

Specialeafhandling 2025
Politik og administration

Krisen uden konsekvens?

Et mixed-methods studie
af policy kongruens i 2023



Studienr: 20205110

Studienr: 20203759

Institutnavn: Institut for Politik og Samfund

Forfattere (Studienr.): Thomas Emil Garcia (20203759) & Peter Waagø (20205110)

Titel og undertitel: Krisen uden konsekvens? Et mixed-methods studie af policy kongruens i 2023

Vejleder: Ida Bæk Hjerimitslev

Afleveret: 28. maj 2025

Antal anslag inkl. mellemrum: 235,950

Antal normalsider: 98,3

Forord

Tak til kærester, familie og venner, der har lagt ører til vores jammer, givet os gode ord med på vejen og altid støttet os igennem hele processen. Der skal også lyde et tak til Jørgen Goul Andersen og Christian Albrekt Larsen for at være hjælpsomme med dataindsamlingen.

Et kæmpestort tak skal selvfølgelig lyde til vores tålmodige vejleder, Ida, for en spændende vejledningsproces med masser af gode råd og givende dialoger. Vi har værdsat hver en vejledning, og siger endnu engang tak for samarbejdet.

Endelig, den største tak til hinanden for den gode proces og et fantastisk samarbejde. Det har været en lang og lærerig proces, der nu sætter punktum ved vores tid i AAU.

Husk at se Tirsdagsanalysen!

Abstract

This study investigates how the current security political situation, started by the Ukraine War, affected the degree of policy congruence between the Danish public and decision-makers in welfare policy in 2023. Drawing on theories of substantive representation, policy congruence, and crisis literature, we employ a two-step research design. First, we measure changes in public opinion and policy outputs across different welfare domains, constructing a policy congruence index. Second, based on this index, we conduct a theory-testing process tracing on the health policy domain as a deviant case, due to an observed drop in congruence.

Contrary to expectations, we find that the crisis had only marginal and primarily discursive effects on policy outcomes and no substantial effect on public preferences on health care. Empirical traces of the crisis' effects are insufficient and weak, and confined to high-level rhetorical framing in political statements, strategic documents, and fiscal agreements. In contrast, institutional path dependencies, economic strength, and persistent public support for universal welfare services emerge as the dominant explanatory factors for the basis of congruence.

We therefore argue that the security crisis in its early phase functions more as a contextual backdrop than a substantive driver of political change. Our findings challenge assumptions in the literature about the transformative power of crises on democratic responsiveness and suggest that economic conditions and welfare attitudes significantly moderate crisis effects on policy congruence. The study contributes to a deeper understanding of how crises interact with entrenched policy cultures and sheds light on the resilience of democratic representation under external stress.

Keywords; *crisis, public spending, congruence, public opinion, policy outcome, democratic legitimacy, representation, policy congruence, welfare state, crisis politics, security policy, political priorities, welfare attitudes, mixed-methods, comparative statistics, qualitative case study, process tracing, Denmark, Danish.*

Figur- og tabelliste

Figur 2.1: Beyer & Hännis demokratalutaer

Figur 4.1: Vælgerholdninger til offentlige udgifter 2014-2023; opinionsbalancer i favør af øgede udgifter, procent

Figur 4.2: Gennemsnitsholdninger til offentlige udgifter 2014-2023

Figur 4.3: Udvikling i offentlige udgifter pr. velfærdsområde 2000-2024, mia. kr.

Figur 4.4: Offentlige udgifter pr. velfærdsområde 2000-2024, mia. kr.

Tabel 2.1 - Typer af repræsentation jf. Pitkin (1967)

Tabel 3.1: Kategorisering af public opinion

Tabel 3.1: Baselines for procentuelle ændringer

Tabel 3.2: Baselines for procentuelle ændringer

Tabel 3.3: Fortolkning af procentuelle ændringer i offentlige udgifter

Tabel 3.4: Fortolkning af kongruensscores.

Tabel 4.1: Udsnit: Opinionsbalancer til offentlige udgifter 2014-2023; opinionsbalancer i favør af øget forbrug; procenter (a)

Tabel 4.2: Fortolkning af kongruens

Tabel 4.3: Gennemsnitlige kongruensscores i 2014, 2018 og 2023, nominelle udgifter (baseline: forrige år)

Tabel 4.4: Indeks A: Policy kongruens med forudgående år som baseline, nominelle offentlige udgifter

Tabel 4.5: Befolkningens tillid til regeringen.

Tabel 4.6.: Befolkningens vurdering af politikernes håndtering af sundhedsvæsenet.

Indholdsfortegnelse

Abstract.....	2
Figur- og tabelliste	3
1. Problemfelt	7
1.2 Afgrænsning.....	9
2. Teori.....	11
2.1. Del 1: Den teoretisk ramme.....	11
2.1.1. Politisk repræsentation og demokratisk legitimitet	11
2.1.2. Hvordan måles repræsentation?	12
2.1.3. Kongruenslitteraturen	13
2.1.4. Policy kongruens.....	13
2.1.5. Kongruens og krise.....	14
2.1.6. Anvendelse af kongruenslitteraturen	16
2.2 Del 2: Kriselitteratur	18
2.2.1. Definitioner og historisk overførbarehed	18
2.3 Teoretiske antagelser	21
2.3.1. Kriseshåndtering og framing.....	22
2.3.2. Kriserbevidsthed	23
2.3.3. Rally-round-the-flag	25
2.3.4. Opsummering på teoretiske antagelser	26
3. Metode og forskningsdesign.....	28
3.1 Mixed Methods-design	28
3.1.1 Caseudvælgelse.....	30
3.2. Komparativ deskriptiv statistik.....	30
3.2.1. Præsentation af data.....	31
3.3. Kvantitativ operationalisering	34
3.3.1. Public Opinion (Gennemsnitspræference)	35
3.3.2. Policy outcome	36
3.3.3. Beregning af policy kongruens	38
3.4. Process tracing.....	40
3.4.1. Teoritestende tilgang.....	40
3.4.2. Bayesiansk inferenslogik	42
3.5. Kvalitativ operationalisering	43
3.5.1. Kriseshåndtering og framing.....	43
3.5.2. Befolkningens kriserbevidsthed	44
3.5.3. Rally-'round-the-flag	45
3.5.4. Modererende og kontekstuelle faktorer	46
4. Analyse.....	51
4.1. Analysedel 1.....	51
4.1.1. Public opinion.....	51

4.1.2. Policy outcome	59
4.1.3. Policy kongruens.....	64
4.2. <i>Analysedel 2</i>	71
4.2.1. Genstandsfeltet: 2023	71
4.2.2. Når empiri udebliver: Transparens og valg af sundhedsområdet som analytisk case	80
4.2.3. Procesanalyse af sundhedsområdet	81
4.2.4. Videre procesanalyse af sundhedsområdet	84
4.5.6. Opsamling på analyse	106
5. Metodiske og teoretiske implikationer.....	109
5.1. <i>Styrker og begrænsninger i mixed-methods</i>	109
5.2. <i>Konceptualiseringen af krise og kongruens</i>	110
6. Konklusion	112
7. Perspektivering	114
Litteraturliste	116
Bilag	128

1. Problemfelt

Den danske velfærdsmodel har i årtier udgjort fundamentet for den samfundskontrakt, der definerer relationen mellem den danske velfærdsstat og de danske borgere. Modellen bygger på en forventning om, at økonomisk vækst og politisk prioritering af velfærd går hånd i hånd, hvor en stærk økonomi fører til udbygning og forbedring af velfærdsydelserne (Goul Andersen, 2017: 31). Historisk set har denne dynamik været stabil med en bred opbakning til velfærdsstaten, selvom besparelser ofte har medført negative vælgerreaktioner. Vælgerne politiske prioriteter er omskiftelige med tiden og deres forventninger til velfærden er ofte konjunkturmedløbende (Goul Andersen, 2017: 31).

Beslutningstagere må balancere velfærdspolitiske beslutninger med borgernes skiftende forventninger og tage hensyn til andre politikområder samt økonomiske og demografiske udviklinger.

I dag er denne balance under pres. På trods af en stærk økonomi med historisk høj beskæftigelse og finanspolitisk råderum, er borgernes tilfredshed med velfærdsydelserne faldende (KL, 2024: 57-59; Kraka, 2023). Oplevelsen af, at velfærdsstatens kernefunktioner forringes, samtidig med at presset på de offentlige ydelser vokser, skaber en ny dynamik i forventningerne til velfærdsstaten. Den demografiske udvikling forstærker dette pres. En stigende andel ældre indebærer større udgifter til sundhed og pension, mens arbejdsstyrken ikke vokser tilsvarende (Danmarks Statistik, 2023). Dette udfordrer finansieringsgrundlaget, som velfærdsstaten er bygget på, og kan nødvendiggøre reformer, der potentielt vil bryde med befolkningens forventninger.

Siden Ruslands invasion af Ukraine i 2022 har den sikkerhedspolitiske situation fundamentalt ændret den politiske dagsorden. Danmark har forpligtet sig til betydelige investeringer i forsvaret, herunder et løft af forsvarsudgifterne med 40,5 mia. kr. i perioden 2024-2028 og etableringen af en Accelerationsfond på 50 mia. kr. i 2025-2016 (Finansministeriet, 2025; Finansministeriet, 2024). Disse investeringer skal styrke det danske forsvar og den militære støtte til Ukraine. Danskerne har siden starten af Ukraine-krigens støttet op om disse tiltag, men må disse udgifter være på bekostning af velfærden?

Finansieringen af disse øgede forsvarsudgifter har dog også skabt debat. Regeringen har blandt andet afskaffet store bededag som en del af finansieringen, hvilket mødte betydelig modstand fra befolkningen. En meningsmåling viste, at 46% af danskerne ønskede en folkeafstemning om afskaffelsen af store bededag (Voxmeter, 2023). Derudover viser en meningsmåling foretaget af Norstat for CEPOS, at kun 16 procent af danskerne mener, at forsvarsudgifterne primært skal finansieres gennem højere skatter (Holstein, 2025).

Det peger os tilbage på regeringens førte velfærdspolitik og befolkningens nuværende forventninger og ønsker til ændringer i velfærden i Danmark. Selvom der er folkelig opbakning til øgede forsvarsudgifter og militær støtte til Ukraine, synes der netop at være modstand mod, at disse udgifter finansieres på bekostning af velfærden. Dette rejser spørgsmålet om, hvorvidt der er en overensstemmelse mellem befolkningens prioriteringer og regeringens beslutninger.

En afgørende forudsætning for demokratisk legitimitet er netop, at borgernes holdninger kan afspejles i de beslutninger, der træffes på det politiske niveau. Dette forhold mellem vælgere og politikere har været genstand for omfattende forskning, hvor særligt begreberne kongruens og responsiveness er blevet undersøgt (Beyer & Hänni, 2018: 14-15). Begge begreber bruges til at afdække relationen mellem vælgere og beslutningstagere, hvad enten der måles på ideologiske differencer eller i prioritering mellem samfundsgrupper (Beyer & Hänni, 2018: 14, 25-26). Samtidens politiske betingelser har dog aktualiseret en voksende interesse for at undersøge, hvorvidt der forekommer en uoverensstemmelse, et såkaldt gap, mellem borgernes præferencer og den førte politik på konkrete politikområder. Selvom der er solid teoretisk litteratur, er den empiriske kortlægning af sådanne policy gaps stadig begrænset. (Beyer & Hänni, 2018: 27-29) Kløften mellem borgerne og beslutningstagerne, dens potentielle størrelse og hvad der kan forklare den, kan derfor være værdifuld at afdække for at opnå en større forståelse for den demokratiske legitimitet i den eksisterende velfærdspolitik i Danmark – den politik, vores samfundskontrakt i høj grad baserer sig på.

For mens danskerne udtrykker voksende bekymring for kvaliteten af kernevelfærden, synes den politiske opmærksomhed i stigende grad at orientere sig mod andre dagsordener, særligt forsvar og

sikkerhed. Dermed opstår en mulig forskydning i relationen mellem befolkningens ønsker og den førte politik, et demokratisk spændingsfelt, som i forskningslitteraturen kan betegnes som et spørgsmål om policy kongruens. Når et flertal i befolkningen ønsker investeringer i velfærden, men den politiske dagsorden i stedet bevæger sig mod andre områder, kan det indikere en grad af inkongruens. Selvom der er folkelig opbakning til øgede forsvarsudgifter og militær støtte til Ukraine, indebærer den sikkerhedspolitiske omlægning stadig et langsigtet, finansielt omfordelingsdilemma. Det efterlader et spørgsmål om, hvorvidt danskernes velfærdspolitiske prioriteter harmonerer med regeringens beslutninger i lyset af den aktuelle sikkerhedspolitiske krise.

Ovenstående giver derfor anledning til at undersøge, om den politiske kurs på visse politikområder flugter med befolkningens præferencer eller om vi på baggrund af tidligere år bevæger os ind i en ny fase, hvor den demokratiske afstemning mellem folk og folkestyre på velfærdsområder er præget af politisk inkongruens. Det leder frem til følgende problemformulering:

Hvordan påvirkede den aktuelle sikkerhedspolitiske krise graden af policy kongruens mellem befolkningen og beslutningstagerne i dansk velfærdspolitik i 2023?

1.2 Afgrænsning

I den foregående problemanalyse blev det belyst, hvordan den danske velfærdsmodel er under et langsigtet pres i lyset af demografiske udfordringer. Samtidigt har den nye sikkerhedspolitiske kontekst udmøntet sig i en uundgåelig variabel for både vælgere og politikere på alle andre politikområder, herunder velfærdspolitikken. Ovenstående fremhævede også, at policy kongruens, overensstemmelse mellem borgernes præferencer og den førte politik, er et vigtigt teoretisk værktøj, der kan give indikatorer på graden demokratisk legitimitet (Beyer & Hänni, 2018). Dette speciale afgrænser sig således til at undersøge dette forhold med fokus på det velfærdsområde.

Ud fra denne afgrænsning er det centralt, at velfærdsområdet både økonomisk og politisk er blandt de mest ressourcekrævende og konfliktfyldte politikområder, særligt i en tid med en aldrende befolkning og stigende pres på den offentlige sektor. Samtidig er det et område, hvor vælgerne har høje og vedvarende forventninger, og hvor politisk omprioritering derfor kan have stor betydning for oplevelsen af politisk repræsentation.

Tidsmæssigt afgrænses analysen til perioden 2023, men med komparative aspekter fra 2014 og 2018. 2023 markerer en politisk periode præget af krigen i Ukraine, øgede forsvarsudgifter og en genoplivet samtale om politiske prioriteringer.

Specialet fokuserer på den førte politik frem for partiers ideologiske positioner. Det betyder, at vi afgrænser os fra at analysere partiprogrammer eller valgkampagners retorik, og i stedet undersøger konkrete politiske outputs i form af budgetter, reformer og politiske beslutninger. Samtidig afgrænses der fra en diskussion om institutionelle repræsentationsformer og demokratiteori i bred forstand, idet formålet er at undersøge policy kongruens som et outputmål for demokratisk praksis. Endelig fokuserer vi på den samlede befolkning og dens præferencer målt via surveydata, meningsmålinger samt kvalitative kilder, og ikke på enkelte sociale grupper eller interesseorganisationer.

Afgrænsningen leder således videre til den teoretiske rammesætning, der udgøres af litteratur om kongruens og kriser.

2. Teori

Følgende teoriafsnit opdeles i tre underkapitler. Først afdækkes vores teoretiske ramme, hvor der redegøres for hovedbegrebet policy kongruens. Dernæst behandler vi litteraturen om kriser og kontekstualiserer den i dansk forstand. Sidst fremlægger vi vores teoretiske antagelser, der baserer sig på førnævnte.

2.1. Del 1: Den teoretisk ramme

2.1.1. Politisk repræsentation og demokratisk legitimitet

Den normative forståelse af politisk repræsentation udspringer af Pitkins (1967) klassiske typologi, hvor skellet mellem formel, deskriptiv, symbolsk og substantiel repræsentation danner grundlaget (Tabel 2.1). Det er sidstnævnte kategori, repræsentation som “at handle i de repræsenteredes interesse”, der fungerer som omdrejningspunkt for megen empirisk forskning på demokrati og politisk repræsentation. I den sammenhæng anlægger vi et substantielt og empirisk blik på forholdet mellem borgernes præferencer og den faktiske politik, der implementeres, i tråd med en lang demokratisk tradition (Pitkin, 1967; Stokes 1963; Powell, 2000).

Tabel 2.1: Typer af repræsentation jf. Pitkin (1967)

Type af repræsentation	Kerneidé	Beskrivelse	Styrke	Begrænsning
<i>Formel repræsentation*</i>	Repræsentation som mandat eller autorisation	En repræsentant har fået sin rolle via et lovformelt eller institutionelt mandat (fx valg eller udpegning)	Klart og institutionelt defineret – afgør <i>hvem</i> der må repræsentere	Siger intet om <i>hvordan</i> eller <i>hvad</i> repræsentanten gør på vegne af andre
<i>Deskriptiv repræsentation**</i>	Lighed i karakteristika	Repræsentanten ligner den repræsenterede gruppe i fx køn, etnicitet, klasse eller alder	Synliggør sociale grupper og kan styrke tillid og legitimitet	Garanterer ikke, at gruppens interesser faktisk varetages
<i>Symbolsk repræsentation***</i>	Tillagt betydning af borgerne	Repræsentanten opfattes som repræsentativ, uanset faktiske handlinger – det handler om borgernes perception	Fanger legitimitet og identifikation	Beror på stemning og symbolværdi – uafhængig af reel handling

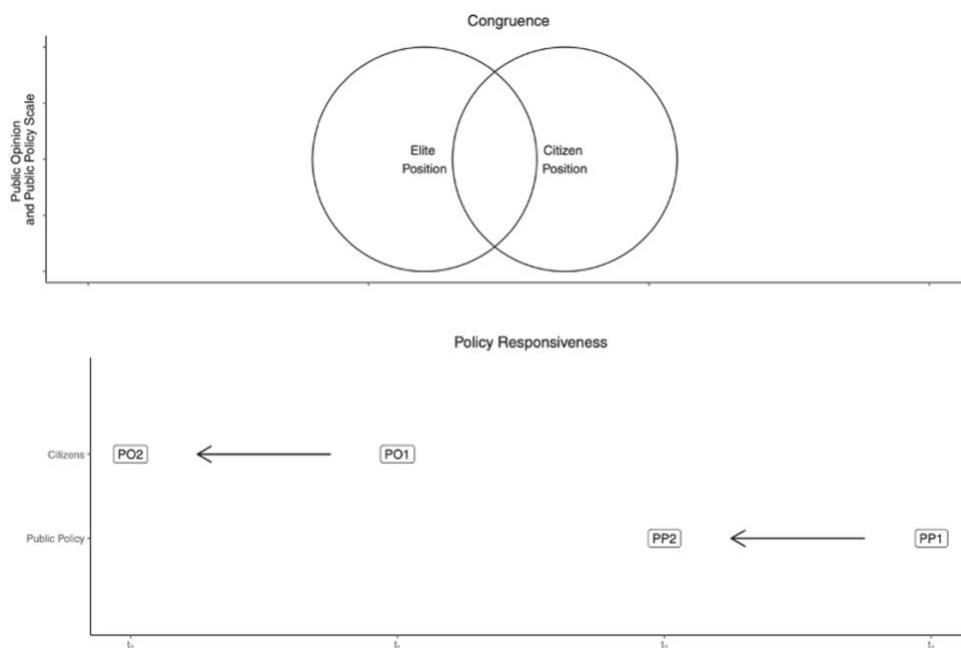
<i>Substantiv repræsentation****</i>	At handle <i>for</i> nogen	Repræsentanten fremmer og beskytter vælgernes interesser og præferencer gennem sine handlinger	Vægt på output og ansvarlighed – <i>kernen</i> i repræsentation ifølge Pitkin	Svært at måle og kræver viden om både præferencer og handlinger
--------------------------------------	----------------------------	--	---	---

Kilde: (*= Pitkin, 1967: 38-41, **= Pitkin, 1967: 60-91, ***= Pitkin, 1967: 92-111, ****= Pitkin, 1967: 112-143)

2.1.2. Hvordan måles repræsentation?

Forbindelsen mellem borger og beslutningstager er ikke alene normativt central, men også et kvalitetskriterium for repræsentativt demokrati. Det er idéen om substantiv repræsentation, der ofte operationaliseres i moderne forskning gennem begreber som *congruence* eller *responsiveness*. Disse begreber anvendes til at vurdere, i hvilken grad politikere og politiske institutioner realiserer vælgernes holdninger i faktisk policy output. Med Pitkins begrebsliggørelse in mente bliver spørgsmålet om repræsentation derfor et spørgsmål om graden af overensstemmelse mellem borgernes præferencer og politiske beslutninger. Et indirekte mål for demokrati i praksis.

Figur 2.1.: Beyer & Hännis demokratalutaer.



Kilde: (Beyer & Hänni, 2018: 19)

Responsivitet og kongruens er beslægtede, men distinkte begreber (Beyer & Hänni, 2018).

Responsivitet betegner en proces, hvor ændringer i offentlig opinion fører til ændringer i politisk adfærd eller policy-output (Wlezien, 1995). Kongruens er derimod en statisk måling af graden af overensstemmelse mellem borgernes holdninger og politikernes handlinger på et givent tidspunkt (Huber & Powell, 1994; Lax & Phillips, 2011).

2.1.3. Kongruenslitteraturen

Litteraturen om kongruens kan opfattes som at være inddelt i to hovedspor, der vedrører policy og ideologisk kongruens. Ideologisk kongruens refererer til graden af overensstemmelse mellem borgernes ideologiske præferencer og de politiske beslutningstagere, typisk målt på en venstre-højre skala.

Centralt i denne forskningstradition står skellet mellem repræsentation på regerings- og parlamentsniveau samt betydningen af politiske systemer. Den eksisterende litteratur bærer beskriver to idealtypiske forståelser nemlig, "*majority control*", hvor regeringen skal afspejle flertallets præferencer, og "*proportionate influence*", hvor parlamentet skal afspejle hele den ideologiske fordeling i befolkningen, (Huber & Powell, 1994: 292-293).

Policy kongruens fokuserer i stedet på konkrete policy outputs, ofte oversat til enten borgerpræferencer, -prioriteter eller -holdninger, og måler om borgernes holdninger stemmer overens med den politik, der faktisk bliver ført (Monroe, 1998; Rasmussen et al., 2021). Denne tilgang er særligt relevant i analyser af overensstemmelse mellem eksempelvis velfærdspolitik og befolkningens prioriteringer af selvsamme (Monroe, 1998). Policy kongruens har vundet indpas i nyere forskning pga. sin anvendelighed i tværnsnitsstudier og sit fokus på substantielle forskelle mellem politikområder. Begge tilgange har deres styrker og svagheder. Hvor ideologisk kongruens er velegnet til at analysere systemiske træk ved repræsentation, er policy kongruens bedre egnet til at undersøge specifikke politiske outputs. Vores projekt gør brug af sidstnævnte tilgang.

2.1.4. Policy kongruens

Policy kongruens er blevet undersøgt gennem forskellige teoretiske perspektiver og metodiske greb. Mange studier har generelt fokuseret på policy liberalisme, offentlige budgetter, regeringsdagsordener og specifikke policyområder (Page & Shapiro, 1983; Wlezien, 1995; Monroe, 1998; Lax & Phillips,

2011). Størstedelen af forskningen om policy kongruens er baseret på enkelte eller få lande og benytter ofte aggregerede indikatorer på kongruens, hvilket begrænser generaliserbarheden på tværs af policyområder (Stimson et al., 1995: 545-546; Bevan & Rasmussen, 2017).

Monroe (1998) introducerede tidligt en sammenligningsmodel baseret på andelen af policyområder, hvor offentlig politik er i overensstemmelse med opinionen. Senere har man operationaliseret kongruens via gennemsnits- eller medianvælgerpositionen (Huber & Powell, 1994; Rasmussen et al., 2021), eller gennem score-baserede distancer mellem borgeres og politikeres præferencer (Achen, 1978). Vi vil forsøge at måle kongruens for at kunne gå i dybden med enkelte cases.

En række nyere studier har dog søgt at udvide feltet om policy kongruens med komparative designs (Rasmussen et al., 2021; Morales et al., 2015; Wlezien & Soroka, 2012). Disse studier har ofte vist, at institutionelle faktorer som valgsystemer og graden af pluralisme eller saliens påvirker policy kongruens, men også at issuetyper spiller en stor rolle. Andre nyere studier har sammenlignet offentlig opinion med eksisterende lovgivning, status quo policy eller policy change på tværs af en bred vifte af specifikke policyområder for at fange variation i opinion-policy relationen afhængigt af emnet (Gilens & Page 2014; Lax & Phillips 2011). På baggrund af dette vil vi forsøge at anvende komparative metoder til at styrke resultaterne af vores statistiske målinger.

En stor del af den eksisterende litteratur har undersøgt, hvordan visse mekanismer eller faktorer betinger graden af policy kongruens. Det inspirerer os til at tage konteksten alvorlig.

Problemformuleringen fastsætter således en antagelse om, at den aktuelle sikkerhedspolitiske krise kan skabe nye strukturelle betingelser for repræsentation og potentielt forskyde prioritetsbalancen mellem forsvar og velfærdspolitik. Derfor må de statistiske målinger ikke stå alene, men skal i stedet sætte rammerne for, hvilke områder, der er statistisk indikativ nok til at undersøge de kontekstuelle, kausale mekanismer, der skulle ligge bag krisens betydning.

2.1.5. Kongruens og krise

På trods af en meget bred kongruenslitteratur, er billedet yderst fragmenteret, når det kommer til undersøgelser af kriser og dens iboende mekanismers betydning for policy kongruens. At undersøge en krise som årsag til udfaldet i policy kongruens, anser vi som tilsvarende at tilføre viden til et videnshul

i litteraturen. Der forekommer meget få undersøgelser som i sig selv kobler kriser til kongruensbegrebet. Ingen af disse undersøgelser retter dog deres teoretiske fokus på policy kongruens, men har snarere fokuseret på, hvordan kriser - i særdeleshed økonomiske kriser, har indvirkning på ideologisk, issue- eller parlamentarisk kongruens. Traber, Giger og Häusermann (2017) finder, at økonomiske kriser fører til en markant stigning i befolkningens prioritering af økonomiske spørgsmål, mens beslutningstagernes opmærksomhed i mindre grad følger samme udvikling (1112-1116). Den økonomiske krise begrænser beslutningstagernes handlerum, hvilket reducerer mulighederne for at kunne respondere på befolkningens efterspørgsel. Dette skaber derfor en asymmetri mellem befolkningen og beslutningstagerne, hvilket får saliens-kongruens til at falde (Traber et al., 2017: 1105). Dette er den mest nærliggende forskning til vores egen, hvorfor det alligevel kan blive relevant senere at overveje, hvorvidt deres økonomisk funderede undersøgelse kan overføres til en sikkerhedspolitisk kontekst.

Selvom økonomiske kriser ifølge visse dele af litteraturen reducerer saliens-kongruens, så fremhæver Navarrete (2021), hvordan ideologisk kongruens påvirker valgdeltagelsen under forskellige økonomiske perioder (5-11). Her fremhæves, at ideologisk kongruens generelt set har en positiv effekt på valgdeltagelsen, men at denne effekt forstærkes under økonomiske kriser. Navarrete argumenterer her for, at befolkningen i krisetider i højere grad søger repræsentation og løsninger, og derfor motiveres til deltagelse, når de oplever, at et parti er ideologisk tæt på deres præferencer, mens fravær af ideologisk kongruens kan føre til politisk apati (Navarrete, 2021: 10-11).

Endeligt undersøger Dageförde (2024), hvordan parlamentarisk kongruens udvikler sig over længere tid og på tværs af politiske dimensioner. På baggrund heraf fremhæver hun, ved at analysere partiers og borgeres placering på tre dimensioner (venstre-højre, EU integration og migration), at kriser som finanskrisen og flygtningekrisen skabte strukturelle forskydninger i partisystemerne, hvilket medførte en øget parlamentarisk kongruens over tid (Dageförde 2024: 6-7).

På trods af, at Traber et al. (2017), Navarrete (2021) og Dageförde (2024) sammenholder krisers mekanismer med udfaldet af kongruens, så har denne litteratur været baseret på en forskningsmæssig interesse i saliens-, ideologisk og parlamentarisk kongruens. Disse aspekter af mekanismer vurderes derfor som vanskelige at overføre til dette speciales genstandsfelt, der undersøger de mekanismer, der

kan tilskrives en betydning for specifikt policy kongruens. Den begrænsede litteratur på krisers iboende mekanismers betydning for policy kongruens, vurderes derfor som et potentielt videnshul. Den begrænsede litteratur på krisers effekt på policy kongruens betyder derfor, at dette speciale ikke kan trække på direkte overførbar litteratur. Derfor baseres det teoretiske grundlag på særskilte teoretiske spor, der operationaliseres til analytiske redskaber, der anvendes til at besvare undersøgelsens problemstilling.

2.1.6. Anvendelse af kongruenslitteraturen

Ovenstående teori indeholder flere funktioner. Først skal det give den teoretiske forståelse af, hvad kongruens og herunder policy kongruens egentligt er. Dernæst rummer det også en metodisk rolle, eftersom vi må drage inspiration fra den eksisterende litteratur om, hvordan man reelt måler og operationaliserer kongruensbegrebet. Dette vil bidrage til undersøgelsens overordnede mixed-methods design jf. nedenfor ved at muliggøre analysens første del. Vores forskningsdesign er et iterationsdesign, hvorfor vores analytiske trin er gensidigt afhængige af hinanden, hvilket kræver, at der forekommer systematisk anvendelse og operationalisering af vores teoretiske fundament. Afslutningsvis redegør vi dermed for, hvordan kongruenslitteraturen anvendes i metodisk til første analysedel.

Vi genbesøger derfor Huber & Powells bidrag fra 1994. De finder, at graden af kongruens afhænger af, hvilket institutionelt ideal et demokrati tilstræber. Det gør de ved først at lave beregninger på kongruens, der måler den reelle distance mellem befolkningen og dens regering på den ideologiske højre-venstre skala, for dernæst at udføre regressioner på disse variabler (Huber & Powell, 1994: 325-326). Selvom de fokuserer på ideologisk kongruens, er deres metodiske tilgang, sammenligning af medianvælgerens placering med partiets politik, overførbar til analyser af policy kongruens. Vi tilpasser denne metodiske model til vores problemstilling med nogle væsentlige afvigelser ved at fokusere på borgernes vurdering af konkrete velfærdsudgifter snarere end deres ideologiske position. Endvidere afviger vi ved at beregne på gennemsnitsvælgerens holdning til disse udgifter frem for medianvælgerens. Det gør vi ved at sammenligne data på befolkningens holdning til offentlige udgifter til bestemte velfærdsområder og officielle data på Danmarks offentlige udgifter til tilsvarende velfærdsområder. Det er gennem dette sammenligningsgrundlag, at vi kan udføre statistiske målinger af policy kongruens og heraf udlede indikatorer på graden af overensstemmelse mellem borgerne og den

førte velfærdspolitik. På den måde genererer vi også udfald på vores afhængige variabel, så vi kan arbejde med typiske frem for afvigende cases i vores process-tracing. Den metodiske tilgang afdækkes detaljeret i metodeafsnittet, men det gør det ikke unyttigt at etablere en tidlig forståelsesramme for undersøgelsens struktur, og hvordan vi anvender metode sammenlignet med den resterende litteratur.

Vi strukturerer således vores analyse i to gensidigt afhængige sekvenser. Første analysedel anvender komparativ statistik til at måle policy kongruens på tværs af tre tidspunkter (2014, 2018, 2023) og forskellige velfærdsområder. Det komparative aspekt skal styrke vores resultater med sammenligning af krise- og normalperioder. Det gør det muligt at kvantificere policy kongruens som en distance mellem flertallets ønske og politiske outputs på et givent tidspunkt - en tilgang inspireret af eksisterende litteratur (Huber & Powell, 1994). Målingernes resultater forventes at give statistiske indikationer på krisens effekt på velfærdspolitisk policy kongruens i et komparativt lys. Således forsøges det at afdække variation i policy kongruens komparativt med henblik på at indikere effekter af den sikkerhedspolitiske krise på et bredt udsnit af velfærdsområder. Dernæst vil vores anden analysedel struktureres ud fra en process-tracing-tilgang, hvor det undersøges, *om* krisen kan tilskrives en betydning for policy kongruens. Her udvælges bestemte politikområder på baggrund af de målinger, der indikativ bekræfter vores hypoteser. I så fald, at krisen har betydning for policy kongruens, vil analysedel to undersøge, *hvordan* krisen reelt påvirker policy kongruens samt hvilke mekanismer, der kan tilskrives denne påvirkning.

Kongruenslitteraturen anvendes derfor ikke blot til at redegøre for den teoretiske forståelse af kongruensbegrebet. Den spiller også en væsentlig rolle i de metodiske tilvejebringelse forud for analysens første del, hvorimod næste kapitel i højere grad anvendes til analysens anden del. Kongruenslitteraturen har i høj grad undersøgt kongruensbegrebet kvantitativt med empirisk målbare operationaliseringer, men nuanceres ofte ikke af kvalitative eller kontekstafhængige perspektiver. Vi placerer vores undersøgelse det sted i litteraturen, hvor forskningsfeltet går fra den statiske matching af policy kongruens til kontekstualiserede og kausale forklaringer for graden af demokratisk repræsentation i den førte politik. Vi ønsker således at bidrage med viden, der kobler statistiske målinger af kongruens med forklaringer på, hvilken rolle kriser spiller. Dette har, så vidt vi ved, ikke tidligere været gjort i dansk forskning.

2.2 Del 2: Kriselitteratur

For at kunne undersøge, hvordan den aktuelle sikkerhedspolitiske krise - udløst af invasionen af Ukraine i 2022 - har påvirket forholdet mellem borgernes præferencer og den førte politik, er det nødvendigt at forstå, hvordan kriser generelt kan påvirke både policy outcome og public opinion og dermed policy kongruens. Dette teorikapitel danner rammen for analysens anden del, hvor vi med process tracing vil undersøge, *om* krisen har haft betydning for policy kongruens i udvalgte velfærdsområder, og i så fald, *hvordan* denne effekt er trådt i kraft via specifikke mekanismer.

Derfor er det centralt, at vi i dette afsnit systematisk og løbende identificerer og diskuterer potentielle mekanismer, der kan vurderes at forklare kriser og policy kongruens i velfærdspolitik. Derfor afdækker vi først definitioner af kriser og den historiske overførbarhed af tidligere kriser i Danmark. Dernæst præsenterer vi de teoretiske perspektiver, vi forventer kan have indvirkning på genstandsfeltet. På denne måde identificerer vi potentielle forklaringer og kontekstuelle faktorer, der kan moderere eller blokere for krisens effekt.

2.2.1. Definitioner og historisk overførbarhed

Dette underkapitel har til formål at etablere en historisk forståelsesramme, der kan informere analysen om genstandsfeltet. Dette indebærer en nødvendig definition af begrebet krise og hvordan læring fra tidligere kriser kan eller ikke kan overføres til den, der undersøges i indeværende undersøgelse.

2.2.1.1. Definitioner af kriser

For at kvalificere vores teoretiske antagelser, er det nødvendigt først at definere, hvad vi forstår ved en "krise" og dernæst vurdere, hvordan den aktuelle sikkerhedspolitiske situation - i særdeleshed i 2023 - kan fortolkes i lyset af den eksisterende kriselitteratur. Kriser defineres ofte som pludselige og udefrakommende begivenheder, der medfører alvorlige negative konsekvenser, skaber usikkerhed og fremkalder et oplevet behov for politisk handling (Van Hooren et al., 2014: 606). Dahlberg & Krogh (2024) deler denne forståelse og understreger, at en samfundskrise er en usikker situation, hvor vitale samfundsinteresser opleves truet, og hvor de normale politiske og administrative procedurer ikke længere er tilstrækkelige. De betoner også, at kriser adskiller sig fra både rutinemæssige problemer ved

at kræve ekstraordinære handlinger, ofte under tidspres og med ufuldstændig information. Kriser skaber med andre ord en situation, hvor eksisterende institutionelle rammer kommer under pres, og hvor handlinger vurderes som nødvendige, ikke alene for at afværge skade, men også for at genoprette samfundets funktionalitet og legitimitet (Dahlberg & Krogh, 2024: 7-9).

