

**Politiske forlig i Folketinget
Partikonkurrence og samarbejde**

Flemming Juul Christiansen

**Politiske forlig i Folketinget
Partikonkurrence og samarbejde**

Politica

© Forlaget Politica og forfatteren, 2013

2. oplag

ISBN: 978-87-7335-123-9

Omslag: Svend Siune

Tryk: Sun-Tryk, Aarhus Universitet

Tekstbehandling: Annette Andersen

Indleveret 1. juli 2008

Forsvaret finder sted 7. november 2008

1. oplag november 2008

Forlaget Politica

c/o Institut for Statskundskab

Bartholins Allé 7

8000 Aarhus C

e-mail: politica@ps.au.dk

Indholdsfortegnelse

Forord	9
Kapitel 1. Indledning	11
Konkurrence og samarbejde mellem koalitionspartier	12
Forklaringer på udviklingen i koalitionsstyring	14
Partikonkurrence og politiske forlig i Folketinget	16
Bogens opbygning	17
Kapitel 2. Koalitionsstyring og partikonkurrence	19
Diskussion af Kongressens udvalgssystem	20
Stabile koalitioner og parlamentariske systemer	22
Koalitionsstyring, porteføljeallokering og mindretalsparlamentarisme	26
Den konkrete empiriske forskning i koalitionsstyring	28
Koalitionsstyring og politiske forhandlinger	30
Koalitionsstyring som følge af forøget partikonkurrence	32
Koalitionsstyring og forlig som politiske institutioner	36
Kapitel 3. Hvad er et politisk forlig?	39
Politiske forlig i Danmark – hidtidig forskning	40
Forligenes historiske oprindelse	42
Egenskaber ved en minimaldefinition	45
Kilder til at identificere politiske forlig	46
De politiske forlig som bindende aftaler	47
Øvrige egenskaber ved forligene	53
Definition af et forlig	54
Forligene som uformelle institutioner	56
Afrunding	59
Kapitel 4. Undersøgellesdesign og operationalisering af data	61
Andelen af love omfattet af politiske forlig	63
Partipolitisk konkurrence i Folketinget	66
Afrunding	71
Kapitel 5. Partikonkurrence og love omfattet af forlig	72
Eksistensen af politiske forlig	73
Betydningen af regeringens flertalsstatus	73
Partikonkurrence som forklaring på udviklingen i forligsbelagt lovgivning	78
Partikonkurrence som variabel	81
Alternative forklaringsmuligheder og kontrolvariable	83
Forhandlingsstyrke	89
Afrunding	93

Kapitel 6. Lovgivning omfattet af forlig på sektorniveau	95
Opdelingen af den politiske beslutningsproces i sektorer.....	96
Politikområder og politiske forlig.....	97
Operationaliseringen af uafhængige og afhængige variable.....	100
Forligshyppighed og enstemmighed af vedtagen lovgivning på politiske sektorområder.....	107
Partikonkurrence på sektorområder og forligshyppighed.....	108
Politisk konkurrence og forligsudviklingen over tid	111
Korporatisme og forligshyppighed	115
Afrunding.....	117
Kapitel 7. Forligsteksterne: Politiske bindinger på skrift.....	119
Hvordan virker skriftlige aftaler?	120
Datagrundlaget	122
Resultater.....	123
Diskussion og afrunding.....	129
Kapitel 8. Konklusion	131
Litteratur	139
English Summary	153

Tabelfortegnelse

Tabel 3.1:	Former for politiske aftaler i Folketinget.....	56
Tabel 3.2:	Typologi over formelle og uformelle institutioner.....	57
Tabel 5.1:	Andel af vedtagne indenrigspolitiske love i Folketinget omfattet af forlig 1953-2005	74
Tabel 6.1:	Politikområdernes forligshyppighed indenrigs 1953-2005 i pct.	102
Tabel 6.2:	Forligshyppighed og enstemmighed på indenrigspolitiske sektorer 1953-2005 i pct.	103
Tabel 6.3:	Forslag per år om andet end lovgivning på indenrigspolitiske politikområder 1953-2005	104
Tabel 6.4:	Folketingsmedlemmernes vurdering af interesse- organisationernes indflydelse på forskellige politikområder og korporatismeindeks.....	106
Tabel 6.5:	Forslag til beslutninger per år og ”nypolitiserede områder” som forklaring på forligshyppighed på 16 politikområder 1953-2005	110
Tabel 6.6	Forslag til beslutninger per år og ”nypolitiserede områder” som forklaring på forligshyppighed på 16 politikområder for tre tidsperioder 1953-2005	116
Tabel 7.1:	De fundne forligsteksters udvikling i omfang over tid.....	124
Tabel 7.2:	De fundne forligsteksters udvikling i indhold over tid.....	126

Figurfortegnelse

Figur 3.1:	Policy-omfanget af forpligtende koalitionsformer mellem politiske partier	41
Figur 4.1:	Udviklingen i andelen af forligsbelagte love 1953-2005 i pct.	66
Figur 4.2:	Antallet af forslag i Folketinget til beslutninger om andet end lovgivning (folketingsbeslutninger og vedtagelser) for danske regeringer 1953-2005	70
Figur 6.1:	Forligshyppighed i pct. og forslag per 148 dage på seks stigende policyområder	112
Figur 6.2:	Forligshyppighed i pct. og forslag per 148 dage på fem faldende policyområder.....	113
Figur 6.3:	Forligshyppighed i pct. og forslag per 148 dage på fem øvrige policyområder.....	114

Forord

Nærværende bog udfolder sig i et spændingsfelt mellem to af de nyere værker i statskundskaben, som fængede mig allermest som studerende ved Københavns Universitet: *Making and Breaking Governments* af Michael Laver og Kenneth A. Shepsle samt *Minority Government and Majority Rule* af Kaare Strøm. Herudfra opstod et ønske om at forstå udformningen og eksistensen af Folketingets politiske forlig, der udgør rammen om så mange af de vigtigste beslutninger i dansk politik. Det førte til et ph.d.-studium ved Aarhus Universitet. Resultatet fremlægges med denne bog.

Forskning er en proces, som veksler i pendul mellem at stille spørgsmål og søge svar, men på et tidspunkt må resultaterne afrapporteres. Det kræver mange timer i enrum, men i ph.d.-forløbet har jeg lært meget og fra mange.

Først vil jeg gerne takke Erik Damgaard for indsigtfuld vejledning, som udspringer af fire årtiers beundringsværdig indsats for dansk statskundskab. Han har med sine altid venlige og velovervejede råd forsøgt at få mig til at holde fokus.

Anne Binderkrantz og Christoffer Green-Pedersen skylder jeg dernæst en særlig tak for deres interesse for projektet. De har beredvilligt kommenteret mine udkast på mulige og umulige tidspunkter. Deres tilskyndelser har haft uvurderlig betydning for bogens tilblivelse.

Robert Klemmensen, Hanne Rasmussen, Folketingets Bibliotek og Arkiv, Jakob Bøss, Rune Ahlmann Nielsen, Katja Kirkegaard Pace, Asbjørn Skjæveland, Christoffer Green-Pedersen og Martin Ejnar Hansen skylder jeg stor tak for at give mig adgang til data.

Institut for Statskundskab har udgjort en inspirerende ramme om bogens udarbejdelse og min tid som ph.d.-studerende. Jeg vil gerne takke for al støtte og tillid vist mig. Det samme gælder for mine kolleger i ph.d.-kredsen, Forskningssektion for komparativ og dansk politik samt Afdelingen for komparativ politik, som undervejs blev til Afdelingen for politiske systemer. I disse faglige fora bliver der givet konstruktive kommentarer på et højt niveau.

I forløbet har jeg stiftet bekendtskab med andre forskningsmiljøer. Det gjaldt ECPRs sommerskole i Keele, Statsvetenskapliga Institutionen i Umeå samt et kortere ophold på Institutt for Statsvitenskap i Oslo. For den gode tid disse steder vil jeg gerne takke: Anna Gustavsén, Dorit Wahl-Brink, Nick Aylott, Torbjörn Bergman, Jacob Christensen, Svante Ersson, David Feltenius, Jan Jämte, Thomas Larue, Joakim Norberg, Jessika Wide, Elin Haugsgjerd Allern, Knut Heidar, Hanne Marthe Narud, Trond Nordby, Bjørn Erik Rasch og nu afdøde Henry Valen.

Tak til Helene Helboe Pedersen for mange frugtbare diskussioner om vores fælles faglige interesser for politiske partier og forlig, først da hun var

studerende og siden som kollega. Jeg har også nydt godt af kommentarer fra Steffen Ganghof i flere forskellige sammenhænge.

Rune Stubager og Peter Bjerre Mortensen takker jeg for kommentarer og hjælp med metodiske spørgsmål og Annette B. Andersen for sekretærhjælp. Svend-Erik Skaaning og Carsten Jensen har gjort et stort arbejde ved at læse korrektur på samtlige kapitler. Ansvar for tilbageværende fejl og mangler tilhører naturligvis mig alene.

Mine kontormakkere Will Mitchell, Martin Ejnar Hansen og Morten Valbjørn har bidraget med altid godt humør.

Fra min familie og venner, som alt for længe er blevet forsømt, håber jeg på overbærenhed. Mine forældre skylder jeg tak for en god og tryk opvækst. Denne bog er dedikeret til mindet om min far.

Følgende artikler og sammenfatninger indgår, ud over denne monografi, i afhandlingen *Flertal med oppositionen. Om koalitionsstyring som løsning på problemer med partikonkurrence og samarbejde under mindretalsparlamentarisme*:

1. Christiansen, Flemming Juul and Erik Damgaard (2008) 'Parliamentary Opposition under Minority Parliamentarism: Scandinavia', skrevet sammen med Erik Damgaard. *Journal of Legislative Studies* 14 (1-2): 46-76.
2. Christiansen, Flemming Juul (2005). 'Aftaler på tværs af sektorer'. *Politica* 37 (4): 423-439.
3. Christiansen, Flemming Juul. 'Regeringen har brug for et flertal'. På afleveringstidspunktet under bedømmelse med positiv revise and resubmit fra *Politica*.
4. *Flertal med oppositionen. Om koalitionsstyring som løsning på problemer med partikonkurrence og samarbejde under mindretalsparlamentarisme. Sammenfatning af ph.d.-afhandlingen indleveret af Flemming Juul Christiansen.*

Kapitel 1.

Indledning

En række af de mest betydningsfulde beslutninger i dansk politik er en følge af, at regeringen har indgået politisk forlig med et antal af Folketingets oppositionspartier. I de senere år har VK-regeringerne blandt andet gennemført forlig om velfærdsstaten og den kommunale struktur. De forudgående SR-regeringer aftalte forlig om en arbejdsmarkedsreform, forlig om efterlønnen samt skattereformen ”Pinsepakken” blandt mange flere. Hvert år bliver der indgået finanslovsforlig, hvortil der i stigende grad har været knyttet betydelig reformlovgivning. Forlig findes også på andre politikområder end det økonomiske. Blandt andet er der en lang tradition for forsvarsforlig. I det hele taget kan politiske forlig mellem Folketingets partier spores mere end hundrede år tilbage i dansk parlamentarisk liv. Mange forlig løber i årevis, og imens er det kredsen af forligspartier, som skal enes om de politiske beslutninger på det pågældende område.

En omfattende del af partiernes indbyrdes relationer på Christiansborg drejer sig dermed om politiske forlig. De er forbundet med en række uformelle – dvs. ikke juridisk bindende – regler, som partierne bruger til at forpligte hinanden over tid. Den vigtigste er formentlig den helt enkle, at indgåede aftaler skal overholdes, men i forlængelse heraf findes der regler for, hvordan forlig kan ændres, samt hvordan de ophører. Ændringer kræver tilslutning fra alle forligspartier, som dermed har en form for vetoet i forhold til forliget. Dertil kommer flere andre regler. Regelsættet omkring forligene udgør, hvad statskundskaben betegner som en politisk institution. Det indebærer, at de politiske forlig fungerer som en ramme om partiernes indbyrdes adfærd og på den måde kan have betydning for den førte politik. Alligevel har statskundskaben gjort forholdsvis lidt ud af, hvorfor Folketingets regerings- og oppositionspartier benytter sig af politiske forlig.

Nærværende bog opstiller en forklaring på regelsættet omkring de politiske forlig med udgangspunkt i at betragte dem som en politisk institution. Forklaringen lyder, at regerings- og oppositionspartier anvender forligene til at håndtere deres indbyrdes samarbejde på trods af, at de samtidig er konkurrenter. Derved søger bogen samtidig at besvare en mere generel problemstilling, som lyder: Under hvilke betingelser benytter parlamentariske aktører institutionelle mekanismer med henblik på at opretholde samarbejde i koalitioner? Den internationale litteratur om partiers koalitionsdannelse har i de senere år i stigende omfang analyseret betydningen af, hvordan koalitionspartier organiserer deres indbyrdes samarbejde ud fra et hensyn til en grundlæggende spænding mellem konflikt og samarbejde. I litteraturen benyttes

begrebet ”koalitionsstyring”,¹ hvilket kan sammenfattes som regler og organiseringsformer, der sigter mod at forbedre partiernes evne til at forpligte og kontrollere hinanden (jf. Strøm og Müller, 1999; Timmermans, 2006). I denne bog bliver de uformelle regler omkring de politiske forlig opfattet som en form for koalitionsstyring.

Konkurrence og samarbejde mellem koalitionspartier

Politiske partier får et behov for at indgå i koalitioner, når ingen af dem alene råder over et flertal. En koalition kan defineres som: “... a team of individuals or groups that unites for a common purpose” (Lupia og Strøm, 2008). Demokratiske partier står til ansvar og opnår stemmer gennem valgløfter, hvori de forpligter sig til at forsøge at påvirke indholdet af den førte politik (jf. Strøm, 2003). Et beslutningsdygtigt flertal er en forudsætning for at kunne gennemføre lovgivning og andre beslutninger, der træffes i et parlament. Politiske partier kan dermed opnå gevinster ved at samarbejde. Samtidig er de imidlertid konkurrenter med forskellige ideologier og holdninger til samfundets væsentligste spørgsmål, ligesom partiernes ledere kan have ambitioner om at indtage de samme ministerposter. Frem for alt er konkurrenceelementet tydeligt på valgdagen, når partierne forsøger at opnå størst mulig tilslutning og flest mulige mandater i parlamentet (jf. Strøm, 1990a). Koalitionsteorien har interesseret sig meget for regeringers dannelse og fald, men påfaldende mindre for regeringers liv (De Winter, 2002: 198-199). Indgåelsen af forlig finder sted, mens en regering sidder, men finder som anden koalitionsdannelse sted ”i skyggen” af det valg, som i repræsentative demokratier altid venter forude (Lupia og Strøm, 2008). Partiernes indbyrdes konkurrence om at opnå den stærkest mulige vælgerappel giver dem et behov for at markere politiske holdninger på forskellige områder og at trække forskelle op til de øvrige partier.

Konkurrence og samarbejde kan derfor være vanskelige størrelser at forene. Nogle politiske beslutninger kræver derudover en lang tidshorisont for at virke. Eksempelvis har partier, som stærkt ønsker et bestemt offentligt vejanlæg, en interesse i at opnå større vished for, at hvis de sammen med andre partier vedtager at udføre det pågældende byggeri, så vil der også hvert efterfølgende år følge bevillinger med til at afslutte projektet. Hvis enkelte partier kun har støttet projektet halvhjertet – måske som del af en ”studehandel”, i hvilket partiet har fået andre indrømmelser til gengæld for sin støtte – så kan disse partier senere blive fristet til ikke at overholde den indgåede aftale. Nok så vigtigt kan dette pres opstå fra partiets medlemmer eller vælgere. Et partis ledelse, som har indgået en politisk aftale, kan af den grund have

¹ Fra engelsk: *coalition governance*.

brug for redskaber, der kan gøre det tydeligt for sine tilhængere, at partiet er forpligtet og dermed også begrænset, men til gengæld har opnået synlige indrømmelser.

En omfattende del af statskundskaben interesserer sig for politiske institutioner. Ifølge denne tilgang kan institutioner påvirke aktørers adfærd og på den måde ændre udfaldet af sociale interaktioner (Hall og Taylor, 1996). For den specifikke litteratur om koalitionsstyring lader det til at være afgørende, om koalitionspartierne udvikler mekanismer, som kan bistå dem i 1) at fremstå som forpligtede af aftaler med andre partier, samt 2) at kontrollere hinanden. Jo større tiltro et politisk parti kan have til, at en indgået aftale bliver overholdt, jo mere effektivt kan udveksling af støtte foregå. Med begreber fra økonomien fungerer markedet for politiske aftaler på den måde bedre og har lavere transaktionsomkostninger.² Eksempler på koalitionsstyring omfatter, at partierne skriver politiske aftaler ned og eventuelt offentliggør dem, at de indfører fælles udvalg til at udarbejde og overvåge aftaler, samt at partierne opstiller bestemte procedurer til at håndtere tilfælde af uenighed (Strøm og Müller, 1999; Thies, 2001).

Politiske forlig udgør en dansk pendant til koalitionsstyring mellem regeringspartier. Organisationsformen har særlig relevans på grund af de mange mindretalsregeringer. Såvel regerings- som oppositionspartier kan under de vilkår forventes at have interesse i at indgå i beslutningsdygtige flertal og dermed medvirke til at fastlægge den førte politik, men samtidig er de utvivlsomt konkurrenter, når de end ikke alle sidder i regering sammen. Deres behov for koalitionsstyring må derfor forventes at være ganske stærkt, når de indgår aftaler. Det uformelle regelsæt omkring de politiske forlig er en måde for Folketingets partier at forsøge at håndtere spændingen mellem konflikt og samarbejde. Det er en institutionel mekanisme, som hjælper partierne til at forpligte hinanden i koalitioner over tid på trods af partiernes indbyrdes modsætninger. Forlig er derved også en form for koalitionsstyring på linje med dem, der er identificeret for regeringssamarbejde i den internationale litteratur såsom nedskrevne regeringsgrundlag, regeringsudvalg og juniorministre.

² Der findes således historisk-økonomiske studier, som påviser betydningen af en statsmagts effektive håndhævelse af individuel ejendomsret som en afgørende forudsætning for handel og på langt sigt også samfundets udvikling i bredere forstand (jf. North, 1990). I et parlament kan medlemmerne imidlertid ikke forpligtes juridisk på politisk indgåede aftaler. Andre studier påviser betydningen af social kapital og tillid for samme type af fænomener (jf. Putnam, 1993) Det går dog for vidt i denne sammenhæng at komme nærmere ind på de tænkelige komplekse sammenhænge mellem social tillid på den ene side samt strukturelle og institutionelle faktorer på den anden.

Teorien om koalitionsstyring står i modsætning til den i litteraturen meget udbredte porteføljeallokeringsteori, som hævder, at ministerposternes fordeling mellem partierne udgør en tilstrækkelig løsning på problemet med konkurrence og samarbejde (Laver og Shepsle, 1996). Debatten mellem de to teorier har længe stået i stampe, da de begge hævder at kunne forklare, hvorfor koalitionsregeringer med flertal formår at samarbejde over tid. Et land som Danmark med hyppige mindretalsregeringer repræsenterer en mulighed for at afprøve de to teorier, da partierne med ministerposter netop ikke råder over et flertal. Applicering af de to teorier på mindretalsparlamentarisme fører til radikalt forskellige forudsigelser i forhold til eksistensen af koalitionsstyring mellem partier i regering og opposition. Ifølge porteføljeallokeringsteorien burde politiske forlig som de danske slet ikke forekomme, hvorimod de giver god mening for koalitionsstyringsteorien. Da det hurtigt kan konstateres, at der rent faktisk findes politiske forlig, så taler dette resultat til fordel for teorien om koalitionsstyring, som bogen her først og fremmest må opfattes som et bidrag til.³

Forklaringer på udviklingen i koalitionsstyring

Institutionelle mekanismer til koalitionsstyring lader til at blive stadig mere udbredte i de vesteuropæiske lande, ligesom regeringsgrundlag forekommer hyppigere og er blevet længere (Müller og Strøm, 2000). Analyserne i nærværende bog påviser, at politiske forlig også forekommer hyppigere end tidligere, samt at forligstekster, dvs. skriftlige aftaler udarbejdet i forbindelse med forligene, tilsyneladende bliver stadig længere og mere detaljerede. Litteraturen om koalitionsstyring har dog hidtil ikke benyttet denne udvikling over tid som redskab til at forsøge at forklare fælles, bagvedliggende årsager. Heri ligger der ellers en mulighed for at udlede og teste teoretiske forklaringer på fænomenet, som at sådanne institutioner findes for at håndtere samarbejde mellem konkurrerende partier. I forlængelse heraf lyder denne bogs hovedargument, som testes på politiske forlig i det danske Folketing, at udviklingen i koalitionsstyring afspejler ændringer i partiernes konkurrence. Hvis partikonkurrencen skifter intensitet eller karakter, burde det derfor afspejle sig i partiernes behov for – og anvendelse af – institutionelle mekanismer til koalitionsstyring.

³ Det er indlysende, at en systematisk, teoretisk test af de to forklaringstyper under mindretalsparlamentarisme vil kræve et undersøgelsesdesign, som blandt også omfatter betydningen af, at et bestemt parti besidder en ministerpost. Det afskærer denne bog sig fra ved alene at se på politiske forlig. Det ændrer imidlertid ikke på, at forlig slet ikke burde kunne findes ifølge porteføljeallokeringsteorien.

Litteraturen om udviklingen i partikonkurrencen peger på betydningsfulde forandringer over de seneste årtier i de vesteuropæiske demokratier væk fra mobilisering af afgrænsede, sociale grupper hen i retning mod erobring af vælgere gennem emnebaseret appel (Green-Pedersen, 2007). Til grund for denne udvikling ligger formentlig en generel, samfundsmæssig modernisering, som medfører, at vælgerne ikke længere politisk orienterer sig efter de samme klassebestemte identiteter som tidligere (arbejder, selvstændig, funktionær) (Dalton, 2002). Når vælgerne er blevet mere troløse og individualiserede, så kan partierne i stigende grad erobre vælgere fra hinanden ved at overbevise dem om kvaliteterne ved netop deres partis politik samt deres kompetence til at varetage regeringsførelsen på bestemte politikområder (Fuchs og Klingemann, 1995; Thomassen, 2005).

Partierne opnår dermed ikke som tidligere overvejende deres vælgere ved langs skillelinjer at mobilisere klart identificerbare sociale grupper knyttet til partiet (Rokkan, 1987; Kitschelt, 1994). Dette skete ikke mindst ved at varetage disse vælgergruppers interesser. Når de kunne tænkes at kolliderende, har Folketingets partier måttet afveje og afstemme dem, også i parlamentets daglige arbejde med lovgivning og andre beslutninger. Med flerpartisystemer var koalitionsbygning for at opnå flertal også nødvendigt dengang, hvilket krævede inddragelse af interesser på tværs af sociale skillelinjer. I en række lande præget af dybe politisk-sociale modsætninger i samfundet, udgjorde ”konsociationelle”, politiske systemer en måde at håndtere og inddæmme konflikten (Lehmbruch, 1974). Konsociationalisme er karakteriseret ved, at politiske eliter som repræsentanter for stærkt afgrænsede sociale grupper deler magten mellem sig, inddrager hinanden i beslutninger mv. (Lijphart, 1968; 1977). Men også i samfund som det danske – med lidt mindre hårdt optrukne skillelinjer end de egentlige, konsociationelle demokratier som Nederlandene og Østrig – har inddragelsen af forskellige politiske interesser i de vigtige beslutninger formentlig haft betydning (Lijphart, 1974; Elder et al., 1982). Det gælder ligeledes inddragelsen af organiserede interesser (jf. Lipset og Rokkan, 1990 [1967]). Korporatisme kan forstås som veletableret og fast inddragelse af interesseorganisationer (Christiansen, 1997: 354). Hvis organisationerne tilmed var repræsentanter for de samme vælgergrupper, som partierne appellerede til, så måtte korporatisme formodes at kunne bidrage til konflikt-håndtering og dermed at sikre opbakning bag en aftale ved at inddrage delvist modsatrettede, organiserede interesser i beslutningsprocessen (Lehmbruch, 1984: 74-78). ”Værdien” for partierne af at inddrage interesseorganisationerne kan imidlertid forventes at være aftaget i takt med, at traditionelle, sociale skillelinjer har mistet betydning for vælgeradfærden. Den løser ikke i samme omfang som tidligere de konflikter, som skiller partierne.

For vore dages politiske partier gælder problematikken omkring opbygning af flertal fortsat, som den for så vidt altid har gjort. I de situationer, hvor partierne ser en interesse i at indgå aftaler og forpligte hinanden i det daglige politiske arbejde, sker det imidlertid i lyset af en anden form for indbyrdes konkurrence om vælgerne end tidligere. Man må derfor formode, at partierne har brug for andre institutionelle mekanismer til at håndtere den grundlæggende spænding mellem konkurrence og samarbejde. Koalitionsstyring må opfattes som et fremtrædende eksempel på en sådan mekanisme. Det er ud fra den anførte teoretiske logik en rimelig forventning, at partierne benytter koalitionsstyring mere end tidligere, og at denne er blevet mere institutionaliseret. Partikonkurrencens forøgede intensitet kan forventes at føre til, at partierne i stigende grad har brug for institutionelle koalitionsstyringsmekanismer som de politiske forlig til at håndtere deres indbyrdes samarbejde. Ligeledes kan partikonkurrencens ændrede karakter forventes at medføre, at korporatismen har mindre betydning for konflikthåndtering mellem de politiske partier end tidligere.

Den overordnede forventning i denne bog lyder derfor, at partier, som søger at opretholde et beslutningsdygtigt flertal over tid, benytter institutionelle mekanismer til at håndtere en grundlæggende spænding mellem konkurrence og samarbejde. Koalitionsstyring og korporatisme er i den sammenhæng vigtige former for konflikthåndtering. Over tid lyder forventningen, at udviklingen i politiske partiers anvendelse af koalitionsstyring afspejler udviklingen i deres indbyrdes konkurrence, som frem for alt angår at opnå vælgerens opbakning.

Partikonkurrence og politiske forlig i Folketinget

Bogen benytter politiske forlig i Folketinget til at undersøge de fremsatte forventninger om udviklingen i koalitionsstyring. Konkret skal det undersøges, om politiske forlig afspejler danske regerings- og oppositionspartiernes behov for at opnå flertal samt deres indbyrdes konkurrence. Ved at teste argumentet på politiske forlig, sådan som de indgås i Danmark, opnås en mulighed for at teste argumentet inden for ét politisk system og dermed den samme forfatningsmæssige ramme. Undersøgelsesperioden føres da også tilbage til den seneste grundlovsændring i 1953 og er så vidt muligt ført frem til 2005. Til grund for bogens analyser ligger en kodning af vedtagne indenrigspolitiske love i Danmark, alt efter om de har været omfattet af forlig eller ikke. Ud af 8.153 love er de 1.406 kodet som omfattet af forlig. Konkret er den afhængige variabel operationaliseret som hyppigheden af forligsbelagte love for hver regeringsperiode. De vigtigste uafhængige variable er regeringens flertalsstatus samt partiernes indbyrdes konkurrence. Denne er operationaliseret ved regeringens og partiernes forslag om andet end lovgivning og ligger med sit

fokus på partiernes ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter i samme spor som operationaliseringen af partikonkurrence hos Green-Pedersen (2006; 2008).

Bogens argument bliver også undersøgt empirisk på sektorniveau, dvs. for de enkelte politikområder (økonomisk politik, erhvervs politik, socialpolitik osv.). Det er en styrke, hvis den forventede sammenhæng mellem partikonkurrence og forlig også gælder her. Samtidig giver det mulighed for at vurdere betydningen af interesseorganisationsinddragelsen, da den varierer mellem sektorerne. Det er også muligt at analysere forligshyppigheden for politikområder karakteriseret som ”ny politik”, da de især hævdes at være blevet del af den politiske konkurrence.

Endelig undersøges argument empirisk på en samling af 195 forligstekster. Forventningen er, at disse skriftlige aftaler over tid er blevet længere og mere detaljerede.

Undersøgelsen af politiske forlig i Folketinget i et koalitionsstyringsperspektiv kaster et sideblik på en gammel diskussion om, hvordan de skandinaviske landes parlamentariske systemer kan karakteriseres og fungerer, herunder det danske, set i forhold til de angelsaksiske og de kontinentaleuropæiske. I disse bidrag lå de skandinaviske lande ”et sted midt mellem” ved at have proportionale valgsystemer, men samtidig stærk blokkonkurrence (jf. Almond, 1956; Lijphart, 1974).⁴ Dansk politik er blevet betegnet som blandt andet ”konsensuspolitik” eller ”samarbejdende folkestyre” (Elder et al., 1982; Rasmussen, 1972). Heri ligger, at der i Folketinget og det danske samfund generelt var en stor vilje til at finde politisk brede, fælles løsninger på tværs af interesser. I et koalitionsstyringsperspektiv er politiske forlig ikke, eller i hvert fald ikke kun, udtryk for fravær af konflikt. Forligsbindingerne er snarere udtryk for, at der netop er en konflikt til stede, som konkurrerende aktører finder det nødvendigt at håndtere, når de på trods af indbyrdes modsætninger har vurderet at have en interesse i at nå til enighed og at kunne binde hinanden (jf. også Arter, 2006).

Bogens opbygning

Kapitel 2 uddyber bogens teori. Det sker med baggrund i et kort indblik i aspekter af Kongresforskningen, som på mange måder var den første til at adressere en problemstilling om, hvordan parlamentariske aktører kunne benytte institutionelle mekanismer med henblik på at sikre lovgivningen stabilitet. Derpå skildres debatten mellem teorierne om porteføljeallokering og koa-

⁴ Senere bidrag har set de skandinaviske lande som en særlig type parlamentarisk system i sin egen ret (jf. Esaiasson og Heidar, 2000), karakteriseret først og fremmest ved flerpartisystem samt mange mindretalsregeringer. Termen ”forhandlingsparlamentarisme” har også været brugt (Mattson, 1996).

litionsstyring, som primært har taget udgangspunkt i europæiske flertalskoalitionsregeringer, men her diskuteres teoriernes implikationer for mindretalsregeringer. Betydningen af politisk konkurrence for koalitionsstyring diskuteres atter, og heraf udledes teorien om, at politiske forlig er en måde for regerings- og oppositionspartier under mindretalsparlamentarisme at håndtere samarbejde og konflikt på. Den danske litteratur om partikonkurrence, forlig og korporatisme diskuteres derpå kortfattet, inden kapitlet afsluttes med en opstilling af overordnede forventninger til bogens empiriske kapitler.

Kapitel 3 rummer en afklaring af begrebet ”politisk forlig”. Det gælder både en definition, men også en række andre egenskaber ved de politiske forlig, der kan vise deres institutionaliserede karakter. Kapitlet argumenterer for, at politiske forlig kan opfattes som en uformel institution, hvis vigtigste karakteristika fastlagdes før 1920, men som har fortsat med at udvikle sig frem til i dag.

Kapitel 4 opstiller bogens forskningshypoteser og operationaliserer de centrale afhængige og uafhængige variable. Det er vedtagne love omfattet af forlig – samt forslag stillet om andet end lovgivning – som indikator for partikonkurrence. Overvejelser omkring indsamlingen af data bliver også lagt frem og diskuteret.

Kapitel 5 er bogens empiriske hovedkapitel. Her undersøges hyppigheden af den lovgivning, som har været omfattet af politiske forlig i perioden 1953 til 2005. Kapitlet viser, at forligshyppigheden hænger tæt sammen med, om regeringen har flertal eller ikke samt med den politiske konkurrence mellem partierne. Derimod bliver der ikke fundet støtte til, at regeringens forhandlingsposition skulle have betydning.

Kapitel 6 undersøger forligshyppigheden for de enkelte politikområder, alt efter om de har været omfattet af stærk, politisk konkurrence, ”ny politik” eller har stærk inddragelse af korporative interesser. Resultaterne giver en vis støtte til argumenterne om partikonkurrence og ”ny politik”, men kun meget begrænset til argumentet om korporatisme, som synes at gælde for arbejdsmarkedspolitikken, men ikke ses at gælde mere generelt.

Kapitel 7 undersøger udviklingen i forligstekster, som kan opfattes som en yderligere institutionalisering af forligene. Resultaterne viser i store træk, men med visse metodiske forbehold, at forligsteksterne som forventet er blevet hyppigere, længere og mere detaljerede.

Kapitel 8 rummer bogens konklusion samt en kortere perspektiverende diskussion af demokratiske aspekter omkring de politiske forlig.

Kapitel 2.

Koalitionsstyring og partikonkurrence

Hvordan opretholder politiske partier at samarbejde i en koalition, samtidig med at de fortsat konkurrerer om stemmer og ministerposter og i øvrigt har forskellige politiske programmer? En betydelig del af litteraturen om koalitionsstyring hævder, at denne opgave er svær at løse for koalitionspartierne, men at de blandt andet benytter politiske institutioner til at understøtte deres samarbejde på trods af den indbyrdes konflikt. I dette kapitel argumenteres der for, at det er muligt at sammenfatte en teoretisk kerne i denne litteratur, der lyder, at koalitionsstyring afspejler karakteren af partiernes indbyrdes konkurrence (jf. Lupia og Strøm, 2008). Samtidig hævder litteraturen om partikonkurrence, at denne har skiftet karakter over tid væk fra massemobilisering af vælgerne (Dalton, 2002). Hovedformålet i dette kapitel er at benytte indsigter fra litteraturen om partikonkurrence som udgangspunkt for at opstille en test af teorien om koalitionsstyring.

Kapitlet fortsætter med en gennemgang af udvalgte dele af Kongresforskningen, da denne danner baggrund for mange af de teoretiske problemer, som siden er blevet taget op angående opretholdelse af koalitioner i en lovgivende forsamling. Derpå bliver det samme problem anskuet med henblik på europæiske, parlamentariske systemer. Her har der udfoldet sig en debat mellem to tilgange, nemlig henholdsvis porteføljeallokering og koalitionsstyring. Diskussionen af de to former leder frem til, at det er relevant at evaluere de to tilgange på baggrund af mindretalsparlamentariske systemer, som gør det muligt at opstille meget entydige forudsigelser omkring eksistensen af fænomener som Folketingets politiske forlig. På baggrund af denne diskussion peger det i retning af, at det er koalitionsstyringsmodellen, som giver mest at arbejde videre med for så vidt angår forligene og beslægtede fænomener, som undersøges videre i bogen. Efter en kort gennemgang af empiriske resultater inden for denne tilgang, samt af betydningen af politiske forhandlinger og aftaler, diskuteres koalitionsstyring i lyset af udviklingen i politiske partiers indbyrdes konkurrence. Forventningen lyder på den baggrund, at de politiske partiers anvendelse og udformning af koalitionsstyringsmekanismer over tid afspejler udviklingen i partikonkurrence. I den forbindelse berøres også emner som ”ny politik” og korporatisme. Diskussionen leder frem til et antal overordnede hypoteser. Konkret giver de politiske forlig i Folketinget gode muligheder for at undersøge, om de afspejler udviklingen i partikonkurrencen, sådan som den er opstillet i litteraturen. Kapitlet afrundes derfor med at diskutere forlig som politiske institutioner i forhold til koalitionsstyring. Det er en diskussion, som udbygges i kapitel 3.

Diskussion af Kongressens udvalgssystem

De første teorier om politiske institutioner, der opfattede dem som instrumenter til at fremme stabilitet mellem konkurrerende, parlamentariske aktører, blev udviklet med henblik på at forklare udformningen af udvalgssystemet i USA's Kongres. De opstod som en reaktion på en række teoretiske, kollektive handlingsproblemer, som teorien havde påpeget, herunder at flertalskoalitioner i parlamenter ville være ramt af store problemer med at opnå stabilitet (Ferejohn, 1995: x). Hvis politik opfattes i rumlige dimensioner, kan det fx bevises, at i tre dimensioner eller mere med mindst tre aktører, hvoraf to kan danne flertal, vil der til enhver politik findes alternativer, som foretrækkes af et flertal. Kollektive handlingsproblemer kan også findes, selvom politik ikke opfattes rumligt, hvilket Condorcets paradoks er et eksempel på: Selvom individer er i stand til at prioritere mellem en række handlingsalternativer, så er det alligevel ikke givet, at der ikke kan opstå stemmecykler (Riker, 1982).⁵ Ifølge disse teorier er indgåelse af aftaler forbundet med betydelige vanskeligheder, som man kan kalde forhandlingsproblemer. Dermed har partierne problemer med at opnå gevinster forbundet med "studehandler", som består i at kongresmedlemmer udveksler støtte på tværs af politikområder, de hver især prioriterer højt (jf. Buchanan og Tullock, 1962). I empiriske beskrivelser led Kongressen imidlertid ikke under kaos og ustabile beslutninger, hvilket fik denne skole af teoretikere til at undre sig (Shepsle og Weingast, 1995). De nåede frem til, at årsagen til de fraværende stemmecykler skulle søges i Kongressens udvalgssystem. Ved at tildele hvert udvalg ret til at fastlægge dagsordenen, altså hvad der skal stemmes om inden for hvert udvalgs ansvarsområde, blev udvalgssystemet opfattet som en institutionel mekanisme til forklaring af, hvorfor "kaos" alligevel ikke opstod (Shepsle og Weingast, 1995). Hvis lovgiverne har gode muligheder for at opnå sæde i et udvalg inden for deres foretrukne område, fører det til en forudsigelse om, at udvalgsmedlemmer besidder stærke og ekstreme præferencer sammenlignet med fordelingen i plenum, altså det samlede parlamentskammer. Dermed bliver den førte politik låst fast. På den måde opnås "gevinster ved udveksling" (*gains from trade*). Tilgangen kaldes ofte "distributiv" (Shepsle og Weingast, 1995).

⁵ Hvis tre personer (1, 2, 3) skal vælge mellem handlingsalternativer (A, B, C), og deres præferencer er som følger: 1 (A, B, C), 2 (B, C, A), 3 (C, A, B), så vil der være flertal for A i sammenligning med B, for B i sammenligning med C, men også for C i sammenligning med A. Derved vil der kunne stemmes i det uendelige. Hvis en af personerne har magten over, hvilke to alternativer der skal stemmes om – det kunne fx være mellem status quo og en bestemt ændring – så vil vedkommende kunne vælge sit foretrukne alternativ og reelt være diktator.

Weingast og Marshall (1988) udbyggede dette argument. Ifølge dem har parlamentariske aktører brug for at forpligte hinanden med henblik på at udveksle støtte, da det er en forudsætning for, at parlamentariske aktører kan gennemføre målsætninger gennem vedtagelser i Kongressen. De opfatter ligeledes udvalgssystemet som den afgørende institutionelle mekanisme til at sikre dette, men begrundet det på en anden måde end et ønske om at undgå flertalscykler, nemlig ud fra hensyn til valgkredsen (Weingast og Marshall, 1988). Et medlem fra landet får måske mulighed for at søge ind i Kongressens Landbrugsudvalg for at kæmpe for landbrugsstøtte og også opnå indflydelse på dens fordeling, mens et medlem fra et kystområde samtidig får mulighed for at søge ind i et udvalg med indflydelse på placering af flådebaser osv. Derved kommer udvalgssystemet til at fremstå som en stor, institutionaliseret studehandel mellem medlemmernes særinteresser, hvor der handles med dagsordens- og vetorettigheder frem for at bytte direkte (jf. Strøm, 1998b: 25). Med forankringen af teorien i valgkredsen kommer denne variant af den distributive teori på linje med Mayhew (1974: 1), som opfattede Kongressen som organiseret med henblik på at fremme medlemmernes formodede interesse i at søge genvalg.

Weingast og Marshall (1988) rummer yderligere et argument for behovet af stabilitet: De fleste politiske tiltag kræver et vist tidsrum for at virke, som kan variere fra forslag til forslag. Med andre ord opnås "gevinsterne" for medlemmerne af Kongressen ikke samtidig for alle. Landbrugsstøtte har mulighed for at komme til udbetaling her og nu til glæde for en valgkreds, hvilket må formodes at forøge genvalgsmulighederne for dens valgte repræsentant i Kongressen, mens det kan tage mange år at anlægge en flådebase og opnå de tilsvarende gevinster i en sådan valgkreds. Et andet problem består i, at aktørerne ikke stemmer om forslagene samtidig. Forslaget om flådebasen træffes måske på ét tidspunkt, mens landbrugsstøtten afgøres på et andet tidspunkt eller spredt ud over flere beslutninger.

Den "distributive" teori hævder dermed sammenfattet, at der findes en politisk institution, udvalgssystemet, som bistår parlamentariske aktører, kongresmedlemmerne, med at opretholde koalitioner for dermed bedre at kunne opnå deres primære målsætninger, dvs. genvalg. Denne teori er blevet udfordret af et andet synspunkt, ifølge hvilket specialisering i udvalg afhjælper et informationsproblem på vegne af Kongresmedlemmernes flertal. Nødvendigheden for information forventes at opstå, da lovgiverne ikke besidder fuldt overblik over sammenhænge mellem mål og midler, men alligevel er interesseret i effekten af den politik, de medvirker til at føre (Krehbiel, 1991). Strøm (1998a: 24) har fremsat det synspunkt, at udvalgssystemet kan opfattes som udtryk for en arbejdsdeling, som gør Kongressen til en mere effektiv organisa-

tion til at gennemføre lovgivning på en flerhed af områder, hvilket lovgiverne ønsker af hensyn til deres valgkreds. Disse informations- og arbejdsdelingsteorier er ofte blevet opfattet som en radikal kritik af den distributive teori og dermed som et spørgsmålsteget ved, om forhandlingsproblemer overhovedet kan være årsag til etablering af institutioner i et parlament. Mere pragmatisk kan man imidlertid nøjes med at opfatte informationsteorien som en alternativ teori om udvalgssystemer, som hævder at disse primært løser specialiseringsproblemer. Det udelukker ikke, at forhandlingsproblemer findes og har betydning, samt at andre politiske institutioner fortsat kan have relevans for løsning af aktørers forhandlingsproblemer med at opbygge og opretholde flertal. Det kan i topartisystemer som USA og Storbritannien gælde for politiske partier (jf. Cox og McCubbins, 1993; Cox, 1987) og i vesteuropæiske, parlamentariske flerpartisystemer kan det gælde for koalitioner mellem partier, sådan som det diskuteres i det følgende afsnit.

Stabile koalitioner og parlamentariske systemer

Kongressen i USA udgør et politisk system, som på mange måder adskiller sig fra såvel Westminster som de kontinentaleuropæiske lovgivende forsamlinger. Samtidig er det klart, at den amerikanske litteratur peger på en række teoretiske problemstillinger, som også har relevans for parlamentariske systemer, idet man dog bør være opmærksom på de vigtige forskelle imellem dem. Ikke mindst udgør partigrupperne i de fleste sammenhænge de primære aktører og ikke de enkelte medlemmer af parlamentet. Det er i interaktionen i og mellem partigrupperne, at væsentlige beslutninger finder deres afgørelse, og samme sted bør man forvente at finde eventuelle forhandlingsproblemer. Det samme må derfor gælde for institutionelle mekanismer, som kan bidrage til at afhjælpe forhandlingsproblemer. Da europæiske parlamentsudvalg altovervejende proportionalt afspejler sammensætningen af parlamenterne i plenum, er der ikke grund til at forvente, at udvalgene kan løse partiernes forhandlingsproblemer (jf. Mattson og Strøm, 1995).

Partiers interesse i at indgå i stabile flertalskonstellationer over tid må vejes op imod deres interesse i at søge samarbejdspartnere fra sag til sag, som kræver mindst "til gengæld" for at afgive støtte i forbindelse med opbygningen af et flertal (Strøm, 1990b: 97). Ligeledes kan et parti have interesse i ikke at binde sig til andre partier, hvorved disse af nødvendighed er henvist til at søge flertal fra sag til sag (Strøm, 1990b). Opbygning af flertal er en proces, som beslaglægger ressourcer, som partierne ellers kunne have anvendt på andre formål såsom gennemførelse af yderligere initiativer. Det er ressourcer til at etablere og gennemføre forhandlinger. Stabile flertal reducerer sådanne "transaktionsomkostninger" forbundet med at gennemføre politik i et parlament. Stabile flertal kan også forøge sandsynligheden for en vellyk-

ket implementering af en politik, så den opnår den ønskede effekt i samfundet og dermed også for vælgerne og andre interessenter (jf. Lupia og Strøm, 2008).

Diskussionen i Kongresforskningen er primært afspejlet i forhold til en europæisk debat mellem to forskellige teorier for, hvordan koalitioner er i stand til at opretholde stabilitet over tid. Hermed er der for så vidt tale om en teoretisk debat inden for den tilgang, som anser forhandlingsproblemet omkring opretholdelsen af samarbejde mellem konkurrerende aktører som afgørende. De teorier tager udgangspunkt i henholdsvis ”porteføljeallokering” samt ”koalitionsstyring”.

Den distributive model fra forskningen i Kongressen er mest direkte blevet overført til forhold med parlamentarisme i porteføljeallokeringsmodellen opstillet af Laver og Shepsle (1996). Den opstiller et konflikt- og samarbejds-perspektiv på opretholdelse af koalitioner, samtidig med at forholdet mellem partier i en regeringskoalition er i fokus frem for udvalgene. I modellen fordeler regeringspartier ministerposter mellem sig, og det antages, at de dermed samtidig fordeler retten til at fastlægge den førte politik for den pågældende portefølje – ministrene bliver altså policy-diktatorer (jf. Laver og Shepsle, 1996: 32-33).⁶ Et sådant arrangement lader sig ifølge teorien opretholde over tid, idet fordelingen af ministerposter afspejler en ligevægt med et tomt ”vindesæt”, hvilket vil sige, at det ikke er muligt at opstille konstellationer med fordelinger af ministerposter, som er mere attraktive for et flertal end den foreslåede regerings (Laver og Shepsle, 1996: 63-69). Antallet af partier og ministerposter lægger således en begrænsning på antallet af mulige porteføljefordelinger, som partierne må forholde sig til. Politikken risikerer dermed ikke at ende i uendelige, cykliske afstemningsforløb, som frygtet i en del af teorien, men må holde sig inden for et ”gitter” af muligheder (Laver og Shepsle, 1996: 63-65). Ud over ved sin dannelse, samt eventuelle ministerkader, har en regering ikke behov for at forhandle indbyrdes om politikken. Ifølge modellen kan partierne ikke indgå kompromiser inden for et politikområde. Det skyldes, at en minister hverken har interesse eller kan forhindre i at fremsætte sit mest foretrukne forslag. Politiske partier ”handler” i modellen med politikområder, idet en minister – som antages at være en loyal repræ-

⁶ Det danske ministerialsystem med individuelt ministeransvar er udtryk for en sådan statsretlig tankegang, modsat fx Sverige, som opererer med kollektivt ministeransvar, selvom ministrene har individuelle arbejdsopgaver (Knudsen, 2000; Bergman, 2004). Porteføljeallokeringsmodellen hører imidlertid til i statskundskaben, så den statsforfatningsretlige sontring har kun betydning, for så vidt den påvirker aktørernes faktiske adfærd.

sentant for sit partis program⁷ – opnår særligt gunstige betingelser for at udforme regler samt muligheder for at sætte dagsordenen i forbindelse med udformningen af lovforslag, idet ministeren har adgang til ministeriets ekspertise (Laver og Shepsle, 1996). Partier kan få tildelt områder, de i særlig grad lægger vægt på (Budge og Keman, 1990: 89-131). Konkrete eksempler herpå er, at Venstre altid har fået landbrugsministerposten, når partiet har deltaget i regering. På samme måde har Socialdemokratiet altid fået Arbejdsministeriet, Det Konservative Folkeparti har fået Erhvervsministeriet, og – dog med et par undtagelser før 1945 – Det Radikale Venstre har fået enten Undervisnings- eller Kulturministeriet. I porteføljeallokeringsmodellen er det således ministerialsystemet, som udgør en institutionaliseret ”studehandel” mellem partierne i en koalition.

Med inspiration fra Krehbiel (1991) fremfører Strøm (1998b: 141), at den arbejdsdeling, som opdelingen i ministerier gør mulig, også kan løse et informationsproblem for partierne, som dermed bliver i stand til at træffe mere velinformerede valg. Samtidig påpeger Strøm andetsteds, at ministerialsystemet – i Laver og Shepsles modellering – er mindre velegnet til at sikre udveksling af støtte mellem partier i en koalitionsregering, da det nærmest forhindrer partierne i fuldt ud at opnå pareto-optimale gevinster i form af fælles politikker, hvoraf de mest attraktive for partierne befinder sig på en ”kontraktkurve” mellem de gitterpunkter, der ellers er en følge af at opfatte ministrene som policy-diktatorer (Strøm, 1998b: 142). Partierne har derfor incitamentet til at forsøge at fastlægge en sådan politik med kompromiser emne for emne frem for ”studehandler”, hvormed de reducerer ”mulighedsomkostninger” forbundet med ministerialsystemet (Thies, 2001: 584). Et kompromis kan defineres som enighed om en fælles politik, selvom partierne ellers er indbyrdes uenige (Martin og Vanberg, 2004: 15, note 4). Desuden bliver antagelsen om ministeren som policy-diktator anset for at være urealistisk. Det forekommer hverken fordelagtigt eller nødvendigt for et koalitionsparti at afstå fra at påvirke indholdet af den førte politik på områder, hvor de ikke råder over ministerposten, mod til gengæld at kunne fastlægge politikken på andre områder (Thies, 2001).

