

Flemming Juul Christiansen og Helene Helboe Pedersen Regeringsgrundlag i Danmark. Hvordan benytter regeringen dem, og hvordan reagerer oppositionen?

Regeringsgrundlag er blevet et almindeligt fænomen i Danmark siden 1993. Ud fra kodning af samtlige 1751 vedtagne love under tre regeringer mellem 1993 og 2007 påviser denne artikel, at regeringsgrundlag har betydning for forholdet mellem regering og opposition angående vedtagelsen af lovgivning. For det første har regeringens styrke betydning for, hvordan regeringen forsøger at få sit regeringsgrundlag gennemført. Flertalsregeringer benytter hyppigere sit eget flertal. Mindretalsregeringer med fast støtte fra et flertal benytter en "studehandelsstrategi", mens mindretalsregeringer uden fast støtte er henvist til en kompromisstrategi. For oppositionen indgår regeringsgrundlagene i den politiske konkurrence med regeringen, så lovene, der udspringer derfra, bliver genstand for større modstand i form af flere spørgsmål og større modstand mod loven, når de vedtages.

Da S-R-SF-regeringen blev dannet i september 2011, var der stor mediebevågenhed omkring forhandlingerne i "det sorte tårn" på hotel Marriott. De angik ikke mindst, at de tre partier blev enige om et fælles regeringsgrundlag, som de kunne lægge frem for offentligheden. De mange anstrengelser lykkedes, og resultatet "Et Danmark der står sammen" blev danmarkshistoriens hidtil længste og mest detaljerede koalitionsaftale,¹ defineret som "the *most binding, written* statements to which the parties of a coalition commit themselves, that is, the most authoritative document that constrains party behaviour" (Strøm og Müller, 1999: 265). De fleste af den type aftaler bliver offentliggjort.

Den internationale litteratur udviser i disse år en forøget interesse for, hvordan koalitionsregeringer internt bærer sig ad med at regere med fokus på emner som regeringsgrundlag, juniorministre og koordination gennem udvalg (fx Müller, Bergman og Strøm, 2008; Thies, 2001; Timmermans, 2006; Martin og Vanberg, 2011; Moury, 2012). I Danmark har der hidtil været en meget beskeden interesse for især regeringsgrundlagene med Knudsen (2000) og Damgaard (2000) som kortfattede undtagelser. Magtudredningen beskæftigede sig fx slet ikke med betydningen af regeringsgrundlag (jf. Togeby et al., 2003). Fraværet af interesse kunne skyldes, at regeringsgrundlag er af mindre betydning, men kunne også skyldes, at de i Danmark først for alvor slog igennem fra 1993 og særligt fik bevågenhed med den såkaldte kontaktpolitik indført af

Anders Fogh Rasmussen i 2001. De fleste danske regeringer råder ikke over eget flertal og må forhandle med oppositionspartier. Den udprægede mindretalsparlamentarisme gør dermed danske regeringsgrundlag til noget særligt, men trods alt ikke unikt, idet hver tredje regering blandt parlamentariske demokratier er en mindretalsregering (Laver og Schofield, 1990: 70; Müller, Bergman og Strøm, 2008: 8).

Vi ved således ikke meget om, hvorvidt og i givet fald hvilken betydning regeringsgrundlag har for, hvordan det parlamentariske demokrati fungerer i Danmark. Denne artikels formål er at kaste lys på det spørgsmål. Vi vil undersøge udviklingen i og omfanget af regeringsgrundlag samt diskutere og analysere, hvordan regeringer gør brug af regeringsgrundlag som koordinationsredskaber, og hvilken betydning dette har for oppositionen. Vi indleder med en teoretisk diskussion af den eksisterende litteratur på området med særligt fokus på at udlede forventninger til, hvilken betydning regeringsgrundlag har for regeringers lovgivningsaktivitet og herunder interaktionen mellem regering og opposition. Vi giver derefter en kort præsentation af regeringsgrundlag i Danmark, herunder særligt deres oprindelse og udformning. Derefter udvælger vi tre regeringer, hvorved de teoretiske forventninger bliver analyseret på basis af 1751 love fremsat af tre regeringer.

Vi finder, at anvendelsen af regeringsgrundlag i forbindelse med lovgivning varierer, så stærke regeringer i højere grad vedtager love omfattet af regeringsgrundlaget og i mindre grad lader disse love være genstand for yderligere kompromisdannelse i Folketinget i form af politiske forlig. Vi finder endvidere, at love omfattet af regeringsgrundlaget mødes med større protest fra oppositionen end love, som ikke er omtalt i regeringsgrundlaget. Vi viser dermed, at danske regeringsgrundlag nok sætter den politiske dagsorden for regeringens samarbejde, som det blev ønsket af blandt andre den daværende partileder for Det Radikale Venstre, Marianne Jelved, da de blev indført i 1993, men de sætter også dagsordenen for den politiske konflikt mellem opposition og regering.

Regeringsgrundlag som koordinationsværktøj

Litteraturen om regeringsgrundlag er fortsat under udvikling og ved at afdække om, og i givet fald hvordan, de har betydning. De bliver typisk opfattet som et redskab til koalitionsstyring, dvs. til hvordan partier i en regering bliver i stand til at regere sammen på trods af indbyrdes forskelle (jf. Müller, Bergman og Strøm, 2008). Men der er uenighed om aftalernes vigtighed.

Nogle forfattere opfatter koalitionsaftaler som symbolsk vinduesudsmykning, der alene sætter ord på, hvad partierne i forvejen ville gøre af sig selv. Argumentet for dette synspunkt lyder, at det er irrationelt for partiledere at stille

intern uenighed til skue (Luebbert, 1986: 68f; Laver og Schofield, 1990: 191f). I de teoretiske modeller for porteføljeallokering (Laver og Shepsle, 1996) og vetoaktører (Tsebelis, 2002) organiserer partier i en koalition sig med procedurer, der overflødiggør direkte forhandlinger mellem dem om policy-kompromisser.

Imidlertid er der også fremkommet en litteratur om koalitionsstyring, der tillægger blandt andet regeringsgrundlag selvstændig betydning ved at sætte partierne i stand til bedre at koordinere og fastlægge fælles politikker på trods af, at ministre fra forskellige partier skal implementere dem. Regeringsgrundlag hjælper med andre ord partierne til at løse de delegeringsproblemer, der er forbundet med at sidde i regering sammen, og dermed at kunne "delegere uden at abdicere", dvs. helt opgive magten over et ressortområde, som koalitionspartneren har ministerposten for (Strøm og Müller, 1999; Müller og Strøm, 2008; Moury, 2009). Det skyldes, at en skriftlig aftale gør det lettere for koalitionspartnerne at holde hinanden fast på, hvad de indbyrdes har aftalt. Hvis et regeringsgrundlag offentliggøres, sætter partierne deres prestige på spil over for offentligheden. De ved, at det vil gøre ondt på alle parter i regeringen ikke at stå ved et løfte afgivet i regeringsgrundlaget, hvilket dermed bliver en tilskyndelse til at overholde aftalen. På denne måde udgør regeringsgrundlaget en horisontal begrænsning i koalitionen mellem partierne.

Regeringsgrundlaget udgør imidlertid også en vertikal begrænsning internt i partierne. Hvis regeringsgrundlaget er godkendt af partiernes kompetente organer, er det vanskeligere for organisationen efterfølgende at protestere mod kompromiserne, såvel som det bliver vanskeligt for partilederne at løbe fra deres løfter (Strøm og Müller, 1999: 258).

Müller og Strøm (2008: 159) påpeger dog også, at koalitionsaftaler snarere udgør "manuskriptet og ikke selve stykket" (jf. Ridley, 1975). Poststyret angående betalingsringen omkring København, som S-R-SF-regeringen lovede i regeringsgrundlaget i 2011 men aflyste et halvt år senere, viser da også et eksempel på, at ovenstående rationale langtfra holder perfekt, men samtidig at det var forbundet med intern strid, prestigetab samt store kommunikationsproblemer ikke at holde sig til det aftalte.