Desuden påpeger Dahlberg og Krogh, at det kan være vanskeligt at teoretisere en krise entydigt. Samfundskriser er komplekse og svære at opnå fuld forståelse for i begyndelsen. Samtidigt er den enkelte krise unik, hvilket betyder, at krisens udfordringer ofte er unikke. Dette fordrer således en løbende læring under krisens forløb, hvilket betinger dynamiske politiske løsninger. Løsninger på ét tidspunkt i krisen kan derfor være utilstrækkelige på andre tidspunkter i krisen. Desuden berør samfundskrisen en lang række aktører med forskellige opfattelser og interesser. Aktørerne agerer ud fra forskellige kulturer, roller, mål og midler, hvilket bibringer forskellige fortolkninger og perspektiver. Denne differentiering blandt aktører vanskeliggør således en yderligere entydig og kollektiv læring af krisen, hvilket kan tolkes at have en betydning for overensstemmelsen mellem bl.a. befolkningen og beslutningstagerne (Dahlberg & Krogh, 2024: 8-10). Sidst skal det også pointeres, at kriser er særdeles politiske. Fænomener som framing er særligt aktuelle og en integreret del af moderne krisehåndtering. Dahlberg påpeger, at der hurtigt opstår en politisering af krisen, hvor regeringer, politiske partier og andre centrale beslutningstagere involveres i krisehåndteringen (Dahlberg & Krogh, 2024: 9).

2.2.1.2. Kriser i Danmark

Under finanskrisen (2008-2011) oplevede Danmark først en forsinket erkendelse af krisens alvor. I slutningen af 2008 anså langt størstedelen af befolkningen fortsat den danske økonomi som stærk, men dette billede ændrede sig hurtigt. I 2011 mente 75% af befolkningen, at krisen var alvorlig, og tilliden til regeringens håndtering faldt markant (Goul Andersen & Hansen, 2011:142–143). I relation til velfærdspolitik betød krisen, at befolkningens forventninger og krav til velfærdsstaten blev nedjusteret. Der skete en forskydning i prioriteringer, hvor områder som uddannelse og børnepasning oplevede stigende opbakning, mens støtte til folkepension og sundhed faldt, en udvikling, der pegede i retning af en social investment-orienteret velfærdsstat (Goul Andersen & Stubager, 2011: 175–177).

Coronakrisen (2020–2022) havde en anderledes effekt. Her viste befolkningen i Danmark en usædvanligt høj grad af støtte til både frivillige og pålagte restriktioner. Denne støtte blev i høj grad

tilskrevet en følelse af handlekompetence og solidaritet. Borgerne følte, at deres egne handlinger havde betydning, og derfor udviste de høj compliance (Nielsen et al., 2022: 1-2). Denne oplevelse skabte en unik samfundsmæssig mobilisering, der adskiller sig fra andre kriser, og som havde betydelige konsekvenser for befolkningens tillid til regeringen. Men tilliden var ikke uforanderlig. I takt med, at pandemien skred frem, og restriktionerne blev oplevet som mere indgribende, faldt opbakningen gradvist, især blandt grupper, der oplevede økonomisk usikkerhed, personlig mistrivsel eller tab af frihed (Nielsen, et al., 2022).

En central læring fra begge kriser er, at krisebevidsthed og krisereaktioner er fasedelte og dynamiske. Der sker ofte en initial samling om regeringen, en såkaldt rally-round-the-flag-effekt, som dog over tid erstattes af en mere kritisk, pluralistisk evaluering af regeringens indsats. Denne udvikling er central for forståelsen af public opinion, fordi den må forventes at påvirke graden af policy kongruens i forskellige faser af krisen. Under coronakrisen kunne en høj oplevet handlekompetence forklare den vedvarende støtte i krisens tidlige faser, mens lav individuel handlekompetence i den aktuelle sikkerhedskrise måske kan indikere en mere symbolsk end substantiel opbakning (Nielsen, et al., 2022: 14).

2.2.1.3. Den sikkerhedspolitiske krise i dag

Kriser er ifølge Dahlberg og Krogh hverken statiske eller entydige. De er komplekse og dynamiske problemer, der udvikler sig over tid og kan fremtræde i faser, hvor trusselsopfattelse, politisk respons og befolkningens opbakning ændrer sig (Dahlberg & Krogh, 2024: 8-11). Derfor kan kriser ikke nødvendigvis diagnosticeres ens på tværs af tidspunkter. Krisen karakter i 2023, genstandsfeltet for vores process-tracing, må derfor vurderes relativt i forhold til krisens aktuelle manifestation anno 2025. Eksempelvis blev Ruslands invasion i begyndelsen opfattet som en regional krise, der tvang Europa til at samle sig forsvars- og sikkerhedspolitisk, at bistå Ukraine og at sanktionere Rusland samt at mobilisere den strategiske uafhængighed af russisk gas (Dahlberg & Krogh, 2024). Gradvist blev krisen dog fortolket som et globalt strukturelt trusselsbillede med direkte implikationer for bl.a. Danmark, både økonomisk og sikkerhedspolitisk. Samtidigt har geopolitiske spændinger og fornyet interesse for Grønland, bidraget til at katalysere krisens relevans og akuthed i dansk kontekst.

Fællesnævneren for ovenstående er dog, at krisehåndteringen i 2023 foregik på et udelukkende politisk niveau. I modsætning til tidligere kriser, hvor konsekvenserne blev oplevet direkte og konkret af

befolkningen, synes Ukraine-krigen at være karakteriseret ved større psykologisk og politisk afstand. På trods af massiv opbakning til sanktioner mod Rusland og støtte til Ukraine har mange danskere ikke oplevet krisen som en direkte trussel mod deres hverdag (Nielsen et al., 2022: 13-14). Dette kan potentielt afspejle en asymmetrisk krisebevidsthed mellem befolkningen og beslutningstagerne, hvilket kan gisnes til at have konsekvenser for graden af accept eller forståelse for politiske omprioriteringer i eksempelvis velfærdspolitikken.

Selvom danskerne var og fortsat er blandt de mest støttevillige folkefærd i Europa, ved vi mindre om, hvorvidt denne støtte netop omfatter forståelse af politiske omprioriteringer. 2023 befandt sig stadig i en fase, hvor økonomisk råderum også gjorde det muligt at prioritere både velfærd og sikkerhed, uden at tvinge politikere til omprioriteringer (Andersen & Olsen, 2023). Dermed er det usikkert, om krisebevidstheden på befolkningsniveau i 2023 rummede forståelse for de potentielle konsekvenser for andre politikområder. Pointen er således, at eftersom krisen befandt sig i en tidligere fase i 2023, kan det ikke automatisk antages, at krisens afledte effekter og dynamikker så ud på samme måde i 2023, som de gør i dag. Krisebevidstheden kan have været af overfladisk og solidarisk karakter, men underliggende præget af en asymmetrisk opfattelse af krisens akuthed.

Denne usikkerhed omkring, hvorvidt krisen i 2023 havde et reelt aftryk på befolkningens politiske præferencer og opbakning til politiske ændringer i velfærdspolitik, gør det nødvendigt at anlægge et process tracing-design, som både er åben for effekter og fravær af effekter, og for variation i effekternes udtryk. Erfaringerne fra tidligere kriser viser, at timing, krisebevidsthed og oplevet handlekompetence er centrale faktorer i forståelsen af, hvordan kriser påvirker public opinion og policy outcomes. Derfor må vi i vores analyse tage højde for, at graden af policy kongruens i 2023 både kan være påvirket af krisens konkrete konsekvenser, dens symbolske karakter og af, hvordan den opleves og fortolkes blandt forskellige aktører i samfundet.

2.3 Teoretiske antagelser

Følgende afsnit præsenterer vores teorier og litteratur, vi baserer vores teoretiske antagelser på. Her konceptualiseres teorien til undersøgelsens genstandsfelt.

2.3.1. Krisehåndtering og framing

Hvordan beslutningstagere håndterer en krise, afhænger imidlertid i høj grad af, hvordan de og den øvrige befolkning opfatter krisens alvor og nødvendigheden af politiske ændringer. Ifølge van Hooren, Kaasch og Starke (2014) skelnes der mellem fundamentale politiske ændringer (critical junctures) og inkrementelle tilpasninger som typiske reaktioner på eksempelvis økonomiske kriser. Empiriske studier viser, at fundamentale ændringer ofte ikke realiseres, selvom kriser teoretisk udgør et transformativt mulighedsvindue. I stedet dominerer rutineprægede tiltag baseret på eksisterende institutionelle strukturer og policy-instrumenter. Denne diskrepans mellem krisers transformative potentiale og den observerede praksis rejser normative spørgsmål om betingelserne for politisk lederskab og intersubjektive fortolknings betydning for politiske beslutninger (Van Hooren et al., 2014: 607-608). Det er således relevant at være bevidst om, hvilke beslutninger der træffes under krisen, og i hvilken grad disse beslutninger kan have betydning for policy outcomes på andre politikområder eksempelvis på velfærdspolitik.

Samtidigt understreger store dele af litteraturen også krisens intersubjektive karakter (Widmaier et al., 2007). Politiske aktørers fortolkningsformer en krisens betydning, og betinger dermed mulighedsrummet for den politiske krisehåndtering (Widmaier et al. 2007: 749). Dermed afhænger krisens politiske konsekvenser ikke kun af dens objektive karakteristika, men også af den fortolkning, som følger løbende. Denne konstruktivistiske forståelse fremhæver også, at kriser i høj grad skaber et politisk og strategisk spillerum, hvor forskellige aktører kæmper om at definere og fortolke krisen (Boin et al. 2009: 81-82). Fænomenet kaldes framing contest, og udspiller sig i medierne og i den politiske offentlighed, hvor politiske aktører forsøger at definere krisens karakter, årsager og løsninger, og dermed også positionere egne politiske prioriteter som nødvendige svar (Boin et al. 2009: 84-86). Hvordan beslutningstagerne håndterer en krise, handler derfor i høj grad om evnen til at mobilisere støtte fra befolkningen gennem overbevisende narrativer, eftersom det spiller en central rolle for både beslutningstagere og den øvrige befolknings reaktion på en krise (Goul Andersen, 2017: 25).

På baggrund af dette identificeres selve krisehåndteringen og den dertilhørende framing af krisen som en væsentlig faktor for policy kongruens i velfærdspolitik. Disse udgør også et udtryk for styrken af beslutningstagernes krisebevidsthed. Vi forventer, at disse mekanismer forekommer på policy

outcome-siden, og det er således ikke kun et spørgsmål om, hvilke beslutninger der træffes, men hvordan de politisk og kommunikativt begrundes. Det forventes, at hvis beslutningstagernes krisebevidsthed er stærk, så vil fremgå en form for spill-over effekt, hvor krisehåndteringen og framing af krisen også kan spores i velfærdspolitikken. Afhængigt af, hvor effektiv krisehåndteringen og framing er, kan det også have stor betydning for, hvordan befolkningen opfatter krisen. Derfor vurderer vi, at dette er relevant at undersøge, da det kan have implikationer for den endegyldige overensstemmelse mellem policy outcome og public opinion - og dermed graden af kongruens.

2.3.2. Krisebevidsthed

I valgundersøgelsen fra 2011 begrebsliggør Jørgen Goul Andersen og Kasper Møller Hansen fænomenet *krisebevidsthed* hos befolkningen og hvilke faktorer, som forudsætter dette. Ifølge Goul Andersen og Hansen, kan krisebevidsthed have tre niveauer, som er forbundne, men forskellige. For det første kan krisebevidsthed forstås så banalt som, at der forekommer en bevidsthed om, at der er en krise. Hvis denne bevidsthed ikke er gældende, kan det ikke forventes, at befolkningen vil holde den siddende regering ansvarlig for dens beslutninger. For det andet kan krisebevidstheden være en dybere bevidsthed eller forestilling om krisens nærmere omfang eller beskaffenhed. Dette kan eksempelvis være sondringer om, hvor alvorlig krisen opleves, årsager til krisens tilstedeværelse, krisens karakter eller løsninger hertil (Goul Andersen & Hansen, 2011: 138). For det tredje kan krisebevidstheden nå et niveau, hvor der fremgår en bevidsthed i befolkningen om, at ekstraordinære handlinger er påkrævet og krisens effekter udgør forandringer. Denne bevidsthed mobiliseres oftest af regeringer eller partier, der beskrives som "construction of an imperative" (Goul Andersen & Hansen, 2011:138). Det må derfor også forventes, at krisebevidstheden hænger stærkt sammen med den politiske krisehåndtering og den dertilhørende politiske framing. Befolkningens krisebevidsthed kan også mobiliseres selvom økonomien er i top, som eksempelvis en bevidsthed om ikke at overbelaste de offentlige udgifter i lyset af den demografiske udvikling. Krisebevidstheden fortolker vi derfor som en tilstand, der kan have forskellige grader af forståelse af krisens omfang og politisk handlingsnødvendighed. Derfor kan en stærk krisebevidsthed hos befolkningen skabe en accept af tiltag, der ellers ville være svære at gennemføre (Goul Andersen & Hansen, 2011:138-139). Krisebevidsthed identificeres derfor også som en væsentlig mekanisme, der primært optræder på public opinion-siden. Befolkningens forståelse og oplevelse af krisens alvor og nødvendighed forventes derfor at kunne påvirke graden af accept og

opbakning til velfærdspolitiske beslutninger truffet på baggrund af den sikkerhedspolitiske krise. Hvis krisebevidstheden er lav, må vi forvente, at det vil være sværere for befolkningen at acceptere velfærdspolitiske beslutninger truffet pba. krisen. Vi forventer derfor, at krisebevidstheden afhængigt af sin styrke også kan påvirke, hvorvidt krisen prioriteres over andre issues.

De to ovenstående perspektiver illustrerer, hvordan kriser kan påvirke policy kongruens fra hver sin side gennem den politiske krisehåndtering og framing samt gennem befolkningens krisebevidsthed. En central antagelse i dette speciale er derfor, at udfald på policy kongruens i høj grad afhænger af graden af *symmetri* mellem disse to fortolkningsspor. Hvis politiske beslutningstagere handler ud fra en bestemt opfattelse af krisens karakter, mens befolkningen har en anderledes oplevelse af krisen, kan det skabe en asymmetrisk forståelse af krisen, som forplanter sig i den førte politik. Derfor kan krisen potentielt medføre, at den førte politik ikke afspejler borgernes holdninger. Denne dynamik forventer vi kan overføres til velfærdspolitikken, hvis beslutningstagernes krisehåndtering kanaliseres videre ind i deres velfærdspolitiske beslutninger. Dette leder os til følgende hypotese:

Hypotese 1a: *Asymmetrisk krisebevidsthed mindsker policy kongruens.*

Det forventes derfor, at hvis beslutningstagerne har en stærk krisehåndtering og anvender tydelig framing, der rækker ind over velfærdspolitikken, men befolkningens krisebevidsthed blot forholder sig på et overordnet, solidarisk eller overfladisk niveau, må policy kongruens forvente at blive lav. Hvis krisehåndteringen omfang i højere grad matcher befolkningens krisebevidsthed, og er stærk nok til at etablere en fælles forståelse for en brændende platform, må kongruensen derimod forventes at være høj, når beslutningstagere og borgere er i overensstemmelse om, hvad der skal og ikke prioriteres. Dette leder således til vores anden hypotese:

Hypotese 1b: *Symmetrisk krisebevidsthed øger policy kongruens.*

Vi forventer derfor, at denne symmetriske eller asymmetriske krisebevidsthed, der forekommer isoleret set på håndtering af krisen, ikke nødvendigvis begrænses til det umiddelbare kriseområde (forsvars-, udenrigs- og sikkerhedspolitik). Det vil i høj grad afhænge af, hvor stærk krisebevidstheden er både horisontalt og vertikalt i beslutningstagerne og befolkningen. Hvis beslutningstagere eksempelvis anvender krisen til at fremme en politisk dagsorden, der indebærer reduktioner i velfærdsudgifter, uden

at befolkningen oplever samme grad af krisebevidsthed, kan det potentielt medføre lav policy kongruens på velfærdsområdet. Omvendt kan befolkningen opleve krisen som mere gennemgribende og truende end hvad den politiske respons afspejler, hvilket kan føre til et ønske om mere omfattende velfærdspolitiske tiltag, end der faktisk gennemføres. I begge tilfælde indebærer den manglende overensstemmelse i krisebevidstheden, at krisens effekter kan forplante sig videre ind i policyområder, hvor krisen ikke i udgangspunktet var defineret, og dermed skabe afledte effekter på policy kongruens.

2.3.3. Rally-round-the-flag

Rally-round-the-flag-effekten, oprindeligt teoretiseret af Mueller (1970), er et velkendt teoretisk fænomen, hvor befolkningen i krisetider i perioder vil samle sig bag regeringen, hvilket midlertidigt kan øge borgernes tillid til politikerne, suspendere politisk kritik samt booste beslutningstagernes overordnet popularitet. Baum (2002) dokumenterer, at effekten forstærkes, når der er fravær af politisk kritik og massiv mediedækning. Effekten kan dermed være situationsafhængig og varierer i styrke og varighed.

Den seneste forskning på fænomenet har divergeret i opbakningen til effekten, særligt i militaristiske kontekster. Tidligere meningsmålinger viste dog, at rallyeffekterne i de fleste lande var markante under Covid-19-pandemiens tidlige fase (New York Times, 2020). Både i Sverige og Danmark har forskning også fundet tegn på rallyeffekter i befolkningens opbakning til henholdsvis den svenske og den danske regering under pandemiens tidlige fase (Johansson, Hopmann og Shehata, 2021; Bækgaard et al., 2020). I et nyligt studie af Kizilova og Norris (2024) identificeres en tilsvarende høj institutionel tillid og samfundsmæssig samling i Ukraine-krigens begyndelse. De påpeger dog, at denne støtte gradvist falder, i takt med at krisen normaliseres. Andre studier påpeger også, at befolkningens opbakning under kriser ikke er ensidig, men at befolkningens opbakning kan være særdeles differentieret eller selektiv. Eksempelvis steg opbakningen til regeringen efter finanskrisen samlet set, men ikke nødvendigvis til alle velfærdsområder (Venetoklis, 2020). Derfor er det vigtigt at forstå, at rallyeffekter hurtigt kan aftage. I den tidlige fase dominerer overbevisningen om en fælles trussel, hvilket midlertidigt omdirigerer borgernes normale politiske præferencer mod en kollektiv prioritering af krisehåndtering. I den senere fase, hvor krisens akutte karakter mindskes, genaktiveres pluralismen i befolkningens

holdninger, og krisehåndteringen underkastes en mere kritisk vurdering. (Johansson et al., 2021: 326-328).

På den baggrund af ovenstående kræver det dog en klar forståelse af, hvor vi tidsmæssigt placerer den aktuelle sikkerhedspolitiske krise i Danmark. Litteraturen kan ikke direkte overføres til vores case, da krisen i 2023 befinder sig i et tidsrum, der kan argumenteres for både fortsat at være en del af krisens tidlige fase, men modsat også kan argumenteres at være i et senere stadie. Vi placerer fortsat krisen i 2023 i en tidlig, men formativ fase, hvor potentielle rallyeffekter kan afhænge af flere kontekstuelle faktorer. Vi argumenterer dog, at eksogene chok, som krigen i Ukraine, rummer noget latens i dens følgevirkninger på lande som Danmark. Derfor mener vi, at rallyeffekter godt kan opstå i 2023, når befolkningen eksempelvis oplever konsekvenser af krigen i form af stigende priser og udfordringer med forsyningssikkerhed. Derfor identificerer vi også *rallyeffekten* som en potentiel mekanisme, der kan have betydning for, hvordan den sikkerhedspolitiske krise midlertidigt påvirker policy kongruens, særligt hvis borgernes øgede tillid fører til lavere krav eller ændrede prioriteringer på velfærdsområdet. Effekten vurderes at variere både i omfang og varighed, hvorfor vi vil være særligt opmærksomme på de usikkerheder antagelsen bibringer i 2023. Ovenstående leder os derfor til formuleringen af følgende og sidste hypotese:

Hypotese 2: *I krisens tidlige stadie øger rallyeffekter policy kongruens.*

2.3.4. Opsummering på teoretiske antagelser

En væsentlig overvejelse i relation til overførbare af tidligere teorier om kriser er, hvordan distancen til krisen opleves på borgerniveau i den aktuelle kontekst. Hvor tidligere kriser såsom finanskrisen og Covid-19-pandemien i høj grad blev oplevet som nærværende og direkte påvirkede den enkelte borger, synes den sikkerhedspolitiske krise at være præget af en større afstand. Mange borgere i 2023 har formentlig ikke oplevet krigen som en umiddelbar trussel mod deres hverdag, men snarere som et abstrakt fænomen, som politiske beslutningstagere definerer og agerer på. Denne forskel i oplevet nærhed forventer vi potentielt kan have væsentlige implikationer for, hvordan vi kan anvende den eksisterende litteratur i analysen af den aktuelle situation.

Den sikkerhedspolitiske krise har en vis afstand til Danmark, hvor den primært mobiliserer politiske beslutningstagere, mens borgerne i varierende grad fortolker, forstår eller handler på den. Modsat har den også direkte implikationer for både danskerne og deres politiske ledere i form af forsvarsudgifter, internationale forpligtelser, inflation og svækket forsyningssikkerhed. Dermed placerer krisen sig i et grænseland mellem en klassisk samfundskrise og et eksogent strukturelt chok, afhængigt af hvilket perspektiv, borger- eller beslutningstagerperspektiv, der anlægges. Dette må dog vurderes at gøre casen mere interessant, da det kan forventes at skabe vilkår for potentielle uoverensstemmelser mellem befolkningen og beslutningstagerne.

Det er her, at krisebevidstheden bliver afgørende at afdække, da det er dette begreb, der reelt kan fortælle os, hvorvidt og hvordan krisen har betydning for både borgere og beslutningstagere. Forskelle i oplevelse og reaktion på krisen mellem borgere og beslutningstagere må forventes at føre til forskelle i prioriteringer og politiske ønsker. Hvis beslutningstagere på baggrund af en eksistentiel trusselopfattelse foretager omfattende prioriteringer og ændringer i politikken, uden at borgerne oplever samme nødvendighed, kan det skabe en diskrepans i kongruensen. Dette aktualiserer behovet for at undersøge, hvordan oplevelsen og håndteringen af krisen potentielt påvirker andre politikområder, herunder forholdet mellem borgernes politiske præferencer og de beslutninger, som træffes af politiske aktører. Denne karakteristik nødvendiggør en nuanceret tilgang, hvor teorier om krise og kongruens kombineres, og hvor særlig opmærksomhed rettes mod variationer i oplevelse og reaktion på tværs af befolknings- og beslutningstagerniveau. Det er netop dette spændingsfelt, som motiverer undersøgelsen af, hvordan kriser kan påvirke den politiske repræsentation og demokratiske legitimitet i en samtidig dansk kontekst.

3. Metode og forskningsdesign

Dette kapitel præsenterer specialets forskningsdesign og metodiske tilgang. Vi anvender en mixed methods-strategi under et iterationsdesign, der kombinerer komparativ deskriptiv statistik og kvalitativ process-tracing. Metodevalget muliggør både identifikation og forklaring af bestemte udfald i policy kongruens i dansk velfærdspolitik i lyset af den sikkerhedspolitiske krise. Redegørelsen for undersøgelsens metoder efterfølges af en operationalisering, der bidrager til og muliggør realisering af designets formål.

3.1 Mixed Methods-design

For at kunne besvare specialets problemformulering anlægges en mixed methods-tilgang, hvor både kvantitative og kvalitative metoder integreres i et sekventielt forskningsdesign. Vi anvender således et iterationsdesign, hvor vi bevæger os fra den ene metodiske streng til den næste i planlagte sekvenser, hvor viden og resultater fra undersøgelsen i første streng får lov at informere og forme den næste streng (Frederiksen, 2015: 203). De to forskellige metodiske strenge, komparativ deskriptiv statistik og process-tracing, indgår i indeværende speciale sekventielt og indbyrdes afhængigt. Hovedformålet er, at anvende komparativ analyse til at etablere et vidensgrundlag for informeret caseudvælgelse til den kvalitative analyse. Samtidigt kan den kvalitative analyse kvalificere og uddybe de kvantitative resultater.

Kernen i dette design er således, at vi bruger komparativ deskriptiv statistik (analysedel 1) og process-tracing (analysedel 2) som komplementære metoder med forskellige, men gensidigt styrkende funktioner. Den komparative statistik kan vise os *om* der er strukturel variation i policy kongruens i 2023 sammenlignet med 2014 og 2018, hvilket vil give os nogle statistiske indikationer udfald i vores afhængige variabel - kongruens. Det gør vi fordi vi indledningsvist ikke kender udfaldet i policy

kongruens på velfærdspolitik. Der findes hverken forskning, rapporter eller statistikker på policy kongruens i dansk velfærdspolitik, hvorfor vi med god grund ikke ved, hvad udfaldet i policy kongruens er i 2023, hvor den aktuelle sikkerhedspolitiske krise er til stede. Når vi kender vores årsag, krisen, men ikke kan vide os sikre på udfaldet, må vi selv beregne indikationer gennem seneste data fra 2023 (Pedersen & Beach, 2021: 58-59). Dette giver os således et hensigtsmæssigt metodisk og empirisk fundament til at udføre caseudvælgelse til specialets anden metodiske streng. Process tracing udføres dernæst på baggrund af en caseudvælgelse forankret i del 1. Det vil efterfølgende muliggøre, at vi kvalitativt undersøger om disse sammenhænge reelt er gældende, og i så fald, *hvordan* krisen skaber disse ændringer, der opstår i policy kongruens. Herunder kan process tracing give os mulighed for at undersøge, hvilke mekanismer der kan tilskrives at binde vores årsag (krise) til vores udfald (policy kongruens). På den måde arbejder vi med både *indikatoriske sammenhænge* (via kvantitative målinger af kongruens) og *kausale forklaringer* (via kvalitative analyse af bagvedliggende mekanismer).

Den komparative statistik i analysedel 1 anvendes altså ikke som et endegyldigt mål for policy kongruens i bred forstand, men som en måde at frembringe empiriske observationer af kongruens på udvalgte velfærdsområder. Dette gør det muligt at operationalisere vores afhængige variabel og dermed identificere udfald på politikområder (cases) der i 2023 stemmer overens med vores teoretiske antagelser. Det er netop disse empiriske udfald, der anvendes som udvælgelseskriterium for analysedel 2. Her er det ikke blot relevant *om* kongruens er lav eller høj, men *hvorfor* den er det, og *hvilke faktorer* der kan forklare variationerne. Dermed bliver analysedel 1 et afgørende forarbejde til det kausale casestudie, der følger i analysedel 2.

Kombinationen af de to metoder adresserer samtidig en velkendt metodologisk udfordring inden for litteraturen om *policy congruence*. Der er stor mangel på valide og kontekstspecifikke målinger af policy kongruens (Huber & Powell, 1994; Rasmussen et al., 2021). Ved selv at måle kongruens og dernæst bruge disse målinger som input til kvalitative analyser, søger vi at producere empirisk validitet gennem målbare udfald og forklaringskraft gennem kontekstualiserede analyser. Dette muliggør også en teori-drevet caseudvælgelse baseret på hypotetiske antagelser, hvilket styrker integrationen mellem teori, metode og analyse i hele opgavens struktur (Frederiksen, 2015: 209-212). Mixed methods-tilgangen gør os derfor i stand til at besvare både deskriptive og kausale spørgsmål. Eksempelvis om, hvordan policy kongruensen i velfærdspolitikken har udviklet sig i 2023 i lyset af krisen, eller om,

hvorvidt og hvordan krisen har haft en kausal betydning for kongruens i 2023. Kombinationen af metoder er dermed ikke blot en teknisk løsning, men en metodisk forudsætning for at besvare specialets problemstilling på fyldestgørende vis.

3.1.1 Caseudvælgelse

I analysens første komparative statistiske analyse anvendes data på årene 2014, 2018 og 2023 samt på 15 forskellige politikområder i Danmark. Dette muliggør en systematisk analyse af policy kongruens både på tværs af tid og politikområder, men i samme nationale kontekst. Vi arbejder således overordnet med tre forskellige cases, men som hver indeholder udfald på 15 forskellige underordnede cases. Årstallene er udvalgt strategisk for at sikre mindst mulig variation i konteksten på nær krises tilstedeværelse. Vi har derfor forsøgt at minimere temporal støj i sammenligningen, men forbeholder, at andre faktorer kan fortsat kan være gældende. Vi vurderer således, at 2014 og 2018 kan anses som to såkaldte normalperioder, hvor der ikke er en krise til stede. Det er også med forbehold for, at der kan være efterdønninger fra tidligere kriser, men at en grænse for kriseperioder uagtet må sættes. Vi vurderer også, at der i begge perioder er økonomisk stabilitet og at Danmark i begge år er i højkonjunktur. Undersøgelsens primære genstandsfelt, 2023, vurderes derimod at være en kriseperiode, men hvor Danmark også er i højkonjunktur og naturligvis opererer under den samme nationale kontekst med samme politiske systemer.

I analysens anden del, process tracing, arbejder vi dog med casestudier. Disse casestudier udvælges som nævnt ovenfor på baggrund af resultaterne fra den komparative analyse. Følger vi Pedersen & Beachs (2021: 58-59) metodiske definitioner, arbejder vi i princippet med afvigende cases, når vi fra undersøgelsens start ikke kender udfaldet på vores afhængige variabel - policy kongruens - men gennem iterationsdesignet muliggør vi, at arbejde med typiske cases i process tracing, da vi efter den komparative analyse kender udfald på policy kongruens.

3.2. Komparativ deskriptiv statistik

Som en integreret del af undersøgelsens mixed methods-design udgør den komparative metode vores første analysesekvens. Vi anvender således den komparative metode som et videnskabeligt redskab til

først og fremmest at identificere potentielle sammenhænge i de politiske fænomener, vi undersøger (Lijphart, 1971).

Formålet med denne tilgang er som nævnt at generere systematiske målinger af policy kongruens i dansk velfærdspolitik på tværs af tre år, 2014, 2018 og 2023, og 15 forskellige velfærdspolitiske områder. Dette gøres med henblik på at identificere undersøgelsens reelle udfald (Y) på forskellige politikområder, så den efterfølgende process tracing kan udføres med hensigtsmæssig metodik.

Analysen søger at identificere, om der, sammenlignet med tidligere normalperioder, i kriseåret 2023 kan observeres udfald i policy kongruens, der stemmer overens med vores teoretiske antagelser. Denne kontrollerede sammenligning øger analysens interne validitet, idet vi holder konteksten konstant og isolerer variationen i outcome til de dimensioner, vi ønsker at analysere (Bryman, 2015: 163-166). Resultaterne herfra danner uagtet udfald således grundlag for caseudvælgelsen i analysens anden del, hvor kvalitative casestudier udføres gennem process tracing

3.2.1. Præsentation af data

Til den deskriptive statistik anvender vi tre surveydatasæt og udvalgte statistikker fra Statistikbanken til at udarbejde et masterdatasæt, der kan anvendes til at udføre beregninger på kongruens. Vi anvender et udsnit af surveydata om befolkningens holdninger til offentlige udgifter fra YouGovs undersøgelser på vegne af Aalborg Universitet i 2014 og 2018 samt Trygfondens Tryghedsmåling fra 2023.

YouGov laver med jævne mellemrum surveyundersøgelser på vegne af Aalborg Universitet, der genererer data til anvendelse i forskning. YouGovs surveyundersøgelse “Velfærdsholdninger” fra 2014 er en af disse undersøgelser udført på vegne af Aalborg Universitet. Datasættet er ikke offentligt tilgængeligt, men kræver adgang fra Aalborg Universitet. Datasættet omfatter en repræsentativ stikprøve på 2287 respondenter. Datasættet har identifikationsnummeret DK2014-29010. Endvidere anvendes data fra YouGovs efterfølgende surveyundersøgelse “Velfærdsholdninger” fra 2018, som også er udført på vegne af Aalborg Universitet. Disse data er heller ikke offentlige tilgængelige, og kræver også adgang fra Aalborg Universitet. Datasættet omfatter en repræsentativ stikprøve på 2002 respondenter, og har identifikationsnummeret DK2018-69490. Sidst anvendes også data fra “Tryghedsmålingen 2023”, som er Trygfondens årlige surveyundersøgelse, der omfatter en

tilnærmelsesvis repræsentativ stikprøve på 5666 respondenter gennemført i perioden 8. juni til 10. juli 2023. For at anvende den komparative metode har vi derfor merged udvalgt data fra ovenstående datasæt gennem 45 forskellige variabler, men som alle repræsenterer svar på surveysspørgsmålet “*Synes du det offentlige skal bruge mere eller mindre på følgende områder...*”. Variablerne kan identificeres på hovedidentifikatorne q14 (YouGov/Aalborg Universitet, 2014; 2018) og Q27_N (Trygfonden, 2023).

3.2.1.1. “*Synes du det offentlige skal bruge mere eller mindre på følgende områder...*”

I vores datasæt udgjort af YouGov-data fra 2014 og 2018 samt Tryghedsmålingens data fra 2023, anvendes et identisk centralt spørgsmål: “*Synes du det offentlige skal bruge mere eller mindre på følgende områder...*” med svarkategorierne “Meget mere”, “Lidt mere”, “Det samme”, “Lidt mindre” og “Meget mindre”. Respondenterne er blevet adspurgt om 15 følgende politikområder, hvilket udgør 45 enkeltvis variable i datasættet på tværs af tre tidsmæssige datapunkter:

- Sundhedsvæsen
- Uddannelse
- Børnehaver og vuggestuer
- Integration af indvandrere
- Barselsorlov
- Hjemmehjælp
- Plejehjem
- Aktivering af ledige
- Offentligt boligbyggeri
- Arbejdsløshedsunderstøttelse
- Kontanthjælp
- Folkepension
- Førtidspension
- Boligsikring
- SU

Spørgsmålet om, hvorvidt borgerne ønsker, at det offentlige skal bruge “mere”, “mindre” eller “det samme” på et givent politikområde, er et velkendt og udbredt surveyspørgsmål til at måle offentlighedens holdning til offentlige udgifter. Det er blevet anvendt systematisk i mange af de mest anerkendte surveys som General Social Survey (GSS) i USA (NORC, 2020) og International Social Survey Programme (ISSP, 2016). Spørgsmålstypen har en lang historie og anvendes netop på grund af sin enkelhed og sit analytiske potentiale. I Danmark er spørgsmålsformuleringen blevet anvendt siden 1979 (Goul Andersen & Stubager, 2011:175). Den gør det muligt for respondenter at udtrykke en intuitiv, retningsgivende holdning til statens prioriteringer uden at forudsætte kendskab til konkrete budgettal. Spørgsmålet har den styrke, at det direkte måler befolkningens ønsker om udgiftsniveauer på konkrete velfærdsområder, hvilket muliggør meningsfuld kobling til faktiske udgiftsniveauer i Danmark. Kritikere har påpeget, at spørgsmålet ikke nødvendigvis synliggør de økonomiske afvejninger, som øget offentlig udgift medfører (Goul Andersen, 1988: 155-156). Denne “renhed”, hvor respondenterne alene angiver, om der ønskes mere eller mindre, har dog vist sig anvendelig i forskningen som et udtryk for grundlæggende holdninger til statens rolle og politiske prioriteter. Samlet set er spørgsmålet derfor både metodisk veletableret og bredt accepteret som indikator for offentlighedens præferencer vedrørende statslige udgifter.

3.2.1.2. Danmarks Statistik

Til surveydata kobler vi registerdata fra Danmarks Statistik om faktiske årlige offentlige udgifter fordelt på policyområder. Statistikkerne fra Danmarks Statistik er indsamlet på [Statistikbanken.dk](https://statistikbanken.dk), hvilket tilbyder offentligt tilgængelige data. Her har vi indsamlet statistikker på offentlige udgifter til de tilsvarende 15 politikområder i 2014, 2018 og 2023. Udgifterne er opgjort som nominelle udgifter i mia. kr. Statistikbanken.dk opdateres årligt med de seneste tal for offentlige udgifter. Danmarks Statistik bliver betegnet for at være Danmarks centrale myndighed for statistik, der indsamler, behandler og offentliggør danske statistikker. Der anvendes således åbne data til policy outcome-siden, hvilket defineres som offentligt tilgængelige data uden adgangsrestriktioner.

