten, før den er moden (GB, WN).          Sats på inkrementalisme – de små skridts metode (GB, WN), herunder huske at store systemer, bl.a. IT-systemer, er skrøbelige og vanskelige at bruge til at reformere (GB, CK).          Satse på nye faglige metoder som adfærdsøkonomi til at høste små forbedringer (WN).          Præcisere Rigsrevisionen rolle til at holde sig til kritisk revision og ikke give reformråd. Rigsrevisionen mister kritisk sans, hvis den selv abonnerer på bestemte reformideer (GB).          Folketingsmedlemmerne skal være mere vedholdende og trække på de ressourcer, de faktisk har (GB, CK).</p>
Problemerne er komplicerede eller dårligt forståede	<p>Test reformer i mindre skala, før de træder i kraft.          Lav flere lokale reformer.          Etabler flere partnerskaber.          Indfør eksperiment-klausuler i lovgivningen.          Prøv at fokusere på få såkaldt vilde problemer over længere tid bl.a. via højt lønnede viceministre.          Uddanne flere policy-entreprenører bl.a. med viden om designtænkning.          Afprøv selvstyrende, cheffrie organisationsformer (alle WN).</p>

En anbefaling, som CK indirekte rejser, handler om den grundlæggende svage administrative kapacitet i Storbritannien. I modsætning til Danmark så mangler man et folke-/CPR-register, et virksomhedsregister og dermed sammenkoblede offentlige data. Dertil kommer svage kommunale administrationer. Det er ekstraordinært, at en moderne stat ikke kan finde ud af at opkræve børnebidrag eller indføre et beskæftigelsesfradrag.

Sammenholder man de britiske med de danske erfaringer, så er det tydeligt, at der allerede er mange styrker i den danske beslutningsmodel, som bør fastholdes. Den basale administrative kapacitet, vi har via registre og digitalisering, er selvsagt en massiv og med rette beundret styrke, som den danske stat sammen med andre nordiske stater har.

Sammenlignet med Storbritannien har vi også et væsentligt mere åbnet og deliberativt beslutningssystem, hvor sager drøftes med interesser, og der kommer et vist input fra driftsansvarlige. Det viser sig ved det simple forhold, at vi slet ikke har været i stand til at producere politiske katastrofer i det britiske omfang. Den eneste virkeligt massive danske katastrofe SKAT opstod netop på et tidspunkt, hvor det politiske system var overbelastet af beslutninger i forbindelse med kommunalreformen, hvilket skabte en åbning for en mindre kreds beslutningstagere på britisk maner, der kunne søsætte en enorm reform uden meget modspil.

## Inkrementalisme

Alle analyser af politiske fejltagelser anbefaler klart, at man satser mere på *inkrementalisme*.



Resten af artiklen søger at udvikle denne anbefaling. Inkrementalisme er en på mange måder sympatisk tankegang. Fremfor at tro på, at man har udviklet en fremragende plan, så skal man i stedet prøve løbende at løse opgaverne lidt bedre og lidt billigere. Man skal eksperimentere, gerne i lokal og mindre målestok. Dermed integreres lokal viden, og man kan udnytte nyopståede muligheder f.eks. med ny teknologi eller ny viden fra forskning. Fejltagelser er uundgåelige, men de forbliver små og måske tilmed lærerige. Fortsætter man denne proces i mange år, så bliver resultaterne ganske imponerende. Processen er på mange analog til den gradvise produktivitetsudvikling, der har fundet sted i moderne samfund siden den industrielle/videnskabelige revolution.

I nogen brancher, særligt flyvning og anden transport, satser man indgående på at lære af fejltagelser, selv de usynlige, hvor ulykker alene kom tæt på og dernæst forbedre regler, teknologi og træning. Resultatet i form af øget flysikkerhed har været intet mindre end spektakulært. Det er 22 gange mere sikkert at flyve i dag end for 50 år siden. Og det vel at mærke i en periode, hvor flyvning har bredt sig til lande med svage institutioner (Barnet, 2020).

