

Jesper Wittrup

Konflikt og konsensus i det danske Folketing 1982-92

Danmark er ofte blevet betegnet som et konsensusdemokrati, og tidligere undersøgelser af afstemningsadfærden i Folketinget har bekræftet, at de fleste lovforslag vedtages enstemmigt. Folketingets beslutningsstil i tiåret 1982-92 var fortsat konsensuspræget. Dette søges forklaret ud fra en antagelse om, at partierne rationelt søger at maksimere politisk indflydelse og stemmetal. Afslutningsvis vurderes den praktiserede danske konsensusmodel. Ud fra et demokratiteoretisk synspunkt er den ikke særlig angribelig, men den lider dog af en indbygget svaghed, der gør den politiske beslutningsproces træg og præget af "ikke-beslutninger".

Danmark er ofte blevet betegnet som et konsensusdemokrati. Før 1973 lød danske og udenlandske politologers næsten enstemmige dom over det danske politiske system på, at det var præget af enighed, afpolitisering og bredt elitesamarbejde (Pedersen, 1979: 1-4). Karakteristikken er blandt andet blevet underbygget ved en undersøgelse af afstemningsadfærden i det danske Folketing 1945-65, der afslører en "betrægtelig enighed" mellem partierne, og specielt mellem de fire gamle og dominerende partier (Pedersen, 1967). Således blev forslag i 58.4 pct. af alle afstemninger vedtaget enstemmigt. Og i hele 87.4 pct. af alle afstemninger valgte Socialdemokratiet, Det konservative Folkeparti, Venstre og Det radikale Venstre at stemme det samme.

I denne artikel undersøges og diskuteres, om Folketinget stadig er præget af konsensus. En række faktorer kunne formodes at have forandret billedet. For det første sendte Jordskredsvalget i 1973 nye og markeringsivrige partier ind i Folketinget. For det andet er det uomtvisteligt, at de politiske partiers konkurrence om vælgerne er steget gennem årene. Vælgernes politiske "flygtighed" har i Danmark været på et højt niveau siden 1973 (Strøm, 1990: 107). Dertil kommer, at kampen om regeringstaburetterne er skærpet i forhold til den lange årrække, hvor der sjældent var noget egentligt og samlet alternativ til en socialdemokratisk regering.

Diskussionen af udviklingen i konflikt og konsensus tager udgangspunkt i en sontring mellem to demokratimodeller, der som beskrivelser og idealer sigter på henholdsvis "bred" og "smal" flertalsdannelse. Disse modeller betyder forskellige typer af forhold mellem regering og opposition, som kan beskrives ved forskellige oppositionsroller.

I forsøget på at fastslå hvilke roller oppositionspartierne spillede, og dermed hvilken model der bedst kendetegner og beskriver Folketingets beslutningsstil, anvendes en kvantitativ analyse af partiernes afstemningsadfærd i Folketinget. For at forenkle analysen behandles partierne som enhedsaktører, hvilket på grund af partiernes høje grad af partisammenhold (jf. Hans Christian Mikkelsens artikel i dette nummer af *Politica*) forekommer helt rimeligt.

Jesper Wittrup

Konflikt og konsensus i det danske Folketing 1982-92

Danmark er ofte blevet betegnet som et konsensusdemokrati, og tidligere undersøgelser af afstemningsadfærden i Folketinget har bekræftet, at de fleste lovforslag vedtages enstemmigt. Folketingets beslutningsstil i tiåret 1982-92 var fortsat konsensuspræget. Dette søges forklaret ud fra en antagelse om, at partierne rationelt søger at maksimere politisk indflydelse og stemmetal. Afslutningsvis vurderes den praktiserede danske konsensusmodel. Ud fra et demokratiteoretisk synspunkt er den ikke særlig angribelig, men den lider dog af en indbygget svaghed, der gør den politiske beslutningsproces træg og præget af "ikke-beslutninger".