Der har været et særligt fokus på at anvende direkte overførbare data. En vigtig skildring er, at udvælgelsen af disse data er baseret på statistikkens overførbarehed til variable i surveydata.

Eksempelvis er der på sundhedsområdet blevet anvendt statistikker på offentlige udgifter til *sundhedsvæsenet* og ikke skævvridende statistikker, eksempelvis *sundhed*, som dækker over væsentligt flere udgifter end til blot sundhedsvæsenet. Efterfølgende er der indhentet samtlige, tilsvarende statistikker på nominelle udgifter til de udvalgte politikområder i 2011, 2013, 2016, 2017 og 2022. Dette begrundes i, at disse år udgør forskellige fastlagte baselines jf. nedenstående. Der fastsættes baselines med henblik på at beregne procentuelle ændringer i udgifterne. Her har vi sat en naturlig baseline i det foregående år, der forklarer inddragelse af statistikker for 2013, 2017 og 2022. For at teste robustheden af vores resultater har vi også lavet beregninger med en anden baseline, som i stedet fastsættes ved startåret af den pågældende regeringsperiode. Det vil sige tre yderligere baselines baseret på SRSF-regeringens start i 2011, VLAK-regeringens start i 2016 og SVM-regeringens start i 2022. Dermed er der indhentet data på de nominelle udgifter på 15 policyområder på tværs af otte forskellige nedslagspunkter i tid.

3.2.1.3. Robusthedstjek

Vi har yderligere testet robustheden af vores resultater ved at inflationskorrigere data til vores seneste datapunkt 2023. Dette er gjort med henblik på at afdække, hvorvidt inflationsjusterede tal viser væsentlige afvigelser. Dette er gjort ved brug af årlige forbrugerprisindeks (CPI) efter standardformlen:

$$Realudgift (\text{år}) = \text{nominel udgift} \times CPI(2023)/CPI(\text{år})$$

Dataene kombineres som nævnt i et masterdatasæt, hvor år, politikområde, offentlige udgifter og befolkningens holdning til offentlige udgifter samles. Datasættet gør det muligt at operationalisere public opinion og policy outcome yderligere med henblik på at kvantificere og beregne policy kongruens til målbare kongruensscores.

3.3. Kvantitativ operationalisering

For at kunne udføre komparativ deskriptiv statistik af policy kongruens på tværs af år og politikområder, er det afgørende at udføre en systematisk operationalisering af de to dimensioner, der udgør policy kongruens, policy outcome og public opinion. Det er gennem process tracing at vi reelt får mulighed for at besvare undersøgelsens problemstilling, men jf. casebeskrivelsen arbejder vi med en

overordnet afvigende case, da vi ikke kender det empiriske udfald af vores afhængige variabel. Dette forsøger vi at imødekomme gennem analysens første del.

En komparativ statistisk analyse muliggør at generere udfald på policy kongruens. Det gør vi ved at måle forskellen mellem borgernes præferencer til offentlige udgifter og de faktiske offentlige udgifter på de pågældende velfærdsområder i 2014, 2018 og 2023. Policy kongruens operationaliseres således til en kvantificeret afstand mellem befolkningen og beslutningstagerne, der indikerer graden af politisk overensstemmelse på de forskellige policyområder. For at beregne denne kvantificerede afstand mellem befolkningen og beslutningstagerne følger vi den gængse metode i den eksisterende litteratur. Her trækker man værdien af public opinion fra værdien af policy outcome.

Dette udmøntes i den simple beregningsmetode:

$$\begin{aligned} & \textit{Policy kongruens (policyområde)} \\ &= \textit{public opinion (policyområde)} - \textit{policyoutcome (policyområde)} \end{aligned}$$

Anvendelsen af ovenstående formål kræver således, at man operationaliserer public opinion og policy outcome til kvantificerede værdier.

3.3.1. Public Opinion (Gennemsnitspræference)

Public opinion er i den eksisterende litteratur blevet operationaliseret på mange forskellige måder. Dette afhænger altid af, hvad man forsøger at undersøge. Det vil sige, at vi kan finde inspiration i litteraturen på metoden, men med visse forbehold for, at andre undersøgelser har operationaliseret public opinion til eget formål. Undersøgelse af policy kongruens fordrer, at man undersøger borgernes holdninger til politik. Dette kan også gøres på mange forskellige måder, men vi vælger at fokusere på borgernes holdninger til de offentlige udgifter til forskellige politikområder. Dette er også gjort tidligere i litteraturen. Ofte skelner litteraturen mellem at undersøge medianen, flertallet eller gennemsnittet af befolkningens holdninger. Vi vælger at undersøge den gennemsnitlige vælgers for at indfange den brede folkelige stemning og tilvejebringe normative demokratiteoretiske overvejelser som

inklusivitet (Huber & Powell, 1994). Gennemsnitstilgangen sikrer, at minoritetspræferencer og outliers inkluderes i lyset af demokratisk repræsentation. Derimod argumenterer forskning, der anvender mediantilgangen, at medianvælgeren ideelt set er lettere for beslutningstagerne at imødekomme.

Dermed operationaliseres public opinion til et gennemsnit af svarfordelingen på de fem svarkategorier til spørgsmålet om offentlige udgifter til hvert politikområde. Skalaen for public opinion operationaliseres først ved at angive svarmulighederne kategoriske værdier:

Tabel 3.1.: Kategorisering af public opinion

Svarkategori	Værdi
Meget mere	1
Lidt mere	2
Det samme som nu	3
Lidt mindre	4
Meget mindre	5

På baggrund af kategoriseringen af respondenternes svar beregnes den gennemsnitlige holdning til offentlige udgifter for alle 15 policyområder. Vi får således den gennemsnitlige holdning for hvert politikområde i både 2014, 2018 og 2023.

3.3.2. Policy outcome

Policy outcome udgøres af de faktiske offentlige udgifter, der bruges på hvert politikområde i 2014, 2018 og 2023. For at der kan beregnes en målbar afstand mellem gennemsnitsholdningen og policy outcome, skal de offentlige udgifter kodes til tilsvarende fem kategorier. At operationalisere policy outcomes til målbare værdier er ofte standard praksis i den eksisterende litteratur. Man vil gerne

arbejde med nogle håndterbare tal, der metodisk kan beregnes hensigtsmæssigt, så det giver anledning til simplificeret fortolkning.

Derfor kategoriseres policy outcome ved at udregne de procentuelle ændringer i offentlige udgifter. Procentuelle ændringer etablerer en fortolkningsgrad, der lettere kan arbejdes med kvantitativt. Vi foretager derfor beregninger på de procentuelle ændringer på baggrund af fornævnte baselines. Først udregnes procentuelle ændringer på baggrund af baseline for det forudgående år, og dernæst tester vi robustheden af resultaterne ved at foretage identiske beregninger, men med baseline for startåret for den pågældende regeringsperiode. Dette kan eksemplificeres således:

Tabel 3.2.: Baselines for procentuelle ændringer

Genstandsfelt	Baseline 1	Baseline 2
2023	2022	2022
2018	2017	2016
2014	2013	2011

Disse baselines anvendes både til beregninger af nominelle statistikker og inflationsjusterede statistikker. På den måde robusthedstjekkes resultaterne. Det giver os mulighed for at tage hensyn til væsentlige afvigelser på baggrund af forskellige baselines og inflation.

De procentuelle ændringer skal efterfølgende operationaliseres til nogle sammenlignelige kategorier, der anvendes til beregning af kongruens. Vi kategoriserer derfor procentuelle ændringer til 5 værdier tilsvarende operationaliseringen af public opinion. Dette baseres på en fortolkning af, hvilket niveau ændringen kan placeres på ud af fem mulige niveauer:

Tabel 3.3: Fortolkning af procentuelle ændringer i offentlige udgifter

Procentuel ændring	Fortolkning	Værdi
$\geq +5\%$	Stor stigning	1
+1% til +5%	Moderat stigning	2
-1% til +1%	Minimal eller ingen ændring	3
-5% til -1%	Moderat reducering	4
$\leq -5\%$	Stor reducering	5

Dette sikrer således, at policy outcome-skalaen matcher public opinion-skalaen. Vores metodevalg betyder således, at der udføres beregninger for procentuelle ændringer på fire forskellige måder:

1. Procentuel ændringer i nominelle udgifter (baseline 1)*
2. Procentuel ændringer i inflationsjusterede udgifter (baseline 1)
3. Procentuel ændringer i nominelle udgifter (baseline 2)
4. Procentuel ændringer i inflationsjusterede udgifter (baseline 2)

**Første metode anvendes til at beregne analysens hovedresultater, hvorimod de resterende beregningsmetoder anvendes til at kontrollere resultaterne af den første metode.*

3.3.3. Beregning af policy kongruens

Når både public opinion og policy outcome er operationaliseres, kan policy kongruens efterfølgende beregnes gennem den førnævnte beregningsmetode. Beregningen er efter operationalisering således:

Policy kongruens(policyområde)(år)

= Gennemsnitsholdning til offentlige udgifter (policyområde)

– Procentuelle ændringer i offentlige udgifter (policyområde)

Dette kan eksemplificeres således:

$$Policy\ kongruens\ (Sundhedsvæsen)(2023) = 1,85 - 4 = -2,15 \approx -2,2$$

Ovenstående eksempel betyder, at der på variablen *sundhedsvæsenet* i 2023 var en kongruensscore på -2,2. Kongruensscores er således et målbart udtryk for graden af policy kongruens, som er resultatet af at trække det operationaliserede policy outcome fra den gennemsnitlige public opinion. Jo tættere scoren er på nul, jo højere er graden af kongruens. Kongruensscorens værdi udtrykker graden af policy kongruens, mens fortegnet (+ eller -) udtrykker retningen. Det kan fortolkes på følgende måde:

Tabel 3.4: Fortolkning af kongruensscores.

Fortolkning	Score
Fuld kongruens	0
Fuld inkongruens	5
Beslutningstagerne har gjort mindre end borgerne ønskede (underestimation)	< 0
Beslutningstagerne har gjort mere end borgerne ønskede (overestimation)	> 0

Dermed skelnes der mellem graden af kongruens (afstanden fra 0) og retningen af potentiel inkongruens (+ eller -). Det tillader både statistik sammenligning af kongruensscores, men samtidig en substantiel fortolkning af den politiske overensstemmelse. I analysen tager vi udgangspunkt i det første indeks, der er beregnet på baggrund af nominelle udgifter med baseline 1, og inddrager kun resultater fra de resterende beregninger, hvis relevant.

3.3.4. Informeret caseudvælgelse til analysedel 2

På baggrund af resultaterne fra den komparative analyse opnår vi dermed kendskab til udfald i vores afhængige variabel. Her følger en udvælgelsesproces, hvor de politikområder, hvis udfald giver opbakning til vores teoretiske antagelser, bliver undersøgt i analysens anden del. Disse cases undersøges med process tracing, hvor vi forsøger at kvalificere og forklare udfaldet af vores afhængige variabel.

3.4. Process tracing

Analysens anden del benytter process tracing som kvalitativ metode til at undersøge, *hvorvidt og hvordan* den sikkerhedspolitiske krise har påvirket policy kongruens i dansk velfærdspolitik i 2023. Hvor analysens første del med komparativ deskriptiv statistik leverer et mål for udfald, dvs. graden af policy kongruens i 2023 på forskellige velfærdsområder, muliggør process tracing en dybere indsigt i de kausale mekanismer, der forbinder krisen (X) med ændringer i policy kongruens (Y). Det centrale formål er ikke at identificere indikativiske korrelationer, men at finde empiriske beviser for, at krisen faktisk påvirker policy kongruens samt at analysere hvordan dette sker. Det er såmænd det empiriske niveau, der skal hjælpe os med at styrke eller svække tilliden til de hypoteser, som vi har udledt fra teorien.

3.4.1. Teoritestende tilgang

Vi anlægger en teori-centrisk og teoritestende tilgang til process tracing, idet analysen baserer sig på eksisterende teori og hypoteser om policy kongruens samt et teoretisk fundament, der afdækker, hvad der kan have indvirkning på både policy outcome og public opinion. I modsætning til en case-centrisk tilgang, hvor hele casens unikke kontekst rekonstrueres, anvender vi teorien som strukturerende ramme og fokuserer på, om de teoretisk udledte mekanismer kan bevises i empirien. Det betyder, at vi tager udgangspunkt i en teoretisk forståelse af, hvordan en krise potentielt kan ændre velfærdspolitiske prioriteringer på både borger- og beslutningstagerniveau og dermed påvirke graden af policy kongruens. (Pedersen & Beach, 2021: 111-112)

Vores tilgang er dog ikke klassisk hypotetisk-deduktiv. Eftersom policy kongruens er et fænomen, der beskriver overensstemmelse mellem den førte politik og befolkningens opinion, er begrebet i sig selv ikke et empirisk udfald, før man afdækker, hvad denne overensstemmelse egentlig er. Dermed kan policy kongruens først anvendes som udfald, når vi gennem forskning forsøger at udfolde begrebets empiriske substans på baggrund af enten kvantitative målinger eller kvalitative vurderinger. Da vi ikke kender udfaldet (Y) på forhånd, fordi der hverken eksisterer kvantitative målinger eller kvalitative vurderinger af policy kongruens under den aktuelle krise, er vores iterative tilgang betinget af, at vi først producerer data på udfald jf. ovenstående. Først herefter kan vi udvælge relevante politikområder til nærmere undersøgelse. Det gør vores overordnede case til en afvigende case, fordi vi ikke på forhånd ved, om der er tale om høj eller lav kongruens. Med afsæt i analysedel 1 foretager vi en empirisk informeret caseudvælgelse, hvor vi fokuserer på *typiske cases*, som stemmer overens med vores teoretiske forventninger. Dertil er opgaven således at afdække, hvorvidt krisen overhovedet er årsag til udfaldet, og i så fald, hvordan. (Pedersen & Beach, 2021: 58-61)

Formålet er ikke blot at nuancere potentielle statistiske sammenhænge, men at undersøge, hvordan processen mellem krisen og policy kongruens konkret udspiller sig. Ved at fokusere på udvalgte politikområder med lav eller høj kongruens (cases) fra analysedel 1, søger vi at forklare den kausale proces, som udgøres af en komplekst, empirisk genstandsfelt fordelt, men gensidigt afhængige, på to hovedspor - public opinion og policy outcome. Dette realiseres ved at forsøge at indsamle empiriske beviser for vores teoretiske antagelser fra policydokumenter, presseudtalelser, surveys, statistikker, interviews og medieartikler (Pedersen & Beach, 2021: 94-97). Dette giver mulighed for at identificere narrativer, argumentationer, holdninger og velfærdspolitiske prioriteringer på begge sider af kongruensen.

Målet er således at etablere evidens for, om der overhovedet er tegn på en kausal relation mellem krisen og udfaldet af policy kongruens. I dette trin søger vi groft efter indikatorer på sammenhæng, eksempelvis om krisen er til stede i policy outcome og public opinion i de udvalgte sager. Dette trin kan sammenlignes med en *hoop test*, hvor hypotesen ikke forkastes, hvis testen fejler, men hvor succes øger plausibiliteten for en kausal forbindelse (Pedersen & Beach, 2021: 89-90). Efterfølgende forsøger vi at forklare de enkelte led i den kausale proces som et system af enheder og aktiviteter, hvor hver del

skal efterlade empiriske "fingeraftryk", som vi aktivt søger i materialet (Pedersen & Beach, 2021: 89-90).

3.4.2. Bayesiansk inferenslogik

I process tracing søger vi konkrete beviser, der opfylder visse kriterier for stærke tests eksempelvis *smoking gun*-tests eller *double decisive*-tests, hvor fund af specifikke spor kan forklares ved tilstedeværelsen af netop den hypotetiske mekanisme. Her arbejder vi med en bayesiansk inferenslogik, hvor vores tillid til hypoteser gradvist opdateres i takt med, at nye beviser be- eller afkræfter de enkelte dele af mekanismen (Pedersen & Beach, 2021: 67-70).

Kernen i bayesiansk logik er, at viden om fænomener altid er foreløbige, og at man aldrig kan være 100% sikker på sin inferens. Man arbejder derfor løbende på enten at styrke eller reducere tilliden til sine hypoteser afhængigt af empirien, man finder. Empiriske beviser skal derfor "opdatere" sin hypotese, men kan aldrig med sikkerhed hverken afvise eller bekræfte den (Pedersen & Beach, 2021: 68). Den indbyggede kompleksitet og usikkerhed i den empiriske, virkelige verden gør, at der altid er en iboende usikkerhed i den inferens, man udleder af sine resultater. Tilliden til en hypotese om en kausal relation er en funktion af tidligere evidens for hypotesen og styrken af de observerede beviser. Styrken af beviserne vurderes ud fra teoretisk sikkerhed og teoretisk unikhed. Teoretisk sikkerhed angår, om teorien nødvendiggør, at et bestemt bevis må kunne observeres, hvis mekanismen er til stede. Teoretisk unikhed handler om, hvorvidt beviset kun kan forklares af den pågældende mekanisme og ikke af andre. Jo højere sikkerhed og unikhed, desto stærkere er beviset i en kausal test. (Pedersen & Beach, 2021: 73)

Vores indledende forventninger, såkaldte priors, udgør vores forudgående tillid til undersøgelsens hypoteser (Pedersen & Beach, 2021: 74). Denne baseres på den eksisterende teori og hvordan eksisterende viden kan overføres til vores enkelte cases. Eftersom størstedelen af litteraturen om policy kongruens baserer sig på kvantitative resultater, må den overordnede tillid til vores hypoteser være lav. Samtidigt opererer vi i et videnshul, hvor der blot findes minimal sammenlignelig forskning, der undersøger krisers effekt på forskellige aspekter af kongruens. Dette svækker også tilliden til vores

overordnet antagelse. Derimod kan den brede litteratur om henholdsvis kriser og kongruens øge vores forventninger til at finde empiriske beviser for visse mekanismer, hvilket i så fald vil øge tilliden til givne hypoteser.

Undersøgelsens metodevalg udspringer af en metodologisk erkendelse af, at kvantitative metoder kan indikere udfald, mønstre og sammenhænge, men ikke forklare de processer, der frembringer dem.

Process tracing en analytisk nødvendighed for at besvare vores problemformulering:

Hvordan påvirkede den aktuelle sikkerhedspolitiske krise graden af policy kongruens mellem befolkningen og beslutningstagerne i dansk velfærdspolitik i 2023?

Den samlede struktur af analysen skaber således et mixed-methods iterationsdesign, hvor process tracing bliver et empirisk funderet værktøj til at teste og (de)validere teoretiske antagelser, hvilket i sidste ende tillader os at besvare problemformuleringen.

3.5. Kvalitativ operationalisering

I følgende afsnit operationaliseres vores teoretiske antagelser til empiriske forventninger. Det er disse operationaliseringer, der først muliggør at identificere mekanismernes empiriske fingeraftryk, hvilket betinger vores muligheder for at finde empirisk evidens for vores teoretiske antagelser.

3.5.1. Krisehåndtering og framing

I vores teori om krisehåndtering og framing fremhævede vi, at politiske aktører ikke blot reagerer på kriser som objektive hændelser, men aktivt fortolker og håndterer dem gennem strategisk framing. En krises politiske betydning formes i høj grad af, hvordan beslutningstagere framer den. Eksempelvis kan den fremstilles som en akut trussel, som kræver vidtgående reformer, eller som et mindre behov for omprioriteringer (Boin et al., 2009: 82; Widmaier et al., 2007: 749; Dahlberg & Krogh, 2024: 7–9). Vi konstaterer, at omfanget af beslutningstagernes krisehåndtering og framing udtrykker styrken af deres krisebevidsthed, og at en stærk krisebevidsthed vil flyde over i velfærdspolitikken. Graden af

overensstemmelse mellem beslutningstagernes og befolkningens krisebevidsthed forventes således at påvirke kongruens. Fra dette teoretiske perspektiv udledes følgende hovedelementer:

1. Krisen afføder politiske forsøg på at definere krisens karakter og frame nødvendige løsninger.
2. Beslutningstagere kan anvende krisen strategisk til at etablere en “brændende platform” for at legitimere eksisterende eller nye prioriteringer.
3. Afhængigt af beslutningstagernes krisebevidsthed kan krisen kobles til velfærdspolitiske ændringer eller omprioriteringer.

For at kunne finde disse elementer empirisk leder vi efter scenarier, hvor krisen fremgår i velfærdsrelaterede udtalelser eller beslutninger fra SVM-regeringen. Ud fra bayesiansk inferenslogik vurderer vi, at der er en moderat forventning til at finde sådanne tegn, da framing er en udbredt del af moderne krisehåndtering. En eksplicit kobling mellem krisen og velfærdspolitiske beslutninger eller udtalelser fungerer som styrkende bevis for, at framing-mekanismen er aktiveret. Omvendt vil et fravær af framing, særligt i større velfærdspolitiske beslutninger, som burde være koblet til krisen, fungere som bevis, der kan svække tilliden til antagelsen.

3.5.2. Befolkningens krisebevidsthed

I vores teori om krisebevidsthed argumenterede vi for, at befolkningens opfattelse af krisens eksistens og karakter spiller en afgørende rolle for, hvordan borgerne forholder sig til politiske tiltag og prioriteringer i dens kølvand (Goul Andersen & Hansen, 2011: 138–139). Krisebevidstheden opstår ikke binært, men varierer i intensitet, og kan udspille sig på forskellige niveauer. Graden af overensstemmelse mellem befolkningens og beslutningstagernes krisebevidsthed forventes således at påvirke kongruens. Fra dette teoretiske perspektiv udledes følgende niveauer for befolkningens krisebevidsthed:

1. Bevidsthed om at en krise foreligger.
2. Forståelse af krisens karakter, omfang og årsager.
3. Oplevelse af, at ekstraordinær politisk handling er nødvendig, herunder omprioriteringer på eksempelvis velfærdsområdet.

Disse niveauer fungerer som nødvendige betingelser for, at krisebevidsthed kan have effekt på politisk accept og dermed på policy kongruens. For at finde dette empirisk leder vi efter borgernes problemopfattelser, opbakning til kriserelaterede tiltag samt deres villighed til at prioritere krisen højere end velfærd. Vores forventning til, at befolkningen rummer krisebevidsthed i generel forstand, vurderes som høj blandt andet fordi medier og politiske aktører har fremhævet krisen kontinuerligt. Derimod er forventningen til, at denne krisebevidsthed også manifesterer sig i villighed til at ændre velfærdspolitiske præferencer som lavere, da mange væsentlige kontekstuelle faktorer kan have betydning for, hvorvidt krisens prioriteres højere end velfærd. Samtidigt kan det være udfordrende at spore præcist i empirien.

3.5.3. Rally-'round-the-flag

I teorien om rally-round-the-flag-effekten pegede vi på, at borgernes støtte til regeringen ofte stiger i krisesituationer. Denne opbakning er imidlertid ikke nødvendigvis stabil eller varig, men ofte faseopdelt og afhænger af krisens udvikling og håndteringen heraf (Baum, 2002: 588–590; Johansson et al., 2021: 321–323; Kizilova & Norris, 2024: 238–240). Vi har argumenteret, at den sikkerhedspolitiske krise rummer en vis sandsynlighed for, at disse rallyeffekter stadig kan gøre sig gældende. Vores antagelser kan derfor inddeles i følgende delelementer:

1. Krisen skaber politisk samhørighed mellem befolkningen og regeringen, hvilket øger opbakningen til regeringens politik
2. Støtten er tidsbegrænset og falder, når krisen normaliseres og kritisk evaluering af policy begynder.
3. Stærke rallyeffekter vil få borgerne til at prioritere krisen over velfærd.

Disse delelementer udgør de centrale antagelser i teorien. For at kunne finde mekanismen empirisk søger vi efter data, der indikerer høj opbakning til SVM-regeringen i 2023 og at forsvars-, udenrigs- eller sikkerhedspolitiske tiltag eller områder prioriteres højere end velfærd. Samtidigt kan manglende kritik eller utilfredshed med velfærdspolitiske områder styrke tilliden til hypotesen. Ud fra bayesiansk logik har vi høje forventninger til at bevise rallyeffekter til kriserelaterede tiltag. Vi har dog lavere forventninger til, at disse rallyeffekter også gennemsyrrer de velfærdspolitiske præferencer i en sådan

grad, at krisen prioriteres højere end velfærd. Finder vi, at velfærd fortsat vægtes højere end krisen trods generel støtte til regeringen, svækkes hypotesen om rallyeffekters gennemslag på policy kongruens. Omvendt vil tydelig politisk samling kombineret med lav prioritering af velfærd styrke hypotesen betragteligt.

3.5.4. Modererende og kontekstuelle faktorer

Selvom vi har nogle klare teoretiske antagelser, anerkender vi, at genstandsfeltet udgøres af en kontekst, der kan rumme flere forklaringer på vores udfald. I følgende afsnit redegør vi for visse faktorer, vi vurderer væsentlige at tilvejebringe løbende i analysen, og som potentielt kan have væsentlig betydning for genstandsfeltet.

3.5.4.1. Velfærdsholdninger

Selvom opbakningen til velfærdsstaten i Danmark generelt er høj, er den præget af betydelige variationer, som afhænger af velfærdspolitikens karakter og befolkningens oplevelse af legitimitet og relevans (Goul Andersen, 2017: 1). Disse forskelle kan være væsentlige i analysen af policy kongruens, idet befolkningens holdninger udgør den ene side af kongruensforholdet. Hvis opbakningen til velfærd er differentieret, antages det, at krisens betydning for policy outcome ligeledes kan variere på tværs af velfærdsområder. Universelle ydelser som sundhed, pension og uddannelse nyder bred opbakning, eftersom de opfattes som kollektive goder med høj samfundsnytte (Shapiro & Young, 1989: 114–116), mens behovsprøvede ydelser møder mere forbeholdenhed, da de aktiverer normative vurderinger af modtagernes ansvar (Shapiro & Young, 1989: 117). Denne differentiering kan antages at blive skærpet i krisetider, hvor politiske omprioriteringer ikke nødvendigvis mødes med ensartet folkelig opbakning. Som Goul Andersen (2017) påpeger, har befolkningens forståelse af kernevelfærd ændret sig mod velfærdsydelser med bred relevans som sundhed og ældrepleje, som historisk har vist sig robuste, også under kriser. Eksempelvis under oliekrisen i 1973, hvor befolkningen efterspurgte offentlige besparelser, så omfattede det ikke kernevelfærden. (Goul Andersen, 2017: 29-30; Goul Andersen, 1988: 151)

Disse dynamikker i befolkningens velfærdsholdninger vil vi således have øje for, når vi beskæftiger os med befolkningens holdninger og perceptioner til de enkelte velfærds politikker. Her kan det forventes at universelle velfærdsområder vil være forbundet med højere tilslutning end de behovsprøvede.

3.5.4.2. Saliens

Befolkningens vurdering af, hvor vigtigt et velfærdsområde er, afhænger imidlertid også af dets emnesaliens. Pinggera (2021) viser, at områder med høj saliens, såsom daginstitutioner, sundhed og pension, får større politisk lydhørhed. Disse såkaldte "bridge policies" opnår bred opbakning på tværs af partier og befolkningsgrupper og udgør dermed særligt robuste politiske emner (Pinggera, 2021:1980-1983). Ifølge Lax og Phillips (2011) er sandsynligheden for kongruens mellem befolkningens præferencer og faktisk politik markant højere for saliente politiske spørgsmål, som fylder i den offentlige debat og har politisk aktualitet. I disse tilfælde er borgernes holdninger ofte mere tydelige, og beslutningstagere har incitament til at agere i overensstemmelse med flertallets ønsker. Omvendt reducerer lav saliens sandsynligheden for kongruens, fordi beslutningstagerne i sådanne tilfælde ofte mangler klar viden om vælgernes præferencer og derfor i højere grad støtter sig til ideologiske eller partipolitiske pejlemærker i deres beslutningstagning (Lax & Phillips 2011: 157-158). Saliens fungerer dermed ikke blot som en iboende betingelse for politisk opmærksomhed, men også som en væsentlig faktor for om et flertal af befolkningen prioriterer faktisk omsættes til politiske beslutninger i overensstemmelse med deres præferencer (Lax & Phillips 2011: 157-158).

Vil vi således også have øje for betydningen af befolkningens opfattelse af saliens, hvorfor bestemte velfærdsområder eller politiske dagsordner, som fylder i den offentlige debat, vil kunne have betydning for, hvordan befolkningen prioriterer bestemte dagsordner.

3.5.4.4. Konjunkturmedløbende befolkning

Økonomiens tilstand er ikke kun en væsentlig kontekstuel faktor, men er også betingende for de rammer en krise eksisterer i. Det begrundes i, at økonomien i forvejen betinger befolkningens forventninger og opbakning til velfærdsstaten Goul Andersen (2017) påpeger, hvordan økonomiske konjunkturer ofte bestemmer befolkningens forventninger, opbakning og tilfredshed med velfærdsstaten som helhed. I højkonjunkturer vil borgernes velstand ofte stige, og dette fører ofte til, at

deres forventninger til velfærdsstaten stiger parallelt (Goul Andersen, 2017: 31). Derfor kan det ofte være en udfordring for beslutningstagere at gennemføre reformer eller omprioriteringer på velfærdsområdet. Under disse betingelser åbner kriser dog i nogle tilfælde op for et vindue, der kan benyttes politisk til at gennemføre tiltag, som ellers er vanskelige at få opbakning til under en højkonjunkturperiode (Goul Andersen, 2017: 31). Han understreger også, at der under krisesituationer forekommer en lydhørhed i befolkningen for “nødvendige” tilpasninger i velfærdsstaten såsom besparelser og vidtgående reformer, som de ellers ville afvise, hvis det kan begrundes med et økonomisk pres eller vidtgående problemer (Goul Andersen, 2017: 25, 32). Selvom krisen kan give beslutningstagerne mulighed for at etablere en “brændende platform”, afhænger det i høj grad af, hvilke økonomiske faktorer, der er gældende. På baggrund af dette identificerer vi økonomiens tilstand som en væsentlig kontekstuel faktor, der kan betinge, hvordan krisen påvirker policy kongruens. Vi vil derfor være opmærksomme på, hvilke rammer økonomien fastsætter for vores genstandsfelt.

3.5.4.5. Politisk opposition

Selv uden regeringsmagt kan oppositionen spille en væsentlig rolle for policy kongruens ved at påvirke både befolkningens præferencer og den politiske dagsorden. Gennem dagsordenfastsættelse kan oppositionen skabe pres for politisk handling, især hvis regeringen risikerer vælgerflugt (Seeberg, 2013: 465–468). Derudover kan oppositionen fungere som informationsformidler, der kan fremføre alternativer og afsløre mangler i regeringens politik, hvilket øger vælgernes evne til at evaluere politiske valg (Demirkaya, 2019: 261–263). Endelig kan oppositionen, især i mindretalsregeringer, udøve direkte indflydelse gennem institutionelle kanaler som udvalg og forhandlinger, hvilket kan præge de endelige policy outcomes (Wegmann, 2022: 5). På baggrund heraf, vil vi derfor være opmærksomme på tilfælde, hvor oppositionen fungerer som en aktør, der har indvirkning på public opinion gennem informationsformidling, og på policy outcome gennem dagsordensfastsættelse eller institutionel indflydelse.

3.5.4.6. Interesseorganisationer

Interesseorganisationer kan fungere som vigtige bindeled mellem befolkningens præferencer og politiske beslutninger ved at signalere støtte eller modstand i den offentlige debat. Policy kongruens øges særligt, når organisationernes positioner stemmer overens med flertallet i befolkningen, da de

dermed kan styrke presset for forandring, især når det kræver at bryde med status quo (Rasmussen et al., 2021: 978–981). Organisationerne bidrager med ekspertise, legitimitet og adgang til vælgergrupper og kan dermed øge opinionens gennemslagskraft. Omvendt kan manglende støtte fra interesseorganisationer svække mulighederne for politisk responsivitet, selv ved bred folkelig opbakning. Vi vil derfor være opmærksomme på tilfælde, hvor interesseorganisationerne spiller en rolle i at intensivere eller neddæmpe opinionen, hvilket kan have en betydning for policy outcome, som enten er på linje eller i uoverensstemmelse med befolkningen.

3.5.4.7. Stiafhængighed

Stiafhængigheden kan forklare, hvordan tidligere politiske beslutninger skaber udviklingsspor, der gør forandring vanskelig, selv når befolkningens præferencer ændrer sig. Gennem selvforstærkende mekanismer og stigende omkostninger opstår en form for policy lock-in, hvor politik fastholdes trods nye krav fra befolkningen (Pierson, 2000: 254–256). Ifølge Greener (2005: 66-67) forstærkes dette af aktører med interesse i at bevare status quo, hvor resultatet kan ende ud i et misforhold mellem public opinion og policy outcome. Substantielle forandringer kræver derfor ofte et brud med det eksisterende spor, hvilket typisk sker under kriser eller ideologiske skift, der fungerer som såkaldte *critical junctures* (Pierson, 2000: 263; Greener, 2005: 67-68). Vi vil derfor have øje for tilfælde, hvor stiafhængigheden kan udgøre en kontekstuel faktor, der kan have betydning for policy outcomes i velfærdspolitikken, hvilket i så fald kan være med til at forklare potentiel høj eller lav kongruens.

3.5.4.8. Medier

Agenda setting-teorien præcisere, hvordan medierne ikke nødvendigvis påvirker befolkningens holdninger, men snarere fastsætter hvilke emner befolkningen opfatter som vigtige. Ifølge McCombs og Shaw (1972) påvirker medierne den politiske virkelighed ved at udvælge og vægte bestemte emner og problemstillinger, hvilket former både den offentlige dagsorden og de emner, som befolkningen og beslutningstagere retter deres opmærksomhed mod (McCombs & Shaw 1972: 177-179). Yderligere udbygger McLeod et al. (1974) denne forståelse ved at vise, at mediedækningens omfang og placering har indflydelse på, hvilke politiske spørgsmål, befolkningen tillægger størst betydning (McLeod et al., 1974: 131-133). Medierne spiller derfor en central rolle i at forme den politiske dagsorden ved at påvirke både befolkningens opfattelse af, hvilke emner der er vigtige, og hvilke temaer beslutningstagere føler sig presset til at handle på. Vi vil på baggrund af disse teoretiske udlægninger

være opmærksomme på medierne som en aktør, der kan have indvirkning på befolkningens opfattelse af saliens og på beslutningstagernes politiske dagsorden.

4. Analyse

Kapitel 4 udgør den samlede analyse af indeværende speciale. Analysen opdeles som tidligere nævnt i to forskellige analysedele med henblik på at realisere det iterative mixed-methods design.

4.1. Analysedel 1

Følgende kapitel udgør analysen første del. Hovedformålet er således at udføre beregninger på baggrund af surveydata og statistikker på offentlige udgifter til at generere udfald på vores afhængige variabel, policy kongruens. Først afdækkes udviklingerne i public opinion og policy outcome på velfærdsområdet med fokus på offentlige udgifter. Efterfølgende afsluttes analysen med konkrete målinger på kongruens, hvilket rodfastes i ovenstående operationalisering. Resultaterne fra disse målinger udmøntes i et indeks over kongruens i 2014, 2018 og 2023 fordelt på forskellige policyområder, hvilket skal skabe fundamentet for en informeret caseudvælgelse til analysens anden del. Kongruens bliver målt med en kongruensscore, som er et udtryk for differencen mellem befolkningssiden, såkaldt *public opinion*, og beslutningstagersiden, såkaldt *policy outcome*.

4.1.1. Public opinion

Public opinion kan afdækkes på mange måder. I denne undersøgelse tages udgangspunkt i befolkningens holdninger til, hvordan de offentlige udgifter skal bruges. Dette belyses nærmere i følgende afsnit.