Modargumentet fra fortalerne for porteføljeallokeringsmodellen lyder, at ministerens muligheder for at manipulere dagsordenen er så omfattende og nærliggende, at agentproblemer bliver nærmest uundgåelige (Shepsle, 1996:

⁷ Her er en forpligtelse af en minister altså tilsyneladende mulig. Det begrundes Laver og Shepsle (1996: 33) med, at partiledere som oftest er politisk enige. Det forekommer mere oplagt at pege på partiets betydning for både genvalg og politisk karriere, men det kan ikke rummes af deres model, i hvilken politikere alene er policy-motiverede.

230). Herudover har partierne ingen måder at sikre overholdelse af indgåede aftaler (Shepsle, 1996). Argumentet lyder derfor, at policy-diktatorernes politik er den bedste måde for aktørerne at opnå policy-stabilitet, idet problemerne forbundet med at opretholde koalitioner er så alvorlige, at de alene kan overvindes ved, at partierne bliver i stand til bindende at sælge "rettigheder" til hinanden over adskilte sagområder (jf. Laver og Shepsle, 1996). Opdelingen i ministerier – og i den amerikanske sammenhæng i udvalg – institutionaliserer dette på en mere eller mindre juridisk bindende måde. Partierne får nogle fastlåste alternativer at vælge imellem. Derimod er partierne i dette perspektiv ikke i stand til at binde sig til hinanden institutionelt på andre måder, da der ikke findes mekanismer til at opretholde sådanne institutioner (jf. Shepsle, 1996).

Politiske aktører møder hinanden igen og igen i et parlament. De tager dermed del i "gentagne spil", hvilket gør det let for dem at udvikle tillid, da de ellers har gode muligheder for at straffe hinanden (Axelrod, 1984). Det har betydning at opretholde et godt omdømme. Timmermans (2006: 272) påpeger imidlertid, at denne mekanisme ikke virker som en "usynlig hånd", men at den kræver: "... busy inter-party traffic and a fair amount of traffic control by the coalition parties". I teorierne om koalitionsstyring erkendes de betydelige vanskeligheder, som partier med forskellige ønsker til indholdet af den førte politik har med at være sammen i en koalition, men de er mere optimistiske med hensyn til koalitionspartiers evne til at forsøge at finde måder at håndtere den type problemer på. Som eksempler på institutionelle mekanismer, som partier kan benytte til at forpligte hinanden, anfører denne litteratur: skriftlige koalitionsaftaler, juniorministre, parlamentarisk kontrol mv. (Strøm og Müller, 1999; Thies, 2001; Martin og Vanberg, 2004). Andre ser derimod sådanne institutionelle mekanismer som ritualer eller epifænomener, som partierne benytter af symbolske grunde (Luebbert, 1986; Laver og Shepsle, 1996: 42; jf. De Winter, 2004: 40).⁸

I modellerne om koalitionsstyring bliver institutioner også opfattet som løsninger på problemer – eller transaktionsomkostninger (jf. North, 1990: 27-35) – når politiske partier forsøger at arbejde sammen i en koalition. Sådanne problemer kan omfatte indsamling af informationer, omkostninger ved at forhandle og beslutte samt at overvåge og gennemtvinge trufne beslutninger (Müller, 2000; De Winter, 2004). Partier må afveje fordele og ulemper ved at stå frit fra sag til sag eller at indgå i længevarende koalitioner og vælger tilsyneladende ofte det sidste, hvilket blandt andet kan begrundes med reducerede transaktionsomkostninger (Lupia og Strøm, 2008). Partier, som vil med-

⁸ Det rejser ganske vist et spørgsmål om, hvorfor det skulle være værd for formålsorienterede aktører at bruge ressourcer symbolsk.

virke til at gennemføre beslutninger, har brug for løbende at forhandle og indgå aftaler. I den forbindelse har de interesse i at ”cementere” deres samarbejde og opretholde en vis stemmedisciplin mellem partierne (Strøm og Müller, 1999: 257). I koalitionsstyringsmodellerne benytter partierne institutionelle mekanismer til at håndtere den grundlæggende spænding mellem konflikt og samarbejde ved at indgå i varige koalitioner. Mekanismer for koordination og kontrol forventes at have systematisk betydning for politiske partiers evne til at sidde i regering sammen (Strøm og Müller, 1999: 258). Med andre ord benytter partier sig af koalitionsstyring for at blive bedre i stand til at samarbejde over tid på trods af indbyrdes konflikter.

Modellerne om porteføljeallokering og om koalitionsstyring afviger også fra hinanden på grund af deres forskellige antagelser om partiers målsætninger. I førstnævnte model tillægges partierne kun én målsætning, nemlig policy, hvilket gør det muligt at modellere rumligt. I de fleste af de sidstnævnte modeller har partierne derimod en flerhed af målsætninger – såsom politiske embeder, policy og stemmer – hvis opfyldelse kan komme i indbyrdes konflikt og derfor må afvejes (Lupia og Strøm, 2008; Strøm, 1990a; Sjöblom, 1968). Et parti kan dermed ikke uden videre forventes at støtte et forslag, selvom det politisk repræsenterer en forbedring i forhold til dets program, men må samtidig overveje, hvordan støtte til forslaget påvirker partiets situation i forhold til vælgerne samt øvrige partier i regering og parlament. Altså: Vil støtte til forslaget koste stemmer eller gøre det vanskeligere at indgå i koalition med andre partier? Andre modeller om koalitionsstyring, som Thies (2001) samt Martin og Vanberg (2004), nøjes imidlertid med policy som målsætning. Det sker ud fra argumentet anført ovenfor om koalitionsstyring som en mulig forbedring for partiernes præferencer i sammenligning med porteføljeallokeringsmodellens ”gitter”. Deres antagelser er dermed formentlig mindre realistiske, men bliver samtidig teoretisk en skarpere udfordring af porteføljeallokeringsmodellen. Da formålet i nærværende undersøgelse til dels er bredere – nemlig at opfatte koalitionsstyring som en følge af politisk konkurrence, ikke mindst under hensyn til vælgerplanet – antages partierne at varetage en flerhed af målsætninger.

Koalitionsstyring, porteføljeallokering og mindretalsparlamentarisme

Debatten mellem modellerne om porteføljeallokering og koalitionsstyring lider under, at de begge forudsiger stabilt regeringssamarbejde. Derfor vil det kunne kaste lys over debatten mellem de to teorier at teste dem under forhold, der gør det muligt at se bort fra mindst den ene af disse betingelser. Den mulighed foreligger i lande, hvor regeringen ikke råder over et flertal i

parlamentet. Da må oppositionspartier, altså partier uden ministerposter, indgå i flertalsdannelsen.

Man kan argumentere for, at koalitionsstyring med rimelighed finder sted, hvor flertallet ligger. Gruppen af partier, der indgår i et flertal, opnår adgang til at gennemføre beslutninger, som fastlægger værdier med gyldighed for samfundet. Institutioner, som påvirker, hvordan sådanne beslutninger træffes, har dermed også betydning. I en flertalskoalitionsregering ligger "nøglen" til flertallet mellem regeringspartierne. I topartisystemer eller andre systemer, hvor ét parti har flertal alene, ligger nøglen inden for dette parti og afhænger af dets opretholdelse af stemmedisciplin (se Cox og McCubbins, 1993; Norton, 2000). Ved eksistensen af flere institutionelle vetopunkter, eksempelvis som følge af tokammerssystemer eller magtadskillelse mellem statsoverhoved og parlament, så ligger nøglen i at finde et kompromis mellem de aktører, som kontrollerer disse punkter (Tsebelis og Money, 1997; Elgie, 2001; Tsebelis, 2002: 19). Ligeledes kan det forventes at have afgørende betydning for arten af koalitionsstyringsmekanismer – hvad enten de primært er regeringsinterne eller ej – om regeringen selv råder over et flertal. Så indgår oppositionspartier under mindretalsparlamentarisme i forpligtende koalitionsformer, som det kan forventes ud fra koalitionsstyringsteorien. Dette spørgsmål udgør på mange måder en konservativ test af teorien, da oppositionspartierne også har incitament til ikke at lade sig binde.

Porteføljeallokeringsmodellen forudsiger, at mindretalsregeringers "vindesæt" er tomt (Laver og Shepsle, 1996: 263). Da et parlaments partier i modellen alene antages at være policy-maksimerende, vil et flertal af dem støtte den politik, som regeringen lægger frem, da der ikke findes noget bedre alternativ. Regeringen vil hverken have behov for at anticipere de øvrige partiers reaktion eller for at indgå i forhandlinger med dem med henblik på at indgå aftaler. Denne models forudsigelse vil derfor lyde, at forpligtende koalitionsformer mellem regerings- og oppositionspartier ganske enkelt ikke findes.

Da regerings- og oppositionspartier står over for mindst de samme fortløbende problemer med konkurrence og samarbejde som partier internt i en regering, vil forpligtende samarbejdsformer mellem dem udgøre en logisk mulighed i koalitionsstyringsmodellen. Der er ikke i formuleringerne af denne teori noget, der tyder på, at dens overvejelser ikke burde gælde for koalitioner generelt (jf. Lupia og Strøm, 2008). Partierne kan teoretisk forventes at udvikle mekanismer, som svarer til dem, der er blevet observeret internt i en koalitionsregering, på trods af at partierne ikke deler ministerposter.

Under en mindretalsregering fører modellerne om porteføljeallokering og koalitionsstyring således til markant forskellige forudsigelser om muligheder-

ne for institutionelle mekanismer til koalitionsstyring, som også omfatter oppositionspartier. Empirien i denne bog indikerer klart, at der findes sådanne forpligtende koalitionsformer – først og fremmest under mindretalsparlamentarisme – i Danmark primært i form af politiske forlig.⁹ I forligene binder partierne hinanden i et vist tidsrum og giver blandt andet hinanden vetoret, mens forliget gælder. Den blotte eksistens af forligene støtter umiddelbart teorien om koalitionsstyring, selvom de i princippet også kunne afskrives som epifænomener.

Med grundlag i litteraturen om koalitionsstyring er det muligt at formulere en teori om forpligtende koalitionsformer, der omfatter oppositionspartier under mindretalsparlamentarisme. Den lyder, at sådanne institutionelle mekanismer understøtter partierne i at håndtere en grundlæggende spænding mellem konflikt og samarbejde. Hvis det er muligt at observere forpligtende koalitionsformer mellem regerings- og oppositionspartier, og de benytter sig af koalitionsstyringsmekanismer, så bestyrker det teoriens generelle forklaringskraft. Når det er forligene og støttepartiarrangementerne, som er interessante under mindretalsparlamentarisme, skyldes det helt banalt, at her ligger ”nøglen” til at opnå flertal. Da empirien som nævnt tyder på, at koalitionsstyringsteorien har mest for sig, gennemgås nedenfor kortfattet nogle af dens konkrete empiriske resultater som baggrund for, hvordan teorien kan testes.

Den konkrete empiriske forskning i koalitionsstyring

Nedskrevne regeringsgrundlag er som tidligere anført en væsentlig måde for partierne at koordinere deres politik og udgør et eksempel på koalitionsstyring. Skriftlige aftaler kan medvirke til at fremme samarbejde samt etablere forventninger mellem partier i en koalition ved at fastlægge regeringens policy-positioner samt en række procedureregler (Strøm og Müller, 1999: 266). Offentliggjorte koalitionsaftaler forpligter partierne, så de fristes mindre til at bryde aftalen (Strøm og Müller, 1999: 258). Dermed bliver det formentlig lettere for partiledelsen over for egne vælgere og medlemmer at opretholde kompromisser, idet de nedskrevne aftaler gør det muligt at henvise til, hvilken sammenhæng de indgår i. Ved at opnå godkendelse fra eksempelvis et partis hovedbestyrelse kan en aftale også opnå legitimitet i partiorganisationen (De Winter, 2004: 39).¹⁰ Desuden får partierne i en koalition et indbyr-

⁹ Støttepartiarrangementer samt ”førvalgskoalitioner” mellem oppositionspartier rent udgør også eksempler på varige koalitioner, som helt eller delvist omfatter oppositionspartier (Bale og Bergman, 2006a, 2006b; Golder, 2006).

¹⁰ Dog kan et sådant ekstra ”vetopunkt” også svække et partis evne til at forhandle med øvrige partier, som hurtigere kan slå til og indgå en god aftale uden sådanne blokeringer.

des redskab til at håndtere den indgåede aftale. Koalitionsaftaler kan på den måde opfattes som "... both intra-party and inter-party commitment and information devices" (Strøm og Müller, 1999: 258).

En undersøgelse af arbejdsmarkedslovgivning i en række industrialiserede lande viser blandt andet, at i forhold til andre love om samme emne har love omtalt i regeringsgrundlag længere tekst og et mere komplekst indhold. De går lettere igennem parlamentet i forhold til antallet af behandlinger mv. og opnår en lavere andel af opslutning, når de vedtages. Endelig fører de til stærkere partidisciplin såvel blandt regerings- som oppositionspartier (De Winter, 2004: 53). Disse resultater tyder på, at nedskrevne regeringsgrundlag beskæftiger sig med stof, der har betydning for partierne og ikke blot er til pynt.

Regeringsgrundlag er i øvrigt blevet stadigt mere almindelige i årtierne efter 2. verdenskrig.¹¹ I 1990'erne havde 70 pct. af alle koalitionsregeringer i de vesteuropæiske lande sådanne skriftlige aftaler (Strøm og Müller, 1999: 266). Den stigende anvendelse på tværs af forskellige politiske systemer af denne form for koalitionsstyringsmekanisme kunne tyde på, at der findes en fælles, bagvedliggende årsag til stigningen. Hidtidige undersøgelser har ikke beskæftiget sig med denne diakrone stigning. Ud fra koalitionsstyringsteoriens egne argumenter burde man imidlertid forvente en sådan stigning i situationer med øget behov for at håndtere konflikt og samarbejde.

I Frankrig kan regeringen formelt gøre vedtagelsen af et forslag til et kabinetsspørgsmål. Hvis regeringen erklærer, at et lovforslag er omfattet af en særlig tillidsafstemningsprocedure,¹² så bliver det til lov uden afstemning, medmindre Nationalforsamlingen inden for 24 timer vedtager et mistillidsvotum til regeringen. Huber (1996: 19) argumenterer for, at den franske regerings stærke magtbeføjelser til at forhindre ændringsforslag samt til at vedtage lovforslag uden afstemning ved at påkalde sig en særlig mistillidsprocedure ikke bør forstås som udtryk for en magtkamp mellem regering og parlament per se. Han påviser i stedet, hvordan især proceduren til forhindring af ændringsforslag bliver benyttet af regeringen til at få vedtaget politiske spørgsmål, som er forbundet med stærk politisk konflikt internt blandt regeringspartierne (Huber, 1996: 73). Den får mulighed for at opretholde aftalte politiske "pakker". Dermed er der tale om en måde at opretholde regeringens flertal og de politiske aftaler, den bygger på. Partierne får mulighed for at undgå at stemme om de upopulære elementer i en pakke, når regeringen be-

¹¹ Selvom der findes forskellige fortilfælde, er nedskrevne regeringsgrundlag blevet almindelige i Danmark fra regeringsdannelsen i 1993 og fremefter (Damgaard, 2000: 245).

¹² Bestemmelsen er anført i den franske forfatnings artikel 49.3.

nytter sig af de særlige procedurer. Huber opfatter procedurerne som institutionelle arrangementer, der giver Nationalforsamlingens konkurrerende partier og partifraktioner muligheder for indgå i flertal om samarbejde (Huber, 1996: 37). Derimod tyder det ikke på, at regeringen generelt benytter reglerne til at forhindre ændringsforslags vedtagelse (Huber, 1996: 73).

Hubers arbejde er et de første eksempler på en applicering af teorierne fra den amerikanske Kongres om institutioner som redskaber til opretholdelse af flertal på et europæisk, parlamentarisk demokrati, som Frankrig også er, selvom landet er "semi-præsidentielt". Dermed gjorde han op med en indtil da udbredt tradition i statskundskaben for at se reglerne som et udslag af en særlig, fransk politisk kultur (Huber, 1996: 58).

Koalitionsstyring og politiske forhandlinger

Politiske partier kan som nævnt antages at have målsætninger om regeringsposter, stemmer på valgdagen samt om at gennemføre en bestemt politik (Strøm, 1990a). Partierne er konkurrenter i forhold til at kunne gennemføre målsætningerne, som partierne ligeledes må afveje, hvordan de prioriterer (Strøm, 1990a).¹³ Mellem valg og regeringsdannelser er det først og fremmest partiernes forskelle i forhold til at udforme den konkrete politik, der er på dagsordenen. Som påpeget af Lupia og Strøm (2008) finder partiers adfærd sted i fremtidens skygge. Partierne må medtænke, at deres daglige koalitionsdannelse påvirker mulighederne for at opnå stemmer ved næste valg og komme i regering.

Som nævnt kan partier have interesse i at opretholde en koalition over tid. På den baggrund er det relevant, når Lupia og Strøm (2008) opfatter koalitionsparties interaktion som en fortløbende proces, hvori partierne, på tværs af politiske systemer, mandatfordelinger, institutionelle strukturer, historiske traditioner og præferencer, forsøger: 1) at forme og opretholde aftaler med andre partier samt 2) at tilfredsstille vælgere. Samarbejde i en koalition be-

¹³ Stemmer på valgdagen er ganske vist et instrumentelt mål, dvs. en måde at opnå styrke til at opnå regeringsposter og en for partiet attraktiv politik (Bergman, 1995: 100-102; Skjæveland, 2003: 20-22). Regeringsposter kan også overvejende opfattes som et instrumentelt mål, nemlig som en måde at komme til at gennemføre en attraktiv politik, men samtidig kan der være fordele forbundet med selve dette at have embeder, som kan gøre dem til mål i sig selv. Udformningen af politik fremstår som et mål i sig selv (et "intrinsisk" mål), men samtidig kan formuleringen af en bestemt politik også være et redskab til at opnå vælgere (jf. Downs, 1957). Selvom en målsætning som at vinde stemmer er overvejende instrumentel, kan den godt vejes af med en målsætning i sig selv som at gennemføre politik, for tab af vælgere påvirker de fremtidige muligheder for at gennemføre politik.

står på den baggrund af tilbagevendende forhandlinger mellem partierne (Lupia og Strøm, 2008).

Da politiske aftaler på den måde også teoretisk er centralt for denne bog, er det nødvendigt med et indblik i politiske aftalers ”anatom”. Rognes (2001: 21) definerer forhandlinger som en proces, i hvilken mindst to parter med delvist modstridende interesser prøver at nå frem til en fælles beslutning. Medlemmer af et parlament har hver én stemme, og selvom nogle partier er større end andre, kan intet parti i et demokrati hævde at besidde en formel forrang. Det er på den baggrund oplagt, at der finder forhandlinger sted mellem partier i et parlament (Mattson, 1996; Sannerstedt, 1996; Lupia og Strøm, 2008).

I forhandlingsteorien sonderer man mellem to grundlæggende former for forhandlinger alt efter karakteren af de goder, der forhandles om: Fordelingsforhandlinger og integrationsforhandlinger (Rognes, 2001: 16).¹⁴ I fordelingsforhandlinger skal parterne dele en afgrænset mængde goder. Et eventuelt resultat vil udgøre et kompromis, i hvilket ingen af parterne fuldt ud har fået opfyldt deres præference. En politisk forhandling af denne art vil typisk vedrøre en enkelt sag eller politikområde.¹⁵ I praksis er det formentlig sjældent, at en forhandling kan handle helt isoleret om et emne, uden at andre emner overhovedet har mulighed for at spille ind.

I integrationsforhandlinger har parterne mulighed for at inddrage op til flere emner samtidig (Rognes, 2001: 55). Det giver dem mulighed for at ”handle” med hinanden, alt efter hvad de finder vigtigst. Aftaleresultatet bliver til en ”pakke”, hvor forskellige parter har fået elementer, som de hver især lægger stor vægt på til gengæld for at støtte andre emner, som de finder mindre vigtige. En mindre flatterende betegnelse for samme fænomen er ”studehandler” eller med en term af amerikansk oprindelse *log rolling*. En pakke kan kombinere emner på flere politikområder. I Danmark er finanslovsforhandlingerne i de seneste årtier blevet en tilbagevendende anledning til at indgå flersagsforlig.¹⁶ Sådanne pakker er attraktive at indgå for partierne, da de dermed kan få opfyldt en række mærkesager. De er imidlertid også

¹⁴ Gamle, skandinaviske demokratitænkere som Tingsten (1946: 91) og Ross (1946: 206) var opmærksomme på nøjagtig samme sontring (jf. Pedersen, 2002: 217).

¹⁵ Forsvarsforliget i 1922 udgør et ældre, og på grund af Knud Larsens afhandling, særdeles velbelyst eksempel på en fordelingsforhandling (Larsen, 1976; jf. Petersen, 1980: 47). Regeringspartiet Venstre foretrak at indgå forlig med Det Konservative Folkeparti, men kunne muligvis også opnå en aftale med Det Radikale Venstre og Socialdemokratiet. Kompromiset om forsvarsbevillingens størrelse kom til at ligge mellem Venstres og de Konservatives angivne præferencer.

¹⁶ Et andet af afhandlingens bidrag analyserer specifikt denne problemstilling (Christiansen, 2005).

mere komplicerede konstruktioner end kompromiser opnået efter en fordelingsforhandling. Som anført af Weingast og Marshall (1988) kan forskellige politikker i en pakke vedtages på forskellige tidspunkter, ligesom deres virkninger kan vise sig på forskellige tidspunkter. Det er forhold, som kan gøre det vanskeligere at opretholde pakkeaftaler.

Koalitionsstyring som følge af forøget partikonkurrence

I litteraturen findes anført mange grunde til, hvorfor tilhængerne af koalitionsstyringstilgangen opfatter denne som teoretisk plausibel. De få forsøg på empirisk at evaluere koalitionsstyringstilgangen har fokuseret på temmelig formelle egenskaber ved de enkelte regeringer – såsom regeringspartiernes antal, valgperiodernes længde, muligheder for opløsningsret mv. (Strøm og Müller, 1999; Müller og Strøm, 2000; De Winter, 2004). Efter nærværende forfatters opfattelse, som deles af Timmermans (2006: 272), er der hidtil ikke fundet virkeligt stærke og overbevisende sammenhænge, der empirisk underbygger påstandene i teorien.¹⁷ Til gengæld har undersøgelserne på tværs af de politiske systemer som nævnt temmelig entydigt påvist en stigning i anvendelsen af koalitionsstyringsmekanismer.

Der er med andre ord brug for nye måder at teste teorien om koalitionsstyring på. Udgangspunktet for dette er teoretisk såvel som empirisk. Teoretisk er det oplagt at holde fast i, at koalitionsstyring handler om at håndtere konflikt i samarbejdssituationer, sådan som det klassisk har været det for rationel, nyinstitutionel teori, dvs. at institutionelle mekanismer findes for at håndtere konflikt mellem aktører, som har en interesse i at samarbejde (Peters, 1999: 19). Derfor må en test af teorien bygge på en klar forestilling om, hvori denne konflikt består, og hvad der må kræves af en institutionel løsning på den. Empirisk tyder den stigende anvendelse af koalitionsstyringsmekanismer i meget forskellige politiske systemer på, at der eksisterer en fælles, bagvedliggende årsag til grund af en vis betydning. Teoretisk vil det være oplagt at forvente, at denne må knytte sig til udviklingen i konfliktens karakter.

Hvis koalitionsstyring er et redskab til at håndtere samarbejde mellem konkurrerende aktører, så burde man forvente en forøget anvendelse af denne type institution, hvis konkurrencen mellem partierne forøges. I forhold til de to målsætninger nævnt hos Lupia og Strøm (2008) – altså 1) at forme og opretholde aftaler med andre partier og 2) at tilfredsstille vælgere – kan der grundlæggende tænkes to typer af problemer med samarbejde og konkurren-

¹⁷ Resultaterne i Strøm et al. (2008), udkommet august 2008 efter denne bogs færdiggørelse, kan dog kaste nyt lys over problematikken. Til denne bogs udarbejdelse har kun et af bogens kapitler været til rådighed i manuskriptform, nemlig den de teoretiske overvejelser hos Lupia og Strøm (2008).

ce. Den ene angår partiernes umiddelbare interaktion og er knyttet til deres behov for koordination og kontrol i "hverdagen". Den anden knytter sig til, at partierne er i konkurrence på valgdagen. Der findes næppe nogen anden anledning i et repræsentativt, demokratisk politisk system med stærkere konkurrence mellem de politiske partier. Koalitionsindgåelse og -opretholdelse mellem valg har betydning for, hvordan partierne står, når de skal til valg. Partiernes forventninger om størrelsen og betydningen af denne effekt kan ligeledes tænkes at påvirke deres adfærd.

De to nævnte konflikter finder sted inden for rammerne af – temmelig sikkert indbyrdes beslægtede – ændringer i karakteren af partisystemet og vælgerkonkurrencen. Et partisystem ændrer typisk karakter på grund af et forandret antal partier eller et andet konkurrencemønster på grund af nye flertalsforhold. Vælgerkonkurrencen kan skifte egenart på grund af mere vidtgående samfundsforandringer. Det synspunkt bliver uddybet nedenfor.

Institutionelle mekanismer til koalitionsstyring må forventes at afspejle disse to konflikter. Forandringer i dem vil påvirke koalitionspartiernes "nytte" af at samarbejde eller lade være. Ændringer i en konflikts karakter kan derfor forventes at påvirke, hvor hyppigt koalitionspartier benytter koalitionsstyringsmekanismer. Ligeledes kan en anden udformning af dem være blevet mere hensigtsmæssig for partierne end tidligere.

Litteraturen om partikonkurrence skitserer som nævnt i indledningen stærkt forenklet en bevægelse i anden halvdel af det 20. århundrede væk fra mobilisering af socialt afgrænsede vælgergrupper hen i retning mod, at partierne erobrer vælgere ved at overbevise dem om at stemme på sig (Dalton, 2002). Denne udvikling kan formentlig tilskrives forøget uddannelsesniveau samt forandrede behov som følge af reduceret materiel nød (Dalton og Wattenberg, 2000). Der er færre vælgere, som identificerer sig med et bestemt politisk parti, og partierne har vanskeligere ved at holde på vælgerne (Dalton, 2000; Wattenberg, 2000). Denne generelle udvikling har vist sig på flere måder. Partierne er blevet forandret fra klassemobiliserende vælgerforeninger til elektoralt-professionelle organisationer med bred appel specialiseret i politisk kommunikation til vælgerne, ligesom magten i partierne kan hævdes i et vist omfang at have forskubbet sig for at håndtere den type behov (Panebianco, 1988; jf. Kirchheimer, 1990 [1966]; Mair, 1997; Scarrow et al., 2000). Valgkampe har i stigende grad karakter af budskaber målrettede mod massemedier, dvs. aviser, radio og fortsat især tv, men også i stigende grad internettet (Scarrow, 2000).

Emnerne for konkurrencen om vælgerne er blevet bredere end dem, der traditionelt interesserede det klasseopdelte vælgerkorps – hvilket typisk omfattede økonomisk politik og i religiøse klasseopdelinger ligeledes skolepoli-

etik, etiske spørgsmål mv. – men omfatter nu også ”post-materielle” spørgsmål om retspolitik, miljø, immigration mv. (Inglehart, 1987; Kitschelt, 1994: 8-29). Green-Pedersen (2007) påviser, at vesteuropæiske partier i deres valgprogrammer i stigende grad omtaler sådanne spørgsmål. Han opfatter det som udtryk for, at partikonkurrence har bevæget sig væk fra positionskonkurrence – en tankegang inspireret af Downs (1957), som primært handlede om at indtage forskellige positioner langs på forhånd givne dimensioner – til nu også samtidig at handle om emnebaseret konkurrence (Green-Pedersen, 2007: 609-610). Sidstnævnte tankegang – inspireret af teorien om partikonkurrence hos Robertson (1976) – indebærer, at partierne søger at betone de emner, og dermed gøre dem til dominerende emner i en valgkamp, hvor deres holdning står stærkest i forhold til væsentlige dele af vælgerkorpset (Green-Pedersen, 2007: 609-610).

Hvis partikonkurrencen over tid har ændret sig væk fra social mobilisering og ren positionskonkurrence hen mod en intensiveret emne- og positionsbaseret konkurrence om vælgerne, som litteraturen så klart lægger op til, så har partierne et stærkt behov for at markere sig. Da er det her, at konkurrencen ligger og dermed problemerne i forhold til at samarbejde, som koalitionsstyring har til formål at løse. Konkurrerende partier skal i forbindelse med en aftale kunne stole på, at aftalpartierne står ved det aftalte, men er samtidigt under pres for at afgive markeringer til offentligheden. Først og fremmest må de søge at opnå, at sådanne markeringer ikke unødigt kolliderer med behovet for også en anden gang at kunne indgå aftaler med andre partier for at kunne få gennemført politik.

Med forøgede markeringsbehov som følge af ændret partikonkurrence har partierne dermed samtidig fået en forøget interesse i at kunne begrænse sig selv og hinanden for fortsat at kunne opnå gevinsterne ved at samarbejde i varige koalitioner. Forpligtende aftaler med andre partier indskrænker mulighedsrummet for markeringer. Når presset for markeringer forøges, forøges risikoen også for, at der lægges pres på for at markere sig på et politikområde, hvor partiet er forpligtet. Partiledelsen har fortsat interesse i at kunne indgå i forpligtende aftaler, da det er essentielt for at kunne gennemføre politik. Den befinder sig dermed i en form for krydspres, som har en anden karakter end under tidligere tiders konkurrencemønstre. For at reducere dette pres har partilederen også interesse i at tydeliggøre de forpligtelser, partiet er underlagt (jf. Strøm og Müller, 1999). Institutionelle mekanismer, som kan fremhæve denne forpligtelse på de pågældende områder, er derfor nyttige.

Hvis der er sket en udvikling i partikonkurrencens karakter hen i retning mod en mere emnebaseret konkurrence, burde man forvente forøget behov for at etablere bindinger mellem partierne på de områder, hvor konkurrencen

er stærkest. Det er vigtigt at bemærke, at den intensiverede konkurrence formentlig medfører, at sandsynligheden for kompromis bliver lavere, men når det så indgås, opstår behovet for koalitionsstyringsmekanismer.

Forskellige politikområder kan også frembyde variation af interesse. For det første findes der som antydte områder præget af ”ny politik” (jf. Borre, 1999). Det er værdipolitiske områder som miljøpolitik, retspolitik og udlændingepolitik, hvor den politiske konkurrence er blevet mere intens. Da den politiske konkurrence er ny på de pågældende områder, kan koalitionsstyring ikke forventes at have slået fuldt igennem. Partierne kan derfor tænkes at have større interesse i at undlade at indgå aftaler mod til gengæld at stå friere til at appellere til vælgerne.

En anden variation mellem politikområder, hvor den ændrede partikonkurrence kan tænkes at have betydning, er inddragelsen af interesseorganisationer. Blom-Hansen og Daugbjerg (1999: 17) har, delvist med inspiration fra Moe (1990), noteret, at politikere kan have en interesse i at forankre beslutninger i korporative strukturer for bedre at kunne opretholde dem i fremtiden. Nok så vigtigt kan man anføre, at støtte fra interesseorganisationerne også kan være en måde for partipolitiske beslutningstagere at opnå opbakning til indgåede kompromisser. Korporative institutioner kan dermed også bidrage til at håndtere en grundlæggende spænding mellem konflikt og samarbejde. Arend Lijpharts beskrivelse af Nederlandenes politiske system efter 1. verdenskrig, opdelt i fire søjler med skarpe afgrænsninger efter sociale skillelinjer på alle niveauer af samfundet, men med en uformel integration af de politiske eliter, udgør en meget rendyrket beskrivelse af konflikthåndtering i et samfund opdelt langs sociale skillelinjer (Lijphart, 1968). Danmark var næppe nogensinde i helt samme grad splittet op i sociale grupper, men det var bestemt muligt at identificere tilsvarende træk mellem de fire partier (Pedersen, 1989: 271-273; Bille, 1997: 56). I samfund præget af klassemobiliseret partikonkurrence kan inddragelsen af interesseorganisationer forventes at medvirke til at håndtere de samme konfliktlinjer (McRae, 1974; Lehbruch, 1984).

Når social mobilisering spiller en reduceret rolle i kampen om vælgerne, så svarer det til, at vælgerens tilknytning til en interesseorganisation, som giver vedkommende en tilsvarende identitetsmarkør – som fx arbejder eller selvstændig – også spiller en mindre rolle. Forankring af en aftale i organisationssystemet gennem korporativ inddragelse bidrager dermed i mindre grad end tidligere til at kunne bilægge konflikt som følge af konkurrencen mellem partierne. Derimod har partierne nu brug for at orientere sig bredt mod alle mulige typer af interesseorganisationer, som kan hjælpe dem til at bringe sager på dagordenen, som de hver især ønsker fremmet (jf. Binderkrantz,

2005). Men det sker ikke længere så meget gennem korporativ inddragelse. Partierne må i stedet forventes selv at etablere bindende aftaler omkring lovgivning, som de samtidig ligger i indbyrdes konkurrence om. De politiske forlig kan på den måde også benyttes til at forpligte hinanden omkring politiske beslutninger, hvis indhold kunne tænkes at være på tværs af organisationernes interesser. Forligene giver partierne autonomi til at træffe beslutninger.

Alt i alt er det på baggrund af kapitlets diskussion muligt at opstille følgende overordnede, teoretiske forventninger:

- Hypotese 2.1 Hvis partiernes konkurrence om vælgerne forøges, så forøges deres behov for at anvende koalitionsstyring til at håndtere denne konflikt.
- Hypotese 2.2 Politikområder præget af stærk partikonkurrence må forventes at være karakteriseret ved mere omfattende koalitionsstyring.
 - Hypotese 2.2.1 Politikområder præget af ”ny politik” må forventes i mindre grad at være omfattet af koalitionsstyring.
 - Hypotese 2.2.2 På politikområder præget af ”korporatisme” må det forventes, at der i stigende grad benyttes koalitionsstyring.
- Hypotese 2.3 Hvis den emnebaserede partikonkurrence stiger, og partiernes behov for at markere sig derfor også stiger, så forøges partiernes behov for at tydeliggøre, på hvilke områder de forpligter sig i form af skriftlige aftaler.

Kapitlerne 5-7 undersøger empirisk hypoteserne i forhold til politiske forlig i det danske Folketing. I kapitel 4 videreudvikles hypoteserne til konkrete forskningshypoteser. Næste kapitel diskuterer egenskaber ved politiske forlig. Som baggrund herfor gennemgås nedenfor kortfattet grundlagsproblemer i den institutionelle litteratur, særligt i lyset af koalitionsstyring.

Koalitionsstyring og forlig som politiske institutioner

Politiske forlig i Folketinget indebærer, at regerings- og oppositionspartier binder hinanden, typisk omkring lovgivning, i et vist tidsrum, ganske vist uformelt, dvs. uden juridisk gyldighed.¹⁸ I næste kapitel argumenteres der for, at de regler, som findes i tilknytning til indgåelsen af politiske forlig, udgør

¹⁸ For en nærmere diskussion af forligsbegrebet, se kapitel 4.

en uformel, politisk institution, som Folketingets partigrupper benytter til at håndtere problemer omkring konflikt og samarbejde. Reglerne omkring politiske forlig kan dermed regnes med til en gruppe af institutionelle former, som dele af den teoretiske litteratur om partiers og parlamenters organisering har betegnet som mekanismer til ”koalitionsstyring”, der er karakteriseret ved at understøtte opretholdelse af koalitioner mellem politiske partier.

Litteraturen om politiske institutioner, som er meget omfattende, beskæftiger sig med grundlagsproblemer som: Hvorfor og hvordan opstår institutioner? Hvordan opretholdes, udvikles og afvikles de? Opstår de eksogent eller endogent? Hvem har nytte af dem? Hvis de løser kollektive handlingsproblemer for aktørerne, hvordan løser aktørerne da problemet med at etablere institutionerne i første omgang (Peters, 1999)? Nærværende forfatter slutter sig til Jens Blom-Hansens opfattelse, at mange af disse spørgsmål bedst lader sig afgøre empirisk og ikke a priori (Blom-Hansen, 1997: 682). Inden for den rationelle institutionelle teori findes der en debat om institutionernes ”handlingslogik” (Blom-Hansen, 1997: 681). På den ene side findes argumentet, at institutionerne løser kollektive handlingsproblemer (jf. North, 1990). På den anden side fremføres det, at institutionerne er måder for aktører at befæste allerede opnåede fordelingsmæssige fordele (Moe, 1990; Knight, 1992). Det står i den sammenhæng klart, at teorierne om koalitionsstyring hviler på nogle forudsætninger om institutioner, som mere eller mindre implicit rummer et perspektiv i retning af, at aktørerne benytter sig af koalitionsstyring for at opnå en kollektiv nytte, de ikke ellers ville have været i stand til at opnå. Ingen tvinger partierne til at indgå i sådanne arrangementer, men hver gang de gør det, bidrager de til institutionens opretholdelse. Tilgangen hos Weingast og Marshall (1988) befinder sig klart i denne tradition. Forlig handler om at fremtidssikre politik (jf. Moe, 1990). Samtidig er konfliktperspektivet meget udtalt i opfattelsen af forholdet mellem aktørerne. Forhandlinger foregår netop i skyggen af næste valg. Der findes også fortsat en opposition, ligesom der er partier, som står uden for forligene. De får ikke del i gevinsterne, hvilket er i bedre overensstemmelse med den distributive logik. Løsningen på grundlagsproblemerne skal formentlig søges i empiriske studier af institutionernes opståen. Som led i at definere og karakterisere politiske forlig diskuterer næste kapitel de danske politiske forligs opståen med blandt andet udgangspunkt i arbejdet hos Pedersen (2005).

Kapitel 3.

Hvad er et politisk forlig?

Hvad er et politisk forlig egentlig, og hvordan kan begrebet anvendes operationelt? Dette kapitels formål er at afdække egenskaber ved bogens afhængige variabel. Først og fremmest skal der fastlægges en definition. På baggrund af kapitlets diskussion foreslås en definition af forligene som ikke-juridisk bindende policy-aftaler mellem regerings- og oppositionspartier, der forpligter partierne på et uformelt regelsæt, så længe forliget løber. Derudover søger kapitlet at afdække en række egenskaber ved de politiske forlig. Reglerne omkring de politiske forlig karakteriseres af en uformel institution, hvormed Folketingets partigrupper forpligter hinanden over tid i forbindelse med, at de indgår politiske aftaler.

De politiske forlig bliver ikke indgået efter nedskrevne regler i modsætning til fx forlig om overenskomster på arbejdsmarkedet.¹⁹ De er heller ikke omtalt i hverken Grundloven eller Folketingets forretningsorden, som ellers i øvrigt fastlægger procedurerne for vedtagelse af lovgivning. Folketingets partier binder sig dermed aldrig juridisk i forbindelse med, at de indgår forlig. Forligene udgør snarere en parlamentarisk praksis, hvori partierne binder hinanden politisk. Til denne praksis er der med tiden blevet knyttet en række andre egenskaber, som også har betydning for en nærmere karakteristik af forligene som begreb.

Kapitlets fremgangsmåde er følgende: Første afsnit gennemgår kortfattet hidtidige bidrag om politiske forlig. Næste afsnit afklarer forligsbegrebets historie i dansk politik, primært på baggrund af Pedersen (2005). Som forudsætning for definitionsøvelsen gennemgås henholdsvis krav til en minimaldefinition samt de kilder, som kan benyttes til at studere forligene. Med udgangspunkt i Sartori (1976) sondres i de to følgende afsnit mellem egenskaber, som snævert knytter sig til, at forlig forpligter partierne samt mere løse egenskaber ved forligsbegrebet. Kapitlets femte afsnit fastlægger, efter en kort diskussion af andres forslag til en definition, denne bogs bud. Derpå diskuteres en række problemstillinger omkring den nærmere operationalisering af begrebet. Forud for en kort afrunding diskuterer kapitlets sjette afsnit forligene opfattet som uformelle, politiske institutioner.

¹⁹ Disse regler er fastlagt i Hovedaftalen, hvis nuværende udgave med ændringer er fra 1973, men hvis historie går tilbage til 1899. Det skal i den sammenhæng også bemærkes, at "forligsinstitutionen" fastlagt i *Lov om mægling i arbejdsstridigheder* ikke er det samme som den parlamentariske institution, der er genstand for denne bog.

Politiske forlig i Danmark – hidtidig forskning

I den danske statskundskabslitteratur har politiske forlig været genstand for en forholdsvis, beskedent teoretisk interesse, som dog i de senere år er forøget. Meyer (1965) beskrev og sammenstillede forskellige, betydningsfulde forlig. Med inspiration fra Buchanan og Tullock (1962) opstillede Meyer (1984: 63-64) en model af en politisk forligsforhandling, hvori han sammenlignede forligsindgåelse med varehandel på et marked, hvor parter med afvigende interesser indgår kontrakter.²⁰ Når aftaler i Folketinget fik form af forlig, skyldtes det ifølge Meyer de mange danske mindretalsregeringers behov for at opnå flertal uden for deres egen kreds af partier. Forligene blev indgået, fordi begge parter opfatter sig som bedre stillet derved. Denne teoretiske vinkel på forligene svarer dermed til, hvad der i Kongresforskningen er blevet betegnet som ”gevinster ved udveksling” (*gains from trade*). Dette rene handelsperspektiv var imidlertid ikke opmærksomt på de uformelle regler, der er forbundet med forligene, ligesom de forskellige problemer for konkurrerende partier med at realisere gevinster ved udveksling – især påpeget i den såkaldt nyinstitutionelle parlamentslitteratur – blev overset. Damgaard (1987) samt Jensen (1993) var derimod opmærksomme på eksistensen af sådanne regler, idet de påpegede den centrale betydning i Folketinget af at overholde aftaler.

I det seneste tiår er Folketingets politiske forlig teoretisk blevet analyseret med udgangspunkt i forskellige, nyinstitutionelle tilgange. Christiansen (2002) opfattede, med inspiration fra især Tsebelis (1995), forligene som institutionaliserede mekanismer anvendt af regerings- og oppositionspartier for at give indgåede aftaler stabilitet og derved reducere risikoen for cykliske flertal. Hans argument var, at forligspartierne opnår en uformel vetoet, og hvis den bliver overholdt, kan politikken kun ændres, når den udgør en forbedring for samtlige forligspartier. Derudover påpegede Christiansen det gunstige for en mindretalsregering i at kunne indgå forpligtende aftaler med oppositionspartier, men samtidig bevare en vis fleksibilitet til at vælge sine samarbejdspartnere område for område, hvilket var en mulighed, der var blevet forbedret som følge af, at partierne på de politiske yderfløje i stigende grad var begyndt at medvirke i forlig.²¹

Nielsen og Pace (2002) betragtede overvejende forligene som normative institutioner, som gør det muligt for Folketingets partier at binde hinanden moralsk. Ud fra deres undersøgelse argumenterede de for, at regelsættet omkring forligene er blevet nødvendigt som følge af, at politikerne ikke i samme grad som tidligere uden videre kan indgå aftaler og stole på dem.

²⁰ Han havde tidligere strejft samme problemstilling (Meyer, 1959: 200).

²¹ Green-Pedersen (2001) havde kort forinden fremsat et tilsvarende synspunkt.

Pedersen (2005: 33-36) opfattede derimod forligene som måder at løse problemer som opstillet hos Weingast og Marshall (1988) med ikke-samtidige gevinster og udvekslinger. Da parlamentsmedlemmer ikke kan binde fremtiden, så må de finde andre måder at sikre gevinster, som er forbundet med at udveksle støtte, og i et dansk politisk system med mindretalsregeringer kommer de politiske forlig så ind i billedet. Pedersen (2005: 32) har også opstillet en typologi, hvori hun påpeger, hvordan omfanget af områder, hvori partier i forbindelse med koalitionsindgåelse forpligter sig, stiger, når man går fra den helt snævre lovgivningskoalition helt op til den fuldbyrdede regeringskoalition. Politiske forlig og ”kontraktparlamentarisme” – en form for støttepartiarangementer dokumenteret i blandt andet Sverige og New Zealand (jf. Aylott og Bergman, 2004; Bale og Bergman, 2006a, 2006b) – befinder sig derimellem med forligene tættest på lovgivningskoalitionen, se figur 3.1.

Figur 3.1: Policy-omfanget af forpligtende koalitionsformer mellem politiske partier



Kilde: Pedersen (2005: 32)

Klemmensen (2005) analyserede også forlig i et institutionelt perspektiv. Han opfatter forligssituationen som en udvekslingssituation, i hvilken regeringen sælger procedurermæssige rettigheder i form af især vetorettigheder til gengæld for at opnå støtte til sin politik og ultimativt overlevelse. Oppositionspartierne opnår dermed en ”kvasiregeringsstatus”, som gør dem trygge ved at opnå sikre gevinster på denne side af et valg frem for at håbe på bedre gevinster efter valget (Klemmensen, 2005: 441). Klemmensens forventning er den intuitivt klare, at en regerings tilbøjelighed til at indgå forlig hænger sammen med dens forhandlingsposition, således at en svag regering kan forventes at

indgå flere forlig. Det skyldes, at en svag regering har mere brug for støtte udefra end en stærk. I Klemmensens tilgang ligger dermed antydning af en temmelig stærk konflikt mellem partier i regering og partier i opposition, hvor sidstnævnte alt efter deres forhandlingsstyrke eller mangel på samme har forskellige afpresningspotentiale i forhold til regeringen.

Mortensen (2004) anlagde en kritisk-normativ vurdering af forligenes konsekvenser, idet han argumenterede for, hvordan de har skabt træghed omkring den politiske proces vedrørende indførelse af jordbaseret, digitalt tv.

De hidtidige teoretiske tilgange til at forstå de politiske forlig har på hver deres måde alle formået at kaste lys over forskellige, relevante aspekter ved forligene. Tilgangene er stort set enige om at opfatte forligene som politiske institutioner. Dette kapitels formål er at bestemme institutionens nærmere indhold. Med henblik på at danne baggrund for afklaring af dette spørgsmål gennemgås nedenfor forligenes historiske oprindelse.

Forligenes historiske oprindelse

Ifølge *Ordbog over det danske Sprog* stammer ordet ”forlig” fra det tyske verbum *vergleichen* (at udjævne). Dets første anvendelse i en politisk betydning er noteret i en kancelliskrivelse fra 7. juli 1832, hvori det hed: ”et inden Forligskommissionen indgaaet Forlig” (ODS på www.ordnet.dk under opslagsordet ”forlig”). Ordbogen henviser derpå til, at *Salmonsens Konversationsleksikon* i sin 2. udgave, der udkom mellem 1915 og 1930, omtalte det store forlig i 1894 som et ”politisk forlig” indgået mellem Højre og det moderate Venstre. Ved leksikonets udgivelse ligger det dermed fast, at begrebet ”politisk forlig” hentyder til en aftale indgået mellem partier i Rigsdagen.

Helene Helboe Pedersen påviser, at politiske forlig i 1800-tallet længe blev betragtet som nødvendige onder, men at de siden idéhistorisk har udviklet sig til at blive anset som udtryk for ansvarlighed og godt politisk håndværk (Pedersen, 2005: 55).²² En væsentlig begivenhed i udviklingen af de politiske forlig var, som antydning af, det store forlig i 1894 (Christiansen, 2002: 24; Pedersen, 2005: 58).²³ I forbindelse hermed vedtog forligspartnerne en rigsdagsbeslutning, hvori de forpligtede sig til ikke længere at benytte provisoriske finanslove.²⁴ De etablerede dermed en binding over tid, som ikke var

²² Denne afstandstagen prægede også datidens fremherskende syn på politiske partier (jf. Sartori, 1976).

²³ I dette forlig mellem Højre og de forhandlende dele af Venstre, som reelt også førte til Estrup-ministeriets afgang, aftaltes finanslov og hærordning, der udgjorde to af datidens politisk mest betydningsfulde emner (jf. Hvidt, 1960). Spørgsmålet om parlamentarisme fandt derimod ikke sin løsning ved denne lejlighed.

