

Artikler uden fælles tema

Tore Vincents Olsen

Dansk statsborgerskab: en gave der ikke er givet

Victor Hejstvig-Larsen og Ebbe Normann Kristiansen

Forskelsbehandling op til valg? Sammenhængen mellem den elektorale cyklus og deservingness-heuristikken

Peter Rasmussen Damgaard, Morten Hjortskov og Jakob Majlund Holm

Borgernes til- og fravalg af daginstitutioner. Et conjoint eksperiment

Asbjørn Skjæveland

Parlamentariske forhandlinger i Danmark

Redaktion:

Interne redaktører: Christoffer Green-Pedersen og Arjen van Dalen
Mathilde Cecchini, Lise Degn, Christoffer Green-Pedersen, André Ken Jakobsson,
Lasse Laustsen, Vibeke Lehmann Nielsen, Tore Vincents Olsen, Niels Opstrup,
Rasmus Brun Pedersen, Arjen van Dalen

Redaktionskomité:

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

© *politica*

Omslagsdesign: Kasper Lægård, Avail Design
Grafisk tilrettelæggelse: Annette Bruun Andersen
ISSN 2246-042X

Redaktionen sluttet den 31. januar 2024

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

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

Se www.politica.dk for kontaktoplysninger og skrivevejledning.

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

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

Indhold

- 5 *Tore Vincents Olsen*
Dansk statsborgerskab: en gave der ikke er givet
- 23 *Victor Hejstvig-Larsen og Ebbe Normann Kristiansen*
Forskelsbehandling op til valg? Sammenhængen mellem den elektorale cyklus og deservingness-heuristikken
- 39 *Peter Rasmussen Damgaard, Morten Hjortskov og Jakob Majlund Holm*
Borgernes til- og fravalg af daginstitutioner – et conjoint eksperiment
- 61 *Asbjørn Skjæveland*
Parlamentariske forhandlinger i Danmark
- 81 Abstracts
- 83 Om forfatterne

Tore Vincents Olsen

Dansk statsborgerskab: en gave der ikke er givet

For strammerne i diskussionen om tildeling af dansk statsborgerskab er statsborgerskabet ikke en menneskeret eller noget, man kan gøre sig berettiget til ved at indfri et bestemt sæt af krav. Det er en gave eller et privilegium, som tildeles udlændinge på baggrund af folketingsmedlemmernes gode vilje, hvis og når sidstnævnte føler sig overbeviste om, at førstnævnte genuint bekender sig til de danske værdier og ikke udgør en trussel for demokratiet. I forsvaret for demokratiet og de liberale frihedsrettigheder skal lovgiverne kunne agere suverænt og suspendere alle principper. Derved gentager strammernes position det militante demokratis dilemma: Transformerer forsvaret af demokratiet det til dets modsatte?

Nøgleord: udlændingepolitik, dansk statsborgerskab, danske værdier, militant demokrati, grundloven, Folketinget

Reglerne for tildeling af statsborgerskab i Danmark var oppe til debat i begyndelsen af 2021. Her skulle aftalen om disse regler fornys, som de blev det senest i 2018 og i 2015. Partierne brugte lejligheden til at markere, hvor de står i udlændingepolitikken. Enhedslisten, Alternativet, SF og De Radikale ønskede ikke at stramme reglerne yderligere. Socialdemokratiet, Venstre, Konservative, Dansk Folkeparti, Nye Borgerlige og Liberal Alliance ønskede derimod alle at stramme reglerne, og de syntes at overbyde hinanden i denne henseende. Ikkestrammerne argumenterede generelt for, at dansk statsborgerskab skulle betragtes som en rettighed, som ansøgere, der lever op til bestemte kriterier, bør tildeles uden videre diskussion. Strammerne brugte derimod en række begreber og foreslog forskellige procedurer i relation til tildelingen af statsborgerskab, som skulle understrege, at dansk statsborgerskab ikke kan betragtes som en rettighed. Det blev blandt strammerne, der i sidste instans blev indgået en aftale. Denne artikel analyserer strammerpartiernes begreber, tildelingskriterier og procedureforslag, for at se på hvad det er for nogle dybere forståelser af statsborgerskabet, der ligger bag det kompromis, som udgøres af de nu gældende regler for statsborgerskab. Det er ikke klart, at alle begreberne har vundet direkte indpas i aftalen, men de har været med til at præge den generelle retning, som aftalen er trukket i. På et empirisk plan er udviklingen i Danmark interessant, fordi Danmark er blandt de førende lande i Europa, når det kommer til at gøre adgangen til statsborgerskab mere restriktiv. På et normativt plan er udviklin-

gen spændende, fordi den umiddelbart går imod de liberaldemokratiske principper, som den politiske teori generelt baserer sig på.

Liberaldemokratiske principper kan abstrakt forstås som den samtidige sikring af alle individers private og offentlige autonomi gennem civile og politiske rettigheder samt retsstatsgarantier (Habermas, 1996). Den danske udvikling konflikter ikke kun med kosmopolitiske teorier, der helt ude af trit med dominerende politiske opfattelser argumenterer for åbne grænser (Carens, 1987; Obermann, 2017). Den konflikter også med teorier, der understreger staters ret til at bestemme, hvem de lukker ind i landet af hensyn til bevarelsen af den nationale kultur, identitet og solidaritet. Her er synspunktet, at en mere eller mindre permanent de facto eksklusion fra statsborgerskabets politiske rettigheder resulterer i en moralsk problematisk ulighed mellem samfundsmedlemmerne, og i sidste instans i en form for tyranni (Walzer, 1983: 59; Miller, 2008; Wellman, 2009). Sat i relation hertil er der ca. 10 pct. af den voksne befolkning i Danmark, som ikke har statsborgerskab (Danmarks Statistik, 2022). Den andel af befolkningen vil antagelig stige med strammere regler, medmindre udviklingen over de sidste 20 år vender, og vi får nettoudvandring af ikkestatsborgere. Hvad konsekvenserne af dette er i forhold til den sociale sammenhængskraft og indvandreres mulighed for at opfatte sig selv som en (integreret) del af samfundet, er et empirisk spørgsmål. Om det er på linje med liberaldemokratiske principper, er et spørgsmål om, hvordan de bedst forstås og praktiseres under forskellige forhold. Mange politiske teoretikere ville som antydnet være skeptiske. Men blandt danske strammere er svaret sandsynligvis, at de værner om det danske demokrati og betingelserne for dets fortsatte sammenhængskraft ved at sikre, at kun gode borgere bliver givet dansk statsborgerskab, og at deres ageren er fuldt i overensstemmelse med den danske forståelse af både demokrati og statsborgerskab. Her kan de trække på teorien om det militante demokrati, der forsvaret sig selv mod trusler ved at benytte sig af, hvad der umiddelbart fremstår som udemokratiske midler. Stadig er spørgsmålet – som ledsager diskussionen om det militante demokrati, og som forbliver ubesvaret her – om forsvaret af demokratiet med ikkedemokratiske midler ender i dets modsatte?

I de næste to afsnit vil jeg kort forklare artiklens specifikke bidrag og analysens metode, før jeg i fjerde afsnit kommer med selve analysen. Femte afsnit skitserer kort udviklingen i forhold til grundlæggende positioner inden for den politiske teori, herunder teorien om militant demokrati.

Artiklens bidrag

Artiklen lægger sig til eksisterende studier af det danske statsborgerskab, herunder hvad tankegodset bag selve tildelingskriterierne er (fx Borevi, Jensen og

Mouritsen, 2017), hvem der har svært ved at indfri kriterierne (Bech et al., 2017; Jensen et al., 2021), hvad statsborgerskab betyder identitetsmæssigt mv. for dem, som (ikke) har fået det tildelt (Simonsen, 2017) og det problematiske fra et normativ synspunkt ved de stramme regler (Jensen og Nielsen, 2021).

Artiklens analyse og argument er tæt beslægtet med litteraturen om *the civic turn* (vendingen mod den gode borger), som har været diskuteret i relation til statsborgerskabet i de sidste mange år (Mouritsen, Jensen og Larin, 2019). Her har fokus også været på, om indvandrere giver for meget forskellighed til fortsat at kunne sikre den sociale sammenhængskraft (Goodhart, 2004), den generelle tillid i samfundet (Putnam, 2000) og den demokratiske samtale (jf. Miller, 1995), om indvandrere passer ind i liberale samfund og bidrager positiv nok til opretholdelsen af samfundsøkonomien; og modsat om, hvorvidt liberale demokratier kan legitimere at stille forskellige og stadig højere økonomiske, kulturelle og politiske krav for tildelingen af statsborgerskab (Bauböck og Joppke, 2010 giver en oversigt). I forlængelse af dette er der opstået begreber som repressiv liberalisme (Joppke, 2007), illiberal liberalisme (Triadafilopoulos, 2011), identitetsliberalisme (Tebble, 2006), liberal intolerance (Mouritsen og Olsen, 2013b) som beskriver at indvandrings-, integrations- og naturaliseringspolitikker ikke blot er udtryk for nationalisme og xenofobi (jf. Mouritsen og Olsen, 2013a), men også har afsæt i en interesse i at forsvare liberale og demokratiske samfund mod individer, som ikke bærer den (politiske) kultur, hvorpå samfundene hviler, og i at skabe og reproducere den gennem medborgerskabsuddannelse og tilpasningskrav for kommende statsborgere. Trods den generelle trend mod højere krav til nye statsborgere har litteraturen samtidig forsøgt at forklare fortsatte nationale forskelle med forskellige ”integrationsfilosofier” (Favell, 2016), nationsforståelser (Jensen, 2014) og opfattelser af, hvad der skal være den samlende (politiske) kultur i forskellige lande, såkaldt *Leitkultur* (Mouritsen et al., 2019).

Artiklen kommer med to bidrag. Det første er en detaljeret undersøgelse på dansk af det rige sprog, som danske politikere, der går ind for strammere regler, bruger om det danske statsborgerskab. Trods diskussionen af forskellige nationale tilgange i civic turn-litteraturen, er der en gennemgående forståelse af, at statsborgerskab er ”retten til at have rettigheder”, der fokuseres på tildelingskriterierne for (dansk) statsborgerskab, og det forudsættes, at rationalet bag kriterierne er at sikre, at kun de dydige, produktive og kulturelt tilpassede personer bliver statsborgere. Tilsvarende kategoriseres selve statsborgerskabstildelingen i termer af at være enten en katalysator eller en præmie for (velgennemført) integration. Der er intet forgjort i dette. Men det betyder, at nogle af de sproglige

nuancer og detaljer går tabt, fx vedrørende idéer om at dansk statsborgerskab ikke er et rettighed, men et privilegium og en gave mv.

Artiklens andet bidrag er kort at perspektivere strammernes synspunkter til teorien om det militante demokrati. Sidstnævnte prædaterer spørgsmålet om indvandring som særligt problematisk og refererer primært til borgernes politiske liv og i mindre omfang deres sociale og økonomiske. Selvom der er et slægtskab med teorier om repressiv og illiberal liberalisme, som griber tilbage til nogle af de samme teoretikere (fx Carl Schmitt), er det entydige fokus på politikken distinkt. Perspektivet åbner for en kort diskussion af, om man konsistent med liberaldemokratiske midler kan fratage eller forholde nogen deres politiske rettigheder i forsvaret af demokratiet. Danske strammere ligger på sin vis på linje med første generation af militante demokrater som Karl Loewenstein (1937a, b), der plæderede for at fjerne antidemokraters demokratiske rettigheder, og står dermed i kontrast til både kritikere af det militante demokrati (Kelsen, 2006; Invernizzi Accetti og Zuckerman, 2017) og til den seneste generation af militante demokrater, der i modsætning til første generation fokuserer på organisationer og tiltag, der i sig selv sigter på at fjerne andres rettigheder (fx Kirshner, 2014, 2019; Vinx, 2020).

Metode: fortolkning og rekonstruktion

Artiklen benytter sig af en kvalitativ fortolkning af de forståelser af det danske statsborgerskab, som politikere på strammerfløjen, primært udlændingeordførere og partiformænd, lægger for dagen i den offentlige debat og andre steder, fx partiernes hjemmesider, personlige blogs etc. Hovedinteressen er ikke at være repræsentativ for debatten som sådan eller fastslå kvantitativt, hvad den dominerende opfattelse af det danske statsborgerskab er. I stedet stræber analysen efter at identificere udviklinger i debatten samt særligt interessante og umiddelbart overraskende udsagn, der kan sige noget om bredden i forståelsen af det danske statsborgerskab, og dermed også hvor den måske bevæger sig hen. Disse udsagn er udvalgt med udgangspunkt i at have fulgt den offentlige debat tæt i vinteren og det tidlige forår 2021.¹

I analysen er fokus på, hvad det er for nogle forståelser, der mere eller mindre eksplicit ligger i de begreber, som politikerne bruger om det danske statsborgerskab sat i relation til, hvilke kriterier der skal være for tildelingen af det, herunder hvordan proceduren mere præcist skal være. I denne forbindelse vil der også være et forsøg på at udrede eventuelt konfliktende forståelser af statsborgerskabet, som ligger i politikernes udsagn, som de ikke nødvendigvis selv er opmærksomme på. Analysen vil benytte sig af, hvad man kan kalde en rationel rekonstruktion, der består i at eksplicitere de implicite præmisser og formod-

ninger i politikernes udtalelser. Givet at politikerne ikke altid er opmærksomme på detaljeforskelle ved at benytte sig af forskellige termer (begreber), tager denne rekonstruktion udgangspunkt i ord og begrebers almene betydning (hentet fra ordbøger og leksika) og ikke i en bestræbelse på at komme med den mest sammenhængende fortolkning af, hvad politikerne siger, for derigennem at forstå, hvad de *egentlig* mener. Denne type af analyse retfærdiggøres af, at idéerne kan have en effekt på vores fremtidige forståelse af statsborgerskabet uafhængigt af politikernes intentioner. Samtidig giver den os mulighed for at reflektere kritisk over, hvad der er adækvate forståelser af statsborgerskabet i lyset af, hvad vi almindeligvis forstår ved de ord og begreber, der bliver knyttet til det.

Dansk statsborgerskab er ikke en ret

Som nævnt i indledningen, mener strammerne ikke, at det er en rettighed eller sågar en menneskerettighed at blive dansk statsborger, selvom man har boet fast i Danmark i længere tid. At noget er en individuel rettighed, betyder ofte, at individer har så stærk en interesse i noget, at andre har en pligt til at respektere eller tilvejebringe betingelserne for at udøve eller indfri denne interesse.² At noget er en menneskerettighed vil sige, at det alene er det forhold, at man er et menneske, der gør, at man har krav på en given rettighed. Både rettigheder og menneskerettigheder kan forstås som moralske rettigheder, dvs. som rettigheder man burde have, uanset om man faktisk har dem eller ej, og som juridiske rettigheder, dvs. rettigheder man har som følge af national og/eller international lov. Når danske politikere hævder, at dansk statsborgerskab ikke er en rettighed eller en menneskerettighed, dækker udtrykket sandsynligvis begge dele. Det er et juridisk faktum efter dansk lov, at udlændinge ikke har ret til dansk statsborgerskab. Blandt de internationale konventioner bekendtgør FN's menneskerettighedsdeklaration, at "enhver har ret til en nationalitet" (artikel 15.1) og FN-konventionen om Borgerlige og Politiske Rettigheder (artikel 24.3) stipulerer, at "ethvert barn har ret til at erhverve statsborgerskab". Men der står (selvfølgelig) ikke noget i konventionerne om, at enhver qua deres menneskelige natur har ret til *dansk* statsborgerskab. Dermed skal afvisningen af, at dansk statsborgerskab er en (menneske-)rettighed nok primært ses som en understregning af, at ingen (udlændinge) uden videre har krav på dansk statsborgerskab. Det betyder, at det at forholde nogen dansk statsborgerskab ikke krænker nogen grundlæggende interesse hos individet. Hertil kommer muligvis den idé, at de udlændinge, der er mulige kandidater til eller efterspørger dansk statsborgerskab, har mulighed for at få indfriet de rettigheder, der generelt ligger i statsborgerskabet, andre steder, her antagelig i deres respektive hjemlande.

Grundloven giver lovgiverne ubegrænset magt

Strammerne benægter således grundlæggende, at udlændinge har en ret til dansk statsborgerskab. En god del af diskussionen hviler på grundlovens bestemmelser (i paragraf 44 stk. 1) om, at "[i]ngen udlænding kan få indfødsret uden ved lov". Det betyder, at det er de danske lovgivere i Folketinget, der via en lov, hvor samtlige ansøgere om dansk statsborgerskab er oplistet, tildeler statsborgerskab. Nogle strammere lægger stor betydning i dette. Marcus Knuth (K) mente således, at det var selve grundlovsfædrenes, ikke mindst Grundtvigs, intention, at lovgiverne skulle bestemme, hvem der skal have dansk statsborgerskab. Argumentet kan ses som en form for trosskab over for den danske tradition og med reference til Junigrundloven (1849) som en stolt og skelsættende begivenhed i danmarkshistorien. En appel til traditionen, der ligger godt i forlængelse af en forståelse af tradition og kultur som afgørende for det danske politiske fællesskabs sammenhængskraft. Morten Dahlin (V) refererede også til Grundtvig, hans hverv som formand for det første indfødsretsudvalg under Junigrundloven, og hans forståelse i digtet *Folkeligheden* (1848) af, at "til et folk hører alle som sig regne dertil, har for modersmålet øre, [og] har for fædrelandet ild" (Dahlin, 2021). Appellen til traditionen står selvfølgelig i kontrast til idéen om de nulevende danske borgeres og lovgiveres demokratiske autonomi, som paradoksalt manifesterer sig i samme paragraf, netop ved at nutidens lovgivere selv kan sætte kriterierne for, hvad der skal til for at opnå dansk statsborgerskab.

Det er en bestemmelse, som har stor betydning for strammerne, da det tolkes som en frihed til at sætte næsten hvilke som helst kriterier op for tildelingen af statsborgerskab på den ene side, og på den anden side som en bekræftelse af, at tildelingen af statsborgerskab i sidste instans er noget, som lovgiverne kan beslutte sig for at tildele eller ikke tildele. Mens førstnævnte umiddelbart synes at indebære, at man trods alt vil stille nogle regler (kriterier) op, som kandidater til dansk statsborgerskab kan regne med gælder i forbindelse med dets tildeling, så peger sidstnævnte i retning af, at det i sidste instans er op til lovgivernes (gode) vilje, om givne ansøgere skal tildeles statsborgerskabet: Det er en status, som de alene besidder retten (magten) til at tildele andre, uden selv at være underlagt fx demokratiske principper for dens udøvelse.

det er de lovgivende, der bestemmer, hvem der skal have indfødsret ... Det fremgår af grundloven. Så hvis lovgiverne synes, det er rimeligt, er det rimeligt (Henrik Dahl (LA) som svar på spørgsmål om, hvorvidt det er rimeligt at afvise folk, der ellers tidligere har fået stillet indfødsret i udsigt) (Skærbæk, 2021a).

Vi mener ikke at [statsborgerskab] er en rettighed. Det er ikke sådan, at hvis du har levet op til nogle firkantede regler, så skal du have det danske pas. Vi konservative, vi mener, at det er et privilegie (Marcus Knuth (K) i P1 Debat, 4. februar 2021) (Tjaerandsen, 2021).

[Statsborgerskab] er en gave, vi giver til dem, der har gjort sig fortjent til det (Det Konservative Folkeparti, s.d.).

Det er også en del af mange procedureforslag for tildelingen af statsborgerskab, at man ønsker en højere grad af individuel sagsbehandling (foretaget af politikerne selv og ikke af embedsapparatet på baggrund af forud givne regler). Det peger for nogle politikere (jf. også citaterne herover) i retning af, at det i sidste instans skal være afhængig af den enkelte ansøgers personlige indstilling og motivation, om vedkommende kan blive dansk statsborger. Det er ikke nok blot at leve op til nogle objektive kriterier. Der skal noget mere til. Jeg vender tilbage til dette om lidt. Først et kig på hvad statsborgerskab er for strammerne, når det nu ikke er en (menneske-)rettighed.

Dansk statsborgerskab er en gave og et privilegium

I forlængelse af idéen om lovgivernes suveræne ret til at bestemme over tildelingen af statsborgerskab er der mange, der taler om dansk statsborgerskab som en gave og et privilegium. De to ting er ikke helt det samme, men deler et fælles træk, nemlig at giveren i sidste instans kan beslutte, om gaven eller privilegiet skal tildeles.

For gaver kan der både være tale om en lige horisontal relation og en hierarkisk relation mellem gavegiver og gavemodtager. For privilegier er der tale om en hierarkisk relation, hvor den overordnede (traditionelt er privilegier udstedt af kongehuset) tildeler den underordnede et privilegium. I begge tilfælde afhænger tildelingen i allersidste instans af viljen hos giveren.

Gavegivningsrelationer og normer om gavegivning er komplekse. Der er bestemte sammenhænge, hvor der er en grundlæggende forpligtelse til at give gaver, fx til bryllupper, fødselsdage eller jul, i forbindelse med kortere eller længere besøg hos andre, ved afskeder osv. Gaver bliver brugt til at skabe og vedligeholde sociale og økonomiske relationer (Mauss, 1966). Samtidig kan gavegivningen ikke være fuldt ud pligtbaseret. For at kunne bevare sin karakter af gave skal den i sidste instans være noget, som gavegiveren kan beslutte sig for at give eller ej. En gave er noget, som nogen ”forærer” een.³ Eller det vil sige, at der i den danske debat om statsborgerskab synes at være en klar forståelse hos strammerne af, at de danske lovgivere ikke er forpligtet til at give statsborgerskabet

som gave. Og samtidig antagelig en idé om, at modtagerne af gaven – statsborgerskabet – bør være taknemmelig og måske også vise deres taknemmelighed ved at gengælde gaven med loyalitet.

Privilegium har også en affinitet med noget, som man er blevet givet af bestemte årsager, fx ens fortjenstfuldhed eller status, men som i sidste instans er op til privilegietildelerens vilje at tildele. Det er egentlig en feudal tankegang, hvor tildeleren af privilegier til bestemte personer eller grupper er kongen. *Den Store Danske* skriver om privilegier:

Privilegier, særrettigheder af økonomisk eller politisk art, der af det offentlige tilstås enkeltpersoner eller enkelte samfundsgrupper. De var hyppigt anvendt indtil 1800-t., men er siden især i den vestlige verden efterhånden blevet afskaffet ud fra en demokratisk lighedstankegang⁴ (Den Store Danske, 2011).

En anden mulig forståelse af privilegium er, at det er en ”behagelighed, fordel eller gunstigt livsvilkår som skyldes heldige omstændigheder” (Den Danske Ordbog, 2018), og det er ikke umuligt, at de to forståelser smelter sammen i politikernes brug af ordet privilegium om det danske statsborgerskab: Det er en behagelighed eller et gunstigt livsvilkår, som tilstås bestemte enkeltpersoner eller grupper af Folketingets medlemmer. Med privilegiebegrebet følger måske også den tanke, at nydelsen af privilegiet kræver loyalitet, hvis ikke direkte taknemmelighed. Som den endelige aftale formulerede det, tildelingen af ”dansk statsborgerskab til udlændinge er en stor tillidserklæring fra det danske samfund” (Regeringen et al., 2021).

Dansk statsborgerskab som belønning og præmie

Det er usikkert, hvordan begrebet om gave og privilegium helt nøjagtigt skal ses sammen med nogle af de andre begreber, som optræder nogenlunde samtidig med dem og/eller synes at strukturere idéen om, hvornår man bør kunne få dansk statsborgerskab. Det virker, som om begreberne ”gave” og ”privilegium” er primære, mens begreber som ”belønning” og ”præmie”, der er indebåret i nogle af udsagnene, er sekundære.

Det er ikke sådan, at hvis man bare lever op til reglerne, så har man ret til at få passet [dvs. statsborgerskab], uanset hvor mange mennesker der kommer til landet. Vi mener, at det skal være et privilegie (Marcus Knuth (K)) (Broberg, 2021a).

I forbindelse med tildelingen af statsborgerskabet som gave eller som privilegium bliver der talt om, at ansøgere skal gøre sig fortjent til det. At ”fortjene” noget betyder at ”være værdig til at modtage noget i kraft af en bestemt handlemåde eller opførsel eller pga. bestemte egenskaber” (Den Danske Ordbog, 2018). Her fornemmer man, fx jf. citatet lige herover, en vis dobbelttydighed i forståelsen af fortjeneste. I citatet lægges der ikke op til, at der er helt objektive kriterier for fortjeneste, som er offentligt tilgængelige, og som begge parter (både ansøger og uddeler af statsborgerskab) kan referere til, og som afgør, om en ansøger har fortjent statsborgerskabet. I sidste instans er det gavegiveren eller privilegietildeleren, der bestemmer, hvem der har gjort sig fortjent hertil.

Til forskel hertil implicerer den tilgang til tildeling, som især V og S i praksis lagde op til, en forståelse af fortjeneste, som er mindre skønsmæssig eller diskretionær. Her er der grundlæggende tale om, at statsborgerskabet er en ”belønning”, man skal have, når man indfrier tildelingskriterierne, fordi man dermed har fortjent det og har krav på det. Dermed kommer der et kontraktretligt aspekt ind i diskussionen (medmindre tildelingen gøres afhængigt af noget yderligere). Denne tankegang afspejler idéen, der på et tidspunkt var relativt bred politisk tilslutning til, nemlig at aftaler om tildelingskriterier om statsborgerskab burde være stabile over tid, så mulige kandidater kunne vide, hvad man skulle leve op til for at få mulighed for statsborgerskab (Bech et al., 2017). En idé som nok nyder tilslutning stadig, men som umiddelbart synes undermineret af, at reglerne ændres (strammes) for hver ca. tredje år. Idéen om belønning svarer til, at man har en aftale om at få en bestemt løn for at udføre et bestemt stykke arbejde eller en bestemt opgave. Der er ikke tale om en grundlæggende rettighed – eller en menneskerettighed – men dog om en kontraktlig rettighed, hvor man har krav på belønningen i bytte for ens indsats.

Andre strammere har en lidt mere restriktiv forestilling om statsborgerskab, hvor det ikke er en belønning men en præmie, som man kan vinde i konkurrence med andre. De konservative foreslog (på linje med DF) således, at der skulle være en øvre grænse for, hvor mange der (med oprindelse uden for Norden og EU) kunne blive statsborgere per år (DF foreslog 1000, mens K foreslog 2000). Sådanne kvoter modsiger det ”kontraktretlige” i for ansøgere at leve op til kriterierne for tildeling af statsborgerskab, da man ikke er sikker på at få sin ”betaling” (altså statsborgerskabet), selvom man har indfriet alle kriterier. I denne forbindelse foreslog K, at man ikke blot skulle sætte alle på venteliste, hvis kvoten på 2000 ikke var nok til, at alle kvalificerede kunne få deres ønske opfyldt. I stedet for en mekanisk venteliste skulle man vælge mellem dem, som fx scorede de højeste karakterer i deres danske sprogeksamen, eller som havde bidraget mest på arbejdsmarkedet (Søren Pape Poulsen (K), Poulsen, 2021).