4.1.1.1. Befolkningens holdninger til offentlige udgifter

Den danske befolkning har mellem 2014 og 2023 i overvejende grad haft en stærk spendérvillighed på tværs af størstedelen af politikområderne inden for velfærdspolitik. Med nogle få undtagelser har den danske befolkning generelt set udvist stærke præferencer for øgede offentlige udgifter på tværs af de 15 undersøgte politikområder. Dette kan udledes af bl.a. opinionsbalancerne (differencen mellem andelen, der ønsker "Mere" og andelen, der ønsker "Mindre"), som i flere tilfælde ligger markant på den positive side - altså en overbalance af befolkningen, der ønsker at bruge mere. Dette understøtter Goul Andersens (2017) argument om, at befolkningen er konjunkturmedløbende, og at deres forventninger

bliver større i takt med, at deres velstand stiger. Med visse undtagelser kan det argumenteres, at denne udvikling har været gældende det seneste årti.

Anser man befolkningens ønske om øgede udgifter som opbakning til velfærdsstaten, må denne opbakning være særdeles stor for de udgiftstunge, centrale velfærdsområder som sundhed, uddannelse, folkepension, ældrepleje, hjemmehjælp og daginstitutioner. Tabel 4.1 viser et udsnit af opinionsbalancerne. I opinionsbalancer ser vi høje positive opinionsbalancer, hvor sundhed, ældrepleje og hjemmehjælp ligger på det absolut højeste niveau af positiv spendérvillighed. Disse tre policyområder er overbalanceret af vælgere, der vil bruge “mere” med et gennemsnit på minimum +60. I 2023 ønskede eksempelvis hele 77% øgede udgifter til sundhedsvæsenet, mens blot 3% ønskede færre, en opinionsbalance på +74. Efter de mere sundhedsrelaterede velfærdsområder placerer folkepension, uddannelse og daginstitutioner sig på omtrent det samme niveau af positiv spendérvillighed. Disse tre ligger konsekvent under sundhed, ældrepleje og hjemmehjælp, men over de resterende policyområder. Førtidspension ligger i 2014 på et lavere niveau, men placerer sig i 2023 på et niveau under “kernevelværdien”, men over andre behovsprøvede ydelser.

Befolkningens spendérvillighed er generelt lavere for de mere behovsprøvede velfærdsydelser. Det gælder eksempelvis boligsikring, dagpenge og SU, der i 2023 har den laveste positive spendérvillighed - rettere sagt den mindste overbalance af vælgere, der vil bruge mere. I 2023 ser vi til gengæld også, at befolkningen har negativ spendérvillighed for hele fem policyområder bl.a. kontanthjælp, aktivering og barselsorlov. Integration af indvandrere har den største negative opinionsbalance på -29 i 2023, men ligger umiddelbart uden for specialets fokus på velfærdspolitik.

Tabel 4.1: Udsnit: Opinionsbalancer til offentlige udgifter 2014-2023; opinionsbalancer i favør af øget forbrug; procenter (a)

Det offentlige skal bruge mere eller mindre...	Mere	Det samme som nu	Mindre	Ved ikke	Opinionsbalance
<i>Sundhedsvæsen</i>					
2014	72,1	22,65	2,58	2,67	70
2018	78,87	16,23	1,9	3	77
2023	76,9	15,04	3,35	4,72	74
<i>Uddannelse</i>					
2014	53,3	40,05	4,02	2,62	49
2018	53	38,61	4,65	3,75	48
2023	40	45,14	8,56	6,3	31
<i>Plejehjem</i>					
2014	66,12	27,94	2,54	3,41	64
2018	74,43	19,48	2,1	4	56
2023	66,37	22,25	4,36	7,01	62
<i>Aktivering af ledige</i>					
2014	27,02	38,57	30,04	4,37	-3
2018	25,92	41,61	25,77	6,69	0
2023	24,37	35,63	29,47	10,53	-5

Kontanthjælp

2014	22,65	42,15	31,26	3,94	-9
2018	27,32	46,25	19,93	6,49	7
2023	19,02	43,63	27,18	10,18	-8

a. Opinionsbalancen defineres som procentandelen, der har valgt svaralternativet for øgede offentlige udgifter, minus procentandelen, der har valgt svaralternativet for reducerede offentlige udgifter. Se komplet tabel i Bilag 1.

4.1.1.2. Universel v. behovsprøvet velfærd

At der forekommer variationer i befolkningens spendérvillighed på tværs af velfærdspolitiske områder er en velkendt tendens i den eksisterende litteratur. Den institutionelle indretning af velfærdsstaten tilsiger, at universelle velfærdsområder generelt nyder stor opbakning, eftersom alle samfundsgrupper får gavn af dem (Petersen et al., 2007: 31). Opinionsbalancerne afspejler også en markant større spendérvillighed på universelle velfærdsområder som sundhed, ældrepleje og uddannelse, mens behovsprøvede velfærdsydelser som kontanthjælp, aktivering og barselsorlov møder lavere opbakning. Shapiro og Young (1989) pointerer også, at særligt sundhed, pension og uddannelse generelt set nyder høj opbakning, da de forbindes med en bred samfundsmæssig nytte og legitimitet (Shapiro & Young, 1989: 114-116). Hvor sundhed og pensionsområdet opfattes som livsnødvendige ydelser, der kommer alle til gode over livsforløbet, så vurderes uddannelse som en investering i fremtidig produktivitet og social mobilitet (Shapiro & Young, 1989, 114-116). Deres antagelse synes at blive understøttet på opinionsbalancen på sundhedsområdet, men det er ikke helt så entydigt på pensions- og uddannelsesområdet, da disse oplever større udsving i opinionsbalancerne. Blandt andet oplever uddannelse det største fald på 17% i positiv spendérvillighed fra 2018 til 2023. Vi abonnerer fortsat på, at der er en institutionel opdeling i befolkningens holdninger til velfærd, men at denne opdeling er et udgangspunkt, og hurtigt kan ændres af mange andre faktorer.

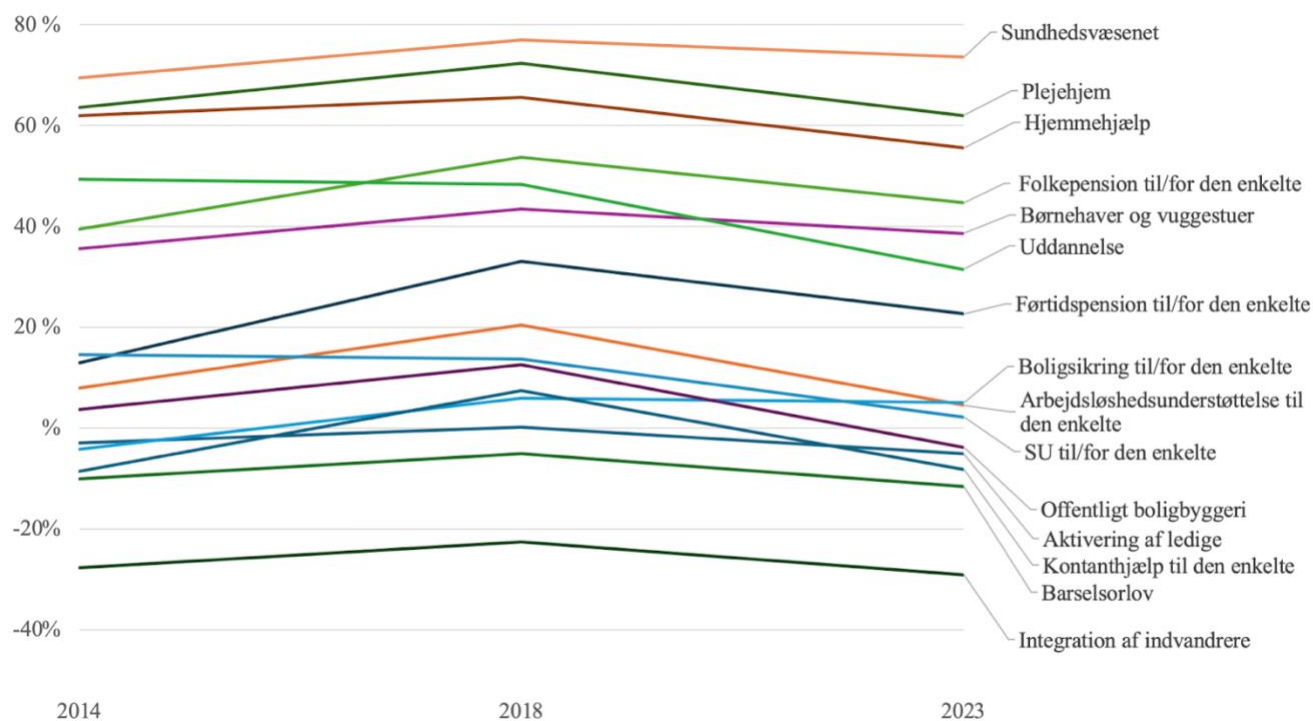
4.1.1.3. Status quo-bias?

Vi ser også en interessant og konsistent tendens til høj andel af svarene i kategorien “Det samme som nu”, særligt på velfærdsydelser som SU, integration og aktivering af ledige. Her ligger andelen ofte mellem 40 og 50%. Dette kan give anledning til at købe ind på tilstedeværelsen af en vis status quo-bias, dvs. en tilbøjelighed til at støtte op om den eksisterende udgiftsstruktur snarere end at foreslå ændringer, selv når andre politikområder ønskes højere prioriteret. Det kan argumenteres, at de høje procenter, der indikerer en præference for status quo, også kan give tegn på social desirability bias, eftersom nogle respondenter kan have tilbøjelighed til at foretrække, at vælge “Det samme som nu” frem for “Ved ikke” i tilfælde af uvished eller uvidenhed. Det kan argumenteres, at respondenter gerne vil fremstå mere velinformerede end, hvad de egentlig er, og uvidenhed om eksempelvis politisk viden kan for nogle opfattes som socialt uacceptabelt.

4.1.1.4. 2023 differentierer fra tidligere år

Figur 4.1 visualiserer udviklingen i opinionsbalancer for samtlige 15 policyområder i 2014, 2018 og 2023. Overordnet set er billedet præget af vedvarende høj spendérvillighed, men som nævnt falder den markant i 2023. Befolkningen vil i 2023 endda bruge færre offentlige udgifter på hele fem policyområder bl.a. aktivering af ledige, kontanthjælp og barselsorlov. Fire ud af disse fem policyområder ville befolkningen fem år tidligere hæve udgiftsniveauet for.

Figur 4.1.: Vælgerholdninger til offentlige udgifter 2014-2023; opinionsbalancer i favør af øgede udgifter, procent



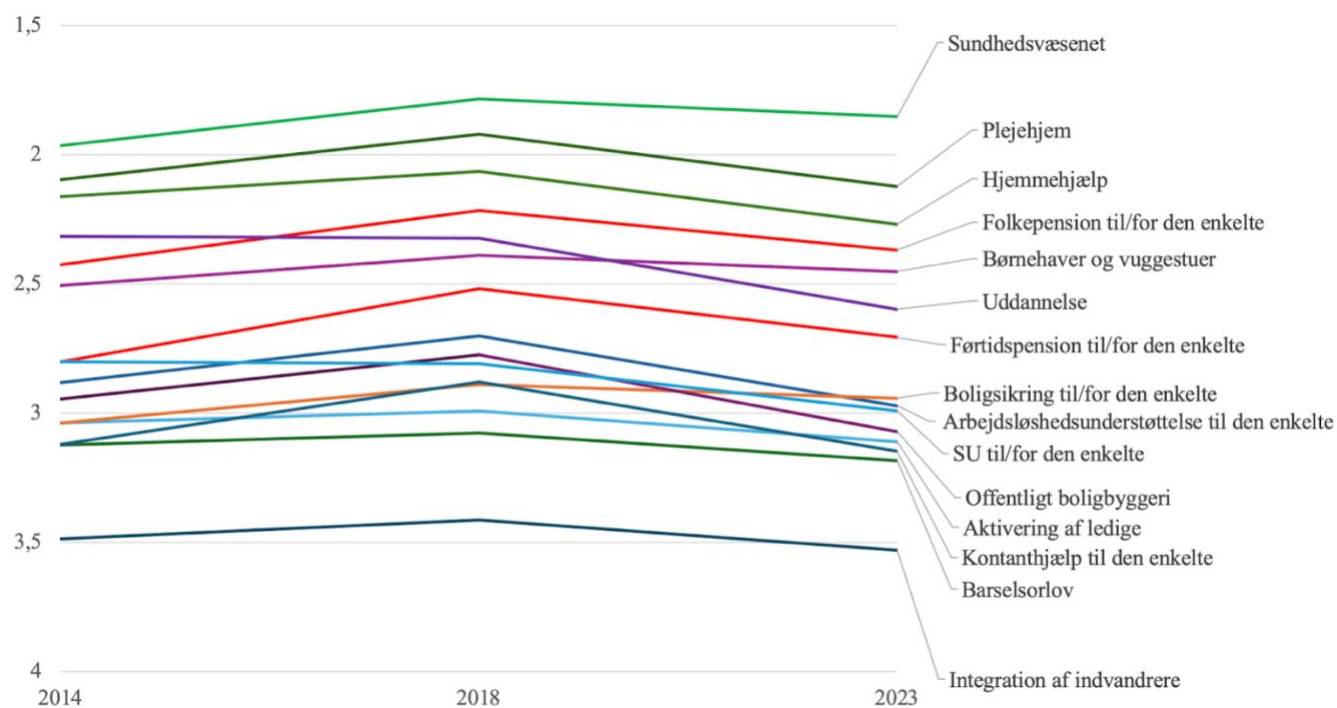
Kilde: Surveydata; YouGov/Aalborg Universitet (2014, 2018); Tryghedsmålingen (2023)

Mellem 2014 og 2018 stiger opinionsbalancerne for næsten alle policyområder. Eksempelvis stiger opbakningen til hjemmehjælp fra +62 til +66, og til folkepensionen fra +64 til +72. Denne udvikling kan forstås i lyset af en politisk og økonomisk kontekst, hvor Danmark befandt sig i en periode med relativt høj beskæftigelse og voksende forventninger til velfærden. Skiftet fra 2018 til 2023 viser dog en markant vending, hvor 13 ud af 15 policyområder oplever et fald i deres opinionsbalance, endda flere af dem med mere end 10 procentpoint. Dette gælder bl.a. SU (-12%), uddannelse (-17%), dagpenge (-16%) og kontanthjælp (-16%), jf. Bilag 1. Faldene i opinionsbalancerne i 2023 betyder dog ikke, at befolkningen går fra at ville bruge mere til mindre, men snarere at deres villighed reduceres. Balancerne er fortsat overvejende positive.

Den samlede opinionsbalance på tværs af velfærdspolitikken (eks. *integration* og *boligbyggeri*) falder fra et gennemsnit på +34 i 2018 til +24 i 2023. Faldet er altså ikke et udtryk for et kollaps i

opbakningen til velfærdsopbakningen, men snarere en moderering, måske endda en form for realpolitisering af befolkningens forventninger. Dette mønster gentager sig således i figur 4.2, hvor beregningsmetoden ændres til et gennemsnit på tværs af surveyspørgsmålets svarkategorier (eksklusiv *Ved ikke*). Det fremgår af de gennemsnitlige holdningsmål i figur 4.2 (omvendt y-akse), at størstedelen af politikområderne placerer sig over eller omkring *Det samme som nu*-midtpunktet på skalaen fra 1 til 5. Mønstrene i opinionsbalancerne ovenfor gentager sig således, at tunge udgiftsområder som sundhed, ældrepleje og hjemmehjælp placerer sig konsekvent i toppen efterfulgt af uddannelse, folkepension og førtidspension. Det understreger igen, at befolkningen i højere grad ønsker, at der skal bruges flere penge på sundhedsrelaterede policyområder, pension og institutioner, hvorimod der fremgår mere variation på de mere behovsprøvede velfærdsområder.

Figur 4.2: Gennemsnitsholdninger til offentlige udgifter 2014-2023



Kilde: Surveydata; YouGov/Aalborg Universitet (2014, 2018); Tryghedsmålingen (2023). Egne beregninger.

4.1.1.5. Er befolkningen præget af en fiskal illusion?

Et oplagt teoretisk perspektiv til at forstå befolkningens generelle høje niveau af både positiv spendérvillighed og gennemsnitlige holdning til udgifter er begrebet fiskal illusion, hvor borgerne har en tendens til at ønske mere offentligt forbrug uden nødvendigvis at koble dette til nødvendigheden af øgede skatter (Goul Andersen, 1988). Den brede støtte til øgede udgifter tolkes delvis som udtryk for denne illusion, hvilket hænger sammen med, at respondenterne har forholdt sig til ét politikområde ad gangen uafhængigt af de andre politikområder. Dette kan lede til inkonsistente præferencer, hvor vælgerne udtrykker præferencer område for område uden at tage stilling til helheden. Således har de ikke skulle prioritere mellem politikområderne eller fordele det offentlige forbrug mellem områder. Det bemærkelsesværdige fald i 2023 tyder dog på, at antagelsen om illusion udfordres, og at der forekommer nogle bagvedliggende eller kontekstuelle hensyn blandt befolkningen. Dette kan være udtryk for, at befolkningen potentielt nedjusterer deres ønsker, hvilket potentielt kan være forårsaget af den sikkerhedspolitiske krise eller andre kontekstuelle faktorer.

4.1.1.6. Den konjunkturmedløbende befolkningsstemning

Derudover åbner udviklingen op for en refleksion over den konjunkturmedløbende befolkning. Ifølge Goul Andersen er opbakningen til velfærdsstaten høj i højkonjunkturer og kan påvirkes af krisetider. Det er derfor bemærkelsesværdigt, at befolkningens spendérvillighed falder i 2023, når vi fortsat befinder os i en økonomisk højkonjunktur. Stigningen mellem 2014 og 2018 kan tolkes som et udtryk for økonomisk optimisme og øgede velfærdspolitiske forventninger i en periode præget af økonomisk opsving og stigende beskæftigelse (Goul Andersen, 2017: 31). Dette kulminerede med Socialdemokratiets tilbagevenden til regeringsmagten i 2019 og deres valgkamp med stærk fokus på velfærdslofter bl.a. Arne-pensionen og investeringer i kernevelværdien (Jensen & Nordheim, 2020: 5). Den generelle faldende spendérvillighed i 2023, særligt på uddannelse, SU og integration, kan muligvis afspejle politiske eller samfundsøkonomiske omprioriteringer. Tendensen kan være en indikator for en befolkning i tilpasning til en ny politisk og økonomisk kontekst præget af en potentiel begyndende kriseforståelse og prioritering. Det skal dog pointeres, at inflationen steg markant 2021-2022 i kølvandet på Covid-19-pandemien og Ukraine-krigen, men faldt til almindelige niveauer i slutningen af

2023. Dette er således væsentligt at tage med videre til anden del af analysen, når vi undersøger krisens reelle betydning.

4.1.1.7. Tegn på krisebevidsthed?

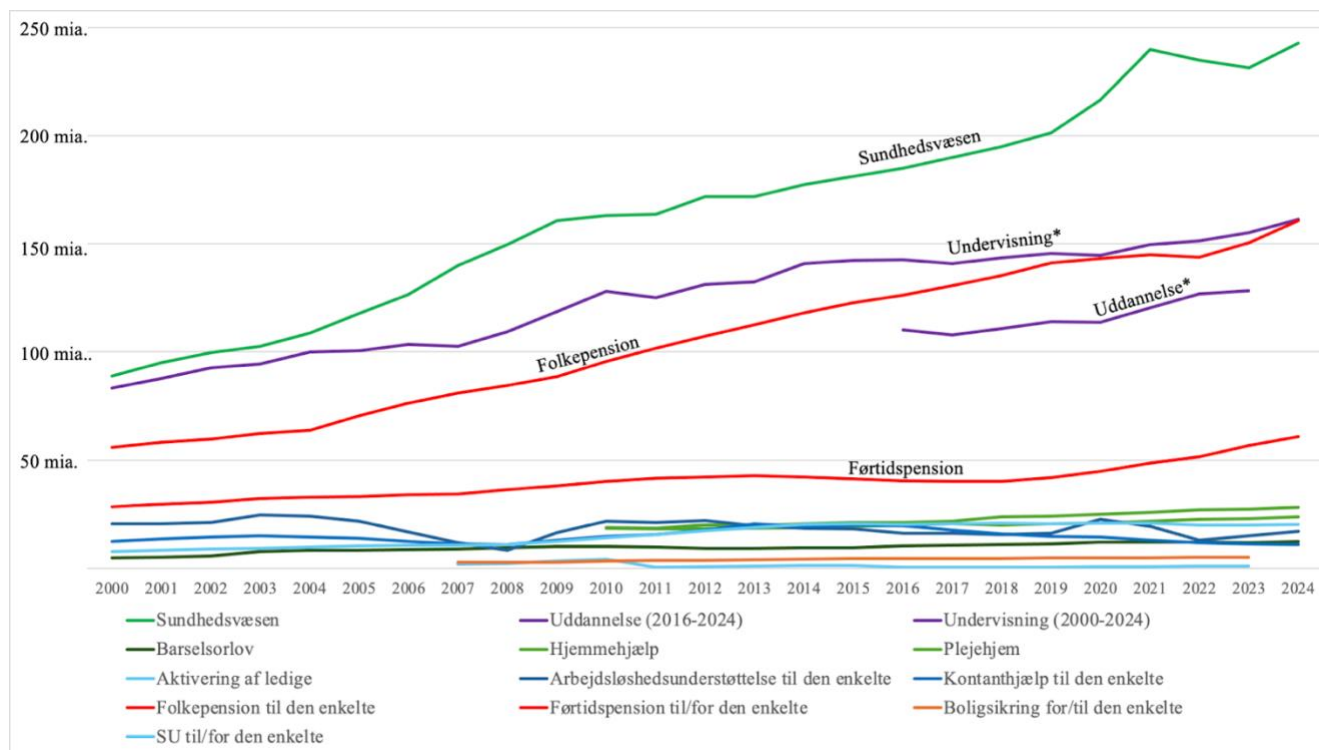
Set i lyset af de betydelige fald i opinionsbalancerne og den gennemsnitlige udgiftspræference i 2023 fremstår det nærliggende at antage, at de lavere niveauer af spendérvillighed i 2023 kan være indikationer på krisebevidsthed og en begyndende omstilling i befolkningens økonomiske og politiske realitetsforståelse. Dog må det tages med visse forbehold for andre kontekstuelle faktorer. Der er mange afgørende begivenheder mellem 2018 og 2023, eksempelvis klimavalget, Covid-19-pandemien og dens efterdønninger, Ukraine-krigens start og dens medfølgende energikrise i 2022. Derfor indeholder vores data også meget støj mellem 2018 og 2023, hvilket blot forstærker formålet med at udføre dybdegående kvalitativ proces-tracing, hvor man faktisk kan gå i dybden og forsøge at forklare, hvordan både befolkningen og regeringen egentlig påvirkes i 2023.

4.1.2. Policy outcome

For tilsvarende at afdække udviklingen i policy outcome anvendes Danmarks offentlige udgifter på tilsvarende policyområder. I følgende afsnit fravælges integration af indvandrere, offentligt boligbyggeri og daginstitutioner. For de to førstnævnte begrundes dette i, at begge områder ligger umiddelbart udenfor afgrænsningen til velfærdspolitik. Daginstitutioner fravælges grundet utilstrækkelige data. Policy outcome afdækkes i perioden 2000 til 2024 for at tegne et overordnet billede af, hvordan udviklingen i offentlige udgifter ser ud, særligt fra 2014 og frem tilsvarende ovenstående afsnit. Dataene er opgjort i løbende priser i mia. kr.

4.1.2.1. Udviklingen i offentlige udgifter

I Figur 4.3 ses et større overblik over udviklingen i offentlige udgifter fordelt på de forskellige policyområder fra 2014-2023. En indledende observation er, at de samlede offentlige udgifter til velfærdsområderne er steget markant over perioden. Det vidner om en ikke-overraskende, ekspansiv udvikling i udgiftsniveauerne til velfærdsstaten, hvor særligt kernevelfærden har oplevet kontinuerlige løft.

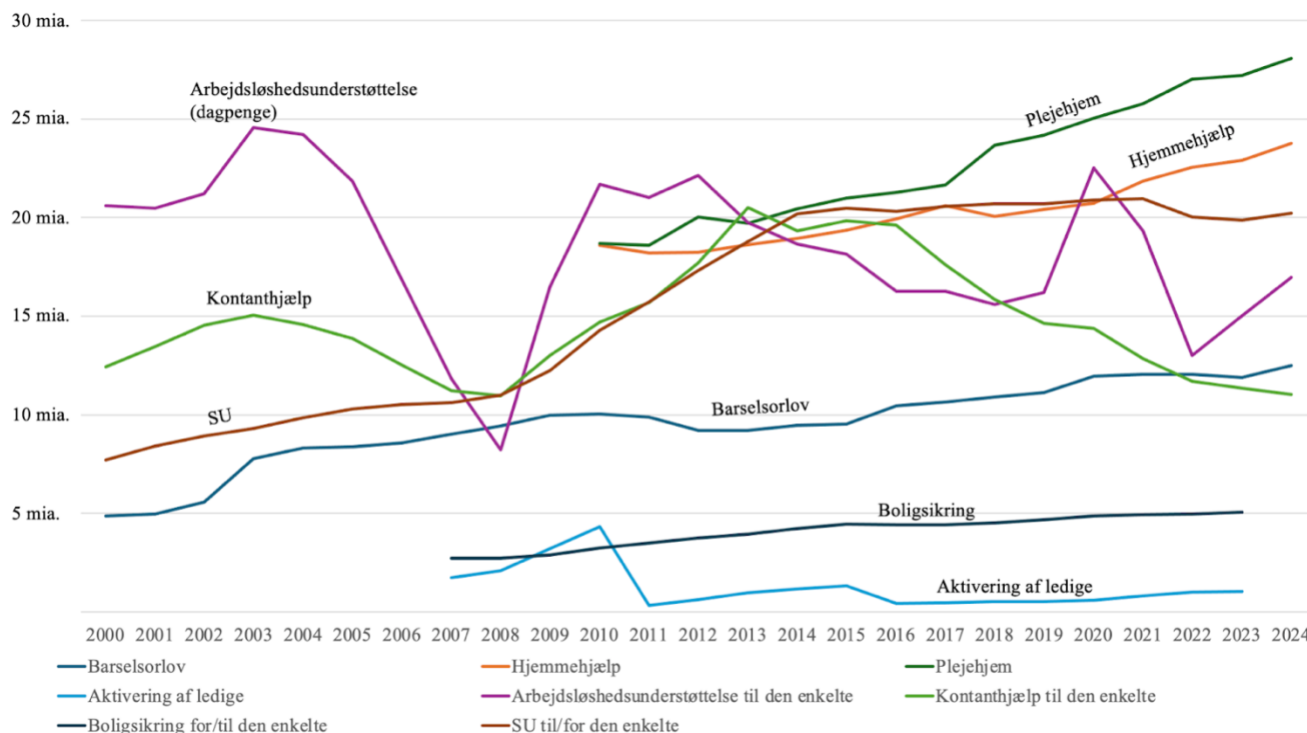
Figur 4.3: Udvikling i offentlige udgifter pr. velfærdsområde 2000-2024, mia. kr.

Kilde: Danmarks Statistik; ESSPROS1, OFF10.

Sundhedsvæsenet er ikke overraskende den største udgiftspost, men udviklingen viser også en løbende politisk opjustering af sundhedsvæsenets robusthed i lyset af finanskrisen, et større fokus på den demografiske udvikling i løbet af 2010'erne og senest af pandemien. Udover sundhedsvæsenet har udgifterne til andre kernevelfærdsområder (uddannelse, undervisning, folkepension) også set vedvarende og betydelige løft. Disse områder fremstår som stabile politiske prioriteter på tværs af skiftende regeringer, hvilket indikerer en vis konsensus om deres betydning. Efter kernevelfærdsområderne er førtidspension den tungeste udgift, som runder 50 mia. kr. i 2022. Fælles for resten af velfærdsområderne, de mindre universelle velfærdsydelser, er, at de grupperer sig på et udgiftsniveau under 50 mia. kr. Disse områder er præget af mere fluktuerende bevillinger, som i høj grad synes påvirket af konjunkturer og politiske paradigmeskift. Generelt set stagnerer disse områder

efter finanskrisen, som kan forbindes med reformer og en skærpet tilgang til arbejdsmarkedsincitament.

Figur 4.4: Offentlige udgifter pr. velfærdsområde 2000-2024, mia. kr.



Kilde: Danmarks Statistik; ESSPROS1, OFF10.

Afgrænser vi statistikken til behovsprøvet velfærd, viser Figur 4.4 udgiftsudviklingen for barselsorlov, SU, kontanthjælp, boligstøtte, aktivering, hjemmehjælp, plejehjem og arbejdsløshedsdagpenge. Samlet set tegner der sig et mere volatilt og konjunkturfølsomt billede. Zoomer vi ind på perioden fra 2014 til 2023, ser vi en nogenlunde grad af stabile eller fortsættende udviklinger på de fleste policyområder. Kontanthjælp når sit højdepunkt på over 20 mia. kr. i 2013-2014 og falder efterfølgende til omkring 11 mia. kr. i 2023. Plejehjem og hjemmehjælp har de højeste udgiftsniveauer i 2023 blandt de otte områder i figur 4.4, og ligner at vokse fremadrettet. Boligsikring og aktivering af ledige ligger nederst med stabile niveauer omkring henholdsvis 5 mia. og 1 mia. i 2023. Tilsvarende figur 4.4 ser vi ikke nogle konkrete udviklinger, der kan argumenteres for at følge udviklingen i public opinion i 2023, hvilket kan begrundes i, at vi ikke har tilsvarende datapunkter for befolkningens holdninger.

Naturligvis ligger mange af politikområderne udgiftsmæssigt i samme fordelingsramme som hos befolkningen, hvor de klassiske, universelle kerneydelser ikke overraskende placerer sig øverst, og de mere behovsprøvede og ideologisk betingede ydelser placerer sig nederst. Dog må plejehjem og hjemmehjælp vurderes at være en højere prioritet i befolkningen end hos beslutningstagerne, ser man udelukkende på udgiftsniveauerne.

4.1.2.2. Opsamling på public opinion og policy outcome

Analysens første del har afdækket to forholdsvis parallelle, men ikke nødvendigvis synkrone udviklinger i dansk velfærdspolitik. På den ene side ser vi et klart mønster i befolkningens præferencer. En stabil og generelt spendérvillig public opinion med stigende opbakning til øgede offentlige udgifter og en klar overbalance af positiv spendérvillighed frem til 2018, efterfulgt af et markant og bredt fald i 2023. Dette fald er særligt udtalt på visse områder som SU, uddannelse, kontanthjælp og dagpenge, mens det i mindre grad rammer klassiske og universelt forankrede kernevelfærdsområder relateret til sundhed og pension. Disse områder kan siges at være tæt koblet til den normative forventning om den universelle velfærdsstats rolle som sikkerhedsnet, særligt i livssituationer præget af uundgåelig sårbarhed. Modsat udviser befolkningen markant lavere opbakning til velfærdsydelserne præget af personbåret afhængighed. Disse områder, der er tættere knyttet til fordelingspolitiske og ideologiske skillelinjer, fremstår som mere volatile og ustabile i opbakningen. Det viser sig blandt andet ved de lavere gennemsnitsholdninger samt de negative eller svagt positive opinionsbalancer, hvilket fortæller os, at befolkningens syn på velfærd ikke er monolitisk, men derimod differentieret og kontekstafhængigt. Den samlede retning for befolkningens spendérvillighed er altså ikke vendt til modvilje, men snarere blevet mere afdæmpet og selektiv. Det tyder på en befolkning med en fortsat grundlæggende positiv offentlig opinion i 2023, der stadig prioriterer velfærdsstaten højt, men må antages at være præget af enten krisen eller andre kontekstuelle faktorer, som motiverer dem til i højere grad at forholde sig realistisk til det samlede udgiftsniveau.

Set i forhold til udviklingen i de offentlige udgifter, fremgår det af vores data, at der, med undtagelse af kontanthjælp, ikke er tale om et tilsvarende fald i udgiftsniveauet fra 2018 til 2023. Tværtimod er udgifterne på centrale kernevelfærdsområder som sundhed og ældrepleje fortsat med at stige eller forblive stabile. Omvendt har flere behovsprøvede eller ideologisk betingede områder oplevet

langsommere stigninger, stagnation eller fald. Disse forskelle antyder ikke noget fundamentalt overraskende i udgiftsniveauet for velfærd. Det samlede billede er derfor ét, hvor retningen i public opinion og policy outcome ikke divergerer markant, men i stedet antyder en vis overensstemmelse. Det peger på et ret stærkt udgangspunkt for policy kongruens, særligt på de brede og universelt forankrede velfærdsområder.

Alligevel giver de lavere niveauer i 2023 en klar anledning til at undersøge public opinion dybdegående. På baggrund af statistikkerne ved vi ikke, om dette skyldes reelle holdningsændringer, en økonomisk tilpasning eller snarere en begyndende pragmatisk erkendelse af en sikkerhedspolitisk krise. Hvis der er tale om en reaktion på krisen, hvilken krise er så primært udslagsgivende? Er det den sikkerhedspolitiske krise, der med invasionen af Ukraine og øgede forsvarsudgifter har skabt nye politiske prioriteringer, eller er det snarere Covid-19-pandemiens efterdønninger, der viser sine spor. Det kan også være, at befolkningen ganske enkelt agerer rationelt i en tid med svingende inflationsniveauer uden nødvendigvis at koble deres præferencer til én entydig kriseopfattelse. Samtidigt har vi i datamaterialet observeret en markant andel af respondenter, der vælger "Det samme som nu", hvilket også efterlader os med en dimension af status quo bias. Det kan i praksis sløre styrken af befolkningens præferencer og derfor have en vis betydning for undersøgelsen af policy kongruens. Ovenstående refleksioner åbner således op for den mere kvalitative og dybdegående undersøgelse af forklarende mekanismer og kontekstuelle faktorer, som analysens anden del skal bidrage til.

Indtil da må vi konstatere, at vi går videre til målingen af policy kongruens med et analytisk nuanceret, men til tider tvetydigt afsæt. Det betyder, at vi nu kan undersøge, i hvor høj grad befolkningens præferencer faktisk afspejles i de offentlige udgifter, og hvor der opstår brud eller forskydninger. Det er i dette spændingsfelt, vi kan generere udfald på policy kongruens og lave en sammenligning med tidligere normalperioder, hvilket skaber fundament for caseudvælgelse til vores process-tracing.

4.1.2.3. Frasortering af politikområder

Analysens første del har ledt os til nogle metodiske og teoretiske overvejelser om, hvordan forskellige policyområder bør inkluderes i analysen af policy kongruens. Ovenstående analyse har flere steder inkluderet integration af indvandrere og offentligt boligbyggeri, men vil fremadrettet ekskluderes for at fokusere på de områder, der af den gængse opfattelse forbindes til velfærd. De vurderes at disse kan

forstyrre den teoretiske præcision, hvis man vil sige noget generelt om overensstemmelse på velfærdspolitik. Endvidere ekskluderes også børnehaver og vuggestuer grundet metodiske begrænsninger og mangler i datamaterialet.

4.1.3. Policy kongruens

Efter at have afdækket udviklingerne i public opinion og policy outcome, kan vi nu rette det analytiske fokus på reelle målinger af policy kongruens - altså i hvilken grad befolkningens ønsker til offentlige udgifter faktisk afspejles i den førte politik. Som tidligere defineret, måles policy kongruens her som forskellen mellem befolkningens gennemsnitlige holdning og de faktiske ændringer i offentlige udgifter fordelt på velfærdspolitiske områder. For at gense beregningsmetoderne henvises til metodeafsnittet.

4.1.3.1. Måling af policy kongruens

Policy kongruens operationaliseres på begge sider af kongruensbegrebet, public opinion og policy outcome, til statistiske målbare værdier. Jævnfør operationaliseringsafsnittet er public opinion målt på baggrund af en gennemsnitstilgang, hvor beregninger baseres på gennemsnittet af befolkningens holdninger til offentlige udgifter. Det er således gennemsnittet for de fem svarmuligheder til spørgsmålet om befolkningens holdning til de forskellige politikområder, der kategoriserer befolkningens holdning. Beslutningstagersiden er analyseret på baggrund af officielle statistikker på de offentlige udgifter. Ved at afsætte en baseline til de undersøgte år beregner vi den procentuelle ændring, hvilken kategoriseres i en policy outcome-variabel, der kan antage fem værdier tilsvarende public opinion. Afsnittet udmønter sig derfor i et kongruensindeks, der kan vælges cases ud fra til den efterfølgende kvalitative analyse.