Danmark er ofte blevet betegnet som et konsensusdemokrati. Før 1973 lød danske og udenlandske politologers næsten enstemmige dom over det danske politiske system på, at det var præget af enighed, afpolitisering og bredt elitesamarbejde (Pedersen, 1979: 1-4). Karakteristikken er blandt andet blevet underbygget ved en undersøgelse af afstemningsadfærden i det danske Folketing 1945-65, der afslører en "betrægtelig enighed" mellem partierne, og specielt mellem de fire gamle og dominerende partier (Pedersen, 1967). Således blev forslag i 58.4 pct. af alle afstemninger vedtaget enstemmigt. Og i hele 87.4 pct. af alle afstemninger valgte Socialdemokratiet, Det konservative Folkeparti, Venstre og Det radikale Venstre at stemme det samme.

I denne artikel undersøges og diskuteres, om Folketinget stadig er præget af konsensus. En række faktorer kunne formodes at have forandret billedet. For det første sendte Jordskredsvalget i 1973 nye og markeringsivrige partier ind i Folketinget. For det andet er det uomtvisteligt, at de politiske partiers konkurrence om vælgerne er steget gennem årene. Vælgernes politiske "flygtighed" har i Danmark været på et højt niveau siden 1973 (Strøm, 1990: 107). Dertil kommer, at kampen om regeringstaburetterne er skærpet i forhold til den lange årrække, hvor der sjældent var noget egentligt og samlet alternativ til en socialdemokratisk regering.

Diskussionen af udviklingen i konflikt og konsensus tager udgangspunkt i en sontring mellem to demokratimodeller, der som beskrivelser og idealer sigter på henholdsvis "bred" og "smal" flertalsdannelse. Disse modeller betyder forskellige typer af forhold mellem regering og opposition, som kan beskrives ved forskellige oppositionsroller.

I forsøget på at fastslå hvilke roller oppositionspartierne spillede, og dermed hvilken model der bedst kendetegner og beskriver Folketingets beslutningsstil, anvendes en kvantitativ analyse af partiernes afstemningsadfærd i Folketinget. For at forenkle analysen behandles partierne som enhedsaktører, hvilket på grund af partiernes høje grad af partisammenhold (jf. Hans Christian Mikkelsens artikel i dette nummer af *Politica*) forekommer helt rimeligt.

Et større problem er, at alle afstemninger tæller lige meget i det kvantitative mål for konsensus. Der er her ikke forsøgt at vurdere de enkelte lovforslags politiske vægt, og der sondres heller ikke mellem lovforslag inden for forskellige politikområder. I stedet søges det rent kvantitative grundlag suppleret med overvejelser omkring, hvilke vilkår flertalsdannelsen generelt havde i perioden. Disse overvejelser anvendes som grundlag for også mere kvalitativt at vurdere omfanget af konsensus.

Flertals- versus konsensusmodel

I sin komparative analyse af 21 stabile demokratier sonderer Arend Lijphart mellem to demokratimodeller. Flertalsmodellen (eller Westminster-modellen eller "ren" parlamentarisme) tjener som idealiseret samlebetegnelse for de demokratiske systemer, hvor den politiske magt koncentrerer sig hos et smalt flertal (eller rettere: hos et smalt flertal af de folkevalgte repræsentanter). Konsensusmodellen henviser derimod til stater, hvor magten spredes mere bredt (Lijphart, 1984: 208f).

I relation til disse modeller kan begreberne "politisk konflikt" og "politisk konsensus" anvendes som betegnende egenskaber ved selve beslutningstagningen. Politisk konsensus kan således både være en afspejling af en i forvejen eksisterende enighed og være skabt på baggrund af en forudgående uenighed. Diskussionen af politisk konflikt og konsensus vil - som nævnt - i det følgende blive begrænset til at omfatte beslutninger vedtaget i Folketinget dvs. med Folketingets partier som konflikt- og samarbejdspartier.