Regeringsstyrke og regeringsgrundlag som koordineringsredskab

De fleste koalitionsregeringer i parlamentariske demokratier er flertalsregeringer. Det gælder dog i mindre grad for de skandinaviske lande og i særlig grad ikke for Danmark, som siden 1982 har været regeret af mindretalskoalitionsregeringer med undtagelse af perioden 1993-94 (Skjæveland, 2003). For at forstå regeringsgrundlagenes betydning for det danske demokrati må vi derfor tage

fat på, hvilken betydning de har for en mindretalsregering, som i sagens natur står svagere over for et parlament end en flertalsregering.

Strøm (1990: 62) påpeger, at der findes to typer af mindretalsregeringer: Formelle og substantielle. De formelle er karakteriserede ved at have flertal med et eller flere faste støttepartier, mens dette ikke gælder for de substantielle, som i stedet må bygge sine flertal fra sag til sag. Et nyere eksempel på en formel mindretalsregering er det tætte samarbejde mellem VK-regeringen og Dansk Folkeparti fra 2001 til 2011. Formelle mindretalsregeringer må i højere grad end substantielle mindretalsregeringer forventes at svare til flertalsregeringer i deres håndtering af Folketinget. Det giver på den baggrund mening at rangordne parlamentariske regeringer efter deres styrke med flertalsregeringer som de stærkeste, derpå følger de formelle, mens de substantielle er svagest. Vi forventer, at disse styrkeforhold har betydning for, hvordan danske regeringer benytter deres regeringsgrundlag.

De politikker, en mindretalskoalitionsregering kan enes om at fælde ned i et regeringsgrundlag, skal forhandles yderligere igennem med partier uden for regeringen for at kunne opnå flertal og blive til virkelighed. Det må koalitions-partierne forventes at vide, når de skriver deres aftale, hvilket da også har været anført som en grund for mindretalsregeringer til at udarbejde mindre omfattende regeringsgrundlag (Strøm og Müller, 1999: 278). Mange forhandlinger med oppositionspartier vil udmunde i politiske forlig, som er aftaler om én eller flere politikker, der binder forligspartierne for et vist tidsrum, og hvortil der er knyttet et sæt af uformelle regler som fx vetoret til forligspartierne, mens forliget løber, samt opsigelsesregler (Klemmensen, 2005; Christiansen, 2008). Normsættet omkring forligene har udviklet sig over mere end 100 år (Pedersen, 2011).

Der findes altså regeringsinterne og regeringseksterne koalitionsaftaler i dansk politik i form af henholdsvis regeringsgrundlag og politiske forlig, og spørgsmålet er, hvordan disse benyttes af henholdsvis substantielle og formelle mindretalsregeringer samt flertalsregeringer. Flertalsregeringer har flertallet på plads internt i regeringen, hvorfor regeringsgrundlaget for dem må forventes at være mere væsentligt end forlig. Klemmensen (2005) og Christiansen (2008) har da også påvist en negativ sammenhæng mellem regeringsstyrke og forligsdannelse i en dansk kontekst. Flertalsregeringer vil derfor gennemføre deres regeringsgrundlag uden at inddrage oppositionen, hvorfor lovene i højere grad vil være omfattet af regeringsgrundlag, og blandt disse love omfattet af regeringsgrundlaget vil kun en lille del efterfølgende blive udmøntet ved forlig.

En mindretalsregering må derimod forhandle med oppositionspartier for at gennemføre sit regeringsgrundlag. Den kan grundlæggende følge to strategier,

som ikke gensidigt udelukker hinanden: Regeringen kan for det første søge at indgå et *kompromis*. I dette tilfælde sætter regeringsgrundlaget dagsordenen for lovgivningsarbejdet, men aftalens konkrete indhold bliver genforhandlet med oppositionspartier og kan ende i politiske forlig. For det andet kan mindretalsregeringen indgå en *studehandel*. Her bliver regeringsgrundlaget ikke nødvendigvis genforhandlet, men der indgås politiske forlig om et andet emne, hvorved dette forlig kommer til at fungere som ”betaling” for oppositionens støtte til lovene omfattet af regeringsgrundlaget. Det kan eksempelvis ske i forbindelse med de årlige finanslovsforhandlinger (Loftager, 2004). Sondringen mellem kompromis og studehandel svarer i øvrigt til den sondring mellem fordelings- og integrationsforhandlinger, der er gængs inden for forhandlingsteori (Walton og McKersie, 1991).

Vi forventer, at en mindretalsregerings status som enten formel eller substantiel er afgørende for regeringens valg af de to ovenstående strategier. Da en substantiel mindretalsregering er henvist til at forhandle fra sag til sag, vil dette også gælde for forslag, der stammer fra regeringsgrundlaget. En substantiel mindretalsregering må derfor forventes at benytte en kompromisstrategi oftere end andre regeringstyper. Dette vil føre til relativt stort overlap mellem regeringsgrundlag og politiske forlig, så love initieret i regeringsgrundlaget relativt ofte også vil blive omfattet af forlig.

Formelle mindretalsregeringer er stærkere end de substantielle ved at have et mere solidt parlamentarisk grundlag, som imidlertid må forventes at blive inddraget til gengæld for at yde denne støtte. Den formelle mindretalsregering er dermed mindre fleksibel end den substantielle. Støttepartiets opbakning fører til, at vi forventer, at formelle mindretalsregeringer i højere grad vil benytte en studehandelsstrategi, hvor støttepartiet opnår indflydelse gennem politiske forlig på områder, der ikke er omtalt i regeringsgrundlaget. Tilstedeværelsen af et støtteparti forenkler koordinationen for den formelle mindretalsregering, så den bedre opnår overblik over flertals- og byttemulighederne. Den mulighed har den substantielle mindretalsregering ikke i samme grad. Vi forventer på den baggrund mere koordination generelt mellem en formel mindretalsregering og dens faste støtteparti(er), hvilket medfører større anvendelse af politiske forlig, men et relativt lille overlap mellem forlig og regeringsgrundlag.

Oppositionen og regeringsgrundlag som dagsorden for politisk konflikt

Regeringsgrundlag kan også forventes at påvirke interaktionen mellem opposition og regering og dermed lovgivningsprocessen. Ved at offentliggøre disse dokumenter forøger regeringen nemlig ikke alene sandsynligheden for, at afta-

ler internt i koalition bliver holdt og de politiske mål realiseret; den sætter også den politiske dagsorden for regeringsperioden og signalerer til vælgerne, hvad de kan forvente af regeringen og forhåbentlig vurdere den på baggrund af ved næste valg. Regeringsgrundlag er dermed både et styrings- og kampagneredskab, som kan give flere vælgere, hvis løfterne opfyldes (Eichorst, 2013).

Da regeringsgrundlag er dagsordensættende og muligvis vil bibringe regeringen vælgermæssige gevinster, bliver regeringsgrundlagets indhold en sag for både regering og opposition, der kæmper om de samme vælgere. Oppositionen har en fundamental interesse i at obstruere implementeringen af regeringsgrundlaget; ikke nødvendigvis fordi de er uenige i politikken, men fordi det kan skade regeringen (De Winter, 2004).

Dertil kommer, at regeringen sandsynligvis er mindre kompromisvillig i forhold til tiltag beskrevet i regeringsgrundlaget, da regeringsgrundlaget udgør en ligevægt, som, hvis den udfordres, kan resultere i svigt af aftalen på flere punkter (Timmermans, 2006). Oppositionen har dårlige betingelser for at opnå indflydelse på allerede aftalte tiltag, selv hvis den ønsker at samarbejde, hvortil kommer, at regeringen vil høste de største vælgermæssige gevinster af et samarbejde, da den ”ejer” de tiltag, som på forhånd er beskrevet i regeringsgrundlaget.