4.1.3.2. Robusthed af resultater

Det kongruensindeks vi tager udgangspunkt er beregnet ud fra offentlige udgifter i nominelle tal med en baseline for året forinden. Vi har dog tjekket resultaternes robusthed ved at udføre forskellige beregninger med forskellige metoder. Det begrundes i, at der kan forekomme bias i respondenternes besvarelser af survey-spørgsmål. Respondenter er ofte præget af top-of-mind indskud, og kan ofte være

betinget af aldrig at have fuld information. Derfor har vi kontrolleret robustheden af resultaterne ved at tilgode de tilfælde, hvor respondenter i højere grad baserer sine svar på underliggende ideologiske mekanismer eller samtidige associationer til eksempelvis den pågældende regering. Denne tilgang bygger på antagelsen om, at borgernes vurderinger i surveys i høj grad er påvirket af overordnede, umiddelbare indtryk af den siddende regerings politik og den økonomiske udvikling, snarere end præcis kendskab til specifikke udgiftsniveauer. Vi har derfor lavet forskellige indeks, der kontrollerer for inflation og bias, hvilket har givet et mere nuanceret billede af både den øjeblikkelige og den mere strukturelt betingede kongruens mellem borgere og beslutningstagere. Da resultaterne fra disse kontrolberegninger understøtter resultaterne fra de nominelle målinger, præsenteres disse som bilag, og medtages kun i tilfælde af relevante afvigelser.

4.1.3.3. Indledende observationer

I tabel 4.3 ser vi udviklingen i gennemsnitlige kongruensscores på tværs af velfærdspolitikken i årene 2014, 2018 og 2023, både samlet og opdelt i universelle og ikke-universelle velfærdsområder. I analysen forstås de universelle velfærdsområder som uddannelse, folkepension, sundhedsvæsen og plejehjem. De ikke-universelle områder inkluderer SU, aktivering af ledige, kontanthjælp, dagpenge, boligsikring, barselsorlov, førtidspension og hjemmehjælp. Der anvendes følgende fortolkningsmodel:

Tabel 4.2.: Fortolkning af kongruens

Vurdering af kongruensniveauet	Kongruensscore
Høj kongruens	-0,5 til +0,5
Moderat kongruens	+ -0,6 til + -1,9
Lav kongruens	> + -2

Den samlede kongruens for velfærdspolitikken ligger i 2014 på 0,4, hvilket kan fortolkes som høj kongruens, men med svag tendens til, at politikerne har brugt lidt flere midler, end borgerne gennemsnitligt ønskede. I 2018 bevægede kongruensen sig til -0,7, hvilket indikerer, at befolkningens

præferencer lå over den faktiske udgiftsudvikling, altså en moderat kongruens, hvor borgerne ønskede større investeringer, end der blev gennemført. I 2023 er gennemsnittet 0,0, hvilket metodisk set afspejler fuld kongruens, men dette dækker, som det straks vil fremgå, over væsentlige forskelle mellem velfærdsområder og mellem politiske rationaler og opinionens bevægelser.

Tabel 4.3: Gennemsnitlige kongruensscores i 2014, 2018 og 2023, nominelle udgifter (baseline: forrige år)

	År		
	2014	2018	2023
Velfærdspolitik samlet	0,4	-0,7	0,0
Universelle velfærdsområder	0,7	0,3	-0,5
Ikke-universelle velfærdsområder	0,2	-0,5	0,3

Kilde: Egne beregninger pba. Danmarks Statistik, YouGov/Aalborg Universitet, Tryghedsmålingen.

På de universelle velfærdsområder, ligger kongruensen moderat i 2014 (0,7), og indikerer, at politikerne har brugt flere penge, end befolkningen ønskede. I 2018 forbedres kongruensen betragteligt til 0,3, altså høj kongruens, hvor opinion og policy outcome i høj grad flugter. Dette harmonerer med forståelsen af, at man i 2018 så høj opbakning og begyndende velfærdsinvesteringer fra beslutningstagerne. I 2023 falder kongruensen til -0,5, hvilket fortsat placerer sig i den høje ende og indikerer, at befolkningen har ønsket lidt mere, end der blev leveret. Det harmonerer med befolkningens høje spendérvillighed til kernevelfærden i 2023, men peger modsat på, at politikken ikke er helt afstemt med befolkningen. På de ikke-universelle områder ses i 2014 en høj kongruens på 0,2. I 2018 falder denne til en lavere moderat kongruens på -0,5. Her ønskede borgerne altså væsentligt mere, end politikerne leverede. I 2023 er scoren 0,3, hvilket igen indikerer et højt niveau af kongruens. Denne udvikling er interessant, fordi den indikerer, at politikken på disse områder, trods lavere prioritet i befolkningen, faktisk i højere grad end tidligere matcher befolkningens ønsker. Det kan tolkes som en

form for strategisk respons, hvor lavere prioritering har givet politisk rum til nedprioriteringer, i modsætning til de universelle områder, hvor politisk inertie eller hensyn til bred opbakning kan have forhindret tilsvarende tilpasninger.

4.1.3.4. Kongruensindeks

Indeks A tager udgangspunkt i ændringer i offentlige udgifter fra det forudgående år til det målte år og kobler disse med befolkningens samtidige holdninger. Dette indeks giver derfor et komparativt overblik over, hvor høj grad den førte politik matcher befolkningens præferencer fra 2014 til 2023.

Tabel 4.4: Indeks A: Policy kongruens med forudgående år som baseline, nominelle offentlige udgifter

Policyområde	2014	2018	2023
Sundhedsvæsenet	0,0	-0,2	-2,2
Uddannelse	1,3	0,3	0,6
Barselsorlov	1,1	1,1	-0,8
Hjemmehjælp	0,2	-1,9	0,3
Plejehjem	1,1	0,9	-0,9
Aktivering af ledige	2,0	2,0	1,1
Arbejdsløshedsunderstøttelse til den enkelte	-2,1	-1,3	2,0
Kontanthjælp til den enkelte	-1,9	-2,1	-0,9
Folkepension til/for den enkelte	0,4	0,2	0,4
Førtidspension til/for den enkelte	-1,2	-0,5	-0,3
Boligsikring til/for den enkelte	2,0	-1,1	0,9

SU til/for den enkelte	1,8	-0,2	0,0
------------------------	-----	------	-----

Kilde: Egne beregninger pba. Danmarks Statistik, YouGov/Aalborg Universitet, Tryghedsmålingen

Indekset skal aflæses med et analytisk fokus, der har til formål at bidrage til det iterative design ved at etablere et informeret grundlag for caseudvælgelsen til analysens anden del. Derfor fremhæves de resultater, der er særligt afvigende eller stemmer overens med de udfald, vi forventede jf. vores hypoteser. Derfor leder vi efter udfald, der viser enten høj eller lav kongruens. Samtidigt skal det analyseres komparativt for at anlægge en analytisk strategi, der sammenligner kriseperioden med normalperioderne. Det er ikke nødvendigvis interessant at behandle policyområder, hvis kongruens ændrer sig betydeligt i 2023 sammenlignet med 2014 og 2018.

Eksempelvis viser sundhedsområdet en ideel udvikling, hvor kongruensscoren er 0,0 i 2014 og -0,2 i 2018, hvilket indikerer en meget høj kongruens i både 2014 og 2018. I 2023 falder scoren dog markant til -2,2, hvilket placerer sig i kategorien for lav kongruens. I 2023 kan det således fortolkes, at der er lav kongruens, også kaldt inkongruens, og grundet det negative fortegn, skyldes, at regeringen har brugt mindre penge på sundhedsvæsenet end, hvad befolkningen ønskede. Det er en bemærkelsesværdig udvikling, når vi ved, at befolkningen egentligt havde lavere opinionsbalancer i 2023 sammenlignet med tidligere. Vi ved dog også, befolkningen spendérvillighed generelt er meget høj, og at udgifterne til sundhed faldt i 2023. På denne måde giver det god mening, at der er inkongruens, men det interessante er således, om denne uoverensstemmelse kan tilskrives krisen. Det kan gisnes, at resultatet er et udtryk for begyndende politisk omprioritering, hvor beslutningstagere har vægtet forsvarsudgifter højere, muligvis i modstrid med borgernes fortsatte prioritering af kernevelfærd. At sundhedsområdet således har inkongruens i 2023 stiller først spørgsmålet om dette skyldes krisen, og i så fald, om dette kan være begrundet i en asymmetrisk krisebevidsthed (jf. hypotese 1a). Sundhedsvæsenet vurderes derfor som en oplagt case til at undersøge i dybden i analysens anden del.

Uddannelsesområdet er et mere tvetydigt eksempel, som har moderat kongruens i 2014 (1,3), hvilket øges til høj kongruens (0,3) i 2018, og falder til 0,6 i 2023. Det placerer kongruensniveauet i den moderate kategori, hvilket giver mindre anledning til at undersøge området kvalitativt, da vi jf. hypoteserne er på udkig efter udfald, der enten er høje eller lave.

Barselsorlov og aktivering er ledige, og der er også to gode eksempler på målinger, der viser, at 2023 afviger fra 2014 og 2018. Her ser vi, at der på barselsområdet viser sig et stabilt, moderat niveau på 1,1 i både 2014 og 2018, men at kongruensen øges til -0,8 i 2023, selvom forbedringen stadig fortolkes moderat. Aktivering af ledige oplever lav kongruens i både 2014 og 2018, men øges til moderat kongruens i 2023. Selvom disse måske ikke efterlever vores hypotetiske antagelser om enten høj eller lav kongruens, så viser begge velfærdsområder en utvetydig udvikling, hvor kongruens oplever variation i 2023 sammenlignet med tidligere år. Fordi kongruens øges i 2023 på begge områder, må disse i så fald bidrage til at modereret forståelse af, hvorvidt symmetrisk krisebevidsthed eller rallyeffekter i disse tilfælde har gjort, at kongruensen er blevet højere.

På hjemmehjælp giver det komparative billede ikke lige så stærk en anledning til at undersøge området yderligere, da kongruensen varierer mere på tværs af år end idealet for udvælgelse. Dog sker der en betydelig udvikling fra 2018 til 2023, når kongruensen går fra lav til høj. Hjemmehjælp kan uagtet komparativ styrke dog være relevant at undersøge udelukkende på baggrund af udfaldet i 2023.

Sidst bør fremhæves dagpenge (arbejdsløshedsunderstøttelse), kontanthjælp og SU som teoretisk relevante cases. SU går fra lav kongruens i 2014 til høj kongruens i 2018 og til fuld kongruens (0,0) i 2023. SU kan derfor argumenteres at være oplagt til at undersøge om rallyeffekter og en stærk symmetrisk krisebevidsthed kan tilskrives dette udfald. Kontanthjælp og dagpenge udvikler sig på lignende måder, men med forskellige udfald. Kontanthjælp går fra en lavere, men moderat kongruens i 2014 til en lav kongruens i 2018 og tilbage til moderat, men højere kongruens i 2023. Dagpenge går fra lav kongruens (-2,1) til moderat kongruens i 2018 (-1,3) til lav kongruens igen i 2023 (2,0). Selvom deres komparative styrke er svagere, når 2023 ikke adskiller sig betydeligt fra tidligere år, så er deres udfald dog stadig relevante for nærmere undersøgelse.

4.1.3.5. Kontrol af resultater

Når vi inflationsjusterer vores resultater, viser beregningerne nærmere, at kongruensniveauerne på flere områder er lavere i 2014 og 2018 sammenlignet med ovenstående indeks (Bilag 3). Det svækker delvist den metodiske antagelse om, at krisens betydning kan udledes fra komparative analyser. Vores indeks med ændrede baselines tilslører også delvist den komparative styrke på nogle områder, mens den styrker resultaterne på andre områder (Bilag 2). Når vi inflationsjusterer vores beregninger på

regeringsperioder, styrkes flere af resultaterne derimod (Bilag 4). Samlet set styrkes robustheden på nogle områder som eksempelvis sundhed, aktivering af ledige og kontanthjælp, hvorimod robustheden på andre områder svækkes. Sammenligner vi de komparative analyser, giver de ikke et entydigt billede af, at 2023 afviger fra 2014 og 2023, men bestemte velfærdsområder vedholder dog nogle relevante tendenser. I sidste ende er vi interesserede i udfaldene i 2023, som ikke ændrer sig, da inflationsjusterede udgifter tager udgangspunkt i de seneste målte inflationsniveauer (2023), og baseline for 2023 ikke ændres, da SVM-regeringen trådte i kraft i 2022.

4.1.3.6. Opsummering

Overordnet set afviger 2023 dog på flere væsentlige velfærdsområder sammenlignet med 2014 og 2018. Inflationsjusteringen har i flere tilfælde afsløret en forværring af kongruensen i 2014 og 2018 end, hvad de nominelle udgifter alene viser (Bilag 3). Justeringen af baseline til startåret for den pågældende regering har derimod også blot haft betydning for vurderingen i de tidligere år. Ingen af disse ændrer dog på billedet i 2023. Hovedformålet med ovenstående var at beregne resultater på udfald i kongruens i 2023, men hvor den komparative analyse kunne styrke eller svække resultaterne i tråd med forventninger til krisens betydning. Uagtet ovenstående refleksioner er for hovedformålet som sagt at generere faktiske udfald på vores afhængige variabel i forskellige cases. Dette er nu gjort, og det betyder, at der kan udføres en informeret caseudvælgelse til analysens anden del, hvor der dybdegående udføres kvalitativ process-tracing til at afdække, hvorvidt og hvordan krisen kan tilskrives at have betydning for udfaldene i kongruens.

Derfor afgrænser vi vores fremadrettede fokus på særligt *sundhedsområdet*, *barselsområdet*, *aktivering*, *dagpenge*, *kontanthjælp* og *SU*, med henblik på at udvælge cases, der skal undersøges yderligere gennem process-tracing. Vi anlægger dog en åben tilgang, hvor vi ikke nødvendigvis begrænser os til eksempelvis sundhedsvæsenet alene, men forholder os fleksibelt til, hvordan sundhedspolitik empirisk afgrænses. Samtidig kan vi ikke udelukke inddragelse af andre velfærdsområder, da udvælgelsen også afhænger af, om relevant empiri fremgår. Jf. operationaliseringen har vi på forhånd lave forventninger til omfanget og styrken af den tilgængelige empiri, hvorfor den endelige analyse vil afhænge af tilgængelig empiri.

På baggrund af ovenstående har vi med delanalyse 1 afdækket udviklingerne forud for målingerne af kongruens ved at undersøge udviklingen af public opinion og policy outcome. Her kan vi overordnet udlede, at der på baggrund af udviklingerne forekommer et stærkt grundlag for policy kongruens, mens de faktiske målinger af kongruens viser mere differentierede resultater.

4.2. Analysedel 2

For at undersøge, hvordan krisen påvirker policy kongruens i dansk velfærdspolitik, gennemfører vi i denne anden del af analysen process-tracing af to forskellige politikområder i 2023. De to politikområder udvælges på baggrund af analysens første del. Vi anvender en process tracing-tilgang som kvalitativ metode til at identificere og analysere de mekanismer og betingelser, der kan forklare de udfald i policy kongruens, resultaterne viste i analysens første del. Vi foretager således to dybdegående casestudier med dertilhørende omfattende empiriindsamling og systematisk dokumentanalyse. På den måde vil vi afdække, hvorvidt krisens egentligt har haft betydning for pågældende politikområde, og deraf vurdere, hvordan 1) krisen har influeret beslutningstagerne handlinger eller kommunikation på det pågældende politikområde, og 2) krisen har influeret borgernes præferencer for det pågældende politikområde. Et tredje fokuspunkt er naturligvis, at vi også forholder os til kontekstuelle og institutionelle faktorer eller relevante aktører, der kan være med til at forklare casens udfald.

4.2.1. Genstandsfeltet: 2023

Indledningsvist kortlægges krisens karakter og tilstedeværelse i 2023 for at etablere den samfundsmæssige og politiske kontekst, som udgør det genstandsfelt, vores cases befinder sig i. Følgende afsnit afdækker derfor, hvordan 2023 forløber sig på emnerne velfærd, krise og økonomi - konteksten af vores efterfølgende process tracing.

Q1

Året indledtes med Statsministerens nytårstale, hvor krisens alvor igen blev understreget. Mette Frederiksen malede et billede af, at 2023 ville byde på en række markante beslutninger og

prioriteringer på baggrund af det pres, Danmark så ind i fra både ydre trusler og indre forandringer. Blandt andet sagde hun følgende:

“Derfor har regeringen foreslået, at vi afskaffer en helligdag. Jeg fornemmer, at forslaget ikke har opbakning hos alle. Men hånden på hjertet. Vi kan ikke overkomme både krig i Europa, klimakrisen og udfordringerne herhjemme, hvis ikke vi – hver og én – er klar til at yde mere. Vi kan kun udvikle vores samfund. Hvis vi tør forandre.”

(Statsministeriet, 2023a)

D. 17. januar udmeldte formanden for Fagbevægelsens Hovedorganisation, Lizette Risgaard, følgende om forslaget:

“Det er et enigt forretningsudvalg, der beder regeringen om at fjerne forslaget, som vi mener er et eklatant indgreb i den danske model. [...] Hvis regeringen ikke vil fjerne forslaget, så vil jeg stadig anmode dem om at holde en folkeafstemning, så regeringen kan høre, hvad befolkningen mener. [...]”

(Ingvorsen, 2023)

D. 19. januar materialiserede SF, Danmarksdemokraterne, Liberal Alliance, Konservative, Enhedslisten, Radikale Venstre, Alternativet, Dansk Folkeparti og Nye Borgerlige deres fælles utilfreds med regeringens forslag om at afskaffe store bededag ved at fremlægge et alternativt forslag til at finansiere forsvarsforliget (Bugge, 2023).

Regeringens forslag om at afskaffe store bededag blev fremsat i Folketinget d. 24. januar (Folketinget, 2023a).

I et interview med P1 i slutningen af januar, indikerede Udenrigsminister Lars Løkke Rasmussen, at han efterlyste en større krisebevidsthed i befolkningen. Om kritikken af forslaget om at afskaffe store bededag og om befolkningens forståelse for de udfordringer, Danmark står over for, udtalte han følgende:

“Jeg synes, vi tager for let på det”.

(Honoré, 2023)

På det første regeringsseminar d. 3. februar blev det igen fremhævet, at verden var blevet mere urolig, og at Danmark måtte tilpasse sig en ny virkelighed med krig i Europa og stigende trusler mod den regelbaserede verdensorden. Til pressemødet fastholdt regeringen sin linje og kobkede eksplicit afskaffelsen af store bededag til behovet for at finansiere forsvaret, trods kritik fra flere sider (Statsministeriet, 2023b)

D. 23. februar viste også en ny Megafon-måling, at flertallet af danskere var nervøse for, at Ukraine-krigen på sigt ville påvirke deres personlige sikkerhed, og at krigen ville eskalere ud over de ukrainske grænser (Langberg, 2023).

Samme dag indgik regeringen og Danske Regioner en aftale om en akutplan for sundhedsvæsenet, der skulle nedbringe ventetiderne, robustgøre akutmodtagelserne og løfte aktiviteten og produktiviteten på sygehusene (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2023a)

D. 28. februar vedtog Folketinget afskaffelsen af store bededag. Befolkningen blev samme dag adspurgt om beslutningen i en meningsmåling af Epinion. 70% af danskerne svarede “nej” til at store bededag skulle afskaffes for at finansiere forsvaret og andre offentlige udgifter. (Tørnqvist, 2023)

D. 15. marts præsenterer regeringen, med et bredt flertal i Folketinget, oprettelsen af Ukrainefonden, hvor der blev afsat 7 mia. kr. til at understøtte Ukraine militært, civilt og med erhvervsindsatser. Med stiftelsen af Ukrainefonden sendte Danmark endnu en donationspakke til Ukraine på 1. mia. kr. (Forsvarsministeriet, 2023a) Ifølge en opgørelse fra Kiel Institute For The World Economy, indtog Danmark en delt syvendeplads blandt de lande, der donerede mest til Ukraine. Andelen af Danmarks bidrag udgjorde på daværende tidspunkt 0,5% af BNP (Tofte & Tørnqvist, 2023).

Mette Frederiksen udtalte følgende på baggrund af oprettelsen af Ukrainefonden:

“Udfaldet af krigen vil ikke kun afgøre Ukraines skæbne, men hele Europas. Der er et stort og akut behov for yderligere hjælp. Derfor er jeg stolt over, at vi har et bredt politisk flertal for at fastholde det høje niveau af støtte. [...]”

(Statsministeriet, 2023c)

D. 16. marts viste en måling fra Tænk tanken Europa, at den danske befolkning var helt fremme i feltet blandt Europas “hardliners” i synet på krigen i Ukraine. 48% af danskerne mente, at krigen først bør slutte, når Ukraine har genvundet alt sit tabte territorium, også selvom prisen er en lang konflikt med mange ofre, hvor denne opfattelse havde 38% tilslutning for målingens 10 europæiske lande. Målingen viste også, at de adspurgte danskere også var den befolkning i Europa, der var mest tilbøjelige til at acceptere højere energipriser for at undgå russisk gas, olie og kul (71%) (Schake-Barfoed & Foss, 2023).

Fra primo til medio marts udførte kommunikationsbureauet Community en krisemåling i samarbejde med Norstat. De fandt, at 48% af dem mente, at Danmark var i en krise, mens kun 19% mente det modsatte. En tredjedel var i tvivl. Samtidigt viste undersøgelsen, at en overvægt af danskere tvivlede på, at regeringen kunne løse de udfordringer, Danmark stod overfor. Danskernes største udfordringer på kort sigt var økonomi, klima, sundhed og geopolitik. De vigtigste emner for danskerne var ifølge målingen demokrati, sundhed, børn og unge samt sikkerhed. (Community, 2023)

I ultimo marts viste en meningsmåling fra Epinion, at knap tre ud af fire danskere støttede op om donationer af våben til Ukraine (Prakash, 2023)

I marts indledes kræftsagen også i medierne, og begynder at sprede sig til politikernes indholdsside. Den igangsætter en stor debat i medierne, der sætter spørgsmålstejn ved kvaliteten af Danmarks sundhedsvæsen (DR, 2023).

Q2

Regeringen vedtog finansloven for 2023 d. 24. april. Den blev præsenteret som “stram og ansvarlig” og afspejlede prioriteringen af sikkerhed og økonomisk stabilitet i lyset af de aktuelle kriser.

Finansminister Nicolai Wammen udtalte følgende:

“[...] Det er en stram og ansvarlig finanslov, hvor vi målrettet har valgt at prioritere vores sundhedsvæsen, velfærd, klima og miljø. I aftalen er vi blevet enige om at finansiere en Ukraine-fond og en akutpakke for sundhedsvæsenet. Samtidig er vi også enige om at give en håndsrækning til nogle af

de familier som er hårdt ramt af inflationen og at fremrykke nogle af initiativerne i psykiatriplanen. [...]"

(Finansministeriet, 2023a)

Finansloven indebar således finansieringen af den nye Ukrainefond på syv mia. kr. (Finansministeriet, 2023a)

I foråret var presset på økonomien også fortsat mærkbart. Inflationen var stadig forholdsvis høj, men faldt fra 6,7 % på årsbasis i marts til 5,3 % i april. Inflationens højdepunkt var oktober 2022 med 10.1 % (Økonomiministeriet, 2023). I maj vurderede regeringen derfor, at en potentiel økonomisk krise var afblæst, hvilket kom til udtryk da Økonomiminister Stephanie Løse præsenterede sit ministeriums økonomiske redegørelse:

“Dansk økonomi står fortsat stærkt på trods af svære tider med høj inflation og krig i Europa. Den nye økonomiske redegørelse bekræfter, at Danmark er på vej til at styre uden om en alvorlig økonomisk krise. Det er rigtig godt nyt. [...] Men vi skal fortsat holde skarpt øje med udviklingen og føre en økonomisk ansvarlig politik, for der er ingen garantier for, at det ikke kan ændre sig hurtigt. Og det helt afgørende er, at vi skaber økonomisk tryghed for danskerne og danske virksomheder.”

(Økonomiministeriet, 2023)

D. 2. maj blev et bredt flertal i Folketinget enige om den hidtil største donationspakke på 1,7 mia. kroner til Ukraine (Forsvarsministeriet, 2023b)

Kræftsagen var som nævnt allerede begyndt i marts, men skulle vise sig at sprede ringe i resten af 2023. D. 23. maj afholdt regeringen et ekstraordinært pressemøde, der skulle præsentere Danmark for en ny sundhedspakke. Pakken skulle sikre sundhedsvæsenet et varigt løft på 5 milliarder kroner om året herunder 400 mio. til genopretning af kræftområdet. (Statsministeriet, 2023d)

D. 1. juni udkom Trygfondens årlige tryghedsmåling, som viste fortsat massiv opbakning til den danske Ukraine-støtte og som også var steget siden 2022. I forlængelse heraf var der blandt flertallet i

befolkningen opbakning til danske våbenleverancer til Ukraine og til at Vesten som helhed burde skrue op for våbenforsyningerne til Ukraine. Desuden viste målingen også, at krigen i Ukraine medførte utryghed og især bekymring i befolkningen. Blandt udvalgte samfundsproblemer som samfundet stod overfor, var Ruslands ageren det samfundsproblem, som befolkningen var mest bekymret over (69%) (Trygfonden, 2023: 60, 84, 85).

D. 19. juni bliver regeringen og et flertal i Folketinget enige om, at øge Ukraine-støtten til samlet 21,9 mia. kr. i 2023-2028 under Ukraine-fonden (Forsvarsministeriet, 2023c)

D. 27. juni indgik regeringen en aftale om rammerne for en reform af universitetsuddannelserne i Danmark. Aftalen havde til formål at reducere optaget på bacheloruddannelserne med 8 procent for at styrke tilstrømningen til professions- og erhvervsuddannelserne. (Uddannelse- og Forskningsministeriet, 2025)

D. 28. juni blev et historisk forsvarsforlig med et bredt folketingsflertal indgået, hvor Danmark forpligtede sig til at investere ca. 143 mia. kr. i forsvaret frem mod 2033, og dermed leve op til NATO-forpligtelsen om at bruge to procent af BNP på forsvar senest i 2030. Denne massive investering i det danske forsvar blev koblet til regeringens hensigt om, at Danmark skulle tage et større ansvar for forsvar og sikkerhed på baggrund af stadigt mere komplekst trusselsbillede. Forsvarsministeren Troels Lund Poulsen udtalte følgende på baggrund af den indgåede aftale:

“Ruslands angreb på Ukraine har vist os, at vi ikke længere kan tage fred og frihed for givet. Der er krig i Europa. Det tager vi dybt alvorligt. Vi skal vise vilje og evne til at bidrage til vores fælles sikkerhed – i NATO, EU og med vores allierede og partnere.”

(Forsvarsministeriet, 2023d)

Q3

D. 20. august står det i Ukraines tegn. Regeringen meddelte først, at Danmark i samarbejde med Holland og USA ville donere F-16 fly til Ukraine gennem F16-konstellationen. Samme dag kom Præsident Zelenskyy, til Danmark, hvor han sammen med Mette Frederiksen, Jakob Ellemann-Jensen og Lars Løkke Rasmussen efterfølgende besøgte Flyvestationen Skydstrup. Zelenskyy mødtes med

blandt andet Kongehuset, Folketinget samt danske og ukrainske borgere under besøget (Forsvarsministeriet, 2023e; Regeringen, 2023a)

I slutningen af august fremlagde regeringen sit forslag til finansloven for 2024. Finanslovsforslaget fokuserede primært på hovedemnerne grøn omstilling, velfærd og tryghed. Det stod i tredje kvartal af 2023 klart, at Danmarks økonomi var stærk, og at inflationen på dette tidspunkt lagde på et stabilt lavt niveau:

“Regeringen fremlægger i dag et ansvarligt forslag til finansloven med stærke prioriteringer af bl.a. sundhed og uddannelse samt en ekstra mia. til kommuner og regioner. [...] ”Forslaget skal ses i lyset af en stærk dansk økonomi, hvor ledigheden er helt i bund, og inflationen er en af EU’s laveste.”

(Regeringen, 2023b)

Lovforslaget gav udtryk for, at finanspolitikens fokus kunne flyttes væk fra inflationens akuthed til igen at investere massivt i både velfærd, grøn omstilling og danskernes tryghed i lyset af den sikkerhedspolitiske krise. I forslaget for finanslov 2024 beskrives den sikkerhedspolitiske situation således:

“For det fjerde prioriterer regeringen vores alles tryghed. Krigen i Ukraine har ændret den sikkerhedspolitiske situation. Danmark skal være rustet til det nye trusselsbillede, og det kræver et løft af dansk forsvar og sikkerhed, som sikres med et forsvarsforlig, der gælder for 2024-2033.”

(Finansministeriet, 2023b)

Med finanslovsforslaget fulgte også regeringens ambition om at permanentgøre muligheden for at visse ledige kunne opkvalificere sig på 110% dagpengesats inden for brancher med mangel på arbejdskraft (Beskæftigelsesministeriet, 2023a).

D. 6. september besøgte Mette Frederiksen Ukraine for tredje gang siden Ruslands invasion i 2022 (Statsministeriet, 2023e). Et par uger senere meddelte regeringen, at de igen sendte en historisk stor donationspakke til Ukraine på 5,8 mia. kr. (Regeringen, 2023c).

D. 11. september lancerede regeringen deres nye strategi for forsyningssikkerhed. Den fokuserede på at øge det tværinstitutionelle samarbejde i henhold til forebyggelse af forsyningsproblemer under kriser (Styrelsen for Forsyningssikkerhed, 2023).

D. 25. september annoncerede regeringen, at de vil forbedre løn- og arbejdsvilkår for velfærdsmedarbejdere, hvilket igangsatte nye trepartsforhandlinger med arbejdsmarkedets parter (Finansministeriet, 2023c)

På linje med EU-lovgivningen forlængede regeringen særloven for ukrainere i slutningen af september (Regeringen, 2023d). I samme periode annoncerede Troels Lund Poulsen sammen med NATO-generalsekretær Jens Stoltenberg, at Danmark og NATO åbnede et nyt center for kvanteteknologi i København. Dertil sagde Troels Lund Poulsen følgende:

“Hvis du har intelligente droner, hurtigere computere og systemer, der ikke kan hackes, så har du en stor fordel på kamppladsen. Det kan vi se allerede nu i krigen i Ukraine. Derfor afhænger vores sikkerhed i fremtiden også af vores evne til at udvikle og beskytte ny teknologi. [...]”

(Forsvarsministeriet, 2023f)

Q4

D. 13. oktober indgik regeringen tre aftaler på kontanthjælpsområdet. Den omhandlede bl.a. skærpede optjeningsreglerne, et nyt kontanthjælpssystem og indførsel af arbejdspligt for visse kontanthjælpsmodtagere (Beskæftigelsesministeriet, 2023b; Beskæftigelsesministeriet, 2023c; Beskæftigelsesministeriet, 2023d).

D. 7. november præsenterede regeringen 2030-planen "Danmark rustet til fremtiden", der fastlagde de overordnede rammer for den økonomiske politik frem mod 2030. Planen understregede behovet for reformer, der kunne øge beskæftigelsen og sikre investeringer i både velfærd og forsvar (Finansministeriet, 2023d). På forsvarsområdet fremhævedes behovet for at styrke forsvaret, og at Danmark skulle opfylde forpligtelsen i NATO om 2% allerede fra 2023. På velfærdsområdet blev det understreget, at 2030-planen skal sikre øget investeringer i velfærdsområder som sundhedsvæsenet, ældreområdet og daginstitutioner (Finansministeriet, 2023d).

En PwC-rapport fra d. 13. november viste, at 54% af danske virksomheder var mere bekymret for cybertrusler i 2023 end de var i 2022. Tre ud af fire virksomheder begrundede denne bekymring i nogen eller høj grad i Ukraine-krigen (PwC, 2023a).

Regeringen præsenterer d. 24. november en ny aftale, der med 400 mio. kr. i 2024 skal løfte psykiatrien med bl.a. bedre kapacitet (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2023b).

Trods det dystre billede, der blev malet af sundhedsvæsenet i 2023, viste endnu en PwC-rapport, at danskerne fortsat havde høj tillid til sundhedsvæsenet. Deres tillidsbarometer viste, at tilliden var faldet siden 2021, men at niveauet stadig lå højere end før Covid-19 (PwC, 2023b)

D. 14. december offentliggjorde Forsvarets Efterretningstjeneste en vurdering af de ydre vilkår for Danmarks sikkerhed og varetagelsen danske interesser. Hovedkonklusionen var, at Rusland vil udgøre en langvarig sikkerhedspolitisk trussel mod de vestlige lande, som ikke havde været set siden den kolde krig, og at Danmark i lang tid fremover ville stå over for et skærpet trusselsbillede i Europa (Forsvarets Efterretningstjeneste, 2023: 7).

D. 14. december blev der også afsat yderligere 1,75 mia. kr. til en industripulje sammen med den største hidtidige donationspakke til Ukraine på 7 mia. kr. Løkke Rasmussen begrundede initiativet på baggrund af følgende:

“Danmark er klar til at støtte Ukraine, så længe der er behov for det. Derfor annoncerer vi i dag den største donationspakke til dato med fokus på at imødekomme Ukraines akutte behov til vinter og på længere sigt. [...]”

(Regeringen, 2023e)

D. 18. december, viste en måling fra Megafon, at næsten hver anden dansker mente, at Danmark bør være en af de største donorer til Ukraine. Samtidig viste målingen, at opbakningen i befolkningen til støtten havde været stigende gennem 2023 (Braagaard, 2023).

Samme dag d. 18 december indgår regeringen en aftale om en SU-reform, der skulle få SU og uddannelseslængde til at følges ad, og hvor yderligere behov for økonomisk støtte under uddannelse skulle omlægges til at være lånebaseret (Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2023b).

4.2.1.2. Opsamling

Den sikkerhedspolitiske krise præger 2023 i både politisk og samfundsmæssig forstand som en krise, der har omfattende og strukturel betydning. Som empirien viser, havde krisen i 2023 indvirkning på både beslutningstagernes og befolkningens krisebevidsthed. I 2023 forekom krisehåndtering og politisk framing af krisen i form af kriserelaterede tiltag og framing af krisens alvor i særligt i første halvår af 2023. Krisebevidstheden er særdeles også til stede i befolkningen. Spørgsmålet er dog, hvor stærk den er. Befolkningens opbakning til Ukraine-støtten og investeringer i forsvaret indikerer mulige rallyeffekter. Modsat viste både befolkning, opposition og interesseorganisationer modstand til afskaffelsen af store bededag. Denne modstand var trods regeringens tydelige framing af tiltaget netop at afskaffelsen skulle finansiere de øgede forsvarsudgifter. Denne utvetydige og måske selektive opbakning gør det blot mere relevant at undersøge, hvordan befolkningens krisebevidsthed og potentielle rallyeffekter har haft betydning for både befolkningen og beslutningstagerne. Krisen stod ikke alene i 2023, da året også var præget af store velfærdspolitiske tiltag, inflation og mediernes dagsorden. Det leder frem til hovedspørgsmålet om, hvorvidt krisens tilstedeværelse på det øverste makroniveau faktisk kanaliseres ned til de konkrete velfærdsområder.

4.2.2. Når empiri udebliver: Transparens og valg af sundhedsområdet som analytisk case

I vores kvantitative analyse identificerede vi velfærdsområder, der i 2023 udviste relevante udfald og udviklinger i policy kongruens, som giver os mulighed for at undersøge vores teoretiske antagelser. Det gælder *sundhedsområdet*, *barselsområdet*, *aktivering*, *dagpenge*, *kontanthjælp* og *SU*. Med udgangspunkt i disse fund var analysestrategien at udvælge to til tre politikområder til dybdegående process-tracing, hvor vi kunne undersøge vores teoretiske antagelser. Som tidligere nævnt afhænger dette dog af ét afgørende metodisk vilkår, empiriens tilstrækkelighed.