²⁴ Svarende til vore dages vedtagelser, som tidligere betegnedes ”motiverede dagsordener”.

juridisk bindende, hvilket datidens centrale, politiske aktører var helt bevidste om. Højres leder i Folketinget, C. A. F. Thomsen, der var en hovedkraft bag forligsforshandlingerne, udtalte: ”Vi erkende nu vel, at en Rigsdagsbeslutning som den, der her foreligger, ikke har nogen juridisk bindende Betydning, men der findes dog heldigvis her i Verden ogsaa andre Baand, der ere lige saa stærke som de juridiske Former (Rigsdagstidende 1893-94, FT: sp. 5362; jf. Pedersen, 2005: 58). Thomsen gav ogsaa på andre måder udtryk for bindingens art. Herunder mente han, at den kunne binde nye rigsdagsmedlemmer (Pedersen, 2005: 58). Det forhandlende Venstres leder, Frede Bojsen, udtalte tilsvarende: ”... at man i det politiske Liv maa lære [...], at det der vokser ud af selve den politiske Praksis, af de politiske Forhandlinger, det kan somme Tider være bindende og endnu mere bindende end det, der fæstnes ved Love (Rigsdagstidende 1893-94, FT: sp. 5394; jf. Pedersen, 2005: 59). Allerede tidligere udtalelser tyder på, at der fandtes en norm, som givetvis er en almen, social norm, at man skal stå ved indgåede aftaler (Pedersen, 2005: 60). I 1909 blev der, atter efter en særdeles kompliceret politisk situation, indgået et forsvarsforlig, som havde virkninger, der rakte frem til 1922 (Rerup, 1989: 228; Thorsen, 1972). Ved den lejlighed opstod der en debat omkring, hvordan parterne fortsat kunne have forskellige opfattelser, men alligevel være forpligtede til loyalt at stå ved et indgået kompromis. Derom var der endnu ikke fuld enighed. Til gengæld kunne politikerne bredt slutte sig til, at aftalerne forpligtede partierne, men der var uenighed om, hvorvidt forholdet ogsaa bandt partiernes enkelte medlemmer (Pedersen, 2005: 62). Som en udløber af striden om en ny grundlov hævdede indenrigsminister Ove Rode: ”... en Mand er en Mand og et Ord er et Ord, og hidtil gjaldt det ogsaa for Partierne, at et Parti er et Parti og et Ord er et Ord (Rigsdagstidende, 1913-14, FT: sp. 5103; Pedersen, 2005: 62-63).²⁵ Ligeledes kan man fra denne tid finde eksempler på, at den radikale regering afviste at forhandle om forslag, hvorom den anså sig for bundet af en aftale indgået under en anden regering og en anden rigsdag (Pedersen, 2005: 62). Der er ogsaa eksempler på ordførere, som måtte erkende, at behandlingen af et lovforslag på mange måder blev overflødig, da den endelige stillingtagen fulgte af en indgået aftale (Pedersen, 2005: 67). I forbindelse med et forlig om valgretten fra 1908 gav den fremtrædende politiker Anders Nielsen fra Venstrereformpartiet udtryk for, at det bandt ”i en rum Tid” (Rigsdagstidende 1907-08, FT: sp. 6990; jf. Pedersen,

²⁵ En strid af principiel betydning i debatten om en ny grundlov efter regeringsskiftet i 1913, da J. C. Christensen og hans fløj af partiet Venstre desavouerede en enighed mellem partifællen Klaus Berntsens regering – i datiden fortrinsvis kaldet ministerium – med Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre om udformningen af et grundlovsforslag (jf. Duedahl, 2006: 355).

2005: 68). Dermed gav han udtryk for, at der gjaldt en binding over tid. At der heraf implicit fulgte en vetoet til partierne blev udtrykt af den ligeledes ledende socialdemokrat Frederik Borghjerg i 1914, som anså partier, der frit indgik i et forlig, for at have: "... den Pligt loyalt at føre denne Overenskomst ud i Livet, indtil den maatte blive forandret med Samtykke af alle Kontrahenter" (Rigsdagstidende, 1913-14, FT: 5154, jf. Pedersen, 2005: 69). Pedersens analyse af udtalelser fra datidens rigsdagsdebatter viser alt i alt, at udviklingen af en række væsentlige regler i de politiske forlig fandt sted i samme fase af dansk politisk historie frem til 1920, da systemet med de fire gamle partier fandt sin form (jf. Elklit, 1988).

Indsamlingen af datamaterialet til denne bog er sket for perioden efter 1953 og fremefter. Det bekræfter i store træk samme grundlæggende forståelse af et forlig, som Pedersen påviste etableringen af. Det er muligt at anføre adskillige referencer fra materialet. I en debat fra 1956 blev handelsminister Lis Groes både i salen og i udvalgsbetænkningen beskyldt for forligsbrud af oppositionen, som fremhævede, at aftaler ikke var noget værd, hvis de ikke blev overholdt efterfølgende (Folketingstidende 1956/57 A 1. samling sp. 4803, B 669-670). Ministeren anerkendte for så vidt i sit svar, at det var god parlamentarisk skik at overholde aftaler, men hun mente, at forudsætningerne for aftalen havde ændret sig (Folketingstidende 1956/57 A 1. samling sp. 4823). Debatter og forligstekster omkring andre forlig, nemlig omsforliget i 1962, boligforliget i 1966 samt om forsvarslovene i 1969,²⁶ indikerer, at forlig også dengang opfattedes som bindende over tid. Brede flertal efter forhandlinger om lovgivning var desuden meget udbredte (Pedersen, 1967; Damgaard, 1973).

Fra omkring 1920 har det uformelle regelsæt dermed i store træk ligget nogenlunde fast. Alligevel begynder der på ny at ske en udvikling i 1970'erne. I forligsteksten til Augustforliget i 1976 blev vetoet således skrevet ned, men som uformel regel betragtet var den som nævnt langt fra en nyhed. Det kan derfor snarere tænkes, at det var de mange nye partier, som gjorde det nødvendigt at skrive den ned (jf. Pedersen, 2005: 72; Christiansen, 2002: 25). Frandsen (2006: 122) anfører, at det efter 1975 var nyt, at et forlig

²⁶ At disse loves vedtagelse ikke var en følge af et forlig blev udtrykt direkte af den socialdemokratiske ordfører, Kjeld Olesen (jf. Larsen, 1973: 59). Forud havde der fra 1960 fandtes et forlig, fornyet i 1966, og Socialdemokratiet anså det for forligsbrud, da VKR-regeringen i 1968 aftalte nedskæringer i forsvarsudgifterne uden først at konsultere partiet (Kaarsted, 1992: 397; Larsen, 1973: 47). Socialdemokratiets formand, Jens Otto Krag, fremsatte i samme debat en række principielle udtalelser angående netop spørgsmålet om forligsbrud (Folketingstidende 1968/69: sp. 7665).

bandt partierne uden udløbsdato.²⁷ Omkring 1990 blev det tydeliggjort, hvordan partier kan opsigte et forlig, hvilket nærmere gennemgås senere i kapitlet.

Forligenes udviklingshistorie lader til at passe godt ind i den opfattelse af institutioner, som Knight (1992) repræsenterer: De opstår, fordi én part har gevinster at opnå ved at skabe og opretholde dem. Det gjaldt de forligsvenlige dele af Højre og Venstre i 1894, og det har siden været gældende for partier i regering eller med udsigt til at komme i regering, hvilket især har været de fire gamle partier: Venstre, Socialdemokraterne, Det Konservative Folkeparti og Det Radikale Venstre. Forligene synes umiddelbart til ulempe for yderfløjspartierne, som sjældent eller aldrig har været i regering. De ville formentlig også besidde en stærkere forhandlingsposition, hvis det ikke var muligt for mindretalsregeringer at indgå forlig, der forpligter et antal partier over et vist tidsrum, for så ville regeringen overvejende være henvist til at opnå flertal med dem. Når yderfløjspartierne skal tage stilling til, om de vil indgå i forlig eller ej, står de imidlertid over for at måtte overveje, at forligene næppe forsvinder som politisk institution, selvom partierne ikke synes om dem, hvilket kan betinge, at de med tiden vælger at medvirke i dem alligevel (jf. Christiansen, 2002).

På baggrund af denne gennemgang kan det fastslås, at der i hen ved 100 år har eksisteret en samarbejdsform i det danske Folketing, i hvilken partierne har bundet sig til hinanden et stykke ud i fremtiden i spørgsmål om lovgivning. Denne praksis er så stabil, at det forekommer rimeligt at hævde, at der essentielt er tale om en og samme institution i hele den undersøgte periode, uden at det dog derved udelukkes, at en række forhold omkring forligene kan have udviklet sig. Særligt forekommer de bindinger, som forligspartierne pålægger hinanden, at udgøre en definerende egenskab ved politiske forlig anvendt som et analytisk begreb. I det følgende diskuteres kriterierne nærmere for en definition.

Egenskaber ved en minimaldefinition

Giovanni Sartoris begreb udgør et godt udgangspunkt for identifikation af et begreb:

”A definition is minimal when all the characteristics of an entity that are not indispensable for its identification are set forth as variable, hypothetical properties, not as definitional properties. This is the same as saying that whatever

²⁷ Et sådant fortløbende forlig er for så vidt mere vidtgående end et forlig, som binder i en ”rum tid”. For selvom det sidstnævnte er en diffus afgrænsning, ligger det dog implicit, at der er en form for udløb. Forsvarsforliget i 1960 lader dog heller ikke til i udgangspunktet at have haft en udløbsdato.

falls beyond a minimal characterization is left to verification – not declared true by definition” (Sartori, 1976: 61)

Definitionen af et politisk forlig forudsætter dermed, at det er muligt at skrælle alt overflødigt bort. Tilbage bliver ideelt set en kerne, som udgør både en nødvendig og en tilstrækkelig betingelse for at identificere begrebet. Siden indholdet af denne kerne blev fastlagt, har politiske forlig eksisteret. Over tid er der kommet stadigt flere regler til, som har håndteret forskelligartede problemstillinger i forbindelse med forligene. Ud over som Sartori at sondre mellem faste og løse, eller variable, egenskaber ved et begreb, er det derfor nødvendigt at være opmærksom på, at nogle af de regler, som knytter sig til forlig i nutiden, ikke altid har været der. Forligene er derimod blevet institutionaliserede, forstået som at anvendelsen af reglen over tid er blevet stadigt mere specialiseret, detaljeret og organiseret (jf. Polsby, 1968: 145). Visse nye regler fremstår typisk som uforanderlige, når de først er lagt fast. Men hvis forligene skal påstås at have eksisteret forud, er de alligevel en form for variable, som kan undværes i forhold til at opstille en definition. Dertil kommer en række løse egenskaber ved forligene, som altid vil kunne variere fra forlig til forlig. De næstfølgende afsnit forsøger at identificere en række faste og løse egenskaber ved forligene. En forudsætning for denne øvelse består dog i indledningsvis at afklare, hvordan det er metodisk muligt at opnå den nødvendige information.

Kilder til at identificere politiske forlig

Politiske forlig bliver indgået af ministre på vegne af regeringen og af folketingsmedlemmer på vegne af deres partigrupper. Med andre ord er forligene et begreb benyttet af partipolitiske aktører på Christiansborg. En forskningsmæssig, analytisk definition må derfor støtte sig på en fortolkning af udsagn fra netop disse grupper. De kan findes i forskellige typer af kilder som interviews, udtalelser i forbindelse med Folketingets arbejde, forligstekster nedskrevet i forbindelse med forligenes indgåelse samt udsagn kommunikeret til offentligheden, enten gennem pressen eller ved andre former for udgivelser. Hver kildetype er forbundet med forskellige styrker og svagheder. Et gennemgående problem består i, at der kan være partipolitiske motiver til at udtale sig på en bestemt måde omkring forligene, som er mest til fordel for partiet i en bestemt politisk situation. Med hensyn til at nå en præcis identifikation af forligsbegrebet er det derfor en fordel, hvis forskellige typer af kildeudsagn understøtter hinanden (jf. Clausen, 1963: 62-69).

I foråret 2001 interviewede Rune Ahlmann Nielsen og Katja Kirkegaard Pace 23 medlemmer af Folketinget. Selvom de interviewede politikere var valgt ud repræsentativt, så var flere af dem særdeles fremtrædende; der var

både nuværende og tidligere partiledere og ministre (Nielsen og Pace, 2002). Disse interviews rummer en guldgrube af informationer om, hvordan folketingspolitikkerne opfatter forskellige aspekter af de politiske forlig. Enkelte af politikkerne er blevet lovet anonymitet i forhold til at få gengivet deres udtalelser ved navn, og derfor er det ikke muligt at citere dem direkte. Christiansen (2002) førte i december 2001 en skriftlig korrespondance med det tidligere folketingsmedlem for CD, Peter Duetoft, for at afklare aspekter af forligsbegrebet. Torben K. Jensens har også ved hjælp af interviews opnået mulighed for at belyse enkelte aspekter af relevans for en afdækning af forligsbegrebet (Jensen, 1993).

Udtalelser fra debatter i Folketinget rummer også vigtige informationer om parlamentariske institutioner. Rasmussen (1985) påviste eksempelvis, hvordan en systematisk gennemgang af næsten 100 års finanslovsdebatter kunne bruges til at identificere nogle vigtige normer omkring denne lovs vedtagelse. Under en række folketingsdebatter bliver der refereret til forskellige regler for forligene. Som allerede gennemgået benyttede Pedersen (2005) ligeledes udtalelser i Rigsdagens to kamre til at afdække forlignsreglernes opvindelse i dansk politik helt tilbage til dens første samling i 1850.

De skriftlige dokumenter, som forligspartier ofte udarbejder og i mange tilfælde også offentliggør, fastlægger overvejende de indgåede aftalers substantielle indhold. Undertiden rummer de dog også procedurebemærkninger, som indikerer forlignenes egenart.

Folketingsmedlemmer refererer også til de politiske forlig gennem pressen. Det gælder naturligvis særligt ved aftalernes indgåelse, men det hænder også, at det sker med henvisning til et eksisterende forlig, fx fordi en sag vedrører det, eller hvis nogle politikere mener, at det er ved at blive brudt. Journalister henviser ofte til forlig, men som kilder er pressens udsagn andenhånds sammenlignet med politikernes egne udtalelser. Forligsbegrebet er desuden blevet særdeles informativt behandlet i bogen *Politik i praksis* skrevet af det tidligere, mangeårige folketingsmedlem for SF, Aage Frandsen (Frandsen, 2006). Bogen beskriver klart, hvordan vigtige beslutninger i Folketinget er centreret omkring politiske forlig.

Ved gennemgangen af de forskellige kildetyper viser det sig, at de tegner et overvejende entydigt billede af de egenskaber, som karakteriserer forligene – også på tværs af forskelligt partipolitisk tilhørsforhold. Kendetegnene gennemgås i de følgende afsnit.

De politiske forlig som bindende aftaler

I sin interviewbaserede afdækning af den politiske kultur i Folketinget konstaterer Torben K. Jensen det som ”banalt”, men ”også helt basalt” at overholde aftaler indgået med politiske modstandere. Han udpeger reglen som

den utvivlsomt vigtigste, der findes på Christiansborg (Jensen, 1993: 223-224). Henrik Jensen nævner ligeledes i et studie af Folketingets partigrupper, at det er en udbredt norm at overholde indgåede aftaler og forlig (Jensen, 2002: 109).²⁸ Interviewene med folketingspolitikere understøtter, at forlig er karakteriseret ved at være bindende for partierne (Nielsen og Pace, 2002: 85):

”Det, jeg normalt vil karakterisere som et forlig, er en aftale, som man i hvert fald ikke kan gå hen og lave om dagen efter. Hvis man bare kan lave noget om, ville jeg aldrig kalde det et forlig, så det væsentlige for, at der er tale om et forlig er altså, at det er bindende” (MF for Socialdemokratiet).

Princippet om at overholde indgåede aftaler giver i konkrete situationer aftaltpartnerne behov for at afklare fem forhold: 1) Hvem er bundet af forliget? 2) Hvilken art binding er der tale om? 3) Hvad omfatter bindingen? 4) Hvordan kan en gældende aftale ændres? samt 5) Hvor længe gælder den?

Med hensyn til det første spørgsmål er de politiske forlig resultatet af vellykkede forhandlinger mellem repræsentanter, typisk ordførere eller ledende skikkelser, for en række politiske partiers folketingsgrupper. Partigruppernes tilslutning er også nødvendig for, at et parti kan indgå forlig (Bille, 2000: 142). Hos Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten inddrages partiorganisationerne, idet medlemmerne af de respektive partiers hovedbestyrelser skal give deres tilslutning, inden disse partier kan medvirke i større skriftlige aftaler med andre partier (Bille, 2000: 138). Partidisciplinen er høj i de danske partier (Skjæveland, 2001). Alligevel findes der nogle få forlig, hvori løsgængere har medvirket.²⁹ Hovedreglen er dog, at det er politiske partier, som indgår forligene. Forligskredsen omfatter endvidere partier, som ikke sidder i regering.

Med tiden har der udviklet sig regler, der angiver, under hvilke omstændigheder et parti kan slutte sig til en forligskreds. Det kræver, at de eksisterende forligspartier er enige om det, og at partiet, som ønsker tilslutning, accepterer forliget, som det foreligger. Det skete fx i april 1996, hvor Venstre fik mulighed for at slutte sig til det forsvarsforlig, regeringen havde indgået med Det Konservative Folkeparti i december 1995 (Bille, 1998: 226). Der har også udviklet sig procedurer for håndteringen af en række andre, spidsfindige situ-

²⁸ I folkeretten gælder det tilsvarende princip, at stater – som i lighed med folketingsmedlemmer i princippet er suveræne og ligestillede – forpligter sig til i god tro at overholde aftaler, som de indgår med hinanden, hvilket i reglen bliver udtrykt på latin: ”Pacta sunt servanda” (Timmermans, 2006: 272). Artikel 26 i Wienerkonventionen om internationale traktater fra 1969 benytter denne term (se internetside: www.worldtradelaw.net/misc/viennaconvention.pdf).

²⁹ Det gjaldt fx Jacob Haugaard i finanslovsforliget for 1997.

ationer.³⁰ Disse regler er kommet til efterhånden som løsninger på problemer i konkrete situationer. De gælder tilsyneladende generelt ved indgåelsen af forlig og hører derfor til i en beskrivelse af denne institution. Da de har udviklet sig over tid, og kan forandres igen, kan man imidlertid fortsat tale om et forlig uden dem.

For det andet gælder, at forlig ikke binder partierne juridisk. Bindingen er rent politisk.

For det tredje må det fastsættes, hvad forlig vedrører. De omfatter fastlæggelse af policy i bred forstand. Typisk vil de gælde for tiltag, hvortil Folketinget medvirker, fx vedtagelse af konkrete love, bevillinger på Finansloven eller andre bestemmelser. Et forlig kan imidlertid godt binde en minister til at gennemføre bestemte beslutninger administrativt, hvortil Folketingets medvirken ikke er formelt nødvendig.

Med hensyn til det fjerde spørgsmål fører princippet om, at parterne forpligter sig til at overholde indgåede aftaler, logisk frem til en forventning om, at der må gælde en vetoet mellem aftalepartnerne, hvilket ud fra kildernes udsagn også er tilfældet. I forligsteksten udarbejdet i tilknytning til det såkaldte Augustforlig i 1976 står således anført:

”For at sikre den fornødne stabilitet af den med forliget fastlagte økonomiske politik kan ændringer vedrørende forligets emner kun gennemføres i fællesskab. Tilsvarende forpligter partierne sig til en fælles holdning over for forslag eller foranstaltninger, der væsentligt ændrer denne politik forudsætninger” (Folketingsårbog 1975-1976: 410).

I denne såkaldte musefældeklause, som her samtidig er en musketéred, formuleres på skrift, at forligspartierne, også efter de politiske tiltags vedtagelse, kun enstemmigt må støtte ændringer i det aftalte (Mattson, 1996: 117). Frandsen skriver (2006: 325), at det, i det mindste indtil 2001, var sådan, at forlig gav partierne vetoet mod ændringer. Et af interviewene har udtrykt samme synspunkt (Nielsen og Pace, 2002: 86): ”Det at [et forlig] er bindende, og at der kun kan ske ændringer, hvis man er enige i forligsgruppen, er dét, der for mig ligger i et forlig” (MF for SF).

³⁰ Hvis et parti mister sin repræsentation i Folketinget, regnes det ikke længere som forligsparti. Det blev klart efter 1994, da det skete for Kristeligt Folkeparti. Partiet kom atter ind i 1998 og fik da mulighed for at slutte sig til de endnu gældende forlig indgået før 1994, som partiet dengang havde medvirket i, forudsat at partiet anerkendte de ændringer, der var sket i mellemtiden (Frandsen, 2006: 326). En tredje situation findes, når et parti kommer i regering og ikke har været med i samme forlig som andre regeringspartier (Frandsen, 2006: 327). Da synes løsningen at bestå i, at regeringspartiet kommer med i forligskredsen, men uden at kunne stille krav om forandringer for at lade sig optage.

Når en aftale skal overholdes, melder sig det femte spørgsmål om, hvor længe forligene gælder. Løbetiden viser sig at variere. I nogle aftaler er det specifikt fastslået, hvor længe de løber. Enkelte af dem så avancerede, at visse punkter gælder i længere tid end andre. Politiske forlig kan binde langt ud over næste folketingsvalg; fx indgik VK-regeringen i 2006 en aftale om velfærd med Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre, som fastlægger principper for efterlønnens aldersgrænser i tiden efter 2025! (Aftaler om Finansloven, 2006). Samme forlig rummer mange andre initiativer, hvis indfasning løber over mange år. Finanslovsforlig gælder til udløbet af finansåret, hvilket vil sige højst et år. I forbindelse med finanslovsforlig indgås der dog ofte aftaler, som løber længere (Loftager, 2004). En særlig variant er de såkaldte indfasningsforlig, som indeholder en række tiltag i rækkefølge, eventuelt fastlagt i tid typisk over en vis årrække, men hvor bindingen af partierne falder væk, når disse er gennemført (Frandsen, 2006: 324). Forlig kan udmærket rumme forskellige elementer, som ikke alle binder partierne i lige lang tid. Endelig står det klart, at et forlig ikke binder partierne længere, hvis der uden om forligskredsen opstår et flertal for at ændre eller ophæve forliget. Det skete i flere tilfælde efter regeringsskiftet i 2001.

Visse forlig er fortløbende og løber dermed, indtil de opsiges. Folkeskoleforliget indgik i 1975 gjaldt frem til 1993, da der blev indgået et nyt forlig, hvori alle partier fra det forudgående på ny var med (Frandsen, 2006: 122-123). Aftalen om en fast forbindelse over Storebælt fra 1986 gælder stadigvæk nu i 2008, hvilket blandt andet har betydning for fastlæggelsen af priser for at benytte broerne. Det rejser et problem omkring, hvordan et parti kan komme ud af et fortløbende forlig uden dermed at bryde det. Helt oplagt kan alle forligspartierne blive enige om, at det skal ophøre, som det skete med folkeskoleforliget i 1993.³¹ Længe var det dog uklart, om der var andre muligheder. Nielsen og Pace (2002: 106) anfører, at flere interviewpersoner har givet udtryk for, at forud for folketingsvalget i 1990 tilkendegav daværende statsminister Poul Schlüter, at hans regering efter valget ville føle sig frit stillet i forhold til skattepolitikken. Den var blevet aftalt med Socialdemokratiet i skattereformen i 1986, og et sammenbrud i forhandlingerne om foreslåede ændringer i skattepolitikken (afskaffelse af 6 pct. skatten) var Schlüters begrundelse for at udskrive valget (Bille, 1998: 91). Så i det mindste fra omkring 1990 har der eksisteret den yderligere mulighed, at et parti forud for et valg tilkendegiver, at det ikke føler sig bundet af forliget efter valget.

³¹ Det er dog muligt, at der også findes en variant heraf i form af "en stille død", altså en situation hvor ingen af partierne påberåber sig forliget længere. På et tidspunkt laver en ny gruppe af partier så eventuelt en reform.

Efter valget i 2001 opstod der debat omkring denne forståelse i forbindelse med det forlig om folkeskolen, der blev indgået i 1993 mellem en bred kreds af partier. Partiet Venstre, som var en del af forliget, havde ikke opsagt forliget forud for valget, hvilket partiet CD derimod havde gjort. Til gengæld tilkendegav Venstre i valgkampen, at det ønskede ændringer blandt andet vedrørende reglerne for modersmålsundervisning, som var et område, der lå inden for det eksisterende folkeskoleforlig. Efter valget i 2001 søgte Venstre først at opnå enighed om den nye regerings forslag med de øvrige forligspartier, hvilket ikke lykkedes. Derefter meddelte regeringen, at den ville gennemføre forslaget sammen med Dansk Folkeparti, som i lighed med Venstres regeringspartner, Det Konservative Folkeparti, stod uden for folkeskoleforliget da det blev indgået. Dette fik de øvrige forligspartier til at anse forliget for brudt eller ophævet fra Venstres side. Ifølge Aage Frandsen var det i forhold til praksis ikke tilstrækkeligt, at Venstre i valgkampen havde angivet, at det ønskede ændringer (Folketingstidende 2001-2002, Svar på spørgsmål nr. S 1666). Partiet burde efter hans opfattelse have opsagt forliget, ligesom CD havde gjort. Anders Fogh Rasmussen, statsminister og Venstres formand, gav i samme spørgsmål udtryk for en anden opfattelse:

”Her står vi med en forligsaftale, der ikke har en udløbsdato. Et forlig der har været gældende i næsten 10 år, hvor nogle af forligspartierne på et tidspunkt føler, at nu er det på tide at forny forliget. Det annonceres før valget. Det har Venstre gjort. Vi har annonceret det før valget. Vi har gjort fuldstændig klart, hvad det var, vi ville.

Derefter er der to muligheder: Enten bliver man enig i forligskredsen om disse fornyelser, og så har man fortsat et forlig med den gamle kreds, men med et nyt indhold. Den anden mulighed er, at man ikke når til enighed, og i dette tilfælde, hvor man ikke når til enighed, er man jo nødt til at lave en ny aftale. Sådan er det.

(...) når vi ikke på forhånd sagde, at vi ville opsige forliget, men annoncerede, at vi ville have ændringer i det, er det, fordi vi havde et ønske om, at der kunne blive enighed i den eksisterende forligskreds om de ændringsforslag, vi havde lagt frem. Men vi har konstateret, at det ikke kunne lade sig gøre, og så eksisterer forliget jo selvfølgelig ikke længere” (Folketingstidende 2001-2002, Svar på spørgsmål nr. S 1666; jf. Frandsen, 2006: 132-134).

For Fogh Rasmussen er det afgørende således, at når et parti i meget forpligtende vendinger har annonceret sin politik over for vælgerne forud for et valg, så er det legitimt for det pågældende parti efterfølgende at foretage ændringer i et forlig med et andet flertal, hvis der ikke kan opnås tilslutning i forligskredsen til ændringerne – også selvom forliget ikke er blevet egentligt

opsagt. Enten må Venstres adfærd opfattes som et brud med en praksis, som partiet også selv tidligere har anerkendt, sådan som Aage Frandsen har givet udtryk for (Frandsen, 2006: 130-132). Eller også præciserer Venstres formand en praksis på et område, hvis regulering hidtil har været mere uklar. Det sker ved at indføre mulighed for, hvad der kan betegnes som en ”betinget opsigelse”, altså at et forlig, som har løbet i et vist stykke tid, kan opsiges efter et valg af et parti, hvis dette forud for valget har meddelt, at det ønsker ændringer og derpå ikke kan lykkes med at komme igennem med dem i forligskredsen, men derimod med en anden gruppe af partier (jf. Frandsen, 2006: 325).³² Reglerne for forlig bliver på den måde endnu mere differentierede og specialiserede. I det konkrete tilfælde førte episoden til, at folkeskoleforliget blev opfattet som brudt af oppositionspartierne, og derpå blev der i slutningen af 2002 indgået et nyt forlig mellem regeringen, Socialdemokraterne og Dansk Folkeparti. Synspunkter fremsat offentligt af statsministeren dagen før udskrivelsen af folketingsvalget i 2007 om regeringens holdning til formerne for indkvartering af afviste asylansøgere lå på samme linje i forhold til at ændre i et indgået forlig (Morgenavisen JyllandsPosten, 24. oktober 2007). Efter valget indgik regeringen en aftale i spørgsmålet med sin hidtidige forligspartner, Dansk Folkeparti. Udtalelser fra Socialdemokraternes ordfører, Christine Antorini – omkring folkeskoleforliget forud for valget i 2007 – tyder ligeledes på, at ”betinget opsigelse” nu er en indarbejdet del af forligene³³: ”Hvis der kommer en socialdemokratisk ledet regering efter valget, så melder vi nu, at vi ønsker en bredere forligskreds om folkeskolen, og dermed opsiges vi folkeskoleforliget” (Politiken, 31. oktober 2007). VK-regeringen genvandt flertallet, betingelsen var dermed ikke opfyldt, og nu gælder forliget fra 2002 fortsat uændret med Socialdemokraterne som en del af kredsen.

Lige efter regeringsskiftet i 2001 overvejede Christiansen (2002: 34) muligheden af, at reglerne om forlig ville komme under pres på baggrund af det nye klare blokflertal. I 2002 var forligsbrud kun noget, få af de interviewede folketingspolitikere kendte til i praksis (Nielsen og Pace, 2002: 97-103).³⁴ Si-

³² Fogh Rasmussens opfattelse rummer for så vidt en syntese mellem på den ene side partifællen Anders Nielsens udtalelse for 100 år siden, at forlig kan gælde i ”en rum tid”, hvilket også forudsætter en form for udløb på et tidspunkt ude i fremtiden, samt på den anden side det nyere synspunkt, at en ændring skal markeres forud for et folketingsvalg.

³³ Når partiet valgte netop skoleområdet til denne markering, så hænger det givetvis symbolsk sammen med forløbet i 2002. Statsministeren angreb Socialdemokraternes meddelelse, men for dens politiske indhold, ikke for forligsbrud. Andre repræsentanter for regeringssiden brugte dog denne term (Politiken, 1. november 2007).

³⁴ Som nævnt ovenfor har der dog hen over årene fra tid til anden været diskussioner om forligsbrud.

den 2001-valget har der været fremsat flere beskyldninger om forligsbrud (Damgaard, 2003: 99; Frandsen, 2006: 327-330). Generelt kan der dog næppe med rimelighed, på trods af de enkelte mislyde og diskussioner om forligsbrud, rejses tvivl om, at forligene fortsat spiller en stor rolle på Christiansborg, også under VK-regeringerne efter 2001. Frandsen (2006: 330) deler denne opfattelse.

Øvrige egenskaber ved forligene

Til forligene er også knyttet en række andre "løse" egenskaber, dvs. variable størrelser, som kan antage forskellige værdier. Nedenfor omtales fire af de vigtigste, nemlig skriftlighed, offentliggørelse, koalitionerens størrelse samt antallet af sagområder.

Politiske forlig og aftaler generelt kan for det første variere med hensyn til graden af skriftlighed knyttet til dem. I forbindelse med nogle politiske forlig er der udarbejdet detaljerede forligstekster, mens andre er mere kortfattede eller blot mundtlige aftaler. Et yderpunkt på dette kontinuum når man frem til med "tavse forståelser". Rasmussen (1998) argumenterer for at definere politiske forlig ud fra et skriftlighedskriterium. Det synspunkt må afvises. I litteraturen og interviewene er der belæg for, at mundtlige forlig og aftaler findes og fortsat tillægges værdi i mange sammenhænge (Jensen, 1993: 223; Nielsen og Pace, 2002: 78-83). Tidligere har "en mands ord" nok spillet en større rolle end i dag, hvor interviewene synes at indikere, at det mest almindelige er, at man skriver noget ned i forbindelse med et forlig (Nielsen og Pace, 2002: 80; jf. Andersen, 1996). Dertil kommer, at dokumenter udarbejdet i forbindelse med forlig ikke nødvendigvis indeholder alt, hvad der er aftalt. Mundtlige aftaler og forståelser kan her fylde hullerne ud.

Hvis der for det andet findes en forligstekst, kan den være offentliggjort eller ikke. Det kan have betydning for dens indhold, om den alene er til internt brug eller også er henvendt til et bredere publikum.

For det tredje kan politiske forlig variere med hensyn til partikredsens størrelse, som kan være overtallig, minimalt vindende eller i mindretal. Den sidste variant er mest sjælden, men findes (Christiansen, 2003). Den udtrykker en situation, i hvilken forligspartier, som ikke indbyrdes råder over et flertal, indgår et forlig, giver hinanden vetoret osv., hvorefter et tilstrækkeligt antal partier, som ikke er med i forliget, støtter gennemførelsen – eventuelt ved at undlade at stemme. Det kan enten skyldes, at de pågældende partier ikke ønsker fuldt ud at blive identificeret med forliget, eller at forligspartierne ikke ønsker at udvide kredsen, ud over hvad der er nødvendigt for at gennemføre lovgivningen.

Den fjerde variabel angår antallet af sager omfattet af forliget. Man kan sondre mellem enkeltsags- og flersagsforlig. Denne sondring er teoretisk interessant i forhold til spørgsmål om forliget er et kompromis eller en pakke.

Definition af et forlig

En række forfattere har påpeget væsentlige, definerende egenskaber ved de politiske forlig. Poul Meyers analogi mellem de danske politiske forlig og ”handelsvilkår i en vareudvekslingsaftale” påpegede betydningen af kompromiser og pakker i politiske aftaler (Meyer, 1984: 63). Han angav, at de hyppige mindretalsregeringer udgjorde baggrunden for de mange politiske forlig, som opstod, når regeringer søgte flertal i folketingsalen (Meyer, 1984: 62). Implicit udtrykte han således, at forlig omfatter regerings- og oppositionspartier, som skaber flertal i Folketinget ved at forhandle en aftale.

Erik Rasmussen og Erik Damgaard påpegede siden et andet væsentligt element ved forligene, nemlig at de udgør aftaler, som partierne har forpligtet sig på at overholde (Rasmussen, 1985: 60; Damgaard, 1987: 285). Kaare Strøm (1990b) omtalte de danske politiske forlig på følgende måde i forbindelse med en gennemgang af, hvordan mindretalsregeringer bærer sig ad med at opbygge flertal: ”... fairly durable but sharply bounded in policy space. In other words, Danish minority governments have bundled issues temporally but not across all policy dimensions. Therefore, different coalitions may be built in different policy areas” (Strøm, 1990b: 106). Strøm påpeger dermed, at forligspartierne binder hinanden over tid, men alene på områder, de har indgået forlig om. Ingen af forfatterne ovenfor har dog angivet et egentligt forsøg på en definition.

Nielsen og Pace inddrog den tidsmæssige binding i deres definition:

”Et forlig defineres som et aftalekoncept, der indtræffer, når en række partier, inklusive løsgængere, i Folketinget indgår en aftale, som de betragter som moralsk bindende. Ved indgåelsen af et forlig forpligter de involverede parter sig til i ord og gerning at udvise loyalitet og handle i overensstemmelse med forligets intentioner i hele forligets gyldighedsperiode. For forligsdeltagerne ligger mulighederne og begrænsningerne i, at forliget ikke kan ændres uden enighed, og kun kan opsiges ved enighed eller specifik varsling forud for et folketingsvalg” (Nielsen og Pace, 2002: 118-119).

Denne definition lægger dermed vægten på, at forlig er *moralsk bindende* og specificerer efterfølgende tre normer: loyalitetsnorm, norm om vetoret, samt opsigelsesnorm. Pedersen (2005) foreslog en i flere henseender tilsvarende definition, men med vægt på, at kredsen af partier omfatter regerings- og oppositionspartier:

”... politiske forlig [bliver] defineret som en moralsk bindende stemmeaftale mellem en regering og mindst ét parlamentarisk parti, som ikke er medlem af regeringen, og hvorom det gælder, at trods varierende udformning i forbindelse med indhold, varighed og størrelse, er de karakteriseret ved normer om vetoret, loyalitet og opsigelsesprocedure” (Pedersen, 2005: 15-16).

Nærværende bog tilslutter sig udelukkende at benytte ordet forlig om aftaler mellem regerings- og oppositionspartier. Sådanne aftaler er udtryk for en anderledes dynamik, end når en regering opnår støtte udefra. Aftaler internt i en regering efter alternative flertal er også noget andet. Med de få eksempler på, at løsgængere har indgået i et forlig, forekommer det ikke nødvendigt at sondre mellem partier og løsgængere i definitionen, hvilket derfor rimeligvis kan udelades. Det er også klart, at en binding mellem partierne specificeret i regler om vetoret og opsigelse er helt afgørende for definitionen af et politisk forlig. Sartoris sondring mellem definerende (faste) og variable (løse) egenskaber er hensigtsmæssig, men til gengæld er det ikke nødvendigt at anføre andre egenskaber end de vigtigste i selve definitionen, hvis ønsket som her er at opstille en minimaldefinition. Betegnelsen ”moralisk” er efter denne undersøgelses opfattelse noget uklar. Ganske vist gælder der utvivlsomt en række moralske normer i forbindelse med forligene, men i forhold til en operationel definition er det mest hensigtsmæssige at holde sig til, at der er tale om uformelle, dvs. ikke-juridisk bindende, regler, som partierne anser sig som bundne af.

På baggrund af disse overvejelser foreslås følgende definition af et politisk forlig:

Et politisk forlig er en forhandlet, ikke-juridisk bindende aftale indgået mellem regerings- og oppositionspartier i et parlament, som forpligter de pågældende forligspartier til at forsøge at gennemføre og opretholde de i aftalen indeholdte politiske tiltag, så længe aftalen gælder, samt i den forbindelse overholde et sæt af procedurermæssige regler knyttet til forligene.

De vigtigste regler, som har udviklet sig historisk, vedrører vetoret samt procedurer for gyldighed og opsigelse. I praksis er det sådan med forligene, at der findes en glidende overgang fra mundtlige ”forståelser” i forbindelse med en enkelt afstemning helt over til omfattende, nedskrevne forlig, der binder partierne mange år frem. Den angivne definition åbner for en vis fortolkning i forbindelse med en nærmere operationalisering. Som udgangspunkt betragtes det imidlertid ikke som et forlig, hvis partier enes om at vedtage en enkelt

lov, uden at de yderligere er bundet. I daglig tale kan forlig benyttes som term om enhver form for kompromis mellem Folketingets partier, sådan som det også lå i Meyers forståelse af begrebet. Tilsvarende kan partierne omtale ”forlig” som ”aftaler”. For nogle aftaler gælder ydermere en binding, som rækker ud over vedtagelsen af et enkelt eller flere forslag. Med disse to dimensioner er det muligt at sondre mellem fire former for aftaler, hvilket fremgår af tabel 3.1.

Tabel 3.1: Former for politiske aftaler i Folketinget

	Ét lovforslag	Flere lovforslag
Ingen efterfølgende binding	Stemmeaftale	”Pakke” eller ”buket”
Efterfølgende binding	Enkeltstatsforlig	Flersstatsforlig

Som termerne benyttes i denne bog, er det kun stemmeaftaler, der ikke regnes som forlig. Når pakkerne eller buketterne regnes med, skyldes det, at de rent faktisk etablerer en binding over tid og dermed løser et problem med ikke-samtidige udvekslinger, indtil forslagene bliver vedtaget. Pedersen argumenterer i den sammenhæng for en sondring mellem en kortsigtet og en langsigtet vetoret, hvor den kortsigtede er karakteriseret ved at gælde, fra forliget bliver indgået, indtil det er udmøntet, mens dens langsigtede omfatter fortløbende forlig eller forlig med udløbsdato (Pedersen, 2005: 66; Weingast og Marshall, 1988). Frandsen (2006: 322) har en tilsvarende sondring. Atter bør man være opmærksom på, at politikere kan benytte termer som anført i tabellen på andre måder. Ud fra den angivne definition er det klart, at reglerne omkring de politiske forlig udgør uformelle regler eller politiske institutioner. Betydningen heraf diskuteres nedenfor.

Forligene som uformelle institutioner

Sondringen mellem formelle og uformelle regler er blevet gjort på flere måder. Uformelle regler er blevet forbundet med kultur (se fx North, 1990: 37) samt med en række uformelle netværk, typisk i ikke-vestlige politiske systemer (jf. Helmke og Levitsky, 2004: 727). Helmke og Levitsky følger ligesom nærværende bog en definition af institutioner generelt som regler (Helmke og Levitsky, 2004: 727; jf. North, 1990: 3; Knight, 1992: 3; Peters, 1999: 47-48). De sondrer juridisk mellem formelle og uformelle institutioner:

”We define informal institutions as socially shared rules, usually unwritten, that are created, communicated, and enforced outside of the officially

sanctioned channels.³⁵ By contrast, formal institutions are rules that are created, communicated, and enforced, through channels widely accepted as official. This includes state institutions (courts, legislatures, bureaucracies) and state-enforced rules (constitutions, laws, regulations), but also what Robert C. Ellickson calls "organization rules", or the official rules that govern organisations such as corporations, political parties and interest groups" (Helmke og Levitsky, 2004: 727; jf. Ellickson, 1991: 31; original kursivering).

De formelle, institutionelle rammer for Folketingets partigrupper er først fremmest Grundloven samt Folketingets Forretningsorden. Ingen af disse rummer bestemmelser om de politiske forlig, som dermed helt klart udgør en uformel institution. Helmke og Levitsky sondrer mellem fire former for uformelle institutioner, alt efter om de findes sammen med i øvrigt velfungerende og virkningsfulde formelle regler eller ikke, og om resultatet af de uformelle regler konvergerer eller divergerer fra, hvad resultatet ville have været under formelle regler. Sondringen fremgår af tabel 3.2.

Tabel 3.2: Typologi over formelle og uformelle institutioner

Resultat	Effektive formelle institutioner	Ineffektive formelle institutioner
Konvergerende	Komplementære	Substitutive
Divergerende	"Forligende" (accommodating)	Konkurrerende

Kilde: Helmke og Levitsky (2004: 728).

I en velordnet retsstat som Danmark eksisterer de uformelle regler om forlig sammen med Folketingets almindelige flertalsregler, under hvilke partierne stemmer frit. På områder omfattet af forlig indfører de regler³⁶ om, at partierne skal stemme på en bestemt måde, så den aftalte politik bliver gennemført. Hvis der skal ske forandringer, gælder der en vetoet. Skal forliget opsiges, skal partierne overholde en bestemt procedure osv. I samme omfang som de uformelle regler om forlig får partierne til at handle anderledes, end de ellers ville have gjort under det formelle regelsæt, hvilket i Danmark vil sige den almindelige flertalsregel, kan disse siges at gøre en forskel. På den baggrund hører de danske, politiske forlig til blandt de "forligende", uformelle

³⁵ På dette sted i citatet har Helmke og Levitsky en fodnote, i hvilken de blandt andet forklarer, at uformelle institutioner og normer i deres forståelse er ensbetydende.

³⁶ Regler, som man også kan betegne som normer – men begrebet normer kan ofte have nogle videregående moralske eller "ikke-konsekventionalistiske" konnotationer, som ikke er tilsigtede i denne forbindelse (jf. Knight, 1992: 15).

regler.³⁷ Som eksempel på en type uformelle regler af denne type fremhæver Helmke og Levitsky, hvordan Nederlandenes demokrati efter dets stemmeretsudvidelse i 1917 opbyggede et magtdelingssystem, i hvilket eliter delte magten og vigtige poster, konsulterede hinanden om lovgivningen samt gav hinanden vetoret, dvs. det system, som Lijphart analyserede i *The Politics of Accommodation* (Helmke og Levitsky, 2004: 729; jf. Lijphart, 1968). Et eksempel på en komplementær, uformel institution i Folketinget udgøres af de clearingaftaler, som Folketingets partier benytter, så fravær af et medlem fra ét parti opvejes af, at et medlem fra et andet parti også udebliver (Jensen, 2002: 129-136). Disse aftaler har nærmest til formål at understøtte den formelle flertalsregel mod, at "tilfældigheder" i form af sygdom eller fravær kan påvirke en afstemnings udfald. Samtidig får folketingsmedlemmerne mere tid til andre formål end at deltage i afstemninger, selvom deltagelse i afstemninger ud fra en normativ, demokratisk vurdering må anses for en ganske betydningsfuld aktivitet.

Aktører kan benytte uformelle regler frem for formelle, når det ikke er muligt eller ønskeligt for dem at lave de formelle regler om. De politiske forlig skaber mulighed for at etablere en forpligtelse mellem de politiske partier, som Grundloven og Folketingets Forretningsorden ikke giver med deres flertalsafgørelser. Partier kan modsat privatpersoner ikke indgå juridisk bindende kontrakter, som det offentlige retsvæsen efterfølgende kan medvirke til at opretholde. En parlamentarisk regering kan imidlertid råde over forskellige grader af prærogativer i forhold til den politiske proces, som det blev omtalt i forrige kapitel var tilfældet i Frankrig med særlige prærogativer til regeringen omkring mistillids- og ændringsforslag. Sådanne vidtgående formelle procedurer til fordel for regeringen finder man hverken i Grundloven eller Folketingets Forretningsorden. Fraværet af en mulighed for juridisk sanktionering giver mulighed for forligsbrud. Det forekommer som allerede nævnt og er selvsagt fuldt lovligt inden for den formelle ramme, men er imidlertid et brud på de uformelle regler om forligene. Sanktioner er dog mulige i form af at nægte at samarbejde en anden gang, hvis et parti ikke overholder et forlig.³⁸

Man må forvente, at uformelle regler forandres, hvis grundlaget for deres eksistens forandres. Det kan have form af yderligere institutionalisering udtrykt ved stigende kompleksitet over tid af en lovgivende forsamlings regler

³⁷ Oversættelsen "forligende" af *accommodating*, samt omvendt oversættelsen af de danske "politiske forlig" til *political accommodations* hos Strøm (1990b: 106), går an, men er heller ikke fuldstændig vellykket. Som anført kommer det danske ord af "at udjævne". Det engelske ord kommer af latin *adcommo-dare*, at tilpasse eller få til at passe.

³⁸ Fx blev Fremskridtpartiet i perioder holdt uden for forlig, da det ikke blev anset for at være en troværdig forligspartner (Green-Pedersen, 2001: 57).

og procedurer (jf. Huber, 1996: 11; jf. Polsby, 1968: 145). For de politiske forlig ville det kræve grundlæggende ændringer i partisystemet. Når reglerne om politiske forlig, som påvist af Pedersen (2005), blev udformet samtidig med, at firepartisystemet udvikledes, skyldtes det formentlig, at forligene gjorde aftaler mulige på tværs af partierne og dermed løste et funktionelt behov for partierne. Når de har fortsat med at have betydning, er årsagen sandsynligvis, at Danmark gang på gang på ny har fået mindretalsregeringer. Der har ikke været udsigt til, at dette forhold skulle ophøre. En feedback-effekt kan i den forbindelse ikke udelukkes, altså at partierne danner mindretalsregeringer med den viden, at de politiske forlig eksisterer som en uformel, politisk institution. Når antallet af partier blev fordoblet efter Jordskredsvalget i 1973, så ser det som nævnt ud til, at partierne fik behov for at skrive centrale normer om musefældekláusuler og musketéreder ned. Indførelsen af "betinget opsigelse" af forligene i de seneste år er også sket på baggrund af et behov for, at partierne skal kunne tilpasse sig ændrede flertalsforhold, men kan imidlertid også ses som en svækkelse af normen. I kapitel 7 undersøges, om forøget konkurrence mellem partierne om vælgerne på forskellige emneområder har fået partierne til i stigende grad at skrive indholdet af deres aftaler ned på papir. Skulle man forestille sig en egentlig afvikling af forligene, ville det hænge sammen med, at Danmark ikke længere skulle have udsigt til mindretalsregeringer med mulighed for at samarbejde med oppositionspartier. Det er der ikke umiddelbart udsigt til. I de senere år har VK-regeringen samarbejdet tæt med Dansk Folkeparti på en række områder, men dette samarbejde er fortsat i høj grad sket i form af politiske forlig.

Afrunding

De politiske forlig i Folketinget udgør denne bogs afhængige variabel. Forligene kan som politiske aftaleformer spores hen ved 100 år tilbage (jf. Pedersen, 2005). De er defineret ved at forpligtede regerings- og oppositionspartier til at gennemføre og opretholde policy-beslutninger, så længe forligene løber. I tilknytning til forligene gælder regler om vetoret og opsigelse. Forligene opfattes analytisk som uformelle, politiske institutioner.

Kapitel 4.

Undersøgellesdesign og operationalisering af data

Denne bog har en generel problemstilling om sammenhængen mellem koalitionsstyring og politisk konkurrence, som bliver undersøgt ved hjælp af et casestudie af politiske forlig i Folketinget. Danmark er udvalgt, da intet andet vestligt demokrati har haft en større andel af mindretalsregeringer siden 1945 (Laver og Schofield, 1990: 71). Den danske case gør det muligt at låse den institutionelle ramme nogenlunde fast og dermed fokusere skarpere på eventuelle, tilbageværende teoretisk relevante variable. Den danske grundlov er ikke ændret siden 1953, hvorfor undersøgelsen er ført tilbage til dette år. Undersøgelsen er ført så langt frem, som det har været praktisk muligt med henblik på at indsamle data, hvilket var ved folketingsvalget i 2005. Bogen er dermed et "intrasystemstudie" med homogene kontekstvariable, som sammenligner tidsrækker af politiske procesdata (jf. Keman, 1999: 57).³⁹

Med de mange danske mindretalsregeringer kan det forventes, at Folketingets partier er forberedte på at organisere deres interaktion med udgangspunkt i, at der ganske hyppigt sidder en mindretalsregering. Den danske case er derfor oplagt til at undersøge, om opretholdelsen af et beslutningsdygtigt flertal udgør et afgørende kriterium for etablering af koalitionsstyring. I så fald vil sådanne institutioner under mindretalsparlamentarisme kunne tænkes at omfatte både regerings- og oppositionspartier, sådan som det er tilfældet med de politiske forlig. Desuden vil regeringens flertalsstatus have afgørende betydning for, hvor hyppigt der bliver indgået forlig.

