

m.

Redegørelse

POLITISKE KONSEKVENSER AF EN LAVERE VALGRETSAlder

Af Lizette M. Taguchi, ph.d-stud.
Woodrow Wilson School of Public and
International Affairs, Princeton University



Uddrag fra:

Demokrati for fremtiden – Valgretskommissionens betænkning om unges demokratiske engagement

Valgretskommissionen

c/o DUF – Dansk Ungdoms Fællesråd • Scherfigsvej 5 • 2100 København Ø

duf@duf.dk • www.valgretskommissionen.dk

ISBN: 978-87-87486-35-4

December 2011

Politiske konsekvenser af en lavere valgretsald

1. Indledning

Hvem skal have ret til at stemme ved demokratiske valg? At komme frem til et svar på dette spørgsmål og få indskrevet definitionen i forfatningen er en fundamental opgave for ethvert demokratisk samfund. Hvornår anses et individ for at have et legitimt krav på at kunne påvirke politiske beslutninger, og dermed samfundets udvikling, gennem deltagelse i det repræsentative demokrati (valg til offentlige embeder) eller i det direkte demokrati (folkeafstemninger)? Generelt har valgetten på verdensplan oprindeligt været begrænset til (frie) mænd af en vis socioøkonomisk status og/eller alder. Gradvist er valgetten herefter blevet udvidet til at omfatte etniske minoriteter og kvinder, og i anden halvdel af det 20. århundrede er valgetten generelt blevet yderligere udvidet i forhold til aldersdimensionen ved at inkludere yngre vælgergrupper.

En af hovedårsagerne til udvidelsen af valgetten har været en ændring i opfattelsen af, hvornår individer kan siges at være ansvarlige for deres eget liv, deres egne beslutninger og handlinger og dermed skal have lov til at deltage i demokratiske beslutninger.¹ I tråd med denne tankegang er valgretsalden i hovedparten af verdens demokratier identisk med myndighedsalden, som er den retsligt definerede tærskel for, hvornår man er 'voksen'.

På den anden side er der i flere lande ikke overensstemmelse mellem myndighedsalden og andre retslige aldersgrænser, som også handler om individets personlige ansvar, såsom aldersgrænsen for at indgå retsligt bindende kontrakter, betale skat, og ikke mindst aldersgrænsen for, hvornår man kan blive retsforfulgt og straffet for at bryde loven.² Denne umiddelbare inkonsistens har i den senere tid skabt debat især i flere europæiske lande, og indtil videre har debatten ført til en sænkning af valgretsalden til 16 år ved alle valg i Østrig og ved delstatsvalg i syv tyske bundesländer [3].

Ud over de etiske aspekter af argumentet om ansvar har den politiske debat om en eventuel sænkning af valgretsalden været præget af to relaterede typer af argumenter: For det første er det blevet hævdet, at unge vælgere er mindre interesserede i politik og derfor besidder mindre viden om både det politiske spil og faktiske policyforslag. Fra et

¹ En anden overvejelse går på, hvorvidt en person skal overholde loven for at bevare sin stemmeret. De fleste demokratier tager ikke dette med i betragtningen i deres definition af valgetten, men en væsentlig undtagelse er USA, hvor forbrydere dømt efter straffeloven – og i nogle stater også tidligere straffede – ikke har stemmeret [12].

² Den kriminelle lavalder er nedsat til 14 år med virkning fra og med 1. juli 2010.

normativt udgangspunkt bliver det fremført, at unge vælgere derfor er mere sårbare over for at blive indfanget af populistiske og/eller ekstremistiske partier eller bevægelser. For det andet har der været et direkte såvel som indirekte fokus på de potentielle politiske fordele eller ulemper for forskellige partier og koalitioner forbundet med at udvide valgretten til at omfatte flere yngre vælgere. Det er især blevet hævdet, at en sådan ændring i valgretsalderen ville gavne venstreorienterede partier uforholdsmæssigt meget, og at ændringen ville få en reel indvirkning på fremtidige valgresultater.³

På trods af den megen debat har der været påfaldende få forsøg på mere systematisk at undersøge holdbarheden af de forskellige påstande og argumenter for derved at kvalificere debatten. Dette baggrundspapir søger at belyse de politiske konsekvenser af en lavere valgretsalder i Danmark ved at foretage en kontrafaktisk simulation af valgresultatet ved det seneste valg til Folketinget i 2007. Ud over at være interessant fra et politologisk perspektiv har et sådant studie også aktuel relevans: I 2008 fremsatte oppositionspartierne S, SF og EL et lovforslag om nedsættelse af en valgretskommission, der led nederlag ved afstemning i folketingsalen den 12. maj 2009, idet den siddende regering og dens støttempartier stemte imod. I en verden, hvor ønsket om valg og genvalg utvivlsomt er en af de væsentlige bevæggrunde for folkevalgte politikere, var den skarpe opdeling mellem regering og opposition i spørgsmålet om en ændring af valgretsalderen ikke overraskende. Uenigheden skyldtes formentlig i høj grad en fælles opfattelse på begge sider af midten af den ulige fordeling af stemmegevinster, der forventes at følge af en sænkning af valgretsalderen, selvom begge sider lagde vægt på de etiske aspekter i debatten.

Formålet med dette baggrundspapir er således at bidrage til en mere kvalificeret policydebat ved at præsentere empirisk belæg for de potentielle politiske konsekvenser af en lavere valgretsalder. Papiret er disponeret på følgende vis: Afsnit 2 beskriver kort det danske valgsystem med fokus på de aspekter, der er særligt relevante for den efterfølgende analyse, hvorefter relevante karakteristika om de danske vælgere, herunder især de yngre vælgere, vil blive præsenteret i afsnit 3. Her præsenteres ligeledes hypoteserne, der testes i den efterfølgende simulation af, hvilken effekt en valgretsalder på 16 år ville have haft på valgresultatet i 2007. Analysedelen indledes med en grundig diskussion af data og den anvendte metode, hvorefter selve simulationen præsenteres efterfulgt af yderligere simulationer for at undersøge robustheden af resultaterne. Der afrundes med en diskussion af relaterede konsekvenser af en sænkning af valgretsalderen.

3 Se [2] for et overblik over, hvordan den politiske debat om ændring af valgretsalderen typisk forløber.

2. Det danske valgsystem

Regler og procedurer for parlamentsvalg i Danmark er defineret i Grundloven samt i Lov om valg til Folketinget. Det danske parlament, Folketinget, består af 179 medlemmer, hvoraf 175 vælges i Danmark, mens 2 vælges på Færøerne, og 2 vælges i Grønland. I den følgende analyse vil jeg udelukkende fokusere på fordelingen af de 175 danske mandater i Folketinget, idet såvel Færøerne som Grønland har egne partisystemer og distinkte sæt af emner, der præger den politiske dagsorden og påvirker præferencer i deres respektive vælgerkorps.⁴

Ved valg til Folketinget er alle medlemmer på valg hver gang; i andre lande som fx USA og Japan er kun en del af andetkammerets medlemmer på valg i en given valgrunde. Folketinget kan sidde maksimalt 4 år ad gangen, hvorefter der skal udskrives valg, men statsministeren har i kraft af opløsningsretten mulighed for når som helst at udskrive valg til afholdelse tidligst 21 dage senere og typisk inden for 4 uger efter valgudskrivelsen.⁵ Retten til at opløse parlamentet og udskrive valg giver statsministeren og regeringen en strategisk fordel i forhold til oppositionen; en fordel, der forstærkes af de relativt korte og intense valgkampe. Kontrasten til valgsystemer med faste valgperioder, fx det amerikanske, er betydelig: Hvis alle partier kender datoen for det kommende valg på forhånd, vil partierne have et stærkere incitament til at begynde på den egentlige valgkamp længe før den sidste måned op til valget.

I forhold til at engagere unge vælgere viser data fra Valgundersøgelsen 2007, at unge vælgere i højere grad sætter deres kryds baseret på informationer fra valgkampen, og at unge vælgere er mere tilbøjelige til at deltage i politiske møder end andre vælgergrupper [9]. Den korte opblusning af intens politisk aktivitet op til folketingsvalg kan tænkes at appellere især til unge vælgere, fordi den opfordrer til og legitimerer en høj grad af politisk deltagelse over en kort tidsperiode.