Med præmieidéen er der dog i udgangspunktet stadig tale om en kontrakt, hvor belønningen nu er betinget af, at man opnår en bestemt placering i klassementet. Taberne må vente, til det bliver deres tur, og eventuelt håbe på, at der i nye ansøggerrunder ikke er folk, som scorer højere end dem på bestemte dimensioner som fx sprog.

Efter 2021-aftalen kræves det for at få statsborgerskab at man ikke har gæld til det offentlige, ikke har været straffet (for hårdt) for kriminalitet (for nylig), at man er i arbejde og kan klare sig uden hjælp fra de offentlige. Man skal have været i landet i ni år (i udgangspunktet), kunne sproget godt nok til at bestå folkeskolens afgangseksamen og klare en indfødsretsprøve om dansk samfund og historie, dansk kultur og værdier. Endvidere skal man skriftligt love troskab, loyalitet og respekt over for det danske samfund, loven og de danske værdier, demokrati og retsprincipper samt udvise respekt over for danske myndigheds-personer ved at deltage i en grundlovsceremoni og give hånd til disse.

Kontrol af demokratisk sindelag og kultur

Blandt strammerne var det vigtigt, at ansøgere om statsborgerskab har taget de rette danske værdier til sig. Det fremgår blandt flere, at de er bekymrede for, at man kun på et ydre plan tilslutter sig og handler i forlængelse af de danske værdier (at man overholder lovene og ikke ytrer sig mod de danske værdier). Et udtryk er, at man skal være dansk i hjertet, og man fornemmer en vis bekymring – for ikke at sige en frygt – hos politikerne for, at udlændinge abonnerer på nogle ikkedemokratiske værdier, som gør, at de potentielt vil misbruge deres nye statsborgerskab og de demokratiske rettigheder, der kommer med det, til at arbejde for at underminere demokratiet. ”Vi skal stå fast på det, vi tror på: Et land bygget på demokrati, frihed og deltagelse” (Mette Frederiksen og Mattias Tesfaye (S), 2021).

Det er især personer fra Mellemosten og Nordafrika, der vækker bekymring. For nogle politikeres vedkommende antydes det, at de er en sikkerhedstrussel. Det skal også ses i sammenhæng med, at regeringen med støtte fra strammere i andre partier siden 2019 har arbejdet på muligheden for (administrativt) at tage statsborgerskabet fra personer, som udgør en trussel mod rigets sikkerhed (især såkaldte fremmedkrigere), og som har begået meget alvorlig (bande-)kriminalitet. Bestræbelser som i regeringens øjne ”desværre” hæmmes af de internationale konventioners ”snævre rammer for fratagelse af statsborgerskab” (Mette Frederiksen og Mattias Tesfaye (S), 2021).

Sikkerhedsaspektet gør for nogle politikere, at det er utilstrækkeligt kun at have en procedure, hvor ansøgere ”bare” kan sørge for i deres ydre adfærd at leve op til loven, ikke at modsige de danske værdier og at skrive under på dem, når

tid er. Derfor var der et forslag om, at man skulle afholde demokratisamtaler med personer for at kunne vurdere, om de også rent faktisk tilsluttede sig de danske værdier aktivt.

Vi [må] indse, at et liberalt demokrati ikke kan fungere, hvis et stort mindretal frasiger sig de liberaldemokratiske værdier. I det danske fællesskab skal der være plads til, at vi er uenige om religion, politik og livsanskuelse, men der skal ikke være plads til, at vi er naivt tolerante over for de intolerante; at vi blindt lukker antidemokrater ind i vores fællesskab i demokratiets navn. Lader man stå til, kan vores folkestyre ikke holde i længden, og sammenhængskraften vil smuldre (Dahlin (V), 2021).

Disse demokratisamtaler var vigtige for at kunne kontrollere, om den ydre bekendelse til danske værdier også i virkeligheden er noget, man går ind for. Nogle politikere gik videre endnu og udtalte sig til fordel for at udøve sindelagskontrol hos ansøgere til statsborgerskab for at sikre, at de i virkeligheden ikke havde noget andet og ondt i sinde.

Jo, der er en risiko for sindelagskontrol, men det er også det, vi ønsker ... (Marie Krarup, DF) (Broberg og Andersen, 2021).

Statsborgerskab til de sympatiske

Endelig virker det for nogle, som om ansøgningen om statsborgerskab kan sammenlignes med en slags jobansøgning, hvor man kan få ”stillingen”, hvis arbejdsgiveren kan lide en. Dog uden at der er behov for at besætte den tomme stilling. For nogle politikere ser det til tider ud, som om at det ikke kun handler om, at man fx har danske værdier i hjertet, men om at man kan lide ansøgerne; at der er en eller anden form for personlig kemi eller sympati mellem ansøgere og politikere (især Dahlin og Thiesen her i det følgende).

jeg kender ikke en eneste virksomhed, der ville ansætte en person, som ikke abonnerer på virksomhedens værdier. Man bliver heller ikke ansat hos John Deere, hvis man kommer kørende til jobsamtalen på en New Holland-traktor (Morten Dahlin, V) (Broberg og Andersen, 2021).

Det [kan] jo være, at Indfødsretsudvalget kan blive enige om, at ”de her 50 er vi alle sammen enige om, vil være til gavn for Danmark; de er gode mennesker”, og så sætter man dem på ét lovforslag, og dem, der er så er tvivl om, kan man sætte på et andet lovforslag (Mette Thiesen, NB) (Skærbæk, 2021b).

Et forslag var også, at der skal laves en opdeling på lovforslaget, således at ansøgere opdeles efter oprindelsesland og/eller religion. Det skyldes til dels, at folk med visse geografiske og/eller religiøse baggrunde anses som problematiske, men der henvises også til muligheden for, at man eller lovgiverne synes bedre om nogen end andre, og at førstnævnte derfor skal gives statsborgerskab, mens sidstnævnte må nægtes eller sættes under ekstra kritisk lys (jf. også Thiesen ovenfor).

Det at være muslim rejser for mange nogle grundlæggende problemer med at leve dansk. Hvad end det så handler om synet på kvinder eller synet på loven eller demokratiet. Og derfor ønsker vi at vide, hvad det er for en baggrund, de folk kommer med (Morten Messerschmidt, DF) (Broberg, 2021b).

Ideelt set vil vi i Nye Borgerlige have sat en prop i hullet, så Danmark helt holder op med at tildele dansk statsborgerskab til indvandrere fra muslimske lande (Mette Thiesen, NB) (Thiesen, 2021).

I debatten var der både principielle argumenter om, hvad vi er forpligtet på, som følge af hvad vi allerede er forpligtet på, fx grundloven, demokrati eller menneskerettigheder, og argumenter som angik konsekvenserne af at tildele statsborgerskab efter forskellige regler. Nogle konsekvenser kan være, at vi risikerer at få statsborgere med de forkerte værdier, fx religiøse fundamentalister, som de måske handler på i form af forbrydelser og terror, og som vi pga. internationale konventioner ikke kan fratage statsborgerskabet igen.

Andre konsekvenser kan være, at lempeligere regler bare i sig selv giver for mange nye statsborgere. Det kan betyde, at ”det danske folk og samfund [ændrer] karakter for altid. [...] og statsborgerskab er derfor] noget, få skal kunne gøre sig fortjent til” (Mette Frederiksen og Mattias Tesfaye, S, 2021).

Danske kriterier for statsborgerskab er allerede stramme. Og argumentet var, at de skal være endnu mere stramme. Aftalen, der blev indgået mellem Regeringen (S), Konservative, Venstre og Liberal Alliance (DF og NB mente ikke, aftalen var stram nok), understregede fortjenstfuldhed, og at statsborgerskabet er en belønning. Den er dermed tættere på det kontraktretlige end diskussionen om gaver og privilegier, som Folketingets medlemmer i sidste instans er suveræne i deres tildeling af (se Regeringen et al., 2021). Formuleringerne i aftalen afspejler også tydeligt, at statsborgerskab ses som et incitament og en præmie for velgennemført integration og ikke som en katalysator for integrationsprocessen. Med aftalen blev reglerne for statsborgerskab strammet i forhold til vand, indførsel af værdispørgsmål i indfødsretsprøven, krav til opholdstilladelser,

beskæftigelse, gæld og selvforsørgelse. Det blev også sikret, at borgmestre og rådmænd ikke i fremtiden kan undslå sig for at indgå i de grundlovsceremonier, hvor kommende statsborgere skal ”udvise respekt for danske værdier og [...] for repræsentanter fra myndighederne” for endelig at få det eftertragtede statsborgerskab overrakt.

De danske argumenter og liberal-demokratiske principper

Den politiske teori argumenterer grundlæggende for, at indvandrere bør have statsborgerskab, når de har fået vigtige livsinteresser i et land og kun med store omkostninger for sig selv kan forlade det. Det gælder ikke kun kosmopolitter, der generelt argumenterer for åbne grænser (fx Carens, 1987; Oberman, 2017), og som derved placerer sig langt fra de fleste politiske positioner i samtiden, ikke mindst i Danmark. Det gælder også teoretikere, der hævder staters grundlæggende ret til at bestemme over indvandringen, herunder pga. vigtigheden af den kulturelle sammenhængskraft i samfundet (Wellman 2009; Walzer, 1983; Miller 2008). Det skyldes for det første, at indvandrere har en stærk interesse i at opnå en særlig tilknytning til den stat, som de bor i, en ubetinget ret til at opholde sig i landet. For det andet skyldes det et demokratisk princip om, at de, som er underlagt statens (lovbaserede) tvangsmagt, skal have en lige ret til at deltage i beslutningen af de love, som de skal leve under, for at kunne betragtes som ligestillede og autonome individer og borgere.

Strammerne af danske regler for statsborgerskab prioriterer umiddelbart andre vigtige interesser. Det er formodede interesser hos flertallet af befolkningen i, at samfundet ikke skal forandres for meget kulturelt set, så man ikke kan genkende det, og i, at man ikke får inkluderet personer, der er decideret fjendtligt indstillet over for det danske samfund og den danske kultur. Det skaber for meget konflikt og friktion, og som én ordfører udtalte, så var det vigtigt at undgå personer, som ”ødelægger hverdagen for deres omgivelser” (Henrik Dahl (LA), 2020). Nogle strammer, herunder fra LA, står som antydning i analysen ovenfor også for et argument om, at flertallet af lovgiverne i Folketinget skal have mulighed for at bestemme over ansøgere til statsborgerskab i den forstand, at de forbeholder sig deres ret til ikke at tildele statsborgerskab, selvom ansøgere lever op til udspecificerede objektive kriterier. Det er klart, at der er en stærk forståelse af, at nye statsborgere skal vise deres motivation for og evne til at bidrage til samfundet samt deres kulturelle kompatibilitet, men i sidste instans bør tildelingen af statsborgerskab fortsat hvile på folketingsmedlemmernes gode vilje, og *ikke* på kontraktretlige forståelser af forudsigelige kriterier for, hvornår man er berettiget til statsborgerskab, på idéen om, at de rettigheder, der knytter sig til statsborgerskab, er grundlæggende rettigheder, der beskytter

vigtige individuelle interesser, eller for den sags skyld på demokratiske principper for inklusion.

Når man betragter strammernes udmeldinger, er det overraskende, at de ikke ud over henvisningen til grundlovens § 44 reflekterer videre over, hvad det er for principper, der gør dem til legitime lovgivere i et demokrati, og om de principper sætter grænser for udøvelsen af deres autoritet. En anden observation er den mere praktiske, at det forhold, at folk er kulturelt anderledes mv., ikke ændres ved, at de ikke får statsborgerskab, og at andelen af befolkningen uden statsborgerskab og dermed uden både demokratiske rettigheder og en juridisk sikret tilknytning til landet højst sandsynligt vil stige. Om den andel så vil føle sig mere eller mindre fjendtligt indstillet – eller bare fremmedgjort – over for samfundet, er et åbent empirisk spørgsmål.

Samtidig kan man ikke afskrive strammernes interesse for demokrati og liberale frihedsrettigheder. Det er en klar bekymring for disse ting, der driver flere af strammernes argumenter. En måde at forstå sidstnævnte på er at gribe tilbage til teorien om militant demokrati. Teorien blev udfanget i mellemkrigstiden og plæderer for, at demokratiet ikke skal lade sig overfalde af ikkedemokratiske kræfter (mellemkrigstidens fascister og nazister), som misbruger de demokratiske rettigheder til at omstyre demokratiet. Demokratiet må ”bekæmpe ild med ild”, som Loewenstein sagde. Han argumenterede for, at en ”liberal-demokratiske elite” skulle kunne suspendere de demokratiske rettigheder for at forsvare demokratiet.

Man kan ikke forvente at kunne redde demokratiets absolutte værdier ved at give afkald på dem til fordel for en emotionalisme, som selvbestaltede ledere udnytter til tilfældige eller egoistiske formål. I stedet må man bevidst transformere forældede former og stive begreber til nye redskaber for et ”disciplineret” eller endog – lad os ikke vige tilbage for ordet – ”autoritært” demokrati ... demokrati må omdefineres til liberale mænds anvendelse af disciplineret autoritet til fordel for de ultimative mål for et liberalt styre: menneskelig værdighed og frihed (Loewenstein 1937a: 657-658, oversat fra engelsk).

De danske strammere ligger i forlængelse af denne teori, når de forsvare demokratiet ved at stille strenge krav til kommende borgere og forsøge at tjekke deres demokratiske sindelag, samtidig med at de påberåber sig den suveræne ret til i sidste instans at forholde personer, som de ikke føler sig trygge ved, statsborgerskabet, uagtet at de lever op til alle kriterier i ”kontrakten”.

Set gennem det militante demokratis briller er strammerne således grundlæggende helt på linje med principperne i det liberale demokrati, og historien

får i den forstand en lykkelig slutning. Eller gør den? Kritikere af det militante demokrati peger på, at der ligger en fare for, at demokratiet i ambitionen om at beskytte sig selv kommer til at nedlægge sig selv; at den demokratiske frihed forsvinder, og at demokratiet transformeres til det, som det skulle beskytte sig imod (Kelsen, 2006; Invernizzi Accetti og Zuckerman, 2017). Og en nyere generation af militante demokrater foreslår, at fokus bør være på bekæmpe organisationer og forhindre konkrete tiltag, der søger efter at fratage andre deres demokratiske rettigheder, og ikke på at fratage eller forholde bestemte grupper deres individuelle demokratiske rettigheder (Kirshner, 2014, 2019; Vinx, 2020).

Og det rejser derfor spørgsmålet om, hvad der i sidste instans udgør den største trussel mod demokratiet. Er det folk med indvandrerbaggrund, hvoraf nogle (hvor mange?) angiveligt har de forkerte værdier, eller er det politikere, som insisterer på at være suveræne og ubundne af principper i tildeling af statsborgerskab, og som skaber et samfund, hvor en stadig større del af befolkningen ikke har fulde demokratiske rettigheder?

Konklusion

Artiklen har tilvejebragt en analyse af forståelserne af det danske statsborgerskab hos strammerpartierne i Danmark. Det var disse partier (med nogle få undtagelser), som stod bag den seneste aftale om tildelingen af statsborgerskab. Deres forståelser af statsborgerskabet og dets tildeling er interessant både i et empirisk perspektiv, hvor Danmark ligger i front med at stramme kriterier for statsborgerskabstildeling, og i et normativ perspektiv, fordi tilgangen til tildeling af statsborgerskab umiddelbart synes at konflikte med de grundlæggende principper i det liberale demokrati, medmindre det kan godtgøres, at politikerne faktisk forsvare demokratiet med militante midler.

Noter

1. Jeg skylder Rasmus Møller Hvid en stor tak for hjælp med indsamlingen af materiale i denne forbindelse.
2. *Den Danske Ordbog* (2018) definerer ”rettighed” som ”ret eller beføjelse som man har eller kan gøre krav på med henvisning til fx gældende love, etiske regler eller tradition”.
3. *Den Danske Ordbog* (2018) definerer ”gave” som ”genstand, pengebeløb el.lign. som nogen forærer en anden person, ofte ved en særlig lejlighed som fx jul eller fødselsdag”.
4. *Den Danske Ordbog* (2018) bestemmer ”privilegium” som ”særlig, evt. lovfæstet, rettighed som er forbeholdt en bestemt person eller gruppe af personer”.

Litteratur

- Bauböck, Rainer og Christian Joppke (2010). How liberal are citizenship tests? *EUI Working Paper RSCAS* 2010/41.
- Bech, Emily Cochran, Kristian Kriegbaum Jensen, Per Mouritsen og Tore Vincents Olsen (2017). Hvem er folket? Flygtninge og adgangen til dansk statsborgerskab. *Politica* 49 (3): 227-248.
- Borevi, Karin, Kristian K. Jensen og Per Mouritsen (2017). The civic turn of immigrant integration policies in the Scandinavian welfare states. *Comparative Migration Studies* 5 (9): 1-14.
- Broberg, Mads B. (2021a). K vil sætte loft over statsborgerskaber, så færre bliver danske. *Jyllands-Posten*, 3. februar (tilgået 7. marts, 2022).
- Broberg, Mads B. (2021b). Dansk Folkeparti vil have nye statsborgeres religion til at stå i lov. *Jyllands-Posten*, 26. februar (tilgået 21. marts, 2022).
- Broberg, Mads B. og Kresten Andersen (2021). Integration handler ikke om at bygge bro, siger Venstre. *Jyllands-Posten*, 9. februar (tilgået 7. marts, 2022).
- Carens, Joseph H. (1987). Aliens and citizens: the case for open borders. *The Review of Politics* 49 (2): 251-273.
- Dahl, Henrik (2020). Ikke statsborgerskab til hvem som helst (videoklip). Liberal Alliances hjemmeside, 14. december (tilgået 22. maj, 2022).
- Dahlin, Morten (2021). Vi må sikre, at nye statsborgere støtter danske værdier. *Kristeligt Dagblad*, 24. februar (tilgået 21. marts, 2022).
- Danmarks Statistik (2022). Tabellen FOLK2 fra Statistikbanken (tilgået 14. maj, 2022).
- Den Danske Ordbog* (2018). Gave (tilgået 4. maj, 2023).
- Den Danske Ordbog* (2018). Privilegium (tilgået 4. maj, 2023).
- Den Store Danske* (2011). Privilegier (tilgået 22. maj, 2022).
- Det Konservative Folkeparti (s.d.). Respekt for loven og vores fælles værdier (tilgået 19. maj, 2022).
- Favell, Adrian (2016). *Philosophies of integration: Immigration and the idea of citizenship in France and Britain*. London: Palgrave MacMillan.
- Frederiksen, Mette og Mattias Tesfaye (2021). Var det ikke for de internationale konventioner, ville vi gøre tildelt statsborgerskab betinget. *Berlingske*, 9. februar (tilgået 21. marts, 2022).
- Goodhart, David (2004). Too diverse? *Prospect Magazine* 95 (30): 7.
- Habermas, Jürgen (1996). *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge: MIT Press.
- Invernizzi Accetti, Carlo og Ian Zuckerman (2017). What's wrong with militant democracy? *Political Studies* 65 (1_suppl): 182-199.

- Jensen, Kristian Kriegbaum (2014). What can and cannot be willed: How politicians talk about national identity and immigrants. *Nations and Nationalism* 20 (3): 563-583.
- Jensen, Kristian Kriegbaum og Lasse Nielsen (2021). Reconciling automatic and conditional immigrant naturalisation. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 47 (1): 208-226.
- Jensen, Kristian Kriegbaum, Per Mouritsen, Emily Cochran Bech og Tore Vincents Olsen (2021). Roadblocks to citizenship: Selection effects of restrictive naturalisation rules. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 47 (5): 1047-1065.
- Joppke, Christian (2007). Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe. *West European Politics* 30 (1): 1-22.
- Kelsen, Hans (2006). *Verteidigung der Demokratie: Abhandlungen zur Demokratietheorie*. Mohr Siebeck.
- Kirshner, Alexander (2014). *A theory of militant democracy: The ethics of combatting political extremism*. New Haven: Yale University Press.
- Kirshner, Alexander (2019). Militant democracy defended, pp. 56-72 i Anthoula Malakopoulou og Alexander Kirshner (red.), *Militant democracy and its critics*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Loewenstein, Karl (1937a). Militant democracy and fundamental rights. *American Political Science Review* 31 (3): 417-432.
- Loewenstein, Karl (1937b). Militant democracy and fundamental rights, II. *American Political Science Review* 31 (4): 638-658.
- Mauss, Marcel (1966). *The gift: Forms and functions of exchange in archaic societies*. London: Cohen and West Ltd.
- Miller, David (1995). *On nationality*. Oxford: Clarendon Press.
- Miller, David (2008). Immigrants, nations, and citizenship. *Journal of Political Philosophy* 16 (4): 371-390.
- Mouritsen, Per og Tore Vincents Olsen (2013a). Denmark between liberalism and nationalism. *Ethnic and Racial Studies* 36 (4): 691-710.
- Mouritsen, Per og Tore Vincents Olsen (2013b). Liberalism and the diminishing space of tolerance, pp. 127-156 i Jan Dobbernack og Tariq Modood (red.), *Tolerance, intolerance and respect*. London: Palgrave Macmillan.
- Mouritsen, Per, Daniel Faas, Nasar Meer og Nynke de Witte (2019). Leitkultur debates as civic integration in North-Western Europe: The nationalism of “values” and “good citizenship”. *Ethnicities* 19 (4): 632-653.
- Mouritsen, Per, Kristian Kriegbaum Jensen og Stephen J. Larin (2019). Introduction: Theorizing the civic turn in European integration policies. *Ethnicities* 19 (4): 595-613.

- Oberman, Kieran (2017). Immigration, citizenship, and consent: What is wrong with permanent alienage? *Journal of Political Philosophy* 25 (1): 91-107.
- Poulsen, Søren P. (2021). Alt for mange har fået dansk pas: På høje tid at få en ny tilgang til statsborgerskab. *Jyllands-Posten*, 3. februar (tilgået 7. marts, 2022).
- Putnam, Robert D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon and Schuster.
- Regeringen, Venstre, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance (2021). *Aftale om indfødsret*, 20. april (tilgået 7. marts, 2022).
- Simonsen, Kristina Bakkær (2017). Integration af indvandrere i Danmark. *Politica* 49 (3): 207-226.
- Skærbæk, Morten (2021a). Stramning rammer også folk, der allerede står til statsborgerskab: ”Jamen det er jo bare ærgerligt, altså”. *Politiken*, 21. april (tilgået 7. marts, 2022).
- Skærbæk, Morten (2021b). Partier vil opdele statsborgerskabsansøgere i puljer. *Politiken*, 10. februar (tilgået 21. marts, 2022).
- Tebble, Adam James (2006). Exclusion for democracy. *Political Theory* 34 (4): 463-487.
- Thiesen, Mette (2021). Vi siger nej til en alt for svag aftale om indfødsret. *Nye Borgerliges hjemmeside*, 20. april (tilgået 7. marts, 2022).
- Tjaerandsen, Thomas (vært) (2021). *PI Debat*, 4. februar (tilgået 19. maj, 2022).
- Triadafilopoulos, Triadafilos (2011). Illiberal means to liberal ends? Understanding recent immigrant integration policies in Europe. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 37 (6): 861-880.
- Vinx, Lars (2020). Democratic equality and militant democracy. *Constellations* 27 (4): 685-701.
- Walzer, Michael (1983). *Spheres of justice: A defense of pluralism and equality*. New York: Basic Books.
- Wellman, Christopher Heath (2008). Immigration and freedom of association. *Ethics* 119 (1): 109-141.

Victor Hejstvig-Larsen og Ebbe Normann Kristiansen

Forskelsbehandling op til valg? Sammenhængen mellem den elektorale cyklus og deservingness-heuristikken¹

Denne artikel undersøger, om den elektorale cyklus – det fænomen at politikere indfører mere generøs policy tæt på et parlamentsvalg – betinges af modtagergruppers status som deserving. Vi argumenterer for, at strategiske politikere vil time generøs policy op til valg, men kun for deserving modtagergrupper, hvis velfærdsbehov ikke opfattes som selvforskyldte. For at undersøge argumentet har vi kodet et nyt datasæt over alle Folketingets vedtagne lov- og beslutningsforslag fra 1975 til 2019 indenfor fem policyområder. Gennem lineære sandsynlighedsmodeller finder vi, at politikere begynder at indføre yderligere generøs policy for deserving grupper tæt på valg, mens sammenhængen ikke findes for undeserving modtagergrupper. Vores fund peger i retning af en mere disaggregeret tilgang til studiet af den elektorale cyklus.

Nøgleord: elektoral cyklus, deservingness, Danmark, politiske beslutninger

Når valget nærmer sig, er folkevalgte politikere tilbøjelige til at øge det offentlige forbrug og føre mere generøs og ekspansiv policy, som tilgodeser vælgerne. Denne måske ikke så overraskende påstand er det centrale argument i litteraturen om den elektorale cyklus (Nordhaus, 1975; Dubois, 2016). Argumentet er videre, at modsat i perioden op til valg nedjusterer politikere det offentlige forbrug ved at føre mere restriktiv policy, der skaber balance i budgetterne (se dog Wenzelburger et al.s (2019) U-formede elektorale cyklus). Hermed kan de øge sandsynligheden for genvalg, da det antages, at vælgerne lægger større vægt på politiske beslutninger tæt på valget, når de skal afgøre, hvem de vil stemme på.

Litteraturen har i den grad sin relevans i dag. For det første fordi den beskriver et potentielt demokratisk problem, nemlig at den politiske responsivitet ikke er fordelt ligeligt over valgperioden, men er størst lige op til valg. I perioder hvor der er længere til valg, kan politikere derimod slippe afsted med at gå imod vælgerne præferencer, fordi disse beslutninger vil ligge for langt tilbage i tid til, at vælgerne vil vægte dem, når de skal sætte deres kryds (Canes-Wrone og Shotts, 2004). For det andet leder det til suboptimale udfald; i stedet for at politikerne formulerer policy efter behov, er det strategiske overvejelser, som bestemmer, hvornår en policy indføres. Det kan eksempelvis have konsekvenser for forskel-

lige velfærdsområder, hvor midler ikke tilføres, når det er nødvendigt, men i stedet i tiden op til valg, hvor det er strategisk fordelagtigt.

I denne artikel påpeger vi en teoretisk såvel som en empirisk mangel i den eksisterende litteratur. Teoretisk skelnes der ikke mellem forskellige modtagergrupper, når politikere strategisk timer generøs policy, men i stedet er alle modtagergrupper skåret over en kam (Dubois, 2016). Vælgere opfatter ikke al generøs policy ens, men forholder sig til en policy i lyset af dens modtagergruppe (Petersen et al., 2011). Litteraturen kan derfor have gavn af teori, der kan sortere mellem forskellige modtagergrupper ud fra, hvordan vælgerne opfatter dem. Her kommer litteraturen om deservingness-heuristikken ind i billedet. I denne litteratur forklares vælgerens opbakning til en given policy ud fra opfattelser af deservingness, dvs. om modtagergruppen opfattes som selvforskyldte i deres situation eller ej (Jensen og Petersen, 2016). Med udgangspunkt i deservingness-heuristikken kan vi derfor skelne mellem deserving og undeserving modtagergrupper, og vi forventer følgelig, at der i slutningen af valgperioden i højere grad gennemføres generøse policies for deserving end for undeserving modtagergrupper.