Bogens problemstilling kan sammenfattes i undersøgelsesspørgsmål på tre abstraktionsniveauer, som fra det generelle snævrer sig ind og bliver mere specifikke. Helt overordnet: Benytter parlamentariske aktører institutionelle mekanismer til at opretholde beslutningsdygtige koalitioner for at håndtere indbyrdes konkurrence? Mere specifikt kan undersøgelsesspørgsmålet indsnævres til: Afspejler partiernes anvendelse af koalitionsstyringsmekanismer udviklingen i karakteren af deres konkurrence om vælgerne? Endelig helt konkret operationaliseret på danske forhold: Findes der en positiv sammenhæng mellem ændringer i partiernes indbyrdes konkurrence på den ene side samt andelen af love omfattet af politiske forlig på den anden, herunder at disse forlig i stigende grad er blevet institutionaliserede?

³⁹ Det er klart, at et sådant casestudie lider under den begrænsning, at de fundne sammenhænge principielt ikke kan generaliseres til at gælde uden for casen selv. Denne bog indgår i en ph.d.-afhandling, hvori der indgår tre artikler, hvoraf to har et komparativt sigte.

Formålet i nærværende kapitel er at opstille et undersøgelsesdesign, som angiver en analysestrategi til empirisk at belyse centrale, teoretiske aspekter omkring problemstillingen. Fremgangsmåden er først at opstille en række hypoteser og dernæst at fastlægge operationaliseringen af de vigtigste afhængige og uafhængige variable, nemlig forligshyppighed og partipolitisk konkurrence. Den teoretiske gennemgang i kapitel 2 blev afsluttet med fem overordnede forventninger. Appliceret på politiske forlig i Folketinget kan de omformuleres til otte forskningshypoteser:

- Hypotese 4.1 I Folketinget findes der love, som er omfattet af politiske forlig.
- Hypotese 4.2 En mindretalsregering medfører, at en større andel af lovgivningen er omfattet af politiske forlig end under en flertalsregering.
- Hypotese 4.3 Forøget konkurrence mellem de politiske partier fører til, at en større andel af lovgivningen er omfattet af politiske forlig.
- Hypotese 4.4 Ud over regeringens flertalsstatus har dens forhandlingsstyrke ikke betydning for andelen af lovgivning omfattet af politiske forlig.
- Hypotese 4.5 Politikområder med stærk konkurrence mellem de politiske partier har en større andel af lovgivning omfattet af politiske forlig.
- Hypotese 4.6 Politikområder karakteriseret af ”ny politik” har en lavere andel af lovgivning omfattet af politiske forlig.
- Hypotese 4.7 Politikområder karakteriseret ved en stærk inddragelse af interesseorganisationer i beslutningsprocessen har over tid fået en større andel af lovgivning omfattet af politiske forlig.
- Hypotese 4.8 Forligstekster er over tid blevet længere og mere detaljerede.

Hypoteserne 4.1-4.4 bliver undersøgt i kapitel 5, som behandler forligshyppigheder for det danske politiske system generelt, mens hypoteserne 4.5-4.7 testes i kapitel 6, som nærmere analyserer forligshyppigheden på sektorniveau, og endelig efterprøves hypotese 4.8 i kapitel 7, der inddrager en samling af nedskrevne forligstekster.⁴⁰ De tre kapitler udgør dermed hver især delstudier. De to første indfanger, hvor hyppigt partierne i Folketinget anvender de politiske forlig som en institutionel mekanisme til koalitionsstyring, hvorimod studiet af forligsteksterne analyserer institutionalisering. De første og tredje delstudier analyserer problemstillingen på et aggregeret nationalt niveau for Danmark, hvorimod det andet studium befinder sig på sektorniveau. De tre delstudier søger dermed at indfange forskellige aspekter af problemstillingen og har til dels karakter af triangulering, forstået som forskellige data til at teste den samme problemstilling (jf. Skjæveland, 2003: 44). Da hvert delstudie tager udgangspunkt i overvejende kvantitative data, er der dog ikke tilstræbt en betydelig indholdsmæssig forskel i metoderne.

De otte forskningshypoteser giver anledning til at opstille og nærmere diskutere validiteten af afhængige og uafhængige variable samt reliabiliteten af de opstillede mål. Den vigtigste afhængige variabel er andelen af vedtagne love omfattet af politiske forlig. Den anden afhængige variabel, som er forligstekster, bliver af fremstillingsmæssige grunde gennemgået i kapitel 7. Den vigtigste uafhængige variabel er politisk konkurrence om vælgere. Overvejelser omkring operationaliseringen af sektorområder samt korporatisme er ligeledes af fremstillingsgrunde henlagt til kapitel 6.

Andelen af love omfattet af politiske forlig

For at kunne foretage kvantitativ analyse af politiske forlig indgået i Folketinget er det nødvendigt at etablere en oversigt. Mest enkelt gøres det ved at tælle de forlig, som det er muligt at registrere. Man kan imidlertid argumentere for, at det er forbundet med større usikkerhed at fastlægge, hvordan et forlig skal tælles, end at konstatere, om en lov er omfattet af et forlig eller ikke. Forlig er vanskelige at tælle, da de ikke er kodificeret på samme måde som lovgivning og andre officielle beslutninger. Fra 1999 findes der en oversigt over forlig indgået i det forgangne folketingsår i Folketingets Årbog og Registre. Denne oversigt er dog ikke udtømmende. For en længere historisk periode findes en række oversigter (Rasmussen og Rüdiger, 1990; Mattson, 1996; Folketingstidende 1998, 2000; Folketingets årbog og registre flere år gange; Pedersen, 2002; Pedersen, 2005). Disse oversigter er sekundærkilder sammenlignet med forligstekster og udtalelser i folketingssalen, som er primærkilder, da de ikke bygger på referencer til andet materiale. Som supple-

⁴⁰ I hvert kapitel formuleres yderligere hypoteser.

ment er relevante afsnit af *Avisårbøgerne* læst igennem. Her registreres de nyheder omtalt i danske aviser, som bøgernes redaktion har fundet var de væsentligste fordelt på en række emner, hvoraf der til dette formål er læst afsnit af relevans for dansk indenrigspolitik. Omtalen af lovgivning i folketingsårbogen omtaler desuden i mange tilfælde forligsindgåelse.

På den baggrund har jeg udarbejdet en database over forlig for perioden 1953-2005.⁴¹ Den tager udgangspunkt i de kriterier for et politisk forlig, som blev opstillet i tabel 3.1 i kapitel 3 og omfatter dermed enkeltsagsforlig, flersagsforlig og ”pakker”. Et forlig regnes kun med, hvis den politiske aftale er indgået mellem regerings- og oppositionspartier. Derfor er det nødvendigt at kunne fastlægge kredsen af forligspartier. Den er registreret som de partier, der var fuldgyldige forligsdeltagere, eller som tilsluttede sig ved dets indgåelse, dvs., at de ikke medvirkede til udarbejdelsen. Tillægsaftaler bliver indgået af forligskredsen på et område i forvejen omfattet af et politisk forlig. En klu-detæppeaftale består af et sæt aftaler indgået med forskellige forligskredse, som tilsammen danner en helhed. Til gengæld er udmøntninger af forlig ikke registreret som et nyt forlig. De kan omfatte afklaring af punkter, partierne har udsat at blive enige om, og som det ikke på forhånd er givet, at de vil nå til enighed om. Der går en flydende grænse mellem forskellige former for aftaler på Christiansborg. Derfor vil det være bedre med et mindre følsomt mål, hvilket kan opnås ved at studere de love, som er omfattet af et politisk forlig.

Det er med andre ord meget vanskeligt at afgøre præcist, hvor mange forlig der findes, hvorimod mængden af vedtaget lovgivning er kendt. Desuden kan der være en risiko for, at der er flere kilder til rådighed om forlig fra de senere år end de tidligere, hvilket vil gøre tallene upålidelige. Samme risiko er ikke til stede i nær samme grad med lovene, da vurderingen af dem i høj grad bygger på oplysninger fra *Folketingstidende*. En yderligere fordel ved at benytte et mål for andelen af forligsbelagt lovgivning frem for antallet af forlig består i, at målet automatisk justerer for trenden i den ganske vist langsomme stigning i mængden af lovgivning, som findes over tid fra et niveau omkring 100-150 love om året i 1950’erne til omtrent det dobbelte i dag (Green-Pedersen, 2005). Derudover gælder, at et forlig i princippet kan blive udmøntet på andre måder end ved lov. Endelig gælder, at andelen af vedtagne love, som er omfattet af et forlig, er et intuitivt meget enkelt mål at forholde sig til, som siger noget ganske væsentligt om forligs relative betydning for en så væsentlig aktivitet som lovgivning. En risiko ved at tage forligshyp-

⁴¹ Listen med omtrent 400 forlig, er gennemgået i samarbejde med Robert Klemmensen, SDU, som parallelt har udarbejdet en tilsvarende liste, blandt andet i forbindelse med Klemmensen (2005). På den måde har vi tilstræbt at reducere risikoen for at overse forlig.

pigheden som afhængig variabel består i, at forlig kunne tænkes at generere lovgivning, hvormed målet påvirker sig selv. Mange love er imidlertid en følge af forskelligt behovsmæssigt pres fra forvaltning, organisationer og andre på det politiske system, og de ville formentlig være gennemført – måske i en mindre vidtgående form – uden et forlig.

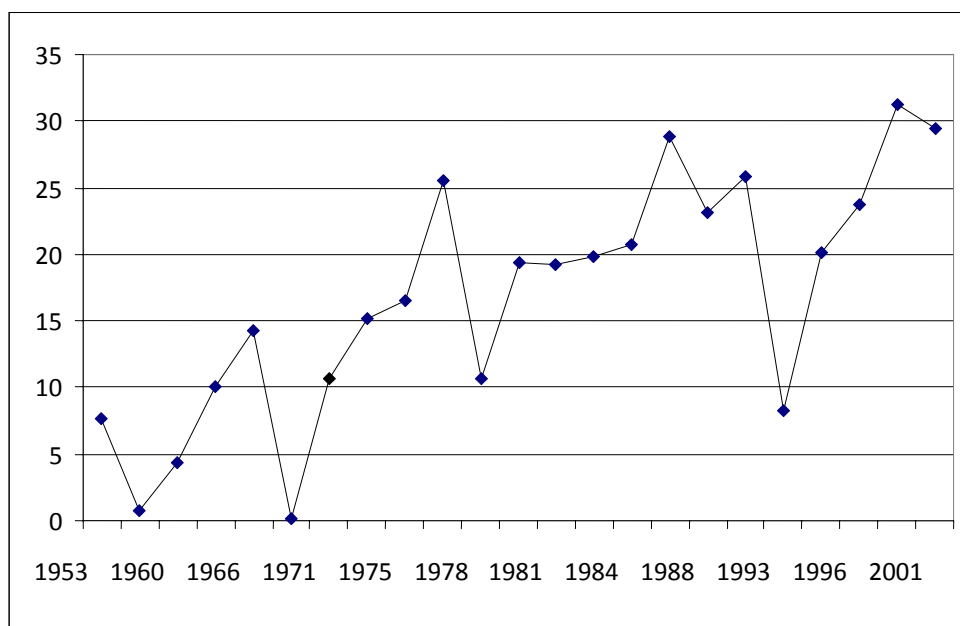
For hver vedtagne lov fra 1953 til 2005 har jeg taget stilling til, om den var omfattet af et forlig eller ikke. Det fremgår hyppigt af lovens omtale i folketingsårbogen. Oversigten over forlig benyttes her først og fremmest som et heuristisk redskab. Hvis forligene registreret i første trin, forligsteksten eller omstændigheder omkring lovens vedtagelse har givet anledning til tvivl, har jeg slået op i *Folketingstidende*, som rummer alle Folketingets, udvalgsbetænkninger, lovforslag mv. Partiernes ordførere nævner ofte, om et forslag er en del af et forlig, når det er til debat i folketingssalen. Det kan også fremgå af bemærkningerne til ministerens fremsættelse, af udvalgets betænkning eller af forligsteksten, hvor en sådan findes. Et antal kontrolopslag er blevet foretaget for hver samling. Det gav ikke anledning til at finde flere forligsbelagte love.

Et stort antal love er på den måde blevet identificeret som omfattede af politiske forlig. Der vil altid være en vis usikkerhed tilbage omkring, hvorvidt alle forligsbelagte love rent faktisk er talt med. Usikkerheden bør dog blive reduceret af, at der er taget stilling til hver eneste lov. Denne stillingtagen må dog i sidste ende bero på en fortolkning af blandt andet politikernes udsagn, altså hvor klare de er i deres formuleringer af, om de føler sig bundne.⁴²

Love om Grønland og Færøerne er sorteret fra. De er naturligvis fuldgyltige love, men er særlige ved at regulere de dele af Rigsfællesskabet, som nu begge har selvstyre. Man må forvente begrænset konkurrence mellem (syd)danske politiske partier på disse politikområder. Der er ingen forlig registreret om disse, men begrundelsen for at sortere dem fra er at undgå den fejlkilde, at de nordatlantiske områders andel af den samlede lovgivning tidligere var større end nu. Det skyldes, at der løbende er blevet overladt nye forvaltningsområder til de to selvstyremyndigheder. Desuden er enkelte regeringsperioder særligt påvirkede. Det gælder eksempelvis SV-regeringen fra 1978 til 1979, under hvilken lovene i forbindelse med etableringen af det grønlandske hjemmestyre blev vedtaget. Man kunne indvende, at andre typer lovgivning også burde sorteres fra, fx love som implementerer EU-direktiver, der typisk opnår støtte fra de EU-positive partier. Det er imidlertid ikke sket ud fra den begrundelse, at denne lovgivning regulerer forhold i de dele af det danske rige, som de (syd)danske partier virker i.

⁴² Det er klart, at der kunne være gjort mere for at sikre reliabilitet ved at have flere kodere, men det ville være blevet ressourcemæssigt meget omfattende.

Figur 4.1: Udviklingen i andelen af forligsbelagte love 1953-2005 i pct.



Udviklingen i forligsbelagte love per regeringsperioder fremgår af figur 4.1. I alt har jeg taget stilling til 8.153 love, ud af hvilke 1.406 viste sig at være omfattede af et politisk forlig. Et regeringskift er registreret, hvis der har været valg, eller hvis regeringens partisammensætning er skiftet.⁴³ Det er tydeligt, at der generelt findes en stigning over tid. Det er denne bogs påstand, at stigningen først og fremmest afspejler intensiveret partikonkurrence, hvilket gennemgås nedenfor.

Partipolitisk konkurrence i Folketinget

Forventningen lyder i denne bog, at ændringer i forligshyppighed afspejler politisk konkurrence mellem de politiske partier i forhold til at opnå deres primære målsætninger – altså typisk stemmer, ministerposter eller påvirkning af den førte politiks indhold. Kapitel 2 har argumenteret for, at partierne ikke mindst tager hensyn til at opnå flest mulige vælgere, og at partikonkurrencen i den forbindelse i de seneste årtier har ændret sig væk fra social mobilisering og konkurrence mellem positioner på faste afgrænsede politiske dimensioner hen i retning mod en kombination af emne- og positionsorienteret konkur-

⁴³ Denne opdeling adskiller sig fra Müller og Strøm (2000: 12) ved ikke at tælle skift på statsministerposten uden ændring i partisammensætning (som i Danmark i 1955, 1960, 1962 og 1972). I denne sammenhæng er der ingen teoretisk valid grund til at forvente, at et sådant skifte burde have partipolitisk betydning, selvom Kaarsted (1992: 64) dog indikerer, at Det Radikale Venstre blev venligere stemt over for den socialdemokratiske regering, da H. C. Hansen blev statsminister ved Hans Hedtofts død.

rence. Ud fra denne udvikling burde man kunne forvente, at de politiske partier får behov for at indgå flere forlig, at indgå dem på flere politikområder samt at forstærke skriftligheden for bedre at forpligte hinanden, sådan som dette kapitel har præsenteret bogens undersøgelsesdesign. Spørgsmålet er nu, hvordan udviklingen i partikonkurrence skal operationaliseres. Et mål, som kan indfange graden af partikonkurrence uanset dens årsag, vil være optimalt. Ligeledes er det en fordel, hvis dette mål er uafhængigt af den egentlige lovgivningsaktivitet, som forligshyppigheden er målt ud fra.

Christoffer Green-Pedersen har argumenteret for, at ændret karakter af partikonkurrence væk fra at være klassebaseret hen i retning mod emnebase- ret, blandt andet viser sig i en vækst af parlamenters ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter (Green-Pedersen, 2008). Foruden lovgivning træffer Folketinget også andre typer af beslutninger, som ikke binder den enkelte borger. Det gælder navnlig folketingsbeslutninger og vedtagelser.⁴⁴ Green-Pedersen (2006: 222-223) lægger dog primært op til at måle partikonkurrencen ved hjælp af debatlængder. Det er et mål, som indeholder de fleste typer af ”plenumaktivitet” (jf. Damgaard, 1977: 183), dvs. debatter om love, folketingsbeslutninger, vedtagelser og redegørelser. Der er sket en stigning over tid. En del af denne skyldes flere lovforslag, men den gennemsnitlige debatlængde er forblevet uændret (Green-Pedersen, 2005: 398). Når den afhængige variabel angår lovgivning, så er det bedst, hvis den uafhængige variabel ikke også er påvirket af lovgivningsmængden.

Martin og Vanberg (2004) argumenterer for, at et parlaments muligheder for at kontrollere regeringen bliver benyttet af partigrupperne i en koalition til at sikre, at ministrene overholder indgåede regeringsgrundlag. Kontrolfunktionerne bliver på den måde også til koalitionsstyring. Beslutninger og vedtagelser kan i princippet tænkes at have samme funktion. Deres forventning lyder dermed, at regeringspartiernes grupper benytter forslagene til at få regeringen til at overholde regeringsgrundlaget, hvis det afviger for meget fra det aftalte. Det samme bør så gælde for forligspartier i forhold til indgåede aftaler. Hvis det forholder sig sådan, er det en meget alvorlig indvending mod den uafhængige variabel for partikonkurrence, som foreslås her. I så fald benyttes én form for koalitionsstyring, nemlig forslagene, til at forklare en an-

⁴⁴ Vedtagelser blev førhen benævnt ”motiverede dagsordener”. De forekommer især i forbindelse med forespørgselsdebatter, herunder åbningsdebatter. Mistillidserklæringer til regeringen, som er forudsat af Grundlovens § 15, stk. 2, vil også blive fremsat i form af en vedtagelse. Den danske statsforfatningsretlige litteratur stiller sig overvejende, og i øvrigt modsat den norske, afvisende til, at ikke-lovgivningsmæssige vedtagelser, som ikke særskilt er hjemlet i Grundloven, kan være andet end politisk bindende for en regering (Jensen, 1997: 89-136; modsat Zahle, 1989: 306-310).

den med, altså forligene. Imidlertid er der i den danske sammenhæng intet, der tyder på, at forslag bruges på den måde. De fleste forslag bliver stillet af oppositionspartier (Damgaard, 2007: 90). Det forekommer kun meget sjældent, at folketingsmedlemmer fra regeringspartier er med til at stille ”private” forslag, og i så fald medvirker typisk en meget bred kreds af partier. Det er heller ikke almindeligt, at forligspartier stiller beslutningsforslag vedrørende områder, de har indgået forlig om. Hænder det, er det snarere regeringen og forligspartierne, som gør det samlet. Derimod forekommer det langt hyppigere, at partier uden for forlig stiller forslag, som forligspartierne står sammen om at stemme ned. Sådanne forslag kan på den måde opfattes som en måde at udfordre forligspartierne på, måske især vedrørende upopulære elementer i et forlig, som et parti har medvirket til mod at få andre indrømmelser. Hvis forslagene fungerer sådan, hvilket er denne forfatters klare opfattelse på baggrund af arbejdet med stoffet, så har Martin og Vanberg – i hvert fald for så vidt det gælder i den danske case – grundlæggende misforstået formålet med parlamentets ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter. De er ikke udtryk for koalitionsstyring. På grund af parlamentarismen – som altid sikrer, selv under mindretalsparlamentarisme, at der ikke er flertal mod regeringen – er idealer om, at parlamentet skal kontrollere regeringen, underkastet betydelige realpolitiske begrænsninger. Opfattelsen hos Green-Pedersen (2005; 2008) af parlamentets ikke-lovgivningsaktiviteter som udtryk for partikonkurrence forekommer mere frugtbar, idet forslag er en form for adfærd, som partierne har mulighed for at benytte. Den kan bruges, hvis de ønsker at markere sig eller udfordre andre partier på deres holdninger.

På den baggrund er argumentet i denne bog, at partikonkurrence kommer til udtryk i de forslag om andet end lovgivning, som Folketingets partier stiller, hvad enten de er i regering eller i opposition. Variablen operationaliseres som antallet af stillede forslag til folketingsbeslutninger og vedtagelser for hver regering. Forslag til folketingsbeslutninger vil typisk rumme en henstilling til regeringen om at tage et bestemt lovgivningsinitiativ. Formelt kan folketingsmedlemmer for partierne fremsætte ”private” lovforslag, hvilket også sker. Da Folketingets partier imidlertid kun råder over begrænsede ressourcer til selv at formulere lovgivning, kan det være enklere at fremsætte et beslutningsforslag. Vedtagelser indeholder en holdningsmæssig markering. Forslag til folketingsbeslutninger og vedtagelser er da en forholdsvis mindre kompliceret måde for Folketingets partier at udtrykke deres principielle interesse for en sag på. Samtidig giver de som partier deres holdning til kende på en politisk forpligtende måde ved at tage stilling, når forslaget kommer til afstemning. Signalgivningen sker til omgivelserne, dvs. offentligheden, men også til

de øvrige partier, som kan bruge deres egne og andre partiers markeringer i deres indbyrdes konkurrence.

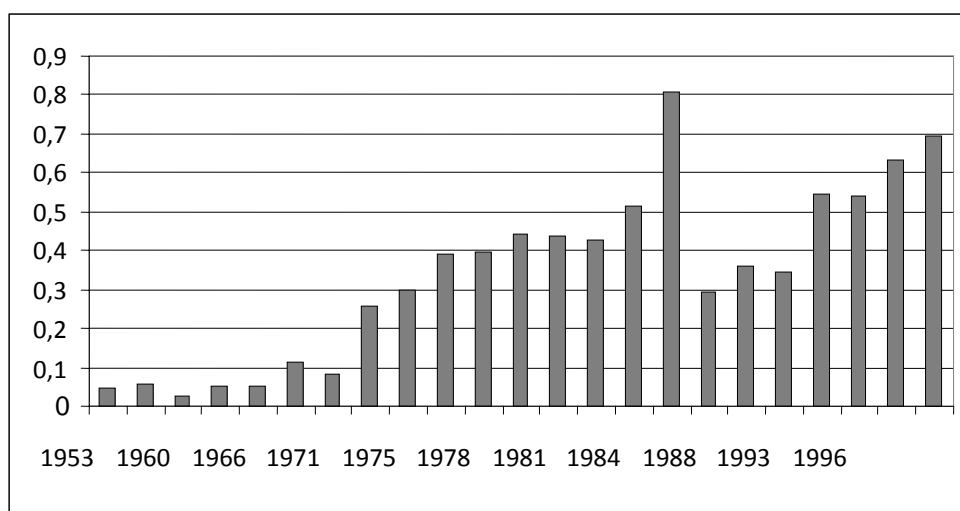
Under de alternative flertal i 1980'erne havde beslutningsforslag en reel betydning for lovgivningen, men ellers gælder det, at de fleste af dem, som ikke er fremsat af regeringen eller et folketingsudvalg,⁴⁵ bliver stemt ned (Damgaard, 2007: 92-93). Formålet med disse beslutningsforslag er som antyd det formentlig at presse regeringen politisk eller at markere sig i forhold til offentligheden (jf. Damgaard, 2007: 89). Det sker først og fremmest ved at gøre opmærksom på en sag – herunder ikke mindst forslagsstillernes holdning til den (jf. Green-Pedersen, 2005: 2006). Regeringer fremsætter forholdsvis få beslutningsforslag, som til gengæld typisk bliver vedtaget. Mange af dem er udenrigspolitiske, herunder godkendelse af traktater, ligesom den danske krigsdeltagelse i Irak blev besluttet på denne måde. Man kan argumentere for, at beslutningsforslag i udenrigspolitiske spørgsmål er vigtigere end den egentlige lovgivning. Af den grund er forslag og love om udenrigspolitik også sorteret fra. Undersøgelsen kommer dermed til kun at omfatte dansk indenrigspolitik, om end med en del af EU-lovgivningen. Det er naturligvis en begrænsning, men der er ikke grund til at frygte for, at fravalget påvirker bogens resultater. De vigtigste empiriske analyser er blevet gennemført inklusive udenrigspolitik uden grundlæggende at forrykke resultaterne.

Alt i alt giver det mening at hævde, at forslag til beslutninger om andet end lovgivning i bred forstand indfanger emne- og holdningsbaseret politisk konflikt mellem et parlaments partier. Af figur 4.2 fremgår udviklingen i antallet af forslag til folketingsbeslutninger og vedtagelser fraregnet udvalgsindstillinger, der er udregnet i gennemsnit per dag for de enkelte regeringsperioder. Motiverede dagsordner fremsat i forbindelse med behandlingen af lovforslag, som var en mulighed før en reform af Folketingets Forretningsorden i 1978, er ikke talt med af to grunde. For det første for at undgå at blande lovgivning og vedtagelser sammen. For det andet for at gøre tallene så sammenlignelige som muligt over tid. Informationer om antallet af forslag om andet end lovgivning er blevet indsamlet ved hjælp af folketingsårbøgerne. Før 1973 lå andelen omkring 0,1 per dag svarende til omtrent 37 forslag om året. 1973-valget medførte en fordobling i antallet af partier, og samtidig blev antallet af forslag til beslutninger om andet end lovgivning mere end fordoblet.

⁴⁵ I hvert folketingsår er der enkelte faste folketingsbeslutninger, som sker efter indstilling fra et i reglen enigt udvalg. Det gælder godkendelse af statsregnskabet samt beretningen fra Folketingets Ombudsmand. Efter et valg følger en indstilling fra Udvalget til Valgs Prøvelse. Fra Udvalget for Forretningsorden kan der også forekomme udvalgsindstillinger om Folketingets egne forhold. Endelig kan det i meget sjældne tilfælde forekomme, at andre folketingsudvalg stiller et forslag til folketingsbeslutning eller vedtagelse.

I 1980'erne, som var karakteriseret af "alternative flertal" lå antallet på 0,4 til 0,5 forslag om dagen for dog at stige voldsomt til over 0,8 under den kortlivede regering fra 1987 til 1988. Det hører med til en forklaring, at regeringen ikke sad hen over en sommerpause, og at det lille parti Fælles Kurs fremsatte 40 forslag i løbet af partiets otte måneder i Folketinget. 1988-1990 faldt antallet af forslag per dag meget markant sammenlignet med den foregående periode. De reducerede muligheder for alternative flertal har utvivlsomt også spillet en rolle i den sammenhæng. Siden hen er antallet af forslag per dag på ny steget til et generelt højere niveau end i 1980'erne uden dog at være nået op på højdepunktet 1987-88. Antagelsen er med andre ord, at forslagenes antal afspejler konkurrence mellem de politiske partier mellem valgene. De alternative flertal var udtryk for intens konkurrence, og det er forøget emne-baseret konkurrence i de senere år også. Forslag til beslutninger i et parlament om andet end lovgivning bliver til, fordi partierne har en eller anden form for interesse i en sådan adfærd i forhold til at opnå deres primære målsætninger. Under de alternative flertal i 1980'erne kunne sådanne beslutninger også være en måde at påvirke indholdet af den førte politik på (jf. Damgaard og Svensson, 1989). Man kan argumentere for, at antallet af forslag udgør en tilnærmelse (en proxy) for partikonkurrencens intensitet og dermed for den variabel, som bliver anført som hovedforklaring på forlig (og andre koalitionsstyringsmekanismer) i denne bog.

Figur 4.2: Antallet af forslag i Folketinget til beslutninger om andet end lovgivning (folketingstilbud og vedtagelser) for danske regeringer 1953-2005



Kilde: Folketingets Årbog. Diverse årgange. Folketingstidende. Årbog og Register.

Et forlig kan i princippet omfatte en vedtagen beslutning, hvilket også er forekommet om end med en lavere hyppighed end for love. Det vil selvsagt være et problem, hvis forliget dermed påvirker antallet af forslag. Da antallet af

vedtagne forslag om andet end lovgivning er forholdsvis lav, er det dog et problem, man formentlig kan se bort fra. Problematikken knytter sig særligt til forslag om udenrigspolitik, som af samme grund er sorteret fra.

Afrunding

Bogens problemstilling om politisk konkurrence og koalitionsstyring er i dette kapitel blevet præciseret til et forskningsspørgsmål: Er der en empirisk sammenhæng mellem udviklingen i den politiske konkurrence mellem Folketingets politiske partier og deres indgåelse af politiske forlig med henblik på opretholdelse af et flertal? Til at besvare dette spørgsmål er der blevet opstillet otte forskningshypoteser, som undersøges i de følgende tre kapitler. Forud for disse har dette kapitel ydermere præciseret undersøgelsens mest centrale afhængige og uafhængige variable. Den afhængige variabel er lovgivning omfattet af et politisk forlig. Det kan enten være for en regeringsperiode eller for et politikområde. Den uafhængige variabel er politisk konkurrence, hvilket er blevet operationaliseret ved antallet af beslutningsforslag og forslag til vedtagelser, som enten er blevet stillet af regeringen eller af repræsentanter for partier.

Kapitel 5.

Partikonkurrence og love omfattet af forlig

Den grundlæggende påstand fremført i denne bog lyder, at koalitionsstyring mellem politiske partier afspejler udviklingen i deres indbyrdes konkurrence. Formålet i dette kapitel er at undersøge, om påstanden kan påvises empirisk på danske forhold, hvor Folketinget har været præget af mindretalsparlamentarisme. Koalitionsstyring bliver operationaliseret som andelen af lovgivning omfattet af et politisk forlig. Fire teoretisk motiverede hypoteser bliver undersøgt:

Hypotese 5.1 Forligshyppigheden er større end nul

Hypotese 5.2 Forligshyppigheden er større under en mindretalsregering end under en flertalsregering

Hypotese 5.3 Hvis partiernes konkurrence om vælgerne forøges, så forøges hyppigheden af de indgåede forlig

Hypotese 5.4 Regeringens forhandlingsposition gør ikke en forskel i forhold til forligshyppigheden

Formålet med hypotese 5.1 er at bidrage til debatten skitseret i kapitel 2 mellem modeller om porteføljeallokering og koalitionsstyring. Ud fra førstnævnte model burde man forvente en forligshyppighed på nul, hvorimod det ud fra sidstnævnte model er muligt at afvise denne hypotese, da det også under mindretalsparlamentarisme vil forekomme rimeligt at forestille sig, at et flertal af partier har behov for at håndtere en grundlæggende spænding mellem konflikt og samarbejde. En flertalsregering må forventes først og fremmest at håndtere denne spænding internt, da den allerede opfylder betingelsen for at kunne gennemføre lovgivning og andre beslutninger. Forventningen er med andre ord, at det gør en afgørende forskel, om regeringen har flertal alene eller ikke, hvilket den anden påstand tjener til at afklare.

Den tredje påstand angår den empiriske sammenhæng mellem partikonkurrence og forligshyppighed, som bliver undersøgt på to måder. For det første analyseres, om lovgivning, der ikke er omfattet af et politisk forlig, i højere grad end forligsbelagt lovgivning bliver enstemmigt vedtaget. For det andet viste diskussionen i kapitel 3, at der i litteraturen om partikonkurrence er blevet argumenteret for at måle denne ud fra parlamenternes ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter (jf. Green-Pedersen, 2005; 2008). I kapitel 3 blev

der ligeledes argumenteret for, at det i denne sammenhæng har størst validitet at operationalisere konkurrencen mellem Folketingets partier ved antallet af stillede beslutningsforslag og vedtagelser. Denne sammenhæng bliver derfor analyseret.

Alternative forklaringer på forligshyppighedens udvikling skal også undersøges for at validere påstanden om betydningen af udviklingen i partikonkurrencen. Det sker ved at inddrage tre kategorier af variable, nemlig antallet af partier, økonomiske balanceproblemer samt at betragte forligshyppigheden som en læringseffekt. Endelig rummer kapitlet en diskussion om den væsentligste, eksisterende forklaring på forligene, som allerede findes i litteraturen, nemlig betydningen af regeringens forhandlingsposition (jf. Klemmensen, 2005).

Eksistensen af politiske forlig

Tabel 5.1 viser, at i perioden fra det første valg efter grundlovsændringen i 1953 og frem til valget i februar 2005 var 1.406 ud af 8.153 vedtagne love i Folketinget omfattet af forlig, fraregnet love som vedrørte forhold i Grønland og på Færøerne samt udenrigspolitik, svarende til en andel på 17,2 pct. Med så mange love omfattet af forlig må "nulhypotesen" fremført i teorien om allokering af porteføljer klart afvises, hvorimod der er fundet empirisk støtte til forventningen i teorien om styring af koalitioner. En indvending kunne lyde, at næsten fem sjettedele af lovene ikke har været omfattet af forlig. Forventningen ud fra koalitionsstyringsteorien er imidlertid ikke, at alle love skal være omfattet af forlig, da påkaldelsen af denne institutionelle mekanisme er forbundet med omkostninger for partierne i form af reduceret handlefrihed, ligesom det kræver ressourcer for partierne at varetage deres interesser i forhold til forligene. Det er også grunden til, at det er muligt ud fra samme teori at forvente variation i forhold til udviklingen i partiernes indbyrdes konkurrence.

Betydningen af regeringens flertalsstatus

Hvis der sidder en regering, som ikke har behov for at afgive indrømmelser til oppositionspartier for at opnå et beslutningsdygtigt flertal, så er der langt færre grunde end ellers til at forvente, at regerings- og oppositionspartier har brug for at benytte sig af mekanismer til styring af koalitioner. Med andre ord må man teoretisk forvente, at en flertalsregering indgår færre forlig end en mindretalsregering, som i sagens natur må sikre sig støtte fra andre partier for at opnå flertal.

Tabel 5.1: Andel af vedtagne indenrigspolitiske^{a)} love i Folketinget omfattet af forlig 1953-2005

Regering	År	Parti(er) i regering	Forligsbelagte love	Alle love	Forligsandel i pct.
Hedtoft III/Hansen I	1953-1957	S	31	402	7,7
Hansen II/ Kampmann I	1957-1960	S+R+DR	3	374	0,8
Kampmann II/ Krag I	1960-1964	S+R	20	449	4,5
Krag II	1964-1966	S	25	247	10,1
Krag III	1966-1968	S	22	154	14,3
Baunsgaard	1968-1971	R+K+V	1	589	0,2
Krag IV/Jørgensen I	1971-1973	S	37	349	10,6
Hartling	1973-1975	V	16	105	15,2
Jørgensen II	1975-1977	S	58	351	16,5
Jørgensen III	1977-1978	S	70	274	25,5
Jørgensen IV	1978-1979	S+V	13	123	10,6
Jørgensen V	1979-1981	S	59	303	19,5
Jørgensen VI	1981-1982	S	30	156	19,2
Schlüter I	1982-1984	K+V+CD+KRF	32	162	19,8
Schlüter II	1984-1987	K+V+CD+KRF	127	613	20,7
Schlüter III	1987-1988	K+V+CD+KRF	24	83	28,9
Schlüter IV	1988-1990	K+V+R	92	397	23,2
Schlüter V	1990-1993	K+V	119	460	25,9
Nyrup Rasmussen I	1993-1994	S+CD+R+KRF	32	383	8,4
Nyrup Rasmussen II	1994-1996	S+R+CD	101	503	20,1
Nyrup Rasmussen III	1996-1998	S+R	59	248	23,8
Nyrup Rasmussen IV	1998-2001	S+R	238	762	31,2
Fogh Rasmussen I	2001-2005	V+K	197	666	29,6
Total	1953-2005		1406	8153	17,2

a) Uden love omhandlende udenrigspolitik samt Grønland og Færøerne.

Tabel 5.1 viser da også, at de fire laveste observationer af forligshyppigheder er for flertalsregeringerne. Af tabel 5.2 fremgår, at de fire flertalsregeringer

har haft en gennemsnitlig forligshyppighed på 3,4 pct., hvorimod mindretalsregeringerne indgik forlig om 19,3 pct. af lovene.⁴⁶

Tabel 5.2: Sammenligning af gennemsnitlig forligshyppighed mellem forskellige operationaliseringer af flertals- og mindretalsregeringer 1953-2005

	Forligshyppighed i pct.	Standardfejl	N	Signifikans af forskel mellem typer af regeringer
Flertalsregeringer	3,4	3,7	4	
Mindretalsregeringer	19,6	7,0	19	>0,001***
Flertalsregeringer inkl. SV	4,9	4,6	5	
Mindretalsregeringer u. SV	20,1	6,8	18	>0,001***
Solidt flertal (92+ mandater)	0,5	0,4	2	
Omtrent 90 (88-91 mandater)	7,8	3,1	3	0,053 ^{a)}
Mindretalsregeringer u. SV	20,1	6,8	18	0,007 ^{**b)}
Støttepartisituationer	16,6	8,7	5	
Øvrige mindretalsregeringer u. SV	21,4	5,8	13	0,182 ^{c)}
Flertalsregeringer inkl. SV	4,9	4,6	5	0,029 ^{*d)}

* = < 0,05-niveau; ** = <0,01-niveau; *** = < 0,001-niveau.

a) Sammenligning af "solidt flertal" med "omtrent 90".

b) Sammenligning af "omtrent 90" med "mindretalsregeringer u. SV".

c) Sammenligning af "støttepartisituationer" med "øvrige mindretalsregeringer".

d) Sammenligning af "støttepartisituationer" med "flertalsregeringer inkl. SV".

Forskellen er stærkt signifikant. Tallene understøtter i udpræget grad, at det har stor indvirkning på forligshyppigheden, om en regering råder over et flertal eller ikke. SV-regeringen fra 1978 til 1979 rådede over 88 mandater og var dermed tæt på at have flertal alene, ligesom den i sig selv spændte hen over midten. Flertal mod den var praktisk talt umulige, og det var formentlig

⁴⁶ Tilmed er en del af de forligsbelagte love vedtaget under flertalsregeringer en følge af forlig indgået forud for regeringens dannelse. Hvis disse love i stedet blev henregnet til den regering, hvori de var aftalt, ville andelen af love under flertalsregeringer blive endnu lavere. At benytte en sådan metode giver dog praktiske problemer med at beregne nævnere, når hyppigheden skal findes. Dette problem gælder i særlig grad for Nyrup Rasmussens første regering, hvis fire partier kort før regeringsdannelsen havde indgået finanslovsforlig med den forudgående KV-regering.

også let for den at opnå støtte for de forslag, som de to meget forskellige regeringspartier selv indbyrdes kunne enes om. På den baggrund er der teoretisk grund til at forvente, at SV-regeringen skulle indgå forlig om en mindre del af lovgivningen end andre mindretalsregeringer, og den havde da også en lavere forligsandel af den vedtagne lovgivning end de foregående og efterfølgende mindretalsregeringer. Det fremgår også af tabellen, at forskellen mellem flertals- og mindretalsregeringer er signifikant, hvis SV-regeringen regnes til flertalsregeringerne. Den havde ikke flertal, men som nævnt giver det teoretisk mening i denne sammenhæng at forvente, at den skulle opføre sig på samme måde som flertalsregeringerne, da den med sin styrke og placering ikke kunne forventes at skulle indgå forlig i større omfang. Derfor vil den som hovedregel blive regnet som sådan i de videre analyser.⁴⁷

Flertalsregeringernes forligshyppighed er ikke helt nede på nul. Det kan der tænkes to grunde til. For det første at partierne i regeringerne står ved gennemførelsen af lovgivning vedrørende de forlig, som et eller flere af regeringspartierne selv medvirket til at aftale under forudgående regeringer. For det andet kan der indgå et langsigtet hensyn til at sikre indholdet af den aftalte lovgivning, da flertalsregeringer i Danmark forekommer at være en undtagelse, som ikke overlever næste valg.⁴⁸ Jo større regeringens flertal er, desto mere må man forvente, at den regner med at kunne overleve det følgende valg. Endelig kan en regering med omtrent 90 mandater være usikker på, om den har sit flertal fuldstændig på plads, hvilket alligevel i visse situationer kan gøre det attraktivt for den at sikre sig støtte gennem indgåelsen af et forlig. På den baggrund burde man forvente, at regeringer med solide, beslutningsdygtige flertal indgår forlig om en endnu mindre del af lovgivningen end regeringer med usikkert flertal.

Regeringerne 1957-1960 og 1968-1971, som rådede over sikre flertal med henholdsvis 93 og 98 mandater, havde en forligshyppighed meget tæt på 0, hvorimod tallene lå højere for regeringerne 1960-1964 og 1993-1994, hvis flertalsstatus enten kan diskuteres eller blot var til stede periodevis (jf. Skjæveland, 2003: 448-449). Såfremt de tre regeringer, hvis flertal enten var usikre eller, som for SV-regeringens vedkommende, kun næsten var til stede, grupperes samlet (se tabel 5.2), så har de en forligshyppighed på 7,8 pct. i gennemsnit, i forhold til blot 0,5 pct. for de to solide flertalsregeringer. For-

⁴⁷ Alle analyser er dog gennemført også for egentlige flertalsregeringer, hvilket ikke har givet anledning til at rapportere om problemer.

⁴⁸ Når forligshyppigheden så alligevel er lavere for flertalsregeringer, må det skyldes, at langsigtede hensyn bliver vejret op mod hensyn på kort og mellemlangt sigt til at gennemføre og sikre den politik, partierne har gunstige muligheder for at gennemføre i den konkrete situation.

skellen er lige akkurat ikke signifikant på 0,05-niveau, men der er også kun meget få cases. Samtidig findes der fortsat en tydelig forskel mellem regeringer med omtrent 90 mandater sammenlignet med egentlige mindretalsregeringer. Tredelingen af materialet viser, at det gør en forskel, når en regering har anledning til at være usikker på, om den råder over et beslutningsdygtigt flertal alene. I så fald indgår den forlig om en større del af lovgivningen end en sikker flertalsregering ville have gjort, men på den anden side om en betydeligt mindre del af lovgivning end en regering, som er sikker på ikke at råde over et flertal alene. Tallene tyder på, at opnåelsen af et beslutningsdygtigt flertal er meget afgørende, når politiske partier benytter sig af institutionelle mekanismer til koalitionsstyring.

Nogle regeringer opnår flertal med et fast støtteparti, hvilket må forstås som et parti, der støtter regeringens parlamentariske overlevelse, og som ydermere i et vist omfang anser sig som forpligtet på at medvirke til gennemførelsen af betydelige elementer af regeringens politik.⁴⁹ Med indbyrdes forskelle i situationerne kan man argumentere for, at støttepartier sikrede flertal for mindretalsregeringer i perioderne 1953-57 med Det Radikale Venstre,⁵⁰ 1966-68 og 1971-73 med SF,⁵¹ 1984-87 med Det Radikale Venstre på den økonomiske politik⁵² samt 2001-2005 med Dansk Folkeparti.⁵³ Tabel 5.2 vi-

⁴⁹ Definitionen hos Strøm (1990b: 61-62) lyder, at en regering har fast ekstern støtte (i modsætning til "intern" støtte fra regeringspartierne egne parlamentsgrupper), hvis denne: "(1) was negotiated prior to the formation of the government, and (2) takes the form of an explicit, comprehensive, and more than short-term commitment to the policies as well as the survival of the government." Det første krav forekommer for vidtgående, da det udelukker, at støtterelationen kan opstå eller blot konstateres som en slags faktum. Indholdet af (2) forekommer derimod ganske dækkende for en forståelse af begrebet, som det anvendes her.

⁵⁰ Kaarsted (1992: 11-100) skildrer, hvordan Det Radikale Venstre hen over perioden blev stadigt tættere knyttet til regeringen, ikke mindst efter at H. C. Hansen blev statsminister ved Hans Hedtofts død.

⁵¹ Mader (1979) har detaljeret omtalt "Det røde kabinet" efter skatteforhandlingerne i 1967, som omfattede et formelt samarbejdsudvalg mellem regeringen og SF. Den tidligere formand for SF, Gert Petersen, har i sine erindringer givet indblik i karakteren af det i formen mere løse samarbejde 1971-73 (Petersen, 1998).

⁵² Det økonomiske samarbejde ud fra en flerårsplan kom i stand i "Forårsforliget" i 1984 og blev siden fulgt op i årlige finanslovsaftaler (jf. Christiansen et al., 2004: 64). Det Radikale Venstre deltog samtidig hyppigt i "alternative flertal" uden om regeringen på en række områder (Damgaard og Svensson, 1989). Jensen (1997: 67-70) har en udtømmende opregning.

⁵³ Karakteren af samarbejdet med Dansk Folkeparti savner endnu dyberegående politologisk belysning (jf. dog Bille, 2006), men det har omfattet årlige finanslovsaftaler ud fra et princip om "skattestop" foruden samarbejde på en række andre områder, herunder flygtningepolitikken, samt store reformer.

ser, at forligshyppigheden under sådanne regeringer lå på 16,6 pct. Den er dermed kun en smule lavere end de øvrige mindretalsregeringers forligshyppighed, og forskellen er ikke signifikant, hvilket den derimod er til flertalsregeringer. Mindretalsregeringer med støttepartier indgår dermed ikke forlig om love, som om de var flertalsregeringer. Forklaringen er formentlig simpel, nemlig at forligsformen også egner sig til forhandlinger og aftaler mellem en mindretalsregering og et støtteparti. Sådanne partier er også konkurrenter og kan have brug for koalitionsstyringsmekanismer til at håndtere udveksling og støtte, hvilket de uformelle regler omkring forligene egner sig til.

Partikonkurrence som forklaring på udviklingen i forligsbelagt lovgivning

Bogens bud på en teoretisk forklaring lyder, at konkurrerende partier benytter forlig som redskab til at samarbejde om at opretholde et beslutningsdygtigt flertal. Resultaterne ovenfor viser klart, at flertalsbetingelsen spiller en stor rolle. Tilbage står forklaringen om partikonkurrence. Den bliver i det følgende undersøgt på to måder ud fra tidsrækker af uafhængige variable.⁵⁴ I dette afsnit ved mængden af enstemmig lovgivning og i næste ved mængden af forslag om andet end lovgivning.

Mogens N. Pedersen (1967: 426-429) foreslog at benytte enstemmighed som indikator på konflikt mellem politiske partier i forbindelse med vedtagelse af lovgivning. Han antog, at enstemmigt vedtagne love først og fremmest angik ukontroversiel lovgivning. Enstemmighed indebærer, at alle afgivne stemmer i Folketinget har været for en lov. Ud fra den opstillede teori burde forligshyppigheden være lavere for sådanne love. Tankegangen kan ved første øjekast forekomme kontraintuitiv, da forlig netop skaber enighed mellem partier. Pedersen anførte ydermere, at målet langt fra er perfekt, da det blandt andet antager motiverne bag aktørernes adfærd og at enstemmighed kan opstå som følge af en politisk forhandling (1967: 426-429). Afstemningen om en lov finder derudover først sted, efter at et eventuelt forlig er indgået. Målet er også følsomt for, om partier på de yderste venstre- og højrefløj er repræsenteret, idet de hyppigere stemmer imod de love, som vedtages.

På trods af de nævnte problemer kan forligshyppigheden i forbindelse med enstemmigt vedtaget lovgivning dog fint tjene som en indledende, empirisk sandsynliggørelse af den teoretiske logik om politisk konkurrence mellem de politiske partier som årsag til politiske forlig. Diskussionen har vist, at en-

⁵⁴ Dermed er der en risiko for autoregression, hvormed man ikke kan stole på signifikansværdien (Kleinnijenhuis, 1999: 204). For to forklaringsvariable og 25 cases, og et statistisk signifikansniveau på 0,05, er den nedre kritiske værdi på 1,21 og den øvre på 1,55 (Pennings et al., 1999: 350).

stemmighed i den sammenhæng er et ”konservativt” mål, da det risikerer at undervurdere betydningen af forligene i de tilfælde, hvor forligene har samlet tilstrækkeligt med partier til, at der er opstået enstemmighed.

Tabel 5.3: Forligshyppighed af enstemmigt og ikke-enstemmigt vedtagne love i Folketinget 1953-2005^{a)}

Regeringsperiode	I pct. af enstemmige love	I pct. af ikke-enstemmige love	Enstemmige love i pct. af alle love	N
1953-1957	1,2	12,1	40,5	402
1957-1960	0,5	1,1	52,4	374
1960-1964	2,8	6,0	48,3	449
1964-1966	1,5	20,4	54,3	247
1966-1968	3,3	30,6	59,7	154
1968-1971	0,0	0,3	48,9	589
1971-1973	3,6	19,6	56,2	349
1973-1975	0,0	20,5	25,7	105
1975-1977	1,3	20,7	21,4	351
1977-1978	11,3	29,0	19,3	274
1978-1979	0,0	12,0	12,2	123
1979-1981	15,7	20,2	16,8	303
1981-1982	0,0	22,9	16,0	156
1982-1984	16,7	20,8	25,9	162
1984-1987	3,5	26,0	23,3	613
1987-1988	18,2	32,8	26,5	83
1988-1990	18,3	25,3	30,2	397
1990-1993	11,2	35,9	40,7	460
1993-1994	7,5	8,8	35,0	383
1994-1996	9,5	25,4	33,6	503
1996-1998	10,0	29,2	28,2	248
1998-2001	12,0	38,4	27,3	762
2001-2005	18,5	34,7	31,7	666
1953-2005	6,8	22,8	34,8	8153

a) Uden love omhandlende udenrigspolitik samt Grønland og Færøerne.