I den offentlige sektor er sundhedsvæsenet samlet et godt eksempel på styrken i systematisk inkrementalisme. Sammenlignet med andre lande har sundhedsvæsenet i Danmark ikke været udsat for vidtgående reformer, men snarere en række gradvise ændringer, som samlet har forandret sundhedsvæsenet ganske meget. Samtidigt er det danske sundhedsvæsen fuldstændigt integreret i, og på en række felter førende i, en global bestræbelse på at udvikle nye og bedre indsatser. Det er baggrunden for at sundhedsvæsenet i bred forstand har præsteret forbedringer, der f.eks. afspejler sig i løbende forbedring i sundhedstilstanden og markant øgning i middelalderen. Det sidste er fortsat, selv om de forholdsvis lette levetidsforbedringer fra mindre børnedødelighed i det store og hele er udtømt. Inkrementalismen har heller ikke forhindret, at udgifterne er holdt grundigt under kontrol. Det kan illustreres af et studie (Emanuel et al., 2020), hvor man sammenligner behandlingsresultater for *de mest privilegerede amerikanere* (defineret som den hvide befolkning i de 5 pct. rigeste amter) med *gennemsnitsborgere* i 12 andre rige lande, herunder Danmark. Alene denne forskel i socialt udgangspunkt tilsiger, at amerikanerne bør vinde klart i sammenligningen. Men på trods af dette og det forhold, at sundhedsforbruget/-udgifterne i Danmark er næsten halvt så stort som de privilegerede amerikanere, får gennemsnitsborgeren i Danmark bedre behandlingsresultater på fire af seks undersøgte behandlinger.

Der er områder i den offentlige sektor, hvor forudsætningerne ikke er så gunstige for inkrementalisme. Eksempelvis fiskeri-regulering, hvor det ikke er uproblematisk løbende at justere rammebetingelserne for et erhverv udover den uundgåelige usikkerhed, som de økologiske forhold udgør. Både fordi det skaber yderligere usikkerhed, men også fordi en sådan politisk proces nemt bliver domineret af insidere. Her er der meget, der taler for, at man prøver at få reguleringspolitikken til at ramme rigtigt i første forsøg. Det kræver et stort

fagligt overblik og en efterfølgende betydelig administrativ kapacitet, som meget tyder på begge har manglet (Raakjær et al., i dette nummer)

Der er også områder udenfor sundhed, hvor inkrementalisme allerede har vist, at den kan fungere. Det er tankevækkende, at netop i SKAT forud for de store reformer var denne inkrementelle rationaliseringsproces i gang, primært fordi der løbende blev udviklet bedre og bedre digitale løsninger. At denne udvikling, som formentlig godt kunne have været forstærket yderligere, ikke var nok til at afværge det efterfølgende reform-kaos, peger på behovet for at udvikle en mere robust inkrementalisme, som lidt populært sagt kan forsvare sig selv.

På atter andre områder er der i princippet gode betingelser for inkrementalisme, f.eks. indenfor uddannelse og socialt arbejde, men uden at denne proces rigtigt kommer i gang. Overalt slås lande tilsyneladende uden nævneværdig succes med problemer, som at for mange unge forlader grundskolen uden elementære færdigheder. Tilsvarende er det svært overalt at få marginaliserede borgere i beskæftigelse. Det er også svært at se megen fremdrift i indsatserne for de allermest udsatte, ofte anbragte, børn. Kun på områder, som f.eks. stof- og alkoholbehandling, hvor der kan være en tæt tilknytning til sundhedsvæsenet, gøres der visse steder fremskridt. Det er da også på en del af disse ”stå stille”-områder, man løbende ser forsøg på reformer, f.eks. store grundskolereformer, som den internationale forskning peger på typisk ikke virker eller kun har meget moderate og langsomme effekter (Nielsen et al., 2020).

Det rejser både spørgsmålet om, hvad der overhovedet skal til for at kunne få gang i en inkrementel udvikling, og hvordan den gøres robust, så den kan fortsætte og ikke undergraves af fejlslagne reform-strategier.

## Der er bedre betingelser for inkrementalisme end tidligere

Der er i hvert fald tre væsentlige tendenser, der gør en inkrementalisme strategi også på de vanskelige områder mere håbefuldt end tidligere.