Empirisk har litteraturen om den elektorale cyklus fokuseret snævert på økonomiske policies samt et begrænset antal policyområder (Dubois, 2016; Strobl et al., 2019). Denne afgrænsning stemmer ikke overens med vores forventning, som er, at folkevalgte politikere strategisk vil time indførelsen af policy, uanset om det drejer sig om størrelsen på overførselsindkomster eller sociale rettigheder. Derfor introducerer vi i denne artikel et nyt datasæt over 691 vedtagne lov- og beslutningsforslag fra 1975 til 2019 i Danmark, som udvider eller reducerer rettigheder eller ydelser for fem modtagergrupper, hvor ældre og syge behandles som deserving, mens arbejdsløse, immigranter og kriminelle behandles som undeserving. Ved at undersøge en bredere vifte af policyområder og fokusere på sociale rettigheder sammen med økonomiske policies bidrager vi til det empiriske grundlag for litteraturen.

Artiklen er inddelt i fire afsnit: Først giver vi et rids af litteraturen bag den elektorale cyklus og deservingness-heuristikken og uddyber, hvordan de komplementerer hinanden. Derefter introducerer vi vores nye datasæt og analysestrategi. I vores analyse finder vi empirisk støtte til vores forventning om, at deserving grupper modtager en signifikant større andel generøse policies op til folketingsvalg. For undeserving modtagergrupper finder vi, at sandsynligheden for generøs policy er nogenlunde konstant over hele perioden. I det sidste afsnit udleder vi implikationerne af vores fund for litteraturen.

Eksisterende litteratur: den elektorale cyklus og deservingsheuristikken

Litteraturen om den elektorale cyklus har en del år på bagen og mange forgreninger (se fx Dubois (2016) eller de Haan og Klomp (2013) for en gennemgang). Den overordnede logik er dog simpel. For at maksimere stemmer fører politikere generøs policy op til valg, mens de umiddelbart efter valg fører relativ restriktiv policy (Nordhaus, 1975). Det kan eksempelvis være ved, at de hæver ydelser eller sænker skatter op til valg for derefter at sænke ydelserne og hæve skatten efter valg. Det antages, at politikere er interesserede i at maksimere stemmer og strategisk vil indføre policy, som opnår dette (Downs, 1957).

Spørgsmålet er dog, hvorfor det er strategisk fordelagtigt at føre generøs policy op til valg og restriktiv policy efter valg. Svaret ligger i antagelsen om, at vælgerne er myopiske, dvs. at de tillægger begivenheder og policy mere vægt, desto tættere de er på dem i tid (Healy og Lenz, 2014; Healy, Persson og Snowberg, 2017). Vælgernes stemmeadfærd kan derfor påvirkes ved strategisk at fordele de restriktive policies langt fra valg og de generøse policies tæt på valg, hvorved politikere uden at foretage indholdsmæssige ændringer i politikken kan maksimere stemmer.

Er antagelserne om vælgerne myopi i overensstemmelse med undersøgelser? Der er en rig psykologisk litteratur, der understøtter antagelsen om myopi som et resultat af kognitive begrænsninger (fx Kahneman et al., 1993). Også indenfor politologien har idéen vundet indpas. Eksempelvis finder Healy og Lenz (2014), at vælgerne tillægger den økonomiske vækst i året op til valg større vægt end i resten af valgperioden. De argumenterer for, at tidsmæssige og kognitive begrænsninger afholder dem fra at tage stilling til hele valgperioden, og vælgerne bruger derfor det sidste år som heuristik til at vurdere politikernes performance i hele perioden.

En nyere litteratur inspireret af den elektorale cyklus løsriver sig fra sit økonomiske ophav med sit fokus på offentlige budgetter og kigger i stedet på velfærdsreformer (Wenzelburger et al., 2019) eller konkrete lovforslag (Strobl et al., 2019). I tråd hermed undersøger vi konkrete policybeslutninger. Vi benytter dog en bredere vifte af policybeslutninger, da vi også inkluderer policyinstrumenter, der påvirker sociale rettigheder (sml. Strobl et al., 2019), samt undersøger flere forskellige policyområder ift. Wenzelburger et al. (2019). Vi argumenterer for, at politikere ikke blot er strategiske, når det kommer til fordelingen af materielle goder eller på bestemte policyområder, men timer policy på samtlige områder. Vi medtager derfor både policies, der påvirker sociale ydelser, og policies, som påvirker sociale rettigheder og muligheder. Rettigheder inkluderer eksempelvis en udvidelse af det frie sygehusvalg eller en begrænsning af fami-

liesammenføring for flygtninge. Vi argumenterer for, at disse typer af policies forbedrer eller forværrer vælgerne umiddelbare situation, ligesom økonomiske policies gør (Dubois, 2016). Derfor vil politikere time dem, da det er elektoralt fordelagtigt.

Den elektorale cyklus sonderer ikke mellem forskellige modtagergrupper, men forudsiger generøs policy tæt på valg, uagtet hvem policyen er rettet mod. Her mener vi, at litteraturen mangler en vigtig nuance. Eftersom politikerne forsøger at tilfredsstille vælgerne op til valg, burde den elektorale cyklus kun gælde for samfundsgrupper, som vælgerne ønsker modtager generøs policy (Cane-Wrone og Shotts, 2004).

For at indfange forskellen i vælgerne opfattelse af forskellige modtagergrupper anvender vi deservingness-heuristikken (Skitka og Tetlock, 1993), som i al sin simpelhed går ud på, om vælgerne opfatter, at visse borgergrupper (de deserving) fortjener generøse rettigheder og ydelser (Petersen et al., 2011; Skitka og Tetlock, 1993). Hvis vælgerne anser en gruppe som deserving, støtter de policy og tiltag, som forbedrer gruppens situation (van Oorschot, 2006). Årsagerne til opfattelser af modtagergrupper deservingness varierer fra gruppe til gruppe, men en nyere litteratur påpeger, at stillingtagen gennem deservingness-heuristikken er evolutionært nedarvet, hvorfor den er universel på tværs af ideologisk ståsted samt politisk sofistikation (Jensen og Petersen, 2016; Petersen, 2009). Det betyder ikke, at vælgerne altid støtter generøs policy, hvor modtagergruppen er deserving, mens områder, hvor modtagergruppen er undeserving, aldrig har vælgerne støtte. Pointen er snarere, at der på deserving områder er stærke psykologiske mekanismer, der udviser andre faktorer, såsom ideologi, tillærte værdier og egeninteresse (Petersen et al., 2011; Jensen og Petersen, 2016). På undeserving områder er der derimod langt større forskelle i holdninger internt i befolkningen og mellem lande, da de førnævnte faktorer alle spiller ind. Derfor er disse områder oftest mere omtvistelige, og forhold som regeringsfarve vil derfor have større betydning for, hvilken policy der føres (Jensen og Petersen, 2016).

Der er overlap mellem velfærdsområder, som majoriteten af vælgerne har gavn af, og deserving grupper (van Oorschot, 2016). Dette skyldes, at deserving modtagergrupper jo netop er kendetegnet ved ikke at være skyld i deres velfærdsbehov, hvorfor det kan ramme alle (Jensen og Petersen, 2016). Vælgerne egeninteresse er hermed en oplagt alternativ forklaring på, at politikere vil time generøs policy til visse grupper op til valg, som vi ikke kan udelukke direkte. Vi mener, at egeninteresse er forenelig med vores forståelse af politikere som strategiske aktører, der tilrettelægger policy for at maksimere stemmer. Samtidig ved vi fra tidligere litteratur, at i situationer hvor vælgerne skal tage stilling til,

om de støtter det offentlige sundhedsvæsen eller arbejdsløshedssikring, er der ingen ændring i støtten, hvis vælgerne selv forventer at blive syge eller arbejdsløse (Jensen og Petersen, 2016: Study 2). Her tyder det altså på, at effekten af egeninteresse udviskes af overvejelser om deservingness og derfor i mindre grad vil være til stede overfor deserving modtagergrupper.

Når valg nærmer sig, og politikere søger at øge de positive signaler til vælgerne gennem den førte policy, er det mere effektivt for dem at målrette den generøse policy til de samfundsgrupper, som vælgerne anser som deserving. Hermed øges politikernes responsivitet overfor vælgernes præferencer, hvilket sikrer politikerne større elektoral slagkraft. Modtagergrupperes deservingness-status betinger dermed effekterne af tid til valg på indførelsen af generøs policy, og vi argumenterer således for en interaktionseffekt af deservingness på den elektorale cyklus. Med interaktionsargumentet påstår vi, at politikere skruer endnu højere op for mængden af generøs policy op til valg for deserving grupper end for andre. Fordi der er stor variation i holdningen til policygenerøsitet til undeserving grupper, forventer vi, at der ikke er en elektoral cyklus her. Dette skyldes, at vælgerne holdninger her er meget forskellige, hvorfor timingen af policy afhænger af blandt andet partifarve og trends. Da partifarve og trends skifter over tid, vil der derfor ikke være en cyklus på undeserving områder samlet set.

Et nyt datasæt over danske lov- og beslutningsforslag

For at teste hvorvidt den elektorale cyklus er betinget af deservingness, har vi konstrueret et nyt datasæt over vedtagne danske lov- og beslutningsforslag fra 1975 til 2019 og gennemgået dem for fem modtagergrupper, der varierer i deservingness. Derefter har vi kodet, om de enkelte forslag er generøse eller restriktive. De fem modtagergrupper – arbejdsløse, immigranter, kriminelle, pensionister og modtagere af sundhedsydelse eller tjenester – er valgt, da det er velfærdspolitiske kerneområder, og tidligere forskning har identificeret forskellige grader af deservingness mellem dem (van Oorschot, 2006; Jensen og Petersen, 2016; Jensen et al., 2017). Kriminelle er medtaget, fordi vi har en klar forventning om, at vælgerne ikke bryder sig om velfærd til denne gruppe (Boushey, 2016; Kyvsgaard og Pedersen, 2012).

Helt konkret har vi indhentet data ved systematisk at gennemgå folketings-samlingerne fra 1975 til 2019 ved hjælp af *Folketingstidende* (2022). I gennemgangen har vi først læst titlen på lov- eller beslutningsforslaget og dernæst indholdet af alle de forslag, som potentielt var relevante for datasættet. Herefter blev de fleste frasorteret, fordi de ikke var relevante for analysen, da de ikke berørte vores modtagergrupper. Ligeledes kasserede vi love, hvor det ikke kunne

afgøres ud fra lovteksten, om der var tale om en forbedring eller forværring, fx ændringer i myndighedskompetence eller mindre administrative ændringer i ansøgningsprocessen til asyl (Folketingstidende, 2022). Vi kasserede også love, der harmoniserer dansk lovgivning med international lovgivning, da muligheden for timing fx begrænses af gennemførelsesfristen for EU-direktiver og derfor blot vil skabe støj i vores resultater. Endelig har vi noteret, hvor i valgperioden en policy er stadfæstet for at kunne beregne tiden til valg. Med datasættet kan vi derfor analysere, hvordan forskellige politiske tiltag fordeler sig over tid, og hvilke samfundsgrupper de retter sig mod. Derfor giver vores datasæt et unikt bidrag til at forstå timingen af policy i samspil med modtagergrupperes deservingness.

Et tidligere datasæt af Jensen et al. (2017) indeholder kun politiske reformer i konteksten af deservingness på pensions- og arbejdsløhedsområdet i en række europæiske lande. Vores datasæt fokuserer på enkelte policybeslutninger i stedet for udelukkende at undersøge større reformer og koder flere samfundsgrupper både deserving og undeserving. Derudover inkluderer vi et bredere udvalg af policyinstrumenter i datasættet ved at kigge på alle policies, der forbedrer eller forværrer situationen for de relevante samfundsgrupper. For at undersøge datasættets reliabilitet har vi udtrukket en tilfældig stikprøve på 100 observationer fra datasættet, og to kodere har kodet 50 observationer hver. Testen gav en tilfredsstillende 87 pct. overensstemmelse, dvs. 87 pct. af observationerne er identiske på modtagergrupper, restriktiv/generøs status og dato. Fordi vi ikke har kodet individuelle lovnumre, har vi også lavet en yderligere reliabilitetstest på data, hvor vi har været nødsaget til at trække 100 tilfældige observationer fra en delmængde af vores datasæt, som ikke indeholder dubletter af datoer. Hermed kunne vi genfinde lovene i testen og udregne Krippendorffs alfa på vores afhængige variabel, som er 0,70 for denne delmængde af datasættet.

Operationaliseringer

Policygenerøsitet, som er den afhængige variabel, er kodet dikotomt, hvor 0 angiver en indskrænkelse af en ydelse eller en rettighed, og 1 angiver en udvidelse. Som det ses af tabel 1, der ikke er udtømmende, har vi kodet efter et bredt udsnit af policyinstrumenter. Fælles for dem er, at de alle påvirker den relevante samfundsgruppes tilværelse positivt eller negativt og dermed sender signaler til vælgerne. Det kan indvendes, at der er stor variation i, hvilken grad af ændring de enkelte policybeslutninger faktisk medfører. Eksempelvis vil et øget krav om dokumentation ofte være en mindre forværring af en gruppes tilværelse end en markant reduktion af ydelsesniveau, men de indgår med samme vægt i analysen. Ideelt set ville et mål inddrage både policyens retning og størrelse

på ændringen, da signalværdien til vælgerne er en funktion af begge. Vi mener dog, at retningen i sig selv har en stærk symbolsk værdi for vælgerne, og at vores data derfor kan indfange de teoretiske forventninger tilstrækkeligt. Det er signalværdien, som vi mener, at politikerne vil fremme tæt på valg. De ønsker at gøre vælgerne opmærksomme på, at de laver ændringer på området, og størrelsen på ændringen er derfor mindre vigtig. Derudover bliver reformer ofte gennemført gennem flere lovændringer, hvorfor vores tilgang indirekte tager højde for størrelsen på ændringen. Operationaliseringen har ledt til 691 observationer af policybeslutninger.

Tabel 1: Eksempler på policyændringer

Ændring i nominelt ydelsesniveau.
Ændring i aldersgrænse for at modtage ydelse.
Ændret strafferamme.
Ændrede rettigheder for fængselsindsatte, patienter, asylansøgere eller immigranter.
Ændrede krav til dokumentation for at modtage ydelser.
Ændrede krav til immigranter, eksempelvis krav om danskundervisning.
Ændring i skattefradrag for pensionister.
Ændring i mulighed for frit sygehusvalg.

Vi måler den elektorale cyklus med otte dikotome variable over, hvorvidt der er mindre end et bestemt antal måneder til valg eller ej, som anvendes i hver deres model. Den første model anvender 24 måneder, og hver model rykker tre måneder tættere på valg, hvor den sidste indeholder en dikotom variabel over, hvorvidt der er tre måneder eller ej til valg. Vores analytiske tilgang med dummyvariable adskiller sig fra tidligere studier af den elektorale cyklus, men vi mener af flere grunde, at det er en mere oplagt tilgang end en kontinuert måling af tid til valg. For det første muliggør det en mere intuitiv fortolkning af koefficienterne, da vi kan se, hvordan den interagerende effekt af deservingness påvirkes, desto tættere vi er på valget. Dernæst efterlader forskellige argumenter om den funktionelle form på den elektorale cyklus ingen oplagt model (se fx Strobl et al., 2019; Wenzelburger et al., 2019). Teoretisk har vi heller ingen særlig forventning til funktionel form, som gælder hele valgperioden. Vores tilgang med otte tidsdummies løser problemet med funktionel form, da det er en mere fleksibel tilgang, der ikke antager en funktionel form for den samlede elektorale cyklus (Hainmueller, Mummolo og Xu, 2018).

Deservingness måles ud fra modtagergrupper i samfundet, som tidligere litteratur har vist, at vælgerne opfatter som deserving. Vi har kodet to deserving

grupper: sundhedsområdet samt en klynge af områder, der alle indeholder begrundet og legitim tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, såsom sygedagpenge, efterløn, pension og førtidspension, som vi kalder senior (van Oorschot, 2006; Jensen og Petersen, 2016). Vi har udvalgt tre undeserving grupper: arbejdsløse, kriminelle samt immigranter, der indeholder både asylansøgere og indvandrere. Igen er disse valgt, da det empirisk er vist, at vælgerne opfatter disse grupper som undeserving (van Oorschot, 2006; Boushey, 2016). De fem grupper er samlet i en deserving og undeserving gruppe, således at vi måler deservingness dikotomt. Både teoretisk og metodisk ville det være en fordel, hvis vi kunne måle deservingness på et højere målniveau enten ordinale eller kontinuert. Vi mener dog ikke, at vi har tilstrækkelig sikker viden om gruppernes relative deservingness-status til meningsfuldt at kunne bestemme afstanden. En anden tilgang er at sammenligne deserving modtagergrupper enkeltvis med de undeserving. Problemet med dette er, at vi ikke har nok enheder indenfor hver gruppe, hvorfor vi skulle have meget store effekter for at nå statistisk signifikans.

Analysestrategi

Dette afsnit beskriver analysens modeller, herunder inddragelse af kontrolvariable. Analysen foretages med lineære sandsynlighedsmodeller estimeret med OLS, hvor deservingness indgår som interagerende variabel på sammenhængen mellem de dikotome uafhængige variable. Grunden til, at vi benytter lineære sandsynlighedsmodeller fremfor logistiske regressioner, er først og fremmest, at det letter fortolkningen af koefficienterne. Derudover er mange af de typiske udfordringer ved den lineære sandsynlighedsmodel imødekommet af vores dikotome uafhængige variabel og interaktionsspecifikation (Hellevik, 2009). Regressionskoefficienterne fortolkes derfor som sandsynligheden for indførelsen af en generøs policy.

For at forsøge at udelukke strukturelle økonomiske forklaringer på indførelsen af velfærdsforbedrende eller -forringende policy vælger vi at kontrollere for tre makroøkonomiske nøgletal. Det er plausibelt, jf. litteraturen om economic voting (Duch og Stevenson, 2008), at politikere forsøger at time udskrivelsen af valg fordelagtigt i forhold til den økonomiske situation i et land. Variablene arbejdsløshed, årlig BNP-realvækst og offentlig gæld for det forgangne år inddrages derfor i vores model. For at sikre at de økonomiske indikatorer ligger før policybeslutningerne i tid, har vi lagged dem med et år.

Et yderligere selektionsproblem er, at det er strategisk fordelagtigt for danske politikere at udskrive valg, lige efter de har indført generøs policy rettet mod samfundsgrupper, der har høj sympati hos vælgerne. I så fald vil sandsynligheden for generøs policy for deserving grupper påvirke valgudskrivelsen. Omend

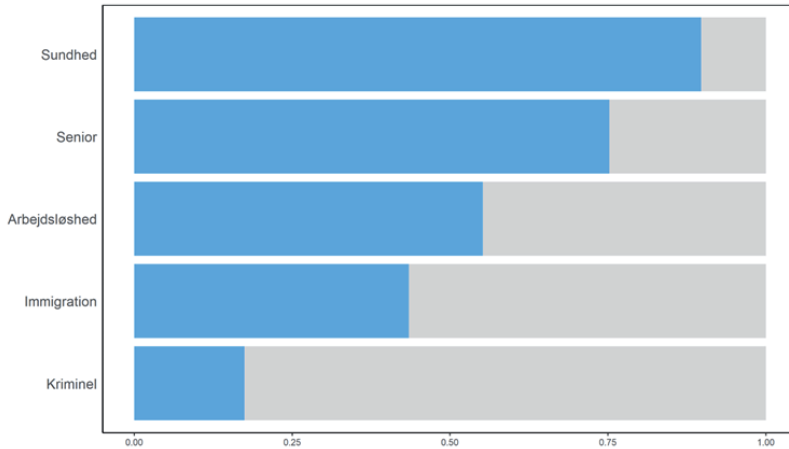
dette er en relevant nuance, ser vi det ikke som en udfordring for vores primære argument og antagelser omkring politikere som strategiske aktører, der formulerer policy for at øge sandsynligheden for genvalg. Argumentet er det samme, om politikerne vælger at udskrive valg, lige efter at generøs policy er indført på deserving områder, eller om de venter med at indføre en masse generøs policy på deserving områder op til et valg.

Vi ved, at årene ca. 1975-1985 i Danmark var specielle på grund af blandt andet høj inflation. Da vi kodede data, erfarede vi i forlængelse heraf, at der var disproportionalt mange policies, som inflationskorrigerede sociale ydelser. Eksempelvis kodede vi for hvert folketingsår eller halvår i perioden observationer, der inflationskorrigerede pension, invalidepension, enkepension, sygedagpenge og mere. Inflationskorrektioner repræsenterer ikke en egentlig velfærdsforøgelse, men snarere en fastholdelse af status quo. Dertil introduceres de med faste mellemrum som reaktion på inflationen for året, hvorved det er indlejret i måden, de besluttet på, at man ikke kan time dem i forhold til valg. Derfor udgør disse inflationskorrektioner en unaturlig stor del af vores datasæt i inflationsperioden, hvilket skaber en stor bias i retning af mere policygenerøsitet uagtet den elektorale cyklus. Dette er en konsekvens af vores operationalisering, men der kan også være teoretiske årsager til, at effekterne af den elektorale cyklus er følsomme overfor perioder med høj inflation. I disse perioder vil politikere først og fremmest sørge for at inflationskorrigerer og mindske en eventuel økonomisk krise. Strategiske elektorale værktøjer går i baggrunden, og det mest fordelagtige for politikere er at sikre, at vælgerne kan opretholde deres levestandard. Analysens resultater er meget sensitive overfor at fjerne observationer i år, hvor inflationen er højere end én standardafvigelse fra den årlige median af inflationen i datasættet. På baggrund af ovenstående har vi valgt at fjerne disse år i vores analyse, så analyseperioden er 1985-2019. Tabel S.2 i det supplerende materiale viser modeller, hvor årene med høj inflation indgår. I disse modeller er der som forventet en mindre effektstørrelse og højere p-værdier. Det fjerner 112 observationer og efterlader 579 policyobservationer til analysen.

Analyse

Inden vi begiver os ud i regressionsanalyse, vil vi præsentere vores nye datasæt gennem deskriptive figurer. Figur 1 viser andelen af generøs og restriktiv policy fordelt på de fem samfundsgrupper i datasættet. Her ses det helt i tråd med vores forventninger, at der generelt indføres langt mere generøs end restriktiv policy på deserving end på undeserving områder. Det ses yderligere, at der er stor variation mellem de forskellige deserving og undeserving grupper. For arbejdsløse udgør restriktive policies lidt under halvdelen af observationerne,

Figur 1: Andel generøs/restriktiv policy for de fem modtagergrupper

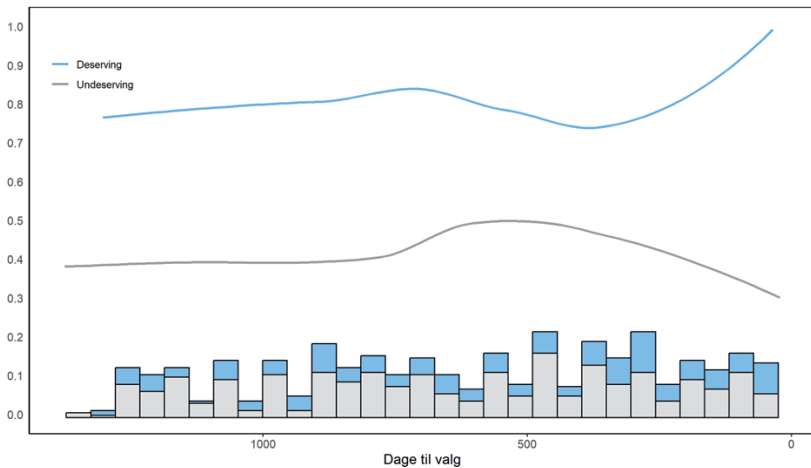


Note: N = 579. Det blå område indikerer generøs policy, grå indikerer restriktiv.

mens det for kriminelle er tæt på 80 pct. For de deserving grupper ses der ligeledes en forskel i andelen af generøs policy mellem sundhed og senior på cirka 15 procentpoint. Det tyder generelt på, at der er relativ stor forskel i deservingness internt mellem grupperne, som er henholdsvis deserving og undeserving. Vigtigst viser figuren, at der er en klar forskel i andelen af generøs policy, der designes til deserving grupper og undeserving grupper.

Datasættets fordeling over tid er illustreret i figur 2, som viser sammenhængen mellem antal dage til valg og sandsynligheden for generøs policy for deserving og undeserving grupper. Det ses her, at sandsynligheden for en generøs policy for deserving grupper stiger fra omkring 75 pct. i starten af valgperioden til omkring 95 pct. helt tæt på valget. Hældningen for de deserving gruppers linje er stigende omkring et år før valg, hvilket passer godt ind i forståelsen af kortsynede vælgere (Healy og Lenz, 2014). I denne periode bliver vælgernes erindring relevant for det kommende valg, og politikerne designer stadig mere og mere generøs policy for deserving grupper. For undeserving grupper er linjen fladere end for deserving grupper, men ser umiddelbart ud til at antyde en negativ effekt fra omkring 40 pct. sandsynlighed for generøs policy i starten af valgperioden til 30 pct. i slutningen. Således tyder den simple sammenhæng i figur 2 på, at den politiske elektorale cyklus kun findes for deserving grupper, hvor der omvendt for undeserving grupper føres lidt mindre generøs policy op til valg. For at knytte statistisk usikkerhed til resultaterne samt tilføje kontrolvariable præsenterer vi nu resultaterne af regressionsmodeller over sammenhængen.

Figur 2: Sammenhæng mellem dage til valg og sandsynlighed for generøs policy

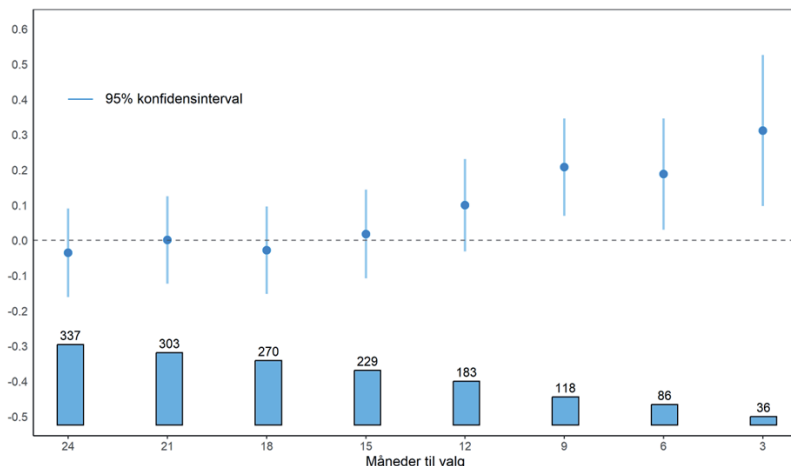


Note: N = 579. Linjerne er lowess-kurver (locally weighted scatterplot smooth). Søjlerne i bunden afspejler fordelingen af hhv. deserving og undeserving policies over valgperioden.