Tabel 5.3 viser udviklingen i forligshyppigheden for perioden frem til 2005 sammenholdt med enstemmig lovgivning.⁵⁵ Knap 23 pct. af de love, der ikke blev enstemmigt vedtaget, var forligsbelagte, hvorimod det kun gjaldt knap 7 pct. af de enstemmige. Mønsteret genfindes konsekvent for hver regeringsperiode, om end der i enkelte perioder fandt en stigning sted i andelen af forligsbelagte, enstemmige love, hvilket blandt andet gælder de to regeringsperioder fra til 1987 til 1990. En forklaring kunne lyde – et argument beslægtet med tankegangen hos Green-Pedersen og Hoffmann-Thomsen (2005) – at regeringer med usikkert blokflertal hyppigere er presset til brede forlig hen over midten, hvis indhold derfor vil være mindre præget af konflikt. Når en forligsbelagt lov overhovedet bliver enstemmigt vedtaget, kan det skyldes, at en ”pakke” kan omfatte populære indrømmelser, som ingen partier ønsker at blive set stemme imod, hvis de alligevel bliver vedtaget.

Tabel 5.4: Andelen af enstemmigt vedtagne love og flertalsstatus (med SV-regeringen regnet til flertalsregeringerne) som forklaringer på forligshyppighed, alle regeringer 1953-2005. Multivariat OLS regression

	B	Standardfejl	Signifikans
Konstant	28,299	3,050	<0,001
Enstemmighed	-25,652	8,615	0,007
Flertalsregering inkl. SV	-13,342	2,853	<0,001

N = 23. $R^2 = 0,680$. Justeret $R^2 = 0,626$. F = 19,390. Durbin-Watson: 0,863.

Der er en korrelationen mellem enstemmighedsniveau og forligshyppighed på -0,54, som er signifikant på 0,01-niveau.⁵⁶ Den bivariate sammenhæng gør det relevant at teste modellen sammen med flertalsstatus, som det sker i tabel 5.4, hvilket giver en justeret, kvadreret korrelationskoefficient (justeret R^2) på 0,63 med et højt signifikansniveau. Dette mål udtrykker, hvor stor en andel af variationen, som er forklaret med de teoretiske variable. Der er imidlertid et problem med autokorrelation, som er et statistisk problem, der kan eksistere med tidsrækkedata, hvis residualerne – dvs. den del af variationen, som ikke er blevet forklaret – også får betydning for de efterfølgende tidsperioder og derigennem øger risikoen for en falsk forudsigelse. Durbin/Watson-indekset er et mål for autokorrelation og er i dette tilfælde helt nede på

⁵⁵ Tak til Martin Ejnar Hansen, AU, og Robert Klemmensen, SDU, for at stille deres lovgivningsdata (PAPPA) til rådighed. Materialet dækker perioden 1953-2003 og er blevet suppleret for udvalgte oplysninger frem til 2005.

⁵⁶ Statistik er udført med programmet SPSS.

0,938.⁵⁷ Alligevel peger de fremlagte resultater om enstemmighed i retning af en sammenhæng mellem politiske forlig og konflikt mellem de politiske partier. Derfor er det relevant yderligere at undersøge argumentet om politisk konkurrence empirisk.

Partikonkurrence som variabel

Diskussionen i kapitel 3 nåede frem til, at udviklingen i antallet af forslag til vedtagelser og folketingsbeslutninger, fraregnet udvalgsindstillinger, udgjorde det mest valide mål for den politiske konkurrence mellem partier. I modsætning til målet om enstemmighed er det uafhængigt af lovgivningen, selv om vedtagelser dog siden hen kan føre til lovgivning.⁵⁸ Tabel 5.5 viser antallet af forslag, udregnet i gennemsnit per dag for de enkelte regeringsperioder. Korrelationen mellem dette mål og forligshyppigheden er på 0,83 med signifikans 0,01-niveau. Dette tyder altså på en meget stærk og pålidelig sammenhæng mellem de to mål. Ovenfor er det fremgået, at en regerings flertalsstatus også havde betydning for forligshyppigheden, og i tabel 5.6 bliver de to mål undersøgt sammen i en regression. Denne forklaringsmodel opnår en justeret, kvadreret korrelationskoefficient (justeret R^2) på 0,867, hvilket tyder på en meget stærk forklaringskraft. Koefficienterne er som forventede teoretisk og tilmed stærkt signifikante: Flere forslag til beslutninger afspejler sig i højere forligshyppighed for vedtagne love, idet koefficienten svarer til, at en stigning på 0,1 forslag per dag fører til en stigning på 2,58 procentpoint i andelen af forligsbelagt lovgivning. En flertalsregering svarer omvendt til en lavere andel af forligsbelagt lovgivning, angivet af koefficienten til knap 10 procentpoint. I forhold til autokorrelation er DW-værdien på 1,624, hvilket er over den nedre kritiske værdi.

Generelt forekommer den fundne sammenhæng meget stærk. Den tyder på en ganske nøje sammenhæng mellem udviklingen i partikonkurrence som operationaliseret her samt en regerings flertalsstatus med andelen af love omfattet af forlig. Fundet giver empirisk støtte til bogens centrale teoretiske påstand, at forøget politisk konkurrence mellem partierne fører til forøget an-

⁵⁷ Det er bedst, hvis indekset ligger på værdien 2. I statistiske tabeller kan man finde angivet "kritiske værdier" for indekset ud fra antallet af cases og uafhængige variable. For 23 cases og to uafhængige variable er den øvre kritiske værdi på 0,05-niveau 1,543 og den nedre kritiske værdi 1,168. Det betyder, at i intervallet fra 1,543 til 2,457 kan der ses bort fra risikoen for autokorrelation. Mellem 1,168 og 1,543 samt mellem 2,457 og 2,832 er der en gråzone. Mellem 0 og 1,168 samt 2,832 og 4 er autokorrelation et problem, der må regnes med (Gujarati, 1995: 818).

⁵⁸ De to mål, enstemmighed og forslag om andet end lovgivning, korrelerer med en r -værdi på -0,67 (signifikant på 0,01-niveau).

vendelse af institutionelle mekanismer til koalitionsstyring i form af politiske forlig.

Tabel 5.5: Andre forslag end love i Folketinget fordelt på danske regeringer 1953-2005

Regeringsperiode	Forslag til andet end love ^{a)}	Per dag	Antal dage i regering
1953-57	62	0,047	1319
1957-60	65	0,056	1165
1960-64	37	0,026	1404
1964-66	40	0,050	787
1966-68	21	0,049	427
1968-71	148	0,111	1327
1971-73	65	0,083	785
1973-75	100	0,259	386
1975-77	218	0,297	733
1977-78	218	0,389	561
1978-79	167	0,399	419
1979-81	344	0,444	774
1981-82	108	0,437	247
1982-84	209	0,429	487
1984-87	686	0,513	1337
1987-88	196	0,807	243
1988-90	269	0,291	922
1990-93	273	0,360	759
1993-94	208	0,344	604
1994-96	450	0,545	825
1996-98	236	0,541	436
1998-2001	856	0,634	1350
2001-05	813	0,695	1169

a) Forslag fremsat af enten regeringen eller af folketingsmedlemmer ("private" forslag) til folketingsbeslutninger samt vedtagelser (førhen kaldet "motiverede dagsordener"). Indstillinger fra udvalg er dermed udeladt. Kun indenrigs forslag.

Kilder: Folketingets Årbog (diverse årgange); Damgaard (2000: 234-235; 2007).

Tabel 5.6: Forslag til beslutninger per dag og flertalsstatus (med SV-regeringen regnet til flertalsregeringerne) som forklaring på forligshyppighed, alle regeringer 1953-2005. Multivariat OLS regression

	B	Standardfejl	Signifikans
Konstant	10,244	1,481	<0,001
Forslag	25,756	3,304	<0,001
SV-flertal	-10,209	1,783	<0,001

N = 23. Justeret $R^2 = 0,867$. F = 72,230. Durbin-Watson: 1,624.

Alternative forklaringsmuligheder og kontrolvariable

De hidtidige resultater tyder på, at regeringens flertalsstatus, samt partiernes indbyrdes konkurrence, udgør væsentlige forklaringer på, om partierne indgår forlig om lovgivningen. Med henblik på yderligere at validere den fundne sammenhæng om flertal og konkurrence som forklaring på forligshyppighed kontrollerer dette afsnit for tre andre typer forklaringer, som ud fra litteraturen forekommer at være de vigtigste alternativer. Det er antallet af partier, den økonomiske udvikling samt at opfatte forligene som en selvforstærket effekt over tid.⁵⁹

Antallet af politiske partier i et parlament kunne udgøre en plausibel forklaring på forligshyppighed: jo flere partier, desto flere mulige interaktionskanaler mellem partierne (jf. Sjöblom, 1968: 174-175) og dermed også flere muligheder for konflikt og samarbejde. Udviklingen i antallet af partier fremgår af tabel 5.7.⁶⁰ Den viser fordoblingen i antallet af partier ved jordskredsvalget i 1973. Et hyppigt brugt mål er dog antallet af effektive partier, som Klemmensen (2005: 447) samt Strøm og Müller (1999: 276-277) peger på som en mulig forklaringsfaktor på henholdsvis forlig og koalitionsaftaler. Effektive partier skulle bedre kunne indfange kompleksiteten af et partisystem end det nominelle antal partier, idet målet også tager hensyn til mandaternes fordeling. Det typiske standardmål for effektive antal partier blev opstillet af Laakso og Taagepera (1979), hvilket også bliver benyttet her.⁶¹ Målet frem-

⁵⁹ En række af de variable, som er anført som mulige forklaringsfaktorer på koalitionsstyring hos De Winter (2004) samt Müller og Strøm (2000), såsom positiv og negativ parlamentarisme, er det ikke muligt at kontrollere med kun ét land.

⁶⁰ Baseret på antallet af partier efter valget. Løsgængere og nordatlantiske parti-grupper er ikke medregnet.

⁶¹ Indeksverdien regnes ud ved at tage den reciprokke værdi af summen af partier-nes kvadrerede mandatandele.

går af tabel 5.7.⁶² ”Jordskredsvalget” i 1973 forøgede antallet af effektive partier, og dette mål anvendes til at se, om denne ændring har haft betydning for at forklare udviklingen i forligshyppigheden.

Tabel 5.7: Antal partier i Folketinget 1953-2005

Regerings-periode	Nominelt antal partier	Effektivt antal partier
1953-1957	6	3,7
1957-1960	6	3,9
1960-1964	6	3,7
1964-1966	6	3,6
1966-1968	6	4,1
1968-1971	6	4,3
1971-1973	5	4,0
1973-1975	10	7,0
1975-1977	10	5,5
1977-1978	11	5,2
1978-1979	11	5,2
1979-1981	10	4,9
1981-1982	9	5,6
1982-1984	9	5,6
1984-1987	9	5,1
1987-1988	9	5,4
1988-1990	9	5,4
1990-1993	8	4,4
1993-1994	8	4,4
1994-1996	8	4,5
1996-1998	8	4,5
1998-2001	10	4,8
2001-2005	8	4,5

Kilder: Damgaard (2000: 234-235). Egne udregninger.

Mellem nominelt antal partier og forligshyppighed er der en forholdsvis høj og signifikant korrelation ($r = 0,58$), og den tilsvarende korrelation for effek-

⁶² Data baserer sig på Damgaard (2000: 234-235), som ser på partistillingen umiddelbart efter folketingsvalget egen udregning for regeringen efter 2001. For 1987-88 er Damgaards tal rettet fra 4,3 til 5,4.

tivt antal partier er ligeledes positiv og signifikant korrelation ($r = 0,44$). På den baggrund bliver de to mål i tabel 5.8 i model IIa og IIb sammenlignet med den hidtidige model Ia. Da viser hverken det nominelle eller det effektive antal partier sig længere at være signifikante. Disse resultater tyder dermed ikke på, at antallet af partier udgør den afgørende forklaring for forligningshyppigheden sammenlignet med målet for partikonkurrence og flertalsstatus.⁶³ Antallet af partier kan dog være en årsag til det forøgede antal forslag om andet end lovgivning, men det ligger uden for denne bogs rammer at analysere.⁶⁴

En anden plausibel teori lyder, at politiske forlig udgør en særlig måde at håndtere økonomiske kriser på. Dansk politisk historie byder på en række økonomiske kriseforlig. Det gælder allerede før perioden, som denne bog beskæftiger sig med: Kanslergadeforliget i 1933 og Påskeforliget i 1951 (Meyer, 1965: 140). Svensson (1996: 231-244) har været inde på, hvordan den økonomiske krise i 1970'erne førte til indgåelse af en række forlig. Argumentet er for så vidt et konfliktargument, idet den økonomiske krise skærper fokus på den økonomiske politik, som i dansk politik har været den traditionelle konfliktlinje.

For at undersøge påstanden opstilles i tabel 5.9 et "elendighedsindeks". Det opregner den gennemsnitlige udvikling per regeringsperiode for fire centrale økonomiske balancevariable (betalingsbalance, arbejdsløshed, inflation, offentlig budgetsaldo). Værdierne bygger overvejende på data fra OECD og Danmarks Statistik.⁶⁵

⁶³ Antallet af regeringspartier – som ellers er en ofte fremført forklaring på koalitionsstyring – giver derimod en meget beskedne korrelation ($r = 0,050$) og heller ikke signifikant sammenholdt med model Ia i tabel 7.

⁶⁴ De to mål korrelerer signifikant. Fra især 1980'erne er partikonkurrencen dog steget, uden at der er blevet flere partier.

⁶⁵ Det gælder værdier hentet online fra www.oecd.com samt fra Hansen et al. (1996: 291), som også bygger på tal fra OECD. Tallene er sammenholdt med Green-Pedersen (2002: 52-57). Desuden er anvendt *Statistisk Tiårsoversigt*, *Statistisk 50-årsoversigt*, *Statistiske Meddelelser* samt *Økonomisk Årsoversigt*. For budgetsaldotallene fra før 1971 er der en usikkerhed forbundet med at sammenholde den statslige og den kommunale sektor. De angivne værdier må derfor tages med forbehold, men er medtaget som et bedre alternativ til at fastsætte værdien til 0, hvilket reelt ville blive konsekvensen af ikke at medinddrage tallene. For arbejdsløshed er anvendt ustandardiserede tal, som for danske forhold giver størst sammenlignelighed over tid, hvilket er relevant her. OECD's standardiserede tal ville derimod forøge sammenligneligheden på tværs af lande. Gennemsnit er udregnet ud fra relative andele af regeringsdage, en regering har siddet i det pågældende år.

Tabel 5.8: Test af kontrolvariable for forligshyppighed

	Model Ia	Model Ib	Model IIa	Model IIb	Model III	Model IVa	Model IVb	Model V
Flertal (inkl. SV-regeringen)	-10,209*** (1,783)	-10,240*** (1,803)	-10,258*** (1,848)	-10,339*** (1,841)	-11,868*** (1,660)	-12,448*** (1,675)		
Flertal (u. SV-regeringen)		-9,824** (2,387)				-10,724*** (2,494)		
Partikonkurrence	25,756*** (3,304)	25,504*** (4,065)	23,676*** (4,308)	26,027*** (3,699)	26,025*** (3,421)	17,002** (4,210)	20,357** (5,696)	14,257** (4,689)
Nominelt antal partier		0,400 (0,523)						0,799 (0,617)
Eff. antal partier				-0,177 (0,972)				
Økonomi					-1,948 (4,206)			-7,848 (4,880)
Selvforstærkende effekt						0,247* (0,098)	0,133 (0,132)	0,229* (0,099)
Konstant	10,244*** (1,481)	9,819*** (2,387)	7,706* (3,644)	11,001* (4,420)	11,037*** (2,284)	9,886*** (1,492)	9,791*** (2,130)	8,208* (3,251)
N	23	23	23	23	23	22	22	22
R ² -justeret	0,867	0,809	0,863	0,859	0,861	0,898	0,807	0,902
F-statistik	72,230***	47,553***	47,346***	45,837***	46,334***	62,747***	30,298***	39,569***
Durbin-Watson	1,624	1,966	1,546	1,640	1,685	2,131	2,276	2,485

Ustandardiserede koefficienter. Standardfejl i parentes. * = <0,05-niveau; ** = <0,01-niveau; *** = <0,001-niveau.

De fire variable er vejet sammen i et indeks, som kan svinge mellem 0 og 1 med højeste værdi som krise.⁶⁶ Indekset viser, at den økonomiske krise toppede i slutningen af 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne og derefter efterhånden er blevet afviklet. Korrelationskoefficienten med forligshyppighed er lav ($r = 0,23$) og ikke signifikant. Model III i tabel 5.8 kontrollerer for, om der alligevel skulle vise sig en signifikant effekt sammenholdt med partikonkurrence og flertalsstatus, men det er ikke tilfældet. Den økonomiske udvikling lader dermed ikke til at påvirke forligshyppigheden. Årsagen er formentlig, at økonomisk krise ikke udgør en nødvendig forudsætning for konkurrence mellem partierne. I vore dage konkurrerer partierne om værdipolitiske spørgsmål som flygtninge-, rets- og miljøpolitik (jf. Stubager, 2006).⁶⁷

En tredje mulighed består i, at udviklingen i andelen af love omfattet af forlig er udtryk for en læringseffekt. Logikken lyder, at regerings- og oppositionspartier på stadigt flere områder begynder at benytte forlig, efterhånden som de opnår kendskab til, at dette er en hensigtsmæssig måde at indgå aftaler. Forlig er ganske vist ikke noget nyt, hvilket for så vidt taler imod argumentet. Pedersen (2005) påviser, at tid opfattet som en forklaringsfaktor står ganske stærkt i forbindelse med forligene. Det er også tilfældet for forligshyppighederne studeret i denne bog, som ganske klart viser en stigende tendens over tid. Hun forklarer udviklingen med, at forlig på ét område inspirerer til forlig på andre, altså en form for "sneboldeffekt". Et forlig, som udløber, kan blive afløst af et nyt forlig, som det eksempelvis ofte er sket på forsvarsområdet (Pedersen, 2005). Over tid kan nye politikområder komme til og dermed bliver der flere forlig over tid. Et modargument er dog, at intet tvinger en minister eller et oppositionsparti til at indgå et nyt forlig, når det første er udløbet, hvilket også fremgår af, at flertalsregeringer som påvist indgår forholdsvis få forlig. Endelig kan der forventes en effekt af, at en del lovgivning som følge af forlig finder sted i senere regeringsperioder, end de er blevet aftalt. Mange forlig i en regeringsperiode kan derfor helt direkte også føre til flere forligsbelagte love i efterfølgende regeringsperioder.

⁶⁶ 21. Det er sket ved at omregne værdierne til en skala mellem 0 og 1. Inflation har svinget mellem 1,1 og 12,7. For 1953-1957 er værdien (inflationen var på 3,0) beregnet til 0,16 på følgende måde: $(3,0-1,1)/(12,7-1,1)$. For betalingsbalance var den derimod $(8,6-(-0,4))/(8,6-(-5,8)) = 0,625$. Disse værdier er derpå blevet divideret med 4 og lagt sammen med de to øvrige indikatorer til det samlede indeks. Skalaen mellem 0 og 1 er dermed ikke "absolut", men bundet til den pågældende tidsperiode.

⁶⁷ For 100 år siden spillede forsvarsspørgsmålet en helt afgørende rolle for partiernes indbyrdes kamp (jf. Hvidt, 1960) og blev genstand for store forsvarsforlig i 1894, 1909, 1922 (Pedersen, 2005: 471-475; Larsen, 1976).

Tabel 5.9: Nationaløkonomiske kontrolvariable for danske regeringer 1953-2005 i gennemsnit

Regerings- periode	Betalingsbalance Saldo i pct. af årligt BNP	Arbejdsløshed i pct. af arbejdsstyrken	Inflation i pct. p.a.	Offentlig bud- getsaldo i pct. af årligt BNP	“Elendig heds”- indeks
1953-1957	-0,4	3,1	3,0	-1,5	0,29
1957-1960	0,8	3,1	2,7	0,8	0,21
1960-1964	-1,7	1,3	5,9	0,7	0,30
1964-1966	-1,8	0,9	7,3	1,2	0,32
1966-1968	-2,4	1,4	7,0	-0,1	0,36
1968-1971	-2,6	1,6	7,4	1,6	0,35
1971-1973	-1,2	1,3	10,3	4,6	0,30
1973-1975	-3,1	2,8	14,3	3,1	0,49
1975-1977	-3,3	5,1	11,1	-0,8	0,56
1977-1978	-5,7	9,8	12,7	-1,4	0,77
1978-1979	-4,0	6,5	7,7	-1,3	0,55
1979-1981	-3,5	8,2	9,4	-4,9	0,67
1981-1982	-4,2	10,1	10,4	-9,3	0,83
1982-1984	-2,9	10,4	8,0	-7,6	0,72
1984-1987	-4,1	8,8	4,4	-0,3	0,53
1987-1988	-2,1	9,2	4,7	1,4	0,45
1988-1990	-0,6	9,5	4,0	-0,6	0,43
1990-1993	1,5	11,1	2,2	-2,8	0,41
1993-1994	2,2	12,5	1,1	-3,6	0,42
1994-1996	1,1	10,0	1,6	-2,5	0,39
1996-1998	0,2	7,7	1,9	-0,4	0,33
1998-2001	1,4	5,7	2,1	1,3	0,23
2001-2005	2,9	5,9	2,2	0,8	0,20

Kilder: Se note 65.

En test af argumentet består i at gøre den afhængige værdi i den foregående periode til en del af forudsigelsen af værdien for den kommende periode, altså en ”lagged” variabel.⁶⁸ En sådan variabel bliver signifikant på 0,01-niveau

⁶⁸ Dermed bliver der kun 22 cases, da der ikke hører nogen variabel til den første regeringsperiode 1953-1957.

og korrelerer 0,575 med forligshyppighed. I model IVa i tabel 5.8 bliver den sammenholdt i en multipel regression med partikonkurrence og forligshyppighed. Den viser sig fortsat signifikant med en positiv koefficient på 0,253. Forklaringskraften af den samlede model stiger dermed til en justeret R^2 på intet mindre end 0,901, hvilket indebærer, at den forklarer hele 90 pct. af variationen i forligshyppighed.

Umiddelbart kunne resultatet godt tyde på en vis "sneboldeffekt", men der må tages en række forbehold. Sammenligner man model Ia med model 4a, så står det klart, at når tidsvariablen er med, så falder forklaringskraften af partikonkurrence. Det tyder på, at tidsvariablen indfanger en del variation, som også kunne forklares med konkurrence, der i modsætning til tid udgør en egentlig teoretisk forklaringsvariabel. Derudover må den tidsmæssige variabel formå at indfange en restvariation. Ved en anden operationalisering af flertalsstatus – som i model IVb i tabel 5.8 – er den imidlertid ikke længere signifikant (p-værdien er på 0,291).⁶⁹ Operationaliseringen af blot én regering får dermed resultatet til at flytte sig, men ikke af partikonkurrence og flertalsstatus, som forbliver stabile som forklaringsfaktorer. Det er derfor fortsat disse forklaringsfaktorer, der først og fremmest er grund til at have tillid til, men resultaterne tyder som nævnt også på, at andelen af forligsbelagt i én regeringsperiode forøger forligshyppigheden i den næste.

De tre kontrolvariable bliver i model V i tabel 5.8 sammenholdt med partikonkurrence og flertalsstatus. Atter er det af kontrolvariablene fortsat kun værdien for den forudgående regeringsperiode, som opnår forklaringskraft. Resultaterne bekræfter dermed betydningen af målene for partikonkurrence og flertalsstatus.

Forhandlingsstyrke

Før dette kapitel kan afrundes, er det påkrævet at diskutere den vigtige forklaring på antallet af politiske forlig, som Robert Klemmensen (2005) har opstillet. I lighed med denne bog bygger han på et konfliktargument mellem regering og opposition, men hans forklaring knytter sig umiddelbart til den parlamentariske situation. Det lyder, at oppositionspartiets afpresningspotentialer har betydning for regeringens tilbøjelighed til at indgå i politiske forlig (Klemmensen, 2005: 441-442). Afpresningspotentialer kan måles ved regeringens forhandlingsstyrke. Hermed menes et mål for en regerings mulighe-

⁶⁹ Model IVb i tabel 5.8 er inkluderet for at sikre sammenlignelighed. Når netop SV-regeringen kan gøre den nævnte forskel, så skyldes det, at den, opfattet som flertalsregering, havde en forholdsvis høj forligshyppighed og omvendt som mindretalsregering en forholdsvis lav. Den højere forligshyppighed for regeringen 1977-1978 passer dermed bedst som forudsigelse, hvis SV-regeringen bliver regnet til flertalsregeringerne.

der for at kunne gennemføre sin politik i en given situation ud fra mandaternes fordeling og eventuelt også andre hensyn såsom ideologisk placering. Forventningen lyder, at en regering i en stærk forhandlingsposition sjældnere vil indgå forlig, idet regeringen dermed ikke behøver at afgive vetoretigheder.

Tabel 5.10: Shapley-Shubik-værdier for regeringerne 1953-2005

Regering	År	Flertalsregering	Forligshyppighed	SS-værdi
Hedtoft /Hansen I	1953-1957	Mindretal	7,6	0,5333
Hansen II/Kampmann I	1957-1960	Flertal	0,8	1
Kampmann II/ Krag I	1960-1964	Flertal	4,4	1
Krag II	1964-1966	Mindretal	9,9	0,5333
Krag III	1966-1968	Mindretal	13,8	0,5048
Baunsgaard	1968-1971	Flertal	0,2	1
Krag IV/ Jørgensen I	1971-1973	Mindretal	10,4	0,6
Hartling	1973-1975	Mindretal	14,8	0,108
Jørgensen II	1975-1977	Mindretal	16,6	0,3556
Jørgensen III	1977-1978	Mindretal	25,2	0,5146
Jørgensen IV	1978-1979	Mindretal (flertal)	10,4	0,8
Jørgensen V	1979-1981	Mindretal	19,2	0,597
Jørgensen VI	1981-1982	Mindretal	19,1	0,4405
Schlüter I	1982-1984	Mindretal	19,5	0,3333
Schlüter II	1984-1987	Mindretal	20,3	0,4833
Schlüter III	1987-1988	Mindretal	28,9	0,4
Schlüter IV	1988-1990	Mindretal	22,9	0,4333
Schlüter V	1990-1993	Mindretal	25,3	0,2
Nyrup Rasmussen I	1993-1994	Flertal	8,2	1
Nyrup Rasmussen II	1994-1996	Mindretal	19,8	0,5
Nyrup Rasmussen III	1996-1998	Mindretal	23,4	0,4571
Nyrup Rasmussen IV	1998-2001	Mindretal	31,0	0,4881
Fogh Rasmussen I	2001-2005	Mindretal	29,2	0,4286

Kilder: Egen beregning. Leech (2002).

Klemmensen (2005) påviser en sammenhæng mellem forligsantal og forhandlingsstyrke målt ud fra Shapley-Shubik indekset, som udtrykker andelen af mulige koalitioner, hvorfra et parti ikke kan undværes, for at der ikke længere er flertal.⁷⁰ I denne bog måles på forligshyppigheden, men det ændrer intet principielt ved argumentet.⁷¹ Værdierne for indekset er oplistet i tabel 5.10. De er beregnet ud fra partiernes mandattal ved regeringernes dannelse og påviser en sammenhæng med forligshyppigheden.⁷² Der er en korrelation på -0,71, som er stærkt signifikant ($p < 0,001$) mellem Shapley/ Shubik-indekset og forligshyppighed. Faldende forhandlingsstyrke fører dermed til syneladende til flere forlig. Hvis man ser nærmere på Shapley/Shubik-værdierne, står det imidlertid klart, at de først og fremmest indfanger sondringen mellem flertals- og mindretalsregering. Årsagen er, at Shapley/Shubik-værdierne er 1 for flertalsregeringer og derfor kommer tæt på at falde sammen med denne som dummy-variabel. Indekset indfanger for så vidt også fint, at SV-regeringen havde en speciel status med hensyn til flertalsbygning. Det havde flertalsregeringerne med omtrent 90 mandater imidlertid også.

Det er i tråd med argumentet i denne bog, at regeringens flertalsstatus har betydning for, om den har brug for at indgå forlig. Til gengæld er forventningen, at når en regering ikke har flertal, så har den brug for at indgå forlig. Forhandlingsstyrke under en mindretalsregering forventes med andre ord ikke at have betydning for forligshyppigheden, selvom det umiddelbart kan forekomme intuitivt. En mindretalsregering i en relativt stærkere forhandlingsposition er i stand til at indgå forlig i situationer, når dette ellers var muligt, hvilket vil have betydning for en mindretalsregering. Oppositionspartierne kan med andre ord forventes at sælge sig mindre dyrt, også set i lyset af, at regeringen alligevel sidder solidt. En stærk forhandlingsposition kan dermed afspejle sig i indholdet af det aftalte. Disse effekter kan tænkes at ophæve, at en stærkere regering umiddelbart burde have færre behov for at indgå forlig.

⁷⁰ Målet er beregnet ud fra et program downloadet 1. november 2007 fra <http://www.warwick.ac.uk/~ecaae/>. Andre tilsvarende programmer gav samme værdier. Klemmensen benytter også to andre mål for værdien med inspiration fra Bartolini (1998), som man kan argumentere for, er mere realistiske, men som kræver særligt udviklet software at beregne. De vil formentlig næppe vise noget grundlæggende andet end den oprindelige værdi.

⁷¹ Antallet af forlig vil være forbundet med hyppigheden af forligsbelagt lovgivning, om end med udviklingen i antallet af love som mellemkommende variabel (jf. Klemmensen, 2005: note 9).

⁷² Undtagen for perioden 1984-1987, hvor der tidligt i mandatperioden skete partiskift som var afgørende for flertalsdannelsen. Der er også taget hensyn til, om nordatlantiske løsgængere var borgerlige eller socialister med udgangspunkt i Skjæveland (2003: 109-120).

Tabel 5.11 afprøver Shapley-Shubik-indekset. Model Ia viser, at indekset sammen med forslagsvariablen for partikonkurrence har en meget høj forklaringskraft med en justeret R^2 på 0,837. Inddrager man flertalsvariablen, fremgår det af model Ib, at hvis den operationaliseres, så SV-regeringen regnes med, da forsvinder Shapley/Shubik-indeksets forklaringskraft. Hvis den derimod ikke regnes med, som det er tilfældet i model Ic, så opnår Shapley/Shubik-værdien højere signifikans end flertalsvariablen ($p=0,052$). Det understreger, hvordan målet først og fremmest indfanger forskellige operationaliseringer af flertal og mindretal.

Tabel 5.11: Test af Shapley-Shubik-indekset som forklaringsfaktor for forligshyppighed

	Model Ia	Model Ib	Model Ic	Model II ^{a)}	Model III ^{b)}
Flertal (inkl. SV-regeringen)		-7,828* (3,552)			
Flertal (u. SV-regeringen)			-3,478 (3,775)		
Partikonkurrence	25,367*** (3,712)	25,252*** (3,399)	24,771*** (3,782)	25,174*** (4,085)	25,784 *** (3,821)
Shapley/Shubik	-16,394*** (3,392)	-4,761 (6,124)	-12,056 (*) (5,810)	-11,998 (*) (6,063)	-4,900 (6,827)
Konstant	17,217*** (2,752)	12,529** (3,298)	15,626*** (3,257)	15,445*** (3,431)	12,387** (3,598)
N	23	23	23	19	18
R^2 justeret	0,837	0,864	0,836	0,703	0,731
F-statistik	57,575	47,402***	38,376	22,333	24,045
Durbin-Watson	2,173	1,681	2,087	2,093	1,851

Ustandardiserede koefficienter. Standardfejl i parentes. (*) = 0,1-niveau; * = <0,05-niveau; ** = <0,01-niveau; *** = <0,001-niveau.

a) Kun udført på mindretalsregeringer, hvortil SV-regeringen medregnes.

b) Kun udført på mindretalsregeringer, hvortil SV-regeringen ikke medregnes.

Forhandlingsstyrke burde imidlertid også vise sig mellem forskellige mindretalsregeringer, hvortil SV-regeringen i første omgang henregnes. Korrelationskoefficienten er på -2,01 og ikke i nærheden af at være signifikant ($p=0,424$). For at give indekset størst mulig chance testes det i Model II kun sammen med forslagsvariablen. Derved kommer indekset i nærheden af at

være signifikant ($p=0,065$). Det kan imidlertid blot skyldes SV-regeringen. I model III regnes den med til flertalsregeringerne, og så bliver Shapley/Shubik-indekset slet ikke signifikant ($p=0,484$). Denne operationalisering af en regerings forhandlingsstyrke lader med andre ord ikke til at kunne forklare forskelle i, hvor hyppigt mindretalsregeringers indgår politiske forlig om lovgivningen i Folketinget.

Resultaterne angiver, at medmindre en regerings forhandlingsposition påvirker, om den har et beslutningsdygtigt flertal, så ændrer en relativt stærk forhandlingsposition ikke på, at udveksling af indrømmelser og støtte med oppositionspartier er nødvendige. Politiske forlig udgør en egnet ramme til det, uanset om sådanne indrømmelserne er store eller små, mange eller få.

Afrunding

Kapitlets analyse har på baggrund af en række kvantitative analyser med betydelig forklaringskraft tilsyneladende påvist, at danske regeringer benytter forlig ved lovgivning. Analyserne har sandsynliggjort, at regeringens flertals-situation samt graden af politisk konkurrence, målt ved antallet af forslag til folketingsbeslutninger og vedtagelser, udgør solide forklaringer på variationen i andelen af love omfattet af politiske forlig. Forligshyppigheden er større, når der er stærk konkurrence, og der sidder en mindretalsregering. Dette resultat bekræfter dermed det teoretiske udgangspunkt for denne bog, nemlig at institutionelle mekanismer til konfliktstyring findes for at håndtere konflikt i samarbejdssituationer. Det indebærer, at et betydningsfuldt aspekt af parlamentariske aktørers anvendelse af institutioner består i at opnå og opretholde et beslutningsdygtigt flertal. Under mindretalsparlamentarisme sker den mellem regerings- og oppositionspartier i form af politiske forlig, som i gennemsnit har dækket omtrent 17 pct. af lovgivningen. Porteføljeallokeringssteoriens "nulhypotese" har derfor kunnet afvises. Ligeledes tyder resultaterne på, at hensynet til konkurrencen om vælgerne spiller en betydningsfuld rolle for de politiske partiers interaktion, når de ser en interesse i at samarbejde. En analyse af enstemmigt vedtaget lovgivning, som udgør en anden måde at operationalisere partikonkurrence, bekræftede ligeledes betydningen af dette argument.

Der var ikke empirisk støtte til to typer politiske og økonomiske forklaringer, som fokuserer på antallet af partier samt økonomiske balanceproblemer. Derimod tydede det på, at der er en vis selvforstærkende effekt af forligshyppigheden. Forligshyppigheden under én regering påvirker således niveauet for den næste. Resultaterne har ikke givet støtte til, at forligshyppighedens udvikling skyldes regeringens forhandlingsstyrke, ud over forskellen for en regering i at have flertal eller ikke. Det viste sig også at have betydning, hvis en regerings mandatstyrke befinder sig lige omkring de 90 mandater.

På den baggrund tyder det på, at der er fundet empirisk støtte til hovedargumentet i denne bog, nemlig at forlig kan betragtes som en teknik, regerings- og oppositionspartier benytter til at forpligte hinanden og dermed håndtere konflikt og samarbejde, sådan som det kan udledes fra teorierne om koalitionsstyring. Forligene afspejler den matematiske nødvendighed for en regering i at opbygge et flertal for at kunne træffe beslutninger. Derfor er det helt forventeligt, at det er muligt at finde afgørende og vigtige institutionelle mekanismer til koalitionsstyring som de uformelle regler i tilknytning til de politiske forlig i et system som det danske præget af mindretalsparlamentarisme. Ud over at etablere bindinger er forligene imidlertid ganske fleksible størrelser i deres anvendelse: De kan benyttes af regeringer i såvel stærke som svage forhandlingspositioner med eller uden støttepartier i såvel gode som dårlige tider.

Til gengæld afspejler forligshyppigheden konkurrence mellem partierne: jo mere konkurrence, desto større forligshyppighed. Det indikerer resultaterne målt ved såvel stillede forslag om andet end lovgivning samt de enstemmige love. Intensiveret konkurrence om vælgerne, som er kommet til udtryk ved, at partierne har forøget deres aktiviteter i forhold til at markere sig, har således betydet, at de ser større fordele ved at forpligte hinanden i forlig i de situationer, hvori de vurderer at have en interesse i at opretholde et længevarende samarbejde. De fremlagte resultater tyder på, at intensiveret konkurrence forøger behovet for forpligtende institutionelle mekanismer.

Kapitel 6.

Lovgivning omfattet af forlig på sektorniveau

Folketingets og regeringens arbejde med lovgivningen foregår opdelt i en række sektorer eller politikområder⁷³ (Damgaard, 1977; Jensen, 1995). Love omfattet af politiske forlig har dermed også en sektortilknytning. Nærværende bog undersøger, om udviklingen i partiernes konkurrence kan forklare udviklingen i de politiske partiers tilbøjelighed til at indgå i politiske forlig med henblik på at opnå og opretholde beslutningsdygtige flertal. I forrige kapitel blev det påvist, at der synes at eksistere en sådan generel empirisk sammenhæng over tid, men argumentet bliver yderligere valideret, hvis det også kan påvises på sektorniveau. En teoretisk forklaring om partikonkurrence skal kunne forklare forligshyppigheden af den vedtagne lovgivning på de enkelte politikområder bedre end den gennemsnitlige udvikling i forligshyppigheden på tværs af alle politikområderne. Formålet i dette kapitel er derfor at undersøge, hvorvidt partikonkurrence også kan forklare forligshyppigheden for de enkelte politikområder.

Opdelingen i sektorområder gør det nødvendigt og muligt at vurdere betydningen af partikonkurrence og politiske forlig mere nuanceret end ved blot at studere den samlede udvikling. Det gælder på mindst tre måder: For det første er konkurrencen mellem politikområder ikke lige stærk på alle områder og varierer over tid, hvilket må forventes at afspejle sig i andelen af de forligsbelagte love. For det andet gælder, at nogle politikområder først i de seneste årtier er blevet genstand for politisk konkurrence. Det gælder for den såkaldte "ny politik" (Borre, 1999; Dalton, 2002; Stubager, 2006). På sådanne områder kan partierne ikke forventes at forpligte sig stærkt i form af politiske forlig og dermed reducere deres muligheder for at markere sig. For det tredje er de forskellige politikområder omfattende af forskellige grader af inddragelse af interesseorganisationer. Korporatisme kan opfattes som en konflikthåndteringsmekanisme mellem forskellige interesser i samfundet, som partierne kan benytte sig af som et alternativ til politiske forlig, når de søger at opretholde et samarbejde på trods af indbyrdes konkurrence. Udviklingen i partikonkurrencen over tid kan imidlertid forventes at have svækket korporatismens betydning for partierne i den henseende, hvilket derfor undersøges.

Kapitlet beskriver først, hvordan mange politiske beslutningsprocesser er delt op i sektorer. Dernæst diskuteres forholdet mellem politiske forlig og konkurrence for de enkelte politikområder, hvilket danner baggrunden for formuleringen af et antal hypoteser, hvorefter politikområderne operationali-

⁷³ I stedet for den ældre, danske betegnelse "politiske sagområder" har jeg valgt at benytte termen "politikområde", da denne betegnelse forekommer mere nutidig.

seres med henblik på at teste de opstillede argumenter. Det gælder først partikonkurrence, derpå politikområder omfattet af ”ny politik” og sluttelig korporatisme.

Opdelingen af den politiske beslutningsproces i sektorer

Folketingets arbejde finder for en stor dels vedkommende sted i emneopdelte udvalg. Henrik Jensen (1995) har i sin ”modificerede sektoriseringsmodel” beskrevet, hvordan love, beslutninger og andre sager alt efter deres emnemæssige indhold bliver behandlet af folketingsudvalg, som nøje afspejler regeringens opdeling i ministerier. Arbejdsdelingen afspejler sig ydermere i partigruppernes organisering med ordførerskaber og emneadskilte arbejdsgrupper (Jensen, 2002). Mange politiske forlig bliver forhandlet, indgået og opretholdt på sektorniveau mellem fagministre og -ordførere. Det forekommer dog regelmæssigt, at love på forskellige områder bliver kædet sammen i flersagsforlig, herunder ikke mindst de årlige finanslovsforhandlinger, hvilket giver partierne muligheder for tværgående koordination og derigennem udveksling af støtte på tværs af sektorområder.⁷⁴ Finansordførerne eller repræsentanter for partiernes ledelse kan da direkte forhandle forlig (jf. Larsen og Goul Andersen, 2004: 292-294; Nielsen og Pace, 2002: 180).⁷⁵

Jensens model er ”modificeret” set i forhold til sektormodellen hos Damgaard (1977). Den inddrog interesseorganisationerne på de respektive områder, hvorved Folketinget, ministerierne og organisationerne udformede, behandlede, vedtog og administrerede lovgivning i et samspil (Damgaard, 1977: 262). Damgaard (1981: 397) omtalte disse relationer i forhold til den politiske beslutningsproces på sektorniveau med det amerikanske begreb ”jernetrekanter”. Christiansen et al. (2004) har ligeledes beskrevet, hvordan organisationsinddragelse først og fremmest finder sted på sektorniveau, og at der er forskelle mellem politikområderne. Inddragelsen hævdedes at finde sted i Folketingets ”skygge”, hvormed forfatterne hentydede til, at de typisk forekommende mindretalsregeringer hele tiden må tænke på, at de behøver

⁷⁴ Et andet af afhandlingens bidrag, Christiansen (2005) beskæftiger sig med netop dette problem. Det viser, at 13 pct. af de vedtagne love i perioden fra 1972 til 2002 var en følge af flersagsforlig, operationaliseret som politiske aftaler mellem Folketingets partier, der omfatter love på tværs af ministerier og folketingsudvalg. I samme periode var 22 pct. af lovgivningen omfattet af forlig. 9 pct. af de vedtagne love var dermed kun omfattet af politiske forlig på ét sektorområde. Resultaterne viser, at politiske forlig har afgørende betydning for koordination og ”studehandler” mellem regerings- og oppositionspartier under mindretalsparlamentarisme.

⁷⁵ Uden for finanslovsaftaler og store ”pakker” kan man dog nok godt forestille sig forlig, som omfatter lovgivning på flere områder, hvor først og fremmest ordførere og ministre på de enkelte sektorområder bliver inddraget (jf. Nielsen og Pace, 2002).

et flertal (Christiansen et al., 2004: 290). Christiansen og Nørgaard (2003) har påvist, hvordan inddragelsen af interesseorganisationerne har ændret karakter over tid, idet organisationernes deltagelse i lovforberedende udvalg er blevet reduceret, men til gengæld står nogenlunde intakt med hensyn til at medvirke til lovgivningens implementering. Desuden finder der tilmed en anelse hyppigere end før kontakter sted mellem organisationer og folketingspolitikere, ligesom disse bliver anset for vigtigere af organisationerne (Christiansen og Nørgaard, 2003: 178-185). De afgørende forandringer i samspillet mellem Folketinget, ministerier og organisationer har først og fremmest fundet sted i tiden efter 1980 (Christiansen og Nørgaard, 2003: 174-218). Binderkrantz (2005) viser, hvordan organisationerne i stigende grad benytter sig af indirekte indflydelsesstrategier især gennem medier. Som årsager til disse udviklingstræk har samme kreds af forfattere – Christiansen og Rommetvedt (1999) samt Binderkrantz (2005) – peget på ændrede parlamentariske forhold med mindretalsparlamentarisme samt større behov for at kunne indgå i skiftende koalitioner for at kunne opnå flertal. Samspillet mellem organisationer og stat afspejler ikke længere samfundets konfliktstruktur (Christiansen og Nørgaard, 2003: 222).

Undersøgelser tyder på, at en værdipolitisk dimension i større udstrækning end tidligere har fået betydning for danske vælgeres partivalg (Borre, 2001; Stubager, 2006; Goul Andersen, 2007). Det gælder ikke mindst for emner som miljø, retspolitik og udlændingepolitik. Tilsvarende er europæiske politiske partier, herunder de danske, i deres valgprogrammer i stigende grad begyndt at appellere til vælgerne med henvisning til deres holdning eller kompetence i forhold til bestemte emner, herunder ikke mindst de tre områder nævnt ovenfor (Green-Pedersen, 2007).

Politikområder og politiske forlig

Den politiske konkurrence er ikke lige stærk på alle sektorer (jf. Green-Pedersen, 2006). Det har betydning i forhold til indgåelsen af politiske forlig. Teoretisk lyder forventningen, at forskellige grader af partikonkurrence vil afspejle sig i andelen af vedtagne love omfattet af forlig på de enkelte politikområder. Den største andel må forventes på områder med stærk politisk konkurrence. Forud for en stigning i andelen af forligsbelagte love på et sektorområde må man forvente forøget politisk konkurrence, hvis forlig er en måde at håndtere en grundlæggende spænding mellem konflikt og samarbejde på.

Det modsatte behøver ikke at gælde: Stærk eller stigende konkurrence fører ikke nødvendigvis til en forøget andel af forligsbelagt lovgivning. Det er ikke sikkert, at partierne kan enes om lovgivning, som er tilstrækkeligt vidtgående til at blive omfattet af et politisk forlig. Partier kan have en interesse i, at der *ikke* bliver nået et kompromis på et politikområde, hvor der er kon-

flikt mellem dem. Så vil partierne heller ikke have brug for at benytte de politiske forlig som institutionel ramme. Det kan skyldes gevinster ved at profilere partiet i forhold til vælgerne på det pågældende område, sådan som det anføres i teorierne om emnebaseret partikonkurrence (jf. Green-Pedersen, 2007). En sådan "antagonisme"-gevinst må forventes på politikområder præget af "ny politik", idet den politiske konflikt er af nyere dato, når partier begynder at profilere sig særligt stærkt på et hidtil mere upåagtet politikområde. Da kan der forventes at gå et vist tidsrum, førend partierne begynder at se en interesse i at bøje af og mødes i et forlig.

Inddragelsen af interesseorganisationerne kan også tænkes at påvirke forligshyppigheden. Korporatisme kan opfattes som en institutionaliseret form for inddragelse af organisationerne (Christiansen, 1997). På linje med forligene kan denne institution bidrage til at løse partiernes problemer med at håndtere samarbejde og konkurrence. At organisationer kan hjælpe partierne med at håndtere indbyrdes konflikter er en tanke, som blandt andet findes hos Lijphart (1968) samt hos Lehbruch (1984). Inspireret af sidstnævnte spørger Christiansen og Nørgaard (2003: 158-173), om "korporatisme kan skabe konsensus?" De påviser historisk en øget tendens for Socialdemokraterne, men ikke for borgerlige partier, til i opposition at stemme for lovgivning, som organisationer forud har medvirket til.⁷⁶ De finder også for partiet Venstre en øget tendens til i opposition at støtte lovgivning vedrørende landbruget, som udgjorde den sociale gruppe, partiet traditionelt havde sin støtte fra (Christiansen og Nørgaard, 2003: 167). Christiansen og Nørgaard konkluderer, at organisationerne især medvirker til love, som ikke reducerer de offentlige udgifter (2003: 170). Det tyder på, at inddragelsen af organisationer er mindst kompliceret ved vedtagelsen af populære beslutninger.

Interesseorganisationerne kan medvirke til at håndtere politisk konflikt ved at forankre trufne beslutninger, give dem legitimitet og gøre dem mulige at udføre i praksis. Organisationsinddragelsen har for så vidt "en konsensus-skabende effekt", som dæmper partiernes behov for selv at håndtere deres indbyrdes konkurrence i forbindelse med samarbejde ved at indgå forlig. Partierne kan imidlertid også vælge at benytte politiske forlig for netop at være i stand til at sætte sig ud over organisationernes indflydelse på et politikområde, da det kan være nødvendigt for at træffe en upopulær beslutning, som vægtige organisationer sætter sig imod. På arbejdsmarkedsområdet kan det fx være en efterlønsreform (jf. Larsen og Goul Andersen, 2004: 251-252). Formålet kan også være at appellere til et bredere vælgersegment end repræsenteret af organisationerne, der typisk vil repræsentere særinteresser.

⁷⁶ Regeringspartier har stort set stemt for samtlige, vedtagne love.