*Fortsat men forandret digitalisering.* I disse år bliver det dramatisk lettere og billigere at indsamle data fra brugerne af den offentlige sektor. Det er også lettere at give målrettet information og hjælp. Selv komplekse services som psykologisk behandling og monitorering af kroniske sygdomme kan i betydeligt omfang gennemføres digitalt eller digitalt understøttet. I Danmark har vi ekstraordinært gode forudsætninger for yderligere at forbedre den offentlige sektor via denne vej. Men det kræver udvikling, som på mange måder netop er forskellig fra den klassiske langsomme og kostbare udvikling af tunge, centrale, administrative IT-systemer. I stedet skal talrige mindre systemer udvikles af forskere og praktikere. Det skal undersøges systematisk i kontrollerede studier, om de reelt gør en forskel – f.eks. fremmer indlæring af matematik,

forebygger tilbagefald efter behandling for alkoholmisbrug eller hjælper mod søvnløshed. Såfremt de virker, skal de skaleres og kobles til relevante organisationer og systemer. Det kræver, at der opbygges infrastruktur og forskningsmiljøer til at vedligeholde og forbedre indsatsene. Hvis praktiserende læger eksempelvis skal ordinere apps til at behandle søvnløshed, så skal der være et velfungerende ”app-o-tek” bagved og et forsknings- og udviklingsmiljø, som løbende prøver at forbedre og opdatere indsatsen. På samme måde, hvis det viser sig, at IT-understøttede pædagogisk spil (store simuleringsøvelser) virkeligt kan noget, så kræver det også en drifts- og udviklingsmiljø bagved, hvis sådanne indsatser skal integreres i hverdagen på uddannelsesinstitutioner i stor skala. Et sådant drifts- og udviklingsmiljø vil samtidigt kunne udgøre de nødvendige fortalere, bevæbnet med forskning og data, for at de faktisk kan levere forbedringer og forhåbentlig i et vist omfang bidrage til at holde konsulenter og andre reform-ideologer på behørig afstand.

På nogle områder vil denne udvikling være mere kontroversiel. Systematiske tests i folkeskolen er forholdsvis nemme og hurtige at indsamle, og de danner en uvurderlig datakilde til forskning. De sætter desuden løbende fokus på et vitalt uløst problem indenfor skoleverdenen: at et alt for stort mindretal af eleverne forlader grundskolen med utilstrækkelige faglige kundskaber og motivation for videre uddannelse. Men samtidigt er test-dataene også blevet brugt af diverse aktører til at udskamme kommuner, skoler og store dele af lærerstanden på en måde, som ikke er fremmede for den tillid og samarbejde, der er brug for på god inkrementalistisk vis at udvikle og implementere systematiske forbedringer. Kontrasten er slående til, hvordan sundhedsprofessionelle netop hædres for ofte ganske små, men netop veldokumenterede fremskridt.

Et andet og mindre udviklet område for at koble digitalisering med maskinlæring. I dag er et AI-system i stand til lidt hurtigere, mere dækkende og mere præcist at detektere et hjertestop i et telefonopkald til 112 end en human operatør, på trods af at disse i Danmark er blandt verdens bedst trænede og supporterede. Der er stadig udestående udfordringer med at få den maskinskabte information integreret ind i praksis. På andre områder, f.eks. sagsbehandling af udsatte børn, hvor det i praksis er umådeligt svært at få overblik over bare den allerede kendte viden i en sag, kan AI formentlig give en beslutningsstøtte. Det er et bud på, hvordan man omsider kan sætte skub i en vis inkrementel forbedring på dette yderst vanskelige felt.

*Eksperimentering og internationalisering.* De sidste årtier har samfundsvidenskaben taget en empirisk og eksperimentel drejning og har i stigende grad koblet sig til discipliner som psykologi og biologi. Der er f.eks. indenfor adfærdsøkonomi udviklet en stribe ideer (”nudging”), som kan give små nøk forbedringer af utallige sagsgange mv. Andre fag som pædagogik, socialt arbejde og kriminologi bevæger sig samme vej. Samtidigt er der opstået en global bevægelse i retning af systematisk kvalitetsvurdering af interventionel forskning. På masser af områder er der allerede udviklet og ganske veldokumenterede indsatser overfor nogle af de problemer som opfattes som ”vilde”

f.eks. systematisk hjælp til børn i faglige vanskeligheder (Dietrichson et al., 2020a og 2020b) eller indsatser mod bandekriminalitet (Braga og Weisburd, 2012). Denne viden er i dag nemt tilgængelig for enhver, der har adgang til internettet.

Fortsat udvikling indenfor dette område er i høj grad et spørgsmål om, hvordan forskningsfinansiering skrues sammen. Udfordringen er her i første omgang at opretholde tilstrækkeligt store og stærke forskningsmiljøer, som både bidrager til og formidler den internationale udvikling. Sådanne miljøer vil som nævnt kunne levere troværdige talspersoner for inkrementel udvikling. Det nuværende offentlige system for forskningsfinansiering kan godt forbedres på dette område, da det er fanget i et hønen-ægget problem, hvor de mest trængende områder samtidigt har de svageste forskningsmiljøer til at udvikle projekter og følge op på lovende resultater (Hede, 2019).