Dette betyder, at love beskrevet i regeringsgrundlaget må formodes at blive mødt af stærk modstand fra oppositionen, selvom den kun i sjældne tilfælde og under gunstige betingelser helt vil kunne blokere for tiltag i regeringsgrundlaget. Grundlaget er forfattet af regeringspartierne selv, og de vil sandsynligvis ikke inkludere for mange specifikke tiltag, som de ikke er relativt sikre på at kunne gennemføre. I stedet kan oppositionen forsøge at rykke regeringen ud af balance og minimere de vælgermæssige gevinster forbundet med at gennemføre regeringsgrundlaget ved at udstille de indgåede kompromisser samt de negative konsekvenser af tiltagene. Oppositionen kan endvidere frasige sig ethvert ansvar for tiltag, de alligevel ikke har mulighed for at få indflydelse på.

Vi forventer altså, at regeringsgrundlag har konsekvenser for andet og mere end snævre koalitionsinterne forhold, så regeringsgrundlaget nok sætter dagsordenen for regeringens samlede politiske program, men samtidig også for den parlamentariske konflikt mellem opposition og regering.²

Regeringsgrundlag i Danmark

I dansk sammenhæng har regeringsgrundlag kun været meget beskedent studeret. Damgaard (2000: 244-250) præsenterer en overvejende deskriptiv oversigt over eksisterende regeringsgrundlag. Knudsen (2000: 63f) påpeger, hvordan de på tidspunktet for hans bidrag forholdsvis få og kortfattede regeringsgrund-

lag var meget udetaljerede. Det tolker han som udtryk for en betydelig tillid mellem danske partier og samtidig vanskeligheder med at udforme et fælles program. Desuden nævner han, at mindretalskoalitionsregeringer først må forhandle med øvrige partier i Folketinget. Knudsen mener, at regeringsgrundlagene primært indeholder ”summen af en række departementers politikker” snarere end en ”integreret og sammenhængende regeringspolitik”. Dog anfører han også, at særligt Finansministeriet har udvist interesse omkring at gøre regeringsgrundlagene til løftestang for stadig stærkere central koordination i regeringen.

Når en dansk regering er tiltrådt, fremlægger statsministeren sin regeringspolitik i en tale for Folketinget (jf. Damgaard, 2000: 244). Siden 1993 har alle danske regeringer ved deres dannelse desuden forhandlet og offentliggjort et regeringsgrundlag og betegnet det som sådan. Forud for regeringsdannelsen i 1993 stillede Det Radikale Venstre ved flere lejligheder som betingelse, at der skulle udarbejdes en fælles aftale om den førte politik (Berlingske Tidende, 1992; BT, 1992a, 1992c). Den fremtrædende socialdemokrat, Mogens Lyketoft, vandt tilsyneladende i slutningen af 1992 støtte i sit parti til, at en mulig fælles regeringsdannelse mellem de to partier skulle bygge på et regeringsgrundlag (BT, 1992b). Jelled har selv angivet sit motiv til at stille denne betingelse, at hun var frustreret over som formand for den radikale folketingsgruppe under KVR-regeringen fra 1988 til 1990 ikke at besidde nogen klar samlet idé om indholdet og retningen for den politik, hun skulle forsvare i Folketinget (Information, 2012; Ekstra Bladet, 2012).

Der har imidlertid eksisteret dokumenter, der i indhold svarer til regeringsgrundlag, forud for 1993, hvilket fremgår af tabel 1. Den socialdemokratisk-radikale regering dannet i 1929 nedskrev en række politiske tiltag ud fra devisen om, at de to partier kun fremlagde noget, begge partier kunne tilslutte sig (Munch, 1964: 154f; Kaarsted, 1977: 13f). Andre koalitionsregeringer, med KV-regeringen 1990-93 som seneste eksempel, har ikke bygget på nogen fælles aftale.³ Regeringerne dannet i 1957, 1968 og 1978 synes at have bygget på fælles dokumenter, men kun det første blev offentliggjort af regeringen selv som følge af presseskriverier (Kaarsted, 1964: 157, 1971: 65-69; Damgaard, 2000: 245). I to andre tilfælde fremstår det uklart, om der blev udarbejdet et fælles dokument. I 1960 fandtes der ifølge Kaarsted (1969: 29) enighed om et regeringsprogram mellem en snæver cirkel af de to regeringspartiers ledende politikere, men ikke et formaliseret fælles dokument af samme art som i 1957. Damgaard (2000: 245) angiver, at der sandsynligvis forelå en fælles – men aldrig offentliggjort – aftale ved dannelsen af KVR-regeringen i 1988. Kristiansen og Larsen (1996: 201f) nævner, at regeringsdannelsen stødte på nogen modstand

Table 1: Regeringsgrundlag for danske koalitionsregierungen på nær under de to verdenskrige

År	Partier	Flertalsforhold	Regeringsgrundlag	Titel	Offentliggjort	Længde i ord
1908, 1	M+MV	Flertal	Nej	-	-	-
1908, 2	MV+V	Flertal	Nej	-	-	-
1909, 1	MV+V	Mindretal	Nej	-	-	-
1909, 2	Div. Venstre	Mindretal	Nej	-	-	-
1929	S+RV	Flertal	Ja	Arbejdsprogram	Ja, men først i 1964	Ca. 200
1932	S+RV	Flertal	Nej*	-	-	-
1935	S+RV	Flertal	Nej*	-	-	-
1939	S+RV	Flertal	Nej*	-	-	-
1950	V+KF	Mindretal	Nej	-	-	-
1957	S+RV+DR	Flertal	Ja	Regeringsprotokollen	Ja, en måned senere i Folketingstidende	910
1960	S+RV	(Flertal)	Formentlig	?	Nej	?
1968	RV+KF+V	Flertal	Ja	Regeringsaftalen	Ja, i <i>Jyllands-Posten</i> . Ej tilsigtet	Ca. 650
1978	S+V	Mindretal	Ja	?	Nej	?
1982	KF+V+CD+KRF	Mindretal	Nej	-	-	-
1984	KF+V+CD+KRF	Mindretal	Nej	-	-	-
1987	KF+V+CD+KRF	Mindretal	Nej	-	-	-
1988	KF+V+RV	Mindretal	Formentlig	?	Nej	?

År	Partier	Flertalsforhold	Regeringsgrundlag	Titel	Offentliggjort	Længde i ord
1990	KF+V	Mindreret	Nej	-	-	-
1993	S+CD+RV+KRF	(Flertal)	Ja	En ny start	Ja	4.130
1994	S+RV+CD	Mindreret	Ja	En fælles fremtid	Ja	3.720
1998	S+RV	Mindreret	Ja	Godt på vej	Ja	5.613
2000	S+RV	Mindreret	Ja, supplerende	Fremgang, velfærd og nye udfordringer	Ja	5.326
2001	V+KF	Mindreret	Ja	Vækst, velfærd - fornyelse	Ja	11.119
2003	V+KF	Mindreret	Ja, supplerende	Vækst, velfærd - fornyelse II	Ja	14.285
2005	V+KF	Mindreret	Ja	Nye mål	Ja	21.624
2007	V+KF	Mindreret	Ja	Mulighedernes samfund	Ja	22.598
2010	V+KF	Mindreret	Ja, supplerende	Viden > vækst > velstand > velfærd	Ja	15.808
2011	S+RV+SF	Mindreret	Ja	Et Danmark der står sammen	Ja	26.654

Note: * = i statsretlig forstand fortsatte regeringen udnævnt i 1929.

Kilder: Damgaard (2000: 244-250); Munch (1964); Statsministeriets hjemmeside.

i både den radikale folketingsgruppe og hovedbestyrelse, fordi der ikke forelå et detaljeret arbejdsprogram, men omtaler samtidig også et regeringsgrundlag, der var ”vagt i formuleringerne”. Så i tiden før 1993 var regeringsgrundlag uregelmæssige og ikke udarbejdet med henblik på offentliggørelse; begge dele i modsætning til tilstanden i en række andre europæiske demokratier og til tiden derefter.