Med en efter internationale forhold lav spærregrænse på 2 procent er det danske valgsystem et af de matematisk set mest repræsentative i verden [7]. Grundlovens § 31 definerer valgmetoden som forholdstalsvalg, også kendt som proportionalvalg, idet formålet med denne type af valgmetode er at sikre proportionalitet mellem det antal stemmer, hvert parti opnår, og det antal mandater, de tildeles. For ikke blot at opnå proportionalitet på landsplan, men også repræsentation af tyndt befolkede områder og et tættere geografisk tilhørsforhold mellem vælgere og politikere er Danmark inddelt i tre landsdele og 10 storkredse, hvortil der er knyttet et fast antal kredsmandater og

4 Fordelingen af de såkaldte nordatlantiske mandater har været stabil over de seneste tre folketingsvalg i 2001, 2005 og 2007 med hensyn til, hvilken regeringskoalition de har støttet. De to folketingsmedlemmer fra Grønland har ved alle tre valg støttet en centrum-venstre-koalition, mens de to medlemmer fra Færøerne har støttet hhv. en centrum- venstre- og en centrum-højre-koalition. Den potentielle indvirkning af de nordatlantiske mandater vil blive diskuteret i analyseafsnittet.

5 Der er tale om en administrativ praksis, da hverken Grundloven eller Lov om valg til Folketinget rummer nogen bestemmelse herom. Af Vejledning om afholdelse af folketingsvalg fremgår det, at "folketingsvalg sædvanligvis udskrives med et varsel på 3-4 uger," se [10].

tillægsmandater.⁶ Først tildeles kredsmandater til partierne for hver enkelt af de 10 storkredse på baggrund af de afgivne stemmer i storkredsen ved hjælp af d'Hondts metode. Herefter sammenholdes hvert partis samlede antal tildelte kredsmandater med det antal mandater, dets stemmetal på landsplan ville berettigge til ud fra et kriterium om størst mulig proportionalitet på landsplan, og baseret på disse forskelle fordeles de resterende af de 175 mandater som tillægsmandater i forhold til de opnåede stemmer i hver af de tre landsdele ved hjælp af Sainte-Laguës modificerede metode.⁷ Herefter afgør de enkelte partiers egne listeregler, hvilke kandidater de vundne mandater tildeles.

Alt i alt adskiller det danske valgsystem sig markant fra valgsystemer med flertalsvalg, som fx findes i USA, Storbritannien og andre angelsaksiske lande. Det får betydning for en analyse som den nærværende, idet den forventede effekt på valgresultatet af en given ændring i sammensætningen af vælgerkorpset vil være forskellig for de to typer af valgsystemer. Uggen & Manza [12] påpeger, at i USA vil tilførsel af selv et relativt lille antal vælgere, hvis politiske præferencer afviger fra gennemsnittet af det eksisterende vælgerkorps' præferencer, kunne blive afgørende i forhold til at få flertallet til at skifte fra den ene side til den anden. Det afhænger imidlertid af, hvor tæt valget er: Hvis opløbet mellem partierne ikke er tilstrækkeligt tæt, går de ekstra stemmer i stedet tabt. Citrin et al [5] har foretaget et kontrafaktisk studie af amerikanske senatsvalg, hvor de analyserer, hvilken effekt det ville have haft på forskellige valgresultater, hvis alle stemmeberettigede rent faktisk stemte. Det viser sig, at selv ved en så betydelig ændring i valgdeltagelsen ville kun meget få af de analyserede valgresultater rent faktisk ændre sig.

I et proportionalt valgsystem derimod vil stemmer så godt som aldrig gå tabt på denne måde - med undtagelse af de stemmer, der falder på et parti, som ikke klarer spærregrænsen. Dermed er spærregrænsen en vigtig faktor at tage med i betragtning, når det gælder påstande om, at en sænkning af valgets alderen vil få politiske konsekvenser i en bestemt retning. Imidlertid gælder det også for det danske proportionalvalgssystem, at tilførsel af en given mængde nye vælgere til vælgerkorpset kun kan få konsekvenser for valgresultatet, hvis valget er tilstrækkeligt tæt, og hvis de nye vælgeres præferencer afviger fra de gennemsnitlige præferencer hos det eksisterende vælgerkorps.

Folketingsvalget i 2007 er et illustrativt eksempel på, hvordan ændringer i stemmetal for partier, der ligger tæt ved spærregrænsen, potentielt kan få afgørende betydning for

6 Israels valgsystem er et eksempel på forholdstalsvalg uden kredsinddeling, idet der kun opereres med ét nationalt distrikt. Hermed sikres proportionalitet mellem partierne, men ikke mellem byer og regioner. Fordelingen af kreds- og tillægsmandater i det danske valgsystem revideres hvert 5. år i forhold til den demografiske udvikling.

7 Valgkredsreformen, der fulgte af Strukturreformen, ændrede per 1. januar 2007 inddelingen i valgkredse fra 17 amts- og storkredse og 103 opstillingskredse til 10 storkredse og 92 opstillingskredse. De tre tidligere landsdele blev erstattet af tre nye: Hovedstaden (38 kredsmandater, 11 tillægsmandater), Sjælland-Syddanmark (51 kredsmandater, 15 tillægsmandater), og Midtjylland-Nordjylland (46 kredsmandater, 14 tillægsmandater). Valget af fordelingsmetoder, hvoraf d'Hondt og modificeret Sainte-Laguë blot er to blandt flere, der anvendes rundt om i verdens valgsystemer, hænger nøje sammen med kredsinddelingen: således var valgkredsreformen i 2007 direkte årsag til, at d'Hondts metode igen blev indført i forbindelse med folketingsvalg, idet man ønskede at sikre, at det hverken blev lettere eller sværere end før for et parti at opnå repræsentation i Folketinget i kraft af vundne kredsmandater [10].

koalitioner og regeringsdannelse. Som det fremgår af tabel 1 var centrum-højre-regeringen i 2007 afhængig af Ny Alliances støtte for at opnå et sikkert parlamentarisk flertal. Uden Ny Alliances 5 mandater ville koalitionen kun have kunnet mønstre 89 ud af 179 mandater i Folketinget. Det enlige nordatlantiske centrum-højre-mandat ville som det 90. mandat give centrum-højre-koalitionen mulighed for at indlede forhandlinger om regeringsdannelse, men da de nordatlantiske folketingsmedlemmer typisk ikke blander sig i de spørgsmål og områder af dansk politik, der ikke har noget med de nordatlantiske dele af kongeriget at gøre, ville centrum-højre-koalitionen ikke kunne regne med dette ene nordatlantiske mandat til at stemme regeringens lovforslag igennem i Folketinget. I den anden ende af det fordelingspolitiske spektrum var Enhedslisten, ligesom Ny Alliance, også tæt på spærregrænsen, og havde partiet ikke opnået de tilstrækkelige stemmer til at komme over denne, ville centrum-venstre-blokken ikke have været en reel udfordrer til regeringsmagten.⁸

Tabel 1 Resultater fra de seneste folketingsvalg (mandatfordelingen).

	1998	2001	2005	2007
<i>Partier, der støtter en centrum-højre-regering</i>				
Venstre	42	56	52	46
Konservative	16	16	18	18
Dansk Folkeparti	13	22	24	25
Ny Alliance (nu Liberal Alliance)	-	-	-	5
Kristeligt Folkeparti	4	4	-	-
Centrum-Demokraterne	8	-	-	-
Fremskridtspartiet	4	-	-	-
Centrum-højre i alt	87	98	94	94
<i>Partier, der støtter en centrum-venstre-regering</i>				
Socialdemokraterne	63	52	47	45
Radikale Venstre	7	9	17	9
Socialistisk Folkeparti	13	12	11	23
Enhedslisten	5	4	6	4
Centrum-venstre i alt	88	77	81	81
Nordatlantiske mandater bag centrum-højre	2	1	1	1
Nordatlantiske mandater bag centrum-venstre	2	3	3	3

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

⁸ Det mindste antal mandater, et parti kan komme i Folketinget med (dvs. ved 'lige akkurat' at klare spærregrænsen), er 4.