Resultater

Figur 3 plottes udviklingen i størrelsen på interaktionskoefficienten fra otte regressioner med forskellige antal måneder til valg og deres konfidensintervaller. Første punkt angiver hermed interaktionseffekten af deservingness ved 24 måneder eller mindre til valg på sandsynligheden for generøs policy, mens næste punkt viser det samme for 21 måneder eller mindre til valg og så videre ned til tre måneder eller mindre. Af figuren fremgår det, at interaktionsleddet er både insignifikant og har en effekt omkring 0 i modellerne, hvor der er mere end 12 måneder til valg. I denne periode er der dermed ikke en øget effekt af at være deserving på sandsynligheden for generøs policy i forhold til tidligere i valgperioden. Dette ændrer sig til gengæld omkring 12 måneder eller mindre til valg. Her øges størrelsen på interaktionsleddet til 0,1, og p-værdien begynder ligeledes at falde. Ved ni måneder eller mindre til valg er interaktionsleddet cirka 0,2 og statistisk signifikant med en p-værdi på under 0,05. Det vil sige, at når der er ni måneder eller mindre til valg, er sandsynligheden for en generøs policy i stedet for en restriktiv policy omkring 20 procentpoint højere for deserving end for undeserving grupper. Tendensen fortsætter opad mod tre måneder eller mindre til valg med et lille dyk ved seks måneder eller mindre. Interaktionsleddet for modellerne med seks og tre måneder er signifikante med $p < 0,05$ og har stærke effekter på helt op til 30 procentpoint. Når danske politikere formulerer

Figur 3: Størrelsen på interaktionsledet mellem deservingness og antal måneder til valg fra otte lineære sandsynlighedsmodeller



Note: N = 579. Konfidensintervallerne er udregnet med heteroskedasticitetsrobuste standardfejl. Søjerne i bunden afspejler antallet af policies indenfor den givne tid til valg. Eksempelvis betyder tallet nedenfor seks måneder til valg, at der er 86 policies, der er stadfæstet højst seks måneder inden det næste folketingsvalg.

generøs policy op til valg, er der hermed tydelige tegn på, at de sender positive signaler til vælgerne ved at tilgodese de samfundsgrupper, der har sympati hos vælgerne.

Figur 3 viser hermed klar evidens for, at deservingness har en betingende effekt på den elektorale cyklus. Jo tættere vi er på et folketingsvalg, desto mere skruer politikerne op for den generøse policy, men kun for deserving grupper. Desuden er der tegn på, at der er en tærskel ved ni til 12 måneder eller mindre, hvor effekten starter. Herefter svinger effekten lidt, men ser ud til at stige igen, når valget er meget tæt på. Analysen viser derfor, at der findes en elektoral cyklus, som er forskellig mellem modtagergrupper. Resultaterne antyder således, at den overordnede sammenhæng identificeret i andre studier drives af policy-områder, hvor modtagergruppen er deserving.

Tabel 2 rapporterer koefficienter fra fire OLS modeller, hvor 24 måneder til valg eller mindre og tre måneder eller mindre til valg er inddraget som uafhængige variable, med og uden kontrolvariable. Koefficienterne fra model 2 og 4 er med kontrolvariable og er dermed de samme som i figur 3. I tabellen kan cyklussen aflæses for undeserving grupper. Grundledet for de dikotome valgvariable viser margineffekten af denne variabel for undeserving grupper.

Table 2: Lineære sandsynlighedsmodeller med generøsitet som afhængig variabel

	Generøsitet			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Deserving	0,396*** (0,060)	0,391*** (0,060)	0,369*** (0,040)	0,349*** (0,041)
24 måneder	0,057 (0,051)	0,084 (0,050)		
Deserving*24 måneder	-0,019 (0,077)	-0,036 (0,076)		
3 måneder			-0,111 (0,110)	-0,088 (0,111)
Deserving*3 måneder			0,257* (0,128)	0,311* (0,130)
Økonomiske kontrol	Nej	Ja	Nej	Ja
Konstant	0,389*** (0,038)	-0,056 (0,109)	0,427*** (0,026)	-0,013 (0,106)
Observationer	579	579	579	579
Justeret R ²	0,1361	0,1717	0,1374	0,1728

Note: Heteroskedasticitetsrobuste standardfejl i parentes. Signifikanstest er lavet som tosidede t-tests. * p < 0,05; ** p < 0,01; *** p < 0,001.

Således kan det aflæses, hvorvidt der er forskelle i sandsynligheden for generøs policy ved 24 måneder eller mindre og tre måneder eller mindre til valg. Tabellen viser, at der ikke er en valgcyklus for de undeserving. Dette ses, idet koefficienterne ud for både 24 og tre måneder i alle modellerne ikke er statistisk signifikante. Ved 24 måneder eller mindre til valg i model 2 er effekten af at være undeserving på sandsynligheden for generøs policy insignifikant og lille med en stigning i sandsynlighed på omkring 8 pct. i forhold til, når der er længere end 24 måneder til valg. Ved tre måneder eller mindre til valg i model 4 er den også insignifikant og med et fald på omkring 9 pct. Det bekræfter vores hypotese om, at der ikke er en valgcykluseffekt for undeserving grupper, og viser, at det er nødvendigt at skelne mellem forskellige modtagergrupper i studiet af den elektorale cyklus. I det supplerende materiale ses en tabel med alle otte regressionsmodeller fra figur 3, og den viser samme tendens ved alle de dikotome

mål for valgcyklussen. Der er altså ingen tegn på en valgcyklus for undeserving grupper, som det ellers blev antydnet i den simple sammenhæng i figur 2.

Resultaterne har bekræftet vores forventning om, at litteraturen om den elektorale cyklus har manglet en vigtig nuance – blikket for modtagergruppens status hos befolkningen. Hvor tidligere studier (Strobl et al., 2019; Wenzelburger et al., 2019) har påvist en generel elektoral cyklus, viser vi, at denne er drevet af deserving grupper. Politikere timer således ikke generøs policy over én kam, men blot for deserving grupper, hvorimod der for undeserving grupper ikke findes en cyklus.

Konklusion

I artiklen har vi vist, at samfundsgruppers status som deserving betinger effekten af den elektorale cyklus på indførelsen af generøs policy. Således timer politikere generøs policy op til folketingsvalg, men kun for deserving grupper, hvorimod undeserving modtagergrupper ikke nyder gavn af dette. Effekternes størrelse er markante. For deserving grupper stiger sandsynligheden for en generøs policy med 20,5 procentpoint, når der er ni måneder eller mindre til valg, og hele 31 procentpoint ved tre måneder eller mindre til valg i forhold til undeserving grupper. For undeserving grupper er der derimod ingen tegn på en effekt af valgcyklussen. Her er sandsynligheden for generøs policy nogenlunde konstant over hele valgperioden, hvilket stemmer overens med en større variation i vælgernes holdninger til denne gruppe.

Vores fund bidrager til den større litteratur om den elektorale cyklus ved at vise vigtigheden af overvejelser omkring, hvem der modtager den generøse policy. Når politikere formulerer generøs policy op til valg, er de ikke blinde for, hvem der skal modtage den, men reagerer i stedet på vælgernes præferencer. Resultaterne bygger på vores originale datasæt, som indeholder danske lov- og beslutningsforslag klassificeret som enten generøse eller restriktive i konteksten af deservingness. Igennem datasættet udvider vi litteraturens forståelse af policygenerøsitet til at omfatte ændringer i både velfærd og sociale rettigheder, fremfor blot ændringer i de offentlige budgetter, samt inddrager flere policyområder end tidligere politologiske studier af den elektorale cyklus.

Hvor deservingness er universel på tværs af landegrænser, kan synligheden af politikernes ansvar for den førte politik variere på tværs af politiske systemer. I lande hvor gennemsigtigheden i det politiske system er lavere end det danske, kunne effekterne potentielt være mindre end i Danmark, da politikere i mindre grad vil knyttes til den generøse policy af vælgerne (Powell og Whitten, 1993). Dette sammen med den universelle velfærdsstat gør Danmark til en most-likely case. Desuden er det interessant, om effekten af cyklussen for undeserving

grupper kunne variere mellem lande med forskellige politiske velfærdsmodeller. Man kunne fx fremadrettet undersøge, om liberale velfærdsstater fører mere restriktiv policy for undeserving grupper op til parlamentsvalg.

Artiklen gør det desuden klart, at vælgernes egeninteresse er en alternativ mekanisme til deservingness, som kan forklare timing af policygenerøsitet. Egeninteresse er dog forenelig med artiklens overordnede påstand om, at effekterne af den elektorale cyklus er stærkere på områder, som har stor vælgeropbakning. Uanset om man anvender et egeninteresse- eller deservingness-perspektiv, viser artiklen, at det er vigtigt at skelne mellem forskellige modtagergrupper i studiet af den elektorale cyklus.

Note

1. Stor tak til Carsten Jensen, Troels Bøggild og Mathias Vinther for inspiration, vejledning og sparring.

Litteratur

- Boushey, Graeme (2016). Targeted for diffusion? How the use and acceptance of stereotypes shape the diffusion of criminal justice policy innovations in the American states. *American Political Science Review* 110 (1): 198-214.
- Canes-Wrone, Brandice og Kenneth W. Shotts (2004). The conditional nature of presidential responsiveness to public opinion. *American Journal of Political Science* 48 (4): 690-706.
- de Haan, Jakob og Jeroen Klomp (2013). Conditional political budget cycles: a review of recent evidence. *Public Choice* 157 (3): 387-410.
- Downs, Anthony (1957). *An economic theory of democracy*. New York: Harper & Row.
- Dubois, Eric (2016). Political business cycles 40 years after Nordhaus. *Public Choice* 166 (1): 235-259.
- Duch, Raymond M. og Randolph T. Stevenson (2008). *The economic vote: How political and economic institutions condition election results*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Folketingstidende (2022). Tillæg C vedtagne forslag. København (tilgået 30. oktober, 2022).
- Hainmueller, Jens, Jonathan Mummolo og Yiqing Xu (2018). How much should we trust estimates from multiplicative interaction models? Simple tools to improve empirical practice. *Political Analysis* 27 (2): 163-192.
- Healy, Andrew og Gabriel S. Lenz (2014). Substituting the end for the whole: Why voters respond primarily to the election-year economy. *American Journal of Political Science* 58 (1): 31-47.

- Healy, Andrew, Mikael Persson og Erik Snowberg (2017). Digging into the pocket-book: Evidence on economic voting from income registry data matched to a voter survey. *American Political Science Review* 111 (4): 771-785.
- Hellevik, Ottar (2009). Linear versus logistic regression when the dependent variable is a dichotomy. *Quality & Quantity* 43 (1): 59-74.
- Jensen, Carsten og Michael Bang Petersen (2016). The deservingness heuristic and the politics of health care. *American Journal of Political Science* 61 (1): 68-83.
- Jensen, Carsten, Christoph Arndt, Seonghui Lee og Georg Wenzelburger (2017). Policy instruments and welfare state reform. *Journal of European Social Policy* 28 (2): 161-176.
- Kahneman, Daniel, Barbara L. Fredrickson, Charles A. Schreiber og Donald A. Redelmeier (1993). When more pain is preferred to less: Adding a better end. *Psychological Science* 4 (6): 401-405.
- Kyvsgaard, Britta og Anne-Julie Boesen Petersen (2012). *Danskerne holdning til kriminalitet, straf, politi og domstole mv. En sammenligning med andre europæere*. København: Justitsministeriets forskningskontor, Justitsministeriet.
- Nordhaus, William D. (1975). The political business cycle. *The Review of Economic Studies* 42 (2): 169-190.
- Petersen, Michael Bang (2009). Public opinion and evolved heuristics: The role of category-based inference. *Journal of Cognition and Culture* 9 (3-4): 367-389.
- Petersen, Michael Bang, Rune Slothuus, Rune Stubager og Lise Tøgeby (2011). Deservingness versus values in public opinion on welfare: The automaticity of the deservingness heuristic. *European Journal of Political Research* 50 (1): 24-52.
- Powell, G. Bingham og Guy D. Whitten (1993). A cross-national analysis of economic voting: Taking account of the political context. *American Journal of Political Science* 37 (2): 391-414.
- Skitka, Linada J. og Phillip E. Tetlock (1993). Of ants and grasshoppers: The political psychology of allocating public assistance, pp. 205-233 i Barbara A. Mellers og Jonathan Baron (red.), *Psychological perspectives on justice: Theory and applications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strobl, Daniel, Hanna Bäck, Wolfgang C. Müller og Mariyana Angelova (2019). Electoral cycles in government policy making: Strategic timing of austerity reform measures in Western Europe. *British Journal of Political Science* 51 (1): 331-352.
- van Oorschot, Wim (2016). Making the difference in social Europe: Deservingness perceptions among citizens of European welfare states. *Journal of European Social Policy* 16 (1): 23-42.
- Wenzelburger, Georg, Carsten Jensen, Seonghui Lee og Christoph Arndt (2019). How governments strategically time welfare state reform legislation: Empirical evidence from five European countries. *West European Politics* 43 (6): 1285-1314.

Peter Rasmussen Damgaard, Morten Hjortskov og
Jakob Majlund Holm

Borgernes til- og fravalg af dag- institutioner – et conjoint eksperiment

Borgernes til- og fravalg i velfærdsstaten har store konsekvenser for kvaliteten og indretningen af den offentlige service. Derfor er det også vigtigt for politikere og beslutningstagere at vide, hvilke faktorer der har indflydelse på borgernes til- og fravalg, og hvordan borgerne afvejer dem mod hinanden. Vi undersøger disse spørgsmål i en repræsentativ spørgeskemaundersøgelse, hvor vi beder respondenterne tage stilling til daginstitution valg i et conjoint eksperiment. Resultaterne viser, at de inkluderede faktorer alle har meningsfulde effekter på sandsynligheden for valget af en daginstitution. Dog ser information om, hvorvidt daginstitutionen er offentlig eller privat/selvejende, ikke ud til at have nogen indflydelse. Desuden ser vi på, om en højere andel af uddannede pædagoger kan dæmpe den negative effekt af lave normeringer – det viser sig ikke at være tilfældet.

Nøgleord: institutionsvalg, conjoint eksperiment, daginstitutioner, normeringer

Velfærdsstater har igennem de seneste 20-30 år i stigende grad indført fritvalgsordninger for borgere på tværs af serviceområder (Fischer og Kvist, 2023). I denne bevægelse er lokale offentlige monopoler på kernevelfærdsområder blevet afløst af såkaldte kvasimarkeder: offentligt finansierede systemer, eventuelt med brugerbetaling, hvor ledelsen af de enkelte enheder har en vis autonomi, og hvor antallet af brugere har indflydelse på finansieringen. Kvasimarkeder består således af både offentlige og private serviceudbydere, som borgerne kan vælge imellem (Brogaard og Petersen, 2022; Guul, Hvidman og Sievertsen, 2021; Petersen, Hjelm og Vrangbæk, 2018). Mens der har været et stort fokus på de økonomiske og kvalitetsmæssige konsekvenser af markedsgørelsen (Brogaard og Petersen, 2022) samt borgernes holdninger til selve reformerne (Lindholm og Hansen, 2015), ved vi kun ganske lidt om, hvordan borgerne navigerer i disse kvasimarkeder, og hvilke faktorer der har betydning for borgernes til- eller fravalg af serviceudbydere (DEA, 2021; Dickinson et al., 2021; Guul, Hvidman og Sievertsen, 2021). Det er paradoksalt, da det er en udbredt forventning, at det er gennem en afsløring af borgernes præferencer i deres aktive til- og fravalg af serviceudbydere, at markedsgørelsen kan føre til velfærdsforbedringer – blandt andet ved at skabe konkurrence og et styrket incitament til lydhørhed hos ser-

viceudbyderne (Chingos, Henderson og West, 2012; Jilke, Van Ryzin og Van de Walle, 2016; Le Grand, 2003, 2007; Lowery, 1998).

Borgernes centrale rolle på disse kvasimarkeder er samtidig et nøgleargument for tilvejebringelsen af resultatdata om serviceudbydere, da dataene antages at indgå som et vigtigt element i borgernes beslutninger om servicevalg (Coe og Brunet, 2006; James og Moseley, 2014). I den forbindelse har en omfattende litteratur fundet, at resultatdata påvirker borgeres evalueringer af offentlige services, men også at denne proces er præget af en række kognitive biases (se Olsen (2015) for et eksempel og James et al. (2020) for en nyere gennemgang af litteraturen). Når det kommer til det konkrete til- og fravalg af serviceudbydere, er det imidlertid et åbent spørgsmål, om borgerne inddrager resultatdata i deres beslutning. Samtidig ved vi meget lidt om, hvordan resultatdata bliver anvendt sammenlignet med andre typer information om serviceudbyderne såsom ejerskabsform (offentlig vs. privat) eller afstand fra borgerens hjem. Det er vigtigt, fordi nogle af udfordringerne ved at få kvasimarkeder til at leve op til deres potentiale netop er ukomplet og asymmetrisk information, som gør det svært for borgerne at navigere og træffe valg i henhold til deres præferencer (Lowery, 1998).

I denne artikel besvares disse spørgsmål med udgangspunkt i forældres valg af daginstitution. Daginstitutionsområdet er et vigtigt og stort velfærdsområde i Danmark, og det er samtidig et godt eksempel på et kvasimarked, hvor penge følger borgernes valg, og hvor resultatinformation kan være vigtig for valget. For mange forældre er valget af daginstitution et meget salient valg, selvom de tilgængelige informationer om valgmulighederne kan være mangelfulde – selv i lyset af at forældrene kan trække på viden fra andre forældre og institutionsbesøg. Ud over resultatdata som fx tilfredshedsmålinger er mange tilgængelige informationer på området in- og outputdata som institutionernes størrelse og andel uddannede pædagoger (DEA, 2021). Folketingets vedtagelse af minimumsnormeringer på daginstitutionsområdet i 2021 giver desuden en særlig anledning til at kaste lys på netop denne case. Loven tilsiger, at der maksimalt må være tre børn per voksen i vuggestuer og maksimalt seks børn per voksen i børnehaver (Børne- og Undervisningsministeriet, 2020), og dermed udgør loven et klart politisk signal om et ønskværdigt serviceniveau og om normeringer som en kvalitetsmarkør for daginstitutioner (Hood og Dixon, 2010; Malhotra og Margalit, 2014).

Denne artikels forskningsspørgsmål er således, hvilke typer tilgængelig information borgerne lægger vægt på i deres valg af service. Vi undersøger problemstillingen ved at gennemføre et conjoint eksperiment, hvor respondenterne vælger mellem forskellige fiktive daginstitutioner. Conjoint-metoden har flere

fordele i denne sammenhæng. For det første kan vi observere valg og fravalg på baggrund af respondenternes vurdering af flere faktorer på én gang, og dermed kan vi være mere sikre på, at de afvejer forskellige faktorer fremfor at tænke i én faktor ad gangen. For det andet kan vi med en fuld randomisering af faktorernes niveauer (er der fx seks eller syv børn per voksen?) udtale os kausalt om faktorernes effekt på sandsynligheden for at vælge en daginstitution. Og sluttelig kan vi i højere grad undgå socialt tilpassede svar (*social desirability bias*) end ved traditionelle spørgeskemateknikker, da respondenterne er opmærksomme på, at vi ikke kan se de individuelle begrundelser for at til- eller fravælge et givet tilbud (Davidson et al., 2021; Hainmueller, Hopkins og Yamamoto, 2014; Horiuchi, Markovich og Yamamoto, 2021).

Bidraget i denne artikel er således for det første at sætte fokus på, hvordan borgerne vægter forskellige typer information i kvasimarkeder og konkret i valget af daginstitutioner i Danmark. For det andet bidrager artiklen ved brugen af et conjoint eksperiment, der kan give os et kausalt bud på, hvilke informationer borgerne lægger vægt på i disse multidimensionelle og komplekse valg. Endelig giver conjoint-eksperimentet mulighed for at vurdere effekten af resultatdata for borgernes valg i relation til andre faktorer med potentiel betydning. Når vi ser nærmere på disse andre faktorer, fokuserer vi særligt på, om borgerne substituerer kvalitet – i form af en høj andel uddannede pædagoger – med kvantitet – i form af lave normeringer.

Resultaterne viser, at højere normeringer, andel uddannede pædagoger og andel tilfredse forældre har en positiv indflydelse på valget. Længere afstand til institutionen, andel børn af udenlandsk herkomst samt antal børn i daginstitutionen har en negativ indflydelse på valget. Om institutionen er privat eller offentligt ejet ser imidlertid ikke ud til at have betydning for valget, hvilket til dels står i modsætning til studier af sektorbias fra både Danmark (Hvidman, 2019; Hvidman og Andersen, 2016) og USA (Marvel, 2015). Til slut undersøger vi, om en højere andel af uddannede pædagoger kan dæmpe den negative effekt af lave normeringer, og det viser sig kun i begrænset grad at være tilfældet. Vores resultater viser, at borgere anvender en bred vifte af tilgængelig information i deres institutionsvalg, og at de foretager meningsfulde afvejninger på tværs af institutionskarakteristika.

Teori

Kvasimarkeder

På en række serviceområder har skiftende regeringer i Danmark valgt at give borgerne stadig mere frit valg af serviceudbydere (Fischer og Kvist, 2023). Det gælder eksempelvis for gymnasier, praktiserende læger og daginstitutioner, hvor

der ofte er både offentlige og private udbydere. På den måde har vi fået valgfrihed på markedslignende vilkår – kvasimarkeder – på disse områder, selvom der i mange tilfælde er tale om offentlige ydelser. Kvasimarkeder er offentligt finansierede systemer, hvor ledelsen af de enkelte enheder har en vis autonomi, og hvor antallet af brugere har indflydelse på finansieringen i en form for aktivitetsbaseret finansieringssystem, og der kan eventuelt være brugerbetaling, som det eksempelvis er tilfældet på daginstitutionsområdet i Danmark. Kvasimarkeder består således af både offentlige og private serviceudbydere, som borgerne kan vælge imellem (Brogaard og Petersen, 2022; Guul, Hvidman og Sievertsen, 2021; Petersen, Hjelmar og Vrangbæk, 2018).

En del af teorien bag markedsgørelsen stammer fra public choice og new public management, som peger på, at manglende konkurrence mellem serviceudbydere vil resultere i de samme velfærds- og kvalitetstab, som kendetegner private monopoler. I stedet for offentlig regulering peger teorierne på mere privatisering, udlicitering og frit valg til brugerne som løsninger på manglende kvalitet (Lindholm og Hansen, 2015; Petersen og Hjelmar, 2014: 5-6). For at øge kvaliteten af offentlige serviceydelser er to af kerneargumenterne bag at skabe disse kvasimarkeder, at borgerne vil “stemme med fødderne” og vælge det tilbud, som bedst passer til deres præferencer (Tiebout, 1956), og at de enkelte servicetilbud gennem indbyrdes konkurrence om borgerne vil stræbe efter højere kvalitet, effektivitet og innovation (Pollitt og Bouckaert, 2017). Derfor betragtes borgernes fravalg af eller exit fra en service som et signal om utilfredshed med dårlig kvalitet, som udbyderen derefter kan og bør reagere på (Dowding og John, 2012; Hirschman, 1970). Borgernes til- og fravalg kan derfor betragtes som et udtryk for den opfattede kvalitet og en måde at sikre dem demokratisk empowerment (Hastings og Weinstein, 2008; Tiebout, 1956; Warren, 2011).

Der kan imidlertid være en række udfordringer forbundet med at skabe effektive kvasimarkeder, som kan gøre vejen fra markedsgørelse til øget kvalitet omstændelig. Den første udfordring kan angå selve kvaliteten og definitionen af den. På områder som daginstitutioner med komplekse kvalitetsbegreber kan det være ekstra svært at måle og beskrive kvalitet, og især sammenligning af forskellige leverandører er svær (Wilson, 1989).

En anden, relateret, udfordring med at skabe effektive kvasimarkeder kan være ukomplet og asymmetrisk information omkring kvaliteten. Uden klar information fungerer den førnævnte konkurrenceantagelse ikke, og det kan reducere de formodede kvalitetsforbedringer. Er kvalitetsbegrebet tilmed komplekst og svært målbart, udfordres kommunikationen til borgerne yderligere. Selvom exit er en mulighed i de danske daginstitutioner, er det ofte i sig selv et informationsfattigt kvalitetssignal i forhold til, hvad der skal ændres (Hirschman,

1982; John, 2017), og i tilfælde hvor tilstrækkeligt mange brugere anvender exit samtidigt, udgør det en eksistentiel trussel for organisationen, uden at der nødvendigvis følger klare handlingsanvisninger med (Hirschman, 1970).

Daginstitutioner er et område med et komplekst kvalitetsbegreb (Næsby, 2019; Lindeberg et al., 2023), blandt andet fordi der er informationsasymmetri mellem den øverste ledelse (principalen) og pædagogerne i yderste led med kontakten til borgerne (agenten), og fordi output og outcome ikke nødvendigvis er nemme at måle og dermed at styre efter (Brogaard og Petersen, 2022; DEA, 2021; Wilson, 1989). Den tilgængelige information giver primært brugerne et øjebliksbillede af kvaliteten, fx fra de udbredte rundvisninger i institutionen, anekdoter fra andre forældre eller normeringer, som måske ikke reelt svarer til dagligdagen. Endelig er pædagogerne en gruppe af professionelle frontmedarbejdere, som har en høj grad af skjult, specialiseret viden og autonomi i udførelsen af arbejdet, hvilket kan komplicere borgernes vurderinger af kvaliteten.

En tredje udfordring kan være begrænsninger i det frie valg for borgerne, både internt i forhold til kvasimarkedet, fx lovgivning eller bestemmelser, og eksternt i forhold til fx geografi og afstanden til en daginstitution (Lowery, 1998; Shleifer 1998; Le Grand, 1991).

Hvis kvasimarkeder skal fungere effektivt, er det derfor vigtigt, at politikere og beslutningstagere kender til borgernes præferencer og kvalitetsopfattelser, før det ender i exit. Én strategi er *voice*, dvs. borgerne udtrykker deres utilfredshed igennem tilfredshedsundersøgelser, fokusgrupper, høringer eller almindelige samtaler i hverdagen med serviceudbyderen (EVA, 2010; Hirschman, 1970). Voice kan også komme til udtryk som *collective voice* i form af protester, som fx initiativet ”HvorErDerEnVoksen”, der i april 2019 protesterede i 57 byer for flere pædagoger i daginstitutionerne (Ritzau, 2019; Tybjerg, 2019). Voice er en vigtig informationskanal for beslutningstagere, især på områder hvor kvalitetsbegrebet er mangefacetteret og komplekst, og hvor exit dermed kan fortolkes på flere måder.

Det er imidlertid heller ikke altid sådan, at borgeres og brugeres voice er nem at fortolke og omsætte til konkret handling. Når kvaliteten er mangefacetteret og måske betyder noget forskelligt for hver enkelt borger, så skal der stærke signaler til, før en offentlig organisation kan reagere entydigt og effektivt. Samtidig kan den enkelte borger vægte og substituere faktorer forskelligt, hvilket besværliggør organisationernes brug af voice-mekanismen til forbedring af servicen: Hvilke tilbagemeldinger er repræsentative, og hvordan kan man reagere? Er det fx muligt både at øge kvaliteten af servicen og afbøde de negative effekter af lave normeringer ved at øge pædagogandelen? Det kan være nogle af grundene til, at forskningen i privatiseringers effekter på kvalitet er en

smule nedslående; det tyder nemlig ikke på, at der er de store kvalitetsgevinster at hente i privatisering og frit valg på velfærdsområderne (Brogaard og Petersen, 2022; Hjelmar, Petersen og Vrangbæk, 2013; Petersen, Hjelmar og Vrangbæk, 2018; Petersen og Hjelmar, 2014).