*Træning, der virker.* En yderligere forudsætning for, at inkrementalisme kommer til at virke, er, at de fagpersoner, som skal levere indsatserne, faktisk er uddannet hertil. Selvom teoretisk grunduddannelse er relevant, så er der også behov for oplæring i specifikke færdigheder og den tilhørende arbejdsorganisering omkring disse. Dette har traditionelt i den offentlige sektor været dækket af praktik eller uformel mesterlære. Det har givet store tilfældige praksisvariationer, manglende progression og ingen mekanisme til at sikre, at forskningsresultater sætter sig i bedret praksis. Traditionelle metoder til at oplære færdigheder på en konsistent måde er virkeligt dyre, som f.eks. konservatorieuddannelser. Men indenfor de seneste årtier er der sket markante fornyelser og forbedringer i træningsmetoder. Det viser sig indenfor sportens verden, hvor jagten på inkrementelle fordele nu er sat i system. Et af midlerne er video-feedback, som muliggør, at man kan træne mere målrettet og præcist, end det har været muligt før. Der er klare indikationer på, at de samme metoder også gælder for lærere, socialrådgivere, psykologer etc. Der er også tegn på, at brugerne med videofeedback også kan optrænes, f.eks. til den umådeligt krævende forældre rolle til et barn med autisme. Det er ikke en nem teknologi at tage i anvendelse. Det er en større investering at opbygge begrebsapparat, vurderingsskalaer og færdigheder i feedback til at få dette redskab til at fungere.

En anden udvikling, der også har taget fat takket været IT-udviklingen, er brugen af simulering ved hjælp af avancerede dukker, simulatorer, simulationsøvelser og senest virtual reality. Oprindeligt var denne form for træning forbeholdt astronauter, men har siden bredt sig til flyvning, skibsfart, militæret og videre til dele af sundhedsvæsenet. Der foreligger systematisk dokumentation for, at både specifikke tekniske færdigheder og mere uspecifikke færdigheder som teamwork og ledelse mv. bliver overført til praksis.



Tekst: Slogan for det norske landshold i præhospital akutmedicin. Eksempel på, hvordan faglig efteruddannelse præges af læring fra idrættens verden. De forskellige hold konkurrerer i simulerede situationer for øjnene af hundrede af kolleger. Eget foto.

Disse markant forbedrede træningsteknologier rummer samtidig muligheder for at forske og udvikle mere effektivt. Fremfor at et forskningsprojekt kræver, at man træner professionelle, dernæst afprøver indsatsen på forsøgspersoner og så efter lang tid og med betydelige udgifter måler de forhåbentligt gode resultater, kan man i mange tilfælde afkorte processen. Hvis man først kan karakterisere det niveau af færdighed, man ved er tilstrækkeligt i et simulations-setup, så er det langt enklere og med minimal risiko muligt at afprøve variationer af træningsindsatsen.

Digitalisering, eksperimenteren og systematisk træning er eller rettere kan blive tværgående drivere af inkrementelle forbedringer inden for en meget bred vifte af offentlige serviceydelser. Men det vil ikke være en udvikling, der kommer af sig selv. Det er tankevækkende, at der i væsentlige forskningsresultater på centrale velfærdsområder som f.eks. Diderichson et al. (2020a og 2020b) ikke er mange tegn på at det bliver registreret endsige adopteret. Ud-

viklingen kommer eksempelvis ikke af at decentralisere ansvaret for udvikling og implementering ud i kommunerne, f.eks. i form af frikommuner. Kommunal variation, som ikke er systematisk beskrevet svarende til et kontrolleret forsøg, er for alle praktiske formål umulige at lære noget af og dermed ikke brugbare i en inkrementel strategi (Hede, 2015). Det er helt sikkert heller ikke en udvikling, der fremmes af at udnævne problemer til at være ”vilde” og noget, der kræver helt nye og uprøvede indsatser. Helt analogt til kommunal variation er det meget svært at lære noget pålideligt af en sådan tilgang, som indgår i nogle af Winter Niensens anbefalinger (Winther Nielsen, 2020 og tabel 2 ovenfor).