Korporatisme må dermed forventes modsatrettet at påvirke partiernes indgåelse af politiske forlig. På den ene side dæmper korporatismens konsensuskabende effekt partiernes behov for at indgå forlig. Denne effekt kan forventes at have været større, dengang da partikonkurrencen om vælgerne havde karakter af klassemobilisering. Omvendt kan partierne have behov for at indgå forlig for ikke at stå svagt i forhold til at overvinde modstand fra organisationerne. Denne effekt kan forventes at have større betydning under emnebaseret partikonkurrence. Korporatismens betydning for andelen af love omfattet af forlig på et politikområde forventes dermed at have ændret sig over tid, så den i mindre grad end tidligere hæmmer forligsindgåelsen i forhold til, hvad den ellers ville have været.

Partiernes behov for at overvinde organisationerne kan også føre til en effekt over tid i forbindelse med udvikling eller afvikling af korporatismens omfang. Teoretisk kan man forvente, at selve processen at afvikle niveauet af korporatisme sker i konflikt med organisationerne og derfor kræver en politisk beslutsomhed, hvortil forligene udgør et egnet redskab. Omvendt vil udbygning af korporatismen alt andet lige udgøre en proces, som giver partierne et medløb, der reducerer deres hidtidige behov for at indgå forlig.

Da politiske forlig og korporatisme i dette perspektiv begge er institutionelle konfliktløsningsmekanismer, vil de naturligt nok undertiden forekomme på de samme områder. I denne bogs perspektiv kan de imidlertid substituere hinanden i forhold til at håndtere konkurrence og samarbejde mellem partierne. De politiske forlig udgør overvejende parlamentariske redskaber, hvorimod korporatismen også rummer en forankring i samfundsinteresser. Hvis organisationsinddragelsen allerede har håndteret en konflikt, der ellers ville være mellem de politiske partier, så har partierne mindre behov for selv at benytte "deres eget" redskab til den slags, altså under mindretalsparlamentarisme først og fremmest de politiske forlig. Rokkan (1966: 107) beskrev således, hvordan regeringen og organisationerne i Norge førhen indgik vidtrækkende politiske aftaler, som han ligefrem beskrev som af større betydning end valgene til Stortinget. Dermed skal det dog på ingen måde udelukkes, at de to former kan underbygge og understøtte hinanden.⁷⁷

⁷⁷ Eksempelvis blev et af de største forlig i dansk politisk historie, Kanslergadeforliget, indgået i 1933 efter forudgående drøftelser mellem blandt andre landbrugs- og husmandsorganisationernes ledere, Henrik Hauch og Jens Holdgaard, som også begge sad på Rigsdagen (jf. Just, 1992).

Det er nu muligt at sammenfatte de opstillede empiriske forventninger til forligshyppigheden på enkelte politikområder, som kan teste teorien om partikonkurrences betydning for politiske forlig i tre hypoteser⁷⁸:

- Hypotese 6.1 Stor forligshyppighed findes på politikområder med stærk partikonkurrence
- Hypotese 6.2 Områder præget af ”ny politik” har lavere forligshyppighed end øvrige politikområder
- Hypotese 6.3 Stigende grad af emnemæssig konkurrence medfører en stigning i antallet af forlig på politikområder præget af korporatisme

Den resterende del af kapitlet undersøger de opstillede forventninger. Først opstilles den afhængige variabel, som er forligshyppigheden fordelt på politikområder. De uafhængige variable omfatter partikonkurrence, ”ny politik” og korporatisme. Som i forrige kapitel bliver partikonkurrence målt på to måder, først og fremmest ved forslag stillet om andet end lovgivning, men for at styrke argumentets validitet bliver der også opstillet en alternativ operationalisering, nemlig enstemmigt vedtagne love. ”ny politik”-områder samt interesseorganisation bliver operationaliseret ved at referere til eksisterende undersøgelser på området.

Operationaliseringen af uafhængige og afhængige variable

De vedtagne love er emnemæssigt blevet delt op i 17 politikområder. Opdelingen er inspireret af Binderkrantz (2005: 135) og afspejler i store træk den danske ministeriestruktur i det seneste halve århundrede. Princippet har været, at alle områder på et tidspunkt skal have haft en ministertitel.⁷⁹ Lovenes indhold er fastlagt ud fra kodning af alle aktiviteter i Folketinget i perioden 1953-2003, som er blevet udført i forbindelse med forskningsprojektet *Agen-*

⁷⁸ Alle forventningerne gælder kun ”alt andet lige”, altså med kontrol for de øvrige effekter.

⁷⁹ Opdelingen afviger ved at slå kommunal- og sundhedsområderne samt undervisnings- og forskningsområderne sammen. De har i lange perioder også hørt under samme ministerium. Jo større områderne bliver, jo mere stabile bliver procentsatserne i forhold til enkeltstående love. Områdernes sammenlægning er først sket, efter at det er konstateret, at de opfører sig nogenlunde ens på såvel de uafhængige som de afhængige variable. EU-relateret lovgivning bliver ikke underkastet særskilt undersøgelse, selvom den kan variere mellem politikområderne.

*da Setting, Party Competition, and Public Policy.*⁸⁰ Her opereres med 19 kategorier, men i denne sammenhæng er der foretaget en række tilpasninger.⁸¹

For at opnå tilpasning mange love for de enkelte politikområder til at gøre forligshyppighederne meningsfulde er materialet blevet inddelt i tre tidsperioder: 1953-1971, 1971-1988 samt 1988-2005.⁸² Afgrænsningen mellem perioderne er sket ved folketingsvalgene i 1971 og 1988, som i øvrigt også medførte skift i regeringernes partisammensætninger. Selvom inddelingen alene er sket ud fra hensynet til at opnå omtrent lige lange perioder, så indfanger de alligevel på mange måder forskellige epoker i dansk partipolitik i forhold til turbulens og stabilitet, selvom en række finere nuancer går tabt ved aggregeringen.⁸³ Ved inddeling i så lange tidsperioder reduceres også den fejlkilde, at partierne kan tænkes at markere sig særligt på et politikområde, hvor et forlig er ved at løbe ud. Politikområdernes forligshyppighed fremgår af tabel 6.1.

De uafhængige variable omkring partikonkurrence er som nævnt operationaliseret på to måder, nemlig ved enstemmigt vedtagne love samt forslag om andet end lovgivning. Forligshyppigheden af enstemmigt vedtagne love fordelt på politikområder for den samlede undersøgelsesperiode er opstillet i tabel 6.2.

⁸⁰ Projektet, som er ledet af Christoffer Green-Pedersen, har sin egen hjemmeside: www.agendasetting.dk. Forfatteren til denne bog har ikke tilknytning til projektet, men vil gerne takke for adgangen til data. Relevante data er blevet opdateret for perioden fra 2003 frem til folketingsvalget i 2005.

⁸¹ I forhold til dagsordensprojektets amerikanske inspirerede hovedgrupper fremstår kulturpolitik, udlændingepolitik og kirkepolitik selvstændigt ligesom hos Binderkrantz (2005), mens udenrigspolitik er udeladt, udenrigsøkonomi er lagt ind under økonomi generelt og civile rettigheder som hovedregel er lagt under retspolitik. Love om indfødsret er placeret under udlændingepolitik. Miljø- og energipolitik er modsat end hos Binderkrantz (2005) splittet op, da de to områder kun periodevis har ligget under samme ministerium og opfører sig vidt forskelligt med hensyn til vigtige variable. Desuden er der sket enkelte andre tilpasninger til den danske ministerialstruktur.

⁸² Valget af tre perioder er også sket ud fra, at de to sæt af værdier for korporatisme, som kapitlet benytter, er fra henholdsvis 1980 og 2000 (jf. Damgaard 2003, 107). Ved en tredeling af materialet opnås, at de to nedslag kommer til at ligge inden for de to seneste af tidsperioderne med et vist antal år både før og efter.

⁸³ Eksempelvis lå antallet af forslag per år på miljø- og energiområderne væsentligt højere i 1980'erne end i 1970'erne. Ligeledes er der først for alvor begyndt at blive indgået forlig på udlændingområdet efter 2001.

Tabel 6.1: Politikområdernes forligshyppighed indenrigs 1953-2005 i pct.
(Antal love i parentes)

Politikområde	1953-1971	1971-1988	1988-2005	Hele perioden
Økonomisk politik	12,5 (393)	33,5 (463)	28,7 (471)	25,5 (1327)
Erhvervs politik	4,0 (150)	15,7 (229)	12,2 (345)	11,6 (724)
Kommunal- og sundhedspolitik ^{a)}	3,6 (192)	8,3 (192)	16,2 (303)	10,5 (687)
Uddannelses- og forskningspolitik ^{b)}	0,6 (165)	10,4 (163)	33,3 (306)	18,9 (634)
Landbrugs-, fiskeri- og fødevarerpolitik	0,4 (241)	14,2 (197)	10,1 (169)	7,6 (607)
Trafikpolitik	2,2 (178)	7,6 (184)	27,3 (242)	13,9 (604)
Arbejdsmarkedspolitik	0,0 (100)	24,5 (163)	49,1 (322)	33,8 (585)
Socialpolitik	5,1 (198)	20,1 (174)	39,8 (211)	22,1 (583)
By- og boligpolitik	16,7 (126)	29,7 (202)	22,2 (212)	23,7 (540)
Retspolitik og justitsvæsen	0,0 (117)	5,0 (120)	11,3 (186)	6,4 (423)
Miljøpolitik	0,0 (47)	6,1 (98)	13,8 (181)	9,5 (326)
Kulturpolitik ^{c)}	1,5 (65)	7,3 (82)	31,4 (105)	15,8 (253)
Udlændingepolitik ^{d)}	0,0 (48)	3,4 (59)	7,7 (117)	4,9 (224)
Energi politik	0,0 (3)	41,7 (84)	32,3 (127)	35,5 (214)
Forsvarspolitik	2,3 (44)	28,0 (25)	20,8 (24)	14,0 (93)
Kirkepolitik	0,0 (32)	0,0 (24)	0,0 (21)	0,0 (77)
Andet ^{e)}	0,9 (115)	5,0 (60)	5,2 (77)	3,2 (252)
I alt	4,6 (2215)	18,5 (2519)	24,5 (3419)	17,2 (8153)

a) Inklusive civilt beredskab, forberedelse af valg mv. b) Inklusive lovgivning om ny teknologi. c) Inklusive mediepolitik. d) Inklusive love om indfødsret. e) Blandt andet administration og offentlige institutioner, ligestilling, kongehus mv.

Kilde: Egne data.

Tabel 6.2: Forligshyppighed og enstemmighed på indenrigspolitiske sektorer 1953-2005 i pct. (Antal vedtagne love i parentes)

Politikområde	Forligshyppighed af love, der ikke var enstemmigt vedtagne	Forligshyppighed af love, der var enstemmigt vedtagne	Enstemmighed af lovgivning for området
Økonomisk politik	31,2	6,1	22,4 (1327)
Erhvervs politik	16,2	3,1	35,2 (724)
Kommunal- og sundhedspolitik ^{a)}	14,1	5,5	42,1 (697)
Uddannelses- og forskningspolitik ^{b)}	24,2	10,1	37,5 (634)
Landbrugs-, fiskeri- og fødevarerpolitik	9,6	3,5	33,3 (607)
Trafikpolitik	20,7	4,1	40,7 (604)
Arbejdsmarkedspolitik	39,1	19,6	27,0 (585)
Socialpolitik	31,5	13,9	53,2 (583)
By- og boligpolitik	28,0	8,4	22,0 (540)
Uddannelsespolitik	22,4	8,7	36,6 (536)
Retspolitik og justitsvæsen	9,0	3,5	47,8 (423)
Miljøpolitik	13,3	1,9	33,1 (326)
Kulturpolitik ^{c)}	19,5	8,3	33,2 (253)
Udlændingepolitik ^{d)}	8,7	0,0	43,8 (224)
Energipolitik	42,4	9,1	20,6 (214)
Forsvarspolitik	17,9	8,1	39,8 (93)
Kirkepolitik	0,0	0,0	45,5 (77)
Andet ^{e)}	4,4	1,7	46,0 (252)
I alt	22,8	6,8	34,8 (8153)

a) Inklusive civilt beredskab, forberedelse af valg mv. b) Inklusive lovgivning om ny teknologi. c) Inklusive mediepolitik. d) Inklusive love om indfødsret. e) Blandt andet administration og offentlige institutioner, ligestilling, kongehus mv.

Kilde: Egne data

Tilsvarende viser tabel 6.3 antallet af forslag i Folketinget om andet end love, altså beslutningsforslag og forslag til vedtagelser, men opdelt i de tre tidsperioder.⁸⁴

Tabel 6.3: Forslag per år om andet end lovgivning på indenrigspolitiske politikområder 1953-2005 (N i parentes)

Politikområde	1953-1971	1971-1988	1988-2005	Samlet 1953-2005
Økonomisk politik	4,1 (72)	17,7 (289)	13,0 (216)	11,4 (577)
Erhvervspolitik	0,9 (16)	6,3 (103)	5,9 (98)	4,3 (217)
Kommunal- og sundhedspolitik ^{a)}	1,7 (30)	11,4 (187)	18,9 (314)	10,5 (531)
Uddannelses- og forskningspolitik ^{b)}	1,4 (24)	12,0 (197)	7,9 (132)	7,0 (353)
Landbrugs-, fiskeri- og fødevarerpolitik	1,2 (21)	4,3 (71)	10,5 (174)	5,3 (266)
Trafikpolitik	1,4 (24)	7,3 (120)	9,2 (152)	5,9 (296)
Arbejdsmarkeds- politik	2,1 (37)	14,3 (233)	11,7 (195)	9,2 (465)
Socialpolitik	1,0 (17)	8,5 (139)	13,4 (222)	7,5 (378)
By- og boligpolitik	1,4 (25)	8,4 (137)	8,0 (133)	5,8 (295)
Retspolitik og justitsvæsen	0,9 (15)	8,1 (132)	16,1 (268)	8,2 (415)
Miljøpolitik	0,5 (8)	8,6 (141)	13,8 (229)	7,5 (378)
Kulturpolitik ^{c)}	0,7 (13)	3,9 (64)	3,7 (62)	2,7 (139)
Udlændingepolitik ^{d)}	0,1 (1)	1,6 (26)	9,5 (157)	3,6 (184)
Energipolitik	0,3 (6)	9,2 (150)	5,3 (88)	4,8 (244)
Forsvarspolitik	2,0 (35)	10,1 (165)	7,0 (106)	6,1 (306)
Kirkepolitik	0,1 (1)	0,2 (3)	0,4 (6)	0,2 (10)
Andet ^{e)}	1,5 (26)	9,5 (156)	8,7 (144)	6,4 (326)
I alt	21,1 (371)	141,5 (2313)	162,4 (2696)	106,4 (5380)

a) Inklusive civilt beredskab, forberedelse af valg mv. b) Inklusive lovgivning om ny teknologi. c) Inklusive mediepolitik. d) Inklusive love om indfødsret. e) Administrations spørgsmål, offentlige institutioner, ligestilling, kongehus mv.

Kilde: Egne data.

⁸⁴ For perioden 2001-2005 er kun omtrent halvdelen af forslagene kodet for deres indhold, nemlig frem til og med samlingen 2002/03.

Argumentet om eksistensen af en "antagonisme"-effekt, altså at partierne på visse områder gør mindre for at håndtere deres indbyrdes konkurrence end på andre, bliver undersøgt ved at studere områder, der kan karakteriseres som "ny politik". Forventningen lyder, at partierne på sådanne områder, hvor intens konkurrence om vælgerne er af nyere dato, ikke i samme grad som på traditionelle og etablerede områder med konflikt forsøger at håndtere deres indbyrdes modsætninger, eksempelvis ved hjælp af forlig. Stubager (2006: 58-60) har operationaliseret en dimension af "autoritære-libertære" værdier, som i store træk svarer til, hvad Borre (2003) betegner som "ny politik", ved tre politikområder: miljøpolitik, retspolitik og udlændingepolitik. Undersøgelser tyder på, at den nye dimension over de seneste 15-20 år har opnået betydelig forklaringskraft i forhold til at forklare vælgernes valg af parti, så den tilmed ved de seneste valg har opnået større betydning end klassemæssigt tilhørsforhold (Stubager, 2006; Borre, 2003: 185).

Derfor må man også forvente, at partierne konkurrerer om sådanne emner for at opnå vælgere (jf. Green-Pedersen, 2006). Værdierne i tabel 6.3 tyder da også på en betydelig stigning i antallet af forslag på disse tre politikområder. For miljøpolitikken og retspolitikken⁸⁵ sker det allerede fra anden tidsperiode, mens det for udlændingepolitikken først for alvor sætter ind i den tredje periode. De tre politikområder er for de nævnte perioder kodet som "ny politik".

Inddragelse af interesseorganisationer har været sat på begreb på forskellige måder. Christiansen (1997) opdeler i to inddragelsesformer, som han opfatter som institutioner, nemlig korporatisme og lobbyisme. Med korporatisme mener han en lukket og veldefineret inddragelse af interesseorganisationerne i udformningen eller implementeringen af lovgivningen, hvorimod lobbyisme udgør organisationers forsøg på mere åbent og ustruktureret at påvirke parlament og administration først og fremmest gennem kontakter (Christiansen, 1997: 354; jf. også Christiansen og Rommetvedt, 1999). Til formålet her søges der efter et simpelt mål for organisationernes styrke som indflydelsesfaktor i forhold til beslutningsprocesser på de enkelte politikområder. Ordet "korporatisme" vil derfor i denne sammenhæng blive anvendt i denne bredere betydning. Forventningen er, som opstillet ovenfor, at det har betydning for forligshyppigheden, hvis organisationerne er stærke på et politikområde. Damgaard (2003: 107) opstiller resultaterne af to surveys fra 1980 og 2000, i hvilke folketingsmedlemmerne er bedt om at give deres be-

⁸⁵ Fokus i forslag angående retspolitikken kan dog udmærket være skiftet over tid fra fokus i 1970'erne og 1980'erne først og fremmest på civile rettigheder over i retningen af tillige at omfatte emner omkring strengere straf. Det viser en polarisering af dimensionen.

dømmelse af organisationernes indflydelse på en række politikområder. På baggrund af svarene er der i tabel 6.4 opstillet et "korporatismeindeks" på sektorniveau, som går fra 0 til 100. De angivne værdier forekommer at svare godt overens med observationer i litteraturen i øvrigt, som også opererer med stærk korporatisme på arbejdsmarkedsområdet, men forholdsvis lav korporatisme i den økonomiske politik (Nørgaard, 1999; Blom-Hansen og Laursen, 1999). Værdierne er også høje og stigende for politikområderne erhverv, landbrug og miljø, hvilket er tendenser, som bekræftes af beskrivelser i litteraturen (Sidenius, 1999, Nørgaard, 1999; Christiansen, 1999; Christiansen og Nørgaard, 2003; Christiansen et al., 2004; Larsen og Goul Andersen, 2004; Binderkrantz, 2005).

Tabel 6.4: Folketingsmedlemmernes vurdering af interesseorganisationernes indflydelse på forskellige politikområder og korporatismeindeks

Politikområde	1980	1980 omkodet	2000	2000 omkodet
Skattepolitik	59	21	78	11
Finanspolitik	--	--	87	7
Erhvervspolitik	21	40	-1	51
Sygehuspolitik	25	38	48	26
Skolepolitik	32	34	62	19
Landbrugspolitik	9	46	3	49
Arbejdsmarkedspolitik	-32	66	-36	68
Retspolitik	74	13	89	6
Miljøpolitik	15	43	-5	53
Asylpolitik	--	--	73	14
Forsvarspolitik	76	12	72	14

Opinionsbalancer: +100 til -100, alle MF'er, hvor +100 betyder mest indflydelse til Folketingets partier. Omkodet til et indeks fra 0 til 100 med 100 som mest korporatisme.

Kilde: Damgaard 2003, 107. Se også: Christiansen og Nørgaard, 2003: 198-199.

Statens og interesseorganisationernes forhold er for perioden 1945-75 blevet beskrevet som "modent", hvilket ikke mindst gjaldt for arbejdsmarkeds-, landbrugs- og erhvervsområderne (Sidenius, 1999; Daugbjerg, 1999; Christiansen og Nørgaard, 2003; Christiansen et al., 2004; Larsen og Goul Andersen, 2004). For landbrugsområdet betød medlemskabet af EF i 1973 en betydelig svækkelse af erhvervets indflydelse på ministeriet, selvom Daugbjerg (1999: 125) anfører, at centrale netværk blev opretholdt. På nogle områder har organisationerne ifølge de opstillede værdier tabt betydning. Det gælder

politik vedrørende skoler og sygehuse. Atter andre områder har derimod hele tiden haft lav interessegruppeindflydelse. Det gælder den økonomiske politik. Blom-Hansen og Laursen (1999) bekræfter, at traditionel, økonomisk makropolitik altid har været et område med forholdsvis stærk politisk indflydelse, som det også har været tilfældet for retspolitikken. Udlændingepolitikken er ligeledes et område med stor politikerindflydelse. Flere politikområder mangler desværre en værdi for interesseorganisationsinddragelsen. Ikke mindst kunne det være interessant at se værdier for kultur-, bolig- og socialområderne. Jensen (1999) angiver boligområdet som et område med mellemstor interessegruppeindflydelse. Socialområdet er der ud fra Christensen (1995) grund til at opfatte som et område med mellemstor organisationsindflydelse. For at undgå problemer med subjektive forskerskøn er der dog ikke forsøgt opstillet værdier for disse områder.

Forligshyppighed og enstemmighed af vedtagne lovgivning på politiske sektorområder

Enstemmig lovgivning kan som tidligere nævnt opfattes som en proxy for fravær af politisk konkurrence (jf. Pedersen, 1967). Tabel 6.2 viser, at for samtlige politikområder lå forligshyppigheden højere for ikke-enstemmigt vedtagne love. Det indebærer, at de generelle sammenhænge mellem enstemmighed og forligshyppighed, som blev påvist i forrige kapitel, også gælder på sektorniveau. Resultaterne indikerer, at politisk konkurrence har betydning på tværs af alle sektorområder og er dermed i overensstemmelse med hypotese 6.1. Velfærdsområder som arbejdsmarkeds- og socialpolitikken har en forholdsvis høj andel af enstemmigt vedtagne love omfattet af forlig. For socialpolitikken gælder generelt en høj grad af enstemmighed – sådanne love har muligvis ofte et politisk populært indhold – mens arbejdsmarkedspolitikken tilmed har et lavere samlet niveau af enstemmigt vedtagne lovgivning (27 pct.), end det er tilfældet for samtlige love,⁸⁶ hvilket indikerer, at arbejdsmarkedspolitikken er et område præget af stærk politisk konkurrence.

Arbejdsmarkedspolitikken er samtidig det område, som i tabel 6.4 har den højeste værdi for korporatisme. Resultaterne peger i retning af, at det er rigtigt at opfatte korporatisme som en konfliktløsningsmekanisme. Forventningen hos Lehmbuch (1984: 74-77), samt Christiansen og Nørgaard (2003: 158-159), at korporatisme kan skabe konsensus mellem partier i konkurrence, opnår derved støtte for dette politikområde. Empirisk bestyrker dette at opfatte korporatisme som et alternativ for partierne til de rene parlamentariske koalitionsstyringsmekanismer.

⁸⁶ Det skyldes dog til dels, at størsteparten af arbejdsmarkedslovgivningen ligger sent i perioden, hvor forligshyppigheden er lavere.

Partikonkurrence på sektorområder og forligshyppighed

Tabel 6.1 viser for perioden 1953-1971 generelt en væsentligt lavere forligshyppighed – omtrent 5 pct. – end for de to senere perioder. Det skyldes, som påvist i forrige kapitel, flere flertalsregeringer og et generelt lavere konkurreniveau mellem partierne. Tabellen viser, at først og fremmest den økonomiske politik samt boligpolitikken havde en relativt høj forligshyppighed af den vedtagne lovgivning. Rasmussen og Rüdiger (1990: 112-115) anfører, at særligt i 1950'erne var det offentlige byggeri en af de vigtigste måder at forsøge at føre konjunkturpolitik på, hvorfor boligpolitikken formentlig på dette tidspunkt i højere grad end i dag havde karakter af økonomisk politik. 1960'erne var også præget af politisk betydningsfulde forlig på området, ikke mindst boligforliget i 1966 (Rasmussen og Rüdiger, 1990: 193). Kun socialområdet havde derudover en højere forligshyppighed end gennemsnittet.⁸⁷ For kommunal-, erhvervs- og trafikområderne var mindst fire love omfattet af forlig. På de øvrige områder forekom forlig kun sporadisk. Forsvarsområdet har generelt ikke haft megen lovgivning i hele undersøgelsesperioden. Politikens indhold bliver forholdsvis detaljeret fastlagt af forligene, som også aftaler størrelsen af de bevillinger, der bliver afsat på de årlige finanslove.⁸⁸ Forsvarsforliget i 1960 var dog en vigtig begivenhed i samtidens politik, som også førte til én forligsbelagt lov, nemlig forsvarsordningen i 1960 (Petersen, 1980).

Ser man på værdierne i tabel 6.3, som viser antallet af stillede forslag i Folketinget om andet end lovgivning, så fremgår det, at for perioden 1953-1971 lå partikonkurrencen generelt på et lavere niveau end for de senere perioder. Det er dermed små værdier, der arbejdes med, men de seks politikområder, som gav anledning til mindst to forslag om året, var økonomi, arbejdsmarked og forsvar. Arbejdsmarkedsområdet var allerede da præget af stærk korporatisme, hvilket man kan formode på daværende tidspunkt har

⁸⁷ Indtil begyndelsen af 1960'erne omfattede Socialministeriet en del porteføljer, som siden mere logisk kom ind under Arbejdsministeriet (jf. Christiansen og Nørgaard, 2003: 62). Det påvirker imidlertid ikke nærværende værdier, som baserer sig på en indholdsmæssig kodning af de vedtagne love. Emner angående arbejdsmarkedspolitik er dermed placeret som sådan, også selvom de tidligere har hørt under Socialministeriets ressort.

⁸⁸ I forligsteksterne for 1973, 1977, 1980 og 1983 finder man, at der findes en politisk følgegruppe til forliget. Kernen i forsvarsforligene har i undersøgelsesperioden været NATO-partierne fra 1949, nemlig Socialdemokratiet, Venstre og Det Konservative Folkeparti, idet der dog som tidligere nævnt opstod kurrer på tråden i forbindelse med VKR-regeringen 1968-1971 (jf. Larsen, 1973), ligesom Venstre ikke i første omgang var en del af forsvarsforliget fra 1995.

haft en dæmpende virkning på forligshyppigheden (jf. Christiansen og Nørsgaard, 2003).

1971-1988 havde følgende politikområder andele af forligsbelagt lovgivning, som lå over gennemsnittet (18,5 pct.): energi, økonomi, by- og bolig, forsvar, arbejdsmarked og socialområderne. Ingen af dem havde lav konkurrence målt ved antallet af forslag, om end flere områder lå på et højere niveau end forsvarsområdet. Andelen af forligsbelagte love om kulturpolitik og om landbrug var højere, end man umiddelbart kunne forvente ud fra mængden af stillede forslag. Miljøområdet, som på dette tidspunkt var et nyt politisk område, var omvendt præget af forholdsvis mange forslag i forhold til forligshyppigheden. Resultaterne for disse politikområder er dermed i modsætning til de opstillede teoretiske forventninger.

1988-2005 havde følgende politikområder en forligshyppighed af den vedtagne lovgivning, som lå over gennemsnittet (24,5 pct.): arbejdsmarked, socialområdet, undervisning og forskning, energi, kultur, økonomi og trafik. Trafik- og særligt kulturområderne er atter vanskelige at forklare. De to ”ny politik”-områder justits- og asylpolitik er omvendt præget af intens konkurrence, men af lav forligshyppighed. De to områder lå frem til 1993 samlet under Justitsministeriet.⁸⁹ Hvis undersøgelsen kun var blevet ført frem til 2001, ville udlændingepolitikken fortsat have haft en forligshyppighed tæt på 0. Udlændingepolitikken udgør Dansk Folkepartis formentligt vigtigste mærkesag og har efter 2001 tydeligvis været et vigtigt element i samarbejdet mellem VK-regeringerne og deres støtteparti, hvilket har udmøntet sig i et stigende antal politiske forlig på dette område.⁹⁰ Det er et tegn på, at et område præget af ”ny politik” er ved at nå et niveau af ”modenhed”, når partierne i forligsform begynder at binde sig til vigtige ændringer af den substantielt førte politik.

Modellen testes først i tabel 6.5 for hele perioden generelt for de 16 politikområder. Det sker i model I. Den har en forklaringskraft på 0,26, hvilket ikke er imponerende højt. De to forklaringsvariable, forslag og områder med ”ny politik” bliver lige akkurat ikke signifikante på 0,05-niveau (p-værdier respektive 0,086 og 0,063), men fortegnene er som forventede.

Med tre tidsperioder og 16 politikområder opnås 48 observationer.⁹¹ En teoretisk model med partikonkurrence bør på tværs af politikområder have en bedre forklaringskraft i forhold til forligshyppigheden end dennes gennemsnit

⁸⁹ Indfødsretslovgivningen har dog for den største del af undersøgelsesperioden 1953-2005 ligget under Indenrigsministeriet.

⁹⁰ Lars Billes halvårslige beskrivelser i *Økonomi og Politik* taler til støtte for denne fortolkning (jf. Bille, 2006).

⁹¹ Kategorien med politikområdet ”andet” er udeladt.

for hver periode.⁹² Korrelationen (Pearsons) mellem antallet af stillede forslag og forligshyppighed er på 0,612 ($p < 0,001$), mens den mellem gennemsnittet og forligshyppighed kun er en anelse lavere, nemlig 0,609 ($p < 0,001$). I tabel 6.5 testes forskellige forklaringer på forligshyppighed ved hjælp af lineær regression i fire modeller.⁹³

Tabel 6.5: Forslag til beslutninger per år og ”ny politik-områder” som forklaring på forligshyppighed på 16 politikområder 1953-2005^{a)}

	Model I	Model II	Model III	Model IV	Model V
Konstant	8,915 (5,404)	-0,393 (2,872)	-0,234 (2,922)	3,765 (2,203)	-0,619 (2,602)
Forslag	1,450 (*) (0,779)	0,916* (0,390)		1,826*** (0,282)	1,171** (0,355)
Gennemsnitlig udvikling		0,585* (0,285)	1,128*** (0,186)		0,626** (0,227)
”Ny politik”-områder	-11,309 (*) (5,562)		-13,086* (4,877)	-15,458** (4,821)	-16,086** (4,509)
N	16	48	48	48	48
Justeret R ²	0,263	0,415	0,434	0,468	0,536
F	3,681	17,641	18,991	21,648	19,069
P-værdi	0,054	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001

a) Model I er for hele perioden generelt, mens modellerne II-V er delt op i de tre tidsperioder.

Ustandardiserede koefficienter. Standardfejl i parentes. (*) = 0,1 –niveau;

* = <0,05-niveau; ** = <0,01-niveau; *** = <0,001-niveau.

Tabellens model III tester partikonkurrence målt ved antallet af forslag og den gennemsnitlige udvikling i forligshyppigheden samtidig, hvilket kan tolkes på den måde, at den gennemsnitlige udvikling indfanger en variation, der ikke teoretisk er forklaret her.⁹⁴ Begge forklaringer bliver signifikante ($p =$

⁹² Gennemsnittene af forligshyppighederne var, som det fremgår af tabel 6.1: 4,6 for 1953-1971, 18,5 for 1971-1988 samt 24,5 for 1988-2005.

⁹³ For alle tabellens modeller er der udført forudsætningstests i forhold til outliers, multikollinearitet, homogenitet og normalfordelte residualer, hvilket ikke har givet anledning til bekymring (jf. Stubager, 2007). Med 16 forskellige observationer i tre tidsperioder må autokorrelation forventes at være et problem, som kun kan opstå for hver af de 16 politikområder. I denne sammenhæng er det ikke muligt at benytte Durbin/Watson-værdier til at kontrollere for dette problem.

⁹⁴ Det kunne fx gælde, at der var flere flertalsregeringer i omtrent halvdelen af tiden fra 1953 til 1971, som vi ved fra forrige kapitel har betydning for forligshyppighe-

0,022 og $p=0,026$), mens forklaringskraften udtrykt ved den justerede, kvadrerede korrelationskoefficient (justeret R^2) ligger på 0,42. Når forskellen mellem konkurrence og gennemsnit som forklaringsmodeller på udviklingen ikke bliver større, kan det skyldes forhold, som det er muligt at forklare som følge af egenskaber ved politikområderne, såsom at området er omfattet af ”ny politik” eller områdets inddragelse af interesseorganisationer. Hvis konkurrence er den relevante forklaring, burde den som variabel træde tydeligere frem sammenlignet med den gennemsnitlige udvikling, når den kombineres med andre teoretisk relevante mål.

Tilføjer man ”ny politik”-områderne som en dummyvariabel,⁹⁵ som det sker i modellerne IV-V i tabel 6.5, så stiger forklaringskraften udtrykt ved den justerede R^2 til 0,47 mod 0,43 i kombination med den gennemsnitlige udvikling. Betydningen af variabelen for politisk konkurrence bliver tydeligere, når en yderligere, teoretisk relevant variabel er i spil. Koefficienten bliver som forventet negativ, hvilket svarer til lavere forligshyppighed på områder med ”ny politik”, som er hele 15 procentpoint lavere. Forligshyppigheden forøges tilsvarende med 2 procentpoint for hvert forslag, beslutningsforslag eller vedtagelse, der årligt bliver stillet på politikområdet. Kombineres alle tre forklaringer, som det sker i model IV i tabel 6.5, så opnår de fortsat alle signifikans på 0,01-niveau.⁹⁶ De to teoretiske forklaringsvariable forklarer dermed en variation, som ikke i forvejen indfanges af den gennemsnitlige udvikling.⁹⁷ Generelt giver observationerne i tabel 6.5 støtte til hypoteserne 6.1 og 6.2. Det tyder på, at politisk konkurrence målt ved antal stillede forslag om andet end lovgivning sammen med en sektors status som ”ny politik” kan forklare forligshyppighed for de enkelte politikområder.

Politisk konkurrence og forligsudviklingen over tid

Ser man på udviklingen over tid, så fremgår det af tabel 6.1, at der har været en generel stigning i forligshyppigheden over tid, som modsvares af en stigning i antallet af stillede forslag om andet end lovgivning. Den relative stig-

den. Med de aggregerede værdier, der arbejdes med her, er det imidlertid vanskeligt at arbejde med flertals-/mindretalsvariablen, som vedrører de enkelte regeringsperioder.

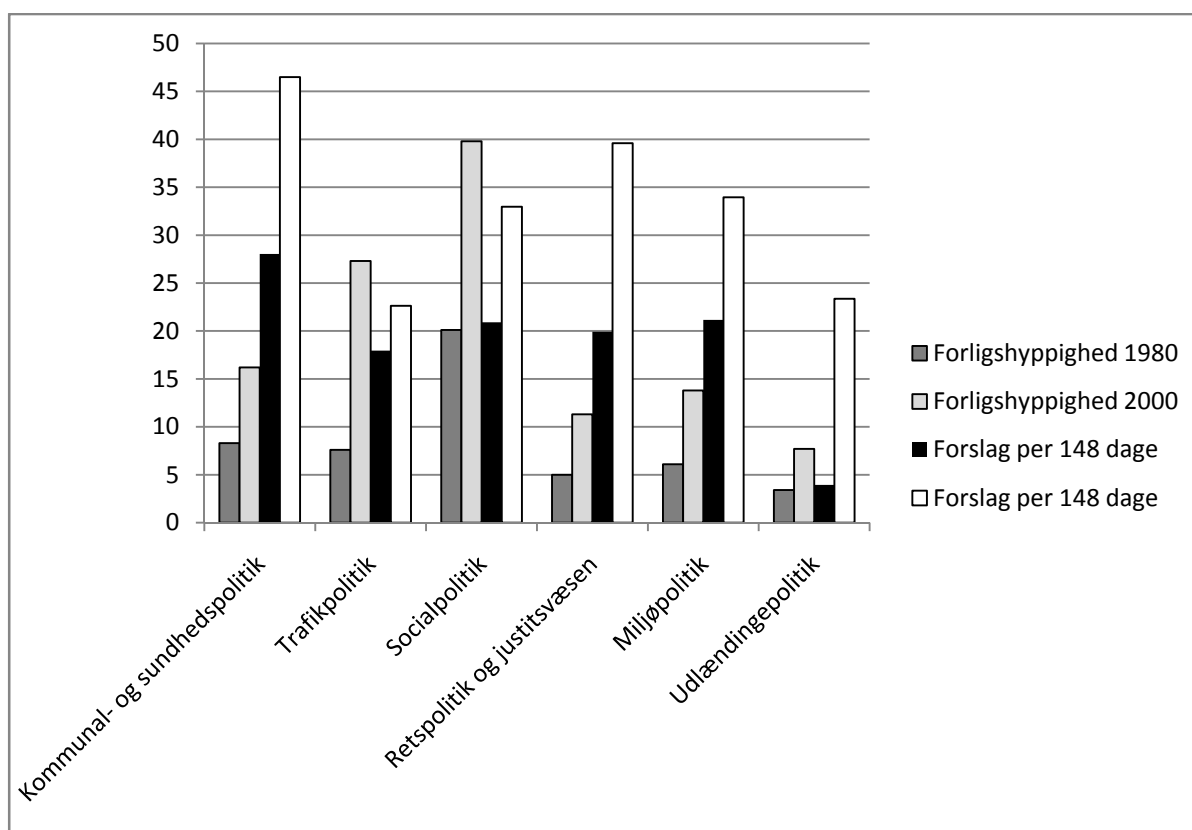
⁹⁵ Som allerede nævnt: miljøpolitik og retspolitik 1973-1988 og 1988-2005 samt udlændingepolitik 1988-2005.

⁹⁶ Det samme er tilfældet, hvis man benytter et andet mål for gennemsnit, nemlig det for udviklingen i partikonkurrence målt ved forslagene for hver af de tre perioder.

⁹⁷ Argumentet kunne også have været testet ved at lade de teoretiske forklaringer (forslagskonkurrence og ”ny politik”) forklare forskellen mellem den observerede forligshyppighed på et politikområde og den gennemsnitlige forligshyppighed. Ved en sådan test bliver begge forklaringer fortsat signifikante ($p=0,005$ og $p=0,001$) og med de forventede, henholdsvis positive og negative, fortegn.

ning er dog omtrent dobbelt så stærk for forslagene end forligene fra den første periode til anden periode, idet de stiger med henholdsvis 302 pct. og 571 pct. (dvs. omtrent fir- og syvdobles), hvorimod det er omvendt fra anden til tredje tidsperiode, hvor stigningerne er på henholdsvis 32 pct. og 15 pct. Derfor er det heller ikke i sig selv så overraskende, hvis der er stigninger for enkelte sektorer. Det var tilfældet på begge variabler for samtlige politikområder fra første til anden tidsperiode.⁹⁸ Fra anden til tredje tidsperiode findes der imidlertid afvigelser, idet nogle områder stiger, mens andre falder. De seks politikområder fremstillet i figur 6.1 fortsætter med at stige samtidig for såvel forligshyppighed som antallet af stillede forslag; antallet af forslag opgjort for perioder á 148 dage for at gøre søjlerne sammenlignelige.⁹⁹

Figur 6.1: Forligshyppighed i pct. og forslag per 148 dage på seks stigende policyområder



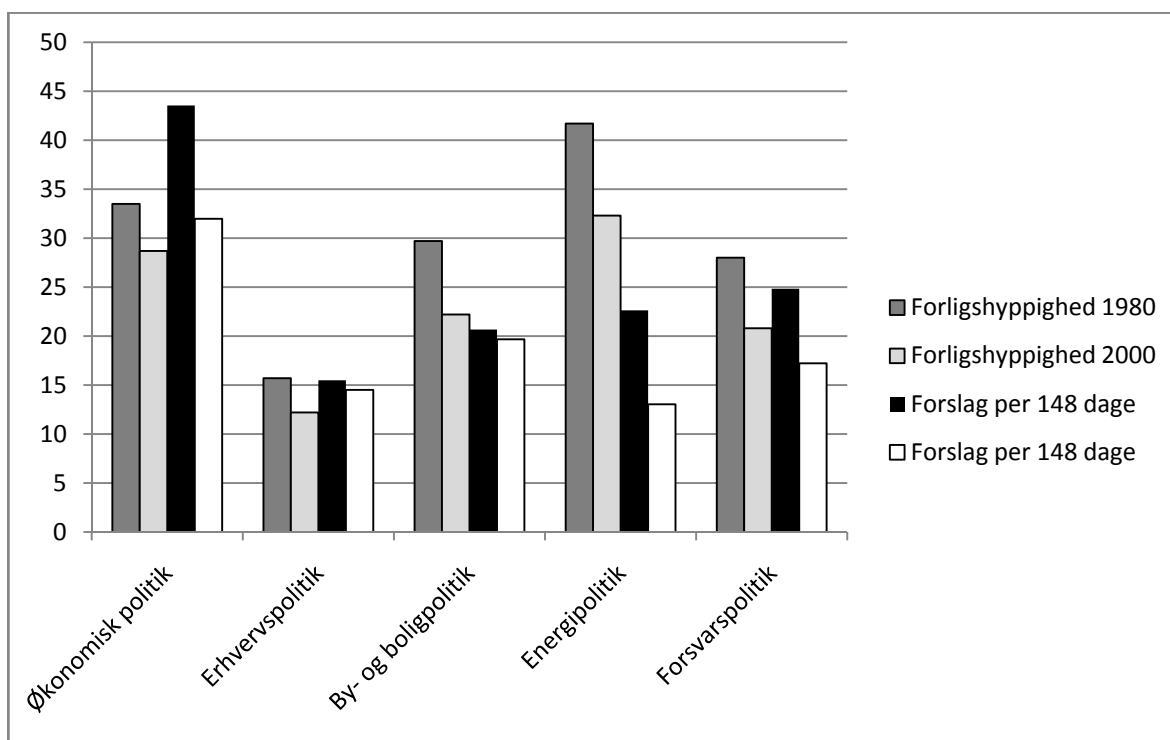
For de fem politikområder i figur 6.2 falder forligshyppighed og antal stillede forslag imidlertid samtidig. Dette resultat er teoretisk set mere interessant, da

⁹⁸ Nogle stigninger lå naturligvis over og andre under den gennemsnitlige stigning.

⁹⁹ Ved at benytte denne tidsinddeling opnås, at det gennemsnitlige antal forslag per politikområde per tidsperiode á 148 dage bliver 22,0 for de to seneste tidsperioder taget under et, hvilket svarer til forligsandelen i for de to senere perioder. Det gør værdierne lettere at sammenligne umiddelbart.

man ikke burde forvente det, hvis der ikke var en sammenhæng mellem antal forslag og forligshyppighed. Det store område angående den økonomiske politik udviser således en vigende tendens fra den anden til den tredje tidsperiode efter kraftig vækst fra før. Denne vigende tendens genfindes i udviklingen i antallet af stillede forslag til beslutninger eller vedtagelser om andet end lovgivning. Tilsvarende udviklingsmønstre findes for erhvervspolitikken, by- og boligpolitikken samt forsvarspolitikken. Endelig gælder det for energipolitikken, som blev et vigtigt emne efter oliekriserne i 1970'erne, samtidig med at der var diskussion om indførelse af atomkraft (Brendstrup, 2005; Jakobsen, 2007).¹⁰⁰ Når der parvis er fald på begge kurver, i en situation, hvor de gennemsnitlige værdier er stigende, så tyder det på en forbindelse mellem de fundne variable.

Figur 6.2: Forligshyppighed i pct. og forslag per 148 dage på fem faldende policy-områder

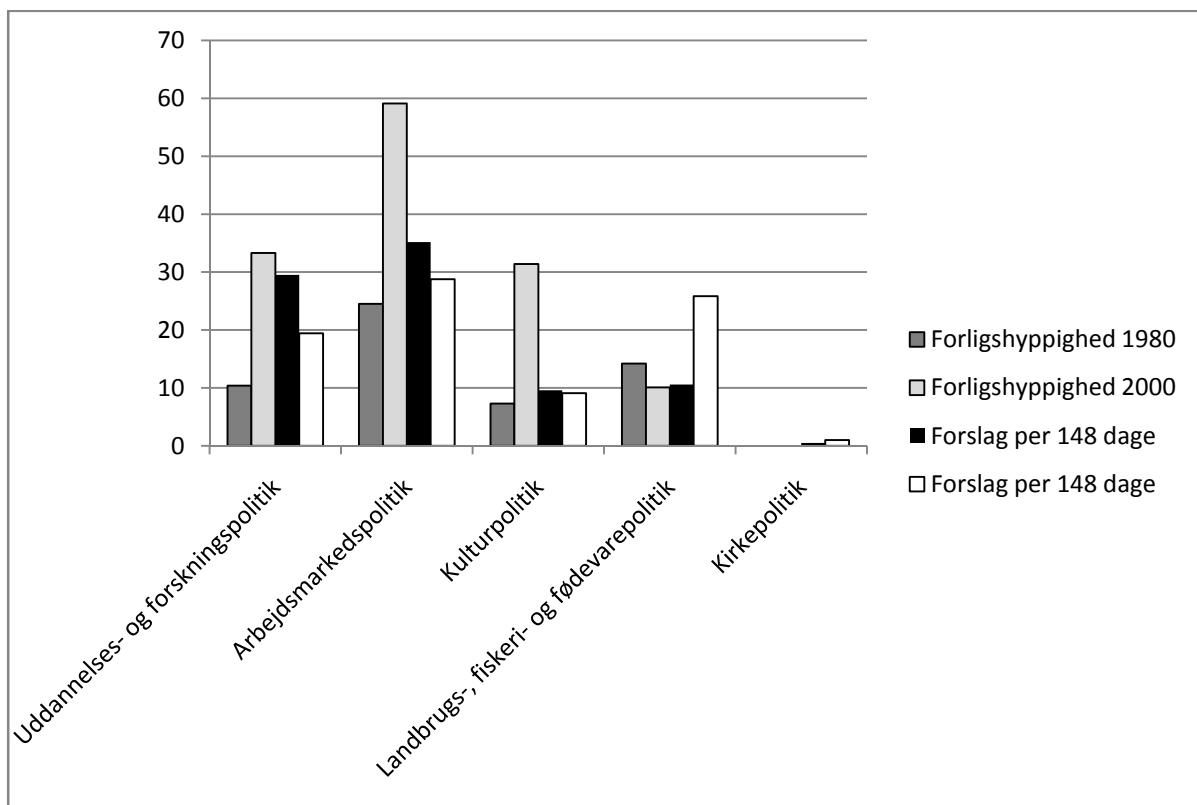


Imidlertid er der også fem politikområder, som afviger fra det forventede mønster. De er gengivet i figur 6.3. For tre områders vedkommende steg for-

¹⁰⁰ Området var formentlig i en periode nypolitiseret i en periode i 1970'erne efter den første oliekrise i debatter omkring atomkraft og vedvarende energi. Allerede fra omkring 1980 begyndte energipolitikken imidlertid at blive fastlagt i betydningsfulde, politiske forlig. Den danske stat medvirkede til at investere i udvinding af olie og gas fra Nordsøen, ligesom der i 1985 i Folketinget blev truffet en principiel beslutning om at skrinlægge planer for indførelse af atomenergi. I 1990'erne er energisektoren blevet genstand for liberaliseringsreformer initieret af EU (Jakobsen 2007).

ligshyppigheden, selvom antallet af forslag faldt. Der var altså stigende forligshyppighed på trods af faldende konkurrence for arbejdsmarkedspolitik, uddannelses- og forskningspolitik samt kulturpolitik. Denne "afvigelse" har for arbejdsmarkedspolitikken formentlig en teoretisk forklaring, som hænger sammen med forhold omkring den stærke grad af korporatisme på dette område, som gør, at man bør forvente en stigning i forligshyppigheden på grund af den ændrede karakter af partikonkurrencen. Særligt er forligsmængden eksploderet i arbejdsmarkedsløvgivningen, hvor lidt over halvdelen af den vedtagne lovgivning efter 1990 har været omfattet af politiske forlig, men antallet af stillede forslag om andet end lovgivning er i samme periode taget af. Det kan imidlertid tænkes, at udviklingen har at gøre med den stærke indflydelse, som LO og DA traditionelt har haft på området (jf. Christiansen og Nørgaard, 2003), og som Folketingets partier har måttet overtrumpe for at kunne gennemføre en "aktiv", strukturtilpassende reformpolitik på arbejdsmarkedsområdet især udfoldet 1990'erne.

Figur 6.3: Forligshyppighed i pct. og forslag per 148 dage på fem øvrige policyområder



For uddannelsespolitikken gælder, at der er sket en vis afvikling af den korporative inddragelse, hvilket også burde føre til en forventning om stigende forligshyppighed. Det er vanskeligere at sige noget om kulturpolitikken, men området kan formodes emnemæssigt at ligne uddannelsespolitikken. For beg-

ge områder gælder desuden, at flere af dets institutioner har været omfattet af de bevillingsmæssige flerårsaftaler, som blev almindelige fra og med Finanslovsaftalen for 1992. Uddannelsespolitikken er også i stigende grad blevet forligsbelagt til trods for færre forslag om andet end lovgivning på området efter 1990. Antallet af forslag forud var dog stort, og allerede fra 1970'erne var der en stærk tradition for forlig på folkeskoleområdet, som siden er blevet videreført (Frandsen, 2006: 122). Kulturområdet udviser tilsvarende tendenser. Begge områder leverer offentlig produktion (jf. Binderkrantz, 2005: 135). Deres udøvere besidder også en ekspertise med stærke normer (Andersen, 2005; Andersen, 2006). Disse normer har formentlig undertiden været i konflikt med vælgernes ønsker på de pågældende områder. Det kan således være, at forklaringen på områdernes udvikling skal findes i et af vælgerkonkurrence drevet forøget partipolitisk ønske om at føre politik på trods af den faglige ekspertise, og at dette blandt andet kan opnås ved politisk forpligtende forankring af de trufne beslutninger i politiske forlig.