Samlet set er det en af antagelserne bag kvasimarkeder og markedsgørelsen af den offentlige sektor, at offentlige serviceudbydere kan reagere på borgernes valg, exit og voice og skabe bedre servicekvalitet. Politikere og beslutningstagere kan ifølge teorien se på, hvilke udbydere der fravælges for at få et indtryk af, hvor kvaliteten skal øges og tilpasses borgernes præferencer. Det kræver imidlertid, at borgernes præferencer er kendte, repræsentative og bliver udtrykt relativt klart, hvilket kan være svært, hvis kvaliteten er vanskelig at beskrive og måle, informationen er ukomplet og asymmetrisk, og man samtidig skal forholde sig til input og reaktioner fra borgerne gennem forskellige kanaler.

Faktorer med betydning for forældres valg af serviceudbydere

Modsat den internationale litteratur om skolevalg (Beuermann et al., 2023; Hastings, Van Weelden og Weinstein, 2007; Hastings og Weinstein, 2008; Erickson, 2017) og om daginstitutioners kvalitet og effekt på børnenes trivsel og livsmuligheder (Baker, Gruber og Milligan, 2019; Datta Gupta og Simonsen, 2010; Dietrichson, Kristiansen og Viinholt, 2020; Gray-Lobe, Pathak og Walters, 2023; Lindeberg et al., 2023) findes der kun en begrænset forskningslitteratur om daginstitutionvalg og de faktorer, som forældrene lægger vægt på (Davidson et al., 2021; DEA, 2021).

Med udgangspunkt i litteraturen om kvaliteten i de danske daginstitutioner er der mange konkrete faktorer, som forældre lægger vægt på i valget af daginstitution (Christoffersen, Højen-Sørensen og Laugesen, 2014; DEA, 2021; Lindeberg et al., 2023; Næsby, 2019). Vi ser i nærværende artikel på faktorer, som angår daginstitutionens organisatoriske forhold, der med rimelighed også kan ændres organisatorisk enten i daginstitutionen eller kommunen. Det er desuden faktorer, som forældrene har mulighed for at vurdere uden nødvendigvis allerede at kende daginstitutionen indefra, dvs. igennem oplysninger fra kommunen eller dagtilbuddet.

Her er resultatdata en faktor, som en omfangsrig litteratur har påvist er vigtig i understøttelsen af borgernes servicevalg (James et al., 2020). Vi har derfor medtaget *andelen af tilfredse forældre* som en faktor. Forældretilfredshed er måske det mest holistiske resultatmål i daginstitutionerne. I anerkendelse af at ikke alle betydningsfulde faktorer kan inddrages meningsfuldt i nedenstående analyse, kan tilfredsheds målet tjene til at indfange flere mulige kvalitetsfaktorer, som borgerne måtte lægge vægt på. Logikken er, at borgerne antager, at bru-

gere af serviceydelsen lægger vægt på nogenlunde de samme kvalitetsfaktorer, som de selv gør, og at kvaliteten må være høj, hvis tilfredsheden er det. Tilfreds-hedsundersøgelser benyttes i udstrakt grad i den offentlige sektor i Danmark til at indfange den oplevede kvalitet (EVA, 2010: 9-10; Hjortskov, 2018, 2019), og det er derfor et kvalitetsmål og en type resultatdata, som borgere vil støde på.

En anden type information angår mere objektive karakteristika ved daginstitutionen. Det vil sige oplysninger, som ikke direkte siger noget om institutionens resultater, men som alligevel kan have indflydelse på borgernes kvalitetsbetragtninger – fx gennem normative eller prototypiske betragtninger om det gode dagtilbud eller ud fra en overbevisning om, at det pågældende karakteristikon, fx antal børn, faktisk påvirker kvaliteten direkte eller indirekte.

Et af disse karakteristika er daginstitutionernes *normeringer*, dvs. antal børn per voksen. Normeringer fylder som nævnt en del i den aktuelle debat (Ritzau, 2019; Tybjerg, 2019) og har fyldt meget i forskningen i kvalitet i daginstitutioner helt tilbage fra 1940'erne, hvor deres betydning for kvaliteten også er blevet understreget (se Christoffersen, Højen-Sørensen og Laugesen, 2014: 65-91 for en forskningsoversigt). Det er dog ikke nødvendigvis ensbetydende med, at borgerne lægger væsentlig vægt på denne faktor i valget af daginstitution, når mange forskellige faktorer skal afvejes samtidig.

Tæt knyttet til daginstitutionens normeringstal er *andelen af pædagogisk uddannet* personale i daginstitutionen. DEA finder i en nylig analyse af børn, der skifter daginstitution, at denne faktor er vigtig for valg og fravalg af daginstitutioner (DEA, 2021: 8). Det kan hænge sammen med den tætte forbindelse mellem personalets uddannelse og kvaliteten af daginstitutionen (Christoffersen, Højen-Sørensen og Laugesen, 2014: 93-116), og dermed vil det også være meningsfuldt for borgerne at lægge til grund for valget.

Desuden inkluderer vi fire øvrige objektive faktorer i form af det samlede antal børn i institutionen, andel børn af udenlandsk herkomst, institutionens ejerforhold (offentlig/privat) samt afstand mellem institution og hjem. Både institutionsstørrelse – det samlede antal børn – og andelen af børn af udenlandsk herkomst er faktorer, der tidligere er blevet undersøgt i forhold til institutionsvalg (DEA, 2021) og har fået opmærksomhed i den brede politiske debat om daginstitutionsområdet. Det teoretiske argument for distinktionen offentlig/privat er, at private leverandører har stærkere incitamenter til at levere ydelser af høj kvalitet (Shleifer, 1998), ligesom at distinktionen har fået megen opmærksomhed i litteraturen om *anti-public sector bias* (Marvel, 2015; Hvidman, 2019; Meier, Johnson og An, 2019). Endelig er afstand fra eget hjem et objektivi vilkår for brugen af service, der repræsenterer daglige omkostninger i rejsetid forbundet med et givet servicetilbud, og som derved tilføjer vigtig realisme for

valget. Da taksten for at have et barn i offentlig daginstitution ikke varierer inden for den enkelte kommune, har vi valgt ikke at inkludere denne faktor i vores studie ud fra en betragtning om, at daginstitutionsvalget i vid udstrækning foregår inden for kommunen.

Design og data

For at komme nærmere hvordan borgerne vælger mellem forskellige velfærds-tilbud, har vi igennem YouGov udsendt et spørgeskema til et repræsentativt udsnit af danskerne. Spørgeskemaet blev udsendt den 27.09.2021 og var aktivt frem til den 28.10.2021, og vi fik i alt 1336 svar. Tabel 1 viser den deskriptive statistik for stikprøven på en række relevante karakteristika.

Tabel 1: Deskriptiv statistik for stikprøven

Variabel	Obs.	Gns.	SD	Min.	Maks.
Alder	1336	48,05	16,33	20	68,5
Køn (1 = kvinde)	1336	0,51	-	0	1
Længerevarende uddannelse (1 = Ja)	1336	0,10	-	0	1
Hjemmeboende børn (1 = Ja)	1336	0,29	-	0	1
Region (1 = Sjælland)	1336	0,15	-	0	1

I et kvasimarkedsperspektiv kan der argumenteres for, at det er mest oplagt at fokusere på kommende, nuværende og eventuelt også tidligere brugere af daginstitutioner. Dog er det i et bredere demokratisk perspektiv også relevant at belyse, hvordan borgere generelt forholder sig til servicekvalitet, da daginstitutionsområdet kan være et salient policyemne for ikkebrugere, ligesom borgere bidrager med finansiering via skat. Som samplingstrategi har vi valgt en mellemform, hvor vi har et repræsentativt udsnit af danskere fra YouGov, men hvor vi samtidig stiller fire spørgsmål, der skal afdække, hvor aktuelt et daginstitutionsvalg er for dem, så vi kan afdække eventuelle forskelle mellem forældre og ikkeforældre. **Figur S.1 i det supplerende materiale** viser resultaterne for disse subgruppeanalyser, og der er ikke noget, der tyder på substantielle forskelle mellem forældre og ikkeforældre mht. valg af daginstitution, og vores analyser tager således også udgangspunkt i det brede borgersample.

Spørgeskemaet indeholdt både almindelige spørgsmål og et conjoint eksperiment, hvor borgerne ad fem omgange blev bedt om at vælge mellem to forskellige dagtilbud. Som beskrevet er borgernes valg imellem daginstitutioner en

veletableret del af velfærdsstaten i Danmark, og der er en række informationskilder, som borgerne kan trække på, fx kommunale statistikker, institutionsrundvisninger, dagtilbudsportalen og tilsynsrapporter, for at kunne foretage et velinformeret daginstitutionvalg (DEA, 2021).

Conjoint-eksperimentet

Conjoint-eksperimentet opstiller et fiktivt valg mellem to daginstitutioner for respondenterne, hvilket tvinger respondenterne til at tage stilling.¹ Daginstitutionerne er i eksperimentet navnløse og består af en række informationer på de nævnte faktorer. I den indledende tekst til eksperimentet blev respondenterne bedt om at forholde sig til en børnehave (daginstitution for børn i alderen 3-6 år). Børnehaver er her valgt fremfor vuggestue, dagpleje eller en integreret institution, fordi børnehaver antageligt repræsenterer en mere ensartet case på tværs af de forskellige respondenter uden for meget støj omkring fx, hvilken normering der anses for at være rimelig. En stor del af børnene i aldersgruppen går desuden i, og har erfaring fra, børnehaver, og de begynder nogenlunde samtidig og går der nogenlunde lige længe modsat i dagpleje og vuggestue.

Vi har udvalgt en række niveauer for hver faktor, som fremgår af tabel 2. Niveauerne er forsøgt afpasset, så de afspejler den faktiske empiriske variation i danske daginstitutioner (se tabel S.8. i det supplerende materiale for en gennemgang). Data på kommuneniveau viser eksempelvis et spænd i forældretilfredsheden fra 69 pct. til 96 pct., ligesom andelen af pædagoger i daginstitutioner på

Tabel 2: Attributterne og deres tilhørende niveauer i conjoint-eksperimentet

Attribut	Mulige niveauer
Samlet antal børn i børnehaven	[21, 34, 52, 73]
Andel børn af udenlandsk herkomst	[0%, 6%, 17%, 43%, 65%]
Normering (antal børn per voksen)	[3 børn per voksen, 4 børn per voksen, 5 børn per voksen, 6 børn per voksen, 7 børn per voksen, 8 børn per voksen, 9 børn per voksen]
Andel personale som er uddannede pædagoger	[45%, 58%, 65%, 73%]
Afstand fra hjemmet til børnehaven	[0,5 km, 1 km, 3 km, 5 km, 10 km]
Offentlig eller privat børnehave	[Offentlig, privat/selvejende]
Forældretilfredshed (andel ”tilfredse” og ”meget tilfredse” forældre)	[65%, 75%, 85%, 95%]

kommuneniveau spænder fra 37 pct. til 71,1 pct., hvilket nogenlunde svarer til spændet i niveauerne i conjointen. Niveauerne for ”Afstand fra barnets hjem” beror dog på skøn, da det ikke har været muligt at finde relevante kilder for denne faktor.

Respondenterne ser to realiseringer af de forskellige niveauer, dagtilbud 1 og dagtilbud 2, præsenteret side om side. Niveauerne er fuldt randomiserede. Den randomiserede form og de forskellige niveauer betyder også, at der er rigtig mange kombinationer af oplysninger. Der er med andre ord tusindvis af mulige treatmentgrupper (22.400 i vores eksperiment), og det er ikke alle, der faktisk ses af en respondent. Derfor estimerer vi i denne undersøgelse ikke *average treatment effect* (ATE), som ellers er standard inden for eksperimenter, men derimod *average marginal component effect* (AMCE). AMCE repræsenterer den marginale effekt af en faktor på tværs af den samlede fordeling af de resterende faktorer. Det vil sige, at AMCE viser, hvor meget sandsynligheden for, at populationen vælger en daginstitution, stiger, hvis institutionens niveau stiger med ét trin, fordelt over alle mulige niveauer på de andre faktorer (Hainmueller, Hopkins og Yamamoto, 2014: 10-11). AMCE angiver i vores tilfælde med andre ord, hvor meget bedre eller værre en tilfældigt sammensat daginstitution ville klare sig ved at ændre faktoren fra referencekategorien (fx tre børn per voksen) til det pågældende niveau (fx fire børn per voksen) (Bansak et al., 2022: 5).

Efter at have set realiseringerne af de to daginstitutioner bliver respondenterne bedt om at svare på, hvilken daginstitution de ville vælge. Hver respondent ser fem valgscenarier (se et eksempel i tabel 3). Derefter estimeres AMCE ved at regressere de enkelte niveauer (opgjort i dummyvariable) fra faktorerne, minus en referencekategori, på, om respondenteren har valgt den ene eller anden daginstitution.²

Der er flere fordele ved at benytte et conjoint eksperiment i denne kontekst. For det første er valget forhåbentlig mere realistisk for respondenteren på trods af det fiktive setup. Man skal ikke vurdere enkelte faktorer, men på tværs af en række af dem, og man bliver bedt om at foretage et valg mellem to alternativer. Det kan være en styrke på områder, hvor kvalitetsbegrebet er meget sammensat, og hvor der skal foretages komplicerede afvejninger mellem faktorer (Davidson et al., 2021). Der er ydermere flere undersøgelser, der tyder på, at conjoint eksperimenter har en høj ekstern validitet – også i tilfælde hvor afvejningen af forskellige faktorer i forhold til hinanden er kompleks (Auerbach og Thachil, 2018; Hainmueller, Hangartner og Yamamoto, 2015).

For det andet kan vi tillade os at konkludere kausalt, fordi niveauerne ind sættes tilfældigt og dermed ikke er påvirkede af tredjevariable som fx nabolag, socioøkonomisk status eller motivation blandt de ansatte. For det tredje kan vi

Table 3: Eksempel på valgscenarie i conjoint-eksperimentet

	Dagtilbud 1	Dagtilbud 2
Samlet antal børn i børnehaven	54 børn	34 børn
Andel børn af udenlandsk herkomst	6%	17%
Normering (antal børn per voksen)	5 børn per voksen	7 børn per voksen
Andel personale som er uddannede pædagoger	65%	58%
Afstand fra hjemmet til børnehaven	3 km	1 km
Offentlig eller privat børnehave	Offentlig	Privat/selvejende
Forældretilfredshed (andel "tilfredse" og "meget tilfredse" forældre)	85%	95%

Note: De specifikke niveauer blev udtrukket tilfældigt for hvert dagtilbud i hvert valgscenarie. Alle kombinationer er derfor mulige.

teste de kausale effekter på flere faktorer på én gang fremfor blot at teste 1 eller 2, som det traditionelle surveyeksperiment typisk er begrænset til (Hainmueller, Hopkins og Yamamoto, 2014). Det skal dog også bemærkes, at det forhold, at respondenterne bliver bedt om at lave en relativ kompleks vurdering gentagne gange, kan resultere i støj i estimerterne på grund af tilfældige svar. Derudover kan respondenternes vurderinger være præget af den omfattende politiske debat om normeringer, hvilket kan medvirke til at forklare, at respondenter, som ikke har institutionsvalget nærværende i deres tilværelse, svarer stort set identisk med forældre med børn i institution.

Ud over at afdække om de syv karakteristika påvirker daginstitution valg hver især, er der grund til at afdække udvalgte kombinationer af karakteristika, hvor der kan være interaktionseffekter. For eksempel kunne man forestille sig, at nogle borgere vil acceptere flere børn per voksen, hvis blot en tilfredsstillende andel af de voksne er uddannede pædagoger. Det kan vi estimere ved hjælp af *average component interaction effect* (ACIE), som i vid udstrækning minder om den sædvanlige interaktionsanalyse i lineær regression. ACIE består af den gennemsnitlige forskel i AMCE imellem niveauerne på den interagerende variabel (Hainmueller, Hopkins og Yamamoto, 2014: 12-13).

Resultater

Figur 1 viser et koefficientplot af resultaterne fra conjoint-eksperimentet, hvor respondenterne er blevet bedt om at vurdere, hvilken daginstitution de ville

vælge ud af to mulige. Prikkerne angiver AMCE-estimatet for de enkelte niveauer af faktorerne i forhold til en referencekategori (benævnt "ref" i figuren). Stregerne ud fra prikkerne angiver 95 pct. konfidensintervallerne.

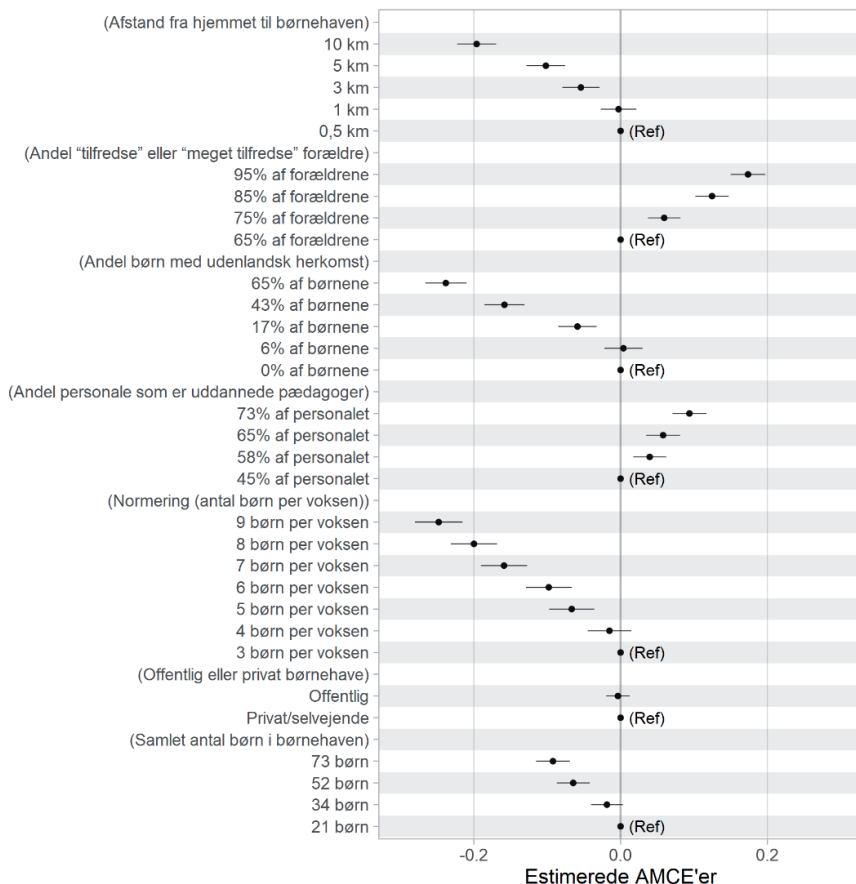
Resultatet viser, at borgernes sandsynlighed for tilvalg hænger systematisk sammen med normeringen. I sammenligning med tre børn per voksen (referencekategorien) ses et næsten lineært, negativt forhold mellem antal børn per voksen og sandsynligheden for at vælge en given daginstitution: jo flere børn per voksen, des mindre sandsynlighed for at daginstitutionen bliver valgt til. Fire børn per voksen er ikke signifikant forskelligt fra 0, så vi kan ikke sige, at der er forskel på tre og fire børn per voksen. Ellers har resten af niveauerne en signifikant, og stigende, forskel til referencekategorien tre børn per voksen. De er dog ikke nødvendigvis forskellige fra hinanden indbyrdes. På landsplan spænder normeringen fra 6,5 i kommunen med den højeste børn per voksen-ratio til 4,7 i kommunen med den laveste (se tabel S.8. i det supplerende materiale).

Andelen af uddannede pædagoger ser også ud til at betyde noget for borgerne, dog ikke i helt samme omfang som normeringerne. Det kan dog være svært at sammenligne de forskellige faktorer på tværs i conjoint eksperimenter, da det ofte, som i dette tilfælde, er angivet på forskellige skalaer. Desuden betyder antallet af niveauer også noget for sammenligneligheden (Ganter, 2023). Når andelen af uddannede pædagoger øges fra 45 pct. til 73 pct., øges sandsynligheden for at vælge en given daginstitution også. Denne forskel i uddannede pædagoger svarer stort set til variationen på landsplan, hvor forskellen er henholdsvis 37 pct. og 71 pct. mellem kommunen med den laveste og den højeste andel.

Andelen af børn af udenlandsk herkomst slår også ud som vigtig for i hvert fald nogle af respondenterne. Således mindskes sandsynligheden for at vælge en daginstitution i eksperimentet, når andelen af børn af udenlandsk herkomst er 17 pct. eller mere (sammenlignet med 0 pct.). Imens er sandsynligheden for valg den samme for daginstitutioner med 0 pct. og 6 pct. Som kontekst til disse resultater kan nævnes, at mere end halvdelen af Danmarks daginstitutioner har under 5 pct. tosprogede børn. Dog har 8 pct. af daginstitutionerne 25-50 pct. tosprogede børn, og 30-40 pct. af daginstitutionerne har 5-25 pct. tosprogede børn (se tabel S.8).

Afstanden til hjemmet viser sig også at være en væsentlig faktor, når borgerne vælger mellem daginstitutionerne. Når afstanden øges, mindskes sandsynligheden for at vælge en daginstitution. Særligt det øverste niveau, 10 km, trækker ned. Her skal man være opmærksom på, at springene mellem de enkelte niveauer ikke er ens, da der kun er 500 meter imellem de to første (0,5 og 1 km) og 5 km imellem de to sidste (5 og 10 km). Vores mere holistiske kvalitetsmål vedrørende forældretilfredshed har også indflydelse på valget, således

Figur 1: Resultater fra conjoint-eksperimentet



Note: Figuren viser betydningen af institutionskarakteristika for sandsynligheden for at vælge en given institution betinget valgscenarie nummer (1-5). OLS-regressioner med klyngebuste standardfejl på individniveau. Fejllinjerne repræsenterer 95%-konfidensintervaller. N = 1336. De underliggende modeller er rapporteret i tabel S.5 i det supplerende materiale.

at jo større andel tilfredse forældre, desto større sandsynlighed for at vælge en daginstitution. Det tyder dermed på, at borgerne bruger forældretilfredshed som et kvalitetssignal, der indeholder yderligere information, end hvad der er i de seks øvrige faktorer. På landsplan angiver 84 pct. af de adspurgte forældre, at de enten er "meget tilfredse" eller "tilfredse" med deres daginstitution. I kommunen med den højeste tilfredshed er tallet 96 pct., imens tallet er 69 pct. i kommunen med den laveste tilfredshed (se tabel S.8).

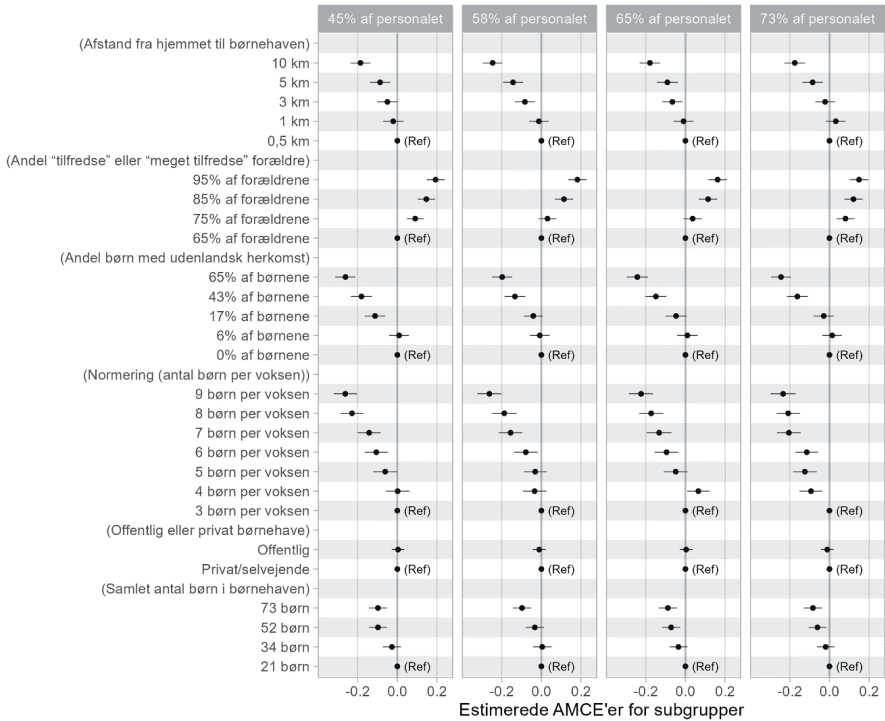
Til gengæld har det samlede antal af børn i daginstitutionen ikke stor indflydelse på valget, selvom der ses en tendens til, at borgere foretrækker mindre institutioner. Endelig ser det ikke ud til at have indflydelse på valget, om daginstitutionen er offentlig eller privat. Dette resultat ligger således i forlængelse af den del af litteraturen om anti-public sector bias, som ikke finder empirisk evidens for fænomenet (Jilke, Van Dooren og Rys, 2018; Meier, Johnson og An, 2019). Ejerskabsform er åbenbart ikke vigtig information for borgerne i valget af daginstitution i Danmark. En anden mulig tolkning er, at sector bias kan skyldes, at borgere bruger information om ejerskab som proxy eller signal for andre kvalitetsdimensioner i andre typer forskningsdesign, imens conjoint eksperiment, hvor borgerne måske netop får information om disse relevante dimensioner, gør proxyen irrelevant (Dafoe, Zhang og Caughey, 2018). Mere overordnet kan det også være tilfældet, at én eller flere af de andre faktorer havde haft en stærkere betydning for valget, hvis de var blevet undersøgt isoleret.

Det er måske ikke så overraskende, at normeringerne betyder meget for daginstitutionervalget blandt borgerne. En tese kan imidlertid være, at betydningen kan dæmpes, hvis de ansatte har den uddannelsesmæssige ballast til at håndtere flere børn eller på anden måde mindske den eventuelt negative indflydelse af mange børn per voksen. Med andre ord kan der være en interaktionseffekt. Derfor viser vi i figur 2 en opdeling af resultaterne efter andel uddannede pædagoger.

Figur 2 viser conjoint-eksperimentet opdelt efter, hvilket niveau af andel uddannede pædagoger respondenterne har set. Det svarer med andre ord til at interagere samtlige faktorer med andel uddannede pædagoger. Som det fremgår af figuren, gør det ikke den helt store forskel for de andre faktorer, at andelen af uddannede pædagoger skifter. Dog kan der skimtes nogle små ændringer for både betydningen af normeringer og andelen af børn af udenlandsk herkomst. For at komme ændringerne en anelse nærmere, viser figur 3 de estimerede forskelle mellem de forskellige niveauer af uddannede pædagoger.