Disse forhold illustrerer den potentielt afgørende rolle, som den afvigelse fra matematisk perfekt proportionalitet, spærregrænsen udgør, kan spille i det danske valgsystem. Sammenlignes valgresultatet fra 2007 med resultaterne fra 2005 og 2001, er det tydeligt, at disse to foregående valg langtfra var lige så tætte. På den baggrund er 2007-valget det mest oplagte udgangspunkt for den videre analyse. Både som kontrafaktisk studie – hvad ville resultatet have været i 2007, hvis valgets alder havde været anderledes? – og som en (usikker) indikator for effekten af en sænkning af valgets alder på et kommende folketingsvalg.⁹

3. Vælgerne

Et væsentligt karaktertræk ved det danske vælgerkorps er en relativt høj grad af deltagelse i demokratiets institutioner. Ser vi på valgdeltagelsen, har Danmark oplevet et mindre fald siden 1960'erne, men valgdeltagelsen er fortsat bemærkelsesværdigt høj i et internationalt perspektiv. Fx stemte 86,6 procent af de stemmeberettigede ved folketingsvalget i november 2007 mod 84,5 procent ved valget i 2005 [11]. Den høje danske valgdeltagelse sammenlignet med andre lande gør sig ikke kun gældende ved folketingsvalg, men også ved valg til Europa-Parlamentet. Selvom en valgdeltagelse på 47,4 procent ved valget til Europa-Parlamentet i 2004 synes lav sammenlignet med en valgdeltagelse på 59,9 procent i 2009, var den stadig blandt de højeste i Europa [4].¹⁰

Den høje demokratiske deltagelse afspejler sig endvidere i vælgerne opfattelse af deres egen rolle som borgere i et demokrati. I Valgundersøgelsen 2007 blev der bl.a. spurgt til, hvorvidt der med troen på demokrati følger en forpligtelse til at stemme; hertil svarede 93 procent af respondenterne bekræftende. Derudover mente 80 procent af respondenterne, at stemmeafgivning kan have stor betydning for samfundets udvikling [1].

Endelig er det værd at notere omkring det danske vælgerkorps, at vælgerne ved det seneste valg i 2007 var relativt jævnt fordelt på den klassiske venstre-højre-skala (0-10), idet 31 procent identificerede sig som til venstre for midten (0-3), 31 procent som værende i midten (4-6) og 38 procent som til højre for midten (7-10). Den mindre overvægt til højre for midten afspejlede sig i det endelige valgresultat, der gav parlamentarisk flertal til en koalition bestående af en centrum-højre-regering og dens støttepartier.

⁹ Valgene i 2001 og 2005 vil kort blive behandlet i afsnittet med robusthedsanalyse nedenfor.

¹⁰ Den bemærkelsesværdige stigning i valgdeltagelsen fra 2004 til 2009 kan primært henføres til den samtidige afstemning om ændring af Tronfølgeoven; et forslag, som i sidste ende opnåede støtte fra den i Grundloven påkrævede andel af de stemmeberettigede. Den intense offentlige debat om ændringen af Tronfølgeoven trak utvivlsomt vælgere, som ellers ville være blevet hjemme, til stemmeurnerne.

3.1 Unge vælgeres politiske adfærd

De unge danske vælgeres politiske adfærd ligner på mange måder den gennemsnitlige vælgers, men der er dog også et par bemærkelsesværdige forskelle. Hele 79 procent af de 18-23-årige mener, at det har stor betydning at stemme, hvilket er tæt på gennemsnittet for alle vælgere; til gengæld mener 'kun' 83 procent, at der med troen på demokrati følger en forpligtelse til at stemme, hvilket er betydeligt mindre end for alle øvrige aldersgrupper [1]. I sig selv er der naturligvis tale om et overvældende flertal blandt de 18-23-årige, men det er ikke desto mindre markant under gennemsnittet for alle vælgere.

De unge vælgeres syn på betydningen af og forpligtelsen til demokratisk deltagelse afspejler sig i valgdeltagelsen: i 2007 blev 21-26 procent af de 18-29-årige hjemme på valgdagen, hvilket kun gjaldt 6-11 procent af de 60-69-årige. Ifølge de danske valgundersøgelser fra 1971 til 2007 er den bredt definerede gruppe af unge vælgeres valgdeltagelse i dag imidlertid ikke nævneværdigt højere eller lavere, end den har været de sidste 30-40 år, så set i et historisk perspektiv er der ingen grund til at tro, at den nuværende generation af unge vælgere er særligt uinteresserede i at benytte sig af deres ret til at stemme ved valg til Folketinget. Endvidere er unge danske vælgeres demokratiske deltagelse mindst lige så høj som og i nogle tilfælde betydeligt højere end den samlede valgdeltagelse i de fleste andre, moderne demokratier [6].

Endelig udmærker de unge danske vælgere sig ved at være mere venstreorienterede end vælgerne som helhed: 43 procent af de 18-23-årige identificerer sig som værende til venstre for midten, 28 procent som værende i midten og 30 procent som værende til højre for midten.¹¹ Ikke desto mindre viser tidligere valgundersøgelser, at unge vælgere var relativt mere højreorienterede i 1980'erne sammenlignet med den gennemsnitlige vælger, så alene på denne baggrund virker det misvisende at argumentere for, at unge vælgere er mere venstreorienterede per se. I den seneste periode synes det dog ganske klart, at en sænkning af valgretsalders ville medføre en tilgang af potentielle vælgere, som i relativt høj grad identificerer sig selv som værende politisk til venstre for midten.

3.2 Hypoteser

Surveydata vedrørende unge vælgeres adfærd sammenlignet med befolkningen som helhed giver anledning til konkurrerende hypoteser om de politiske konsekvenser af at sænke valgretsalders til 16 år:

1. Den yngste gruppe af nuværende vælgere giver udtryk for politiske præferencer til venstre for midten relativt til det nationale gennemsnit på tværs af alle aldersgrupper. I fravær af strukturelle brud i politiske tilhørsforhold¹², vil 16-17-årige sandsynligvis ud-

¹¹ Procentandelene summerer til mere end 100 på grund af afrunding.

¹² Der hentydes her til stærkt hypotetiske, eksogene påvirkninger, som muligvis kan ændre 16-17-åriges politiske præferencer uden at påvirke 18-19-årige.

vide lignende præferencer, og dermed vil en lavere valgretsalder være til fordel for de partier, der placerer sig til venstre for midten.

2. Det nuværende unge vælgerkorps deltager i mindre grad i valg handlinger sammenlignet med befolkningen som helhed. Da 16-17-årige sandsynligvis ikke vil adskille sig væsentligt fra den yngste gruppe af nuværende vælgere i denne henseende, og da der i udgangspunktet er tale om en relativt lille tilgang af potentielle vælgere, vil en lavere valgretsalder tendere til at have begrænsede politiske konsekvenser.

For hver af disse observationer vedrørende vælgeradfærd er det muligt at opstille formelle, matematiske modeller, der kan forklare forskelle i præferencer og valgdeltagelse på tværs af aldersgrupper. Dette ligger dog uden for formålet med nærværende papir, og givet ovenstående hypoteser med modsatrettede effekter følger det, at de aggregerede politiske konsekvenser af en sænkning af valgretsaldere bør belyses ved en empirisk tilgang. I denne sammenhæng er det irrelevant, hvis valgdeltagelsen hos de unge vælgere resulterer i et højt antal ekstra stemmer: Givet en grad af politisk bias i forhold til gennemsnittet for vælgerkorpset som helhed, vil effekten på mandatfordelingen være afhængig af de 16-17-åriges valgdeltagelse relativt til den gennemsnitlige valgdeltagelse for alle aldersgrupper.

4. Metode

Evaluering af de valgmæssige, politiske konsekvenser af en udvidelse af vælgerkorpset ved brug af kontrafaktisk simulation indebærer tre distinkte trin:

1. Estimation af den nye vælgergruppes deltagelsesfrekvens.
2. Estimation af den nye vælgergruppes stemmefordeling på tværs af partier.
3. Genberegning af valgresultatet baseret på de faktiske stemmer afgivet ved valget samt de hypotetiske ekstra stemmer estimeret i trin 1 og 2.

Resultaterne af denne analyse er betinget af antagelsen om, at intet andet ved valg handlingen, for eksempel emnerne på den politiske dagsorden, udformning af valgkampagner eller sammensætningen af kandidater, ville have ændret sig som følge af et udvidet vælgerkorps, således at de faktisk afgivne stemmer kan anvendes som grundlag for beregning af ændringerne i valgresultatet. Denne antagelse er forholdsvis streng, og der bør derfor tages forbehold for, at analysen rettelig søger at besvare spørgsmålet: "Hvordan ville det pågældende valgresultat have været, såfremt 16-17-årige havde haft stemmeret?" snarere end "Hvordan ville valgresultatet have været, såfremt der blev indført stemmeret

for 16-17-årige?”. Det sidstnævnte spørgsmål kan kun besvares, såfremt man er villig til at konstruere et sæt af antagelser, først og fremmest om de mange mulige måder, hvorpå udvidelse af valgretten kan tænkes at påvirke valgsystemets dynamikker, og dernæst hvordan disse ændringer ville have påvirket de eksisterende vælgergrupper og deres stemmeafgivelse. Derudover ville det nødvendiggøre antagelser om, hvorledes de hypotiserede ændringer i valghandlingens dynamik påvirker forudsigelser vedrørende de nye vælgergruppers adfærd.