Fødevarerpolitikken forligshyppighed afviger fra konkurrencevariablen med flere forslag per år efter 1990, men lavere forligsandel, som til gengæld var høj i 1970'erne og 1980'erne. En mulig tolkning lyder, at for de primære erhvervs vedkommende indebar tilslutningen til EF, at ministeriet ønskede større uafhængighed i forhold til "Axelborg" (Daugbjerg, 1999). Der skete således en afvikling af korporatisme, hvilket er en proces, som ud fra de teoretiske forventninger burde føre til flere forlig. Når sådan en proces er overstået, burde man derfor finde et fald i forligshyppigheden sammenlignet med den forudgående periode, der svarer til den stigning, som processen da afstedkom. Fødevarerpolitikken har formentlig også på mange måder ændret karakter i de senere år væk fra traditionel, erhvervsorienteret landbrugs- og fiskeripolitik til, at partierne profilerer sig på områder som fødevarerikkerhed, dyrevelfærd og miljømæssig bæredygtighed. I en vis forstand opfører området sig dermed som "ny politik". Det udelukker dog ikke, at der fortsat findes et korporativt netværk omkring dele af den traditionelle politik (jf. Daugbjerg, 1999). Området rummer dermed en betydelig kompleksitet. Kirkepolitikken rummer meget få forslag og forlig og er på den baggrund vanskelig at bedømme med bestemthed.

Gennemgangen af udviklingen på områderne synes i store træk at bekræfte hypotese 6.1, at udviklingen i forligshyppigheden på et politikområde afhænger af partikonkurrencens styrke målt ved antal forslag om andet end lovgivning.

Korporatisme og forligshyppighed

De teoretiske forventninger til betydningen af korporatisme lyder som nævnt for det første, at partikonkurrencens ændrede karakter har medført, at partier

på områder stærkt præget af korporatisme er begyndt at indgå flere forlig. For det andet forventes der at gælde en negativ sammenhæng mellem en ændring i niveauet for korporatisme og forligsandelen, så en stigning i konkurrencen fører til færre forligsbelagte love og omvendt.¹⁰¹ Niveauet for organisationsindflydelse er som tidligere estimeret ud fra spørgsmål til Folketingets medlemmer i 1980 og 2000. De to spørgsmål ligger dermed begge pænt inden i henholdsvis første og anden af de undersøgte tidsperioder. Med svar for henholdsvis 9 og 10 af politikområder på de to undersøgte tidspunkter er der dermed i alt 19 observationer.¹⁰² Det lave antal observationer begrænser væsentligt mulighederne for at opnå klare og signifikante sammenhænge i kvantitative undersøgelser. Alligevel gøres der et forsøg i det følgende.

Tabel 6.6 Forslag til beslutninger per år og ”ny politik-områder” som forklaring på forligshyppighed på 16 politikområder for tre tidsperioder 1953-2005

	Model I	Model II
Konstant	2,787 (2,108)	0,555 (2,664)
Forslag	1,591*** (0,290)	1,207** (0,405)
Gennemsnitlig udvikling		0,411 (0,305)
”Ny politik”-områder	-13,567** (4,473)	-14,333** (0,097)
Korporatisme efter 1988	0,118 (0,089)	0,063 (0,097)
N	42	42
Justeret R ²	0,497	0,508
F	14,524***	11,581***
P-værdi	<0,001	<0,001

Ustandardiserede koefficienter. Standardfejl i parentes. (*) = 0,1-niveau;

* = <0,05-niveau; ** = <0,01-niveau; *** = <0,001-niveau.

Kilde: Egne data og kilder til tabel 6.5.

Korrelationen mellem korporatisme og forligshyppighed for de 19 observationer er på 0,117 og er ikke signifikant ($p=0,635$). Forventningen er imidlertid, at korporatismen har haft forskellig betydning på forskellige tidspunkter på grund af ændringer i partikonkurrencens karakter væk fra klassemobilisering hen i retning af konkurrence om at erobre hinandens vælgere. Det svarer

¹⁰¹ Ændringen i niveauet for korporatisme er udregnet ved at trække niveauet i den forrige periode fra niveauet i den pågældende.

¹⁰² For beregningerne er niveauet svarende til økonomisk politik for 2000 fundet som gennemsnittet af værdierne for skattepolitik og finanspolitik. De var 11 og 7, og gennemsnittet er derfor 9.

til at opfatte korporatismen som en interaktionseffekt af partikonkurrencens ændrede karakter.¹⁰³ I denne sammenhæng operationaliseres den emnebase-rede konkurrenceform fra og med den tredje tidsperiode, hvilket svarer til observationer i litteraturen (jf. Green-Pedersen, 2007). Det er et meget for-simplet mål, som reelt måler interaktionen mellem tid som dummy-variable og korporatisme. På den måde opnås 42 cases. I tabel 6.6 bliver tallene præ-senteret. De viser, at korporatisme ikke bliver signifikant sammen med de øvrige variable. De to hovedeffekter – forslagsvariablen for politisk konkur-rence samt variablen for ”ny politik” – forbliver signifikante. Målt på denne kvantitative måde er der ikke fundet støtte til hypotese 6.3.

Afrunding

Kapitlet har i store træk bekræftet de fremsatte teoretiske forventninger på sektorniveau, for så vidt angår politisk konkurrence og ”ny politik”. Sammen-hængene er ganske vist ikke nær så flotte som i kapitel 5, men partikonkur-rence og ”ny politik” viser sig gennemgående fortsat at have forklaringskraft. Det giver teorien om partikonkurrencens betydning for indgåelsen af politiske forlig en stærkere fundering, at den også gælder på tværs af 16 forskellige politikområder for perioden 1953 til 2005. Variablene for enstemmighed og fremsatte forslag viser den forventede sammenhæng til forligshyppighed. Med andre ord har variable knyttet til de enkelte politikområder også vist sig at have effekter, der var forventede teoretisk. Således findes der en antago-nisme-effekt på områder, som først for nyligt er blevet omfattet af politisk konkurrence på højt niveau. De har en lavere forligshyppighed. Inddragelsen af interesseorganisationer har derimod ikke haft en påviselig effekt. På ar-bejdsmarkedspolitikken er der dog som forventet en kraftig stigning over tid. Men effekten kan som nævnt ikke findes generelt. Det kan der tænkes to år-sager til. Den ene er, at datagrundlaget er for spinkelt. Den anden er, at kor-poratisme rummer effekter, der trækker i hver sin retning. Selvom den mulig-vis ikke har samme dæmpende virkning på forligshyppigheden som tidligere, så kan det fortsat være en effekt, som går i modsat retning af den fremførte teoretiske forventning. Gennemgangen af udviklingen på de enkelte politik-

¹⁰³ Teknisk kan værdierne for partikonkurrence opfattes som to dummy-variable for hhv. ”gammel” og ”ny” partikonkurrence. Interaktionsleddene svarer dermed til værdierne for korporatisme, for de perioder, hvor de opnår værdien 1, men bliver 0 for de øvrige variable. For de perioder, hvor interaktionseffekterne bliver 0, er de manglende værdier også sat til 0. Det er uproblematisk, da et produkt, hvori 0 ind-går som en faktor, altid selv giver 0. Wright (1976) anbefalede en sådan tilgang frem for at foretage opdeling af materialet i tidsperioder, som på hans tid endnu var udbredt. Dermed bliver det muligt at opnå et højere N end de 10, som er det mak-simalt mulige inden for hver tidsperiode med det foreliggende materiale.

områder, som gav anledning til bredere fortolkninger end den rent kvantitative pegede i enkelte tilfælde også på, at inddragelsen af interesseorganisationerne rent faktisk påvirker forligshyppigheden. Det er imidlertid muligt, at det ikke i denne sammenhæng er lykkedes teoretisk og empirisk at indfange kompleksiteten af påvirkningen.

Kapitel 7.

Forligsteksterne: Politiske bindinger på skrift

I et parlament er politiske aftaler mellem partier eller medlemmer ikke juridisk bindende, heller ikke selvom de findes på skrift. Alligevel kan parter benytte skriftlige aftaler til at tydeliggøre, hvordan de har bundet hinanden. Ifølge koalitionsstyringstilgangen benytter regeringspartierne sig af nedskrevne aftaler for den politik, der skal føres, for at håndtere problemet med samtidig at konkurrere og samarbejde. Sådanne aftaler har været genstand for en række studier (Müller og Strøm, 1999; Timmermans, 2003; 2006; De Winter, 2004). Ifølge denne litteratur virker aftalerne forpligtende for de partier, som indgår dem (Strøm og Müller, 1999). Aftalerne medvirker derved til at opretholde disciplinen i den indgåede koalition, idet partiernes ledelse kan henviser til aftalerne og samtidig mister troværdighed, og dermed også potentiale som samarbejdspartnere, hvis de ikke formår at stå ved dem (Strøm og Müller, 1999).

Hidtil har nærværende bog empirisk analyseret forligsbelagt lovgivning. Dette kapitel ser på en anden type afhængig variabel, nemlig forligstekster. Det er skriftlige dokumenter, som undertiden udarbejdes i forbindelse med indgåelsen af et politisk forlig. Hvis politiske forlig er en form for koalitionsstyring, så må forligsteksterne i deres indhold forventes at minde om regeringsgrundlag i flerpartiregeringer. Desuden kan der argumenteres for, at forligsteksterne afspejler partiernes indbyrdes konkurrence. Hvis den er blevet mere intens og har ændret karakter væk fra klassemobilisering i retning af mere emnebaseret konkurrence, så må forligspartiernes behov for at kunne forpligte hinanden også forventes at være blevet forøget. Skriftlige aftaler er en måde at opnå en sådan binding. Partierne kan på den baggrund forventes i stigende grad at benytte sig af forligstekster, som ligeledes må formodes at være blevet længere og udarbejdet med større detaljeringsgrad både i forhold til at anføre indholdet af den førte politik, men også i forhold til at opstille begrundelser og retningsangivelser for den. Tematikken undersøges på baggrund af 195 indsamlede forligstekster fra 1965 til 2005.

Kapitlet gennemgår og diskuterer litteraturen om koalitionsstyrings bidrag til at studere skriftlige aftaler mellem partier i regeringssamarbejde, hvilket leder frem til en diskussion af forligsteksterne samt opstilling af teoretiske forventninger til empirien. Derefter præsenteres datagrundlaget, og efterfølgende gennemgås de fundne resultater.

Hvordan virker skriftlige aftaler?

Principielt kan en mundtlig aftale have samme bindende virkning for politiske partier som en skriftlig. Aftaler nedfældet på papir giver noget at henvise til i tilfælde af tvist, hvilket ganske vist ikke altid vil være en garanti for afklaring. I forbindelse med indgåelsen af militæralliancer mellem suveræne stater har James D. Morrow (2000) argumenteret for, at skriftlige aftaler forøger troværdigheden af indgåede forpligtelser, da offentligheden får lettere ved at følge med i, om en stat lever op til sine allianceforpligtelser eller ej. Den samme logik kan anvendes for politiske aftaler mellem partier i et parlament. Skriftligheden svarer til som Odysseus hos Sirenerne "at binde sig til masten" og dermed modstå fristelser til ikke at stå ved det aftalte (Strøm og Müller, 1999; jf. Elster, 1984). Forpligtelsen kan i forhold til partierne have betydning både internt og eksternt. Hovedinteressen for studier af koalitionsstyring har været regeringsgrundlag (Strøm og Müller, 1999; 2000; Timmermans, 2003; 2006). Denne forskning peger i retning af, at skriftlige aftaler med andre partier kan tænkes at fremme den interne partidisciplin, idet ledelsen kan henvise til det nedskrevne dokumentets præcise ordlyd og dermed lægge en dæmper på krav fra partiets tilhængere om at stå fast på dets "rene linje".¹⁰⁴ Timmermans har i sine arbejder undersøgt nedskrevne regeringsgrundlag i Belgien og Nederlandene, først og fremmest som uafhængig variabel til forklaring af intern konflikt mellem regeringspartier samt for indholdet af den førte politik (Timmermans, 2003; 2006). Han har analyseret, om den type aftaler i praksis "strømliner" gennemførelsen af en fælles politik, mens der sidder en koalitionsregering. Det viser sig især at være tilfældet, når et kompromis er blevet "eksplicit" formuleret, men mindre når det er "implicit", altså når eksempelvis afgørelsen af et ømfindtligt spørgsmål udskydes. Timmermans peger dermed også på, at skriftlige aftaler er langt fra at løse ethvert af de problemer, som koalitionspartier kan have med at samarbejde.

De interviewede medlemmer af Folketinget hos Nielsen og Pace (2002: 78-83) har angivet en række egenskaber ved forligsteksternes skriftlige bindinger. De udgør således praktiske foranstaltninger til at reducere kompleksiteten af omfattende aftaler, sikre beviser for eksistensen af et forlig, midler til at holde andre partier fast på det aftalte, forudsætninger for at fastholde store "pakker"¹⁰⁵ samt ultimativt måder at konstatere forligsbrud på. Dermed ligger

¹⁰⁴ Skriftlige aftaler kan dermed tænkes at forøge, hvad Paul Warwick har betegnet som de politiske partiers "politikhorisont", dvs. deres evne til at strække sig væk fra deres eget standpunkt for at kunne indgå kompromis (Warwick, 2005).

¹⁰⁵ En fremtrædende borgerlig politiker udtalte, at det i finanslovsforhandlinger er nødvendigt at skrive det ned, når aftalen går ud på, at enker skal betale til politiet, for ellers risikerer man, at partierne løber fra det 14 dage efter (Nielsen og Pace,

de praktiske udøvere af den parlamentariske metier på linje med de begrundelser for skriftlige bindinger, man finder i den teoretiske litteratur om koalitionsstyring.

Som mulige forklaringer på koalitionsaftalerne peger Strøm og Müller (1999) overordnet på, at der er tale om institutionelle mekanismer til at løse samarbejdsproblemer. Når Strøm og Müller konkret skal forklare indholdet og længden af teksterne, opstiller de tre variable: Antallet af koalitionspartier, længden af – den resterende del af – valgperioden samt partiernes indbyrdes præferencediversitet (Strøm og Müller, 1999; 2000). De fundne empiriske sammenhænge har imidlertid ikke været stærke (jf. Timmermans, 2006: 272). Det gælder særligt ikke i henseende til at forklare variation over tid.

Analyserne af de politiske forlig i Folketinget i kapitel 5 peger på ændringer i partiernes indbyrdes konkurrence som en mulig forklaring. Det er tænkeligt, at partikonkurrence også udgør en bedre forklaring på omfanget og indholdet af vesteuropæiske regeringsgrundlag, end der hidtil har været opstillet. Nærværende bog holder sig dog til at analysere aftaler indgået mellem forligspartier i Folketinget.

Forøget konkurrence mellem partierne kan forventes at føre til forøget institutionalisering af forligene: Jo stærkere den politiske konkurrence bliver, jo stærkere bliver behovet også for at manifestere de mekanismer, som partierne bruger til at håndtere problematikken omkring konflikt og samarbejde. Partierne får dermed også forøget behov for – ikke mindst over for deres tilhængere – at kunne henvise klart til, om partiet i en sag står frit eller er bundet af et forlig. Forligstekster kan medvirke til at opfylde dette behov. Forventningen lyder, at forøget konkurrence mellem de politiske partier også forøger behovet for skriftlighed ved indgåelsen af politiske aftaler, hvilket blandt andet kommer til udtryk i form af længere og mere detaljerede forligstekster.

Skriftlige aftaler mellem forligspartier kan forventes at indeholde de samme elementer som regeringsgrundlag mellem koalitionspartier. Det vil først og fremmest sige en opregning af, hvad aftalepartnerne er blevet enige om substantielt, men de kan også omfatte forskellige former for procedureregler. Forligstekster kan endvidere indeholde motiveringer eller beskrivelser af formål for de initiativer, som bliver truffet. Forøget enmæssig konkurrence må forventes at forøge behovet for skriftlighed omkring policy og motiveringer. Fokus på procedureregler kan snarere forventes i tider med opbrud i partisystemet samt i forbindelse med en norms etablering. Den væsentligste indholdsmæssige forskel på regeringsgrundlag og forligstekster består i, at disse typisk er langt stærkere afgrænsede enmæssigt.

2002: 82). Timmermans (2006: 280) betegner dette som et ”morning after’-problem”.

Diskussionen ovenfor fører frem til tre hypoteser, som bliver undersøgt i den resterende del af kapitlet:

- Hypotese 7.1 Hyppigheden af forligstekster er steget over tid.
- Hypotese 7.2 De enkelte forligstekster er over tid blevet længere.
- Hypotese 7.3 Forligsteksternes indhold er over tid blevet mindre fokuseret på procedure og mere på policy-indhold, herunder især motiveringer for den førte politik.

Datagrundlaget

Forligstekster er dokumenter, hvori de implicerede partier anfører forhold, de er blevet enige om i forbindelse med indgåelsen af den politisk bindende aftale. Dokumentet indgår ikke altid i en trykt publikation, men omfatter også maskinskrevne tekster, der blot er gemt som løse ark, fx i et ministerium (Rasmussen, 1998: 84). En fælles indstilling mellem partier i en udvalgsbetænkning i forbindelse med et lovforslags behandling udgør ikke en forligstekst, selvom der udmærket kan ligge et politisk forlig bag en fælles indstilling, ligesom det hænder, at aftalen er optrykt som bilag til betænkningen. Pressemeddelelser, som omtaler indholdet af et forlig, bliver ikke regnet som en forligstekst.¹⁰⁶ Hvis en tekst præciserer forligspartiernes aftalebetingelser i forhold til et regeringsoplæg, regnes den heller ikke som en forligstekst i sig selv.

I alt er der kodet 195 forligstekster, som i det væsentlige stammer fra to kilder. For det første fra Folketingets Bibliotek og Arkiv, som har stillet det materiale til rådighed, der danner grundlag for Rasmussen (1998). For det andet har jeg selv indsamlet nedskrevne aftaler for de senere år, først og fremmest ved hjælp af pressemeddelelser fra ministerierne. De kodede tekster stammer fra perioden mellem 1965 og 2005. Der findes enkelte tekster fra før denne periode, eksempelvis fra Påskeforliget i 1951.

Der er et alvorligt metodisk problem ved denne fremgangsmåde til indsamlingen af forligstekster, som består i, at det er lettere at få adgang til tekster fra de senere år. Udviklingen i antallet af forligstekster kan derfor kun anføres med betydelige forbehold. De fundne tekster kan ikke opfattes som populationsdata, da der kan være tekster, som ikke længere er til at finde, men de er heller ikke egentlige stikprøver, da de ikke er tilfældigt udvalgt. Især teksterne fra de mest betydningsfulde forlig kan tænkes at være blevet formuleret skriftligt og forblevet i historikernes og arkivarernes opmærksom-

¹⁰⁶ En forligstekst kan dog være vedhæftet en pressemeddelelse.

hed, så de er lette at tilvejebringe også i dag. Hvis teksterne er blevet mere institutionaliserede på trods heraf, vil det imidlertid ikke svække det fremførte argument. På trods af de metodiske vanskeligheder må det gå an at opstille de fundne værdier.

Dokumenternes længde måles i antal ord. De 195 dokumenter har i alt knap 473.000 ord. På baggrund heraf er dokumenternes indhold blevet kodet for deres indhold af følgende kategorier:

1. Proceduremæssige forhold
2. Motivationer
3. Øvrig policy

Der gennemføres dermed en form for indholdsanalyse. Kodningen er udført med håndkraft på papir, da de ældre tekster ikke findes elektronisk og ville have været et omfattende arbejde at scanne ind. Proceduremæssige forhold omfatter vetoklausuler, forudsatte genforhandlinger, eksplicitte tidsangivelser mv. De to øvrige kategorier omfatter begge policy forstået i sin bredeste forstand. Da der imidlertid ovenfor er formuleret særlige forventninger til udviklingen i partiernes begrundelser for den førte politik, er dette udskilt som en særlig kategori.

En række egenskaber for de 195 forligsaftaler er opstillet i tabel 7.1. Finanslovsaftaler er talt som separate aftaler per partikreds. Før 1984 findes forligstekster især om økonomiske indgreb, forsvar og boligpolitik. Efter 1984 er tekstsamlingen mere omfattende med skriftlige aftaler også på andre områder. Tallene er derfor bedst indbyrdes sammenlignelige efter 1984.

Resultater

Udviklingen i omfanget af de fundne forligsteksters længde fremgår af tabel 1. Stigningen i antallet af tekster kan imidlertid som nævnt skyldes, at nyere tekster har været lettere at få adgang til, men svarer dog i store træk til den generelle udvikling i hyppigheden af forligsbelagt lovgivning, som blev forklaret i kapitel 5. Der er kun fundet 19 nedskrevne aftaler før 1984, og heraf er de fire fra tiden før Jordskredsvalget i 1973. Nedskrevne aftaler blev tilsyneladende for alvor et behov, da antallet af partier steg markant, og nye partier kom med i kredsen af forligspartier. Under flertalsregeringen 1993-1994 er der også fundet færre forligstekster. Mængden af tekst er steget væsentligt over tid og var størst for den sidste observation, nemlig regeringen fra 2001 til 2005, for hvilken der er fundet over 50.000 ord om året. Regeringen har dermed hvert år skrevet politiske aftaler ned med oppositionen i et omfang, som svarer til længden af en bog. Udgivelsen af de årlige finanslovsaftaler har også rent fysisk karakter af små bøger.

Tabel 7.1: De fundne forligsteksters udvikling i omfang over tid

Regerings- periode	Antal tekster	Tekster per år	Samlet antal ord i de fundne aftaler	Samlet antal i de fundne aftaler per år	Variations- bredde i antal ord	Gennem- snit, antal ord	Median, antal ord	Standard- afvigelse, antal ord	Skævhed, antal ord
1964-1984 ^{a)}	19	1,00	21.460	1.131,6	175 – 3.325	1.129	775	838,0	1,17
1984-1987	13	3,55	8.450	2.308,4	75 – 2.605	650	450	689,7	2,14
1987-1988	1	1,50	940	1.412,9	940	940	940		
1988-1990	17	6,74	23.975	9.497,7	60 – 4.950	1.410	715	1.465,4	1,13
1990-1993	16	7,70	51.735	24.896,2	250 – 12.550	3.233	1.513	3.770,5	1,53
1993-1994	8	4,84	10.615	6.419,1	250 – 2.150	1.327	1.575	758,3	-0,41
1994-1996	19	8,41	61.020	27.015,2	120 – 12.800	3.212	2.275	3.161,7	1,77
1996-1998	10	8,38	24.315	20.369,4	235 – 6.085	2.432	2.030	1.899,0	0,78
1998-2001	42	11,36	109.015	29.494,6	120 – 21.150	2.596	1.125	3.520,5	3,78
2001-2005	50	15,62	161.183	50.361,1	127 – 18.815	3.224	2.135	3.397,0	2,26
Total	195	4,90	472.708	11.843,6	60 – 21.150	2.424	1.344	2.972,0	2,97

a) Diverse regeringsperioder.

Kilde: Egne tal. Forligstekster stillet til rådighed af Folketingets Bibliotek og Arkiv.

Sammenligning af forligsteksternes længde over tid viser, at udviklingen er steget fra et niveau under 1.500 ord i gennemsnit før 1990 til over 2.000 ord efterfølgende med flertalsregeringen 1993-1994 som undtagelse. Observationerne kan være påvirket af højreskævheden i materialet og dermed være styret af enkelte, meget høje observationer.¹⁰⁷

Under regeringen 1998-2001 finder man den længste nedskrevne aftale, der er observeret (på 21.150 ord). Aftalelængderne er meget stærkt højreskæve for denne regering. For regeringen 1993-94 var fordelingen derimod venstreskæv. Det kunne tyde på, at oppositionspartier har brug for endnu flere ord i forbindelse med mindre aftaler for at stole på en flertalsregering, som blot kan afvige fra det aftalte, hvis den beslutter sig for det. Samtidig var der få meget lange aftaler, hvilket afspejler, at en regering, som selv råder over tilstrækkeligt mange mandater til at kunne træffe beslutninger, ikke har behov for at indgå omfattende kompromiser. Generelt tyder udviklingen i aftalelængderne på, at regerings- og oppositionspartier har fået et forøget behov for skriftlighed i forbindelse med, at de indgår aftaler. Udviklingen kan dog også helt banalt skyldes den tekniske udvikling, som har gjort tekstbehandling lettere og dermed også produktion af tekst.

Tabel 7.2 ser på indholdet af de fundne tekster ud fra de kategorier, som Strøm og Müller (1999; 2000) har arbejdet med, nemlig procedure og policy.¹⁰⁸ Forventningen er, at udviklingen i retning af mere emnebaseret konkurrence mellem de politiske partier burde føre til et forøget behov for at fastlægge policy i nedskrevne aftaler, da partierne i stigende grad konkurrerer om og på politikområder.

Derimod er der ikke umiddelbart anledning til at forvente, at partierne skulle have et forøget behov for at nedskrive proceduremæssige forhold. Det ville være tilfældet, når partierne er usikre på regelgrundlaget for de indgåede aftaler, som ikke er juridisk, men politisk bindende, eksempelvis som følge af væsentlige ændringer i partisystemets dynamik (jf. Sartori, 1976). En sådan kan eksempelvis opstå, hvis antallet af partier ændrer sig markant, eller hvis der bliver dannet en regering fra den modsatte blok. Værdierne i tabel 7.2 viser, at lige knap halvdelen af de 195 tekster har indeholdt proceduremæssige bemærkninger.

¹⁰⁷ Resultaterne forskubbes dog ikke afgørende, hvis de allerlængste aftaler på over 10.000 ord ikke tælles med. Særligt perioden 1998-2001 er imidlertid fortsat karakteriseret af en høj grad af højreskævhed med hensyn til længden af de indgåede aftaler. De mange lange tekster kan skyldes regeringens aftaler med venstrefløjspartierne SF og Enhedslisten, som begge skal have store politiske aftaler godkendt af deres hovedbestyrelser (jf. Bille, 2000: 138).

¹⁰⁸ Med henblik på at undersøge en teoretisk problemstilling omkring emnebaseret konkurrence rummer opdelingen af materialet også en tredje kategori, nemlig motiveringer. Den bør imidlertid rettelig opfattes som en underkategori af en mere overordnet policy-kategori.

Tabel 7.2: De fundne forligsteksters udvikling i indhold over tid^{a)}

Regerings- periode	Antal tekster	Procedure, ord i gennemsnit, per aftale	Motiveringer, ord i gennem- snit, per aftale	Øvrig ord i gennem- snit, per aftale	Procedure i pct. af ord	Motive- ringer i pct. af ord	Øvrig policy i pct. af ord	Andel af tekster med procedure i pct.	Andel af tekster med motivering i pct. ^{b)}
1964-1984 ^{c)}	19	59,7 (87,5)	79,5 (131,5)	990,3 (707,5)	4,56	7,01	88,44	63	47
1984-1987	13	9,5 (26,4)	35,4 (96,8)	605,2 (690,0)	4,86	4,54	90,59	15	23
1987-1988	1	100 (0)	0 (0)	840 (0)	10,60	0,0	89,40	100	0
1988-1990	17	27,7 (41,5)	73,3 (149,9)	1.308,9 (1.363,5)	2,10	4,84	93,05	53	47
1990-1993	16	34,9 (93,3)	81,6 (163,5)	3.116,9 (3.657,7)	0,39	5,11	94,50	25	31
1993-1994	8	59,5 (73,2)	79,8 (85,4)	1.187,6 (661,5)	3,90	5,86	90,25	75	75
1994-1996	19	63,2 (81,0)	155,5 (231,3)	2.992,9 (3.137,3)	4,97	6,04	88,98	79	58
1996-1998	10	18,0 (30,7)	94,0 (28,5)	2.319,5 (1.774,3)	0,43	3,54	96,00	30	50
1998-2001	42	9,7 (24,1)	225,2 (403,1)	2.360,6 (3.205,7)	1,15	8,04	90,82	29	48
2001-2005	50	55,0 (85,5)	114,5 (161,2)	3.054,2 (3.278,3)	2,26	3,32	94,43	54	52
Total	195	37,9 (69,7)	124,3 (238,7)	2.261,9 (2.875,2)	2,53	5,42	92,05	47	48

a) Standardafvigelse i parentes. b) Kolonne for 'øvrig' policy er udeladt, da andelen af tekster, som rummer kategorien, er 100 pct. for samtlige perioder. c) Diverse regeringsperioder.

Kilde: Egne tal. Forligstekster stillet til rådighed af Folketingets Bibliotek og Arkiv.

Perioden indtil 1984 har en forholdsvis høj andel af den form for tekst. Det forekommer at være på denne tid, i årene efter Jordskredsvalget i 1973, som fordoblede antallet af partier i Folketinget (jf. Pedersen, 1987), at forlig på skrift blev almindeligt. Det lader også til at være dengang, at en række forhold angående procedurer blev fastlagt som eksempelvis musefældeklausulen i forbindelse med Augustforliget i 1976 (Mattson, 1996: 117). Også i årene efter 1993 og 2001, hvor statsministerposten skiftede partifarve, fyldte sådanne regler en større andel af forligsteksterne. Den gennemsnitlige tekstmængde om procedurer synes derimod ikke at have ændret sig væsentligt over tid. Det tyder på, at fastlæggelse af aftalekriterier kræver en vis tekstmængde, hverken mere eller mindre. Den relative andel er dermed faldet over tid, idet forligsteksterne er blevet længere. Proceduremæssige forhold har hele tiden udgjort under 5 pct. af teksternes indhold, men er i de senere år faldet helt ned til omkring 2 pct.

Fastlæggelse af policy i bredeste forstand dominerer altovervejende forligsteksterne. Den relative andel er endda stigende, hvilket også var den teoretiske forventning. I materialet er der foretaget en opdeling i ”motiveringer” og ”øvrige politik”. Den teoretiske forventning lyder, at motiveringerne er kommet til at spille en større rolle, idet partierne som følge af forøget emne-baseret konkurrence i stigende grad har brug for at legitimere den førte politik i forhold til beslutningstagernes omgivelser og dermed forsøge at afværge angreb på denne i offentligheden. De fundne observationer giver imidlertid kun svag støtte til denne hypotese. Andelen af tekster med motiveringer er ikke steget nævneværdigt over tid, men udgør omtrent halvdelen. Det samme gælder deres relative andel af forligsteksterne, som dog nåede et højdepunkt med over 8 pct. under Nyrup Rasmussens sidste regering 1998-2001,¹⁰⁹ men ellers typisk har ligget omtrent 5-6 pct. Den absolutte mængde af tekst med motiveringer er dog steget.

Øvrige policy omfatter stabilt over tid 88-96 pct. af teksterne, altså størstedelen af deres indhold. Det er omtrent samme niveau som for de fleste vest-europæiske regeringsgrundlag (jf. Strøm og Müller, 2000). Fastlæggelse af policy kan imidlertid omfatte forskellige indholdsmæssige kategorier, som kvantitativ indholdsanalyse kun vanskeligt kan skille ad. Den mest omfattende

¹⁰⁹ I denne periode var partierne i Folketinget til venstre for Socialdemokratiet, Enhedslisten og især SF, stærkere inddraget i politiske forlig end forud. Netop de to partier har som tidligere nævnt en regel om, at større politiske aftaler indgået af partiernes folketingsgrupper også skal godkendes af deres hovedbestyrelser. Denne eksterne appel kunne tænkes at kræve flere begrundelser for den førte politik. I perioden 1998-2001 viser en delanalyse, at 9,8 pct. af de skriftlige aftaler (32 i alt), som inkluderede mindst et af venstrefløjspartierne, bestod af motiveringer, hvor det blot gjaldt 2,4 pct. af teksten for aftaler uden venstrefløjspartierne (10 i alt).

de har hele tiden været egentlig fastsættelse af regler eller bevillingsstørrelser: I boligforliget fra januar 1979 besluttede partierne fx i punkt 8, at husleje­grænsen for tobørnsfamilier skulle hæves fra 27.000 kr. til 28.000 kr. I den samme aftales punkt 11 står: ”Beboerre­præsentation bortfalder i ejerlejligheder og andelsboligforeninger, når antallet af lejere går ned under 6” (Aftale mellem repræsentanter for socialdemokratiet, venstre og det radikale venstre, 31. januar 1979). I de senere år er der imidlertid blevet flere eksempler på ”principaftaler”, der fastlægger en række retningspunkter for den førte politik, som partierne lægger op til nærmere at gennemføre efterfølgende. En af de første sådanne aftaler er fra 1990 og handler om den fremtidige telestruktur. Heri hedder det blandt andet:

”En lukket og indadvendt telestruktur bør undgås. I den forestående opbygning af den erhvervsmæssige ’profil’ for teleDanmark er aftaleparterne derfor enige om, at koncernen særskilt bør tilgodese en videreudvikling og styrkelse af forsknings- og udviklingsmiljøet, en målbevidst internationalt orienteret konkurrenceudvikling med nye eksportmuligheder for øje, åbenhed for mulige joint venture-aftaler, udvikling af systemeksport m.v. inden for såvel EF’s indre marked, Østeuropa som på globalt plan” (Politisk aftale vedrørende telestrukturen, 1990).

Sætninger som den ovenstående rummer en form for policy-indhold, nemlig en angivelse af, at TeleDanmark i fremtiden skulle bruge penge til at forske med henblik på eksport. Men der er ikke tale om en meget fast regelfastsættelse, og sætninger som den citerede forekommer hyppigere i de senere år. I andre tilfælde udsætter partierne den endelige regelfastsættelse på et område, til der har fundet en udredning sted eller en anden form for politisk afklaring, men angiver nogle principper for denne proces. Dette kan på den ene side tolkes som, at aftalerne er blevet mere fleksible til at håndtere delvise uenigheder mellem aftalepartnere. Det svarer på den anden side også til de ”implicitte kompromiser” hos Timmermans (2003), som rummede en risiko for ny strid mellem koalitions­partierne. Det udestår at blive undersøgt, hvordan forligspartierne håndterer uafklarede punkter.

Hvis de indgåede skriftlige aftaler kan rumme regelfastsættelse, implicitte kompromiser, motiveringer og principper for den førte politik, så kan de siges at være mere detaljerede, end det førhen var tilfældet. En kvalitativ vurdering ud fra læsning af forligsteksterne indikerer, at dette er tilfældet og er tegn på, at Folketingets partier råder over flere instrumenter til at håndtere konflikt og samarbejde mellem regerings- og oppositionspartier, og at disse udvikler sig ud fra de behov, som deres indbyrdes konkurrencemønster kræver.

Diskussion og afrunding

Dette kapitel er udarbejdet med en forventning om, at regeringsgrundlag og forligstekster udgør forskellige fremtrædelsesformer af samme fænomen, nemlig koalitionsstyring, og at de kan sammenlignes, idet en gruppe af partier i begge typer af tekster forpligter hinanden indbyrdes på at gennemføre mere eller mindre konkret formuleret politik.

Strøm og Müller (1999) har undersøgt indholdet af nedskrevne regeringsgrundlag i ni vesteuropæiske lande, hvor sådanne aftaler er blevet offentligtgjorte. De viser, med visse variationer, at størstedelen af sådanne aftaler indeholder politikker, som partierne er blevet enige om at gennemføre. Med Østrig som væsentlig undtagelse (49 pct. af indholdet) svingede indholdet af konkret politik mellem 77 pct. og 99 pct. af regeringsgrundlagene. Det øvrige indhold bestod af procedureregler. Atter med Østrig (10 pct.) som undtagelse indeholdt de analyserede koalitionsaftaler stort set intet om fordeling af embeder mellem partierne.¹¹⁰ Regeringsgrundlag er i øvrigt blevet stadig mere almindelige i årtierne efter 2. verdenskrig.¹¹¹ I 1990'erne havde 70 pct. af alle koalitionsregeringer sådanne skriftlige aftaler (Müller og Strøm, 2000: 576). Den stigende anvendelse på tværs af forskellige politiske systemer af institutionelle mekanismer til koalitionsstyring tyder som nævnt på, at der findes en fælles bagvedliggende årsag til stigningen. Ud fra koalitionsstyringsteoriens egne argumenter burde man forvente en sådan stigning i situationer med øget behov for at håndtere konflikt og samarbejde. Så selvom forligstekster per definition aldrig indeholder overvejelser om fordeling af regeringsposter, så er det ikke forskelligt fra de fleste regeringsgrundlag bortset fra Østrig.

Analysen hos Timmermanns (2003) viste, at vagt formulerede aftalepunkter rummede større potentiale for konflikt mellem partierne, hvis de blev gennemført. Disse resultater kunne tolkes negativt: at koalitionsaftaler rummer potentialet til en regerings fald, hvis de ikke bliver udarbejdet meget grundigt i bund. Omvendt kan de "halve" løsninger måske gøre det muligt for partierne at komme videre med andre vigtige spørgsmål, som det uafklarede problem ellers ville kunne forhindre. Det forekommer at være tilfældet med forligsteksterne. Så muligheder for implicitte kompromiser kan for så vidt tolkes som en yderligere institutionalisering.

¹¹⁰ I Østrig fordelte de to store partier, SPÖ og ÖVP, i mange år en lang række offentlige embeder til partiernes egne repræsentanter ud fra partiernes stemmemæssige tilslutning (Lehmbruch, 1974). Dette såkaldte Proporz-system kan have været grunden til, at fordelingen af poster blev skrevet direkte ind i aftalerne.

¹¹¹ Selvom der findes fortilfælde, er nedskrevne regeringsgrundlag blevet almindelige i Danmark fra regeringsdannelsen i 1993 og fremefter (Damgaard, 2000: 245).

Indholdet af forligsteksterne er ikke i stigende grad blevet fyldt med proceduremæssige forhold. Det er derimod policy, der er blevet mere af, herunder motiveringer for den førte politik. Disse fylder dog, modsat den teoretiske forventning, ikke relativt mere af forligsteksterne end tidligere. Årsagen er måske sproglig, at der må opretholdes en vis balance mellem motivering og substans.

De mere kvalitative observationer af de skriftlige aftalers indhold tyder på, at forligsteksterne i stigende grad fastlægger policy på andre, og mere implicite måder, end helt konkret regelangivelse eller fastsættelse af bevilgningers størrelse. Det kan også tolkes som en stigende detaljering og institutionalisering af forligstekster som mekanismer til koalitionsstyring.

Kapitlet har haft til formål at undersøge, om udviklingen i partiernes indbyrdes konkurrence afspejler sig i længden og indholdet af skriftlige aftaler i forbindelse med indgåelse af politiske forlig i Folketinget. Resultaterne tyder forholdsvis klart på, at teksterne er blevet længere. På grund af problemer med udvælgelsen af forligstekster er det principielt ikke muligt at sige noget om, hvorvidt der er blevet flere tekster over tid, men materialet giver alligevel ganske klare indikationer i den retning. Alt i alt tyder det på, at danske partier i stigende grad benytter skriftlighed, når de søger at forpligte hinanden. Det gør en forskel, om der sidder en flertals- eller en mindretalsregering. Sidstnævnte type har de fleste og længste aftaler. Partier i en flertalsregering har formentlig først og fremmest behov for at indgå skriftlige, politiske aftaler indbyrdes.

Kapitel 8.

Konklusion

Problemstillingen i denne bog har været at undersøge, om konkurrence mellem politiske partier i et parlament er afgørende for at forklare, hvordan de organiserer sig i koalitioner med henblik på at opretholde beslutningsdygtige flertal. Det er konkret sket ved en analyse af politiske forlig i det danske Folketing. Bogen har anlagt et dynamisk perspektiv på koalitionsdannelse ved at undersøge udviklingen i partipolitisk konkurrence og indgåelse af forlig over mere end 50 år.

Teoretisk har bogen taget udgangspunkt i en aktuel, international litteratur, som beskæftiger sig med, hvordan partier organiserer og opretholder en koalition (Strøm og Müller, 1999; Timmermans, 2006; Lupia og Strøm, 2008). Påstanden i litteraturen blev sammenfattet til, at når partier har et behov for at benytte mekanismer til koalitionsstyring, så skyldes det grundlæggende en spænding mellem konflikt og samarbejde, som råder i ethvert parlament, der træffer afgørelser under anvendelse af en flertalsregel. Partier har brug for hinanden for at kunne træffe beslutninger om at gennemføre en politik, men konkurrerer samtidig indbyrdes om politiske embeder, stemmer på valgdagen samt om indholdet af den førte politik (jf. Strøm, 1990a). Politiske beslutninger kræver ofte en vis stabilitet for at have tilstrækkeligt nytteværdi for de aktører, der søger at gennemføre den. Men det er forbundet med vanskeligheder at opretholde en politik over tid, da partierne skal formå at modstå tilskyndelser til at fravige det aftalte. De kan både komme fra dets egne tilhængere og fra andre partier, som kan pege på svagheder i en indgået aftale. For at imødegå sådanne problemer har politiske partier i deres indbyrdes interaktioner brug for med størst mulig troværdighed at kunne forpligte sig selv og hinanden. I litteraturen er det ganske velkendt, at regler, formelle som uformelle, er metoder til at opbygge og opretholde bindinger. Koalitionsstyring udgør sådanne institutioner. Ifølge en konkurrerende tilgang, litteraturen om allokering af porteføljer, er fordelingen af ministerposter derimod tilstrækkelig til at varetage partiernes behov for udveksling af støtte (Laver og Shepsle, 1996). For lande med flertalskoalitionsregeringer er denne debat vanskelig at løse, da begge teorier forklarer, hvorfor institutioner bidrager til stabilt samarbejde. Det er derimod ikke tilfældet under mindretalsparlamentarisme, hvor teorien om allokering af porteføljer – i modsætning til teorien om styring af koalitioner – ikke forudsiger, at det vil være nødvendigt for regeringen at indgå forpligtende aftaler med oppositionspartier. Danmark er det vestlige demokrati, som historisk har haft den største andel af mindretalsregeringer. Sandsynligheden for at finde forpligtende former for samarbejde

over tid mellem regerings- og oppositionspartier burde derfor alt andet lige være størst her.

Kapitel 3 påviser, at der i Folketinget findes en form for forpligtelse mellem regerings- og oppositionspartier kaldet politiske forlig. Reglerne omkring deres indgåelse udgør en ramme omkring udveksling af indrømmelser og støtte. Det kan de gøre ved at etablere et sæt af forpligtelser mellem partierne bag forliget. Det gælder først og fremmest en vetoret, som indebærer, at forligspartierne kun kan ændre indgåede aftaler, mens et forlig løber, hvis de kan blive enige om det indbyrdes. I forbindelse med forligene gælder også en række regler for opsigelse, løbetid, følgegrupper mv. Disse regler er ganske vist uformelle – de har altså ingen juridisk bindende virkning – men de har vundet indpas blandt Folketingets partier som politisk bindende. Reglernes historie kan spores helt tilbage til slutningen af 1800-tallet (Pedersen, 2005).

I kapitel 4 blev der opstillet otte hypoteser til at undersøge sammenhængen mellem politiske forlig og politisk konkurrence i Folketinget. Konkret blev den vigtigste afhængige variabel operationaliseret som andelen af vedtagne love omfattet af politiske forlig for hver regering. Den uafhængige variabel blev operationaliseret ved antallet af forslag stillet i Folketinget om andet end lovgivning, dvs. beslutningsforslag og vedtagelser.

I kapitel 5 blev de første fire hypoteser undersøgt. Hypotese 4.1 lød, at der findes love i Folketinget, som er omfattet af forlig. En kodning af alle indenrigspolitiske love vedtaget i perioden fra 1953 til 2005 viste, at det gjaldt for 1.406 ud af 8.153, hvilket svarer til 17,2 pct. eller lidt over hver sjette danske lov. Koalitionsstyring eksisterer dermed ikke kun mellem regeringspartier, men findes også mellem regerings- og oppositionspartier. Dermed bekræftes hypotese 4.1. Det er en styrke for denne teori, at den fungerer generelt og kan forklare meget forskelligartede situationer.

Når denne form for forpligtende aftaler især har betydning i et land præget af mindretalsregeringer, så skyldes det formentlig, at regeringen har brug for et flertal. Forventningen i hypotese 4.2 lød, at en større del af den vedtagne lovgivning er omfattet af forlig under en mindretalsregering end under en flertalsregering. Det viste sig også ganske klart at være tilfældet, og resultatet holdt også, når der blev kontrolleret for en række andre variable. Opretholdelse af beslutningsdygtige flertal har tilsyneladende stor betydning for, at politiske partier vælger at benytte koalitionsstyringsmekanismer. Det er også en indsigt af generel teoretisk værdi, hvis man sammenholder den med den teoretiske litteratur om parlamenters organisering skitseret i bogens kapitel 2.

Når forligene især benyttes for at opretholde flertal, så er det i overensstemmelse med argumentet hos Weingast og Marshall (1988), at Kongressens medlemmer benytter en institution – nemlig udvalgssystemet – til at håndtere

udveksling af støtte over tid. Det er ikke dermed givet, at de i en amerikansk kontekst har ret i, at det er udvalgene, som har denne funktion, og ikke andre institutioner såsom partierne (jf. Cox og McCubbins, 1993). Det er heller ikke givet, at udvalgene ikke også samtidig varetager et arbejdsdelings- og informationsbehov (jf. Krehbiel, 1991). Endelig er det formentlig ikke i udvalgene, men internt i eller mellem partierne, at flertal bliver forsøgt opretholdt i parlamentariske demokratier. Her er partierne de primære aktører (Laver og Schofield, 1990). Vesteuropæiske parlamentsudvalg er altovervejende sammensat proportionalt efter partigruppernes størrelse (Mattson og Strøm, 1995: 276). Koalitionsstyring handler om koalitionsdisciplin, dvs. opretholdelse af et beslutningsdygtigt flertal over tid. Man skal altså lede efter koalitionsstyring, hvor flertallet findes. I de kontinentale politiske systemer med flertalsregeringer er det internt imellem regeringspartierne. I systemer med et flertalsparti som i Parlamentet i Westminster er intern partidisciplin tilstrækkeligt, og "chefindpiskeren" har da også traditionelt en betydningsfuld position (Norton, 2000). I lande præget af mindretalsparlamentarisme som de skandinaviske lande ligger flertallet i et spændingsfelt mellem regerings- og oppositionspartier. Endelig i USA, med to kamre og en præsident – alle med veto-rettigheder, må opgaven med flertalsbygning gå ud på at initiere forslag, som er tilpas bredt appellerende til at komme omkring alle tre instanser (jf. Cameron, 2000). Samarbejde mellem præsidenten og ledende politikere i Repræsentanternes Hus og Senatet vil i den sammenhæng være det mest effektive.

Weingast og Marshall (1988) har et andet vigtigt argument. Inspireret af Mayhew (1974) mener de, at udvalgssystemet var udformet med henblik på at fremme medlemmernes genvalg ved at gøre det lettere for dem at indgå i "pakker", som sikrer forskellige former for offentlig hjælp til netop deres egen valgkreds. I et parlamentarisk demokrati er partierne de vigtigste aktører, og deres bagland er i de fleste tilfælde ikke kun specifikke valgkredse, men differentierede vælgerkorps, som de forsøger at appellere til i indbyrdes konkurrence. Partiernes konkurrence om vælgerne har i de seneste årtier ændret karakter væk fra klassemobilisering hen i retning mod forsøg på at erobre hinandens vælgere (jf. Green-Pedersen, 2007; Dalton, 2002). Forslag om andet end lovgivning er en måde for partierne at markere sig og at presse hinanden på. Man må formode, at det netop er i forbindelse med stærk politisk konkurrence, at partier har brug for at kunne forpligte hinanden, hvis de søger at gennemføre og opretholde en koalition. Nærværende undersøgelse har forsøgt at anvende partikonkurrencens udvikling som en løftestang for at undersøge argumenter, som i forvejen ligger i litteraturen om koalitionsstyring. Forventningen i hypotese 4.3 lød, at forøget partikonkurrence fører til, at en større andel af love er omfattet af forlig. Partiernes konkurrence er blevet

operationaliseret som antallet af stillede forslag om andet end lovgivning. Ved at blive tvunget til at tage stilling afgiver partierne en form for autoritativ melding til omgivelserne om, hvor de står i forskellige spørgsmål. Resultatet af analysen gav stærk støtte til hypotese 4.3. Partikonkurrence bidrog sammen med regeringens flertalsstatus til en forklaringskraft på over 80 pct. af variationen. For at styrke validiteten af argumentet blev forklaringen også operationaliseret som antallet af enstemmigt vedtagne love ud fra den formodning, at denne er mindre kontroversiel end den lovgivning, som alle partier ikke har kunnet støtte (jf. Pedersen, 1967). Her viste den forventede sammenhæng sig også.