De formelle interaktionstest indikerer potentielle interaktionseffekter for hhv. andelen af børn af udenlandsk herkomst og for normering. Der ses en tendens til, at borgerne bliver mere positivt stemt overfor at have en smule højere andel børn af udenlandsk baggrund, når andelen af uddannede pædagoger er høj. Således er der en statistisk signifikant stigning i AMCE'en for 17 pct. børn af udenlandsk herkomst (vs. 0 pct.), når andelen af personalet, der er uddannet, stiger fra 45 pct. til 58 pct. ($p = 0,041$, første kolonne i figur 3), samt når den stiger fra 45 pct. til 73 pct. ($p = 0,023$, tredje kolonne). Et tilnærmelsesvist tilsvarende mønster gør sig gældende, når andelen af personale, der er uddannet, stiger fra 45 pct. til 65 pct. (midterste kolonne, figur 3), men denne forskel er

Figur 2: Normeringer og andel uddannede pædagoger

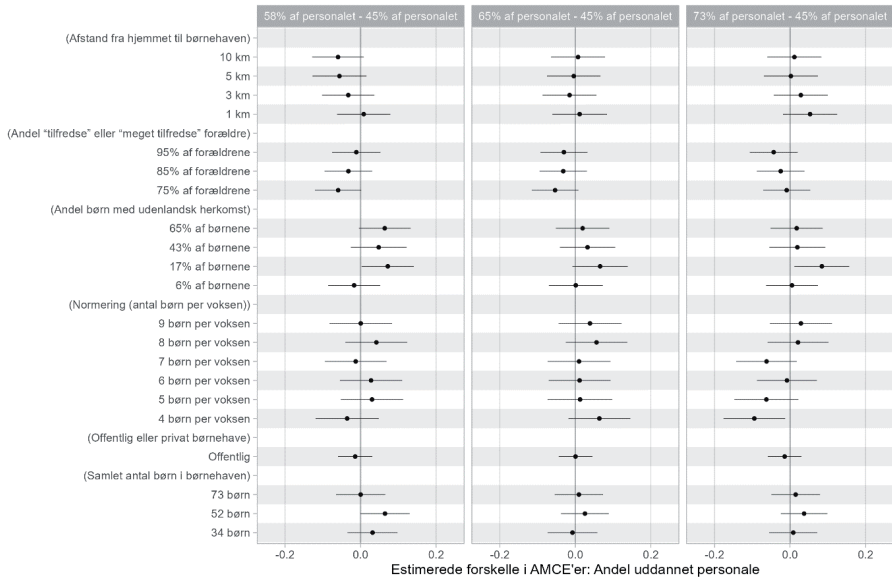


Note: Figuren viser betydningen af institutionskarakteristika for sandsynligheden for at vælge en given institution betinget valgscenarie nummer (1-5). OLS-regressioner med klyngebuste standardfejl på individniveau. Fejllinjerne repræsenterer 95%-konfidensintervaller. N = 1336. De underliggende modeller er rapporteret i tabel S.6 i det supplerende materiale.

ikke statistisk signifikant ($p = 0,079$). En tilsvarende "buffereffekt" ses dog ikke for højere andele af børn af udenlandsk herkomst; de påvirker sandsynligheden for institutionsvalg ens uanset personalets uddannelsesgrad.

Den anden forskel ses ved normeringerne i forskellen mellem 45 pct. og 73 pct. uddannede pædagoger: Her er ændringen i sandsynlighed for at vælge en daginstitution med fire børn per pædagog sammenlignet med tre gået fra at være tæt på 0 til at være $-0,09$ og dermed negativ, selvom pædagogandelen er øget. Disse interaktionstests bør dog tolkes med forbehold, dels fordi interaktionsmodellerne har lavere power end hovedmodellerne, dels fordi de mange nye modeller medfører problemer med multiple sammenligninger, hvilket kan føre til falske positive konklusioner (Liu og Shiraito 2023).

Figur 3: Interaktionsmodel: forskelle i AMCE'er på tværs af uddannelsesniveau



Note: Figuren viser betydningen af institutionskarakteristika for sandsynligheden for at vælge en given institution betinget valgscenarie nummer (1-5). OLS-regressioner med klyngebuste standardfejl på individniveau. Fejllinjerne repræsenterer 95%-konfidensintervaller. N = 1336. De underliggende modeller er rapporteret i tabel S.7 i det supplerende materiale.

Diskussion og konklusion

I denne artikel har vi undersøgt, hvilke faktorer borgerne lægger vægt på i deres valg af daginstitutioner. I besvarelsen har vi også set nærmere på betydningen af resultatdata samt det mulige trade-off mellem normeringen og andel af pædagogisk uddannet personale. Disse spørgsmål er centrale for at forstå de fritvalgsordninger, som i stigende grad indføres i velfærdsstater, eftersom en central byggesten i disse ordninger er antagelsen om, at et til- eller fravalg er et tydeligt signal til serviceudbyderne om god eller dårlig kvalitet. Dermed er filosofien, at vi over tid vil se højere kvalitet som følge af borgernes valg. Det kræver imidlertid også, at serviceudbyderne er i stand til at identificere grundene til til- og fravalgene – især på komplekse velfærdsområder som daginstitutioner.

Resultaterne fra conjoint-eksperimentet viser, at normeringer, andelen af uddannede pædagoger og andelen af tilfredse forældre i daginstitutionen har positive effekter på valget af daginstitution. Andelen af børn af udenlandsk herkomst i daginstitutionen, det samlede antal børn i institutionen og især afstand

til institutionen har negativ indflydelse på valget. Ejerskabsformen i form af offentlig eller privat har til gengæld ingen indflydelse på valget. Heller ikke andelen af uddannede pædagoger i daginstitutionen ser ud til at rykke væsentligt på opfattelsen af normeringens vigtighed for valget.

Undersøgelsen bygger på et repræsentativt udsnit af danskerne fra YouGov. I udgangspunktet ville det måske have været bedre med et repræsentativt udsnit af de faktiske brugere, her forældre. Dog viser vores robusthedstest ikke væsentlige forskelle i vurderingerne fra forældre og ikkeforældre (se figur S.1 i det supplerende materiale). Samtidig er nuværende brugere i daginstitutionernes tilfælde ikke de eneste interessante borgerne i denne undersøgelse, da de kommende brugere i lige så høj grad skal vælge en daginstitution.

En anden indvending mod undersøgelsen er dens fiktive karakter. Respondenterne foretager kun et fiktivt valg, som ikke har nogen konsekvens for dem eller deres familie. Det er en væsentlig og generel indvending mod conjoint eksperimenter, men indvendingen gælder i lige så høj grad direkte spørgsmål om potentielle valg. Conjoint eksperimenter har i flere sammenhænge vist sig at have en høj grad af sammenfald med de virkelige valg, som de skal simulere (Auerbach og Thachil, 2018; Hainmueller, Hangartner og Yamamoto, 2015), men det er selvfølgelig et empirisk spørgsmål, om det også gælder på det danske daginstitutionsområde. Samtidig ville det være ønskværdigt, hvis fremtidige studier kunne kigge på de faktiske valg og fravalg af daginstitutioner i Danmark som DEA (2021) – måske koblet tættere med spørgeskemaundersøgelser.

Resultaterne af undersøgelsen tyder på, at resultatdata i form af andelen af tilfredse forældre betyder noget i valget af daginstitutioner i Danmark. Det er dog ikke sådan, at det nødvendigvis betyder mere end organisatoriske faktorer (afstand til hjemmet, antal børn og andel af udenlandsk herkomst) eller ressourcer (andel uddannede pædagoger og normeringer). På den baggrund giver artiklens resultater en vigtig nuancering til den logik, der hersker i kvasimarkeder, om, at et enkelt kvalitetsmål vil guide borgernes valg af offentlige institutioner og dermed medvirke til at højne kvaliteten i den offentlige sektor. I praksis er til- og fravalget langt mere komplekst og indeholder en afvejning mellem klassiske performanceindikatorer og andre mere umiddelbare og praktiske informationskilder, såsom afstand til institutionen.

Her er det selvfølgelig værd at nævne, at havde vi inddraget et eller flere andre resultatmål, kunne resultatet måske se anderledes ud. Daginstitutioner er dog også et område, hvor konkrete performanceindikatorer har svært ved at indfange den kvalitet, der faktisk leveres i institutionerne. Her er tilfredshedsmålinger et nemt alternativ, der leverer en holistisk performancebedømmelse til brugerne (Hjortskov, 2018). Vores undersøgelse tyder på, at borgerne tager

bruges performancevurderinger alvorligt – hvilken performance de reelt afspejler, er et andet spørgsmål.

Vi har i undersøgelsen fokuseret på de mere overordnede organisatoriske faktorer, som borgerne må tænkes selv at kunne skaffe sig adgang til uden at være brugere af serviceydelsen. Det er selvfølgelig ikke de eneste relevante faktorer i daginstitutionsvalget og er det sikkert heller ikke for især daginstitutions-skift undervejs (DEA, 2021). DEA fremhæver fra deres interviews flere andre faktorer, som betyder noget for dem, som skifter daginstitution: ro, nærvær, tryghed, stabilitet (både i dagligdagens aktiviteter og medarbejders fravær og udskiftning), arbejdskultur, forældresamarbejde, ledelse og børnesyn. Til gengæld nedtoner interviewpersonerne de mere praktiske faktorer som fysiske rammer og afstand – sidstnævnte i modstrid med nærværende undersøgelse. Derfor er det i fremtidig forskning med conjoint-metoden også relevant at se nærmere på faktorer, som ikke nødvendigvis er organisatoriske, da de også kan have stor indflydelse på valget af daginstitution og den feedback, som flyder tilbage til udbyderne.

Supplerende materiale

Supplerende materiale findes på [dette link](#) samt links i teksten.

Noter

1. Som et supplement til eksperimentet har vi spurgt respondenterne direkte til de forskellige faktorer og deres vigtighed for deres institutionsvalg i spørgeskemaet. De deskriptive resultater af disse direkte spørgsmål kan findes i [figur S.2](#) i [det supplerende materiale](#). Generelt er der stor overensstemmelse mellem conjoint-eksperimentet og de direkte spørgsmål.
2. De sædvanlige test for carryovereffekter og profilrækkefølge (Hainmueller, Hopkins og Yamamoto, 2014) kan ses i [figur S.3](#) og [S.4](#) i [det supplerende materiale](#).

Litteraturliste

- Auerbach, Adam Michael og Tariq Thachil (2018). How clients select brokers: competition and choice in India's slums. *American Political Science Review* 112 (4): 775-791.
- Baker, Michael, Jonathan Gruber og Kevin Milligan (2019). The long-run impacts of a universal child care program. *American Economic Journal: Economic Policy* 11 (3): 1-26.
- Bansak, Kirk, Jens Hainmueller, Daniel J. Hopkins og Teppei Yamamoto (2022). Using conjoint experiments to analyze election outcomes: The essential role of the average marginal component effect. *Political Analysis* 31 (4): 500-518.

- Beuermann, Diether W., Kirabo Jackson, Laia Navarro-Sola og Francisco Pardo (2023). What is a good school, and can parents tell? Evidence on the multidimensionality of school output. *The Review of Economic Studies* 90 (1): 65-101.
- Brogaard, Lene og Ole Helby Petersen (2022). Privatization of public services: A systematic review of quality differences between public and private daycare providers. *International Journal of Public Administration* 45 (10): 794-806.
- Børne- og Undervisningsministeriet (2020). *Aftale mellem regeringen og Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Alternativet om minimumsnormeringer*.
- Chingos, Matthew M., Michael Henderson og Martin R. West (2012). Citizen perceptions of government service quality: Evidence from public schools. *Quarterly Journal of Political Science* 7 (4): 411-445.
- Christoffersen, Mogens Nygaard, Anna-Katharina Højen-Sørensen og Laura Laugesen (2014). *Daginstitutionens betydning for børns udvikling. En forskningsoversigt (14:23)*. København: SFI.
- Coe, Charles K. og James R. Brunet (2006). Organizational report cards: Significant impact or much ado about nothing? *Public Administration Review* 66 (1): 90-100.
- Dafoe, Allan, Baobao Zhang og Devin Caughey (2018). Information equivalence in survey experiments. *Political Analysis* 26 (4): 399-416.
- Datta Gupta, Nabanita og Marianne Simonsen (2010). Non-cognitive child outcomes and universal high quality child care. *Journal of Public Economics* 94 (1): 30-43.
- Davidson, Adrienne M., Samantha Burns, Delaine Hampton, Linda White og Michal Perlman (2021). Policy frameworks and parental choice: Using conjoint analysis to understand parental decision making for child care. *Journal of Family Issues* 43 (5): 1335-1363.
- DEA (2021). *Børn der skifter daginstitution* (pp. 1-41). Tænketanken DEA.
- Dickinson, Helen, Gemma Carey, Elenor Malbon, David Gilchrist, Satish Chand, Anne Kavanagh og Damon Alexander (2021). Should we change the way we think about market performance when it comes to quasi-markets? A new framework for evaluating public service markets. *Public Administration Review* 82 (5): 897-901.
- Dietrichson, Jens, Ida Lykke Kristiansen og Bjørn A. Viinholt (2020). Universal pre-school programs and long-term child outcomes: A systematic review. *Journal of Economic Surveys* 34 (5): 1007-1043.
- Dowding, Keith M. og Peter John (2012). *Exits, voices and social investment: Citizens' reaction to public services*. Cambridge University Press.
- Erickson, H. Holmes (2017). How do parents choose schools, and what schools do they choose? A literature review of private school choice programs in the United States. *Journal of School Choice* 11 (4): 491-506.
- EVA (2010). *Se med forældrenes øjne – Introduktion* (pp. 1–36). Danmarks Evalueringsinstitut.

- Fischer, Jesper Brask og Jon Kvist (2023). *Frihed, lighed og privat velfærd. På vej mod en ny samfundsmodel*. København: Gyldendal.
- Ganter, Flavian (2023). Identification of preferences in forced-choice conjoint experiments: Reassessing the quantity of interest. *Political Analysis* 31 (1): 98-112.
- Gray-Lobe, Guthrie, Parag A. Pathak og Christopher R. Walters (2023). The long-term effects of universal preschool in Boston. *The Quarterly Journal of Economics* 138 (1): 363-411.
- Guul, Torbjørn Sejr, Ulrik Hvidman og Hans-Henrik Sievertsen (2021). Quasi-market competition in public service provision: User sorting and cream-skimming. *Journal of Public Administration Research and Theory* 31 (4): 740-755.
- Hainmueller, Jens, Dominik Hangartner og Teppei Yamamoto (2015). Validating vignette and conjoint survey experiments against real-world behavior. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 112 (8): 2395-2400.
- Hainmueller, Jens., Daniel J. Hopkins og Teppei Yamamoto (2014). Causal inference in conjoint analysis: Understanding multidimensional choices via stated preference experiments. *Political Analysis* 22 (1): 1-30.
- Hastings, Justine S. og Jeffrey Weinstein (2008). Information, school choice, and academic achievement: evidence from two experiments. *The Quarterly Journal of Economics* 123 (4): 1373-1414.
- Hastings, Justine S., Richard Van Weelden og Jeffrey Weinstein (2007). Preferences, information, and parental choice behavior in public school choice. *Working Paper No. 12995*. National Bureau of Economic Research.
- Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*. Harvard University Press.
- Hirschman, Albert O. (1982). *Shifting involvements: Private interest and public action*. Princeton University Press.
- Hjelmar, Ulf, Ole Helby Petersen og Karsten Vrangbæk (2013). Udlicitering af offentlige opgaver i Danmark – en forskningsoversigt over de hidtil dokumenterede effekter. *Politica* 45 (1): 60-79.
- Hjortskov, Morten (2018). Borgernes tilfredshed med offentlig service – et spørgsmål om kvalitet og forventninger? *Politica* 50 (3): 326-344.
- Hjortskov, Morten (2019). Citizen expectations and satisfaction over time: Findings from a large sample panel survey of public school parents in Denmark. *The American Review of Public Administration* 49 (3): 353-371.
- Hood, Christopher og Ruth Dixon (2010). The political payoff from performance target systems: No-brainer or no-gainer? *Journal of Public Administration Research and Theory* 20 (suppl_2): 281-298.
- Horiuchi, Yusaku, Zachary Markovich og Teppei Yamamoto (2021). Does conjoint analysis mitigate social desirability bias? *Political Analysis* 30 (4): 535-549.

- Hvidman, Ulrik (2019). Citizens' evaluations of the public sector: Evidence from two large-scale experiments. *Journal of Public Administration Research and Theory* 29 (2): 255-267.
- Hvidman, Ulrik og Simon Calmar Andersen (2016). Perceptions of public and private performance: Evidence from a survey experiment. *Public Administration Review* 76 (1): 111-120.
- James, Oliver og Alice Moseley (2014). Does performance information about public services affect citizens' perceptions, satisfaction, and voice behaviour? Field experiments with absolute and relative performance information. *Public Administration* 92 (2): 493-511.
- James, Oliver, Asmus Leth Olsen, Donald P. Moynihan og Gregg G. Van Ryzin (2020). *Behavioral public performance: How people make sense of government metrics*. Cambridge University Press.
- Jilke, Sebastian, Gregg G. Van Ryzin og Steven Van de Walle (2016). Responses to decline in marketized public services: An experimental evaluation of choice overload. *Journal of Public Administration Research and Theory* 26 (3): 421-432.
- Jilke, Sebastian, Wouter Van Dooren og Sabine Rys (2018). Discrimination and administrative burden in public service markets: does a public-private difference exist? *Journal of Public Administration Research and Theory* 28 (3): 423-439.
- John, Peter (2017). Finding exits and voices: Albert Hirschman's contribution to the study of public services. *International Public Management Journal* 20 (3): 512-529.
- Le Grand, Julian (1991). Quasi-markets and social policy. *The Economic Journal* 101 (408): 1256-1267.
- Le Grand, Julian (2003). *Motivation, agency, and public policy: Of knights and knaves, pawns and queens*. Oxford: Oxford University Press.
- Le Grand, Julian (2007). The politics of choice and competition in public services. *The Political Quarterly* 78 (2): 207-213.
- Lindeberg, Nanna Høygaard, Anne Toft Hansen, Kathrine Vixø, Dina Celia Madssen, Line B. Bjerre, Astrid Lundby og Melanie Anfinen Lautrup (2023). *Kvalitet i dagtilbud – national undersøgelse af kvalitet i pædagogiske læringsmiljøer og rammer i kommunale daginstitutioner og dagplejen for 0-2-årige børn*. VIVE og EVA.
- Lindholm, Andrej Christian og Morten Balle Hansen (2015). Befolkningens holdninger til markedsføring af den offentlige sektor: Erkendelsesinteresser og forklaringsmodeller i politologien. *Politik* 18 (4): 47-59.
- Liu, Guoer og Yoki Shiraito (2023). Multiple hypothesis testing in conjoint analysis. *Political Analysis* 31 (3): 380-395.
- Lowery, David (1998). Consumer sovereignty and quasi-market failure. *Journal of Public Administration Research and Theory* 8 (2): 137-172.

- Malhotra, Neil og Yotam Margalit (2014). Expectation setting and retrospective voting. *The Journal of Politics* 76 (4): 1000-1016.
- Marvel, John D. (2015). Public opinion and public sector performance: Are individuals' beliefs about performance evidence-based or the product of anti-public sector bias? *International Public Management Journal* 18 (2): 209-227.
- Meier, Kenneth J., Austin P. Johnson og Seung-Ho An (2019). Perceptual bias and public programs: The case of the United States and hospital care. *Public Administration Review* 79 (6): 820-828.
- Næsby, Torben (2019). *Forældrenes holdning til kvalitet i dagtilbud: Projekt: Europæiske pejlemærker for kvalitet i dagtilbud (1-5 År). Delrapport for Danmark*. UCN.
- Olsen, Asmus Leth (2015). The numerical psychology of performance information: Implications for citizens, managers, and policymakers. *Public Performance and Management Review* 39 (1): 100-115.
- Petersen, Ole Helby og Ulf Hjelmar (2014). Marketization of welfare services in Scandinavia: A review of Swedish and Danish experiences. *Scandinavian Journal of Public Administration* 17 (4): 3-20.
- Petersen, Ole Helby, Ulf Hjelmar og Karsten Vrangbæk (2018). Is contracting out of public services still the great panacea? A systematic review of studies on economic and quality effects from 2000 to 2014. *Social Policy & Administration* 52 (1): 130-157.
- Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert (2017). *Public management reform: A comparative analysis – Into the age of austerity*, 4. udg. Oxford: Oxford University Press.
- Ritzau (2019). Demonstrerer for flere pædagoger: "Det giver mig ondt i maven". dr.dk, 6. april.
- Shleifer, Andrei (1998). State versus private ownership. *Journal of Economic Perspectives* 12 (4): 133-150.
- Tiebout, Charles M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy* 64 (5): 416-424.
- Tybjerg, Jonathan (2019). Her er udfordringerne for regeringens plan om minimumsnormeringer. *Zetland*, 21. oktober.
- Warren, Mark E. (2011). Voting with your feet: Exit-based empowerment in democratic theory. *American Political Science Review* 105 (4): 683-701.
- Wilson, James Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*, 2. udg. New York: Basic Books.

Asbjørn Skjæveland

Parlamentariske forhandlinger i Danmark¹

Forhandlingsteorien fortæller, hvordan man bør forhandle, hvis man vil forhandle klogt. Her lærer man om at gøre kagen større, og om hvordan man får så stor en bid af kagen som muligt. Forhandlinger er helt centrale i politik. Alligevel er der ikke mange videnskabelige studier, der anvender forhandlingsteorien på forhandlinger om lovgivning, ej heller om danske lovgivningsforhandlinger. Derimod findes der litteratur, der beskriver faktiske danske forhandlinger om lovgivning. Hvor godt svarer forhandlingslitteraturen og de beskrevne forhandlinger til hinanden? Politikerne kan i varierende grad lære noget af forhandlingsteorien, og forhandlingsteorien kan også lære noget af den danske forhandlingspraksis. Ministerens dominerende rolle i de parlamentariske forhandlinger reducerer væsentligt de kompleksitetsproblemer, som ellers forbindes med flerpartsforhandlinger.

Nøgleord: Folketinget, forhandlingsteori, politik, lovgivning, minister

Siden pionerer som Mary Parker Follett (1926), Walton og McKersie (1991 [1965]) og Raiffa (1982) er der udviklet en righoldig litteratur om forhandlingsteori, og der er skrevet fine lærebøger o.l. som Rognes' *Forhandlinger* (2015), Robinsons *Bedre forhandling* (2019) og Lewicki, Barry og Saunders' *Negotiation* (2020). Forhandlingsteorien giver anvisninger til, hvordan man forhandler bedst muligt og fortæller blandt andet, hvordan man som forhandler både bør interessere sig for integrationsforhandlinger, hvor man gør kagen større, og for fordelingsforhandlinger, hvor forhandlingens gevinster fordeles mellem de forhandlende parter.

Trods forhandlingsteoriens oplagte relevans for studiet af politik, er der væsentlige begrænsninger på dens udbredelse. Videnskabelige studier, der anvender forhandlingsteori på forhandlinger om lovgivning er relativt få, også om danske politiske forhandlinger om lovgivning (men se Sannerstedt 1992 om Sverige). Slår man op i en amerikansk lærebog om Kongressen vil den give eksempler på såvel fordelings- som integrationsforhandlinger (Davidson et al., 2022: 289-294), men politologer har i langt højere grad interesseret sig for de beslægtede tilgange, som man finder i koalitionslitteraturen og spilteorien (se fx Laver, 1998; Doron og Sened, 2001; se også Tsebelis, 2002). Hvor forhandlingsteorien – sådan som denne artikel anvender begrebet – beskæftiger sig med, hvordan man bør forhandle, har politologer fokuseret på analyse og for-

klaring. Her har de ikke været fremmede over for nøgleindsigter, som (også) findes i forhandlingsteorien, men de har brugt dem til noget andet: Forhandlingsteorien interesserer sig for vejen til resultatet, hvor politologien har fokuseret på at forklare udfald, gerne med forholdsvis enkle forklaringer (se fx Shepsle og Weingast, 1994; Klüver og Bäck, 2019; Christiansen, 2008). Hvis man ønsker at forklare et udfald, vil det sjældent være optimalt at gå til forhandlingsteorien i dens helhed. Hvis man derimod ønsker at kunne forhandle klogt, bør man sætte sig ind i forhandlingsteori.

For forhandlingsteoretikere har lovgivningsforhandlinger heller ikke været en hovedinteresse. Da Ade i 2018 gjorde et forsøg på at karakterisere politiske forhandlinger, hævdede han samtidig, at det var første gang, at nogen havde gjort et systematisk forsøg herpå (Ade, 2018). Og trods den lovende bogtitel *Political negotiation: A handbook* (Mansbridge og Martin, 2016), lyder det også her, at “scholars have few systematic answers to the question: How do legislators ‘get to yes’?” (Binder og Lee, 2016: 91). Udforskningen af danske lovgivningsforhandlinger ud fra et forhandlingsteoretisk perspektiv er også begrænset, men det er dog blevet påpeget, at finanslovsforhandlinger involverer integrationsforhandlinger (Mattson, 1996; Christiansen, 2011).² Til gengæld findes der litteratur, der beskriver faktiske danske forhandlinger om lovgivning (fx Frandsen, 2006).

Denne artikel introducerer til forhandlingsteori. Endvidere etablerer den forbindelse mellem forhandlingslitteraturen og litteraturen om forhandlinger om dansk lovgivning (se afsnittet om empirisk grundlag). Ikke alene vil forhandlingsteorien blive illustreret ved eksempler fra indenrigspolitiske forhandlinger, artiklen vil undersøge, hvor godt forhandlingslitteraturen svarer til de beskrevne forhandlinger.³ Kan de danske politikere lære noget af forhandlingsteorien? Og kan forhandlingsteorien lære noget af de danske politikere?⁴ Forhandlingsteoriens indsigter genfindes i ret høj grad i folketingspolitikernes virkelighed, om end analysen også viser, at mange politikere kan lære af forhandlingsteorien. Den danske praksis løser udfordringer, som fremhæves i forhandlingslitteraturen. Komplexiteten i flerpartsforhandlingerne håndteres gennem ministerens dominerende rolle.