En velkendt ulempe ved process tracing er netop, at metoden fordrer tilgængelig, meningsfuld og tilstrækkelig detaljeret empiri, der kan belyse de kausale processer. I det omfattende arbejde med de nævnte velfærdsområder må vi dog konstatere, at de empiriske beviser i langt de fleste tilfælde er for utilstrækkelige, til at vi med rimelighed kan gennemføre mere end en kvalificeret kausalanalyse. Af den grund har vi valgt udelukkende at gennemføre process tracing på sundhedsområdet.

Denne afgrænsning er ikke alene et metodisk nødvendigt valg, men også et analytisk forsvarligt valg. Sundhedsområdet er i dansk kontekst det største og mest udgiftstunge velfærdsområde og har konsekvent rangeret som en af befolkningens højeste politiske prioriteter. Derfor vurderer vi, at selvom det empiriske grundlag generelt viser sig at være fragmenteret og i mange henseender utilstrækkeligt, vil en dybdegående analyse af sundhedsvæsenet stadig præges af en markant analytisk tyngde.

Vi er opmærksomme på, at fraværet af empiriske beviser generelt set i sig selv er et analytisk fund. Det behandles nedenfor, men vi anerkender indledningsvist, at dette empiriske fravær indikerer krisens manglende effekt. Dette er dog stadig relevant at afdække for endegyldigt at kunne behandle vores hypoteser og besvare undersøgelsens problemformulering.

4.2.3. Procesanalyse af sundhedsområdet

Formålet med denne caseanalyse er at undersøge, hvordan den sikkerhedspolitiske krise i 2023 har påvirket policy kongruens på sundhedsområdet. Ifølge analysens første del var policy kongruensen i 2023 lav på sundhedsområdet med en score på -2,2. Det indikerer en relativt stor afstand mellem borgernes præferencer og den faktiske politik. Niveauet for policy kongruens afstedkommer af en befolkning, der har ønsket at bruge mere på offentlige udgifter i 2023, men hvor regeringen har reduceret udgifterne. Med afsæt i en process tracing-tilgang søger vi at identificere og analysere, hvordan krisen kan have påvirket begge sider, og hvilke mekanismer, aktører eller kontekstuelle faktorer, der kan forklare krisens effekt.

4.2.3.1. Metodisk paradoks: Covid-19 udgifterne udfases i 2023

Vores oprindelige beregning af policy kongruens på sundhedsområdet i 2023 viste en negativ score på -2,2, hvilket umiddelbart indikerer lav overensstemmelse mellem befolkningens præferencer og de faktiske politiske beslutninger. Når vi udfører process tracing på policy outcome-siden, afsløres en

væsentlig metodisk og analytisk udfordring. De offentlige sundhedsudgifter faldt ganske vist med 2 % i 2023, men denne reduktion skyldes ikke et politisk fravalg af sundhedsområdet, derimod var det resultatet af en forventet udfasning af midlertidige Covid-19-relaterede udgifter (Danmarks Statistik, 2024).

Dette fald kan således spores direkte tilbage til den finanspolitiske ramme fastlagt i august 2020, hvor S-regeringen under Covid-19 krisen lancerede planen *DK2025 – En grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi*. Her blev det fastlagt, at Covid-19-udgifter skulle afvikles gradvist frem mod 2024, hvorefter strukturel balance i de offentlige finanser igen skulle genoprettes til 2025 (Finansministeriet, 2020). Udgiftsfaldet i 2023 skal derfor forstås som et politisk planlagt resultat af tidligere beslutninger, ikke som en ny prioritering i lyset af den aktuelle sikkerhedspolitiske krise. Udgifterne til sundhedsområdet nåede såmænd også sit højeste i Danmarkshistorien i 2021, hvorfor det kun er finanspolitisk naturligt, at der efter Covid-19-krisen sker en gradvis reduktion af udgifterne betinget af pandemien.

I forhold til vores analyse må dette nødvendigvis føre til den konklusion, at krisen ikke kan forklare det kvantitative udfald af policy kongruens på sundhedsområdet i 2023 (-2,2). I stedet har vi empirisk belæg for, at det observerede policy outcome er stærkt præget af stiafhængighed, hvilket netop er én af de kontekstuelle faktorer, vi identificerede i vores teoretiske ramme. Dette svækker tilliden til vores opstillede hypoteser, da stiafhængighed i stedet kan forklare udfaldet.

Denne erkendelse illustrerer også en velkendt problematikken ved at basere kongruensmålinger på aggregerede budgetdata, da man kan risikere at måle en illusion af mismatch, som i virkeligheden er produkt af tekniske reguleringer eller flerårige budgetmæssige spor, frem for nutidige prioriteringer. Det er således tilfældet for vores kvantitative udfald på sundhedsområdet, -2,2.

Det er dog værd at pointere, at resultatet, som den finanspolitiske stiafhængighed har medført, fortsat er et udtryk for inkongruens i 2023 på sundhedsområdet. Årsagen til udfaldet, når det baseres på udgifter, kan bare ikke tilskrives krisen. For selvom reduktionen i udgifterne er strukturelt betinget, er det stadig i uoverensstemmelse med borgernes præference. Udgiftsperspektivet kan derfor fortolkes som utilstrækkelig politisk prioritering, især i en kontekst præget af ventelister, mangel på personale og et

sundhedsvæsen, der underpræsterer, men det giver dog ikke et nøjagtigt billede af, om den førte politik faktisk fortæller noget andet.

4.2.3.2. Omlægning af analysestrategi

På baggrund af ovenstående må vi erkende, at vi ikke længere kan anvende vores kvantitative kongruensscore (-2,2), som et mål for udfaldet i vores afhængige variabel til at afdække krisens betydning på sundhedsområdet i 2023. Vi må i stedet konkludere, at policy-outcome-siden, målt på udgifter, i højere grad afspejler stiafhængige beslutninger truffet i 2020, hvorfor krisen ikke kan tilskrives den kausale årsag.

Dette betyder ikke, at sundhedsområdet mister sin analytiske relevans. På trods af potentiel stiafhængighed i udgiftsstrukturene, viser empirien fra 2023, at sundhedspolitikken genstand for betydelig politisk aktivitet og folkelig bekymring. Jf. ovenstående forekommer der også klare empiriske fingeraftryk for både krisehåndtering, politisk framing af krisen og befolkningens krisebevidsthed. Derfor vurderes det, at krisens effekt på sundhedsområdet i 2023 fortsat er relevant at undersøge.

Vi fastholder derfor vores process-tracing med sundhedsområdet som case, men underkaster casen en modificeret analysetilgang. Idet vi ikke længere på forhånd kender udfaldet for graden af kongruens, arbejder vi her med en afvigende case, hvor vi mere pragmatisk og eksplorativt søger at forklare, hvorvidt og hvordan krisen potentielt påvirker sundhedspolitikken. Vi anlægger derfor en strategi, der stadig kan bidrage til en vidensproduktion, men hvor vi løbende må vurdere grundlaget for kongruens og dermed udfaldet kvalitativt. Dette vil resultere i en kvalitativ vurdering af, hvilken grad krisen præger de processer, handlinger og aktører, der leder frem til et udfald, vi derfor selv må evaluere kvalitativt.

Dette placerer os i en mere abduktiv tilgang, men hvor vi fortsat søger at forklare og vurdere, hvorvidt krisen påvirker de dynamikker, der gør sig gældende i public opinion og policy outcome samt dynamikkerne imellem. Dermed bliver følgende analyse en process-tracing af en afvigende case med et åbent outcome, der vurderes kvalitativt.

4.2.4. Videre procesanalyse af sundhedsområdet

4.2.4.1. Befolkningen prioriterer inflationen over krisen i starten af 2023

Fra januar til primo februar bliver danskerne i Eurobarometer 98 spurgt om, at vælge, hvilke to udfordringer, der er de største, Danmark står over for. Her prioriterer danskerne inflation (44%) og sundhed (35%) højest. Klimaforandringer (32%) ligger nummer tre, efterfulgt af den internationale situation (22%) - tolket som et vinklet synonym for den sikkerhedspolitiske krise (European Union, 2023a). De stigende priser og sundhed prioriteres således højere end krisen i starten af året. Dette peger på, at symmetrien mellem befolkningens og beslutningstagernes prioriteringer kunne blive udfordret, hvis regeringen i praksis valgte at vægte forsvaret eller Ukraine-støtte højere end inflation og sundhed. Dette kunne i så fald antages at føre til lav policy kongruens. Først og fremmest fordi det eksplicit ville føre til lav saliens-kongruens - altså en reel uoverensstemmelse om, hvad der skal prioriteres, men også fordi, at prioriteringer ofte styrer politiske udfald. Ikke nødvendigvis på indholdssiden, men i hvert fald på spørgsmålet om, hvor og hvordan der skal bruges penge. At krisen ligger som den fjerde største udfordring, Danmark står over for, afspejler dog, at den stærke krisebevidsthed, der ovenstående blev redegjort for, også i en vis grad er gældende, når danskerne skal vælge mellem policyområder. Det samme gælder i nogen omfang de rallyeffekter, der tydeligt ses på Ukraine-støtten, hvis en høj prioritering af krisen fortolkes som en indikator for høj opbakning til den krisehåndtering, der forekommer.

Hverken krisebevidstheden eller de såkaldte rallyeffekter får dog lov til at trumfe danskernes bekymringer for de stigende priser og sundhedsvæsenets udfordringer. Det følger også den teoretiske, men åbenlyse forestilling om, at befolkningen prioriterer nogle emner højere end andre - også under krisetider. Eksempelvis rummer økonomiske spørgsmål ofte høj saliens fordi det rammer den enkelte borgers hverdag. Både teori og empiri understøtter også sundhedsområdets saliens. De universelle velfærdsområder er ofte svære at forhandle om, og vil ofte være højere prioriteret end eksempelvis behovsprøvede ydelser. Som udgangspunkt er sundhed altså af høj prioritet, men at det er befolkningens anden højeste mål i stedet forklares af konteksten. Efterdønningerne fra Covid-19-krisen katalyserede manglende arbejdskraft, en svækket rekrutteringsevne og gjorde ventelisterne lange i

sundhedsvæsenet. Disse udfordringer var i 2022 både under stor debat i medierne og udgjorde en betydelig del af valgkampens slutspurt (Secher, 2022). Det antages derfor, at danskerne i januar til februar havde disse sundhedspolitiske udfordringer top-of-mind, og at disse betingelser har gjort sundhedsspørgsmål yderligere saliente. (European Union, 2023a)

Sundhed og stigende priser er også eksempler på borgernære emner, der i højere grad end krisen forekommer på mikroniveau. Når danskerne i stedet blev spurgt til, hvilke to problemer, der var de vigtigste, som de selv stod over for, så viste krisens betydning sig noget anderledes. Her nævnes krisen kun som et af de to vigtigste problemer i 7% af tilfældene, mens inflation, sundhed og pension fremgår som de tre vigtigste. Nok er der tegn på rallyeffekter og en stærk krisebevidsthed i befolkningen på dette tidspunkt, men danskernes hverdagsnære prioriteringer kan bære præg af rational choice, hvilket argumenteres at begrænse, hvor dybt krisebevidstheden sætter sig i den enkelte. Dette understøtter også teorien om issue saliens, hvor borgernære problemer har forrang frem for mere abstrakte, eksterne problemer, når befolkningen prioriterer politiske emner. Dette kan også tolkes som, at krisebevidstheden i befolkningen primært er en “bekymring” snarere end reel “utryghed” eller handlingsorienteret prioritering, hvilket begrænser krisens gennemslag på sundhedsområdet.

4.2.4.2. Statsministeren tidlige framing af “nødvendighedens politik”

Den 17. januar afholder statsminister Mette Frederiksen den årlige redegørelse til Folketinget, hvor regeringen giver Folketinget et overblik over de lovforslag, beslutningsforslag og redegørelser som regeringens politik vil udmøntes på baggrund af. I denne redegørelse fremhæver Mette Frederiksen blandt andet følgende:

“De kommende år vil vi investere i velfærd. I uddannelse. I sundhed og psykiatri. Og i forsvaret og vores fælles tryghed. Fælles for de initiativer, jeg nævner her, er, at de er forbundet med store udgifter.

Men forslagene til, hvordan vi skal finansiere dem. Dem fornemmer jeg ikke, at der er lige så stor appetit på. Fordi de er svære. Og fordi de vil kræve hårde prioriteringer. Mon sandheden ikke er den, at det ofte er let at blive enige om at bruge flere penge. Og mindre let at beslutte, hvor de penge så skal komme fra?”

(Statsministeriet, 2023f)

Frederiksen udstikker dermed retningen for de fremadrettede prioriteter og de svære valg, som disse medfølger. Det sker gennem en tydelig framing, hvor blandt andet sundhedsområdets sameksistens med den sikkerhedspolitiske krise, nødvendiggør politisk ansvarlighed og hårde økonomiske prioriteringer fremadrettet. Derudover udledes, at denne sammenkobling mellem den sikkerhedspolitiske krise og investeringer i blandt andet sundhedsvæsenet også benyttes som en form for dagsordensfastsættelse, hvor både Folketinget og befolkningen primes til nogle fremtidige prioriteringsudfordringer. Regeringen afsætter derfor en bred dagsorden, som faktisk ligner at flugte med store dele af befolkningens prioriteter.

Det kan dog argumenteres, at sikkerhedskrisen primært bliver tillagt en kontekstuel betydning af regeringen, der benyttes til frame, at Danmark står overfor en række store udfordringer i 2023, hvor der er behov for en ansvarlig politik, hvis den finansielle balance mellem velfærd og forsvar skal kunne opretholdes. Når statsministeren i dette tilfælde specifikt nævner uddannelse, sundhed og psykiatri, må det indledningsvist forventes, at den fremadrettede sundhedspolitik vil indeholde afbalancerede overvejelser eller rationaler i henhold til krisen og dens medfølgende forsvarsudgifter. Udtalelsen er således ikke et direkte empirisk bevis for krisens substantielle betydning for policy outcome på sundhedspolitik, men derimod en empirisk indikator for krisens kontekstuelle betydning for de overordnede rammer, sundhedspolitikken i 2023 vil blive udarbejdet under. Derfor vurderes citatet som et svagt empirisk eksempel til at dokumentere den sikkerhedspolitiske krises betydning i dette tilfælde, men ikke desto mindre et relevant eksempel på, at krisens betydning kan ske på flere niveauer. Det bevidner, at regeringen allerede tidligt på året indtænker flere velfærdsområder herunder sundhed i en større diskursiv og finansiell ramme, hvorunder også krisen og dens udgifter befinder sig.

Det viser sig dog også, at økonomien allerede tidligt i 2023 sætter nogle klare kontekstuelle rammer for, hvordan krisens prioriteres. På trods af en klar diskurs om fremtidige udfordringer og svære valg, så etablerer hun også en forståelse for det økonomiske fundament, som disse valg vil udspille sig på:

“Grundlaget for det danske velfærdssamfund. Det er selvfølgelig en stærk og robust dansk økonomi. Det har vi i dag. Skiftende regeringer har igennem årtier ført en økonomisk politik, der har skabt sunde

offentlige finanser. Gode rammevilkår for erhvervslivet. Vækst. Og lav offentlig gæld. Og kort tid efter de værste bølger af Covid-19 opnåede vi den højeste beskæftigelse i Danmark. Nogensinde. Vi står godt rustet. Men vi er også udfordret. På den korte bane af den høje inflation. Vi ser heldigvis, at inflationen er aftaget de seneste måneder. Men den ligger fortsat på et meget højt niveau.”

(Statsministeriet, 2023f)

Det indikerer, at regeringen går ind i 2023 med et kortsigtet fokus på inflationen, men med en klar forståelse af, at økonomien sætter gode betingelser for at løse de problemer, Danmark står over for i 2023 - både i forhold til velfærd og den sikkerhedspolitiske krise. Citatet understreger derfor, at økonomiens betingelser styrer det politiske manøvrerum baseret på en stærk og modstandsdygtig dansk økonomi, hvorfor Danmark fremstår godt rustet over for kommende udfordringer. Trods høj inflation i starten af 2023 må de resterende gunstige økonomiske vilkår antages at gøre befolkningens konjunkturmedløbende adfærd fortsat gældende, hvilket underbygges i befolkningens prioriteter tidligt på året. Derfor må det også argumenteres, at økonomiens tilstand, trods inflation, fortsat giver regeringen incitament til at imødekomme befolkningens høje forventninger til blandt andet sundhed. De økonomiske faktorer kan derfor potentielt forklare, hvorfor krisens betydning i dette tilfælde afholdes til et kontekstuel niveau. Den gunstige økonomiske situation kombineret med befolkningens høje prioritering af sundhed, som især går tilbage til folketingsvalget i 2022, kan være årsag til, at vi ikke kan spore empiriske fingeraftryk for krisens substantielle betydning i redegørelsen.

Danmark befinder sig således i en højkonjunktur med en stærk dansk økonomi, men som præges af høj inflation. Empirien viser, at inflationsbekæmpelse er regeringens akutte hovedfokus i starten af året. Det vil sige, at inflationen både kan have kontekstuel og substantiel betydning for casen. En vigtig sontring er derfor, at inflationen både kan kobles til krisen, men også kan behandles som et separat politisk issue. Det ændrer ikke vores forståelse af egen case, men det er vigtigt at påpege, at denne sontring også afspejles i empirien. Den stigende inflation tolkes både som en afledt effekt af den sikkerhedspolitiske krise, hvilket ikke anfægtes, men samtidigt behandles inflationen som et isoleret issue, hvilket heller ikke anfægtes. Afhængigt af, hvad empirien viser, kan det i så fald enten styrke eller svække krisens betydning for det enkelte område. Dog er krisens substantielle betydning allerede konstateret svag, hvorfor en øget betydning *gennem* inflationen kun vil styrke antagelsen minimalt.

4.2.4.3. Matcher sundhedspolitikken befolkningens præferencer?

Allerede d. 23. februar indgår regeringen en aftale med Danske Regioner om en akutpakke, der afsætter 2. mia. kr. til sundhedsvæsenet, hvilket skal bidrage til at sænke ventelisterne. I marts begynder kræftssagen at fylde det danske mediebillede med dystre historier og en dyb klang af manglende kvalitet og stigende svigt i sundhedsvæsenet (jf. ovenstående). I april præsenterer regeringen som nævnt sin finanslov for 2023, der karakteriseres stram og ansvarlig med et akut fokus på inflationsbekæmpelse. Fælles for disse initiativer er dog, at ingen af dem indeholder empiriske beviser for, at krisen har haft nogen indvirkning på netop disse outcomes. Fraværet af empiriske beviser i akutplanen kan argumenteres for at understøtte økonomiens betydning for, at krisen ikke er tilstede i dette sundhedspolitiske outcome. En begrænset indvirkning på den substantielle del af sundhedspolitikken, kan også ses i lyset af befolkningens grundlæggende velfærdsholdninger (Goul Andersen, 2017; Petersen et al., 2007). Som en af de centrale universelle kernevelfærdsområder tillægges sundhedsområdet stor betydning grundet større legitimitet og en bred opbakning i befolkningen. Det ser vi også i starten af 2023. Det argumenteres, at disse forhold kan gøre det politisk vanskeligt for regeringen at anvende krisen som løftestang for ændringer på dette område, især når økonomien viser sig at være bæredygtig trods inflationen. I modsætning til den teoretiske udlægning (Goul Andersen, 2017) ligner det ikke, at den sikkerhedspolitiske krise skaber dette mulighedsrum, hvor politikerne kan udføre vanskelige reformer eller kan prioritere krisen højere end de ellers efterspurgte velfærdsområder såsom sundhedsvæsenet.

Den stærke økonomi optræder igen som en væsentlig kontekstuel faktor, der skaber gunstige økonomiske rammer, der dermed ikke tvinger regeringen til at nedprioritere sundhedsvæsenet af finansielle årsager. Den økonomiske situation muliggør netop, at regeringen kan anlægge en mere pluralistisk dagsorden, hvor den har kapacitet til at prioritere mellem flere omkostningstunge udfordringer - såsom den sikkerhedspolitiske krise, inflationen og presset på sundhedsvæsenet samtidig. Dette reducerer behovet for nødvendige tilpasninger og mindsker incitamentet til at frame krisen som en 'brændende platform', der kalder på substantielle omprioriteringer i sundhedspolitikken.

Op til dette punkt i årets første kvartal argumenteres, at den førte politik på dette tidspunkt matcher befolkningens præferencer. Det er en kvalitativ vurdering, som trods subjektiviteten sætter spørgsmålstegn ved krisens betydning for et ellers hensigtsmæssigt grundlag for kongruens.

Akutpakken og finansloven, der finansierer akutpakken og bekæmper inflationen, giver anledning til at tro, at der på dette tidspunkt er et stærkt grundlag for policy kongruens, fordi det netop er to initiativer, der flugter med befolkningens to øverste prioriteter. I dette tilfælde må tilliden til antagelsen om asymmetrisk krisebevidsthed svækkes, da der ikke er tydelige tegn på uoverensstemmelse mellem regeringen og befolkningen. Selvom der fremgår empiriske beviser for en eksisterende krisebevidsthed, tyder det på, at denne afholdtes til blot at have kontekstuel betydning for begge parter. Krisens betydning tvinger ikke hverken borgerne eller beslutningstagerne til at vælge mellem krisen og sundhed, men snarere som to særskilte områder, der begge kan prioriteres. Der kan endda argumenteres for tegn på en vis symmetrisk krisebevidsthed, da krisen blot har kontekstuel betydning for begge parter, men at denne betydning afhænger af førnævnte kontekstuelle faktorer.

4.2.4.4. Inflationen falder - sundhed bliver vigtigere

Mellem maj og juni blev danskerne igen spurgt af Europa-Kommissionen om de nøjagtigt samme spørgsmål. På dette tidspunkt er klimaforandringer (42%) og sundhed (41%) blevet deres største bekymringer. Inflation og stigende priser er dernæst det største, men er aftaget væsentligt i saliens (30%), hvorimod krisen er blevet en anelse vigtigere for danskerne (24%), men stadig er det fjerde største problem i Danmark (European Union, 2023b). Det tegner et vigtigt billede af, at selvom inflationen både kan opfattes uafhængigt og afhængigt af krisen, skelner befolkningen mellem inflationen og krisen. Havde inflationen og krisen korreleret i prioritering løbende gennem 2023, kunne man mistænke, at respondenterne deducerede krisen til dens følgevirkninger.

4.2.4.5. Aftale om regionernes økonomi

Den 6. maj indgår regeringen og Danske Regioner en aftale for regionernes økonomi for 2024, der herunder skal udvikle sundhedsvæsenet med 1,35 mia. kr. På trods af, at det ikke kan antages for at være konkret sundhedspolitik, så sætter aftalen rammerne for udgifterne til sundhedsvæsenet. Aftales indledes:

“De seneste år har været præget af coronapandemien, som satte sundhedsvæsenet under pres, og efterfølgende Ruslands invasion af Ukraine, der bl.a. har givet uro om forsyningssikkerheden.

Regionerne har bidraget til løbende at finde gode lokale og fælles løsninger på svære udfordringer, der er forårsaget af de globale hændelser. [...]”

(Finansministeriet, 2023e)

Denne udtalelse ses som en eksemplificering på, hvordan regeringens krisehåndtering og framing udmærker sig i denne politiske rammeaftale. Regeringen anvender globale hændelser, der i dette tilfælde må tolkes som den aktuelle sikkerhedspolitiske krise, som en diskursiv ramme og dagsorden, der har betydning for løsninger, man bruger i regionerne. Dette indikerer indledningsvist, at krisen har en kontekstuel tilstedeværelse i den aftale, der sætter udgiftsniveauet for regionerne. Krisen frames som en afgørende kontekst for aftalen. Der forekommer dog kun meget få eksempler på krisens substantielle betydning for aftalen. Et af dem er eksempelvis, at krisen har direkte effekt på styringen af regionernes projekter, hvilket må tolkes som implementeringssiden af sundhedspolitikken:

“Regionerne har for konkrete projekter budgetudfordringer herunder afledt af prisstigninger og leveranceudfordringer som følge af bl.a. covid-19 og krigen i Ukraine samt konkrete styringsudfordringer. I forlængelse af økonomiaftalen for 2023 har regeringen håndteret budgetoverskridelser på flere igangværende projekter. Regeringen og Danske Regioner er i forlængelse heraf enige om, at regionerne fremover vil styrke styringen yderligere og tage ansvar for at sikre realiseringen af projekterne inden for fastlagte investeringsrammer.”

(Finansministeriet, 2023e)

I dette tilfælde påvirker krisen sundhedspolitikken implementering og styring ude i regionerne, hvilket argumenteres at være af substantiel betydning. Dog vil denne betydning udmøntes i konkrete projekter, som ikke nævnes i aftalen, hvorfor krisens reelle betydning i disse projekter ikke kan bevises.

Ovenstående bevis er måske nærmere et eksempel på nogle klare rationaler om krisens kontekstuelle betydning, som nok har igangsat politiske tiltag, men som ikke beviser krisens betydning i et konkret policy outcome. Vi finder dog et empirisk eksempel på konkret policy outcome, der kan tolkes at være besluttet på grund af krisen:

“Med henblik på at skabe øget forudsigelighed er parterne enige om, at der ekstraordinært aftales en anlægsramme for øvrige anlægsudgifter for hhv. 2024 og 2025. [...] Hertil indgår i begge år 50 mio. kr. til investeringer i styrket cybersikkerhed i regionerne og 800 mio. kr. til investeringer i IT og medicoudstyr.”

(Finansministeriet, 2023e)

Aftalen afsætter således 50 mio. kr. til cybersikkerhed, hvilket kan fortolkes som et konkret initiativ, der kommer på baggrund af øgede cybertrusler forårsaget af den sikkerhedspolitiske krise. Det er dog en fortolkning, der kræver visse forbehold eksempelvis for, at cybersikkerhed efterhånden har været på dagsordenen i et antal år for både den offentlige og private sektor. Derfor må citatet også karakteriseres som svagt empirisk bevis.

Selvom der er eksempler, der kan tolkes som substantiel effekt, er de få, hvorfor manglen af empiriske beviser fortsat må betyde, at den sikkerhedspolitiske krise ikke direkte påvirker den substantielle indholdsside af sundhedspolitiske policy outcomes. Nok har den en vis betydning for rammeaftalen for regionernes økonomi, men vi finder i højere grad, at økonomiske faktorer igen spiller en mere væsentlig rolle i selve indholdssiden. Eksempelvis står der i aftalen følgende:

“Men konsekvenserne af den nye virkelighed gør sig fortsat gældende. Inflationen er høj, og mange husstande er fortsat pressede. Samtidig opleves der rekrutteringsudfordringer en række steder på det danske arbejdsmarked. Dertil har de store prisstigninger udhulet købekraften i hele det danske samfund. Konkret har regionerne oplevet, at prioriteringsrummet isoleret set er reduceret med 1,1 mia. kr. som følge af den høje inflation i 2022. Det vanskeliggør prioriteringer lokalt og indebærer, at der i alle regioner skal træffes svære beslutninger.”

(Finansministeriet, 2023e)

Dette udsagn indikerer indledningsvist, at økonomien, herunder inflationen, igen tillægges en væsentlig kontekstuel betydning for de udfordringer som regionerne og herunder sundhedsvæsenet står overfor. Særligt inflationen tillægges betydning for, at regionerne i højere grad må prioritere og træffe svære beslutninger i fremtiden. I dette tilfælde beskrives inflationen som en direkte konsekvens af “den nye

virkelighed”, hvilket sprogligt styrker koblingen til krisen sammenlignet med statsministerens redegørelse. Trods krisen potentielt afføder finanspolitiske rationaler i aftalen, må dette også formodes at være et svagt bevis, eftersom det kun er inflationen, som tillægges direkte betydning for aftalens sundhedspolitiske bevæggrunde. Krisen tillægges kun betydning indirekte gennem inflationen. Regeringen framer inflationen som en isoleret kontekstuel betingelse for regionernes finansielle udfordringer, hvor inflationsbekæmpelsen dermed sættes som en rammesættende faktor for de økonomiske ressourcer, mens krisens implikationer for de økonomiske rammer for sundhedsvæsenet ikke adresseres konkret.

4.2.4.6. Sundhedspakke og aftagende inflation

At sundheden på dette tidspunkt er blevet vigtigere for befolkningen, kan ses i lyset af kræftsagen og et øget politisk fokus herpå. Sagen skulle som nævnt vise sig at sætte gang i politisk handling, da regeringen d. 23. maj præsenterede en ny sundhedspakke, der bl.a. afsatte 400 mio. kr. til genopretning af kræftområdet. Selvom sundhedspakken kan vurderes at være et af de større sundhedspolitiske tiltag i 2023, indeholder den, ligesom akutpakken, heller ikke empiriske beviser for, at krisen skulle have nogen form for betydning for aftalens indholdsside (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2023c). Her kan det argumenteres, at saliensbegrebet i højere grad kan tilskrives betydning, da især medierne har været drivkraften bag kræftsagens frembringelse på den politiske dagsorden, hvilket kan anskues at have betydning for, hvor både befolkningen og beslutningstagerne retter fokus mod. Derfor kan befolkningens prioritering af sundhed argumenteres for at afspejle en tilsvarende saliens i medierne og den politiske dagsorden, men uden at problemerne reelt var løst i virkeligheden. Blot en uge før sundhedspakken havde økonomiminister Stephanie Løse afblæst en potentiel økonomisk krise i Danmark efter en fortsat aftagende inflation (jf. ovenstående). At inflationen falder i saliens blandt befolkningen tyder også på, at borgernes bekymringer for inflationen aftager, som priserne i supermarkederne falder. Som nævnt stiger krisen i befolkningens prioritering samtidigt, hvilket igen understreger krisens perifere karakter, da den først får lov at betyde mere for borgerne, som de borgernære udfordringer bliver taget hånd om. Samtidigt må problemer i kernevelfærdsområder som sundhed fortsat vurderes at blokere for, at krisen får mere vægt i danskernes holdninger.

Trods stigende bekymring for sundhedsvæsenet midt på året kan det fortsat argumenteres, at regeringens førte sundhedspolitik overordnet set fortsat matcher befolkningens præferencer. Sundhed er fortsat en topprioritet blandt befolkningen og regeringen forsøger at løse problemerne eksempelvis gennem sundhedspakken. Derfor må vi igen kvalitativt indikere et solidt grundlag for kongruens mellem den politik der føres og de præferencer befolkningen giver udtryk for. Spørgsmålet er således fortsat om potentiel kongruens kan tilskrives en symmetrisk krisebevidsthed eller rallyeffekter, der kanaliseres videre ind i sundhedspolitikken. Ud fra krisens marginale betydning på økonomiaftalen for regionerne og manglende betydning i sundhedspakken, må det vurderes, at krisen på dette tidspunkt heller ikke kan tilskrives for de dynamikker, der forekommer i sundhedspolitikken. Det kan stadig give indikationer på en symmetrisk krisebevidsthed, hvor befolkningen og regeringen prioriterer krisen i relativt samme omfang. Denne potentielle krisebevidsthed kan dog ikke konstateres at have indvirkning på hverken policy outcomes eller befolkningens prioriteter i sådan grad, at den påvirker grundlaget for kongruens på sundhedsområdet.

4.2.4.7. Fravær af rallyeffekter

Tryghedsmålingens data fra medio 2023 viser, at rallyeffekterne ikke er så omfangsrige som først antaget. Imellem juni og juli viser der sig faktisk en vis mistillid til regeringen:

Tabel 4.5.: Befolkningens tillid til regeringen.

Spg: Man kan i almindelighed stole på, at vores politiske ledere træffer de rigtige beslutninger for landet...

Enig	32%
Uenig	38%

Kilde: Surveydata fra Tryghedsmålingen 2023

Det fremgår således, at et flertal i befolkningen rummer en vis mistillid til regeringens beslutninger, hvilket fortolkes som, at de tegn på rallyeffekter, vi ser til regeringens krisehåndtering, ikke overføres

til befolkningens overordnet opfattelse af regeringens beslutninger. Befolkningen er endda ret overbevist om, at regeringen ikke gør nok på sundhedsområdet:

Tabel 4.6.: Befolkningens vurdering af politikernes håndtering af sundhedsvæsenet.

<i>Spg: Politikerne gør meget for at få sundhedsvæsenet til at fungere bedre...</i>	
Enig	24%
Uenig	47%

Kilde: Surveydata fra Tryghedsmålingen 2023

Det bekræfter igen, at hverken krisebevidstheden eller potentielle rallyeffekter overføres til befolkningens holdninger til det enkelte politikområde. Hvis disse mekanismer havde haft en reel effekt, kunne man forvente at se en større tillid og tilfredshed, da krisen i højere grad ville få befolkningen til at acceptere politiske outputs. Et så stort flertal af borgere, der finder regeringens sundhedspolitik utilstrækkelig, må dog afkræfte rallyeffekternes tilstedeværelse på sundhedsområdet. Modsat kan man argumentere for en vis latenstid i respondenternes forståelse af den førte politik (akutpakke, sundhedspakke), der potentielt vil skabe en gradvis tilfredshed, som de borgernære effekter kan mærkes af selvsamme respondenter.

4.2.4.8. Krisen gennemtrænger fortsat ikke danskernes bekymringer for sundhedsvæsenet

I september bliver danskerne igen spurgt om at vælge mellem politikområder. Her skal de svare på, hvilke politikområder regeringen bør prioritere. En måling foretaget af Megafon for Dansk Sygepleje Råd, bekræfter årets hidtidige tendenser, nemlig at sundhedsvæsenet er det klart vigtigste politikområde for befolkningen. 67% af danskerne er bekymrede for, om sundhedsvæsenet kan tilbyde den rette behandling. Det indikerer en vis mistillid til sundhedsvæsenet. Befolkningen peger også på personalemangel i sygeplejen, som den største udfordring, og at lønnen derfor godt kan hæves i lyset af en forbedret økonomisk situation. Hospitaler og sundhed er danskernes vigtigste emne efterfulgt af klima, ældrepleje og forsvaret. Sundhed og hospitaler angives som en top to prioritet 59% af gangene over for forsvarets 15% (Dansk Sygeplejeråd, 2023). Krisen ligger dog højt, og det fremhæver en

relativ stærk krisebevidsthed taget i betragtning af de policyområder, den konkurrerer med, men den gennemtrænger ikke befolkningens store bekymringer for sundhedsvæsenet. Det argumenteres derfor, at krisen har en betydning for, hvordan de prioriterer politikområder, men at det afhænger af hvilke områder, der er tale om. Havde rallyeffekterne rodfæstet sig nede i befolkningens velfærdspolitiske præferencer og prioriteter, havde vi forventet at se prioriteringslister, hvor forsvaret lå i top og velfærdsområder placerede sig efter - altså en opbakning til forsvars- og sikkerhedspolitikken - også på bekostning af velfærd. Det ser vi ikke, og mønstret har således gentaget sig gennem 2023.

Fra oktober til november spørger Europa-Kommissionen for sidste gang danskerne om de vigtigste politikområder, og mønstret gentager sig med nogle nuancer. På EU-niveau placerer danskerne krigen i Ukraine (42 %) og klimaforandringer (36 %) øverst. Dette understreger igen en stærk og solidarisk krisebevidsthed, hvor befolkningen erkender krisens dominerende betydning i europæisk kontekst. I Danmark mener befolkningen dog på dette tidspunkt, at det er klima (47 %) og sundhed (40 %), der udgør de vigtigste problemstillinger. Bekymringerne for inflationen i Danmark er igen faldet yderligere. For dem selv er inflationen dog fortsat det største problem efterfulgt af sundhed. Her bliver krisen igen kun nævnt i 7% af tilfældene (European Union, 2023c). Det tyder igen på, at nok er krisebevidstheden til stede, men det ligner at dens betydning udvandes, som man bevæger sig længere ned gennem det politiske system.