En sådan analyse er relativt mere spekulativ og vil være følsom over for de valgte antagelser. En nødvendig, men i sig selv ikke tilstrækkelig forudsætning for validitet er, at antagelserne bygger på etablerede empiriske observationer, samt at de præcise konsekvenser af interaktionen mellem antagelserne bliver udledt af en internt logisk konsistent (dvs. f.eks. matematisk) model. I dansk sammenhæng skal vi tilbage til 1978 for at finde den seneste nedsættelse af valgretsalders, og det er ikke åbenlyst, at et empirisk studie af denne historiske udvidelse af valgretten, eller for så vidt studier af mere end 12 nutidige sænkninger af valgretsalders i lande såsom Østrig og Tyskland, er velegnet til at generere valide antagelser til brug for en sådan analyse.¹³ I de afsluttende bemærkninger vil jeg udvide den kontrafaktiske analyses perspektiv ved at inddrage overvejelser om, hvorledes 16-17-åriges livssituation indebærer nogle grundlæggende incitamenters, som kan påvirke politiske præferencer. Dette kan i sidste ende få betydning for de langsigtede politiske konsekvenser af en sænkning af valgretsalders. Den følgende del af afsnittet består i en detaljeret metodisk diskussion og afgrænsning af den valgte analytiske fremgangsmåde.

4.1 Eksisterende litteratur

Der findes flere alternative tilgange til at estimere valgdeltagelse og partivalg. I et kontrafaktisk studie af amerikanske præsidentvalg samt valg til det amerikanske senat producerer Uggen og Manza [12] estimater af valgresultater siden 1972 under et scenarie, hvor 'felons' og, i visse stater, 'ex-felons' er stemmeberettigede.¹⁴ Formålet er at undersøge, om historiske valg kunne have haft andre udfald, såfremt felons og ex-felons ikke var frataget deres stemmeret, som det i vidt omfang er tilfældet i dag.

Et ekstremt benchmark for kontrafaktiske studier af valg handlinger er 'unit homogeneity', eller enhedshomogenitet. Unit homogeneity mellem to grupper af vælgere kræver, at vælgergrupperne er ens, dvs. har den samme fordelingsfunktion med hensyn til de variable, der har betydning for stemmeafgivelse, men ikke nødvendigvis, at grupperne skal være

¹³ I øvrigt er det karakteristisk for datidens danske forskning i politisk økonomi, at der ikke blev indsamlet datasæt i forbindelse med sænkningen af valgretsalders til 18 år, der på substantiel vis kunne have bidraget til seriøse, empiriske studier af effekterne af denne lovgivning. Såfremt der på et tidspunkt bliver indført endnu en ændring i valgretsalders, vil man med fordel kunne konstruere paneldatasæt - dvs. hvor den samme udvalgte gruppe af vælgere følges over tid - der kan anvendes til at adressere især de langsigtede konsekvenser.

¹⁴ Der findes ikke noget dansk juridisk begreb præcist svarende til det amerikanske 'felon', der er defineret af den føderale regering som personer dømt for forbrydelser, som kan straffes med døden eller fængsling over 1 år. Derfor benyttes de amerikanske betegnelser 'felon' og 'ex-felon' i dette papir.

ens i alle henseender. Derudover antages det implicit, at de relevante variable determinerer stemmeafgivelse på samme måde for de to grupper. Hvis disse antagelser er opfyldt, kan man konkludere, at den hypotetiske gruppe af vælgere ville have opført sig ligesom det eksisterende vælgerkorps, og dermed ville en hypotetisk udvidelse af vælgerkorpset ikke have haft nogen betydning for hverken valgdeltagelse eller stemmefordeling.

Hvis vi udelukkende betragter målbare faktorer, er det empiriske billede ganske klart: Personer, der er dømt for alvorlige forbrydelser, har generelt lavere indkomst og uddannelsesniveau i forhold til befolkningsgennemsnittet, for blot at nævne to væsentlige parametre. Det er derfor ikke rimeligt at antage unit homogeneity, dvs. at felons/ex-felons som gruppe i et givet valgdistrikt ikke adskiller sig fra befolkningen som helhed med hensyn til faktorer, der almindeligvis har indflydelse på politisk adfærd. For at imødegå denne problemstilling appellerer forfatterne til den mindre restriktive sekundære antagelse om, at demografiske og socioøkonomiske faktorer har den samme størrelsesmæssige effekt på partivalg og stemmedeltagelse for non-felons som for felons.

I analysen estimerer forfatterne økonometriske modeller af henholdsvis valgdeltagelse og partivalg baseret på surveyobservationer af non-felons. Derefter anvendes disse estimater til at forudsige den gennemsnitlige adfærd blandt felons på baggrund af den gennemsnitlige demografiske og socioøkonomiske profil af en felon. De to modeller estimeres ud fra det samme sæt af forklarende variable: alder, uddannelse, indkomst, arbejdsmarkedsstatus, civilstand, race og køn. Denne tilgang indebærer stadig en relativt stærk antagelse, fordi sociale normer sandsynligvis er forskellige blandt non-felons og felons - især blandt de felons, der har afsonet fængselsstraf [8]. Hvis denne uobserverede heterogenitet i sociale normer, f.eks. hvad angår tillid til medborgere og det politiske system, har en effekt på valgdeltagelse og partivalg, vil der være bias i den forudsagte gennemsnitlige adfærd, og i forhold til valgdeltagelse vil den højst sandsynligt være overvurderet.

En yderligere kilde til usikkerhed stammer fra det forhold, at der ikke er tilstrækkeligt mange observationer i den amerikanske National Election Study ($n < 2500$) til at estimere modellerne på distriktsniveau. Derfor antages det implicit, at de forklarende variable har den samme effekt på partivalg og valgdeltagelse uafhængigt af den geografiske ramme. I en amerikansk kontekst er dette særligt problematisk, da der er klare geografisk baserede forskelle med hensyn til partivalg, som afspejler variationer i kulturelle og værdimæssige præferencer på tværs af stater og herunder valgdistrikter. Derudover er de beregnede forudsigelser baseret på den nationale, gennemsnitlige socioøkonomiske og demografiske profil af en indsat, som beskrevet i surveyundersøgelser fra US Department of Justice. Hermed bevirker begrænsninger i datatilgængelighed, at analysen ikke tager højde for variation i gennemsnitlige karakteristika for felons og ex-felons mellem de individuelle stater og valgdistrikter, samt at der ikke tages højde for, at den gennemsnitlige sociodemografiske profil kan være forskellig for indsatte, tidligere indsatte og felons, som ikke har afsonet fængselsstraf.

I et andet kontrafaktisk studie undersøger Citrin et al [5], hvordan historiske valg til Senatet ville være faldet ud, såfremt alle amerikanske vælgere stemte, f.eks. under antagelse af stemmepligt, som er kendt fra blandt andet Australien. Deres analyse benytter et mere omfangsrigt datasæt til at tage højde for individuel variation i forklarende variable ved at matche på individuelle observationer og derudfra beregne den aggregerede stemmefordeling i modsætning til at matche på gennemsnitlige karakteristika og derved direkte producere den aggregerede stemmefordeling. Dette er en klar metodologisk forbedring, men analysen er stadig baseret på den centrale antagelse, at socioøkonomiske og demografiske faktorer har de samme effekter på partivalg for aktive vælgere som for inaktive vælgere.

Denne diskussion af eksisterende litteratur kan sammenfattes i to punkter vedrørende hhv. datatilgængelighed og konsekvenserne af denne for valg af metode: 1) Først og fremmest er der typisk kun indsamlet et begrænset antal observationer af baggrundsvARIABLE for den relevante hypotetiske vælgergruppe. Dette medfører et behov for forsimplede antagelser, f.eks. at analysen ikke tager højde for geografiske forskelle. 2) Dernæst er det nødvendigt at anvende en antagelse, der kæder årsagerne til eksisterende vælgergruppers adfærd sammen med årsagerne til den potentielle vælgergruppes adfærd, fordi der per definition ikke eksisterer observationer for inaktive vælgers partivalg og deltagelse i forbindelse med en given valghandling. Samlet set umuliggør disse forhold ikke nødvendigvis gennemførelsen af et validt kontrafaktisk studie, men de viser samtidig med al tydelighed, at det optimale ville være at arbejde med mindre restriktive antagelser, samt at der så vidt muligt bør udføres en form for robusthedsanalyse af resultaterne for at belyse de mulige konsekvenser af bias i den valgte metode.