Ved alle regeringsdannelser efter 1993 er der blevet udarbejdet detaljerede og offentliggjorte regeringsgrundlag.⁴ Tilmed er der også blevet udarbejdet supplerende regeringsgrundlag ved tre lejligheder mellem to og tre år inde i valgperioderne (2000, 2003 og 2010). Dokumenterne er over de 18 år svulmet op i størrelse fra hæfte- til bogstørrelse, så det seneste fra 2011 målt i ord er 6½ gange længere end det fra 1993. Selvom computere har forenklet mulighederne for udarbejdelse af større tekstmængder, tyder de fortsat stigende længder på, at de danske regeringer lægger vægt på at fremlægge stadigt mere på skrift for offentligheden om deres planlagte politik.

Ud over at pege på Marianne Jelveds specifikke, historiske betydning for at igangsætte regeringsgrundlagene i deres nuværende form, kan der også findes mere strukturelle grunde til tilingen og til, at de kom til at slå an. For det første, som Green-Pedersen (2007, 2011) påpeger, har partikonkurrencen i Danmark og andre lande ændret karakter væk fra mobilisering langs klasselinjer hen mod emnebaseret stillingtagen, hvor partiernes betoning og indbyrdes placering i forhold til medierne opnår stor betydning. Regeringsgrundlagene kan være en god anledning til at tydeligøre regeringspartierne positionering i denne konkurrence og samtidig påvirke emneindholdet af dagsordenen. I takt med den øgede konkurrence argumenterer Christiansen (2012) for, at behovet for bindende forpligtelser er steget, da partier fortsat har brug for hinanden i koalitioner for at kunne gennemføre forslag i et parlament. Den forøgede konkurrence mellem partierne har med andre ord øget behovet for koordinering, når de skal samarbejde. Regeringsgrundlagene kan ses som et svar på dette behov.

Vi kan ikke endegyldigt bestemme årsagen til forekomsten af regeringsgrundlag i Danmark, men vi kan mere systematisk undersøge, hvordan de bliver brugt af forskellige regeringer, og hvilke – muligvis utilsigtede – konsekvenser de har for interaktionen mellem regering og opposition.

Data: tre regeringer, fire regeringsgrundlag og 1751 love

Vores ærinde i denne artikel er at analysere regeringsgrundlags betydning for det danske demokrati. Den danske case er imidlertid også velegnet til at undersøge netop de spørgsmål om regeringsstyrke og oppositionsadfærd, som vi har

opstillet teoretisk. Det skyldes variationen mellem flertalsregeringer og de to typer mindretalsregeringer. Da flertalsregeringer i Danmark udgør en relativt sjældnen undtagelse, kan vi ikke i udgangspunktet forvente, at de afviger fra de samarbejdsnormer, der i øvrigt findes i det politiske system præget af mindretalsparlamentarisme. Vores inddragelse af en case for flertalsregering tjener derfor mest som kontrol.

Til vores undersøgelse har vi udvalgt tre danske regeringer efter 1993, da regeringsgrundlag blev almindelige. Inddragelsen af regeringer inden for samme politiske system gør det muligt at opnå nogle af fordelene ved "most-similar-systems-design", da de politiske systemvariable bliver låst fast (Andersen, Binderkrantz og Hansen, 2010: 91). De tre regeringer er Nyrup Rasmussens regeringer fra henholdsvis 1993-94 og 1998-2001 samt Fogh Rasmussens regering 2005-07. Førstnævnte rådede over et flertal på ét mandat i størsteparten af tiden (Skjæveland, 2003: 449). Fogh Rasmussens regering var en mindretalsregering, men besad alligevel en form for flertal sammen med sit faste støtteparti, Dansk Folkeparti. Vi har valgt netop denne af Fogh Rasmussens tre regeringer for at opnå det bedst mulige sammenligningsgrundlag med Nyrup Rasmussens sene regering fra 1998-2001. Denne regering var en substantiel mindretalsregering, der ikke på samme måde kunne regne med opbakning fra faste støttepartier, da Enhedslisten – og til dels også SF – ikke var nær så tæt forbundet med regeringen, som Dansk Folkeparti var med den tidligere VK-regering.⁵

Vi tester vores teoretiske forventninger empirisk ved at analysere, hvordan de tre regeringer får vedtaget lovgivning, alt efter om de enkelte love er omfattet af regeringsgrundlag, politiske forlig eller begge dele. Vi har tilsammen kodet 1751 love ud fra, om de var omtalt i regeringsgrundlag. Kodningen er sket i samarbejde med i alt fem studentermedhjælpere⁶, som blev instrueret til først omhyggeligt at læse og opliste alle tiltag i de fire relevante regeringsgrundlag⁷. Derpå gennemgik de samtlige vedtagne love, hvor de læste selve lovteksten, ministerens fremsættelsestale samt bemærkningerne til lovforslaget. I hver af disse kilder blev det undersøgt, om 1) der direkte blev henvist til regeringsgrundlaget, eller 2) om lovens indhold relaterede sig til de oplistede tiltag i regeringsgrundlaget i form af lignende formuleringer eller beskrivelser af problemer og løsninger. Hvis et af de to kriterier blev imødekommet, blev loven kodet som omfattet af regeringsgrundlaget. En sådan kodning vil på trods af instruktion i nogle tilfælde hvile på skøn. Vi sikrede datas kvalitet ved at lade flere kodere (heriblandt forfatterne selv) kode samme 20 pct. af alle lovene. En interkoderreliabilitetstest resulterede i kappaværdier over 0,7.

For de politiske forlig er der gennemgået en i store træk tilsvarende procedure for perioden 2005-07, der bygger videre på data indsamlet af Christiansen

(2008), som vi benytter for de to første perioder. Forligene er her både samlet ind, men meget ofte henvist til under lovforslagenes behandling. Samlet var ca. 46 pct. af lovgivning omfattet af en af de to former for aftaler. 17 pct. af lovforslagene var omtalt i et regeringsgrundlag, 20 pct. var omtalt i politiske forlig, mens 8 pct. både var omtalt både i regeringsgrundlag og i forlig.

I forhold til at studere oppositionens reaktion på regeringsgrundlaget udgør lovgivningsprocessen vores vigtigste datakilde. Vi måler oppositionens modstand gennem antallet af udvalgsspørgsmål og samrådsspørgsmål stillet i forbindelse med de relevante lovforslag. Spørgsmål er attraktive redskaber for oppositionen til at rejse kritik, da de tvinger ministeren til at forholde sig aktivt til den (Green-Pedersen, 2011: 62). Udvalgsspørgsmål stilles formelt af udvalgene som helhed, men ofte fremgår initiativtageren af spørgsmålsformuleringer. Og oftest er det partier fra oppositionen, som står bag udvalgsspørgsmål såvel som samrådsspørgsmål. I gennemsnit modtager et lovforslag ti spørgsmål, men med stor variation ($sd = 20$). Maksimum var 357 (fra 2005 angående et lovforslag om den kommunale strukturreform).

For det andet måler vi oppositionens stilling på baggrund af afstemningsresultatet, som er opgjort som en dikotom variabel: Vedtages loven alene af blokken af partier som støtter regeringen eller ej? I definitionen af blokpolitik følger vi Green-Pedersen og Thomsen (2005: 157), hvor en blok udgøres af regeringspartierne og de partier, der eksplicit er en del af regeringens parlamentariske grundlag, dvs. de partier, der holder regeringen ved magten.⁸ Danmark er et konsensuspræget land, når det gælder vedtagelse af lovgivning, og vi fandt da også, at blot 13 pct. af lovforslagene var vedtaget af ”blokken” alene.