Forhandlingsteori

Forhandlinger kan defineres som ”tosidig kommunikation beregnet på at nå til enighed med en modpart, med hvem man har både fælles og modsatte interesser” (Fisher og Ury, 1984 [1981]: 11). Nogen forbinder muligvis forhandlinger med den samtale, der foregår i basaren, når man skal købe et tæppe, eller den kommunikation, der foregår, når man skal købe en ejerlejlighed. Skal prisen

være høj eller lav? Sannerstedt beretter om forhandlinger i 1984 om de svenske forsvarsudgifter, hvor resultatet fremkom blandt andet ved, at den socialdemokratiske regering og dens borgerlige forhandlingsmodparter gradvist nærmede sig hinanden på udgiftsspørgsmålet (Sannerstedt, 1992: 173-181, 201). Forhandlingsteorien har da også nyttige anvisninger til, hvordan man klarer sig bedst muligt i sådanne fordelingsforhandlinger. For fuldt ud at forstå anvisningerne, er det relevant at se nærmere på, hvad man anbefales at gøre, hvis man skal købe en ejerlejlighed. For det første skal man gøre sig sit reservationspunkt klart: det maksimale man vil betale. Hvad har man råd til, og hvad er prisen på sammenlignelige lejligheder? Naturligvis skal man ikke betale mere end det. Forhandlingsteori er ikke teorien, der altid vil hjælpe os frem til en aftale. Det er en vigtig forhandlingsteoretisk pointe, at man ikke altid skal indgå en aftale på baggrund af forhandlingerne. Når man har identificeret sit reservationspunkt, er næste vigtige skridt *ikke* at meddele det til sælger. Prisen vil sikkert lande som et kompromis mellem sælgers og købers prisforslag, og man vil jo helst betale mindre end sit reservationspunkt, bestemt ikke mere. Og da forventningen til den endelige pris er et kompromis mellem sælgers og købers meldinger, skal heller ikke dette aspirationspunkt meldes ud, hvis man håber på at lande der. Startbuddet skal naturligvis være så lavt, at køber kan håbe på at lande på aspirationspunktet efter at have givet indrømmelser til sælger. Starttilbuddet bør dog være velbegrundet. Hvis man kan skabe et forhandlingsanker, som den anden part anerkender som velbegrundet, er der grund til at håbe, at det kan få indflydelse på forhandlingerne (Rognes, 2015: 43-50; Robinson, 2019: 103-104; se også Lewicki, Barry og Saunders, 2020: 34-37).

Det er værd at bemærke den centrale rolle, som vurderingen af alternativerne spiller. Har man et bedre alternativ til forhandlingsresultatet, skal man ikke skrive under. Heraf følger også, at det er en simplificering at kalde integrationsforhandlinger for plussumsspil og fordelingsforhandlinger for nulsumsspil (jf. Raiffa, 1982: 33). Fordelingsforhandlinger rummer et væsentligt element af nulsumsspil, hvor den ene part kun kan stilles bedre, ved at den anden stilles ringere, men hvis ikke begge parter stilles bedre end ved ikke at indgå aftalen, skal de netop ikke indgå den.

At integrationsforhandlinger handler om at gøre kagen større, kan dog ikke diskuteres. Det opnås gennem en interesseanalyse, som man kan påbegynde, inden den egentlige forhandling med den anden part går i gang. Der er mindst fire måder, hvorpå man kan gøre kagen større: Man kan udnytte fælles interesser, separate interesser, konkurrerende men forskelligt prioriterede interesser (dimensioner i interesser), eller måske kan man få en tredje part til at skyde ekstra resurser ind. Fælles interesser kan fx være et gnidningsfrit samarbejde i

kontraktperioden. Hvad der er sparet, er som bekendt tjent. En separat interesse kan være, at et firma ønsker at bruge aftalen som referenceaftale. Det kan være en fordel for firmaet, uden at det koster det andet selskab noget. Camp David-forhandlingerne i 1978 omfattede integrationsforhandlinger, der bedst kan opfattes som baseret på konkurrerende, men forskelligt prioriterede interesser (dimensioner i interesserne): Israel besatte under Seksdageskrigen i 1967 Egyptens Sinai-halvø. Israel holdt fast i Sinai-halvøen af hensyn til landets sikkerhed, hvorimod Egypten naturligvis ønskede at få Sinai tilbage med fuld og ubegrænset råderet over halvøen. For Israel var sikkerheden imidlertid det væsentligste, hvorimod det for Egypten var vigtigst at få Sinai-halvøen tilbage. Dermed blev løsningen, at Egypten fik Sinai tilbage, men at der skulle være begrænsninger på Egyptens militære tilstedeværelse på Sinai-halvøen af hensyn til Israels sikkerhed. En fjerde mulighed for at gøre kagen større er, at tredjepart skyder flere resurser ind. Hvis to afdelinger på et hospital strides om bevillingerne, kan det fx løse problemerne, hvis regionen kan øge hospitalets bevilling. For at udnytte integrationspotentialer bedst muligt bør man udvikle flere pakker med løsningsmuligheder, der på forskellig vis trækker på blandt andet de forskelligt prioriterede interesser (Rognes, 2015: 64-73 og 181-182; Robinson, 2019: 33).

Det indlysende potentiale i integrationsforhandlinger har fået Fisher og Ury (1984 [1981]) til at gå så langt som til at foreslå, at man kan klare sig stort set uden fordelingsforhandlinger. Andre har argumenteret for, at det er at gå for langt (Robinson, 2019: 61), og at det sædvanligvis vil være klogt at kombinere integrations- og fordelingsforhandlinger (Rognes, 2015; Walton og McKersie, 1991: xxv). Robinson fremhæver, hvordan integrations- og fordelingsforhandlinger kan foregå samtidig gennem hvis- så- pakker. En forhandlingspart kan tilbyde, at hvis hun får noget bestemt på én dimension, er hun til gengæld villig til at give noget på en anden dimension (2019: 114-115).

Fordelings- og integrationsforhandlinger er to af de fire hovedelementer i Walton og McKersies fremstilling (1991 [1965]). De to øvrige er relationer mellem forhandlerne og forhold internt i de forhandlende parter. Disse emner bliver (suppleret med kommunikation) også taget op hos Rognes (2015), Robinson (2019) og Lewicki, Barry og Saunders (2020).

Rognes påpeger, at et samarbejdsorienteret klima kombineret med signalering af fasthed vedrørende egne interesser vil være en fordel (2015: 118). Det anbefales at stille mange spørgsmål, blandt andet for at blive klogere på den anden parts interesser og prioriteringer (Rognes, 2015: 119-121 og 187), men der er en afvejning mellem åbenhed i kommunikationen, der understøtter integrative forhandlinger, og lukkethed, som understøtter distributive forhandlinger (Rognes, 2015: 120; Walton og McKersie, 1991: xxv).

Om forhold internt i de forhandlende parter er det værd at bemærke, at splitelse i en forhandlingsdelegation er uhensigtsmæssigt, og hvis forhandlerne forhandler på vegne af andre, skal de have et mandat fra disse (Robinson, 2019: 136; Rognes, 2015: 133-138).

Man kan få det indtryk, når man studerer integrations- og fordelingsforhandlinger, at meget af det væsentlige bør foregå inden selve forhandlingerne, fx vurdering af alternativer, analyser vedrørende egne og øvrige parters interesser og indhentelse af mandat. Selve forhandlingsprocessen er imidlertid også vigtig.

At bygge en forgyldt bro vil sige at gøre det nemmere for modparten at overvinde de fire almindeligste hindringer for enighed. Det vil sige, at han aktivt inddrages i forsøget på at finde en løsning, sådan at denne bliver lige så meget hans som din idé; det vil sige, at hans uopfyldte interesser tilgodeses, at han hjælpes til at redde ansigt, og at forhandlingsprocessen bliver så behagelig som muligt (Ury, 2006 [1991]: 82).

Andre fremhæver vigtigheden af at opleve, at der gives indrømmelser undervejs i processen (Robinson, 2019: 97-100).

Emnerne flerpartsforhandlinger samt koalitionsdannelse dukker også op i litteraturen, og de kan synes særlig relevante i danske politiske forhandlinger, hvor flere end to partier som regel er involveret, og hvor koalitionsdannelse er naturlig. Vurderingen af værdien af koalitionsdannelse varierer imidlertid ganske meget (sammenlign Rognes (2015: 91-92) og Lewicki, Barry og Saunders (2020: kap. 12)), og der fokuseres på situationer – fx koalitionsdannelse i forhandlinger i organisationer – hvor koalitionsdannelse netop er en fremgangsmåde, der kan diskuteres. Man kan forestille sig en organisation, der skal spare, og hvor en koalition af tre af organisationens fem underenheder beslutter, hvordan organisationen skal spare. I indenrigspolitiske forhandlinger derimod, anses koalitionsdannelse af alle parter for at være grundlæggende naturlig og acceptabel. Intet parti har i nyere tid haft sit eget flertal, så partier er nødt til at finde sammen for at skabe flertal. Da de politiske partier har forskellige politiske mål, er det oplagt, at det ikke nødvendigvis er alle partier, men blot en delmængde, en koalition, der stemmer for.⁵ Måske har de ligefrem fundet sammen i en særlig ambitiøs og forpligtende lovgivningskoalition ved at indgå et forlig (se nærmere om forlig i Christiansen, 2008). Flerpartsforhandlinger, hvor flere end to parter indgår direkte i forhandlingerne, er ifølge forhandlingsteorien kendetegnet ved deres kompleksitet. I princippet kan man lave byttekæder (Lewicki, Barry og Saunders, 2020: 407; Rognes, 2015: 82-83). Rognes fremhæver, at mødelederens rolle kan være kritisk, og han skriver som også Lewicki, Barry

og Saunders, at det er bedst, at mødelederen er neutral (Rognes, 2015: 95-96; Lewicki, Barry og Saunders, 2020: 417 og 418).

Selvom forhandlingslitteraturen efterhånden rummer mange indsigter, er der stadig meget forskningsarbejde tilbage. Fx observerer Lewicki, Barry og Saunders, at forhandlingsforskning er blevet udført dels ved at studere faktiske forhandlinger, dels gennem laboratorieeksperimenter. Eksperimenterne har domineret, og det er problematisk, fordi man har sluttet fra simple simulationer til komplekse situationer. Her fremhæver de, at eksperimenterne ignorerer relationer mellem forhandlerne, hvor der både kan være forudgående relationer og et ønske om at forhandle sammen igen (2020: 319-320). Yderligere studier af faktiske forhandlinger er således helt på sin plads. Sannerstedts (1992) og Mattsons (1996) analyser af faktiske lovgivningsforhandlinger er interessante og læseværdige, men de lægger forholdsvis stor vægt på redegørelser for forhandlingsforløb, og de illustrerer, at det er vanskeligt systematisk at koble forhandlingsteorien med beskrivelsen af faktiske forhandlinger. I herværende artikel er koblingsambitionen som nævnt trestrengt. Det undersøges, om man kan finde noget, der ligner forhandlingsteoriens anvisninger. Derudover undersøges det, hvor godt det ligner: Kan politikerne lære noget af forhandlingsteorien, og kan forhandlingsteorien lære noget af de danske politikere?

Empirisk grundlag

Artiklen inddrager tidligere MF Aage Frandsens to bøger, som han har skrevet for at oplyse læserne om blandt andet politiske forhandlinger (2006, 2008). Bøgerne er baseret på hans omfattende erfaringer, men uden at være egentlige erindringer med ham selv som hovedfokus. Derudover er artiklen baseret på politikeres erindringer og på biografier, hvor hovedpersonen selv har medvirket væsentligt. Bøgerne er blandt andet og mest omfattende søgt frem i Bibliotek.dk i maj 2022.⁶ En del politikere tager forskellige kildemæssige forbehold i deres erindringer. Fx skriver Pind (2019: 10), at fremstillingen er udtryk for hans erindringer, og andre kan huske det anderledes end ham. Voigt (1999: 216) fremhæver subjektiviteten i politikererindringer endnu mere. I forhold til det problem er analytikeren forholdsvis godt hjulpet ved almindelige kildekritiske overvejelser. Politikere som andre kilder kan komme til at sætte sig selv i et lidt for positivt lys. Man bør derfor holde øje med negative beskrivelser, blandt andet af forhandlinger, der går mindre godt (se fx Ammitzbøll-Bille, 2023: 198-228).

Der er imidlertid et andet kildemæssigt problem. Udvalget for Forretningsordenen har i en beretning (Folketinget, 2021/22) præsenteret et ”Kodeks for den gode forhandling mellem Folketingets partier og regeringen”. En af under-

overskrifterne er ”Fortrolig”, og det hedder her blandt andet: ”Forhandlinger og drøftelser er kun for de involverede parter” (Folketinget, 2021/22: 6). Denne norm ser ikke ud til at være ny. I hvert fald er det ikke nyt, at forhandlinger, der foregår på tomandshånd er fortrolige (Jakobsen, 1993: 84 og 86). Heldigvis, for udenforstående interesserede har ikke alle fortolket normen lige strengt. Fra tid til anden dukker der oplysninger op om politiske forhandlinger, når politikerne gengiver deres erindringer.⁷ Fortrolighedsproblemet er derfor blevet adresseret ved at inddrage mange erindringer, hvilket har gjort det nødvendigt at gå relativt langt tilbage i tid, men interessen er størst for forholdsvis nutidige forhandlinger, og der er sat en grænse, så begivenheder før Schlüters statsministertid, som jo begyndte i 1982, ikke er inddraget. Jo længere man går tilbage i tid, desto mindre siger det alt andet lige om nutiden, og 1973-82 var ydermere en politisk usædvanlig periode (jf. Skjæveland, 2003: 81).⁸ Dertil kan føjes, at forhandlingslitteraturen er vokset over tid. Før Raiffa (1982) og Fisher og Ury (engelsk 1981, dansk 1984) var den forhandlingsteoretiske litteratur, som politikernes forhandlinger i artiklen holdes op over for, relativt begrænset. Jeg har set på betydeligt flere erindringer og biografier end de refererede. I disse er der ikke fundet iagttagelser, der bidrog væsentligt yderligere til billedet.

Danske politiske forhandlinger i praksis

Først er det værd at gøre en betragtning om rammerne for forhandlingerne, som også har en bredere betydning for vores forståelse af dansk politik: Lovgivning forhandles som udgangspunkt ikke i Folketinget – og således heller ikke i Folketingets udvalg – men i ministerierne. Ikke alene er det regeringen, der fremsætter de allerfleste vedtagne lovforslag, og regeringen, der implementerer de vedtagne lovforslag, det er også regeringens ministre, der leder forhandlingerne om lovforslagene. Forhandlingerne kontrolleres ikke af Folketingets medlemmer.⁹ Hvis forhandlingerne fysisk foregår i Folketinget, kan det være, fordi ministeren af praktiske årsager har lånt et lokale til det (Frandsen, 2008: 77). Jelved skrev i 1999, at de egentlige forhandlinger typisk sker uden for udvalgene, i ministerier, men også på kontorer og andre steder, hvor man kan håbe på at tale uforstyrret sammen (1999: 82).¹⁰ Embedsmænd er ofte med ved forhandlingerne, men ikke altid (Hornbech, 2011: 55; sammenlign med Engelbrecht og Sørensen, 2017: 173 og 175).¹¹ Ministerens ledende rolle i forhandlingerne er vigtig, når vi overvejer Folketingets lovgivende opgave, når vi skal vurdere den indflydelse, man kan have som regering, og når vi sammenligner den danske lovgivningsproces med den amerikanske, hvor Kongressens medlemmer står mere centralt. I forhold til forhandlingsteorien giver det svaret på, hvordan problemet forbundet med kompleksitet i flerpartsforhandlinger håndteres i den

danske lovgivningsproces: Ministeren styrer processen. Ministeren kan fx styre, hvorvidt partierne skal mødes samlet eller mødes med ministeren et for et (jf. Voigt, 1999: 209). Mødelederen spiller en helt central rolle, men mødelederen er ikke – som foreslået af Rognes og Lewicki, Barry og Saunders – neutral.

Første koblingsambition er at undersøge, om der i gengivelsen af de faktiske forhandlinger findes noget, der ligner forhandlingsteoriens anvisninger. Ser man på finanslovsforhandlingerne, finder man tydelige elementer af integrationsforhandlinger:

Finansloven indeholder alle statens indtægter og udgifter, men forhandlingerne om finansloven har i ganske mange år drejet sig om meget andet end kroner og ører til et bestemt formål. Det har også drejet sig om indholdet. Ikke kun så og så mange yderligere kroner af statens udgifter til f.eks. miljø eller trafik, men også, hvad de skal anvendes til. Det er heller ikke kun penge, som staten skal bruge. Det kan også være penge, som kommunerne skal forvalte efter ganske præcise retningslinjer. Endvidere kan det også være penge til private organisationer, hvis arbejde man gerne vil påskønne og fremme, og som man måske også gerne vil forbindes med. Endelig indgår der undertiden også emner og temaer i finanslovaftalen, som har et klart ideologisk formål, og hvor pengene spiller en mindre rolle (Frandsen, 2006: 33).

I en finanslovsaftale er det vigtigt, at de partier, som regeringen indgår aftaler med, får indrømmelser, som betyder meget for de pågældende partier (Frandsen, 2006: 88-89; se også Christiansen, 2011: 41). Lykketoft fremhæver tilsvarende vigtigheden af som finans- (og også som udenrigs-) minister at kende parternes interesser og prioriteringer (2019: 340).

Frandsen forklarer, at mange forskellige områder kunne inddrages i finanslovsforhandlingerne allerede under de socialdemokratiske ledede regeringer i 90'erne, men at det blev særlig udtalt med VK-regeringens finanslovsaftaler med DF, hvor blandt andet flygtninge og udlændinge nævnes (2008: 101; se også Loftager, 2004: kap. 8). At integrationsforhandlinger står centralt ved finanslovsforhandlinger svarer godt til Mattsons resultat, at der i de allerfleste finanslovsforhandlinger, han undersøgte i Danmark og Sverige, forekom integrationsforhandlinger (1996: 200).

Frandsen beskriver endvidere, hvordan finanslovsforslaget udformes, så der er plads til at give indrømmelser. Han fortæller, hvordan finansministeren kan give hvis-så-indrømmelser, hvor indrømmelsen er delvist betinget af, at forhandlingspartneren også vil være med til at finde en finansiering. Han noterer, at en forhandlers ønskeseddel kan blive problematisk lang – fx hvis en fagmi-

nister har givet ordføreren gode idéer (2006: 63-64, 68 og 88). Kjærsgaard fortæller om, hvordan de kunne presse på for at få endnu flere småting, de brænder for, i finanslovsforhandlingerne (Kjærsgaard og Carlsen, 2013: 156-157). Fordelingsforhandlinger kan altså også bestå i, hvor mange indrømmelser man får igennem.

Forholdet mellem Venstre og Dansk Folkeparti er også blevet beskrevet mere generelt sådan, at de byttede højt prioriterede områder (Kjærsgaard og Carlsen, 2013: 152-153; 159). På et tidspunkt foreslog Søren Pind en udlændingepolitisk aftale med Socialdemokraterne. Pind skiver, at Kristian Jensen spurgte, hvad man så skulle arbejde sammen med Dansk Folkeparti om? (Pind, 2019: 325; se også Christiansen og Pedersen, 2014).¹²

At forhandlinger som finanslovsforhandlingerne nok rummer et integrationselement, men også et fordelingselement fremgår tydeligt, når Lykketoft observerer: ”At vinde i en forhandling er ikke at knuse modparten, men at fastholde sin egen retning, samtidig med at de andre også får en luns” (2019: 252). Samuelsen observerer om politiske resultater generelt, at samarbejde er nødvendigt for at nå til de 90 mandater, ”Og de politikere har også mærkesager, der er vigtige for dem, så man handler, indtil begge parter mener, at prisen er rimelig” (Samuelsen og Sindbæk, 2019: 7). Et konkret eksempel på integrationsforhandlinger uden for finanslovsforhandlingerne er forhandlingerne, der førte til VKO-genopretningspakken i maj 2010. De offentlige udgifter skulle holdes i ro, og for at beskytte blandt andet pensionister blev dagpengeperioden halveret, som foreslået af DF (Svane og Vestager, 2013: 117).¹³

Blandt forhandlinger om den almindelige lovgivning giver Frandsen et klart eksempel på fordelingsforhandlinger, der munder ud i et kompromis:

Regeringen havde foreslået, at fysik og kemi skulle være obligatoriske, og at der skulle vælges et af fagene biologi og naturgeografi. Oppositionen foreslog, at der skulle vælges tre af de fire fag ... Vi gik tilbage til Christiansborg, hvor jeg senere blev ringet op af Ulla Tørnæs, som bl.a. kom med tilbuddet, at fysik blev obligatorisk, mens eleverne skulle vælge to af de tre fag biologi, kemi og naturgeografi. Alternativet var, at vi vendte tilbage til regeringens oprindelige udspil, hvor geografi ikke var med. Hun spurgte, om jeg ville orientere de andre og ringe tilbage med et svar ... Efter en kort drøftelse var vi enige om at sige ja til det nye udspil ... (2006: 174-175).

Frandsen opfordrer også til, at man som forhandler skal kende regeringens alternativer for at vurdere, hvor meget man kan forlange (Frandsen, 2006: 335). Og ved gennemgangen af strukturreformen giver Frandsen et eksempel på so-

cialdemokratisk kommunikation, der både gør fordelings- og integrationsforhandlinger mulige: ”Selvfølgelig sagde de ikke alt, fordi de ikke var interesseret i at lægge alt åbent frem for Lars Løkke Rasmussen. Men på en række punkter var det helt klart, hvad Socialdemokraterne ville ...” (Frandsen: 2006, 117).¹⁴

Integrationsforhandlinger og fordelingsforhandlinger kan altså genfindes i beskrivelserne af de faktiske politiske forhandlinger i Danmark. Nedenfor diskuteres begrænsninger på anvendelsen, men først er det værd at se på, om der i øvrigt er samklang mellem forhandlingsteori og folketingspraksis.

Flere forholder sig til splittelse mellem oppositionspartierne. Det er en fordel for oppositionspartierne at stå sammen, hvorimod regeringen kan ønske at splitte dem (se fx Hansen og Hvidtfeldt, 2008: 114-115; Frandsen, 2006: 172). Med lidt god vilje svarer det til forhandlingsteoriens pointe om, at splittelse i delegationer er en ulempe for disse, men strengt taget er der tale om pointer om koalitionsdannelse i forbindelse med forhandlinger, hvilket de forhandlingsteoretiske fremstillinger langt fra ser ensartet på (se også Samuelson og Sindbæk, 2013: 104).

Partierne er typisk repræsenterede af deres ordførere under forhandlingerne, og ordførerne har et mandat (Frandsen, 2008: 79).¹⁵ Ministeren har sit mandat fra regeringens koordinationsudvalg eller økonomiudvalg (Frandsen, 2008: 63). Flere interesserer sig for relationerne mellem forhandlerne og deres bagland. Jelved finder fx, at det kan være sværere at få en aftale godkendt i gruppen end at få aftalen forhandlet på plads mellem partierne (Jelved, 1999: 82; se også Frandsen, 2006: 342; Lykketoft, 2019: 316).

Også relationerne mellem forhandlerne får ord med på vejen. God eller dårlig kemi har betydning for stemningen under forhandlingerne og kan have betydning for, om der kommer et resultat (Frandsen, 2006: 341). Ordentlighed, troværdighed og tillid er væsentligt (Frandsen, 2006: 340). Bendtsen finder, at det er ekstremt vigtigt for økonomi- og erhvervsministeren at have et godt og hyggeligt forhold til erhvervsordførerne (2019: 263), mens Engell mere tilbageholdene skriver, at relationernes betydning hverken skal over- eller undervurderes (2008: 104; se også Nielsen, 2021: 136-137).

Frandsen lægger vægt på, at der er en god stemning under forhandlinger, hvilket i særlig grad er ministerens ansvar (2006: 340). Lykketoft nævner dog, at vrede kan bruges instrumentelt (2019: 253), hvilket i hvert fald midlertidigt lægger en dæmper på stemningen. Når der gives indrømmelser til alle, kan det redde forhandlerens ansigt, kombineret med at vi jo ved fra utallige pressemøder, at ministrene giver forhandlerne lov til at være med til at fremlægge forhandlingsresultatet og dermed få del i æren ved aftalen og måske fortælle, hvad man er særlig godt tilfreds med at have fået med. Der er også interessante

nuancer på normalbilledet: Hornbech (2011: 94) observerer, at det har været et problem, når andre har taget æren for DF's sejre i offentligheden, og Vestager giver et eksempel på et forhandlingsresultat, hvor Enhedslisten fik så lidt, at de valgte at holde deres eget pressemøde (Svane og Vestager, 2013: 246-247). En god stemning kan også skabes, uden at der i snæver forstand foregår forhandlinger. Kjærsgaard beretter i den sammenhæng om hyggelige middage på Marienborg (Kjærsgaard og Carlsen, 2013: 153-154).

Hvem kan lære mere?

Integrationsforhandlinger og fordelingsforhandlinger kan altså genfindes i beskrivelserne af de faktiske politiske forhandlinger i Danmark, men hvor godt matcher den danske forhandlingspraksis forhandlingslitteraturens anvisninger? Det er svært at se, at hele værktøjskassen knyttet til integrations- og fordelingsforhandlinger skulle være i brug. Kun få taler om mange forskellige pakker af løsningsmuligheder. Engelbrecht omtaler flere løsninger, men han havde en klar præference for én af dem (Engelbrecht og Sørensen; 2017: 203-204). Frandsen efterspørger direkte, at flere løsningsmuligheder lægges frem (2008: 215). Det kunne tyde på, at integrationspotentialet ofte ikke udnyttes fuldt ud. Også vedrørende den mere fordelingsmæssige side af forhandlingerne ser der ud til at være plads til forbedringer. Man kan godt finde overvejelser om fx smertegrænser (Frandsen, 2006: 143), men det er ikke lykkedes at finde beskrivelser af forhandlingsforløb, hvor alle de tre begreber starttilbud, aspirationsniveau og reservationspunkt er opstillet af en forhandler inden forhandlingerne og tydeligt angivet. Ammitzbøll-Bille beskriver detaljeret et relativt mislykket forhandlingsforløb om skat og finanslov med Dansk Folkeparti. Forhandlings-teorien lægger op til en gradvis sænkelse af kravene, men i dele af disse forhandlinger bevægede Dansk Folkeparti og Liberal Alliance sig snarere væk fra hinanden (Ammitzbøll-Bille, 2023: 198-228).

Den til tider begrænsede brug af værktøjskassen rejser et spørgsmål: Hvem bør lære mere? Forhandlingsforskningen eller politikerne? Frandsen efterlyser, at politikerne lærer mere om forhandlinger:

Selv om det kan være en forholdsvis vigtig del af det politiske arbejde at deltage i politiske forhandlinger, er oplæring af folketingsmedlemmer i at kunne forhandle mig bekendt ikke noget, som de politiske partier gør noget særligt ud af. Modsat i fagbevægelsen, hvor man bl.a. lærer forhandlingsteknik. Politikernes læring sker bl.a. gennem en slags mesterlære. Somme tider ved at nye folketingsmedlemmer deltager sammen med ældre og erfarne folketingsmedlemmer.

I andre tilfælde bliver de bare kastet ud i det med de erfaringer og den læring, det giver. På den hårde måde, om man vil (Frandsen, 2006: 339).

Flere iagttagelser peger på, at der er stor variation i politikernes forhandlingskompetencer. Engell skriver, at

først og fremmest var det en fornøjelse at forhandle sammen med Anders Fogh. Velforberedt, målrettet, resultatorienteret. Jeg har aldrig mødt en politiker – bortset fra Mogens Lykketoft – der på samme måde vidste, hvad han kom efter, hvor grænserne gik, som evnede at tænke i alternative modeller og hele tiden havde nye forslag, udspil, rettelser og tilføjelser parat, så en forhandlings-situation ikke går i stå – medmindre det da var formålet med øvelsen (Engell, 2008: 134-135).