4.2 Specifikke metodologiske problemstillinger ifm. unge potentielle vælgere

Som den forudgående gennemgang illustrerer, er det generelt ikke ligetil at producere pålidelige estimater af kontrafaktisk valgdeltagelse og partivalg. Formålet med dette papir er at evaluere de hypotetiske konsekvenser for folketingsvalget i 2007, hvis man medtager 16-17-årige i vælgerkorpset. Der er adskillige specifikke metodemæssige problemstillinger relateret til dette scenarie.

Først og fremmest simplificeres analysen betragteligt i en dansk kontekst, da det samlede antal mandater, der tilfalder hvert parti, bestemmes af stemmefordelingen på nationalt plan. Strengt taget er de to alternative minimumskriterier for repræsentation i Folketinget afhængige af stemmefordelingen på distriktsniveau, men i praksis har partier, der modtager mindre end 2 procent af stemmerne på landsplan, ikke opnået repræsentation. Derfor er det tilstrækkeligt at producere estimater af det samlede antal af hypotetiske ekstra stemmer til hvert parti på landsplan for at beregne det kontrafaktiske udfald af valghandlingen. Valgsystemets struktur medfører således, at det er en valid strategi at se bort fra effekten af geografiske forskelle i valgdeltagelse og partivalg, fordi det ude-

lukkende er det aggregerede udfald, som afgør mandatfordelingen. Dette adskiller sig markant fra de amerikanske studier, fordi det i disse tilfælde er væsentligt at modellere valgdeltagelse og partivalg på distriktsniveau eller som minimum per region, fordi udfaldet på distriktsniveau har betydning for magtbalancen i de to kamre samt fordelingen af stemmer i valgmandskollegiet.

Herefter kan vælges forskellige tilgange til at konstruere estimater af gennemsnitlig valgdeltagelse og partivalg for 16-17-årige. En oplagt mulighed er at følge de ovenfor diskutererede kontrafaktiske studier og estimere økonometriske modeller af hhv. partivalg og valgdeltagelse som afhængige variable baseret på socioøkonomiske og demografiske forklarende variable. Derefter kan estimaterne anvendes til at forudsige gennemsnitlig politisk adfærd, enten ud fra en gennemsnitlig profil af henholdsvis 16-årige og 17-årige eller ved at matche på individuelle observationer, hvilket er mere krævende med hensyn til data, men dog ikke umuligt set i lyset af Danmarks Statistiks omfattende registerdata.

Der er 2 overordnede surveys, som kan benyttes til estimation af sådanne modeller: Valgundersøgelsen nævnt ovenfor og European Social Survey. Begge surveys indeholder de nødvendige spørgsmål vedrørende politisk adfærd samt et væld af baggrundsvariable¹⁵, og med ca. 2500 observationer i begge surveys er de størrelsesmæssigt sammenlignelige med det amerikanske National Election Study. Dog indsamles der et langt større antal observationer per medlem af vælgerkorpset, så de danske surveys kan potentielt bruges til at estimere regions- eller distriktsspecifikke effekter.

Imidlertid er der, ud over alder, afgørende måder, hvorpå 16-17-årige adskiller sig fra resten af befolkningen, hvilket i sidste ende kan give problemer for en økonometrisk tilgang. Et blik på følgende centrale forklarende variable, der typisk bliver anvendt til at estimere sådanne modeller, tydeliggør udfordringerne:

- Indkomst: 16-17-årige har almindeligvis en lav indkomst, fordi de fleste er under uddannelse. De, der arbejder på deltid eller fuld tid, er som regel ansat til en lav løn på grund af overenskomster, der fastslår, at personer under myndighedsalderen bør tilbydes en lavere timeløn end personer, som er fyldt 18 år. Men denne relativt lave indkomst afspejler ikke, at den typiske 16-17-årige tilhører en lavindkomstgruppe per se, og 16-17-årige har ikke lav indkomst af de samme årsager som voksne lavindkomstgrupper. I et vælgerperspektiv er det derfor højst usandsynligt, at de politiske interesser og præferencer er sammenfaldende for den typiske 16-17-årige og den typiske 'voksne'¹⁶ vælger med lav indkomst. Husstandsindkomst er en langt bedre indikator for

¹⁵ I sammenligning med amerikanske studier er det acceptabelt, at race udelukkes fra estimationerne som forklarende variabel, fordi vælgerkorpset er relativt etnisk homogent. Under alle omstændigheder indeholder datasættene ikke et tilstrækkeligt antal observationer af vælgere med etnisk minoritetsbaggrund til at frembringe præcise estimater af de eventuelle effekter af etnicitet.

¹⁶ Betegnelsen 'voksen' bruges for nemheds skyld som betegnelse for personer over 18 år og refererer her udelukkende til alder, ikke til andre personlige egenskaber og karaktertræk.

16-17-åriges økonomiske status, fordi et overvejende flertal af denne gruppe er hjemmeboende, men det ville give mere upræcise og muligvis direkte misvisende estimater at benytte husstandsindkomst frem for personlig indkomst i estimationen af modeller for partivalg og valgdeltagelse baseret på de tilgængelige observationer af voksne vælgere.

- Uddannelse: 16-17-årige har opnået færre års uddannelse end befolkningsgennemsnittet, ganske enkelt fordi de ikke har levet længe nok til at realisere deres umiddelbare uddannelsespotentialer. Forklaringen på dette lave uddannelsesniveau adskiller sig således fundamentalt fra årsagerne til lav uddannelsesmæssig status blandt voksne.
- Arbejdsmarkedsstatus: For 16-17-årige er det sandsynligt, at politiske præferencer bliver påvirket af det at være under uddannelse versus at være i arbejde i det omfang, personer i denne aldersgruppe er i beskæftigelse. Derimod har det for voksne sandsynligvis mere indflydelse, hvorvidt vælgeren er i beskæftigelse, arbejdsløs, selvstændig, under videregående uddannelse eller står uden for arbejdsstyrken. De fleste 16-17-årige befinder sig som sagt uden for arbejdsstyrken, og personer i denne aldersgruppe er ikke under ungdomsuddannelse af de samme årsager som voksne under videregående uddannelse.
- Civilstand: 16-17-årige er ikke enlige/ugifte af samme årsag som voksne.

Disse forhold har konsekvenser for anvendeligheden af en økonometrisk model estimeret på baggrund af observationer for vælgere over 18 år, når det handler om at forudsige valgdeltagelse og partivalg for 16-17-årige. Hvis de unge, potentielle vælgere har nogle af de samme karakteristika som visse ældre vælgere, men af grundlæggende forskellige årsager, og disse karakteristika samtidig er med til at forklare partivalg og valgdeltagelse, vil det være fejlagtigt at antage, at effekterne af disse forklarende variable er ens for de to grupper. Derfor vil koefficient-estimererne ikke kunne danne grundlag for valide forudsigelser af 16-17-åriges adfærd.

Selvfølgelig indgår alder i modelspecifikationen, men den er kun én forklarende variabel blandt mange. Hvad angår de øvrige, umiddelbart observerbare karakteristika, vil resultatet af den klassiske tilgang være, at forudsigelsen af gennemsnitlig valgdeltagelse og partivalg for en 16-17-årig vil være den samme som for en person, der tilhører en helt anden aldersgruppe, som er enlig, har lav uddannelse og lav indkomst, og som enten står uden for arbejdsstyrken eller befinder sig i videregående uddannelse, alt efter hvordan arbejdsmarkedsstatusvariablen er defineret. Af ovenstående årsager vil dette ikke være en rimelig forudsigelse.