Anvendt på parlamentarisk praksis udgør modellerne to normative modelidealer, der hver især har været anført som mere eller mindre demokratisk "rigtige" (Stjernquist, 1966). Nogen endegyldig og generel afklaring af de to modellers relative demokratiske værdi synes ikke at kunne gives på baggrund af demokratisk teori (Dahl, 1989: 162). Helt basalt synes de to idealmodeller at hvile på to forskellige grundopfattelser af de folkevalgte repræsentanters roller. Forsvaret for konsensusmodellen gør sig bedst ved en forståelse af partierne som mere eller mindre statiske interesserepræsentanter for specifikke grupper, hvor det følgelig betragtes som et demokratisk gode, at så mange interesser som muligt inddrages i den kollektive beslutningsproces, og at ingen konsekvent unddrages indflydelse.

Omvendt kan flertalsmodellens fortrin fremhæves på baggrund af en fremstilling af det politiske system som et frit marked, hvor partierne, personerne og de politiske programmer er konkurrerende kandidater til at lede regeringsapparatet, og hvor disse konkurrerende alternativer mest af alt repræsenterer forskellige midler til at opnå fælles mål. Den valgte regerings rolle er da at "regere" og efter egen overbevisning realisere den politik, som vælgerne så efterfølgende kan fælde dom over. Oppositionens opgave er derimod udelukkende at "opponere", at fremstille sig selv og sin politiske "vare" som et realistisk alternativ. Så længe oppositionen ikke er bundet af politiske aftaler og kompromisser med regeringen, kan den frit kritisere dennes politik og præsentere sig som et ubundet alternativ over for vælgerne. Eksistensen af oppositio-

nens kritik og alternativ vil ideelt set tvinge regeringen til at konkurrere med oppositionen, at tage mere hensyn til vælgerne, og dermed til at være en "bedre" regering.

Mindretalsparlamentarisme, konflikt og konsensus

Mindretalsregeringer kan siges at udgøre et særligt problem, når politiske systemer skal placeres i forhold til de to modeller (Lijphart, 1984: 62), idet regeringsstørrelsen ikke sig selv giver noget fornuftigt grundlag for vurderingen. I stedet må en sådan bedømmelse foretages på baggrund af en vurdering af de roller, som oppositionspartierne spiller i forhold til regeringen med hensyn til samarbejde. I figur 1 opregnes de oppositionsroller, der i det efterfølgende refereres til. Da en afgørende forskel på de to modeller ligger i den rolle, som den opposition, der er et reelt alternativ til den siddende regering, spiller - enten som regeringens konkurrent og revser eller som varetagende betydelige interesser via et samarbejde - foretages en sondring mellem den "regeringsalternative" og den "ikke-regeringsalternative" opposition.

Figur 1. Oppositionsroller

	Parlamentarisk samarbejde med regeringen	
	-	+
Realistisk regeringsalternativ	+ opponerende	+ konstruktiv
	- perifer	- samarbejdende

Konsensusmodellen realiseres, når den regeringsalternative opposition er konstruktiv. Omvendt regeres der efter flertalsmodellen, hvis den regeringsalternative opposition er opponerende, og hvis regeringen opnår beslutningsdygtigt flertal ved hjælp fra ikke-regeringsalternative samarbejdende oppositionspartier. Endelig kan det forekomme, at partier, der ikke reelt udgør noget alternativ til regeringen, hverken kan eller vil samarbejde. Disse partier betegnes i det følgende som perifer opposition.

Regeringsdannelsen 1982

I september 1982 gik Anker Jørgensen af som statsminister uden at udskrive valg. Ved den efterfølgende dronningerunde blev Poul Schlüter, på anbefaling af de konservative, de radikale og Fremskridtspartiet, udpeget til forhandlingsleder.