De veje, der bør betrædes, for at fremme robust inkrementalisme kunne være etablering af analoger til universitetsklinikker på andre velfærdsområder. Det kunne være f.eks. forsknings-familieafdelinger eller forsøgsfolkeskoler, som drives fælles af kommuner og forskningsinstitutioner. Sådanne enheder skal tænkes ganske store, så de kan producere forskning på internationalt niveau. Det ville også hjælpe, hvis kommuner formelt fik forskningspligt på linje med regionerne. Sideløbende skal der udvikles dedikerede landsdækkende organisationer til træning og implementering igen i tæt samspil med kommunerne. Disse ting kræver langsigtet tålmodig finansiering, hvor der løbende følges op på vellykkede resultater både fra forskning og fra erfaringerne med implementering. Der er ikke nødvendigvis tale om meget store udgifter. En målsætning om, at 1 pct. af driftsudgifterne f.eks. bruges til målrettet forskning, udvikling og træning vil række langt.

## Noter

1. Artiklen afspejler alene forfatterens egne analyser og synspunkter, ikke Tryk-Fondens.
2. Om end det er svært at afgøre, hvorvidt fokuseringen på nogle sygdomme har reduceret indsatsen på andre områder.

## Referencer

- Barnet, A. (2020) *Aviation Safety: A Whole New World?*. Transportation Science 54(1):84-96. <https://doi.org/10.1287/trsc.2019.0937>.
- Braga, A.A. og Weisburd, D.L. (2012), *The Effects of ”Pulling Levers” Focused Deterrence Strategies on Crime*. Campbell Systematic Reviews, 8: 1-90. <https://doi.org/10.4073/csr.2012.6>
- Dietrichson, J. et al. (2020a) *Targeted school-based interventions for improving reading and mathematics for students with, or at risk of, academic difficulties in Grades 7–12: A systematic review*. Campbell Systematic Reviews. 2020; 16:e1081. <https://doi.org/10.1002/cl2.1081>
- Dietrichson, J. et al. (2020b). *Targeted school-based interventions for improving reading and mathematics for students with or at-risk of academic difficulties in grade 7 to 12: A systematic review*. Campbell Systematic Review, 16(2), [e1081]. <https://doi.org/10.1002/cl2.1081>
- Emanuel, Ezekiel J. et al. (2020): *Comparing Health Outcomes of Privileged US Citizens With Those of Average Residents of Other Developed Countries* JAMA Intern Med. 2021;181(3):339-344. doi:10.1001/jamainternmed.2020.7484
- Grønnegaard Christensen, Jørgen og Bjerre Mortensen, Peter (2018): *Overmod og afmagt – Historien om Det nye SKAT*, Djøf Forlag

- Hede, A. (2019): *Behovsdrevet forskning kan løftevigtige, men svage forskningsområder?*, Samfundsøkonomen 2019, vol 2. [https://www.djoef-forlag.dk/openaccess/samf/samfdocs/2019/2019\\_2/Samf\\_6\\_2\\_2019.pdf](https://www.djoef-forlag.dk/openaccess/samf/samfdocs/2019/2019_2/Samf_6_2_2019.pdf)
- Hede, A. (2015): *Resultatstyring – en anbefaling fra Produktivitetskommissionen uden empirisk eller teoretisk belæg*, Samfundsøkonomen, 2015, nr. 2 [https://www.djoef-forlag.dk/openaccess/samf/samfdocs/2015/2015\\_2/samf\\_2015\\_2\\_5.pdf](https://www.djoef-forlag.dk/openaccess/samf/samfdocs/2015/2015_2/samf_2015_2_5.pdf)
- King, Anthony og Crewe, Ivor (2013): *The Blunders of our Government*. Oneworld Publications.
- Koch, S. et al. (2022): *45 minutters bevægelse i undervisningen som et led i den danske skolereform*, Samfundsøkonomen 1, 2022. <https://www.djoef-forlag.dk/openaccess/samf>
- Nielsen, C.P. et al. (2020): *Elevernes læring, trivsel og oplevelser af undervisningen i folkeskolen – En evaluering af udviklingen i reformårene 2014-2018*. VIVE <https://www.vive.dk/media/pure/14678/3742456>
- Raakjær, J. et al. (2022) *Omsættelige fiskekvoter i Danmark: kvotekonzentration og andre effekter*, Samfundsøkonomen 1, 2022. <https://www.djoef-forlag.dk/openaccess/samf>
- Winther Nielsen, Sigge (2021): *Entreprenørstaten – hvorfor vælgernes ønsker forsvinder op i den blå luft og hvordan vi fikser det*. Gads Forlag.