En yderligere komplikation udgøres af det faktum, at Danmark har et flerpartisystem,

hvor selv de mindste partiers mandater kan afgøre, hvem der kan danne regering. I modellen for valgdeltagelse er der tale om en binær afhængig variabel, som kan antage værdien 'stemmer' eller 'undlader at stemme', hvilket er to entydigt forskellige kategorier. I modellen for partivalg er der derimod tale om en kategorisk variabel, som kan antage lige så mange værdier, som der er partier, der stiller op til Folketinget. Det er ikke et programmeringsmæssigt problem at estimere en sådan model ved hjælp af maximum likelihood, men det er en anden sag, hvorvidt koefficient-estimerne er meningsfulde, og dermed hvorvidt forudsigelserne er tilstrækkeligt præcise. Dette gælder især, når nogle af partierne er tilnærmelsesvis identiske i form og indhold, således at en vælger kan have svært ved at skelne mellem partierne. Generelt vil et valg mellem to sådanne partier derfor have tendens til i højere grad at være tilfældigt eller persondrevet snarere end udtryk for et valg, der for en væsentlig del kan henføres til bestemte socioøkonomiske og demografiske årsager.¹⁷ På forsøgsbasis estimerede jeg en multinomial responsmodel baseret på Valgundersøgelsen 2007, men resultaterne var ikke opmuntrende i forhold til forklaringskraft og anvendelse til at forudsige faktiske partivalg.¹⁸

Konklusionen er, at selvom præcise, gennemsnitlige socioøkonomiske profiler af 16-17-årige eller endda observationer på individniveau er tilgængelige fra registerdata, vil det ikke være hensigtsmæssigt at anvende den klassiske, økonometriske tilgang til at frembringe estimater af kontrafaktisk valgdeltagelse og partivalg. Selv hvis der fandtes en surveyundersøgelse med et stort antal observationer for 18-19-årige, som befinder sig i en lignende livssituation, så det er muligt at se bort fra problemstillingerne vedrørende de forklarende variable, er det stadig problematisk at opnå meningsfulde og præcise estimater af sammenhængen mellem partivalg og baggrundsvariable i et flerpartisystem som det danske.¹⁹

4.3 Den simple strategi

Som følge af ovenstående argumentation vil det ikke være retvisende at benytte den estimationsbaserede tilgang, både på grund af specifikke problemstillinger relateret til 16-17-årige og fordi estimation af modeller til forklaring af partivalg er forbundet med større usikkerhed i et flerpartisystem. I stedet anlægges her en simpel strategi, som tager højde for begrænsninger i eksisterende data og udnytter det faktum, at der findes en eksisterende vælgergruppe, der i høj grad ligner gruppen af 16-17-årige.

Den grundlæggende udfordring i de amerikanske kontrafaktiske studier vedrørende felons og 'sofavælgere' er, at der i ingen af tilfældene eksisterer en let identificerbar vælgergruppe, som minder om de hypotetiske vælgergrupper med hensyn til observerbare

¹⁷ Den relevante sammenligning er valget mellem Demokrater og Republikanere i USA i forhold til f.eks. valget mellem Socialdemokraterne og SF eller mellem Venstre og Konservative.

¹⁸ Resultater fra denne estimation er tilgængelige på opfordring: Itaguchi@princeton.edu.

¹⁹ Man kunne vælge at estimere en model for valget mellem de to 'blokke' i dansk politik snarere end valget mellem partier, hvilket alt andet lige ville resultere i mere meningsfulde estimater og bedre forudsigelser af adfærd, men det adresserer ikke de specifikke problemstillinger relateret til 16-17-årige og giver yderligere problemer i forhold til beregning af mandatfordeling.

såvel som ikke-observerbare faktorer. I forhold til dette studie af en lavere valgretsald, minder de yngste medlemmer af det eksisterende vælgerkorps om de 16-17-årige i de henseender, som sandsynligvis har indflydelse på politiske præferencer og valgdeltagelse. Mere specifikt er et stort flertal (ca. 85 procent) af danske unge i gang med en form for ungdomsuddannelse, typisk fra de er 16 til 19 år. Således befinder den gennemsnitlige 16-17-årige sig med stor sandsynlighed i den samme livsfase som den gennemsnitlige 18-19-årige, da de indgår i de samme uddannelsessammenhænge eller, i mindre omfang, er beskæftiget i de samme ufaglærte jobs.

Derfor kan information om den gennemsnitlige valgdeltagelse og partivalg for 18-19-årige benyttes til at approksimere politisk adfærd blandt 16-17-årige. Den strengeste relevante antagelse er her unit homogeneity, dvs. antagelsen om, at 16-17-årige ville have afgivet stemmer i samme omfang og med de samme præferencer som 18-19-årige. Antagelsen kræver ikke, at de to aldersgrupper skal være fuldstændig identiske, men den indebærer, at de er identiske med hensyn til de karakteristika, der har signifikant indflydelse på politisk adfærd [12]. Bemærk, at i modsætning til den ekstreme illustration af unit homogeneity i forhold til hele befolkningen givet i afsnit 4.1, hvor udvidelsen af vælgerkorpset per definition ikke kan ændre det aggregerede valgresultat, er der i denne sammenhæng ikke a priori nogen grænser for de mulige politiske konsekvenser.

Den strenge antagelse om unit homogeneity med hensyn til partivalg kan blive slækket betydeligt, såfremt der benyttes direkte information vedrørende 16-17-åriges præferencer. Hvis der for eksempel findes surveydata vedrørende de hypotetiske partivalg blandt 16-17-årige, kan disse data vægtes til en nationalt repræsentativ stemmefordeling, som kan anvendes direkte i beregningen af det kontrafaktiske valgresultat. I dette tilfælde kræves der ingen antagelser vedrørende 16-17-åriges partivalg, dvs. sammenhængen mellem 18-19-åriges og 16-17-åriges partivalg. Dog afhænger validiteten af den pågældende surveyundersøgelse af dennes repræsentativitet, og der skal tages forbehold for, at der er tale om hypotetiske valg i stedet for faktisk stemmeafgivelse.²⁰ I den forstand er en sådan surveyundersøgelse sammenlignelig med almindelige meningsmålinger og til dels sammenlignelig med Valgundersøgelsen, der på den ene side spørger til faktisk partivalg ved seneste folketingsvalg, men på den anden side ikke har mulighed for ekstern validering.

Derudover er det muligt at slække på antagelsen om unit homogeneity med hensyn til valgdeltagelse. Dette kan gøres ved at estimere en valgdeltagelsesmodel baseret på observationer af 18-19-årige og anvende forklarende variable, der sandsynligvis har

²⁰ Ved lokalvalgene i november 2009 gennemførte adskillige kommuner såkaldte prøvevalg for 16-17-årige som en del af en kampagne, der havde til formål at uddanne unge om demokratiske institutioner. Disse data er dog uegnede til analyse af folketingsvalg og i det hele taget til at udlæde information om 16-17-åriges præferencer, først og fremmest fordi en ikke ubetydelig del af vælgerne kan finde på at stemme forskelligt ved lokale og nationale valg, men vigtigst af alt fordi der med kun 20 procents valgdeltagelse må forventes at være en høj grad af selektionsbias, som vi ikke har nogen basis for at korrigere i denne sammenhæng.

den samme effekt på valgdeltagelse for 16-17-årige. Således kan denne model bruges til at forudsige valgdeltagelse for henholdsvis 16-årige og 17-årige, baseret på enten gennemsnitlige profiler eller et nationalt repræsentativt datasæt af individuelle observationer.²¹

Kombinationen af disse to trin indebærer et mindre restriktivt sæt af antagelser, især i sammenligning med eksisterende kontrafaktiske studier. Det er langt mindre krævende at antage, at et sæt baggrundsvARIABLE har samme gennemsnitlige effekt på valgdeltagelse mellem to grupper, som er aldersmæssigt meget tæt på hinanden og inkluderer alle potentielle vælgere i disse aldersgrupper, end det er at antage, at sådanne forklarende variable har samme gennemsnitlige effekt for felons og non-felons eller vælgere og sofa-vælgere. Desuden indebærer det ingen tilsvarende adfærdsmæssige antagelser at benytte surveydata vedrørende partivalg. Da folketingsmandaterne bliver fordelt efter proportionalitet på landsplan, burde denne strategi kunne frembringe relativt præcise estimater. I forhold til at udføre den empiriske analyse vil begrænsninger i eksisterende data medføre en afvigelse fra denne 'optimale' strategi, og derfor vil baselinesimulationen blive suppleret med robusthedsanalyser.