Oppositionens adfærd i lovgivningsprocessen kan imidlertid være påvirket af andet, end hvorvidt forslaget er beskrevet i regeringsgrundlaget eller ej. Derfor inddrager vi to kontrolvariable: regeringsstyrke og lovens indhold. Tidligere studier har vist, at stærke regeringer fremstår mindre kompromisvillige end svage regeringer (Klemmensen, 2005), hvilket sandsynligvis samtidig påvirker oppositionens adfærd, hvorfor vi inddrager dummyvariable for de tre regeringer. Nogle lovforslag kan også have et indhold, som i sig selv vækker modstand hos oppositionen, uafhængigt af om de er beskrevet i regeringsgrundlaget eller ej. Partikonkurrencen i Folketinget er primært orienteret om den økonomiske højre-venstre-skala (Skjæveland, 2005), hvorfor vi inddrager dummyvariable for, om lovforslaget omhandler skatte- eller arbejdsmarkedspolitik samt en dummy for de økonomiske konsekvenser af lovforslaget som opgjort af ministeriet i bemærkninger til lovforslaget. Vi har kodet ”1”, hvis et lovforslag er blevet vurderet at have konsekvenser – forstået som samlede bruttoændringer i

både indkomster eller udgifter over et treårigt forløb – på minimum 100 millioner kroner.⁹ Det var tilfældet for ca. 10 pct. af den analyserede lovgivning.

Regeringsstyrke og regeringsgrundlags betydning for lovgivningen

Vi er i vores teoriadsnit nået frem til forventninger om, at regeringsgrundlag vil have større betydning for lovgivningen under flertalsregeringer frem for mindretalsregeringer, samt at samspillet mellem regeringsgrundlag og politiske forlig vil adskille sig mellem *formelle* mindretalsregeringer, dvs. med fast støtteparti, og *substantielle* mindretalsregeringer, altså uden faste støttepartier. I førstnævnte tilfælde vil forlig i højere grad blive benyttet som “betaling” for, at støttepartiet accepterer at lægge stemmer til regeringsgrundlaget, mens der i sidstnævnte i højere grad vil foregå forhandling og kompromisdannelse mellem regerings- og oppositionspartier, også om lovforslag omfattet af regeringsgrundlagene.

Tabel 2 viser fordelingen af vedtagne love, alt efter om de var omfattede af et regeringsgrundlag eller et politisk forlig for de tre regeringer, vi undersøger. Der er fire logiske muligheder: 1) at ingen af de to typer aftaler omfatter en given lov, 2) at en lov er omtalt i et regeringsgrundlag, men ikke i et politisk forlig, 3) at en lov er omfattet af et politisk forlig, men ikke af et regeringsgrundlag, samt 4) at en lov både er omtalt i regeringsgrundlaget og er blevet en del af et politisk forlig. Vi kan uddrage tre vigtige resultater fra tabellen.

For det første var en større andel af lovgivningen, som forventet, omfattet af regeringsgrundlaget under en flertalsregering (38 pct.) end for de to typer mindretalsregeringer (der lå på 24 pct. for den substantielle og 22 pct. for den formelle). Ligeledes forekom det også som forventet langt mindre hyppigt under flertalsregeringen, at lovgivningen var omfattet af et politisk forlig (7 pct.) end under mindretalsregeringerne (30 pct. for den substantielle og 40 pct. for den formelle). Så selvom en dansk flertalsregering som den undersøgte udgør en sjælden foreteelse, opførte den sig væsentligt anderledes end mindretalsregeringer, idet regeringsgrundlaget havde langt større betydning og politiske forlig væsentlig mindre. Det indebærer, at lovgivning vedtaget under en flertalsregering i langt mindre grad følger af politiske forhandlinger og aftaler med oppositionspartier, end det er tilfældet for mindretalsregeringer.

For det andet gælder for alle tre regeringstyper, at den største andel af love ikke er omfattet af regeringsgrundlag eller forlig. En del af disse love er af teknisk karakter, angår Grønland og Færøerne eller implementerer EU-regulering (jf. Pedersen og Christiansen, 2012). Alligevel vil der fortsat være substantiel lovgivning tilbage, der passerer gennem Folketinget uden først at have været

Tabel 2: Love omfattet af regeringsgrundlag eller politiske forlig. Pct.

Regering	Hverken regerings- grundlag eller politisk forlig	Kun regerings- grundlag	Kun politisk forlig	Både regerings- grundlag og politisk forlig	N
Flertalsregering 1993-94	56,8 (208)	35,8*** (131)	4,1*** (15)	3,3** (12)	100 (366)
Substantiel mindretalsregering 1998-2001	57,5 (454)	12,2 (96)	19,8*** (156)	10,5 (83)	100 (789)
Formel mindretals- regering 2005-2007	47,3 (282)**	13,1 (78)	31,0*** (185)	8,6 (51)	100 (596)

Note: Forskelle mellem grupper er undersøgt ved hjælp af en Bonferroni-test. Stjerner angiver, når en gruppe signifikant adskiller sig fra de øvrige grupper. Signifikansniveauer:

* = 0,05; ** = 0,01; *** = 0,001.

genstand for hverken den ene eller anden type aftale. For den formelle mindretalsregering gjaldt, at 47 pct. af lovgivningen ikke var aftalebelagt, hvilket er signifikant lavere end for de to andre regeringstyper. Dette er i overensstemmelse med vores forventning om, at denne type regering i høj grad baserer sig på studehandelstrategi, hvor støttepartiet betales for at støtte regeringsgrundlaget i form af politiske aftaler uden for regeringsgrundlaget.

Endelig for det tredje viser tabellen, at begge typer mindretalsregeringer i omtrent samme omfang vedtager lovgivning, der alene er omtalt i regeringsgrundlaget. Mindretalsregeringer må ganske vist forventes at afgive indrømmelser for at opnå støtte til sine initiativer, men det svarer ikke til vores forventning om, at substantielle mindretalsregeringer i højere grad end de formelle benytter sig af en kompromisstrategi. Dog gælder det, at ud af de 181 love omfattet af et regeringsgrundlag for den substantielle mindretalsregering, var 83 (svarende til 47 pct.) også omfattede af et forlig, mens det var færre, 51 ud af 129 for den formelle (svarende til 40 pct.). Vi finder derudover støtte til, at en formel mindretalsregering, hyppigere end en substantiel, indgår politiske forlig, der ikke er omtalt i regeringsgrundlag, hvilket svarer til strategien for studehandler. Vi opnår i øvrigt tilsvarende resultater, når vi alene inddrager de to første folketingssamlinger efter et valg eller regeringsskifte.

For at understøtte vores tese om, at formelle mindretalsregeringer i højere grad benytter sig af en strategi om studehandler, har vi i tabel 3 undersøgt betydningen af policy-områder. Da danske regeringsdannelse stort set lader

sig forklare med udgangspunkt i én politisk dimension, venstre-højre-skalaen (Skjæveland, 2005), så vil regeringsgrundlagene interessere sig stærkt for traditionelle, økonomisk-politiske emner som skat og beskæftigelsespolitik, hvori- mod værdipolitiske emner som udlændinge og miljø (jf. Stubager, 2006) vil egne sig til strategien om studehandler og blive holdt ude af regeringsgrundlagene som mulige "betalingsobjekter".¹⁰ For de økonomisk-politiske emner finder vi, at en lidt større andel af lovene var omfattet af både regeringsgrundlag og politiske forlig under den substantielle frem for den formelle mindretalsregering, hvilket svarer til en kompromisstrategi. Ligeledes er en lidt større andel af lovene baseret alene på politiske forlig for en formel mindretalsregering, hvilket svarer til en studehandelstrategi, men ingen af disse to forskelle er signifikante.

Tablet 3: Love omfattet af regeringsgrundlag eller politiske forlig fordelt efter regeringstype og politikområde. Pct.