Som før og siden i forbindelse med danske regeringsdannelser spøjte tanken om "den brede regering hen over midten" under de forhandlinger, der førte til dannelsen af den første firkloverregering. De radikale var svorne tilhængere af en sådan bred løsning, og også Poul Schlüter erklærede både før, under og efter sin tiltrædelse som statsminister, at en SKV-regering ville have været det bedst tænkelige resultat (den senere fremførte doktrin, at et borgerligt folketingsflertal også bør føre til en borgerligt ledet regering, blev først opfundet et stykke ind i Schlüters statsministerperiode (Fonsmark, 1992: 104)).

På baggrund af de altid tilbagevendende politiske udtalelser til fordel for en direkte realisering af konsensusmodellen i form af et bredt regeringssamarbejde, eller i det mindste til fordel for en flertalsregering, kan det forekomme besynderligt, at dansk efterkrigshistorie helt er domineret af regeringer, der kun kontrollerer et mindretal af Folketingets medlemmer. Der har siddet mindretalsregeringer cirka trefjerdedele af perioden siden 1945. Og egentligt "brede" regeringer - forstået på den måde, at de traditionelle politiske hovedmodstandere finder sammen i et regeringssamarbejde - er kun set i forbindelse med samlingsregeringen lige efter krigen og SV-regeringen 1978-79 (der dog ikke var en flertalsregering).

Kaare Strøm har søgt at forklare rationale bag dannelsen af mindretalsregeringer (Strøm, 1990). Når den inkrementale proces, der adderer nye medlemmer til en regeringskoalition, stopper, før et flertal er opnået, skyldes det, at koalitionens medlemmer ikke ønsker yderligere udvidelse, eller at potentielle medlemmer alligevel ikke ønsker at indgå - eller begge dele. Regeringens omfang og størrelse vil da afhænge af parternes afvejning af omkostninger og fordele ved en bredere konstellation. Og en sikret fire-årig regeringsdeltagelse er ikke den eneste - eller nødvendigvis den vigtigste - fordel, som et parti og dets beslutningstagende individer kan opnå. Kun de færreste af partiets folketingsmedlemmer kan regne med at blive ministre. Flertallet af partiets tilhængere vil snarere bekymre sig om graden af reel politisk indflydelse. Partiets mulige tab eller gevinst ved fremtidige valg og dermed de mere langsigtede perspektiver for indflydelse og regeringsdeltagelse kan ligeledes forventes at spille en betydelig rolle i spekulationerne omkring fordele og omkostninger ved regeringsdeltagelse.

Partiernes samlede overvejelser behøver derfor ikke resultere i en flertalsregering. For det første kan en dansk regering overleve, så længe den ikke har et flertal imod sig. En mindretalskoalitions medlemmer kan eventuelt regne med at kunne realisere flere af sine egne politiske målsætninger ved at basere sig på samarbejde med skiftende samarbejdende eller konstruktive oppositionspartnere end ved et fast og formaliseret regeringssamarbejde, der hviler på et flertal. Desuden vil inddragelse af ekstra partier i et regeringsamarbejde uvægerligt besværliggøre den i forvejen vanskelige opgave at fordele ministerposter og andre kompetencer.

Dernæst er oppositionsrollen i sig selv ikke uden tiltrækning. Den konstruktive eller samarbejdende opposition vil ikke være uden indflydelse i forhold til en mindretalsregering, især ikke når udvalgsystemet kan bruges som magtbase, og samtidig vil oppositionspartiet være friere til at markere sig over for vælgerne. Omvendt er der en generel tendens til, at regeringspartier mister stemmer ved næstkommende valg (Strøm, 1990: 46). Regeringssamarbejde kan derfor være omkostningsfuldt. Det tvinger partier til en stadig strøm af kompromisser og til opgivelse af principper. Det kan støde vælgere bort og skabe problemer med egne fløje. I et politisk system som det danske, hvor vælgerne siden 1973 har været meget mobile, har partierne grund til at være særligt vagtsomme over for de mulige negative konsekvenser af regeringsdeltagelse.