Samuelson omtaler Marianne Jelveds særlige evner til at redde vanskelige forhandlinger (Samuelson og Sindbæk, 2019: 56). Omvendt observerer Lykketoft på et tidspunkt i en forhandling, at en ordfører fra et andet parti på hans egen side må holdes lidt tilbage, så en aftale ikke indgås, før det bedst mulige resultat er indgået (2019, 209). Der er ligefrem iagttagelser om ministre, der er mindre gode til at forhandle (Nielsen, 2021: 314; Bendtsen, 2019: 262; se også Ammitzbøll-Bille, 2023: 141). Så det kan ikke udelukkes, at de fleste politikere – og nogle mere end andre – kan lære mere om forhandlinger, men det er også iøjnefaldende, at forhandlingslærebøgerne ikke rummer særskilte kapitler om politiske forhandlinger. Faktisk fremstår den videnskabelige litteratur, der interesserer sig for indenrigspolitiske forhandlinger som sådan, begrænset (men se Binder og Lee, 2016; Ade, 2019; Mattson, 1996; Sannerstedt, 1992). Der er således grund til at tro, at forhandlingsforskningen også kan lære mere om politiske forhandlinger. Én vigtig indsigt er dog allerede formuleret: ”Negotiation in Congress is never solely about policy; politics and policy are always intertwined” (Binder og Lee, 2016: 91; se også Sannerstedt, 1992: 182-202). Det er vigtigt, når vi stiller et centralt spørgsmål om forhandlinger i Folketinget, som mangler at blive stillet: Hvor gode er mulighederne for integrationsforhandlinger egentlig i Folketinget? Hvordan kan der opnås paretoforbedringer, og kan der være vigtige begrænsende forhold?

Politiske forhandlinger handler ikke kun om *policy*, men også om *politics* (se fx Ammitzbøll-Bille, 2023: 41). Her står jagten på stemmer, der kan bruges til fremtidig policyindflydelse, måske ligefrem ved at (gen-)erobre regeringsmagten, centralt. Er det muligt at gøre stemmekagen større? Hvis alle Folketingets partier er involverede i forhandlingerne, begrænser muligheden sig til evt. at

gøre det sværere for ikkerepræsenterede partier at blive indvalgt. Når dansk politik udspiller sig om en kamp om flertallet mellem rød og blå blok, er det ifølge sagens natur et nulsumsspil (jf. Christiansen og Skjæveland, 2021). Der kan være forskelle på, hvor man geografisk allerhelst vil vinde flere stemmer, og der kan være forskel på, hvilke vælgergrupper man ønsker at erobre, men da landsdækkende partier konkurrerer i et valgsystem, der overvejende er nationalt og proportionalt, vil det sjældent give mening at forsøge at bytte vælgere. Partierne i en aftale får alle lov at være med ved præsentationen. Her kan de tage del i æren, og de kan forsøge at profilere sig på deres indrømmelser. Men partierne uden for aftalen vil kunne profilere sig på deres egen position, som de kan præsentere rent og ukompromitteret.

Mht. policy kan kagen for samfundet gøres større, hvis problemer løses, hvis produktionen i samfundet øges uden tilknyttede omkostninger fx klimabelastninger, eller klimaet forbedres uden at belaste økonomien. For partierne i en aftale kan kagen gøres større, hvis de hver især får indrømmelser på højt prioriterede områder. Hvis partierne har tilstrækkeligt mange forskelligt prioriterede interesser, kan man forestille sig aftaler omfattende alle partier, hvor kagen er blevet gjort større til glæde for alle partier. Det kan imidlertid være svært at få udvidelser af velfærdsstaten, lavere skatter og sunde offentlige finanser til at harmonere. Dertil kommer, at en fuld udnyttelse af integrationspotentialet i forhandlinger ifølge forhandlingsteorien fremmes af åbne drøftelser om flere forskellige løsningspakker. Frandsens forslag til fremlæggelse af flere løsningsmuligheder fortjener nærlæsning. Han skriver, at Folketinget kunne

øge sin indflydelse, hvis alternativer blev lagt åbent frem, inden lovforslaget fremsættes, og/eller regeringen indleder forhandlinger med partierne om indgåelse af aftaler. Det kunne ske, ved at kommissioner, udvalg m.v. i højere grad fremlagde alternativer i deres betænkninger. Udarbejdelse af sådanne alternativer kunne ske på baggrund af, at kommissioner, udvalg m.v. fik en bredere sammensætning, ... (2008: 215).¹⁶

En åben tilgang til integrationsforhandlinger kunne med andre ord hurtigt gå ud over regeringens mulighed for at sætte en retning for samfundsudviklingen. I værste fald kunne det, fordi forhandlingerne i varierende grad er flerpartsforhandlinger, gøre det sværere overhovedet at nå frem til et forhandlingsresultat.

Som nævnt spiller ministeren en helt central rolle i forhandlingerne. Hermed er dansk politik nærmest foran forhandlingslitteraturen, ikke bare lærebøgerne (se teoriafsnittet), men også forskningslitteraturen. I indledningen til firebindsværket *Multiparty negotiation* redigeret af Crump og Susskind fremstilles fler-

partsforhandlinger som komplicerede. Det kan være et problem, hvis mødelederen har indtaget en holdning til emnet. Dog kan en magtfuld mødeleder i nogle tilfælde være at foretrække frem for en neutral, men en mødeleder skal hverken vide for meget eller for lidt om emnet (Crump og Susskind, 2008: xxv-xxix). Andre har også fremhævet kompleksiteten i flerpartsforhandlinger og risikoen for sammenbrud (McKersie og Walton, 2015; Sondak, Neale og Mannix, 2015). I dansk indenrigspolitik udgør ministeren løsningen på problemet. Ministerens bias som parti- og regeringsrepræsentant kan retfærdiggøres derved, at dennes position udspringer af et folketingsvalg og efterfølgende forhandlinger, hvilket muligvis kan forklare, hvorfor de øvrige forhandlingsparter ikke anser ministerens bias som et fundamentalt problem. Og det bidrager naturligvis til ministerens tyngde, at han eller hun har sine embedsmænds ekspertise i ryggen. Mødelederens betydning er i forskningslitteraturen tidligere blevet fremhævet og undersøgt i forbindelse med internationale politiske forhandlinger (Tallberg, 2010; Jepsen, 2013).

Det skal understreges, at ministeren ikke er frit stillet til at gøre, som ministerens parti og han eller hun finder bedst. Erindringerne rummer talrige skildringer af de bindinger, som regeringens vigtigste koordinerende udvalg, Koordinationsudvalget og Økonomiudvalget, såvel som Finansministeren lægger på ministrene (fx Bendtsen, 2019: 256-257; Ninn-Hansen, 1997: 186; Andersen og Schmaltz-Jørgensen, 1996: 176-177; Ammitzbøll-Bille, 2023: 98; se dog også Engell, 1997: 105-106).

Konklusion

Når man sammenholder forhandlingsteorien med beskrivelsen af faktiske indenrigspolitiske forhandlinger i Danmark, ser man, at vigtige elementer fra forhandlingsteorien genfindes i dansk praksis. Der sker ofte integrationsforhandlinger kombineret med fordelingsforhandlinger. Fordelingsforhandlingerne i den forbindelse behøver ikke at handle om talstørrelser. De kan også bestå i, hvor mange og hvor store mærkesager forskellige partier kan få med.

Forhandlingslæreboerne ser dog langt fra ud til at blive brugt slavisk. Mange politikere kunne nok lære mere ved at sætte sig bedre ind i denne litteratur, men det er i høj grad værd at bemærke, at forhandlingslitteraturen om indenrigspolitiske forhandlinger ikke er veludviklet, at politiske forhandlinger har særtræk sammenlignet med øvrige forhandlinger, og at dansk politik har en løsning på de problemer, som forhandlingslitteraturen stadig kæmper med. I det lys er forhandlingsmesterlæren, som Frandsen omtaler, nok ikke så ringe endda.

Indenrigspolitiske forhandlinger er typisk flerpartsforhandlinger, derved at de inddrager mere end to partier. Forhandlingslitteraturen anser disse for-

handlinger for komplekse og dermed vanskelige. Dansk politik demonstrerer, at man med en markant mødeleder i form af ministeren godt kan nå resultater alligevel, og det fremgår, at mødelederen i politik ikke behøver at være neutral – det er ministeren naturligvis ikke. Ministeren repræsenterer sit parti og regeringen. Den forhandlingsteoretiske litteratur fremhæver værdien af integrationsforhandlinger – man kunne næsten opfatte dem som forhandlingsteoriens hellige gral – men politik rummer væsentlige nulsumselementer, som det er svært at omgå. Kampen om stemmer er overvejende et nulsumsspil. Polycysiden rummer mulighed for både integrations- og fordelingsforhandlinger. Hvilke spørgsmål man opfatter som nulsumsspil, kan i sig selv være ideologisk betinget (Davidai og Ongis, 2019), men i det omfang politik handler om at vælge mellem modsatrettede retninger, er der også her tale om et nulsumsspil.

Forhandlingsteoretikere, der fokuserer på integrationspotentiale, vil måske ærgre sig over, at dette ikke bliver bedre undersøgt gennem konsekvent fremlæggelse af mange forskellige løsningspakker. For forhandlingsteoretikere, der fokuserer på kompleksiteten i flerpartsforhandlinger, er den danske politiske case derimod et lyspunkt. De danske politikere viser, hvordan flerpartsforhandlinger kan lade sig gøre. Måske kan den danske case også give håb til lande, der har sværere ved at få de politiske forhandlinger til at virke. Den burde i det mindste kunne provokere til eftertanke. Det betyder naturligvis ikke, at disse måder at løse kompleksitetsproblemerne uden videre kan overføres til andre politiske systemer, der har sværere ved at håndtere udfordringerne, og som måske ligefrem er designet til at fungere trægere. Ikke mindst forudsætter den danske løsningsmodel, at det anses for acceptabelt, at den udøvende magt dominerer lovgivningsprocessen med hensyn til fremsættelse og forhandling af lovforslag.

Noter

1. Tak til Flemming Juul Christiansen, Lasse Lindekilde, Steffen Armstrong Gjedde, Mette Ahlers Marino, Peter Munk Christiansen, to anonyme bedømmere, Christoffer Green-Pedersen og Annette Bruun Andersen for værdifulde input.
2. Derudover har studenteropgaver beskæftiget sig med emnet (blandt andet Andersen, 2019).
3. I artiklen medregnes forsvarspolitiske forligs- og lovgivningsforhandlinger til indenrigspolitik.
4. Fokus er på de forhandlinger, der i princippet kunne foregå i Folketinget, ikke de regeringsinterne forhandlinger. For skildringer af regeringsinterne forhandlinger kan man se Ammitzbøll-Bille (2023).
5. Jeg bruger her begrebet koalition snævrere end koalitions litteraturen, der blandt andet også vil opfatte mængden af alle partier som en koalition.

6. Der er lagt mindre vægt på politikere, hvor tiden som udenrigsminister har vejet tungt, men udenrigsministre er repræsenteret i materialet.
7. At normen om fortrolighed tilsyneladende helt ignoreres, hører til sjældenhederne, men se Ammitzbøll-Bille (2023).
8. 1973-82 var blandt andet en ustabil tid. Mattson har set på de finanspolitiske forhandlinger i perioden 1971-1995 (1996: 75, 103-146, se også 239-247).
9. Denne regel gælder ikke nødvendigvis uden undtagelse. Går man uden for emnet for denne artikel – de indenrigspolitiske forhandlinger – melder forhandlingen af Det nationale Kompromis efter nej et ved Maastrichtafstemningen sig som et eksempel på særdeles vigtige forhandlinger, der blev ledet af oppositionspolitikere (Strange, 2006: 289-290; Wagner, 2019: 153; Nielsen, 2021: 111-134).
10. Der ser ud til at være sket en udvikling. Umiddelbart efter den fulde overgang til stående udvalg i 1972 blev der forhandlet i udvalg (Frandsen, 2006: 320; Christiansen og Jensen, 2021, 68-69). Rostbøll skriver, at det var efter mange møder i kulturudvalget, at det lykkedes at indgå et forlig i begyndelsen af 1990'erne (Rostbøll, 2002: 51).
11. Det er ligefrem sket, at en minister har ladet en departementschef forhandle for sig med andre partier (Rostbøll, 2002: 104; Hækkerup, 2002: 163).
12. I Lars Løkke Rasmussens erindring holdt man i starten og mange år efter 2001 økonomi og udlændingepolitik adskilt (Rasmussen, 2020: 259).
13. Dansk Folkeparti beskyttede pensionisterne. Kjærsgaard mener tilsyneladende, at DF efter genopretningspakke og tilbagetrækningsreform skulle have fået en øget grænsekontrol, som de ikke fik (Kjærsgaard og Carlsen, 2013: 194-199). Genopretningspakken rummede imidlertid også andre integrationsgevinster for DF som besparelser på ulandsbistanden og øget betaling fra udlændinge (Lehmann, 2010).
14. Forhandlingerne mundede ikke ud i en aftale med Socialdemokratiet.
15. Til tider kan ordføreren være suppleret eller ligefrem erstattet af en eller flere fra partiledelsen (Frandsen: 2008, 79; Ammitzbøll-Bille, 2023: 84).
16. Se også Andersen (2019).

Litteratur

- Ade, Valentin (2019). Political negotiations: Characteristics and related performance disincentives. *International Journal of Conflict Management* 39 (3): 349-368.
- Ammitzbøll-Bille, Simon Emil (2023). *Insider: Fire år med Løkke*. København: People's Press.
- Andersen, Anders og Henning Schmaltz-Jørgensen (1996). *Anders Andersens erindringer*. København: Gyldendal. (Anders Andersen fortalt til Henning Schmaltz-Jørgensen).

- Andersen, Andreas Hector Skouvig (2019). *Deliberativt demokrati i Danmark? En analyse af beslutningsprocessen i Folketinget i forhandlings- og deliberationsteoretisk perspektiv*. Speciale. Aarhus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Bendtsen, Bendt (2019). *Fra bondedreng til vicesstatsminister: Erindringer*. Odense: mellemgaard.
- Binder, Sarah A. og Frances E. Lee (2016). Making deals in Congress, pp. 91-117 i Jane Mansbridge og Cathie Jo Martin (red.), *Political negotiation: A handbook*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Christiansen, Flemming Juul (2008). *Politiske forlig i Folketinget: Partikonkurrence og samarbejde*. Aarhus: Politica.
- Christiansen, Flemming Juul (2011). Regeringen har brug for et flertal. Parlamentariske effekter af institutionelle ændringer i Sverige, Norge og Danmark ved vedtagelsen af statsbudgetter. *Politica* 43 (1): 27-47.
- Christiansen, Flemming Juul og Henrik Jensen (2021). The role of parliamentary committees and legislative agreements in party bargaining during minority government in Denmark, pp. 61-78 i Sven T. Siefken og Hilmar Rommetvedt (red.), *Parliamentary committees in the policy process*. London og New York: Routledge.
- Christiansen, Flemming Juul og Helene Helboe Pedersen (2014). Minority coalition governance in Denmark. *Party Politics* 20 (6): 940-949.
- Christiansen, Flemming Juul og Asbjørn Skjæveland (2021). Folketinget, pp. 95-126 i Jens Blom-Hansen og Peter Munk Christiansen (red.), *Det demokratiske system* (5. udg.). København: Hans Reitzels Forlag.
- Crump, Larry og Lawrence E. Susskind (2008). Introduction – multiparty negotiation: Analysis of the literature, pp. xxxiii-xxxix i Larry Crump og Lawrence E. Susskind (red.), *Multiparty negotiation: An introduction to theory and practice* (bind 1). Los Angeles: Sage. Published in Association with the Program on Negotiation at Harvard Law School.
- Davidai, Shai og Martino Ongis (2019). The politics of zero-sum thinking: The relationship between political ideology and the belief that life is a zero-sum game. *Science Advances* 5 (12): 1-10.
- Davidson, Roger H, Walter J. Oleszek, Frances E. Lee, Eric Schickler og James M. Curry (2022). *Congress and its members* (18. udg.). Thousand Oaks: CQ Press. London mv.: Sage.
- Doron, Gideon og Itai Sened (2001). *Political bargaining: Theory, practice & process*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Engelbrecht, Benny og Flemming Sørensen (2017). *De politiske håndværkere: Om magt, indflydelse og resultater på Christiansborg*. København: Forlaget Pressto.
- Engell, Hans (1997). *På Slotsholmen*. København: Aschehoug.
- Engell, Hans (2008). *Farvel til Slotsholmen*. København: Gyldendal.

- Fisher, Roger og William Ury (1984 [1981]). *Få "ja" når du forhandler*. København: Borgen.
- Folketinget (2021/2022). *Beretning om kodekser for den gode forhandling mellem Folketingets partier og regeringen og for det gode møde i Folketinget* (tilgået 19. april 2023).
- Follett, Mary Parker (1926). The psychological foundations: Constructive conflict, pp. 114-131 i Henry C. Metcalf (red.), *Scientific foundations of business administration*. Baltimore: The Williams & Wilkins Company.
- Frandsen, Aage (2006). *Politik i praksis*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Frandsen, Aage (2008). *Lovgivningsprocessen i praksis*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Hansen, Flemming og Jette Hvidtfeldt (2008). *Politik til tiden: Forhenværende transport- og energiminister Flemming Hansens liv som politiker og erhvervsmand*. Rødovre: Forlaget Sohn. (Flemming Hansen fortalt til Jette Hvidtfeldt.)
- Hornbech, Birthe Rønn (2011). *Ministerbilleder*. København: Gyldendal.
- Hækkerup, Hans (2002). *På skansen: Dansk forsvarspolitik fra Murens fald til Kosovo*. København: Lindhardt og Ringhof.
- Jakobsen, Mimi (1993). *Politik i virkeligheden*. København: Aschehough.
- Jelved, Marianne (1999). *Alt har sin pris*. København: Aschehough.
- Jepsen, Henrik (2013). *"Nothing is agreed until everything is agreed": Issue linkage in the international climate change negotiations*. Aarhus: Forlaget Politica.
- Kjærsgaard, Pia og Jette Meier Carlsen (2013). *For di jeg var nødt til det*. København: Gyldendal. (Pia Kjærsgaard fortalt til Jette Meier Carlsen.)
- Klüver, Heike og Hanna Bäck (2019). Coalition agreements, issue attention, and cabinet governance. *Comparative Political Studies* 52 (13-14): 1995-2031.
- Laver, Michael (1998). Models of government formation. *Annual Review of Political Science* 1 (1): 1-25.
- Lehmann, Christian (2010). Dansk Folkeparti tog alle stikkene hjem. *Information*, 26. maj, p. 4. (Her fra Infomedia).
- Lewicki, Roy J, Bruce Barry og David M. Saunders (2020). *Negotiation*. New York: McGraw-Hill Education.
- Loftager, Jørn (2004). *Politisk offentlighed og demokrati i Danmark*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lykketoft, Mogens (2019). *Erindringer: Holdning og handling*. København: Rosinante.
- Mansbridge, Jane og Cathie Jo Martin (red.) (2016). *Political negotiation: A handbook*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Mattson, Ingvar (1996). *Förhandlingsparlamentarism. En jämförande studie av riksdagen och folketinget*. Lund: Lund University Press.

- McKersie, Robert B. og Richard E. Walton (2015). Concluding comments: Reflections on negotiation theory, practice, and education: A robust record and new opportunities. *Negotiation Journal* 31 (4): 491-500.
- Nielsen, Holger K. (2021). *Det var det værd: Politisk tilbageblik*. København: Momenta.
- Ninn-Hansen, Erik (1997). *Værelse 28: Dansk politik 1974-1994*. København: Aschehoug.
- Pind, Søren (2019). *Frie ord*. København: Gyldendal.
- Raiffa, Howard (1982). *The art and science of negotiation: How to resolve conflicts and get the best out of bargaining*. Cambridge og London: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Rasmussen, Lars Løkke (2020). *Om de fleste og det meste*. København: Politikens Forlag.
- Robinson, Nicolai (2019). *Bedre forhandling: Når vi ikke ser forhandlingen, bliver vi snydt* (2. udg.). København: Djøf Forlag.
- Rognes, Jørn K. (2015). *Forhandlinger* (4. udg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Rostbøll, Grethe F. (2002). *Borgerlige brydninger. Konservativ kulturminister 1990-93*. København: Thaning & Appel.
- Samuelsen, Anders og Hanne Sindbæk (2013). *Comeback kid*. København: People's Press. (Anders Samuelsen fortalt til Hanne Sindbæk.)
- Samuelsen, Anders og Hanne Sindbæk (2019). *Ikke for mine blå øjnes skyld*. København: Liberal Alliances Forlag. (Anders Samuelsen fortalt til Hanne Sindbæk.)
- Sannerstedt, Anders (1992). *Förhandlingar i riksdagen*. Lund: Lund University Press.
- Shepsle, Kenneth A. og Barry R. Weingast (1994). Positive theories of congressional institutions. *Legislative Studies Quarterly* 19 (2): 149-179.
- Skjæveland, Asbjørn (2003). *Government formation in Denmark 1953-1998*. Aarhus: Forlaget Politica.
- Sondak, Harris, Margaret A. Neale og Elizabeth A. Mannix (2015). Managing uncertainty in multiparty negotiations, pp. 283-307 i Mara Olekalns og Wendi L. Adair (red.), *Handbook of research on negotiations*. Cheltenham og Northampton: Edward Elgar.
- Strange, Ebba (2006). *Ebba: Politiker og pædagog*. København: Gyldendal.
- Svane, Elisabet og Margrethe Vestager (2013). *Hvid røg, sort tårn: Et portræt af Margrethe Vestager*. København: Gyldendal. (Elisabet Svane i samarbejde med Margrethe Vestager.)
- Tallberg, Jonas (2010). The power of the chair: Formal leadership in international cooperation. *International Studies Quarterly* 54: 241-265.
- Tsebelis, George (2002). *Veto players: How political institutions work*. Princeton: Princeton University Press.
- Ury, William (2006 [1991]). *Gør et nej til ja når du forhandler*. København: Borgen.
- Voigt, Pelle (1999). *Sejre og fodfejl set i mit bakspejl*. København: Aschehoug.

- Wagner, John (2019). *Schlüters politiske testamente: Ikke så konservativ, så det gør noget*. København: Gyldendal.
- Walton, Richard E. og Robert B. McKersie (1991 [1965]). *A behavioral theory of labor negotiations: An analysis of a social interaction system* (2. udg.). Ithaka: ILR Press.

Abstracts

Tore Vincents Olsen

Danish citizenship: A gift you should not take for granted

For the hawks in the Danish debate on naturalization, Danish citizenship is not a human right or something that you can earn by living up to a specific set of criteria. Rather, it is something that members of parliament bestow on foreigners as a benevolent act, if the members are convinced that the foreigners are genuinely committed to Danish values and do not constitute a threat to democracy. In the hawks' view, the members of parliament are sovereign and should be able to suspend all principles in the defense of democracy and liberal rights. Thereby the hawks repeat the dilemma of militant democracy: Does the defense of democracy turn democracy into its opposite?

Keywords: immigration policy, Danish naturalization policy, Danish values, militant democracy, The Danish Constitution, The Danish Parliament

Victor Nordgaard Hejstvig-Larsen and Ebbe Normann Kristiansen

Differential treatment close to the election? The relationship between the electoral cycle and the deservingness heuristic

This article investigates whether the electoral cycle – the phenomenon where politicians formulate more generous policy close to elections – is moderated by the deservingness status of the recipient of said generous policy. We argue that strategic politicians will design generous policy only for deserving recipients whose welfare needs are perceived as self-inflicted. To test this, we coded all adopted acts and parliamentary resolutions in the Danish parliament from 1975-2019 that target five societal groups. With linear probability models, we find that politicians do in fact introduce more generous policies for deserving groups close to elections, while the effect of the electoral cycle is non-existent for undeserving groups. Our findings point towards a more disaggregated approach in the study of the electoral cycle.

Keywords: the electoral cycle, deservingness, Denmark, public policy

Peter Rasmussen Damgaard, Morten Hjortskov and Jakob Majlund Holm
Citizens' choice of daycare provider: A conjoint experiment

In modern welfare states, citizens' choice of service providers is consequential for both service quality and the design of public services. Politicians and other central decision makers have a substantial interest in understanding how different factors affect citizens' choice of service and how citizens make trade-offs between these factors. Using a conjoint experiment on a representative sample of Danish citizens, we study the importance of different organizational factors in the choice of daycare provider. Our results show that all included factors have meaningful effects on the propensity to choose a given provider. However, information about public vs. private ownership does not seem to have an impact on service choice. Additionally, we study whether having a high proportion of staff with pedagogical education can offset the negative impact of a poor staff to child ratio – this turns out not to be the case.

Keywords: choice of provider, conjoint experiment, daycare, staff to child ratio

Asbjørn Skjæveland

Parliamentary negotiations in Denmark

Negotiation theory tells us how we should negotiate if we want to negotiate wisely. We learn how to make the cake larger and how to get as big a bite as possible. Negotiations are key in politics. Even so, not many scientific studies apply the negotiation theory framework to legislative negotiations, including Danish legislative negotiations. On the other hand, there is a literature that describes actual legislative negotiations in Denmark. To what extent do the negotiations literature and the described real-life negotiations match each other? Danish politicians can learn from negotiation theory to varying degrees, and negotiation theory can learn from Danish legislative negotiations. The dominant role of the minister in parliamentary negotiations substantially reduces the complexity problems normally associated with multiparty negotiations.

Keywords: The Danish parliament, negotiation theory, politics, legislation, minister

Om forfatterne

Peter Rasmussen Damgaard, adjunkt i offentlig forvaltning, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet. Forsker i samspillet mellem borgere og den offentlige forvaltning med en særlig interesse for uddannelsesområdet og har især fokus på borgeres reaktioner på information om offentlige serviceorganisationer. E-mail: pda@sam.sdu.dk

Victor Nordgaard Hejstvig-Larsen, b.sc.pol., ph.d.-studerende, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Hans forskningsinteresser omhandler politikernes forståelse af vælgeres holdninger. E-mail: vnh@ps.au.dk

Morten Hjortskov, seniorforsker, VIVE. Arbejder med uddannelsesforskning bredt set med særligt fokus på folkeskole- og daginstitutionsområdet. Forsker i implementering i folkeskolen, unges uddannelsesvalg, forældrenes tilfredshed samt borgernes forventninger til den offentlige service. E-mail: mohl@vive.dk

Jakob Majlund Holm, ph.d., analytiker, Bevismiddeltilsynet. Har tidligere forsket i implementeringsprocesser og anvendelse af data i den offentlige sektor med særligt fokus på, hvordan offentlige ledere kan bruge information om deres organisationers resultater til at skabe bedre kvalitet i serviceydelserne. E-mail: jakob.m.holm@gmail.com

Ebbe Normann Kristiansen, b.sc.pol, kandidatstuderende, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Hans forskningsinteresser er historisk politologi, politisk økonomi, og internationale forhold. E-mail: ebben12@gmail.com

Tore Vincents Olsen, cand.scient.pol., ph.d., lektor i politisk teori, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Forsker i politisk teori i emner som indvandring, kulturel forskellighed, populisme, demokrati, politisk tolerance og Den Europæiske Union. E-mail: tvo@ps.au.dk

Asbjørn Skjæveland, lektor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Ph.d. i statskundskab, cand.scient.pol og exam.art. i filosofi. Har især publiceret om Folketinget, koalitions- og regeringsdannelse. E-mail: skjaeveland@ps.au.dk