Politik-område	Regerings-type	Ingen aftale om loven	Indeholdt i regeringsgrundlag	Indeholdt i politisk forlig	Indeholdt i begge typer aftaler	N
Udlæn- dinge	Flertal	70,6	29,4	0,0	0,0	4,6 (17)
	Substantiel	68,2	31,8	0,0	0,0	2,8 (22)
	Formel	50,0	15,0	25,0*	10,0	3,4 (20)
Miljø	Flertal	61,5	38,5	0,0	0,0	4,1 (15)
	Substantiel	64,9	18,9	5,4	10,8	4,7 (37)
	Formel	53,6	3,6	35,7**	7,1	4,7 (28)
Skat	Flertal	39,7	54,0***	4,8**	1,6	17,2 (63)
	Substantiel	44,7	8,2	27,7	19,5	20,2 (159)
	Formel	47,5	13,8	27,5	11,2	13,4 (80)
Beskæf- tigelse	Flertal	32,0	48,0***	4,0**	16,0	6,8 (25)
	Substantiel	39,3	6,6	39,2	14,8	7,7 (61)
	Formel	39,6	10,4	43,8	6,2	8,1 (48)

Note: Forskellen mellem grupperne er undersøgt ved hjælp af en Bonferroni-test. Stjerner indikerer, at andelen signifikant adskiller sig fra begge øvrige grupper. Signifikansniveauer: * 0,05; ** 0,01; *** 0,001.

På områder som udlændinge og miljø står det mere klart, at politiske forlig og ikke regeringsgrundlag spiller en betydeligere rolle under den formelle mindretalsregering end under den substantielle, hvor disse emner stort set ikke er registrerede som dele af politiske forlig uden samtidig at være omtalt i regeringsgrundlaget. Dette resultat taler stærkt til støtte for studehandelsstrategien under en formel mindretalsregering. Konkret har Dansk Folkeparti fået indrømmelser på udlændingeområdet, som ikke på forhånd var omtalt i VK-regeringens regeringsgrundlag. Miljøområdet spillede ikke en tilsvarende rolle under SR-regeringen 1998-2001, selvom emnet meget vel kunne tænkes at interessere partierne i regeringens parlamentariske grundlag, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten. At det ikke skete, er støtte til argumentet om en kompromisstrategi.

Vi finder altså, at regeringsstyrke påvirker regeringsgrundlagets rolle i regeringernes lovproduktion. Flertalsregeringen lod i højere grad sin lovgivning alene hvile på regeringsgrundlaget, mens den formelle mindretalsregering betalte sine støtter for at gennemføre sit program. Den substantielle mindretalsregering var i højere – men ikke signifikant højere – grad tilbøjelig til at gennemføre sit program ved at give indrømmelser til oppositionen i efterfølgende forligsforhandlinger.

Oppositionens reaktion på regeringsgrundlag

Vi vender os nu fra regeringen til oppositionen og fra regeringen til den enkelte lov som analyseniveau, idet vi undersøger, hvad det betyder for oppositionens adfærd, at en lov er initieret i regeringsgrundlaget eller ej og dermed også for, om regeringen er i stand til at benytte regeringsgrundlagene til at sætte en politisk dagsorden, der også gælder for oppositionen. Vi har i teori afsnittet argumenteret for, at oppositionspartier alt andet lige har en interesse i at forsøge at blokere for regeringens politik og i særlig grad de politikker, der er anført i regeringsgrundlaget. Vi forventer dermed, at der vil være flere spørgsmål fra oppositionen til lovforslag omfattet af regeringsgrundlaget samt mere blokpolitik i forbindelse med vedtagelsen af dem.

Det gennemsnitlige antal spørgsmål til lovforslag omtalt i regeringsgrundlagene er 15 mod 9 for øvrige lovforslag (medianværdierne er hhv. 7 og 4). Ligeledes blev 23 pct. af lovforslagene omtalt i regeringsgrundlagene vedtaget af blokken, mens det kun var tilfældet for 10 pct. af lovforslagene i øvrigt. De rent umiddelbare deskriptive værdier bekræfter således vores forventninger, idet lovforslag omtalt i regeringsgrundlagene både fører til større mobilisering af modstand fra oppositionen i form af spørgsmål samt mere uenighed i afstemningerne ved forslagenes vedtagelse.

Som tidligere anført kan der imidlertid tænkes andre forklaringer på spørgeaktivitet og afstemningsadfærd end regeringsgrundlagene. Tabel 4 viser betydningen af, om et lovforslag er omfattet af regeringsgrundlaget for oppositionens spørgelyst kontrolleret for effekten af regeringsstyrke og policyområde. Da antallet af spørgsmål er en tællelig variabel med stor spredning, benytter vi en negativ binomial regressionsmodel (Long og Freese, 2006: 372-377). Tabellen viser koefficienterne, samt med hvilken faktor antallet af spørgsmål øges, når værdierne på de uafhængige variable ændres med én enhed.

For det første viser analysen, at hvis love er beskrevet i regeringsgrundlaget, så har det en positiv effekt på antallet af spørgsmål. Hvis en lov er beskrevet i regeringsgrundlaget, øges antallet af spørgsmål med en faktor 1,51 hvilket svarer til en stigning på 51 pct. Dette støtter vores forventning om, at konkurrencen mellem opposition og regering intensiveres, når lovforslag er omfattet af regeringsgrundlag.

Foruden regeringsgrundlag har regeringstype også en signifikant effekt på oppositionens adfærd, idet den substantielle mindretalsregering mødes med signifikant færre spørgsmål end flertalsregeringen, som er referencekategorien. Dette stemmer godt overens med de foregående resultater, som viste at substantielle mindretalsregeringer i højere grad er kompromisvillige også med hensyn til regeringsgrundlaget. Disse kompromiser kan afholde oppositionen

Tabel 4: Regeringsgrundlags betydning for antallet af spørgsmål til lovgivningen

	Koefficienter (Standardfejl)	Faktor
Lov omtalt i regeringsgrundlag	0,409*** (0,067)	1,506
Formel mindretalsregering (1998-2001)	-0,545*** (0,081)	0,580
Substantiel mindretalsregering (2005-07)	0,154 (0,088)	1,167
Lovens økonomiske konsekvenser	0,402*** (0,099)	1,495
Skat	-0,516*** (0,078)	0,597
Arbejdsmarked	-0,088 (0,117)	0,916
Konstant	2,181*** (0,075)	
McFaddens R ²	0,020	
Cox-Snell R ²	0,117	
N	1635	

Note: *** p < 0,01 (to-sidede tests).

fra intensiv modstand. Lovens indhold har også betydning for oppositionens spørgeaktivitet. Til love med store økonomiske konsekvenser stilles der flere spørgsmål, hvilket stemmer overens med forventningen. Men det modsatte er tilfældet for skattepolitiske love, hvilket strider imod det forventede mønster. Skatteforslag er blandt de hyppigst forekommende i Folketinget og appellerer tilsyneladende ikke til at stille spørgsmål.

En anden effekt af, at et lovforslag er omfattet af regeringsgrundlaget for oppositionens adfærd, kan spores i den endelige stemmeafgivning. Tabel 5 viser, hvordan blokpolitik er påvirket af, hvorvidt et lovforslag er omfattet af regeringsgrundlaget eller ej. Vi benytter logistisk regression, da den afhængige variabel er binær, altså har to mulige udfald. Vi rapporterer også marginale effekter, som vi estimerer ved at sætte de øvrige forklarende variable til deres observerede værdi (jf. Hanmer og Kalkan, 2013). Dermed estimerer vi den gennemsnitlige marginale effekt, hvilket giver et mere retvisende indtryk af variablernes betydning for det samlede sæt af love.

Vores analyseresultater for blokpolitik svarer i store træk til, hvad vi nåede frem til for spørgsmålenes vedkommende. Først og fremmest er blokpolitik mere sandsynlig, hvis loven er beskrevet i regeringsgrundlaget. Sandsynligheden for en splittelse mellem regering – inklusiv parlamentarisk støtte – og opposition øges med 7 pct., hvis loven stammer fra regeringsgrundlaget. Dette

Tabel 5: Regeringsgrundlags betydning for blokpolitik ved lovforslags vedtagelse

	Blokafstemning (Standardfejl)	Marginale effekter
Lov omtalt i regeringsgrundlag	0,685*** (0,164)	0,066
Formel mindretalsregering (1998-2001)	-1,407*** (0,186)	-0,136
Substantiel mindretalsregering (2005-07)	-0,688*** (0,203)	-0,067
Lovens økonomiske konsekvenser	0,694*** (0,218)	0,067
Skat	1,126*** (0,174)	0,109
Arbejdsmarked	0,012 (0,340)	0,001
Konstant	-1,802*** (0,164)	
McFaddens R ²	0,119	
Cox-Snell R ²	0,085	
N	1721	

Note: *** p < 0,01 (to-sidede tests).

er ikke en bemærkelsesværdig stor ændring, men når det tages i betragtning, at ca. 70 pct. af dansk lovgivning vedtages af brede flertal eller enstemmigt, er effekten ikke ubetydelig.