5. Analyse

5.1 Data

Data vedrørende præferencer, valgdeltagelse, valg handlinger og indbyggertal er indhentet fra følgende kilder:

- Antal indbyggere, fordelt på alder og statsborgerskab: Danmarks Statistik, Statistikbanken online, tabel KRBEF3. Folketingsvalget i 2007 fandt sted den 13. november, og det nærmeste tal for antal indbyggere i Danmark stammer fra 1. januar 2008.
- Officiel opgørelse af valgresultatet: Indenrigs- og Socialministeriet [11].
- Valgdeltagelse: Valgundersøgelsen 2007. Selvom der er et relativt stort antal observationer i dette datasæt, er antallet af observationer for unge vælgere ganske lille. Det samme gælder antallet af respondenter, der svarede, at de ikke stemte ved valget. Dermed er det praktisk talt umuligt at opnå pålidelige estimater af en model for valgdeltagelsen

²¹ Et potentielt problem er, at manglende variation i datasættet bestående af 18-19-årige kan føre til mere usikre estimater, som giver anledning til mindre præcise forudsigelser. Manglende variation i datasættet er mindre problematisk, hvis man estimerer modellen ved brug af alle observationer på tværs af aldersgrupper.

for de 18-19-årige og derudfra forudsige valgdeltagelsen for de 16-17-årige. I det hele taget er det vanskeligt præcist at estimere effekterne af de udvalgte forklarende variable ud fra den relativt lille variation i valgdeltagelse i datasættet. Den lave variation skyldes primært, at den faktiske valgdeltagelse er høj, og dertil må det påregnes, at respondenterne i mildt omfang tenderer til at overdrive omfanget af deres egen deltagelse. Det mest aldersrelevante og pålidelige estimat af den gennemsnitlige valgdeltagelse (ift. at estimere de 16-17-åriges valgdeltagelse), vi kan uddrage af datasættet, er 74-79 procent for gruppen af 18-29-årige. Dette er et bestemt et optimistisk estimat uden videre at overføre til de 16-17-årige. På den anden side ville det være ren spekulation blot at gætte sig til et lavere estimat uden at basere det på yderligere information. Givet datasættets begrænsninger i forhold til at estimere valgdeltagelsen vil jeg anvende en gennemsnitlig deltagelsesgrad på 75 procent i baseline-simulationen, vel vidende at valgdeltagelsen herved formentlig vil blive overvurderet, og herefter anvende lavere deltagelsesgrader for at teste robustheden af resultaterne.

- Politiske præferencer: Gallup-måling for Dansk Ungdoms Fællesråd (DUF).²² Surveyundersøgelsen af de 15-25-årige blev udført sidst i juli 2007, og respondenterne blev bl.a. bedt om at svare på følgende: "Hvis du havde stemmeret, og der var folketingsvalg i morgen, hvilket parti ville du da stemme på?" Efter at have vægtet stikprøven for at afspejle den nationale aldersfordeling var der 122 observationer vedrørende 16-17-årige tilbage. Et estimat af de 16-17-åriges gennemsnitlige stemmevalg baseret på dette relativt lille antal respondenter er behæftet med stor usikkerhed. På den anden side findes der ingen anden undersøgelse med tilnærmelsesvis det samme antal observationer for unge vælgere. Tilføjer man de 18-19-årige, fås et vægtet $n = 276$, hvilket er mere brugbart. Uden flere observationer er det imidlertid ikke muligt at evaluere antagelsen om unit homogeneity. Faktisk viser det sig, når vi sammenligner de to aldersgrupper, at stemmerne fordeler sig ganske ens mellem blokkene: 49,3 procent af de 16-17-årige ville stemme på centrum-venstre-partier mod 47,5 procent af de 18-19-årige; for centrum-højre-partierne hedder andelen 26,0 procent mod 29,9 procent; 'ved ikke' 18,4 procent mod 15,3 procent.²³ Givet den usikkerhed, der følger med så små stikprøver, kan tallene ikke lede os til at konkludere, at de to grupper ikke er identiske med hensyn til stemmefordeling. Eftersom interessen her primært retter sig mod effekten på koalitions- og regeringsdannelse, har jeg valgt at anvende det gennemsnitlige partivalg for gruppen af 16-19-årige som tilnærmet skøn for de 16-17-åriges partivalg.²⁴

²² DUF har venligst givet fuld adgang til hele datasættet til brug for dette papir.

²³ Tallene summer ikke til 100, fordi respondenterne også havde mulighed for at svare 'andet parti', 'stemme blankt', og 'undlade at stemme'. Meget få svarede 'undlade at stemme', men denne andel ville muligvis have været højere hvis spørgsmålet om at ville stemme eller ej havde fungeret som adgangsspørgsmål til det følgende spørgsmål om, hvad man ville stemme.

²⁴ Bemærk, at stemmefordelingen for de unge vælgere i Gallup-undersøgelsen er konsistent med resultaterne af Valgundersøgelsen 2007.

Det er ikke åbenlyst, hvordan tvivlerne blandt respondenterne skal behandles. På den ene side bør de ikke behandles ligesom dem, der ikke stemmer, men på den anden side kan vi heller ikke gøre nogen specifikke antagelser om, hvordan de ville have stemt uden yderligere information om dem. Af praktiske årsager fjerner jeg de respondenter, der ikke har angivet partivalg, før de videre udregninger, idet det antages, at disse respondenter ville have fordelt sig ligeligt mellem de konkurrerende politiske blokke. Det endelige estimat er således i den forsigtige (eller 'konservative') ende, også fordi de 18-19-årige i stikprøven er en anelse mere orienterede mod centrum-højre end de 16-17-årige.

5.2 Resultater

I foregående afsnits metodediskussion kom vi frem til, at estimation af partivalg efterfulgt af en eller anden form for matching ikke er en brugbar fremgangsmåde, når vi analyserer et flerpartisystem, og i dette tilfælde især på grund af de specifikke problemstillinger relateret til sammenligning af 16-17-årige med vælgerkorpset som helhed. Dertil kommer, at valgstudierne rummer meget få observationer for vælgere, der ikke stemmer, dels på grund af en høj faktisk valgdeltagelse, dels fordi vi må forvente et vist omfang af overrapportering, dvs. respondenter, der svarer, at de har stemt, selvom de reelt ikke har. Samlet set er der således ikke tilstrækkeligt datagrundlag for at estimere en model for valgdeltagelse. Endelig udgør det begrænsede antal unge respondenter i Valgundersøgelsen også en begrænsning for den empiriske analyse. Vi ender derfor med at anlægge den simple analysestrategi som beskrevet i afsnit 4.3, og ved hjælp af denne kan man udregne de potentielle konsekvenser for valgresultatet:

1. Antallet af 16-17-årige indbyggere (128.060) ganges med deltagelsesgraden (valgdeltagelsen), og dette antal nye vælgere ganges herefter med de hypotetiske stemmeandele fra Gallup-undersøgelsen.
2. Herved fås antallet af ekstra stemmer på hvert parti, som lægges til de faktiske stemmetal.
3. Stemmer på partier, der modtager under 2 procent af det samlede antal stemmer, kastes bort, hvorefter det proportionelle antal mandater til hvert parti udregnes efter den gældende lovgivning.

Den hypotetiske stemmefordeling fremgår af tabel 2.

Det ses tydeligt, at stemmerne fra den hypotetiske gruppe af 16-17-årige vælgere vil fordele sig ulige på de to blokke, idet 62,5 procent støtter en centrum-venstre-koalition. Da de 18-19-årige er medtaget i gruppen for at øge antallet af observationer og dermed

reducere usikkerheden, er der, som forklaret i afsnit 4, tale om et lidt forsigtigt (konser-
vativt) estimat.

Tabel 2 Hypotetiske stemmeandele baseret på 16-19-åriges præferencer.

Parti	Stemmeandel i procent
Socialdemokraterne	21,56
Socialistisk Folkeparti	18,45
Venstre	16,42
Enhedslisten	12,18
Radikale Venstre	10,33
Konservative	9,08
Liberal Alliance	7,12
Dansk Folkeparti	3,89
Andre	0,98

Kilde: Egne beregninger baseret på Gallup/DUF 2007 survey.

5.3 Baseline-simulation

Baseline-simulationen overvurderer alt andet lige med stor sandsynlighed de unges valgdeltagelse, idet den antages at være 75 procent, og undervurderer muligvis omfanget af centrum-venstre-præferencer som forklaret ovenfor. Resultaterne fremgår af tabel 3 nedenfor.

Tabel 3 Baseline-simulationsresultater.

Parti	Antal ekstra stemmer	Faktiske mandater	Hypotetiske mandater
Socialdemokraterne	20.706	45	45
Socialistisk Folkeparti	17.717	23	23
Venstre	15.770	46	46
Enhedslisten	11.694	4	5
Radikale Venstre	9.922	9	9
Konservative	8.723	18	18
Liberal Alliance	6.840	5	5
Dansk Folkeparti	3.731	25	24
Andre	941	0	0

Tabellen viser, at kun ét mandat fordeler sig anderledes blandt partierne: Dansk Folkeparti mister et mandat, og Enhedslisten vinder et mandat. Dette er en afspejling af,

at det er for disse to partier, de 16-17-åriges hypotetiske stemmevalg afviger mest fra det eksisterende vælgerkorps. Således viser baseline-simulationen, hvori valgdeltagelsen højst sandsynligt overvurderes, at valgresultatet i 2007 ikke ville have ændret sig afgørende (ift. regeringsdannelse), hvis valgretsalderen havde været lavere. Styrkeforholdet mellem de to blokke ville have været 85-94 i stedet for 84-95 inklusive de nordatlantiske mandater. Da sidstnævnte i forvejen fordelte sig 3-1 ville selv en ændring i mandatfordelingen, hvor det enlige centrum-højre-mandat på Færøerne skiftede hænder og gik til centrum-venstre, ikke have kunnet hjælpe centrum-venstre-koalitionen til magten i Folketinget.