Afdækningen af forligenes sammenhæng med politisk konkurrence har dermed taget et andet afsæt end hidtidige internationale studier af koalitionsstyring, som med forholdsvis beskedne resultater fortrinsvis har undersøgt formelle kriterier ved koalitioner, eksempelvis antallet af partier i en koalition samt deres mandatstyrke (jf. Strøm og Müller, 1999; 2000; De Winter, 2004).

I forhold til politiske forlig er der blevet fremført det argument, at de er påvirket af regeringens forhandlingsstyrke, så en stærkere regering indgår færre forlig end en stærk (Klemmensen, 2005: 442). Argumentet er også blevet efterprøvet empirisk ved hjælp af Shapley/Shubik-indekset på antallet af politiske forlig i perioden 1953 til 2001, hvilket underbyggede en sådan sammenhæng. I denne bog blev det samme indeks forsøgt anvendt på andelen af forligsbelagt lovgivning. Der viste sig en sammenhæng, men først og fremmest som følge af sondringen mellem flertals- og mindretalsregeringer. For egentlige mindretalsregeringer var det ikke muligt at finde en sammenhæng. Det giver støtte til hypotese 4.4, som lød, at forhandlingsstyrke, ud over regeringens flertalsstatus, ikke kan påvises at have betydning for andelen af forligsbelagt lovgivning. Årsagen er formentlig, at politiske forlig fungerer som ramme om udveksling af støtte, uanset om regeringen står stærkt eller svagt. Forhandlingsstyrken må i stedet formodes at afspejle sig i indholdet af det aftalte.

Flertalsstatus og partikonkurrence som forklaringer på andelen af forligsbelagt lovgivning blev i kapitel 5 yderligere valideret ved at undersøge for et antal kontrolvariable. Det gjaldt antallet af partier, den makroøkonomiske situation samt muligheden af læringseffekt. Kun sidstnævnte, inspireret af Pedersen (2005) operationaliseret ved en "lagged" variabel, opnåede en vis støtte.

Kapitel 6 undersøgte hypoteserne 4.5, 4.6 og 4.7, som vedrører lovgivning omfattet af forlig analyseret på sektorniveau. Politik bliver i høj grad konkret udformet inden for sektorer af embedsmænd i ministerierne i samspil med folketingsudvalg og eventuelt også gennem inddragelse af organiserede

interesser med flere. Hypotese 4.5 lød, at politikområder med stærk konkurrence har en højere andel af forligsbelagt lovgivning end områder med svag konkurrence. For de 16 sektorer blev der i store træk påvist en sammenhæng mellem konkurrence målt ved antallet af beslutningsforslag og vedtagelser på den ene side samt andelen af love omfattet af forlig på den anden. Dog var der enkelte undtagelser, som til dels lod sig forklare af ”ny politik”. Konkurrence giver i bestemte sammenhænge ikke partierne tilskyndelse til at indgå forlig. Hypotese 4.6 lød, at en lavere andel af lovgivningen er omfattet af politiske forlig på ”ny politik”-områder, operationaliseret som rets-, miljø- og udlændingepolitik. Der blev fundet klar støtte til denne hypotese.

Hypotese 4.7 angik inddragelsen af interesseorganisationer på politikområderne. Forventningen var, at der på områder med stærk korporatisme over tid er blevet indgået flere forlig. Det teoretiske udgangspunkt bestod i, at korporatisme også kunne opfattes som en mekanisme til håndtering af konflikt og samarbejde på vegne af de politiske partier. Ændringen i partikonkurrencens karakter skulle dermed have reduceret værdien for partierne af denne håndtering, da organisationssystemet i ringere grad end tidligere afspejler de konfliktlinjer, som vælgerne orienterer sig efter. Tilslutning fra organisationerne til den førte politik var ikke længere nødvendigvis tilstrækkeligt til at sikre partierne vælgermæssig opbakning. På den baggrund burde man for de seneste årtier forvente et forøget behov for politiske forlig på områder præget af stærk korporatisme, hvorimod andelen af forligsbelagt lovgivning førhen burde have været stærkest på områder med stærk politisk konkurrence, men uden betydelig påvirkning fra interesseorganisationer. Disse resultater lod sig imidlertid ikke bekræfte empirisk. Sammenhængen var ganske klart til stede med hensyn til arbejdsmarkedspolitikken, som i opgørelsen over politikområder har den stærkeste grad af korporatisme. Her er andelen af forligsbelagt lovgivning steget markant over tid. Når det ikke var muligt at genfinde mønstret generelt, så kan det selvfølgelig skyldes måleusikkerhed og et lavt antal observationer. Mere rimeligt er det dog at tilskrive resultatet, at det teoretiske argument lider af svagheder. Korporatisme hæmmer således i udgangspunktet forligsindgåelse – og gør det formentlig fortsat – men partikonkurrencens ændrede karakter svækker sandsynligvis denne betydning og fører til flere forlig. Disse modsatrettede effekter kan være for komplekse til at blive indfanget af det analytiske design opstillet i denne bog.

I forbindelse med indgåelsen af et politisk forlig i Folketinget bliver der ofte nedskrevet et dokument. Sådanne forligstekster kan opfattes som en institutionaliseret forpligtelsesform. Forligsteksterne er dermed ganske parallelle til de koalitionsaftaler eller nedskrevne regeringsgrundlag, som har været studeret i litteraturen (jf. Strøm og Müller, 1999; Timmermans, 2003). Kapi-

tel 7 har undersøgt sådanne forligstekster og søgt at besvare hypotese 7.8, som lyder, at forligstekster er blevet længere og mere detaljerede som følge af forøget partikonkurrence. Resultaterne tyder på, at disse er blevet længere, hvilket særligt gælder i tiden efter 1990. Det tyder på, at partier i forbindelse med indgåelsen af varige koalitioner har et forøget behov for at vise over for omgivelserne, at de er forpligtede af politiske aftaler på bestemte områder. Teksterne giver noget konkret for partiets ledelse og ordførere at henvise til i form af tilskyndelser til at føre en anden politik. Et oppositionsparti får også mulighed for at pege på områder, hvor det har opnået konkret indflydelse. Også det kan tolkes om en følge af forøget, generel konkurrence mellem de politiske partier. Forligsteksterne indeholder i øvrigt i absolutte størrelser (antal ord) stadigt mere ”lyrik” i form af anprisende motiveringer af de trufne beslutninger. Det viser, at de også benyttes til at retfærdiggøre partiernes adfærd. Motiveringer udgør dog ikke en større andel af forligsteksterne end tidligere.

Bogen har i store træk givet støtte til den overordnede hypotese 2.1 fremført i kapitel 2, at hvis partiernes konkurrence om vælgerne forøges, så forøges deres behov for at indgå politiske forlig. Ligeledes var der overvejende støtte til hypotese 2.2, som lød, at stærk partikonkurrence på et politikområde var forbundet med stor forligshyppighed. Hvis et politikområde var karakteriseret af ”ny politik”, blev der derimod færre forlig, hvilket var forventningen i hypotese 2.2.1. Derimod blev der ikke fundet nogen sammenhæng, der kunne give støtte hypotese 2.2.2, der lød, at korporatisme på et politikområde burde føre til færre forlig over tid på grund af den ændrede partikonkurrence.

Samlet bekræfter bogens resultater i det væsentlige partikonkurrence som en stærk faktor til at forklare udviklingen af forligsbelagt lovgivning. Analyser af ændringer i partikonkurrencens karakter væk fra mobilisering af socialt afgrænsede interesser udgør i den sammenhæng et mere frugtbart grundlag at arbejde ud fra end mere snævre karakteristika som antallet af regeringspartier eller disses mandattal.

Bogen er samtidig et studie i, hvordan mindretalsparlamentarisme fungerer. Efterhånden er det en erkendt sandhed i litteraturen, at regeringer uden eget flertal kan fungere, også selvom de ikke nødvendigvis gør det (Strøm, 1990b; Green-Pedersen, 2001). Påvisningen af institutionelle mekanismer til koalitionsstyring mellem regerings- og oppositionspartier – blandt andet i form af politiske forlig eller politiske støttepartiarrangementer (jf. Bale og Bergman, 2006a) – afdækker måder, som gør det muligt for mindretalsparlamentarismen at levere langsigtede, politiske resultater. Muligheden for at indgå politiske forlig er selvsagt ingen garanti for, at det vil ske. Forlig kan

både bruges til langsigtede og kortsigtede løsninger. Hvis forlig slet ikke fandtes, ville partierne imidlertid være betydeligt mere begrænsede.

Undersøgelsen har lagt vægt på partiers interaktioner mellem valg og regeringsdannelser. Det er politik til hverdag, som det politiske livs kalender også har flest af (jf. Müller og Ström, 2000: 13). Denne fase af en regerings og et parlaments virke kræver samarbejde mellem partier for at opnå flertal for politiske løsninger. Bogens resultater viser dog samtidig, at konkurrencen mellem partierne fortsætter, hvilket påvirker, hvordan partierne håndterer at samarbejde.

Koalitioner mellem partier rummer en dialektisk interaktion mellem konflikt og samarbejde. I fredstid samarbejder partier ikke først og fremmest ud fra en normativ forpligtelse. Der er i en række henseender en misforståelse at opfatte dansk politik, og formentlig også mange andre ”konsensusprægede” parlamentariske systemers politik, som præget af særligt høje idealer om inddragelsen af flest mulige interesser i den førte politik (jf. Lijphart, 1984). Der til er politiske partier for stærke konkurrenter, hvilket de har været både førhen og nu. Partierne samarbejder, fordi det er den eneste måde at opfylde en flertalsregel og dermed skabe resultater på. Derpå udvikler de former at samarbejde under, som gør dem i stand til at håndtere deres indbyrdes konkurrence på de områder, hvor de søger at opretholde et samarbejde.

Fra et demokratisk synspunkt er koalitionsstyring problematisk, hvis processen med at håndtere den politiske konkurrence lykkes så godt, at vælgeres signaler ikke kan trænge igennem til det besluttende niveau. Når de danske partier binder sig i forlig, som gælder hen over flere folketingsvalg, så vil stemmeafgivelsen på en lang række områder have vanskeligt ved at påvirke indholdet af den førte politik. For partierne er det imidlertid en uomgængelig pointe ved forligene, at de netop skal forhindre aftalte emner i at blive valgkamptemaer mellem forligspartierne. Heri ligger i øvrigt også et incitament til at søge brede forlig, hvilket er en problemstilling, som fortsat kræver undersøgelse (jf. Green-Pedersen og Hoffmann-Thomsen, 2005). De skiftende kredse af partier risikerer at gøre placeringen af det politiske ansvar for den samlede politik utydelig for vælgerne. Forligspartierne, som regeringspartierne ganske vist udgør en del af, træffer ikke bare beslutninger, men opretholder en kontrol over et politikområde, mens forliget løber. På den måde regeres Danmark af et antal forligskredse, som skifter fra område til område.

Litteratur

Bøger og artikler

- Aftale mellem repræsentanter for socialdemokratiet, venstre og det radikale venstre*, 31. januar 1979.
- Aftaler om finansloven* (div. år).
- Almond, Gabriel A. (1956). "Comparative Political Systems", *Journal of Politics*, 18 (3), 391-409.
- Andersen, Anders (1996). Anders Andersens erindringer – fortalt til Henning Schmaltz-Jørgensen, København: Gyldendal.
- Andersen, Lotte Bøgh (2005). *Offentligt ansattes strategier. Aflønning, arbejdsbelastning og professionel status for dagplejere, folkeskolelærere og tandlæger*, Århus: Politica.
- Andersen, Simon Calmar (2006). "Styring gennem autonomi? Et forskningsprojekt om politisk styring af de danske skoler", *Politica*, 38 (4), 426-445.
- Arter, David (2006). *Democracy in Scandinavia. Consensual, majoritarian or mixed?*, Manchester: Manchester University Press.
- Avisårbogen* (div. år).
- Axelrod, Robert (1984). *The Evolution of Co-operation*, New York: Basic Books.
- Aylott, Nicholas & Torbjörn Bergman (2004). "Almost in Government, But Not Quite: The Swedish Greens, Bargaining Constraints and the Rise of Contract Parliamentarism". Paper presented at the ECPR joint sessions of workshops, Uppsala, April 2004.
- Bale, Tim & Torbjörn Bergman (2006a). "A Taste of Honey Is Worse Than None at All? Coping with the Generic Challenges of Support Party Status in Sweden and New Zealand", *Party Politics*, 12 (2), 189-209.
- Bale, Tim & Torbjörn Bergman (2006b). "Captives No Longer, but Servants Still? Contract Parliamentarism and the New Minority Governance in Sweden and New Zealand", *Government and Opposition*, 41 (3), 422-449.
- Bartolini, Stefano (1998). "Coalition Potential and Governmental Power", pp. 40-61 in Paul Pennings & Jan-Erik Lane (eds.), *Comparing Party System Change*, London: Routledge.
- Bergman, Torbjörn (1995). *Constitutional Rules and Party Goals in Coalition Formation*, Umeå: Umeå Universitet.
- Bergman, Torbjörn (2004). "Sweden: democratic reforms and partisan decline in an emerging separation of powers system", *Scandinavian Political Studies*, 27 (2), 203-225.
- Bille, Lars (1997). *Partier i forandring*, Odense: Odense Universitetsforlag.

- Bille, Lars (1998). *Dansk partipolitik 1987-1998*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bille, Lars (2000). "A Power Centre in Danish Politics", pp. 130-144 in Knut Heidar & Ruud Koole (eds.), *Parliamentary Party Groups in European Democracies. Political parties behind closed doors*, London: Routledge.
- Bille, Lars (2006). *Det nye flertal. Dansk partipolitik 2001-2005*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Binderkrantz, Anne (2005). *Magtens midler. Danske interesseorganisationer og deres indflydelsesstrategier* Århus: Politica.
- Blom-Hansen, Jens (1997). "A "New Institutional" Perspective on Policy Networks", *Public Administration*, 75 (4), 669-693.
- Blom-Hansen, Jens & Carsten Daugbjerg (1999). "Staten og de organiserede interesser: En teoretisk introduktion", pp. 6-20 i Jens Blom-Hansen & Carsten Daugbjerg (red.), *Magtens organisering. Stat og interesseorganisationer i Danmark*, Århus: Systime.
- Blom-Hansen, Jens & Søren Worsøe Laursen (1999). "Økonomisk politik: Interesseorganisationerne uden for døren", pp. 180-204 i Jens Blom-Hansen & Carsten Daugbjerg (red.), *Magtens organisering. Stat og interesseorganisationer i Danmark*, Århus: Systime.
- Borre, Ole (1999). "Gammel og ny venstre-højre ideologi", pp. 151-159 i Johannes Andersen, Ole Borre, Jørgen Goul Andersen & Hans Jørgen Nielsen (red.), *Vælgere med omtanke. En Analyse af folketingsvalget 1998*, Århus: Systime.
- Borre, Ole (2001). *Issue Voting. An Introduction*, Århus: Aarhus University Press.
- Borre, Ole (2003). "To konfliktdimensioner", pp. 171-186 i Jørgen Goul Andersen & Ole Borre (red.). *Politisk forandring. Værdipolitik og nye skillelinjer ved folketingsvalget 2001*. Århus: Systime.
- Brendstrup, Steffen (2005). *Sectoral Autonomy as a Barrier to Liberalizations*, Århus: Department of Political Science. Utrykt ph.d.-afhandling.
- Buchanan, James M. & Gordon Tullock (1962). *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Budge, Ian & Hans Keman (1990). *Parties and democracy. Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*, Oxford: Oxford University Press.
- Cameron, Charles M. (2000). *Veto Bargaining. Presidents and the Politics of Negative Power*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Christensen, Jacob (1995). "Demokrati og ekspertise: Om politikere, embedsmænd og eksperter i dansk socialpolitik", pp. 303-325 i Morten Madsen,

- Hans Jørgen Nielsen & Gunnar Sjöblom (red.), *Demokratiets mangfoldighed. Tendenser i dansk politik*, København: Forlaget politiske studier.
- Christiansen, Flemming Juul (2002). "Politiske forlig og mindretalsparlamentarisme i dansk politik", *Politologiske Studier*, 5 (1), 23-36.
- Christiansen, Flemming Juul (2003). "The Inclusion of Challenger Parties into Legislative Accommodations in Danish Parliamentary Politics". Paper presented at the ECPR Conference in Marburg September 2003.
- Christiansen, Flemming Juul (2005). "Aftaler på tværs af sektorer i Folketinget", *Politica*, 37 (4), 423-439.
- Christiansen, Peter Munk (1997). "Stat og interesseorganisationer: Korporatisme som institution", *Politica*, 29 (4), 349-364.
- Christiansen, Peter Munk (1999). "Miljøpolitik og interesseorganisationer: Mellem anarki og integration", pp. 146-162 i Jens Blom-Hansen & Carsten Daugbjerg (red.), *Magtens organisering. Stat og interesseorganisationer i Danmark*, Århus: Systime.
- Christiansen, Peter Munk & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*, Århus: Aarhus Universitetsforlag/Magtudredningen.
- Christiansen, Peter Munk & Hilmar Rommetvedt (1999). "From Corporatism to Lobbyism? Parliaments, Executives, and Organized Interests in Denmark and Norway", *Scandinavian Political Studies*, 22 (3), 195-220.
- Christiansen, Peter Munk, Asbjørn Sonne Nørgaard & Niels Chr. Sidenius (2004). *Hvem skriver lovene? Interesseorganisationer og politiske beslutninger*, Århus: Aarhus Universitetsforlag/Magtudredningen.
- Clausen, H. P. (1963). *Hvad er historie?*, København: Berlingske Forlag.
- Cox, Gary W. (1987). *The Efficient Secret. The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, Gary W. & Mathew D. McCubbins (1993). *Legislative Leviathan. Party Government in the House*, Berkeley: University of California Press.
- Dalton, Russell J. (2000). "The Decline of Party Identifications", pp. 19-36 in Russell J. Dalton & Martin P. Wattenberg (eds.), *Parties Without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- Dalton, Russell J. (2002). *Citizen Politics. Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies. Third Edition*, New York: Chatham House.
- Dalton, Russell J. & Martin P. Wattenberg (2000). "Unthinkable Democracy: Political Change in Advanced Industrial Democracies", pp. 3-16 in Russell J. Dalton & Martin P. Wattenberg (eds.), *Parties Without Partisans. Political*

- cal Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- Damgaard, Erik (1973). "Party coalitions in the Danish law-making 1953-1970", *European Journal of Political Research*, 1 (1), 35-66.
- Damgaard, Erik (1977). *Folketinget under forandring*, København: Samfundsvideenskabeligt Forlag.
- Damgaard, Erik (1981). "Politiske sektorer: Jerntrekanter eller løse netværk?", *Nordisk administrativt tidsskrift*, 62 (4), 396-411.
- Damgaard, Erik (1987). "Ændringer i den parlamentariske kultur", *Politica*, 19 (3), 280-289.
- Damgaard, Erik (2000). "Denmark: The Life and Death of Government Coalitions", pp. 231-263 in Wolfgang C. Müller & Kaare Strøm (eds.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Damgaard, Erik (2003). *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik*, Århus: Aarhus Universitetsforlag/Magtudredningen.
- Damgaard, Erik (2007). "Det parlamentariske system", pp. 73-106 i Jørgen Grønnegaard Christensen, Erik Damgaard & Jørgen Elklit, *Det demokratiske system. Valg, parlamentarisme og forvaltning*, København: Academia.
- Damgaard, Erik & Palle Svensson (1989). "Who governs? Parties and policies in Denmark", *European Journal of Political Research*, 17 (6), 731-745.
- Daugbjerg, Carsten (1999). "Landbrugspolitik: Stabilitet eller forandring?", pp. 107-126 i Jens Blom-Hansen & Carsten Daugbjerg (red.), *Magtens organisering. Stat og interesseorganisationer i Danmark* Århus: Systime.
- De Winter, Lieven (2002). "Parties and Government Formation, Portfolio Allocation and Policy Definition", pp. 171-206 in Kurt Richard Luther & Ferdinand Müller-Rommel (eds.), *Political Parties in the New Europe. Political and Analytical Challenges*, Oxford: Oxford University Press.
- De Winter, Lieven (2004). "Government Declarations and Law Production", pp. 35-56 in Herbert Döring & Mark Hallerberg (eds.), *Patterns of Parliamentary Behaviour: Passage of Legislation Across Western Europe*, London: Ashgate.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Row Publishers.
- Duedahl, Poul (2006). *J. C. Christensen. Et politisk menneske*, København: Gyldendal.
- Elder, Neil, Alastair H. Thomas & David Arter (1982). *The Consensual Democracies. The Government and Politics of the Scandinavian States*, Oxford: Martin Robertson.

- Elgie, Robert (ed.) (2001). *Divided Government in Comparative Perspective*, Oxford: Oxford University Press.
- Elklit, Jørgen (1988). *Fra åben til hemmelig afstemning. Aspekter af et partisystems udvikling*, Århus: Politica.
- Ellickson, Robert C. (1991). *Order without law: How neighbours settle disputes*, Cambridge: Harvard University Press.
- Elster, Jon (1984). *Ulysses and the Sirens*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Esaiasson, Peter & Knut Heidar (eds.) (2000). *Beyond Westminster and Congress. The Nordic Experience*, Columbus: Ohio University Press.
- Ferejohn, John (1995). "Foreword", pp. ix-xi in Kenneth A. Shepsle & Barry R. Weingast (eds.), *Positive Theories of Congressional Institutions*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Finansministeriet (2001). *Bilag. Politiske forlig, der er indgået efter folketingsvalget i september 1994*. (Bilag til besvarelse af Spørgsmål S 1253 i folketingsssamlingen 2000/2001).
- Folketingets Årbog* (div. år).
- Folketingstidende* (div. år).
- Frandsen, Aage (2006). *Politik i praksis*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Fuchs, Dieter & Hans-Dieter Klingemann (eds.) (1995). *Citizen and the State*, Oxford: Oxford University Press.
- Golder, Sona (2006). "Pre-Electoral Coalition Formation in Parliamentary Democracies", *British Journal of Political Science*, 36 (2), 193-212.
- Goul Andersen, Jørgen (2007). "Samfundskonflikter, partier i bevægelse og vælgere med omtanke: Rids af en generel teoretisk ramme", pp. 11-55 i Jørgen Goul Andersen et al. (red.), *Det nye politiske landskab. Folketingsvalget 2005 i perspektiv*, Århus: Academica.
- Green-Pedersen, Christoffer (2001). "Minority Governments and Party Politics: The Political and Institutional Background to the 'Danish Miracle'", *Journal of Public Policy*, 21 (1), 53-70.
- Green-Pedersen, Christoffer (2002). *The Politics of Justification. Party Competition and Welfare-State Retrenchment in Denmark and the Netherlands from 1982 to 1998*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Green-Pedersen, Christoffer (2005). "Folketinget under fortsat forandring", *Politica*, 37 (4), 394-410.
- Green-Pedersen, Christoffer (2006). "Long-term changes in Danish Party Politics", *Scandinavian Political Studies*, 29 (3), 221-237.

- Green-Pedersen, Christoffer (2007). "The Growing Importance of Issue Competition. The Changing Nature of Party Competition in Western Europe", *Political Studies*, 55 (4), 608-628.
- Green-Pedersen, Christoffer (2008). "Bringing Parties into Parliament", *Party Politics*, under udgivelse.
- Green-Pedersen, Christoffer & Lisbeth Hoffmann-Thomsen (2005). "Bloc Politics vs. Broad Cooperation. The Functioning of Danish Minority Parliamentarism", *Journal of Legislative Studies*, 11 (2), 153-169.
- Gujarati, Damodar N. (1995). *Basic Econometrics. Third Edition*, New York: McGraw-Hill.
- Hall, Peter A. & Rosemary C.R. Taylor (1996). "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, 44, (5), 936-957.
- Hansen, E. Damsgård, Svend Erik Hougaard Jensen, Kaj Kjærsgaard & Jørgen Rosted (1996). *Dansk økonomisk politik. Teorier og erfaringer. 3. udgave*, København: Handelshøjskolens Forlag.
- Helmke, Gretchen & Steven Levitsky (2004). "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda", *Perspectives on Politics*, 2 (4), 725-740.
- Huber, John D. (1996). *Rationalizing Parliament. Legislative institutions and party politics in France*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hvidt, Kristian (1960). *Venstre og forsvarssagen 1870-1901*, Århus: Universitetsforlaget i Aarhus.
- Inglehart, Ronald (1987). "Value Change in Industrial Societies", *American Political Science Review*, 81 (4), 1289-1303.
- Jakobsen, Mads Leth Felsager (2007). *Når usikkerheden er størst. En analyse af idéer, EU-krav og globaliseringens betydning for liberaliseringsprocesserne i de danske sektorer for telekommunikation og elektricitetsforsyning*, Århus: Politica.
- Jensen, Henrik (1995). *Arenaer eller aktører? En analyse af Folketingets stående udvalg*, Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Jensen, Henrik (2002). *Partigrupperne i Folketinget*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jensen, Jørgen Albæk (1997). *Parlamentarismens statsretlige betydning. Det parlamentariske princips betydning for forholdet mellem Folketinget og regering. 2. udgave*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag).
- Jensen, Lotte (1999). "Boligpolitik: Den organiserede boligbevægelse og institutionaliseringen af den boligpolitiske forestilling?", pp. 84-106 i Jens Blom-Hansen & Carsten Daugbjerg (red.), *Magtens organisering. Stat og interesseorganisationer i Danmark*, Århus: Systime.

- Jensen, Torben K. (1993). *Politik i praksis. Aspekter af danske folketingsmedlemmers kultur og livsverden*, Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Just, Flemming (1992). *Landbruget, staten og eksporten 1930-1950*, Esbjerg: Sydjysk Universitetsforlag.
- Kaarsted, Tage (1992). *De danske ministerier 1953-1972*, København: PFA Pension.
- Keman, Hans (1999). "Comparative Methodology", pp. 1-72 in Paul Pennings, Hans Keman & Jan Kleinnijenhuis (eds.), *Doing Research in Political Science. An introduction to comparative methods and statistics*, London: Sage.
- Kirchheimer, Otto (1990 [1966]). "The Catch-All Party", pp. 50-60 in Peter Mair (ed.), *The West European Party System*, Oxford: Oxford University Press.
- Kitschelt, Herbert (1994). *The Transformation of European Social Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kleinnijenhuis, Jan (1999). "Statistics in political science", pp. 73-226 in Paul Pennings, Hans Keman & Jan Kleinnijenhuis (eds.), *Doing Research in Political Science. An introduction to comparative methods and statistics*, London: Sage.
- Klemmensen, Robert (2005). "Forlig i det danske folketing", *Politica*, 37 (4), 440-452.
- Knight, Jack (1992). *Institutions and Social Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Knudsen, Tim (red.) (2000). *Regering og embedsmænd. Om magt og demokrati i staten*, Århus: Systime.
- Krehbiel, Keith (1991). *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Laakso, Markku & Rein Taagepera (1979). "'Effective' Number of Parties. A Measure with Application to West Europe", *Comparative Political Studies*, 12 (1), 3-27.
- Larsen, Christian Albrekt & Jørgen Goul Andersen (2004). *Magten på borgen. En analyse af beslutningsprocesser i større politiske reformer*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Larsen, Knud (1973). *Forsvar og politik 1957-1973*, København: Gyldendal.
- Larsen, Knud (1976). *Forsvar og Folkeforbund. En studie i Venstres og Det konservative Folkepartis forsvarspolitiske meningsdannelse 1918-1922*, Århus: Universitetsforlaget i Aarhus.
- Laver, Michael & Norman Schofield (1990). *Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe*, Oxford: Oxford University Press.

- Laver, Michael & Kenneth A. Shepsle (1996). *Making and Breaking Governments. Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Leech, Dennis (2002). *Computation of Power Indices*, Warwick: Department of Economics.
- Lehmbruch, Gerhard (1974). "A Non-Competitive Pattern of Conflict Management in Liberal Democracies: The Case of Switzerland, Austria and Lebanon", pp. 90-97 in Kenneth McRae (ed.), *Consociational Democracy. Political Accommodation in Segmented Societies*, Toronto: McClelland.
- Lehmbruch, Gerhard (1984). "Concertation and the Structure of Corporatist Networks", pp. 60-80 in John H. Goldthorpe (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford: Clarendon Press.
- Lijphart, Arend (1968). *The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley: University of California Press.
- Lijphart, Arend (1974). "Consociational Democracy", pp. 70-89 in Kenneth McRae (ed.), *Consociational Democracy. Political Accommodation in Segmented Societies*, Toronto: McClelland.
- Lijphart, Arend (1977). *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend (1984). *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven: Yale University Press.
- Lipset, Seymour Martin & Stein Rokkan (1990 [1967]). "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments", pp. 91-138 in Peter Mair (ed.), *The West European Party System*, Oxford: Oxford University Press.
- Loftager, Jørn (2004). *Politisk offentlighed og demokrati i Danmark*, Århus: Aarhus Universitetsforlag/Magtudredningen.
- Lov om mægling i arbejdsstridigheder* (fra <http://www.forligsinstitutionen.dk/forligsmandsloven.aspx>)
- Luebbert, Gregory M. (1986). *Comparative democracy: policy making and governing coalitions in Europe and Israel*, New York: Columbia University Press.
- Lupia, Arthur & Kaare Strøm (2008). "Bargaining, Transaction Costs, and Coalition Governance", pp. 51-83 in Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, & Torbjörn Bergman (eds.), *Cabinets and Coalition Bargaining: the Democratic Life Cycle in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Mader, Erik (1979). *SF under "det røde kabinet" 1966-1968*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Mair, Peter (1997). *Party System Change. Approaches and Interpretations*, Oxford: Clarendon Press.

- Martin, Lanny W. & Georg Vanberg (2004). "Policing the Bargain: Coalition Government and Parliamentary Scrutiny", *American Journal of Political Science*, 48 (1), 13-27.
- Mattson, Ingvar & Kaare Strøm (1995). "Parliamentary Committees", pp. 249-307 in Herbert Döring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt a. M.: Campus Verlag.
- Mattson, Ingvar (1996). *Förhandlingsparlamentarism. En jämförande studie av Riksdagen och Folketinget*, Lund: Lund University Press.
- Mayhew, David R. (1974). *Congress. The Electoral Connection*, New Haven: Yale University Press.
- McRae, Kenneth (ed.) (1974). *Consociational Democracy. Political Accommodation in Segmented Societies*, Toronto: McClelland.
- Meyer, Poul (1959). *Politik. Statskundskab i grundtræk*, København: Nyt Nordisk Forlag. Arnold Busck.
- Meyer, Poul (1965). *Politiske partier*, København: Nyt Nordisk Forlag. Arnold Busck.
- Meyer, Poul (1984). *Dansk politik 1944-1984. Politiske begreber*, København: G.E.C. Gads Forlag.
- Moe, Terry M. (1990). "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", *Journal of Law, Economics and Organization*, 6, 213-266.
- Morgenavisen JyllandsPosten*. "Regeringen bryder parlamentarisk praksis", (16. april 2002), af Aage Frandsen.
- Morrow, James D. (2000). "Alliances: Why Write Them Down?", *Annual Review of Political Science*, 3, 63-83.
- Mortensen, Frands (2004). "Indførelsen af digitalt, terrestrisk tv i Danmark". pp. 65-109 i Hanne Bruun, Kirsten Frandsen & Per Jauert (red.), *Forskning i mediepolitik - mediepolitisk forskning*, Århus: Modtryk.
- Müller, Wolfgang C. (2000). "Political Parties in Parliamentary Democracies: Making Delegation and Accountability Work", *European Journal of Political Research*, 37 (3), 309-333.
- Müller, Wolfgang C. & Kaare Strøm (2000). "Conclusion: Coalition Governance in Western Europe", pp. 559-591 in Wolfgang C. Müller & Kaare Strøm (eds.), *Coalition Governments in Western Europe* Oxford: Oxford University Press.
- Nielsen, Rune Ahlmann & Katja Kirkegaard Pace (2002). *Forligsdannelse i Folketinget. Strategisk eller normstyret adfærd?* Utrykt speciale, Århus: Institut for Statskundskab.
- North, Douglas C. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Norton, Philip (2000). "The United Kingdom: exerting influence from within", pp. 39-56 in Knut Heidar & Ruud Koole (eds.), *Parliamentary Party Groups in European Democracies. Political parties behind closed doors*, London: Routledge.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (1999). "Arbejdsmarkedspolitik: Korporatisme til alle tider og alle sider", pp. 36-60 i Jens Blom-Hansen & Carsten Daugbjerg (red.), *Magtens organisering. Stat og interesseorganisationer i Danmark*, Århus: Systime.
- OECD's hjemmeside www.oecd.org
- Ordbog over den danske Sprog* (fra www.ordnet.dk)
- Panbianco, Angelo (1988). *Political parties: organization and power*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pedersen, Helene Helboe (2005). *Politiske forlig i dansk politik 1850-2001. En analyse af sammenhængen mellem mindretalsparlamentarisme og forekomsten af forpligtende lovgivningskoalitioner*. Utrykt speciale. Århus: Institut for Statskundskab.
- Pedersen, Mogens N. (1967). "Partiernes holdning ved vedtagelsen af regeringens lovforslag 1945-66", *Historie – Jyske Samlinger*, Ny række (VII), 404-435.
- Pedersen, Mogens N. (1987). "The Danish 'Working Multiparty System': Breakdown or Adaption?", pp. 1-60 in Hans Daalder (ed.), *Party Systems in Denmark, Austria, Switzerland, the Netherlands and Belgium*, London: Francis Pinter.
- Pedersen, Mogens N. (1989). "En kortfattet oversigt over det danske partisystems udvikling", *Politica*, 21 (7), 265-278.
- Pedersen, Mogens N. (2002). "'Man mødes og tales ved ...' – om deliberation, forhandling og andre samtaleformer i politik", pp. 214-228 i Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Birgit Møller (red.), *Demokratisk set. Festskrift til Lise Togeby*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Pennings, Paul, Hans Keman & Jan Kleinnijenhuis (eds.) (1999). *Doing Research in Political Science. An introduction to comparative methods and statistics*, London: Sage.
- Peters, B. Guy (1999). *Institutional Theory in Political Science. The "New Institutionalism"*, London: Continuum.
- Petersen, Gert (1998). *Inden for systemet og udenfor*, København: Aschehoug.
- Petersen, Nikolaj (1980). *Forsvaret i den politiske beslutningsproces*, København: Forsvarsministeriet.
- Politiken*. "S klar til at bryde folkeskoleforlig", *Politiken* (31. oktober 2007), af Tanja Parker Astrup, Mikael Børsting & Christian Hüttemeier.

- Politiken*. "Angreb mod S for brud på skoleforlig", *Politiken* (1. november 2007), af Mikael Børsting & Tanja Parker Astrup.
- Politisk aftale vedrørende telestrukturen* (1990).
- Polsby, Nelson W. (1968). "The Institutionalization of The US House of Representatives", *American Political Science Review*, 62 (1), 144-168.
- Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- Rasmussen, Erik (1972). *Komparativ politik 2. 2. udgave*, København: Gyldendal.
- Rasmussen, Erik (1985). "Finanslovsforkastelse i dansk parlamentarisme: Normer og konsekvenser – En historisk – politologisk debatanalyse 1894-1984", *Historie – Jyske Samlinger*, Ny række (XVI), 56-118.
- Rasmussen, Hanne (1998). "Politiske forlig og aftaler", pp. 83-98 i Hanne Rasmussen (red.), *Folketinget Bibliotek i 150 år. Jubilæumsskrift*, København: Folketingets Bibliotek.
- Rasmussen, Hanne & Mogens Rüdiger (1990). *Danmarks historie. Bind 8. Tiden efter 1945*, København: Gyldendal.
- Rerup, Lorenz (1989). *Danmarks historie. Bind 6. Tiden 1864-1914*, København: Gyldendal.
- Rigsdagstidende* (div. år).
- Riker, William H. (1982). *Liberalism against populism: A confrontation between the theory of democracy and the theory of social choice*, San Francisco: W.H. Freeman and company.
- Robertson, David (1976). *A Theory of Party Competition*, London: Wiley.
- Rognes, Jørn K. (2001). *Forhandlinger*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Rokkan, Stein (1966). "Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism", pp. 70-115 in Robert A. Dahl (ed.), *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven: Yale University Press.
- Rokkan, Stein (1987). *Stat, nasjon, klasse*, Oslo: Scandinavian University Press.
- Ross, Alf (1946). *Hvorfor demokrati?* København: Munksgaard.
- Salmonsens Konversationsleksikon 1-26. 2. udgave. 1915-1930.*
- Sannerstedt, Anders (1996). "Negotiations in the Riksdag", pp. 17-58 in Lars-Göran Stenelo & Magnus Jerneck (eds.), *The Bargaining Democracy*, Lund: Lund University Press.
- Sartori, Giovanni (1976). *Parties and party systems. A Framework for Analysis. Vol. I*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Scarrow, Susan E. (2000). "Parties Without Members? Party Organization in a Changing Electoral Environment", pp. 79-101 in Russell J. Dalton & Martin P. Wattenberg (eds.), *Parties Without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press.

- Scarrow, Susan E., Paul Webb & David M. Farrell (2000). "From Social Integration to Electoral Contestation: The Changing Distribution of Power within Political Parties", pp. 129-153 in Russell J. Dalton & Martin P. Wattenberg (eds.), *Parties Without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- Shepsle, Kenneth A. (1996). "Political Deals in Institutional Settings", pp. 227-239 in Robert E. Goodin (ed.), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Shepsle Kenneth A. & Barry R. Weingast (1995) "Positive Theories of Congressional Institutions", pp. 5-35 in Kenneth A. Shepsle & Barry R. Weingast (eds.), *Positive Theories of Congressional Institutions*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Sidenius, Niels Christian (1999). "Industripolitik: 'Business as usual'", pp. 61-83 i Jens Blom-Hansen & Carsten Daugbjerg (red.), *Magtens organisering. Stat og interesseorganisationer i Danmark*, Århus: Systime.
- Sjöblom, Gunnar (1968). *Party Strategies in a Multiparty System*, Lund: Studentlitteratur.
- Skjæveland, Asbjørn (2001). "Party Cohesion in the Danish Parliament", *The Journal of Legislative Studies*, 7 (2), 35-56.
- Skjæveland, Asbjørn (2003). *Government Formation in Denmark 1953-1998*, Århus: Politica.
- Statistisk 50-årsoversigt.*
- Statistiske Meddelelser* (div. år).
- Statistisk Tiårsoversigt* (div. år).
- Strøm, Kaare (1990a). "A Behavioral Theory of Competitive Political Parties", *American Journal of Political Science*, 34 (2), 565-598.
- Strøm, Kaare (1990b). *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Strøm, Kaare (1998a). "Parliamentary Committees in European Democracies" pp. 21-59 in Lawrence D. Longley & Roger H. Davidson (eds.), *The New Roles of Parliamentary Committees*, London: Frank Cass.
- Strøm, Kaare (1998b). "Institutions and Strategy in Parliamentary Democracy: A Review Article", *Legislative Studies Quarterly*, 23 (1), 127-142.
- Strøm, Kaare (2003). "Parliamentary Democracy and Delegation", pp. 55-106 in Kaare Strøm & Wolfgang C. Müller (eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- Strøm, Kaare & Wolfgang C. Müller (1999). "The Keys to Togetherness: Coalition Agreements in Parliamentary Democracies", *The Journal of Legislative Studies*, 5 (3/4), 255-282.

- Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller & Torbjörn Bergman (eds.) (2008). *Cabinets and Coalition Bargaining. The Democratic Life Cycle in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Stubager, Rune (2006). *The Education Cleavage: New Politics in Denmark*, Århus: Politica.
- Stubager, Rune (2007). *Forudsætninger for lineær regression og variansanalyse efter mindstekvadraters metode. 2. udgave*, Århus: Institut for Statskundskab.
- Svensson, Palle (1996). *Demokratiets krise? En debat-og systemanalyse af dansk politik i 1970erne*, Århus: Politica.
- Thies, Michael (2001). "Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments", *American Journal of Political Science*, 45 (3), 580-598.
- Thomassen, Jacques (2005). "Introduction", pp. 1-21 in Jacques Thomassen (ed.), *The European Voter. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- Thorsen, Svend (1972). *De danske ministerier 1901-1929*, København: Pensionsforsikringsanstalten.
- Timmermans, Arco (2003). *High Politics in the Low Countries. An Empirical Study of Coalition Agreements in Belgium and the Netherlands*, Aldershot: Ashgate.
- Timmermans, Arco (2006). "Standing Apart and Sitting Together. Enforcing Coalition Agreements in Multiparty Systems", *European Journal of Political Research*, 45 (2), 263-283.
- Tingsten, Herbert (1946). *Demokratiets Problemer*, København: Gyldendal.
- Tsebelis, George (1995). "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", *British Journal of Political Science*, 25 (3), 289-325.
- Tsebelis, George (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*, New York: Russell Sage.
- Tsebelis, George & Jeannette Money (1997). *Bicameralism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- University of Warwicks hjemmeside <http://www.warwick.ac.uk/~ecaae/>
- Warwick, Paul (2005). "Do Policy Horizons Structure the Formation of Parliamentary Governments? The Evidence from an Expert Survey", *American Journal of Political Science*, 49 (2), 373-387.
- Wattenberg, Martin P. (2000). "The Decline of Party Mobilization", pp. 64-76 in Russell J. Dalton & Martin P. Wattenberg (eds.), *Parties Without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press.

- Weingast, Barry R. & William I. Marshall (1988). "The Industrial Organization of Congress, or, Why Legislatures, Like Firms, Are not Organized as Markets", *Journal of Political Economy*, 96 (1), 132-163.
- Wright, Gerald (1976). "Linear Models for Evaluating Conditional Relationships", *American Journal of Political Science*, 20 (2), 349-373.
- Zahle, Henrik (1989). *Institutioner og regulering. Dansk forfatningsret I*, København: Christian Ejlers' Forlag.
- Økonomisk Årsoversigt* (div. år).

English Summary

Chapter 1: Introduction

The basic puzzle of the book is presented, i.e., how to explain a certain form of political agreements in the Folketing called "political accommodations" (*politiske forlig*). It involves durable commitment to policy decisions between parties in government and parties in opposition. The answer to that question is relevant because political accommodations may be considered a form of coalition governance. Hence, it sheds light on how political parties deal with cooperation while competing for office, policies, and votes. In a country with numerous minority governments, political accommodations may very well be one of the keys to understanding how minority government works.

Chapter 2: Coalition governance and party competition

This chapter outlines the theoretical argument of the book. According to the theory of coalition governance, parties that coalesce utilise institutions to maintain their majorities over time. In parliamentary democracies with no majority parties, interparty coalitions are a necessity for majority building. Parties have to make deals. Meanwhile, political parties also compete for office, policy, and votes. In order to maintain political deals, coalition parties need commitment devices. Coalition governance institutions – like written agreements and junior ministers – may enhance political parties' capability to coordinate and to control each other. The main argument of the chapter is that coalition governance is dependent upon party competition.

The chapter takes its outset in the research on The United States Congress. The so-called distributive theory introduced the idea that the committee system, with its separate jurisdictions over policy areas, enabled the members of the House of Representatives to achieve gains from trade. This theory has inspired institutional theories on how coalitions organise in continental parliamentary democracies. Two theories compete: portfolio allocation and coalition governance. The former claims that no policy bargain is possible beyond the distribution of ministerial portfolios that make ministers "policy dictators". The latter argues that coalition governance institutions make compromise possible and sustainable. In this chapter it is argued that the study of minority governments may contribute to this debate. According to the portfolio allocation theory, one should not expect governance institutions that include opposition parties, whereas that is a reasonable expectation according to coalition governance theory. Thus, the very existence of long-term political agreements between government parties and parties of the opposition in the Folketing like political accommodations strengthens the claims of

the latter theory. Empirical accounts of coalition government institutions indicate that they have become more numerous and detailed across Western European democracies over time. That observation, it is argued, points to a common cause. The chapter further argues that the development of party competition conditions coalition governance. On that background, five hypotheses on party competition and coalition governance are presented. They are to be tested on political accommodations in the Danish Folketing.

Chapter 3: What is a political accommodation?

The purpose of this chapter is to define and characterise the dependent variable of the book, the political accommodations of the Folketing. Following a discussion of earlier definitions, and of the requirements of a minimal definition as stated by Sartori (1976), the following suggestion is made: A "political accommodation" is an informal bargain between government and opposition parties in a parliament that commits them to support and maintain the policies agreed to as long as the agreement is valid, and to keep a set of procedural rules that exist in conjunction with that type of agreements.

The chapter also seeks to characterise other aspects of political accommodations. Earlier theoretical accounts are presented. A historical outline is given, showing that the rules of the accommodations can be traced more than 100 years back in time. The sources for identifying this parliamentary institution are discussed. An important characteristic is that parties included in a political accommodation enjoy veto rights. An agreement may run for a long time, either fixed in the agreement or until it is cancelled. A political party may legitimately cancel an agreement if it announces it in advance of a general election. The chapter concludes that political accommodations are informal institutions. As such they co-exist with effective formal rules but they nevertheless diverge from how decisions would otherwise be made.

Chapter 4: Design of research and how to measure data

This chapter discusses various research design considerations and formulates eight research hypotheses. Furthermore, the most important dependent and independent variables are operationalised. The dependent variable is the share of bills passed that were covered by a political accommodation in the period 1953-2005. Only interior legislation was considered. How to code more than 8,000 bills as covered/not covered by political accommodations was presented. Regarding the independent variable, party competition literature suggests that the activities of political parties in parliament on other topics than the passing of bills may be used as an indicator for party competition. This line of reasoning is pursued in the chapter. It is argued that in non-bill proposals political parties are able to challenge each others' view in an

authoritative manner. Therefore, over 5,000 proposals are calculated for each government period.

Chapter 5: Party competition and bills covered by political accommodations. Empirical test

The purpose of this chapter is to test the main empirical claim of the book: That the development in party competition is an explanation for coalition governance. The percentage of legislation covered by political accommodations from 1953 to 2005 is 17 but it varies over the years. Next, the majority status of the government is tested. Under a majority government a significantly smaller share of legislation is covered by legislative accommodations than under a minority. A government that barely or almost qualifies for a majority in the Folketing also has a larger share of legislation covered by political accommodations than governments with solid majorities. However, it could not be proven to matter whether a minority government had a support party or not. Next, the chapter shows that bills passed unanimously systematically had a smaller share of political accommodations than legislation that was not. The major test of the party competition argument is the number of proposals about other matters than legislation. The results showed a strong connection. Combined, the non-bills proposals and the government's majority status are able to account for a large part of the variation of bills passed covered by political accommodations for each of the 23 governments from 1953 to 2005. Alternative explanations were also tested. "Policy learning", measured by a lagged variable, was able to explain more of the variation. The number of parties measured as both effective and nominal number did not add further explanation though. Macro-economic indicators could not explain the share of bills passed unanimously either. The government's bargaining position as measured by the Shapley-Shubik index seems to encapsulate the effect of the majority government, but this measure does not add further to explaining the share of bills covered by political accommodations during a majority government.

Chapter 6: Legislation covered by political accommodations at sector level

This chapter uncovers the connection between political competition and shares of bills covered by political accommodations on sector level. All bills are divided into 16 policy areas. For each policy area the bills passed unanimously had a smaller share of bills covered by political accommodations. With only 16 cases, two of the major explanations could only be shown to be significant at 0.1 level: party competition as measured by the non-bill proposals and policy areas covered by "new politics", operationalised as envi-

ronmental policy, judicial policy, and immigration policy. The aggregate measure may conceal important developments, however. The material is further divided into three periods, 1953-1970, 1970-1988, and 1988-2005. Now, with 48 cases, party competition, as measured by the non-bill proposals, turns out to be a significant explanation as do new policy areas. But the combined effect is not as strong as the general effect uncovered in the preceding chapter. One further argument was put forward about corporatism. The expectation was that the effect of the involvement of interest organisations had changed over time, causing a rise in bills covered by political accommodations in stronger policy areas with high levels of corporatism. Regarding labour market policies, the policy areas showing the strongest degree of interest group involvement, the expectation is confirmed. However, it was not possible to prove a more general effect.

Chapter 7: The agreement text: written political commitment

This chapter studies written policy agreements between government and opposition parties. The expectation is that written agreements are commitment devices for parties that form a coalition. The body of material consists of 150 texts covering around 450,000 words. Most of the texts were from 1985 onwards. The expectation is that changed character of party competition over time has caused such texts to become longer and more detailed. The results showed that the texts tended to be longer after 1990 than before and that the texts were shorter for the majority government from 1993 to 1994. The content of the texts shows that the share of procedural matters has decreased from a level of around 5 pct. to around 2 pct. The major parts of the written agreements are devoted to policy content. Around 5 pct. of the texts contain motivations for the policies agreed to. That share appears not to have increased over time. However, more and more texts seem to specify principles and values in addition to pure regulation of statutes and appropriations.

Chapter 8: Conclusion

The chapter provides an overview of the major results. Most of the theoretical expectations have been confirmed empirically. That supports the basic claim of the book as applied on political accommodations in a Danish context. The claim is that coalition governance is an institutional device that competing political parties utilise in order to handle cooperation and conflict at the same time. The development in party competition, as measured by the number as proposals on non-bills, together with the majority status of the government, has turned out to be a very strong explanation. Coalition governance is about preserving majorities among competitive political parties.