4.2.4.9. Regeringens 2030-plan

Den 7. november fremlægger regeringen sin 2030-plan, der viser hvordan regeringen vil prioritere centrale områder som velfærd, klima, forsvar og erhvervsliv frem mod 2030. 2030-planen præges også af en denne kontekstuelle prioriteringsramme, som krisen fordrer. Blandt andet udtrykker regeringens følgende vedr. udfordringer i velfærdssamfundet og herunder sundhedsvæsenet:

“ [...] Vi ser også sprækker i vores velfærdssamfund. Der er eksempler i sundhedsvæsenet og plejesektoren som vi slet ikke kan være tilfredse med. [...] I sprækkerne ligger kimen til udfordringer, som kan vokse sig større. Især når behovet for offentlig service, sundhed og ældrepleje samtidig stiger i de kommende år, herunder fordi vi heldigvis bliver flere ældre. De udfordringer ønsker regeringen at

løse. Vi skal udvikle og udbygge vores velfærd. Gøre vores velfærdssamfund bedre. Og samtidig skal vi tage vores del af ansvaret for at imødegå de voksende globale udfordringer.

(Finansministeriet, 2023d)

Denne udmelding fra regeringen kan også ses som et udtryk for, hvordan de globale udfordringer, herunder den sikkerhedspolitiske krise, anvendes over for sundhedspolitikken. Udmeldingen harmonerer med øvrige eksempler på regeringens krisehåndtering, hvor henvisningen til den sikkerhedspolitiske krise er fremet som en væsentlig og kontekstuel faktor, der bør indgå i vurderingen af det samlede politiske handlerum. Dette kan forstås som et narrativ, hvori regeringen søger at signalere ansvarlighed og nødvendigheden i at afveje krisen over for investeringer i sundhedsvæsenet. Derudover fremstår den sikkerhedspolitiske krise som en problemstilling, der behandles adskilt fra de udfordringer, der præger sundhedsvæsenet. Det indikerer, at regeringen ikke framer krisen som en formildende omstændighed eller som en årsagsforklaring på sundhedsvæsenets udfordringer. I forlængelse heraf foreligger der ikke empirisk belæg for, at krisen har haft en direkte indvirkning på politikernes fremadrettede prioriteringer inden for sundhedsområdet. Snarere indikeres en politisk italesættelse af, at sundhedsvæsenet skal styrkes på trods af krisens tilstedeværelse. Beviset må derfor anses som et svagt bevis for krisens kontekstuelle betydning, men kan ikke bevise den sikkerhedspolitiske krises direkte og substantielle betydning for 2030-planens sundhedspolitiske målsætninger.

I 2030-planen ser vi, at økonomien igen udgør en væsentlig kontekstuel faktor, der tillægges en markant betydning for, hvordan der selv i langsigtede politiske planer kan tillades en pluralistisk dagsorden, hvor der kan prioriteres både forsvar, sikkerhed, grøn omstilling og velfærd, herunder sundhed. I 2030-planen står eksempelvis:

“Danmarks udgangspunkt er stærkt, men den stærke økonomi er ikke kommet af sig selv. [...] Senest er vi kommet godt igennem pandemien og sidste vinters energikrise, som gav tårnhøj inflation. Herhjemme er mere end 3 mio. personer i arbejde, ledigheden er lav, inflationen er i øjeblikket blandt de laveste i EU og de offentlige finanser er stærke og holdbare. Det har styrket et fundament, som i

forvejen var godt. [...] Med planen er der plads til, at vi kan investere i vores forsvar og sikkerhed, den grønne omstilling og bedre velfærd inden for blandt andet sundhed, psykiatri og uddannelse”

(Finansministeriet, 2023d)

Retorikken fra regeringen understreger igen, hvordan økonomien afsætter de rammer, der tillader dem at prioritere flere dagsordener, selvom de er hæftet med store udgifter. Det giver mulighed for, at regeringen kan fastsætte en pluralistisk dagsorden, hvor håndteringen af den sikkerhedspolitiske krise ikke længere behøves balanceres med investeringer i sundhedsvæsenet, men faktisk kan investeres i på lige fod på grund af økonomiens gunstige vilkår. Sammenligner vi dette med statsministerens redegørelse i starten af året, indikerer det en klar udvikling, hvor man primo 2023 kæmpede med inflation og retorisk måtte skabe en diskurs, der satte hensyn til velfærd over for hensyn til sikkerhed. Redegørelsen fordrede en svær og udfordrende prioriteringsramme i 2023. I løbet af 2023 har inflationsbekæmpelsen dog ført til en aftagende inflation, der løbende har sat den danske økonomi i et forbedret lys. Det har medvirket til, at regeringen ultimo 2023 har justeret denne prioriteringsdiskurs til i stedet at være mere optimistisk, fordi økonomien på dette tidspunkt tillader ikke kun at prioritere, men at investere i både forsvar, sikkerhed, klima og velfærd. Det betyder også, at krisen får mindre at sige i de enkelte politikområder, når økonomien ikke finanspolitisk tvinger regeringen til at lave omprioriteringer i eksempelvis sundhedspolitikken på grund af krisens tilstedeværelse. Dette må bidrage til forklaringen af, hvorfor vi ikke finder flere empiriske beviser for krisens betydning i størstedelen af de større policy outcomes på sundhedsområdet i 2023. I denne sammenhæng kan økonomien argumenteres for at sætte betingelserne for krisens betydning og fungere som en modererende faktor, der undertrykker krisens betydning på det enkelte politikområde - i dette tilfælde sundhed.

4.2.4.10. Opsummering

Public opinion på sundhed viser i 2023, at danskernes krisebevidsthed er differentieret og kontekstuel betinget. Stærkt tilstedeværende, men ikke dominerende. En central forudsætning i vores hypoteser var, at policy kongruens mindskes, når der er asymmetrisk krisebevidsthed, og øges, når der er symmetrisk krisebevidsthed. Derfor antog vi, at en stærk krisebevidsthed ville øge sandsynligheden for kongruens, mens en selektiv eller svag krisebevidsthed mindsker kongruens. Det gjorde vi fordi vi antog, at når der

er en krise, så vil krisehåndtering og framing forekomme, men sandsynligvis på forskellige måder og i divergerende grader. Vi antog, at en stærk krisebevidsthed også må vise sig i befolkningens velfærdspolitiske holdninger og prioriteter. Desuden antog vi, at hvis borgernes opfattelse af krisen afspejler regeringens opfattelse, må det forventes, at deres holdninger til og prioriteter af andre politikområder relativt til krisen også vil matche og derfor skabe grundlag for kongruens. Krisebevidstheden viser sig fortsat at være relativ stærk, når borgerne skal prioritere mellem politikområder, men afhænger i høj grad af, hvilke andre politikområder, der er på dagsordenen.

Dette stemmer også til dels overens med antagelserne i vores teoretiske ramme, hvor graden af policy kongruens afhænger af en vis symmetri mellem politisk krisehåndtering og befolkningens krisebevidsthed. At borgerne i højere grad prioriterer borgernære problemer, som sundhed og inflation, indikerer en vis selektiv krisebevidsthed, hvilket kan begrænse krisen effekt på tværs af politikområder, især hvis disse fremstår umiddelbart relevante eller truet i borgernes hverdag. Spørgsmålet er så, om krisebevidstheden faktisk er stærk, hvis den gennemgående ikke opfattes som en af Danmarks to største udfordringer. Havde krisebevidstheden og de forventede rallyeffekter vist sig fra deres stærkeste side, kan det argumenteres, at den sikkerhedspolitiske krise havde stået øverst på listen, når danskerne skulle angive de største problemer for både Danmark og dem selv. Det var ikke tilfældet i 2023, når krisen skulle konkurrere med både klima, inflation og sundhed. Disse fund understreger, at universelle velfærdsområder som sundhed har en særlig modstandsdygtighed over for krisen, og indikerer, at befolkningens prioriteter i høj grad formes af nære, oplevede problemer og mediernes dagsorden. Når vi tolker krisens placering i befolkningens prioriteter som et udtryk for krisebevidsthed, må vi også erkende, at krisebevidstheden forekommer på forskellige niveauer. På europæisk plan er krisebevidstheden meget stærk og kan argumenteres at være præget af en grundlæggende stærk solidaritet. På nationalt niveau er den også stærk, men undertrykkes af sundhedsområdets saliens. Nede på mikroniveau, i det borgernære, hvor danskerne står overfor egne problemer, er krisebevidstheden næsten ikkeeksisterende.

På policy outcome er mønstrene dog mere entydige. Krisen rummer i få tilfælde substantiel betydning for konkret policy outcome, mens dens betydning i højere grad kan karakteriseres som kontekstuel. Denne kontekstuelle rolle er ofte kun til stede i regeringens mere overordnede tilvejebringelse af både

krisen og velfærdsområdet, hvor der etableres en diskursiv ramme, der ofte handler om prioriteringer og svære valg. Vi ser dog en udvikling, hvor de empiriske beviser bevæger sig fra finanspolitisk realisme i starten af 2023 til at være præget af optimisme i slutningen af 2023. Det er således under disse rammer, at krisen retorisk får kontekstuel betydning, men vi må konstatere, at krisens betydning i høj grad blot er af kontekstuel karakter, og at denne afhænger af økonomiens tilstand. Det er netop økonomien, der tillader at regeringen kan føre en pluralistisk dagsorden, hvor der både kan tages hensyn til befolkningens prioriteter og håndteres en krise samtidigt. Det har betydet, at de empiriske beviser, hvor kriserelaterede overvejelser indgår i sundhedspolitiske outcomes, som regel er betinget af økonomiske faktorer.

4.2.5.1. Diskussion af resultater fra process tracing

Analysen af sundhedsområdet viser, at der i 2023 ikke kan dokumenteres en entydig og substantiel påvirkning af policy kongruens fra den sikkerhedspolitiske krise. Vores oprindelige kvantitative måling viste en negativ kongruensscore ($-2,2$), hvilket indikerer lav overensstemmelse mellem befolkningens præferencer og de faktiske udgifter. En nærmere procesanalyse afslører dog, at dette udfald i højere grad er et resultat af finanspolitisk stiafhængighed, hvor en tidligere planlagt udfasning af Covid-19-relaterede udgifter slår igennem i budgettallene. Det er ikke ensbetydende med, at der ikke er uoverensstemmelse mellem befolkningens og regeringens spendérvillighed for sundhedsområdet. Det har dog betydet, at man ud fra kongruensmålingen udelukkende kan konkludere på uoverensstemmelse mellem befolkningens udgiftsønsker til sundhed og de faktiske sundhedsudgifter. Dermed har kongruensmålingen ikke kunne fortælle os, hvorvidt den førte sundhedspolitik i 2023 afspejler en aktiv politisk nedprioritering af sundhedsområdet, og dermed ej heller en reel politisk afstand til befolkningens præferencer. Den kvantitative kongruensscore måtte uagtet frakobles som et meningsfuldt mål for krisens betydning i denne case.

Når vi betragter policy outcome, er det overordnede fund, at de væsentligste sundhedspolitiske beslutninger i 2023 indeholder meget få til ingen substantielle empiriske fingeraftryk fra den sikkerhedspolitiske krise. Den førte politik fremstår primært som svar på eksisterende, nationale udfordringer i sundhedsvæsenet, snarere end på konsekvenser af krisen. Dog med undtagelsen af inflation afhængigt af, hvor meget det enkelte policydokument rationaliserer inflationsbekæmpelse for

at være krisehåndtering. Den sikkerhedspolitiske krise nævnes sporadisk som kontekst i visse sundhedspolitiske policydokumenter, og får ikke gennemslag i beslutningernes konkrete indhold. Vi finder enkelte svage indikationer på, at krisen har haft betydning for styring og implementering, herunder prisstigninger, forsyningssikkerhed og cybersikkerhed. Disse udgør dog ikke stærke empiriske beviser på substantielle ændringer i politiske mål eller midler. Krisen indgår derfor som en kontekstuel ramme, mens dens betydning for selve indholdet i sundhedspolitikken forbliver begrænset og indirekte.

På public opinion-siden viser analysen, at sundhedsområdet gennem hele året rangerer blandt befolkningens højeste prioriteter og scorer konsekvent højt i issue saliens. Således bekræftes tendensen i opinionsbalancerne på sundhed jf. analysedel 1, når også befolkningen skal prioritere mellem sundhed og den sikkerhedspolitiske krise. Vi finder, at befolkningen i nogen grad lader sig påvirke af krisens tilstedeværelse, når de skal prioritere mellem politikområder. På trods af en vis solidaritet og anerkendelse af krisens betydning på internationalt plan, så forbliver sundhed og inflation de mest presserende udfordringer for borgerne, både på samfunds- og individniveau. Det indikerer, at sundhedsområdets universelle og borgernære karakter gør det modstandsdygtigt over for den mere abstrakte sikkerhedspolitiske krise. Det vil sige, at befolkningens krisebevidsthed er bevidst eller ubevidst selektiv og i høj grad kontekstuel betinget. Krisen var dermed ikke en central drivkraft for opinionens prioriteringer, og de forventede rallyeffekter må i høj grad afkræftes på baggrund af modstridende beviser for mistillid til regeringen og utilfredshed med regeringens håndtering af sundhedsområdet.

Sammenstiller vi de to sider af kongruensbegrebet, er det samlede billede for sundhedsområdet derfor sammensat. Selvom få meningsmålinger indikerer, at befolkningen i vid udstrækning ikke mener, at politikerne gør nok, viser den resterende empiri, at den førte politik i relativ høj grad matcher befolkningens prioriteringer og bekymringer. Det udledes af, at befolkningens holdninger og prioriteter i 2023 kan afspejles i regeringens akutte indsatser og sundhedspolitiske investeringer. Samtidigt viser analysen også et parallelt forløb, hvor krisen bliver mere betydningsfuld i takt med at inflationen falder. Det tyder på, at når politikerne finder løsninger på nogle af de akutte borgernære udfordringer, bliver der plads til krisen i befolkningens prioriteter.

Fundene peger på, at politiske prioriteter i praksis kan fungere som relevante indikatorer for policy kongruens, i det omfang at befolkningens stærke sundhedspolitiske præferencer efterfølges af konkrete politiske tiltag, også selvom de ikke afspejles præcist i udgiftsniveauer. Hvis vi derfor forstår policy kongruens som overensstemmelse mellem, hvad befolkningen politisk set ønsker, og hvad regeringen faktisk gør, må vi konstatere, at der i flere dele af 2023 eksisterer en vis overensstemmelse, men at denne ikke umiddelbart kan tilskrives krisens effekt. Der kan dog argumenteres, at der til en vis grad forekommer en symmetrisk krisebevidsthed mellem regeringen og befolkningen, når krisens betydning for henholdsvis policy outcome og public opinion i begge tilfælde er af kontekstuel karakter. Selvom at vi antager, at symmetrisk krisebevidsthed kan øge kongruens, så må årsagen til dette umiddelbare grundlag for kongruens i 2023 dog tilskrives visse kontekstuelle faktorer snarere end krisen i sig selv.

4.2.5.1.1. Kontekstuelle faktorer

Analysen af sundhedsområdet peger derfor på, at krisen i 2023 ikke har udløst substantielle forskydninger i hverken policy outcome eller public opinion, men snarere er blevet håndteret inden for en række eksisterende kontekstuelle rammer, som i praksis har dæmpet dens effekt. Særligt den økonomiske kontekst har vist at være afgørende, ikke blot som kontekstuel betingelse, men som aktivt formende for, hvorvidt og hvordan krisen har kunnet få gennemslag i sundhedspolitikken.

4.2.5.1.2. Økonomi

Den stærke økonomi, som regeringen selv fremhæver i samtlige politiske dokumenter, har i praksis givet politikerne manøvrerum til at føre en pluralistisk politik, hvor både forsvarsudgifter og velfærdsinvesteringer har kunnet prioriteres samtidig. I stedet for at fungere som en krise, der nødvendiggør omprioriteringer, har den sikkerhedspolitiske kontekst i højere grad været italesat som et supplement til en ellers robust politisk dagsorden. Den økonomiske kontekst i 2023 er også i høj grad karakteriseret af den fortsat høje inflation, der fremgår som et yderst salient emne for både befolkningen og politikerne. Vi ser flere tilfælde, hvor regeringen retorisk framer den sikkerhedspolitiske krise som en del af årsagen til inflationsudviklingen. Dette rationale kan heller ikke anfægtes, og hvis dette overføres til analysen, ville det umiddelbart også give krisen større betydning for både policy outcome og public opinion. Det vælger vi dog at undgå, da empirien tydeligt viser, at

den sikkerhedspolitiske krise og inflationen opfattes og behandles som to forskellige issues med forskellige konsekvenser, der fordrer forskellige løsninger.

Desuden har den økonomiske kontekst også i høj grad påvirket de rammer, hvori krisens politiske betydning blev italesat. Statsministerens og regeringens retorik i løbet af året viser en tydelig diskursiv udvikling. Tidligt i 2023 blev der talt om nødvendighedens politik, hvor man måtte forvente hårde prioriteringer og økonomisk ansvarlighed i lyset af både inflation og sikkerhedspolitiske trusler. Der blev sat en klar diskursiv ramme, hvor man ville gå ind i 2023 med et udfordrende hensyn til prioriteter. Senere på året, efterhånden som inflationen aftog, blev fortællingen i højere grad præget af en mere optimistisk pluralisme, hvor økonomiens tilstand og råderummet tillod investeringer i både forsvar og velfærd - herunder sundhed. Denne diskursive udvikling har vist, at økonomiens udvikling i praksis har haft indflydelse på, hvordan krisens vægt er blevet fremstillet politisk, hvilket antages at have betydning for, hvordan befolkningen har forstået og prioriteret politiske emner.

4.2.5.1.3. Stiafhængighed

Vi ser også klare konsekvenser af en form for strukturel politisk stiafhængighed, hvor allerede truffne beslutninger, såsom genopretningsstrategien efter Covid-19, har lagt spor, som indsnævrer rummet for ny, krisedreven prioritering. Netop fordi sundhedsudgifterne faldt som led i en planlagt udfasning af Covid-19-relaterede udgifter, og ikke som resultat af nye beslutninger truffet i lyset af krisen, kan den sikkerhedspolitiske kontekst ikke tilskrives forklaringskraft for det kvantitative policy outcome på sundhed.

En anden dimension af stiafhængigheden er, at de beslutninger og konturer, der prægede 2022 i høj grad betinger, hvordan både opinionen og politikken udfolder sig i 2023. Valgkampen var i høj grad præget af, at sundhedsvæsenet i forvejen var et yderst salient emne i kølvandet på Covid-19-krisen og den følgevirkninger på sundhedsområdet. Dette kan argumenteres at være et udtryk for institutionel stabilitet og politisk ansvarlighed, hvor den nye SVM-regering ikke overreagerer på ydre chok, men fastholder en politisk og økonomisk kurs i overensstemmelse med det mandat, befolkningen har givet dem efter valgresultatet i 2022. (Svendsen & Seeberg, 2022: 303).

4.2.5.1.4. Velfærdsholdninger og saliens

Analysens fund indikerer, at befolkningens velfærdsholdninger har spillet en væsentlig kontekstuel rolle i at moderere krisens betydning på sundhedsområdet. I tråd med den teoretiske litteratur (Goul Andersen, 2017; Petersen et al., 2007) må velfærdspolitikken udformning og politiske robusthed i høj grad forstås som betinget af den type ydelse, der er tale om. I denne case, hvor sundhedsområdet, som et universelt og bredt legitimt velfærdsområde, udgør analysens genstandsfelt, bekræfter vores fund dele af litteraturen om, at universelle ydelser nyder en særlig beskyttelse i befolkningens præferencer og politiske krav.

De empiriske fund viser, at sundhedsområdet rangerer meget højt i befolkningens prioriteter igennem hele 2023. Der er ingen tegn på, at krisen i sig selv rækker ved denne præference. Tværtimod bekræfter data, at danskerne vedvarende placerer sundhed over den sikkerhedspolitiske krise på nationalt og individniveau, også i perioder med krisekommunikation og sikkerhedspolitisk opmærksomhed.

Krisen har ganske vist indgået i regeringens diskursive rammesætning og fremtræder som et kontekstuel narrativ i flere politiske dokumenter og udtalelser. Analysen viser, at regeringen i konkrete policy-outcome har reageret på de presserende udfordringer i sundhedsvæsenet, snarere end at bruge krisen som løftestang for politiske omprioriteringer. Det kan i høj grad tilskrives de økonomiske rammer, men på opinionen tyder det på, at sundhedsområdets høje legitimitet og saliens har blokeret en dybere krisebevidsthed. Følger vi teorien, bør det, vi i denne case observerer som et stabilt grundlag for kongruens, dog ikke generaliseres til velfærdspolitikken som helhed. Vores analyse indikerer snarere, at sundhedsområdet ikke overraskende stemmer overens med store dele af litteraturens karakterisering af de universelle velfærdsområder. Det kan dog argumenteres, at analysen indikerer, at grundlæggende velfærdsholdninger udgør en kontekstuel buffer, hvor krisens mulighed for at påvirke opinion og politik modereres af sundhedsområdets karakter. En sondring er således, at dette kan bidrage til at forklare, hvorfor vi ikke ser tydelige tegn på, at krisen påvirker grundlaget for kongruens. Sundhedsområdet, med sin universelle karakter og brede folkelige opbakning, udgør derfor en case, der understøtter dele af litteraturen om, at centrale velfærdsområder kan være mere resistente over for krisers effekt på prioriteringer.

4.2.5.2. Hypotesevurderinger

Analysen af sundhedsområdet i 2023 indikerer, at vi *ikke* med rette kan karakterisere krisebevidstheden hos henholdsvis regeringen og befolkningen som asymmetrisk. Tværtimod viser casen tegn på en symmetrisk kontekstuel krisebevidsthed, hvor både borgere og politikere i nogen grad erkender krisens betydning, dog uden at lade den trumfe andre dagsordener. Krisen optræder kontekstuel i politiske dokumenter, men ikke i konkrete sundhedspolitiske initiativer. Tilsvarende ser vi i befolkningen, at krisen vurderes vigtig, især i EU-regi, og nationalt niveau, men opnår ikke samme niveau af saliens som sundhed og inflation, særligt ikke på individniveau.

Det betyder, at krisebevidstheden eksisterer i begge lejre, men har begrænset substantiel gennemslagskraft i både policy outcome og public opinion.

Hypotese 1a: *Asymmetrisk krisebevidsthed mindsker kongruens.*

Denne hypotese hviler på forestillingen om, at uoverensstemmelse mellem regeringens og befolkningens krisebevidsthed vil føre til lav policy kongruens, fordi de to parter vil opfatte krisens forskelligt, og derfor prioritere andre politikområder forskelligt. Vores analyse viser dog, at en egentlig asymmetrisk krisebevidsthed ikke kan påvises i sundhedspolitikken. Begge sider udviser en vis opmærksomhed på krisen, men ingen af dem lader krisen overtrumfe mere saliente emner, særligt sundhed og inflation. Vi ser derimod, at krisebevidstheden betinges af kontekstuelle faktorer, hvor krisen på den ene side anerkendes som alvorlig og betydningsfuld, mens dens tilstedeværelse på den anden side ikke forskyder befolkningen eller regeringens prioriteter, når det kommer til sundhedspolitikken.

Empirisk finder vi intet bevis for, at en asymmetrisk kriseforståelse har ført til lav kongruens. Den kvantitative kongruensscore for sundhedsvæsnen (-2,2) er et resultat skabt af udfasningen af Covid-19-relaterede udgifter og skyldes derfor ikke krisen, men derimod stiafhængighed. I Pedersen & Beachs (2021) terminologi er dette en hoop test-hypotese, fordi asymmetri er en nødvendig forudsætning for dens antagede effekt. Da asymmetri ikke påvises, og effekten derfor udebliver, består hypotesen ikke testen. Vi må derfor afkræfte hypotesen i casen og svække den teoretiske tillid til antagelsen i denne case.

Hypotese 1b: *Symmetrisk krisebevidsthed øger kongruens.*

Hypotesen antager, at når borgere og politikere deler den samme forståelse af krisen, vil de også i højere grad enes om politiske prioriteringer og skabe policy kongruens. I sundhedscasen finder vi, som beskrevet, en vis symmetri i krisens kontekstuelle betydning, men ikke i substantiel gennemslagskraft. Begge parter anerkender krisen, men handler og prioriterer primært ud fra andre hensyn. Vælgerne prioriterer sundhed og inflation, emner som de i udgangspunktet vægter højt, fordi de har borgernære og økonomiske konsekvenser. Samtidigt katalyseres deres saliens af mediernes og den politiske dagsorden. Regeringen fører en pluralistisk dagsorden med sundhedspolitiske tiltag drevet af velfærdsmæssige hensyn, men som tillades af de økonomiske rammer.

Vi vurderer kvalitativt, at der forekommer et umiddelbart grundlag for kongruens i 2023, men at analysen peger entydigt på, at det ikke er krisens betydning, der skaber denne overensstemmelse. Snarere skyldes det saliens, grundlæggende velfærdsholdninger og økonomiske faktorer. Det betyder, at selv om symmetri i krisebevidsthed i nogen grad eksisterer, vurderer vi ikke, at den kan være årsagen til policy kongruens. Hypotesens centrale mekanisme, en symmetrisk krisebevidsthed, aktiveres måske, men kan ikke argumenteres at have betydning for politisk overensstemmelse.

Metodisk fungerer hypotesen her som en straw-in-the-wind-test. Den er hverken nødvendig eller tilstrækkelig, men indicerende. Da vi ikke finder stærke empiriske beviser for mekanismen, og fordi antaget kongruens i casen har andre forklaringer, består hypotesen ikke testen, og vi må derfor svække tilliden til hypotesens forklaringskraft i denne case.

Hypotese 3: *I krisens tidlige stadie (2023) øger rallyeffekter kongruens.*

Denne hypotese bygger på antagelsen om, at akutte kriser mobiliserer støtte til regeringen og dens politiske krisehåndtering, hvilket kanaliseres videre ind i andre politikområder og dermed skaber høj kongruens i krisens første fase. Vi finder dog kun meget svage beviser på rallyeffekter i sundhedsområdet. Meningsmålinger viser en betydelig utilfredshed med regeringens sundhedspolitik, og befolkningens præferencer for sundhed fastholdes fra januar til december. Krisen påvirker i vis grad befolkningens prioriteringer, da den konsekvent ligger blandt de fem vigtigste emner, men den påvirker

ikke danskernes forventninger til regeringens sundhedspolitik, deres tilfredshed med sundhedsvæsenet eller deres overordnet tillid til regeringens beslutninger.

Den forventede kausale kæde mellem krisens tidlige fase, en dominerende opbakning og øget kongruens realiseres ikke. Hvis hypotesen skulle styrkes, ville det kræve stærk evidens for en sådan samlingseffekt, hvilket analysen ikke leverer. Befolkningens opbakning til krisehåndtering eller prioritering af den sikkerhedspolitiske krise overtager heller ikke deres holdninger til sundhedsområdet.

Hypotesen fungerer her som en smoking gun test, hvor dens bekræftelse afhænger af afgørende empiriske spor. Da disse spor ikke er til stede, består hypotesen ikke, og vi må derfor afkræfte hypotesens forklaringskraft i casen.

4.5.6. Opsamling på analyse

Analysens første og anden del har haft forskellige formål og metodiske tilgange, men spiller sammen i bestræbelsen på at vurdere, hvorvidt og hvordan den sikkerhedspolitiske krise i 2023 har haft betydning for policy kongruens på velfærdspolitik. Første del benyttede en komparativ deskriptiv tilgang og beregninger af policy kongruens for at identificere variationer på tværs af politikområder. Denne analyse leverede et vigtigt udgangspunkt for udvælgelsen af casen til analysens anden del, nemlig procesanalyse på sundhedsområdet. Med en negativ kongruensscore på $-2,2$ indikerede sundhedsområdet i første omgang en lav grad af overensstemmelse mellem befolkningens præferencer og den førte politik, hvilket gjorde det metodisk oplagt som case for en dybere kvalitativ undersøgelse af politikområdet. Samtidig blev første del anvendt til at konstatere, at der var væsentlige udsving i policy kongruens på tværs af velfærdsområder i 2023. Det gav et mønster, der i sig selv pegede på nødvendigheden af at undersøge de bagvedliggende mekanismer snarere end at drage konklusioner på baggrund af de komparative resultater alene.

I analysens anden del blev process tracing anvendt til at undersøge, hvordan og i hvilket omfang krisen konkret har haft betydning for policy outcome og public opinion på sundhedsområdet. Her viste det sig

hurtigt, at den oprindelige kongruensscore på $-2,2$ ikke afspejlede en aktuel politisk nedprioritering af sundhed, men snarere var et resultat af politisk stiafhængighed fra pandemien i 2020, hvor en planlagt udfasning af midlertidige udgifter havde reduceret de samlede udgifter i 2023. Vi kunne derfor afvise, at krisen var årsag til den lave kongruensscore, og anerkende, at målingen i dette tilfælde ikke gav et hensigtsmæssigt mål for, hvad den reelle kongruens var på sundhedsområdet i 2023. Det illustrerede den metodiske udfordring ved kvantitative målinger af kongruens, når budgetdata ikke tager højde for bagvedliggende faktorer.

På trods af dette forbehold fremstod grundlaget for policy kongruens på sundhedsområdet ud fra en kvalitativ vurdering som relativt høj i løbet af 2023. Sundhedspolitiske initiativer som akutpakken og sundhedspakken pegede på politisk respons på samfundets presserende udfordringer og befolkningens præferencer, og samtidigt lå sundhed gennem hele året blandt de to øverste emner på befolkningens dagsorden. Men afgørende for analysens overordnede resultat er, at dette umiddelbare solide grundlag for kongruens *ikke* synes at være forårsaget af krisen. Tværtimod viser analysen, at krisens betydning i både public opinion og policy outcome var overvejende kontekstuel snarere end substantiel. På borgerniveau kom det til udtryk ved, at krisen var vigtig i abstrakt og solidarisk forstand, især på EU-niveau, men på nationalt plan aldrig overgik sundhed, og kun overgik inflation, efter den var aftaget. På beslutningstagniveau blev krisen i flere omgange nævnt i økonomiske rammeaftaler, redegørelser og langsigtede planer, men aldrig med konkrete implikationer for det sundhedspolitiske indhold. Krisen havde altså en vis tilstedeværelse, men ikke substantiel gennemslagskraft på selve indholdssiden.

Sammenkoblingen af analysens to dele viser dermed et metodisk og gensidigt samspil. Første del identificerede et tilsyneladende tilfælde af lav kongruens, som den anden del kunne nuancere og korrigere gennem kontekstualisering og procesanalyse. Dette styrker analysens troværdighed og giver mulighed for at undersøge hypotesernes præmisser mere præcist. Måske endnu vigtigere er det, at analysen også viser, hvor krisen ikke har haft betydning. På tværs af de øvrige 11 politikområder, hvor vi med samme tilgang har gennemført empirien, har vi ikke fundet nogen beviser for krisens tilstedeværelse i policy outcomes. Dette er i sig selv et centralt analyseresultat. Det viser, at sundhedsområdet ikke er en undtagelse, der bekræfter hypoteserne, men nærmere den eneste case, hvor krisen tilnærmelsesvis optræder i analysen. Og selv her er krisens rolle begrænset til en kontekstuel funktion.

Dette har betydelige implikationer for vurderingen af vores antagelser. Den samlede procesanalyse svækker tilliden til, at krisen har haft betydning for policy kongruens på velfærdsområdet i 2023. Vi finder ikke empirisk støtte for, at krisen har påvirket borgernes præferencer for andre politikområder, politiske outputs eller skabt større eller mindre overensstemmelse mellem dem. De antagelser, der knytter sig til asymmetrisk eller symmetrisk krisebevidsthed som drivkraft for policy kongruens, må tilsvarende afkræftes. Casen om sundhed viser snarere, at en vis symmetrisk kontekstuel krisebevidsthed eksisterer, men at denne ikke er årsagsforklaringen bag den umiddelbare observerede kongruens. I stedet peger vores fund på, at denne tilsyneladende kongruens på sundhedsområdet i højere grad kan forklares af kontekstuelle faktorer som grundlæggende velfærdsholdninger, saliens, stiafhængige beslutningsforløb og vigtigst økonomien. Økonomien har muliggjort en pluralistisk politisk prioritering uden nulsumslogikker i prioriteterne af krisen og velfærd, som har tilladt regeringen at føre politik, der matcher befolkningens ønsker.

Samlet set viser analysen, at krisen ikke kan tilskrives kausal forklaringskraft for de forløb, der udgør kongruens i 2023. Krisen har haft en vis diskursiv og kontekstuel betydning, men er ikke trængt igennem til det niveau, hvor den reelt har ændret politiske beslutninger eller befolkningens velfærdsholdninger. Dermed bidrager analysen med en nuancering af forståelsen af krisers politiske betydning og en metodisk påmindelse om, at fraværet af beviser er et vigtigt fund i sig selv.

5. Metodiske og teoretiske implikationer

I følgende afsnit diskuteres speciales teoretiske rammer og metodiske til- og fravalg set i lyset af undersøgelsens resultater.

5.1. Styrker og begrænsninger i mixed-methods

Metodisk er indeværende undersøgelse karakteriseret ved en iterativ struktur med en kvantitativ komparativ analyse og en dybdegående kvalitativ process-tracing af sundhedsområdet. Denne tilgang har muliggjort en informeret caseudvælgelse og konkret undersøgelse af kausale forklaringer. Ved at kombinere et kongruensindeks baseret på offentlige udgifter lykkes det at operationalisere policy kongruens på en måde, der kan bruges i empirien. Vores metodevalg har dog formet både vores erkendelser og vores begrænsninger. Ved at anvende en teori-centrisk og teoritestende tilgang til process tracing har vi forfulgt ambitionen om at afprøve hypoteser om bagvedliggende mekanismer, der bidrager til krisens betydning for policy kongruens. Jævnfør Pedersen og Beachs (2021) terminologier har vi placeret vores process tracing imellem en systematisk og minimalistisk tilgang for at opnå analytisk progression fra plausibilitet til kausale forklaringer. Dette har styrket undersøgelsens interne validitet og tilladt os at teste vores hypoteser på grundlag af både kvalitative og kvantitative fund.

Den metodiske struktur er dog ikke uden begrænsninger. For det første er vi afhængige af, at empirien er tilstrækkelig tilstedeværende, og det er en gængs barriere i studiet af samtidige fænomener som den aktuelle sikkerhedspolitiske krise. Når politiske dokumenter og data på befolkningens holdninger endnu ikke bærer præg af dybere forankrede ændringer, bliver process tracing udfordret i sin produktion af evidens. Det svækker muligheden for at finde “smoking guns”- eller “double decisive”-evidens og reducerer mange af vores antagelser til svage tests, hvilke blot kan øge plausibiliteten, men ikke kan påvise kausalitet. Process tracing kan være sårbar over for selektiv empiri og fortolkningsusikkerheder, når konteksten i vores tilfælde præges af mere indirekte og diskursive end substantielle mekanismer. Det rejser også et epistemologisk spørgsmål om, hvordan man tester kausalitet på baggrund af fravær. Det er muligt, at fraværet af evidens i vores cases ikke er bevis for

fraværet af kausalitet, men snarere for, at krisen endnu ikke har manifesteret sig i politiske forandringer. Det kan diskuteres, at vores empiriske fund metodisk set ikke er så svage, som empirien indikerer, men at de snarere er betingede af en krise i sin formative fase.

For det andet er vores kvantitative analyse i analysedel 1 delvis begrænset af surveydata, der ikke nødvendigvis indfanger alle relevante nuancer af holdninger til krisen og velfærd samtidigt. Vi læner os dog op ad eksisterende litteratur og metodiske tilgange, som anerkender, at holdninger til offentlige udgifter er legitime og nærliggende mål for at afdække politisk overensstemmelse mellem befolkningen og beslutningstagerne. Ideelt set havde vi også haft et større datagrundlag, der dækkede over flere år, da dette kunne have styrket komparationen ved en stærkere kontrol for tidsmæssige variabler og generel støj.

For det tredje begrænser vores afhængighed af én udvalgt case (sundhedsområdet) generaliserbarheden yderligere, selvom universelle slutninger ikke har været hensigten. Havde empirien ikke været mangelfuld, var hensigten således, at dykke ned i forskellige typer af velfærdsområder, for at udlede dybdegående forklaringer på, hvorfor og hvordan krisen havde haft betydning i de enkelte cases. Det havde ideelt set givet os et nyt sammenligningsgrundlag, hvilket kunne have styrket vores forklaringer.