5.4 Robusthedsanalyse

I det følgende inddrages forskellige alternative scenarier for valgdeltagelse og politiske præferencer til at belyse robustheden af resultatet. Givet de politiske præferencer, som er udtrykt i Gallup/DUF-surveyen, er det interessant at belyse, hvor stor en betydning fuldstændig politisk bias og fuldstændig valgdeltagelse blandt 16-17-årige potentielt kunne have haft på udfaldet af folketingsvalget.

Som et første ekstremt scenarie kan vi se på, hvad der ville være sket, hvis alle stemmer fra de nye, unge vælgere var gået til centrum-venstre-koalitionen. Lad os således antage, at alle de ekstra stemmer fordelte sig ligeligt ud over centrum-venstre-partierne, og at valgdeltagelsen fortsat var 75 procent. Dernæst er det mest ekstreme scenarie, vi kan forestille os, at alle de nye, unge vælgere deltager – dvs. valgdeltagelsen for de 16-17-årige sættes til 100 procent – og at de alle stemmer på et centrum-venstre-parti. Resultaterne er vist i tabellen nedenfor.

Table 4 Hypotetisk mandatfordeling uden nordatlantiske mandater.

Konstellation	Faktiske mandater	Fuldkommen bias	Fuldkommen bias og valgdeltagelse
Centrum-højre	94	92	91
Centrum-venstre	81	83	84

Kilde: Egne beregninger baseret på Gallup/DUF 2007 survey.

Hvis vi antager fuldkommen bias, ville styrkeforholdet mellem blokkene ikke ændre sig mere end til 86-93 inklusive de nordatlantiske mandater, og i det mest ekstreme scenarie ville mandatfordelingen have ændret sig til 87-93 inklusive de nordatlantiske mandater. Det vil sige, at selv ikke i det mest urealistiske tilfælde ville regeringsmagten have skiftet hænder i 2007. Såfremt det ene nordatlantiske centrum-højre-mandat var blevet udskiftet med et centrum-venstre-mandat som følge af en lavere valgretsalder, således at der var 4 nordatlantiske mandater, som støttede en centrum-venstre-regering, ville det sta-

dig ikke have ændret afgørende ved mandatfordelingen.²⁵ Hvis 2007-valget således ikke kunne have faldet anderledes ud selv under disse ekstreme scenarier, er det tydeligt, når man sammenligner med de faktiske valgresultater for de langt mindre tætte valg i 2005 og 2001 i tabel 1, at regeringsmagten heller ikke kunne være skiftet her som følge af, at de 16-17-årige havde stemmeret.

Sluttelig kan man overveje en anden type af scenarier, hvor formålet er at undersøge, hvor lav valgdeltagelsen blandt de 16-17-årige skulle have været, for at mandatfordelingen fra 2007 kunne forblive uændret. Disse beregninger kan udføres med udgangspunkt i baseline politiske præferencer og for forskellige alternative stemmefordelinger. Det er forholdsvis let at gennemføre en sådan analyse, men det har mere karakter af at være akademisk interessant snarere end relevant i forhold til dette papirs problemstilling.

6. Afsluttende bemærkninger

Dette papir har vist, at resultatet af folketingsvalget i 2007 ikke ville være faldet anderledes ud med hensyn til regeringsmagten, hvis valgretsalders havde været 16 år i stedet for de nuværende 18 år. Det samme kan således siges om valgene i 2001 og 2005, da afgørelsen ved begge disse valg var mindre tæt end ved 2007-valget. Når regeringsmagten ifølge simulationen ikke ville have kunnet skifte, skyldes det, at antallet af ekstra vælgere (de 16-17-årige) var for lille i forhold til regeringskoalitionens flertal. Dette kunne få én til at konkludere, at det udelukkende er et etisk eller moralsk spørgsmål, om valgretsalders bør nedsættes til 16 år. Denne konklusion holder dog kun, så længe der ikke er tale om valg med tætte afgørelser: Hvis der kun skal flyttes få mandater for at få regeringsmagten til at tippe, ville en ny gruppe af unge vælgere, som på nuværende tidspunkt er mere venstreorienterede end vælgerne i almindelighed, kunne få afgørende betydning.

Formålet med analysen har været at undersøge effekten af en lavere valgretsalders på selve valgresultatet. Anskuer vi afslutningsvis spørgsmålet i et bredere perspektiv, åbner der sig andre relevante perspektiver, som det er værd at holde sig for øje. Som nævnt i afsnit 3.1 fremgår det af tidligere valgundersøgelser, at de unge i 1980'erne var mere højreorienterede end gennemsnittet, mens de unge i dag er mere venstreorienterede end gennemsnittet. Det giver derfor ikke mening at antage, at unge vælgere er mere venstre- eller højreorienterede end gennemsnittet per se. Spørgsmålet om, hvordan individers politiske præferencer dannes, er centralt for samfundsvidenskaberne, og i forhold til debatten om en lavere valgretsalders er det relevant at se på, hvad der påvirker de unges politiske præferencer.

²⁵ I øvrigt har vi ikke forudsætninger for at vurdere, hvorvidt en lavere valgretsalders kunne have ændret det nordatlantiske valgresultat, da der ganske enkelt ikke foreligger datamateriale til at evaluere dette spørgsmål.

Der findes nogle grundlæggende incitamentsstrukturer, der altid er til stede og i større eller mindre grad påvirker stemmeafgivningen, uanset om tidsånden generelt trækker de unge mod venstre eller højre. Den centrale problemstilling i forhold til 16-17-årige er, at disse individers livssituation de facto placerer dem som nettomodtagere i velfærdssamfundet. Som nettomodtager har man ligesom alle andre incitament til at foretrække en prioritering af policyforslag, der tilgodeser egne interesser, men det afgørende er, at en nettomodtager ikke står over for et trade-off mellem udgifter og finansiering. Det er vigtigt at understrege, at for de 16-17-årige er der tale om en livsfase, og ikke om nogen form for aktivt tilvalg af at være nettomodtager. Vælgeres livssituation har utvivlsomt indflydelse på deres partivalg, og derfor bør forholdet mellem 16-17-åriges grundlæggende incitament og deres politiske præferencer indgå i evalueringen af de mulige langsigtede politiske konsekvenser af at sænke valgretsalderen.

Litteratur

- [1] Det Danske Valgprojekt (2007). *Valgundersøgelsen 2007*.
- [2] Folketinget (Samling 2008-9). *B 13 forslag til folketingsbeslutning om nedsættelse af en valgretskommission*.
- [3] Dansk Ungdoms Fællesråd (2009). *Valgretsalders – i Europa*.
- [4] Danmarks Statistik (2009). *Fakta om europaparlamentsvalget*.
- [5] Jack Citrin, Eric Schickler and John Sides (2003). *What if everyone voted? Simulating the impact of increased turnout in senate elections*. *American Journal of Political Science*, 47, No. 1:75–90, 2003.
- [6] Jr. G. Bingham Powell (1986). *Voter turnout in comparative perspective*. *The American Political Science Review*, 80, No. 1:17–43, 1986
- [7] Michael Gallagher, Peter Mair, and Michael Laver (2005). *Representative Government in Modern Europe: Institutions, Parties and Governments*. Boston: McGraw-Hill.
- [8] Amy Lerman. (2010) *Social effects of harsher prisons: How incarceration engenders dark social capital*, working paper.
- [9] Klaus Levinsen ed. (2008) *Unge stemmer – Nyt engagement i politik og samfund*. University of Southern Denmark, 2008.
- [10] Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2009). *Det danske valgsystem – valg til Folketinget*.
- [11] Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2007). *Folketingsvalget den 13. november 2007*.
- [12] Christopher Uggen and Jeff Manza (2002). *Democratic contraction? Political consequences of felon disenfranchisement in the United States*. *American Sociological Review*, 67, No. 6:777–803, 2002.