Regeringsstyrke har også betydning for blokpolitikken. Blokpolitik er mindre sandsynlig for den formelle såvel som den substantielle mindretalsregering. Særligt den 14 pct. mindre sandsynlighed for blokpolitik under den substantielle mindretalsregering stemmer godt overens med den tendens til kompromisstrategi, vi fandt i de foregående analyser. Lovenes indhold er ligeledes afgørende. Skattepolitiske love såvel som love med store økonomiske konsekvenser vedtages med større sandsynlighed af regeringsblokken alene. Særligt øger skattepolitik sandsynligheden for blokpolitik (11 pct.). Skattepolitikken splitter altså parlamentet, selvom dette ikke kom til udtryk i oppositionens spørgeaktivitet.

Samlet set støtter analyserne vores argument om, at hvad der kommer i regeringsgrundlaget ikke kun har betydning for regeringens politiske virke, men også for samspillet mellem opposition og regering. Når love er beskrevet i regeringsgrundlaget, øges antallet af spørgsmål stillet i forbindelse med Folketingets behandling af loven, ligesom sandsynligheden for, at den endelige afstemning ender med et blokpolitisk resultat, forøges.

Konklusion

Regeringsgrundlag er siden 1993 blevet en fast del af de danske regeringsdannelse, så der til offentligheden er blevet fremlagt samlede og navngivne dokumenter med regeringens planer og målsætninger. De er frem til nu blevet stadigt længere og mere detaljerede. I dag ville det temmelig sikkert undre medier og vælgere, hvis en regering blev dannet uden først at fremlægge et regeringsgrundlag. Vi har ud fra teoretiske forventninger til regering og opposition undersøgt aspekter omkring disse dokumenters betydning for lovgivningen vedtaget af Folketinget, mens en regering sidder.

Vores resultater understøtter, at der findes en sammenhæng mellem, hvor stærkt en regering står over for Folketinget og dens brug af koalitionsbygningsstrategi angående regeringsgrundlaget. En substantiel mindretalsregering, dvs. uden fast støtteparti til at sikre den et flertal, benytter sig primært af en kompromisstrategi, hvilket kommer til udtryk ved, at den i forhold til en flertalsregering i mindre grad gennemfører lovgivning, der på forhånd er omtalt i regeringsgrundlaget, mens den i langt højere grad må indgå forlig, også om love omtalt i regeringsgrundlaget. En formel mindretalsregering, dvs. med fast støtteparti, benytter forlig endnu mere og bruger dem som byttemiddel til at få sit regeringsgrundlag gennemført. Således var Dansk Folkepartis mærkesag om

udlændingepolitik typisk ordnet ved forlig, men ikke ved regeringsgrundlag, mens det modsatte var tilfældet med skattepolitikken.

Den danske mindretalsparlamentarisme påvirker dermed, hvordan regeringsgrundlag benyttes. Selvom de for begge typer mindretalsregeringer har betydning for en mindre del af lovgivningen end for en flertalsregering, er denne form for aftaler ikke uden betydning. For VK-regeringen som mindretalsregering blev det pga. det faste støtteparti Dansk Folkeparti muligt at føre kontraktspolitik og dermed præcist opfylde valgløfter (jf. Kurrild-Klitgaard, 2011).

Regeringsgrundlag er imidlertid ikke alene væsentlige for regeringens effektivitet. Vi argumenterer for, at regeringsgrundlagene også har betydning for det bredere parlamentariske samarbejde. Analyserne viser, at love beskrevet i regeringsgrundlagene mødes med flere spørgsmål og oftere resulterer i afstemninger, der klart splitter regering og opposition. Regeringsgrundlag er dermed samarbejdsplaner for nye regeringer, men også konkurrencedokumenter for nye parlamenter.

Vi mener på den baggrund at kunne konkludere, at regeringsgrundlag over de seneste 20 år har udviklet sig til at være vigtige for såvel regering som opposition og dermed for, hvordan vores parlamentariske demokrati fungerer. De er mere end vinduesudsmykning, men har en reel betydning for den førte politik, lovgivningsprocessen og den politiske konkurrence.

Det kan være vanskeligt at generalisere ud fra tre danske cases, og vores resultater kan med fordel udvides for at opnå større statistisk sikkerhed. Der er adskillige flere spørgsmål, som det vil være relevant at stille til regeringsgrundlagene. Det gælder blandt andet at undersøge, om de hænger sammen med partiernes valgløfter, i hvilken grad de bliver omsat til lovgivning, og om der gælder en systematisk variation på tværs af partier eller ministerier desangående. Det kunne også være relevant med en mere kvalitativ afdækning af betydningen af regeringsgrundlag for hierarki og styring internt i en regering, for regeringspartiernes ordførere samt for ministeriernes embedsmænd.

Noter

1. Artiklen refererer teoretisk til en international litteratur om "koalitionsaftaler" (coalition agreements) i forbindelse med regeringsdannelser. I denne artikel benytter vi det danske begreb "regeringsgrundlag", som hidtil alle har omfattet flere partier. Vi kan dog ikke udelukke, at der i fremtiden kan opstå en etpartiregering, der også fremlægger et regeringsgrundlag, som så ikke vil udgøre en koalitionsaftale, sådan som vi undersøger dem her.

2. Dette argument komplementerer studier, der peger på, at regeringer råder over proceduremæssigt forspring og også empirisk dominerer parlamenters lovgivningsmæssige dagsorden (Döring, 1995; Bräuninger og Debus, 2009), mens andre studier omvendt også peger på, at oppositionen er i stand til at påvirke regeringens dagsorden forstået som de emner, den interesserer sig for (Green-Pedersen, 2011).
3. Dette bygger på oplysningerne hos Damgaard (2000), Kaarsted (1977, 1992), Kauffeldt (1966) samt diverse erindrings- og biografisk litteratur.
4. Der blev ikke udarbejdet et nyt regeringsgrundlag, da Centrumdemokraterne udtrådte af regeringen i december 1996. Partiet meddelte i øvrigt, at det fortsat kunne støtte det hidtidige regeringsgrundlag. Det samme gjaldt ved SF's udtræden af regeringen i februar 2014.
5. Vi søger ikke i sig selv at forklare, hvorfor der i nogle situationer opstår støtteparti-relationer og i andre ikke.
6. Tak til: Rasmus Barndorff Djursboe, Lars Engelbrecht Jensen, Jesper Frederiksen, Kjersti Metliaas og Stine Bonde.
7. For 1998-2001-regeringen har vi tillige inkluderet det supplerende regeringsgrundlag fra 2000.
8. For flertalsregeringen 1993-94 har vi anset det for blokpolitik, når den gennemførte lovgivning alene med brug af sine egne stemmer, da denne operationalisering kommer tættest på at undersøge regeringsgrundlagets betydning. På dette punkt følger vi ikke Green-Pedersen og Thomsen (2005), der regner SF med.
9. Ved at vælge et beløb på dette niveau, kommer vi sjældnere ud for at skulle vurdere mere usikre vurderinger om lavere beløb, der ville være forbundet med at vælge en lavere grænse på fx 10 mio. kr. eller 1 mio. kr.
10. Som det fremgår, er emnerne udvalgt ud fra at høre til på en økonomisk eller en værdipolitisk dimension. Et robusthedstjek, der inkluderer alle politikområder, påvirker i øvrigt ikke vores hovedresultater, som således ikke er drevet af enkelte politikområder. Vi kan ikke udelukke, at samarbejdsformerne mellem mindretals-regeringer og deres parlamentariske grundlag i sig selv er påvirkede af partiernes positioner på politikområder, men vi finder ikke, at der derudover kan findes argumenter for, at der skulle gælde systematiske forskelle omkring vores arguments gyldighed mellem borgerlige eller socialdemokratisk ledede regeringer.