5.2. Konceptualiseringen af krise og kongruens

Den teoretiske ramme i dette speciale kombinerer to videnskabelige spor, kongruens og kriselitteratur, som kun få gange tidligere er systematisk operationaliseret i fællesskab. Dette placerer vores undersøgelse i et videnshul, der muliggør et empirisk studie af, hvordan kriser potentielt kan ændre velfærdspolitiske prioriteringer og relationen mellem borgere og beslutningstagere i demokratier og velfærdsstater. En dobbelt teoretisk ramme indebærer dog en række indbyggede spændinger og begrænsninger, som må diskuteres for at vurdere rammens forklaringskraft.

På den ene side rummer specialets overordnede teoretiske ramme en styrke i sin anvendelse af klassiske forståelser fra Pitkin og Powell om substantiel repræsentation. Ved at fokusere på policy kongruens som målestok for demokratiets legitimitet, og ved at afgrænse begrebet til borgernes

præferencer over for konkrete politiske outputs snarere end partipolitiske positioner, fastsættes nogle output-orienterede analyseenheder. Det sikrer intern teoretisk konsistens og tilvejebringer et robust udgangspunkt for måling af repræsentation i praksis. Samtidigt er policy kongruens normativt ladet, hvilket kan anskues at være en styrke i samtidige kontekster, hvor spørgsmål om politisk lydhørhed og repræsentation er afgørende for tilliden til demokratiet.

På den anden side rejser forsøget på at koble policy kongruens, et outputorienteret mål for repræsentation, med kriselitteratur nogle centrale udfordringer. Teori om krise er i indeværende undersøgelse forstået gennem krisehåndtering, framing, rallyeffekter og krisebevidsthed, hvilket traditionelt er kontekstafhængige teoretiseringer, som sjældent fokuserer direkte på policy. Teorien er oftere anvendt til at forstå politisk legitimering og opbakning i generelle termer snarere end i relation til konkrete beslutningers overensstemmelse med opinionen. Det gør det vanskeligt at oversætte teoretiske antagelser om kriser til håndgribelige indikatorer, der kan testes direkte på policy outcomes. Det teoretiske apparat har derfor krævet stor fortolkningsevne, særligt fordi empirien har begrænset sig til netop mere kontekstafhængige dynamikker og faktorer. Samtidigt kan man anfægte brugen af befolkningens prioriteter frem for holdninger til konkrete outputs. Det vurderer vi ikke problematisk, da vi fortsat mener, at prioriteter ligger inden for grænserne af litteraturen på policy kongruens. Dele af litteraturen peger på, at prioriteter bør adskilles fra holdninger, fordi prioriteter kan være taktiske eller situationsbestemte (Pinggera, 2021), hvilket kan udfordre, at prioriteringer kan være fundament for policy kongruens. Vi er dog overbeviste om, at empirien, der er præsenteret i undersøgelsen, giver belæg for, at befolkningens prioriteter også er reelle udtryk for holdninger. Når det er sagt, styrker analysen af velfærdsholdninger det teoretiske greb. Ved at inddrage litteratur om velfærdsholdninger (Petersen et al., 2007) og den konjunkturmedløbende befolkning (Goul Andersen, 2017), kobles teorien til det empiriske casevalg. Det bidrager til forklaringskraften, idet det skaber overvejelser om, at visse andre faktorer også kan have betydning for, hvordan policy kongruens kan udfolde sig. Det gør det også muligt at tolke fraværet af krisens betydning i lyset af økonomiens betingelser, saliens og grundlæggende velfærdspolitiske præferencer.

6. Konklusion

På problemformuleringens spørgsmål om, hvordan den sikkerhedspolitiske krise påvirker graden af policy kongruens i velfærdspolitikken i Danmark, må vi konkludere, at krisens betydning har været både begrænset og indirekte. Gennem en kombination af kvantitativ kortlægning af kongruens og kvalitativ procesanalyse af en velfærdspolitisk case har vi fundet, at krisen i vores case ganske vist har præget den politiske og samfundsmæssige rammesætning, men ikke haft substantiel effekt på faktiske policy outcomes eller afgørende effekt på befolkningens præferencer.

Procesanalysens case, sundhedsområdet i 2023, som i kraft af sin lave kvantitative policy kongruensscore oprindeligt fremstod som et oplagt eksempel på krisens potentielle betydning, viser i stedet, hvordan det lave niveau af kongruens (-2,2) ikke skyldtes en uoverensstemmelse mellem regeringens og befolkningens spendérvillighed, men en teknisk stiafhængighed relateret til udfasningen af Covid-19-udgifter. Den efterfølgende kvalitative analyse viste, at hverken sundhedspolitiske outcomes eller befolkningens sundhedspolitiske præferencer syntes substantielt påvirket af krisen. På begge sider fandt vi dog en væsentlig anerkendelse af krisens alvor og konsekvenser. Befolkningen prioriterede i hele 2023 krisen relativt højt, men den konkurrerede mod modstandsdygtige emner som sundhed og inflation. Deres prioritering af krisen viste sig at være abstrakt og betinget af deres i forvejen grundlæggende velfærdsholdninger samt saliens. Regeringen skabte med krisen en diskursiv ramme, der i 2023 begrænsede krisen til et kontekstuel niveau. På grund af økonomiens udvikling gik diskursen fra at være præget af realisme til optimisme. Befolkningen og regeringen viste derfor en symmetrisk kontekstuel krisebevidsthed, men uden at dette forandrede prioriteter eller sundhedspolitiske tiltag i nævneværdig grad.

Denne symmetriske, men ikke afgørende krisebevidsthed understreger, at krisens betydning i 2023 primært har været kontekstuel. Vores fund viser tydeligt, at krisens tilstedeværelse i sig selv ikke har påvirket graden af policy kongruens. Det, der har betydning, er i stedet, om krisen får konkret politisk gennemslag og formår at ændre enten den førte politik eller befolkningens præferencer. I 2023 har krisen haft en bagvedliggende, kontekstuel rolle, men ikke en substantiel eller mobiliserende effekt.

På de øvrige 11 velfærdsområder fandt vi ingen spor af, at krisen havde betydning for konkrete policy outcomes. Dette har forhindret os i at afdække de bagvedliggende mekanismer for yderligere cases. Fraværet af empiriske beviser udgør dog et vigtigt resultat, der styrker konklusionens tyngde. Når kun ét område rummer tegn på krisens betydning for policy outcome, og selv her med kun primært kontekstuelle konsekvenser, kan vi med rimelig sikkerhed sige, at krisen generelt ikke påvirker beslutningstagersiden i velfærdspolitikken i 2023. I befolkningen er krisen dog højere prioriteret end mange andre velfærdsområder, hvorfor krisen i nogen grad må have betydning for befolkningens overordnede politiske overvejelser. Dette kan vi dog ikke endegyldigt konkludere.

Vores resultater udfordrer således vores oprindelige teoretiske forventninger om, at kriser enten øger kongruens gennem symmetrisk krisebevidsthed eller rallyeffekter eller mindsker kongruens gennem asymmetrisk krisebevidsthed. Ingen af de opstillede hypoteser bestod de metodiske tests i casen, og dermed svækkes tilliden markant til krisens forklaringskraft som isoleret variabel. I stedet har vi identificeret flere betydelige forklarende faktorer. Vi finder, at grundlæggende velfærdsholdninger gør især universelle ydelser som sundhed modstandsdygtige over for krisens effekter, og at saliens katalyserer disse velfærdsholdninger. Samtidig kan vi konkludere, at kvantitative kongruensmålinger kan være sårbare over for politisk stiafhængighed, og at overensstemmelse mellem befolkningens og beslutningstagernes prioriteter i høj grad afhænger af økonomiens tilstand.

Derfor kan den sikkerhedspolitiske krise i 2023 konkluderes at være mere en baggrund end årsag. Krisen er en tilstedeværende, men ikke styrende faktor. Derfor konkluderes, at krisen ikke i sig selv har ændret graden af policy kongruens i dansk velfærdspolitik i 2023. Hvor kongruens vurderes at eksistere, var det ikke på grund af krisen, og hvor den manglede, var det heller ikke nødvendigvis krisens fortjeneste. Dermed bidrager undersøgelsen med en vigtig sontring mellem krisers kontekstuelle og substantielle betydning og understreger vigtigheden af at analysere kriser, ikke blot som forventede fænomener, der skaber forandring, men som betingede fænomener, hvis betydning formes af institutionelle spor, politisk og økonomisk kontekst samt befolkningens forankrede holdninger.

7. Perspektivering

Den sikkerhedspolitiske krise, som dette speciale tager udgangspunkt i, er i 2025 ikke længere ny. Tværtimod har krigen i Ukraine, det forværrede forhold mellem Vesten og Rusland samt de strukturelle implikationer af en ny amerikansk udenrigspolitisk linje cementeret krisen som en stabil undtagelsestilstand. Den er ikke længere et abstrakt begivenhed, men en tilstand, der stiller vedvarende krav til politiske prioriteringer, politisk samarbejde og økonomiske dispositioner. I denne nye virkelighed står spørgsmålet om, hvordan demokratier balancerer mellem sikkerhed og velfærd, endnu skarpere.

Projektets fund, der viser, hvordan krisen i 2023 endnu ikke havde formået at trænge ind i den politiske substans på velfærdsområdet, kan dermed betragtes som en slags nulpunkt i en mulig udvikling. Det åbner for spørgsmålet om, hvorvidt vi i årene efter 2023 vil se, at krisen gradvist får større indflydelse på borgernes præferencer og beslutningstagernes velfærdspolitiske outputs. Bliver krisens kontekstuelle betydning, som vi dokumenterede i 2023, forankret i konkrete omprioriteringer og reformer, eller viser dens betydning sig fortsat begrænset af økonomiens betingelser.

Perspektivet rejser også normative spørgsmål. Når stater begynder at håndtere kriser som permanente rammer, risikerer vi, at politiske beslutninger i stigende grad legitimeres med henvisning til eksterne trusler snarere end borgernes præferencer. Det kan potentielt underminere demokratiets repræsentative karakter. Omvendt peger vores fund på, at robuste velfærdsholdninger og stærke økonomiske vilkår kan fungere som demokratiske værn mod krisens potentielle effekter, der kan mindske kongruens.

I et bredere forskningsperspektiv understreger projektet behovet for at forstå kriser ikke blot som eksogene chok, men som politiske processer, der formes, forhandles og fortolkes. Vores tilgang har vist, at kriser ikke nødvendigvis fungerer som drivere for politisk forandring i sig selv, men at deres betydning afhænger af, hvordan de rammesættes, hvor de møder modstand, og hvilke strukturelle faktorer der modererer deres gennemslag. Dette gælder ikke kun i Danmark, men potentielt også i andre konsoliderede velfærdsstater, der i disse år konfronteres med lignende dilemmaer om, hvordan indenrigs- og udenrigspolitiske hensyn skal vægtes i en ny geopolitisk virkelighed.

I lyset af dette kunne fremtidig forskning med fordel følge krisens videre udvikling og spørge, hvornår og under hvilke betingelser en krise reelt ændrer velfærdspolitik, og hvornår den blot ændrer retorikken omkring den. Projektets metode og teoretiske ramme giver her et nyttigt fundament for komparative eller longitudinelle studier, som kan undersøge, om den diskursive krisebevidsthed over tid udvikler sig til substantielle ændringer, eller om velfærdens prioritet i befolkningen forbliver urokkelig, også i en usikker verden.

Litteraturliste

Achen, C. H. (1978). Measuring Representation. *American Journal of Political Science: (Vol. 22, No. 3)*, s. 475-510

Andersen, S., & Olsen, F. (2023). Råderummet kan dække stigning i forsvarsudgifter op til knap 3,5 pct. af BNP. *Arbejderbevægelsens Erhvervsråd*.

Baum, M. A. (2002). The Constituent Foundations of the Rally-Round-the-Flag Phenomenon. *International Studies Quarterly: (Vol. 46, No. 2)*

Beskæftigelsesministeriet. (2023a). Regeringen vil gøre retten til uddannelsesløft på 110 pct. dagpenge permanent

Beskæftigelsesministeriet. (2023b). Aftale om skærpede optjeningsregler for kontanthjælp

Beskæftigelsesministeriet. (2023c). Aftale om et nyt kontanthjælpssystem

Beskæftigelsesministeriet. (2023d). Aftale om en ny arbejdspligt med klare krav til borgere i kontanthjælpssystemet som ikke opfylder optjeningsreglerne

Bevan, S., & Rasmussen, A. (2017) When Does Government Listen to the Public? Voluntary Associations and Dynamic Agenda Representation in the United States. *Policy Studies Journal*. Vol. 48(1), 111-132.

Beyer, D. & Hänni, M. (2018). Two Sides of the Same Coin? Congruence and Responsiveness as Representative Democracy's Currencies. *Policy Studies Journal*, 46 (S1), 13-47.

Braagaard, N. (2023). Næsten hver anden dansker bakker op om støtte til Ukraine. *TV2*.

URL:<https://nyheder.tv2.dk/udland/2023-12-18-naesten-hver-anden-dansker-bakker-op-om-stoette-til-ukraine>

Bryman, A. (2015). *Social Research Methods* (4 udg.). *Oxford University Press*.

Boin, A., Hart, P., & McConnell, A. (2009). Crisis exploitation: political and policy impacts of framing contests. *Journal of European Public Policy*, 81-106

Bugge, M. (2023). Opposition med alternativ finansiering af forsvarsforhandlinger: Afskaffelse af store bededag skal ikke være adgangsbillet. *Danmarks Radio*. URL:

<https://www.dr.dk/nyheder/politik/opposition-med-alternativ-finansiering-af-forsvarsforlig-afskaffelse-af-store>

Bækgaard, M. et al. (2020). Rallying around the flag in times of COVID-19 - Societal lockdown and trust in democratic institutions. *Journal of Behavioral Public Administration*. Vol. 3(2).

Community. (2023). Danmark i krise? Krisemålingen 2023. URL:

https://static1.squarespace.com/static/638c81e32adb52277f179cdf/t/645b91815f04c57d770be87a/1683722632484/Community_Krisem%C3%A5lingen_2023.pdf

Dageförde, M. (2024). Do They Get Close? Party Shifts and Changes in Parliamentary Congruence on Multiple Issue Dimensions in the Wake of the Crises. *Routledge Taylor & Francis Group: (vol. 60, No. 3) s. 507-533*

Dahlberg, R. & Krogh, A. H. (2024). Læring i krise: Barrierer for erfaringsopsamling i turbulente tider. *Samfundsøkonomen Nr. 1: s. 7-12*

Damsbo-Svendsen, S. & Seeberg, H. B. (2022). Næsten fuld plade på politiske emner: Socialdemokratiet får medvind fra emneejerskab over klima og sundhed. Partiledernes kamp om midten - Folketingsvalget 2022. *Djøf forlag*

DR. (2023). Kræftsagen. URL:

<https://www.dr.dk/nyheder/indland/tema/kraeftsagen>

Demirkaya, B. (2019). What is opposition good for?. *Journal of theoretical politics* (vol. 31 No. 2), s. 260-280.

Danmarks Statistik. (2023). Befolkningens udvikling 2023.

URL: <https://www.dst.dk/Site/Dst/Udgivelser/GetPubFile.aspx?id=49994&sid=befolkningens%20udvikling%202023>

Danmarks Statistik. (2024). Sundhedsudgifterne faldt med 2 pct. i 2023. Nyt fra Danmarks Statistik.

URL: <https://www.dst.dk/Site/Dst/Udgivelser/nyt/GetPdf.aspx?cid=48374>

Dansk Sygeplejeråd. (2023). NOTAT. Befolkningens holdning til udfordringer i det offentlige sundhedsvæsen, september 2023. *DSR Analyse*.

Erlanger, S. (2020). Coronavirus Has Lifted Leaders Everywhere. Don't Expect That to Last. The New York Times. URL: <https://www.nytimes.com/2020/04/15/world/europe/coronavirus-presidents.html>

European Union. (2023a). Standard Eurobarometer 98 - Winter 2022-2023.

European Union. (2023b). Eurobarometer 99 - Spring 2023.

European Union. (2023c). Eurobarometer 100 - Autumn 2023.

Finansministeriet. (2020). *DK2025 – En grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning*.

Finansministeriet. (2025a). Regeringen vil styrke Forsvaret ved at etablere en Accelerationsfond.

Finansministeriet. (2024a). Regeringen er klar til at fremrykke investeringer i forsvar og sikkerhed.

Finansministeriet. (2023a). Bredt flertal bag stram og ansvarlig finanslov for 2023.

Finansministeriet. (2023b). Fremtidssikring af Danmark. Ansvarlige investeringer i den grønne omstilling, velfærd, uddannelse, tryghed og et Danmark i balance.

Finansministeriet (2023c). Regeringen vil forbedre løn og arbejdsvilkår for velfærdsmedarbejdere.

Finansministeriet. (2023d). DK2030 - Danmark rustet til fremtiden.

Finansministeriet. (2023e). Aftale om regionernes økonomi for 2023.

Forsvarets Efterretningstjeneste. (2023). *Trusselsvurdering 2023*. No 2

Forsvarsministeriet (2023a). Danmark sender endnu en stor donationspakke til Ukraine

Forsvarsministeriet (2023b). Danmark sender største donationspakke til Ukraine til dato

Forsvarsministeriet (2023c). Aftalepartier enige om at øge støtten til Ukraine med 21,9 mia. kr.

Forsvarsministeriet (2023d). Bredt folketingsflertal bag forsvarsforlig for 2024-2033

Forsvarsministeriet (2023e). Danmark vil donere F16-fly til Ukraine

Forsvarsministeriet (2023f). NATO og Danmark åbner center for kvanteteknologi i København

Folketinget. (2023a). L 13 Forslag til lov om konsekvenser ved afskaffelsen af store bededag som helligdag.

Frederiksen, M. (2015). Mixed Methods-Forskning. Kvalitative Metoder. (2. udgave). *Hans Reitzels Forlag*

Gilens, M., & Page, B. (2014). Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens. *Perspectives on Politics*. 2014; 12(3): 564-581.

Greener, I. (2005). The Potential of Path Dependence in Political Studies. *Politics*, (No.1), s. 62-72

Goul Andersen, J. (1988). Vælgernes holdninger til den offentlige udgiftspolitik. *Center for Kulturforskning, v/ Aarhus Universitet*.

Goul Andersen, J. (2017). Opbakning til velfærdsstaten. *Samfundsøkonomen Nr. 1*, 1-32

Goul Andersen, J. & Hansen, K. M. (2011). Vælgernes krisebevidsthed. *Krisevalg - økonomien og folketingsvalget 2011. Djøf forslag*

Goul Andersen, J. & Stubager, R. (2011). Krise og velfærdsholdninger. *Krisevalg - økonomien og folketingsvalget 2011. Djøf forlag*

Hooren, F. V., Kaasch, A. & Starke, P. (2014). The shock routine: economic crisis and the nature of social policy responses. *Journal of European Public Policy*. Vol. 21, No. 4, 605 –623.

Holstein, M. A. (2025). Ny undersøgelse: Danskerne siger klart nej til en krigsskat. *CEPOS*.

Honoré, D. (2023). Løkke om at afskaffe store bededag: Vi står fast. *TV2*.

Huber, J.D., & Powell, G.B. (1994). Congruence between Citizens and Policymakers in Two Visions of Liberal Democracy. *World Politics*. 46(3), 291-326

Ingvorsen, E. (2023). Enig fagbevægelse til regeringen: Drop forslag om at afskaffe store bededag - eller hold folkeafstemning. Danmarks Radio. URL: <https://www.dr.dk/nyheder/penge/enig-fagbevaegelse-til-regeringen-drop-forslag-om-afskaffe-store-bededag-eller-hold>

Indenrigs- og Sundhedsministeriet. (2023a). Akutplan med bred vifte af initiativer skal hjælpe trængte sygehuse 2023

Indenrigs- og Sundhedsministeriet. (2023b). Aftale om løft af psykiatrien i 2024 sikrer mere kapacitet og bedre hjælp til børn og unge

Indenrigs- og Sundhedsministeriet. (2023c). Ny sundhedspakke.

ISSP. (2016). Denmark. ISSP 2016 - Role of Government V. Questionnaire. *Rambøll Consulting*.

Jensen, P., & Nordheim, F. (2020). Tilbagetrækning mellem flexicurity og økonomisk råderum. *Nordisk Velfærdsforskning*. Vol. 5(2), 109-121.

Johansson, B., Hopmann, D. N., & Shehata, A. (2021). When the rally-around-the-flag effect disappears, or: when the COVID-19 pandemic becomes “normalized”. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*. Routledge Taylor & Francis Group. Vol. 31, No 1, 321-334.

Kizilova, K., & Norris, P. “Rally around the flag” effects in the Russian–Ukrainian war. *Eur Polit Sci* 23, 234–250 (2024).

KL. (2024). Velfærdssamfundet belyst. Et analytisk overblik over velfærdssamfundet udvikling og tilstand.

Kraka. (2023). Der mangler over 100 mia. kr. i 2050, hvis forventningerne til bedre velfærd skal opfyldes.

Langberg, M. (2023). Knap halvdelen af danskerne er nervøse for deres sikkerhed - 38-årig mor forbereder sig på en "ikke helt så tryk" verden. *TV2*. URL: <https://nyheder.tv2.dk/2023-02-23-knap-halvdelen-af-danskerne-er-nervøse-for-deres-sikkerhed-38-aarig-mor-forbereder-sig-paa-en-ikke-helt-saa-tryk-verden>

Lax, J., & Phillips, J. (2011). Democratic Deficit in the States. *American Journal of Political Science*. *Vol. 56(1): 148-166*

Lijphart, A. (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. *American Political Science Review*, 65(3), 682–693.

McCombs, M. E. & Shaw, D. L. (1972). The Agenda-Setting - Function Of Mass Media. *American Association for Public Opinion Research. Oxford University Press*

McLeod, J. M., Becker, L. B., & Byrnes, J. E. (1974). Another Look At the Agenda-Setting Function of the Press. *Communication Research*, 1(2), 131-166.

Monroe, A. D. (1998). Public Opinion and Public Policy, 1980-1993. *The Public Opinion Quarterly*, 62(1), 6–28.

Morales, L., Pilet, J., & Ruedin, D.. (2015). The Gap Between Public Preferences and Policies on Immigration: A Comparative Examination of the Effect of Politicisation on Policy Congruence. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41(9), 1495–1516.

Mueller, J. E. (1970). Presidential Popularity from Truman to Johnson. *American Political Science Review*. 1970;64(1):18-34.

Navarrete, R. M. (2021). From Economic Crisis to a Crisis of Representation? The Relationship Among Economic Conditions, Ideological Congruence, and Electoral Participation. *Frontiers in Political Science*. Vol. 3, 1-12.

NORC at the University of Chicago. (2020). 30 Years of Americans' Spending Priorities.

Nielsen, L. H., Roepstorff, A. & Petersen, M. B. (2022). Hvad lærte vi fra Corona-Pandemien? HOPE-projektet. *Aarhus Universitet*

Page, B., & Shapiro, R. (1983). Effects of Public Opinion on Policy. *The American Political Science Review*, 77(1), 175–190.

Pedersen, R. B. & Beach, D. (2021). Process tracing i samfundsvidenskaben. Samfundsvidenskabelige metoder. *Djøf forlag*:

Petersen, M. B. et al. (2007). Hvem fortjener velfærd? Danskernes syn på kontanthjælp til unge, ældre og indvandrere. *Politica, Nr.1 s. 31-48*

Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*. 94(2), 251–267.

Pinggera, M. (2021). Congruent with whom? Parties' issue emphases and voter preferences in welfare politics. *Journal of European Public Policy*, 28(12), 1973–1992.

Pitkin, H. F. (1967). The Concept of Representation. *University of California Press*.

Powell, G. B. (2000). Elections as Instruments of Democracy. *Yale University Press*.

Prakash, T. (2023). Stort flertal bakker op om at sende våben til Ukraine. *Danmarks Radio*.

URL:<https://www.dr.dk/nyheder/indland/stort-flertal-bakker-op-om-sende-vaaben-til-ukraine>

PwC. (2023a). Truslen fra cybercrime får virksomheder til at skrue op for it-budgettet.

PwC. (2023b). Danskerne har fortsat høj tillid til sundhedsvæsenet.

Rasmussen, A., Binderkrantz, A. & Klüver, H. (2021). Organised interests in the media and policy congruence: The contingent impact of the status quo. *European Journal of Political Research*. 60: 975–993, 2021

Regeringen. (2023a). Præsident Zelenskyy besøger Danmark.

Regeringen. (2023b). Finanslovsforslag med fokus på grøn omstilling, velfærd og tryghed.

Regeringen. (2023c). Historisk stor dansk donation skal sikre flere kampvogne til Ukraine.

Regeringen. (2023d). Særloven for fordrevne fra Ukraine forlænges med et år.

Regeringen. (2023e). Regeringen afsætter 1,75 mia. kroner til industripulje sammen med donationspakke XIV til over 7 mia. kr.

Schake-Barfoed & Foss, R. (2023). Ny meningsmåling: Danmark er blandt Europas 'hardliners' i synet på krigen. *Tænk tanken Europa*.

URL: <https://thinkeuropa.dk/meningsmaaling/2023-03-ny-meningsmaaling-danmark-er-blandt-europas-hardliners-i-synet-paa-krigen>

Secher, M. (2022). Forstå, hvorfor sundhedsvæsenet er presset - og hvorfor det kan blive værre endnu.

TV2. URL: <https://nyheder.tv2.dk/samfund/2022-10-06-forstaa-hvorfor-sundhedsvaesnet-er-presset-og-hvorfor-det-kan-blive-endnu-vaerre>

Seeberg, H. B. (2013). The opposition's policy influence through issue politicisation. *Journal of Public Policy*. 33(1).

Shapiro, I. (1989). *The State of Democratic Theory*. Princeton University Press.

Statsministeriet. (2023a). Statsminister Mette Frederiksens nytårstale 1. januar.

Statsministeriet. (2023b). Pressemøde den 3. februar.

Statsministeriet. (2023c). Lancering af Ukraine-fonden på Marienborg.

Statsministeriet. (2023d). Pressemøde d. 23. maj 2023.

Statsministeriet. (2023e). Statsministeren har besøgt Ukraine.

Statsministeriet. (2023f). Statsminister Mette Frederiksens redegørelse til Folketinget den 17. januar 2023.

Stimson, J., Mackuen, M., & Erikson, R. (1995). Dynamic Representation. *The American Political Science Review*. Vol. 89(3), 543-565.

Stokes, D. E. (1963). Spatial Models of Party Competition. *American Political Science Review*. 963;57(2):368-377.

Styrelsen for Forsyningssikkerhed. (2023). Regeringen lancerer ny strategi for forsyningssikkerhed

Tofte, L., & Tørnqvist, T. (2023). Danmark er et af de lande, der giver flest penge til Ukraine, og det er der god grund til. *Danmarks Radio*. URL: <https://www.dr.dk/nyheder/politik/danmark-er-et-af-de-lande-der-giver-flest-penge-til-ukraine-og-det-er-der-god-grund>

Traber, D., Giger, N., & Häusermann, S. (2017). How economic crises affect political representation: declining party–voter congruence in times of constrained government. *West European Politics*, 41(5), 1100–1124.

Trygfonden. (2023). Trygfondens Tryghedsmåling 2023. *Tryghed og velfærd i Danmark 2023*.

Tørnqvist, T. (2023). Ny måling viser stor modstand mod afskaffelsen af store bededag. Danmarks Radio. URL: <https://www.dr.dk/nyheder/politik/ny-maaling-viser-stor-modstand-mod-afskaffelsen-af-store-bededag>

Uddannelses- og Forskningsministeriet. (2025a). Reform af universitetsuddannelserne i Danmark.

Uddannelses- og Forskningsministeriet. (2025b). Regeringen, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti er enige om en SU-reform

Venetoklis, T. (2020) Exogenous shocks and citizens' satisfaction with governmental policies: can empirical evidence from the 2008 financial crisis help us understand better the effects of the COVID-19 pandemic? *Quality & Quantity*

Voxmeter (2023). Knap halvdelen af danskerne ønsker folkeafstemning om store bededag
<https://voxmeter.dk/politik-oenske-om-folkeafstemning-om-store-bededag/>

Wegmann, S. (2022). Policy-making power of opposition players: a comparative institutional perspective. *The Journal of Legislative Studies*. Routledge. Taylor & Francis Group. Vol. 28, No. 1, 1–25

Widmaier, W. W., Blyth, M., & Seabrooke, L. (2007) Exogenous Shocks or Endogenous Constructions? The Meanings of Wars and Crises. *International Studies Quarterly*. 51, 747–759

Wlezien, C. (1995). *The Public as Thermostat: Dynamics of Preferences for Spending*. American Journal of Political Science, 39(4), 981–1000.

Wlezien, C. (2004). *Patterns of Representation: Dynamics of Public Preferences and Policy*. Journal of Politics, Vol. 66(1), 1-24.

Wlezien, C. & Soroka, S. (2012). *Political Institutions and the Opinion-Policy Link*. West European Politics, 35(6), 1407–1432.

Økonomiministeriet. (2023). Økonomisk Redegørelse: Dansk økonomi står stærkt trods svære tider.

Bilag

Bilag 1: Vælgerholdninger til offentlige udgifter 2014-2023; andele, opinionsbalancer i favør af øget forbrug; procenter (a)

Det offentlige skal bruge mere eller mindre...	Mere	Det samme som nu	Mindre	Ved ikke	Opinionsbalance
<i>Sundhedsvæsen</i>					
2014	72,1	22,65	2,58	2,67	70
2018	78,87	16,23	1,9	3	77
2023	76,9	15,04	3,35	4,72	74
<i>Uddannelse</i>					
2014	53,3	40,05	4,02	2,62	49
2018	53	38,61	4,65	3,75	48
2023	40	45,14	8,56	6,3	31
<i>Børnehaver og vuggestuer</i>					
2014	43,33	44,73	7,79	4,15	36
2018	50,6	37,86	7,09	4,45	44
2023	46,97	36,8	8,35	7,89	39
<i>Integration af indvandrere</i>					
2014	17,14	34,19	44,86	3,8	-28
2018	18,83	34,42	41,46	5,29	-23

2023	13,13	35,11	42,19	9,58	-29
------	-------	-------	-------	------	-----

Barselsorlov

2014	12,81	59,38	22,91	4,9	-10
------	-------	-------	-------	-----	-----

2018	14,14	61,39	19,28	5,19	-5
------	-------	-------	-------	------	----

2023	11,97	54,19	23,55	10,28	-12
------	-------	-------	-------	-------	-----

Hjemmehjælp

2014	66,12	26,63	4,15	3,1	62
------	-------	-------	------	-----	----

2018	68,83	23,88	3,25	4,05	66
------	-------	-------	------	------	----

2023	61,06	26,69	5,53	6,73	56
------	-------	-------	------	------	----

Plejehjem

2014	66,12	27,94	2,54	3,41	64
------	-------	-------	------	------	----

2018	74,43	19,48	2,1	4	56
------	-------	-------	-----	---	----

2023	66,37	22,25	4,36	7,01	62
------	-------	-------	------	------	----

Aktivering af ledige

2014	27,02	38,57	30,04	4,37	-3
------	-------	-------	-------	------	----

2018	25,92	41,61	25,77	6,69	0
------	-------	-------	-------	------	---

2023	24,37	35,63	29,47	10,53	-5
------	-------	-------	-------	-------	----

Offentligt boligbyggeri

2014	28,29	41,28	24,58	5,86	4
------	-------	-------	-------	------	---

2018	32,62	37,96	20,08	9,34	13
------	-------	-------	-------	------	----

2023	23,49	36,74	27,28	12,5	-4
------	-------	-------	-------	------	----

Arbejdsløshedsunderstøttelse

2014	28,9	45,47	21,03	4,59	8
------	------	-------	-------	------	---

2018	32,72	48,2	12,34	6,74	20
------	-------	------	-------	------	----

2023	22,47	48,63	17,99	10,92	4
------	-------	-------	-------	-------	---

Kontanthjælp

2014	22,65	42,15	31,26	3,94	-9
------	-------	-------	-------	------	----

2018	27,32	46,25	19,93	6,49	7
------	-------	-------	-------	------	---

2023	19,02	43,63	27,18	10,18	-8
------	-------	-------	-------	-------	----

Folkepension

2014	45,7	43,83	6,25	4,2	39
------	------	-------	------	-----	----

2018	57,25	34,07	3,55	5,14	54
------	-------	-------	------	------	----

2023	50,77	35,18	6,09	7,96	45
------	-------	-------	------	------	----

Førtidspension

2014	30,65	46,61	17,76	4,98	13
------	-------	-------	-------	------	----

2018	41,8	42,71	8,69	6,79	33
------	------	-------	------	------	----

2023	34,33	43,87	11,69	10,11	23
------	-------	-------	-------	-------	----

Boligsikring

2014	20,47	49,23	24,66	5,64	-4
------	-------	-------	-------	------	----

2018	23,88	50,65	17,93	7,54	6
2023	22,71	48,06	17,68	11,55	5
<i>SU</i>					
2014	29,16	53,04	14,65	3,15	15
2018	26,02	56,04	12,29	5,34	14
2023	21,13	50,28	18,91	9,68	2

- b. Opinionsbalancen defineres som procentandelen, der har valgt svaralternativet for øgede offentlige udgifter, minus procentandelen, der har valgt svaralternativet for sænkede offentlige udgifter.

Bilag 2: Kongruensindeks - nominelle udgifter (regeringsperioder)

Policyområde	2014	2018	2023
Sundhedsvæsenet	1,0	0,8	-2,1
Uddannelse	1,3	-0,7	0,6
Barselsorlov	-0,9	1,1	-0,8
Hjemmehjælp	0,2	-0,9	0,3
Plejehjem	1,1	0,9	-0,9
Aktivering af ledige	2,0	2,0	1,1
Arbejdsløshedsunderstøttelse til den enkelte	-2,1	-1,3	2,0
Kontanthjælp til den enkelte	2,1	-2,1	-0,9

Folkepension til/for den enkelte	1,4	1,2	0,4
Førtidspension til/for den enkelte	-1,2	-0,5	-0,3
Boligsikring til/for den enkelte	2,0	-1,1	0,9
SU til/for den enkelte	1,8	-1,2	0,0

Bilag 3: Kongruensindeks, reale offentlige udgifter.

Policyområde	2014	2018	2023
Sundhedsvæsenet	0,0	-0,2	-2,1
Uddannelse	1,3	0,3	-1,4
Barselsorlov	1,1	1,1	-0,8
Hjemmehjælp	0,2	-1,9	-1,7
Plejehjem	1,1	0,9	-1,9
Aktivering af ledige	2,0	2,0	0,1
Offentligt boligbyggeri	-2,1	1,8	2,1
Arbejdsløshedsunderstøttelse til den enkelte	-2,1	-2,3	2,0
Kontanthjælp til den enkelte	-1,9	-2,1	-1,9
Folkepension til/for den enkelte	0,4	0,2	0,4
Førtidspension til/for den enkelte	-1,2	-0,5	-1,3
Boligsikring til/for den enkelte	2,0	-1,1	-1,1

SU til/for den enkelte	1,8	-0,2	-1,0
------------------------	-----	------	------

Bilag 4: Kongruensindeks, reale offentlige udgifter, regeringsperioder.

Policyområde	2014	2018	2023
Sundhedsvæsenet	0,0	-0,2	-2,1
Uddannelse	0,3	-1,7	-1,4
Barselsorlov	-1,9	1,1	-0,8
Hjemmehjælp	-0,8	-1,9	-1,7
Plejehjem	1,1	0,9	-1,9
Aktivering af ledige	2,0	2,0	0,1
Offentligt boligbyggeri	-2,1	-2,2	2,1
Arbejdsløshedsunderstøttelse til den enkelte	-2,1	-2,3	2,0
Kontanthjælp til den enkelte	2,1	-2,1	-1,9
Folkepension til/for den enkelte	1,4	1,2	0,4
Førtidspension til/for den enkelte	-1,2	-1,5	-1,3
Boligsikring til/for den enkelte	2,0	-2,1	-1,1
SU til/for den enkelte	1,8	-1,2	0,0