Litteratur

- Andersen, Lotte Bøgh, Anne Skorkjær Binderkrantz og Kasper Møller Hansen (2010). Forskningsdesign, pp. 66-96 i Lotte Bøgh Andersen, Kasper Møller Hansen og Robert Klemmensen (red.), *Metoder i statskundskab*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Berlingske Tidende* (1992). Behov for nye politiske mål. 19. september.

- Bräuning, Thomas og Marc Debus (2009). Legislative agenda-setting in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research* 48 (6): 804-839.
- BT (1992a). Fodslaget. 29. november.
- BT (1992b). S vil forhandle ny regering med de radikale. 2. december.
- BT (1992c). Schlüter bliver siddende til 1994. 23. december.
- Christiansen, Flemming Juul (2008). *Politiske forlig i Folketinget. Partikonkurrence og samarbejde*. Aarhus: Politica.
- Christiansen, Flemming Juul (2012). Party competition, political agreements, and ministerial discretion. Class voting and coalition agreements in five Western European democracies. Paper, The Midwest Political Science Association Conference, Chicago, 12.-15. april.
- Damgaard, Erik (2000). Denmark: the life and death of government coalitions, pp. 231-263 i Wolfgang C. Müller og Kaare Strøm (red.), *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- De Winter, Lieven (2004). Government declarations and law production, pp. 35-56 i Herbert Döring og Mark Hallerberg (red.), *Patterns of Parliamentary Behaviour. Passage of Legislation across Western Europe*. Aldershot: Ashgate.
- Döring, Herbert (1995). Time as a scarce resource: government control of the agenda, pp. 223-246 i Herbert Döring (red.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt a. M.: Campus Verlag.
- Eichorst, Jason (2013). Explaining variation in coalition agreements: The electoral and policy motivations for drafting agreements. *Working Paper* http://jason-eichorst.com/wp-content/uploads/2013/05/Eichorst_CoalitionAgreements.pdf (7. juni 2013).
- Ekstra Bladet* (2012). Hun opfandt regeringsgrundlaget. 7. december
- Green-Pedersen, Christoffer (2007). The growing importance of issue competition: the changing nature of party competition in Western Europe. *Political Studies* 55 (3): 607-628.
- Green-Pedersen, Christoffer (2011). *Partier i nye tider. Den politiske dagsorden i Danmark*. Aarhus. Aarhus Universitetsforlag.
- Green-Pedersen, Christoffer og Lisbeth H. Thomsen (2005). Bloc politics vs. broad cooperation? The functioning of Danish minority parliamentarism. *Journal of Legislative Studies* 11 (2): 153-169.
- Hanmer, Michael. J. og Kerem Ozan Kalkan (2013). Behind the curve: clarifying the best approach to calculating predicted probabilities and marginal effects from limited dependent variable models. *American Journal of Political Science* 57 (1): 263-277.
- Information* (2012). Jeg sværger at bevare, beskytte og forsvare regeringsgrundlaget. 22. oktober.

- Kaarsted, Tage (1964). *Regeringskrisen 1957. En studie i regeringsdannelsens proces*. Aarhus: Universitetsforlaget.
- Kaarsted, Tage (1969). *Dansk politik i 1960'erne. Taktik og strategi*. København: Gyldendal.
- Kaarsted, Tage (1971). *Kilder til valget og regeringsdannelse 1968*. København: Gyldendal.
- Kaarsted, Tage (1977). *De danske ministerier 1929-1953. Et hundrede politisk-historiske biografier*. København: Pensionsforsikringsanstalten.
- Kaarsted, Tage (1992). *De danske ministerier 1953-1973*. København: PFA Pension.
- Kauffeldt, Carl (1966). *Nye tider – nye mål 1945-65*. København: Det Schönbergske Forlag.
- Klemmensen, Robert (2005). Forlig i det danske Folketing 1953-2001. *Politica* 37 (4): 440-452
- Knudsen, Tim (2000). *Regering og embedsmænd. Om magt og demokrati i staten*. Aarhus: Systime.
- Kristiansen, Michael og Thomas Larsen (1996). *Niels Helveg Petersen. Manden og magten*. København: Børsen.
- Kurrild-Klitgaard Peter (2011). Kontraktpolitik, kulturkamp og ideologi 2001-2011. *Økonomi og Politik* 84 (3), 47-62.
- Laver, Michael og Norman Schofield (1990). *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Laver, Michael and Kenneth A. Shepsle (1996). *Making and Breaking Governments. Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Long, J. Scott og Jeremy Freese (2006). *Regression Models for Categorical Dependent Variables Using Stata*. 2nd ed. College Station: Stata Press.
- Loftager, Jørn (2004). *Politisk offentlighed og demokrati i staten*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag/Magtudredningen.
- Luebbert, Gregory M. (1986). *Comparative Democracy. Policymaking and Governing Coalitions in Europe and Israel*. New York: Columbia University Press.
- Martin, Lanny W. og Georg Vanberg (2011). *Parliaments and Coalitions. The Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance*. Oxford: Oxford University Press
- Moury, Catherine (2009). Coalition government and party mandate. Explaining ministerial room of maneuver vis-à-vis the coalition government. *Sociologica – Problemas e Practicas* 59: 125-156.
- Moury, Catherine (2012). *Coalition Government and Party mandate. How coalition agreements constrain ministerial action*. London & New York: Routledge.
- Munch, Peder (1964). *Erindringer 1924-1933. Afrustningsforhandlinger og verdenskrise*. København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.

- Müller, Wolfgang C., Torbjörn Bergman og Kaare Strøm (2008). Coalition theory and cabinet governance: an introduction, pp. 1-50 i Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller og Torbjörn Bergman (red.), *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Müller, Wolfgang C. og Kaare Strøm (2008). Coalition agreements and cabinet governance, pp. 159-201 i Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller og Torbjörn Bergman (red.), *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Pedersen, Helene Helboe (2011). Etableringen af forlig som parlamentarisk praksis. *Politica* 43 (1): 48-67.
- Pedersen, Rasmus Brun og Flemming Juul Christiansen (2012). Europæisering af koalitioner mellem Folketingets partier. *Politica* 44 (2): 202-220.
- Ridley, F. F. (1975). Political institutions. The script not the play. *Political Studies* 23 (2/3): 243-258.
- Skjæveland, Asbjørn (2003). Mindretsregeringer i Danmark før og efter jordskredsvalget. *Politica* 35 (4): 447-456.
- Skjæveland, Asbjørn (2005). Dimensionalitet i Folketinget: Er der en ny politisk dimension? *Politica* 37 (4): 411-439.
- Strøm, Kaare (1990). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strøm, Kaare og Wolfgang C. Müller (1999). The keys to togetherness: coalition agreements in parliamentary democracies. *The Journal of Legislative Studies* 5 (3): 255-282.
- Stubager, Rune (2006). *The Education Cleavage: New Politics in Denmark*. Aarhus: Politica.
- Thies, Micheal F. (2001). Keeping tabs on partners: the logic of delegation in coalition governments. *American Journal of Political Science* 45 (3): 580-598.
- Timmermans, Arco (2006). Standing apart and sitting together: Enforcing coalition agreements in multiparty systems. *European Journal of Political Research* 45 (2): 263-283.
- Togeby, Lise, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen og Signild Vallgård (2003). *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag/Magtudredningen.
- Tsebelis, George (2002). *Veto Players. How Institutions Work*. New York: Russell Sage.
- Walton, Richard E. og Robert McKersie (1991). *A Behavioral Theory of Labor Negotiations. An Analysis of a Social Interaction System*. Second Edition. Ithaca: ILR Press.