Sådanne omkostninger vil desuden alt andet lige være større, når det potentielle regeringssamarbejde indbefatter de traditionelle konkurrenter til regeringsmagten, som den politiske partiretorik i forvejen er indstillet på at bekæmpe. Derfor er det ikke så mærkeligt, at brede regeringer er en sjældenhed i dansk politik. Forklaringen på emnets stadige opdukken i forbindelse med danske regeringsdannelser er måske, at den næsten hegemoniske grundtvigske konsensusideologi, der præger dansk politisk kultur (Østergaard, 1988; Fonsmark, 1990), tilskynder danske politikere til at anvende et symbolsprog, hvor begrebet "den brede regering" har en positiv klang. "Majorisering" og "blokpolitik", der i andre lande er helt naturlige fænomener, opfattes negativt i den danske vælgerbefolkning (Knudsen, 1993). Sådanne markeringer bør følgelig ikke nødvendigvis tages som udtryk for reelle ønsker og mål. Den brede regering er nok snarere for partilederne et mareridt, der ville være fyldt med indre splid, mistænksomhed og handlingslammelse, jf. SV-regeringen. Det er endog tvivlsomt om midterpartierne, der ofte har været de stærkeste fortalere for samlingsregeringer (de radikale konsekvent, CD mere svingende), virkelig har nogen som helst reel interesse i en sådan regering. Den berøver dem i hvert fald den betydelige magtposition, de indtager under mindretalsregeringer. Midterpartiernes dissens i forhold til regeringen - målt ud fra Folketingets afstemninger - var således mærkbart høj under SV-perioden (Meyer, 1984).

SV-regeringen stod i 1982 endnu i tydelig erindring. Det kortlivede eksperiment gav Socialdemokratiet store problemer med fagbevægelsen og fremstod heller ikke som et udpræget positivt minde for Venstre. På den baggrund var Schlüters udtalelser om en direkte realisering af konsensusmodellen i form af en SKV-regering helt risikofrie, og tanken blev klart afvist af de to øvrige partier. Alternativt kunne man have forestillet sig en rent borgerlig flertalsregering. Fremskridtspartiet foreslog da også en sådan løsning, men kunne gøre det ganske uden risiko, da i det mindste de radikales afvisning var helt forudsigelig (Fonsmark, 1992: 64f). Resultatet blev, at firkloveralliancen, der allerede i 1975 en kort stund havde manifesteret sig som regeringsmulighed - efter at det interne slagsmål om statsministerposten var afgjort - kunne tiltræde som mindretalsregering.

Den første åbningsdebat

Den nye firkloverregering havde ikke på forhånd sikret sig et flertal for sin politik. Det var et åbent spørgsmål, i hvor høj grad lovgivningsarbejdet skulle gennemføres ved hjælp af to samarbejdende borgerlige oppositionspartier, dvs. flertalsmodellen, eller ved et bredt samarbejde med et konstruktivt Socialdemokrati, dvs. konsensusmodellen.

Åbningsdebatten i oktober 1982 var præget af fordragelighed og tilsyneladende samarbejdsvilje fra stort set alle relevante parter. Poul Schlüter erkendte i sin åbningstale sin egen regerings vanskelige vilkår som mindretalsregering og erklærede det for sin og regeringens "store opgave at samle alle som kan og som vil bære et ansvar i Folketinget" (FF, 1982-83: sp. 6-22). Socialdemokraten Knud Heinesen holdt en forsonlig ordførertale, hvori han blandt andet sagde:

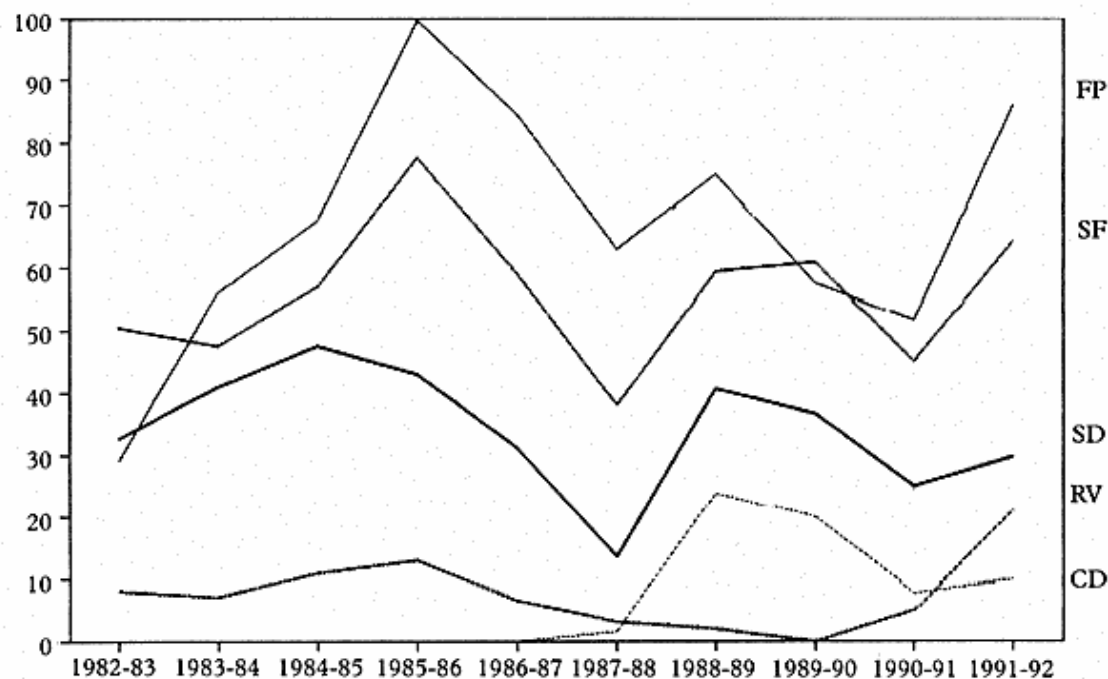
“Vi kan til gengæld love regeringen, at den får en bedre og mere saglig opposition, end den socialdemokratiske regering havde... Hvis regeringen er tilstrækkeligt modtagelige for vore synspunkter, er Socialdemokratiet fortsat parat til at tage det medansvar, som følger med, når man vil have indflydelse” (FF, 1982-83: sp.114-15).

Fremskridtsfolkene beklagede, at den borgerlige flertalsregering ikke var blevet en realitet. De radikale udtrykte utilfredshed med, at den brede flertalsregering hen over midten var opgivet. Men begge partier lovede at udvise forhandlingsvilje over for den nye regering. Kun venstrefløjspartierne var på direkte konfrontationskurs med firkløveret. SF's Gert Petersen foreslog således, at hele arbejderbevægelsen, indbefattet Socialdemokratiet, nu måtte sætte en socialistisk reformpolitik på dagsordenen og “udarbejde et klart alternativ til den borgerlige politik” (FF, 1982-83: sp. 134).

Partiernes afstemningsadfærd

For at afklare hvilke oppositionsroller partierne faktisk spillede 1982-92 er de enkelte partiers afstemningsadfærd undersøgt i forhold til regeringspartierne Venstre og konservative. Kurverne i figur 2 er konstrueret således, at et oppositionsparti ved hver afstemning er tildelt et point, hvis det har stemt lige modsat regeringspartierne; et halvt point hvis kun den ene part har undladt at stemme; og nul point hvis partiet har stemt sammen med regeringspartierne (jf. Pedersen, 1967: 152). Kun vedtagne lovforslag er medtaget.

Figur 2. Oppositionspartiernes afstemningsadfærd i forhold til regeringspartierne, Venstre og de konservative, ved vedtagne lovforslag

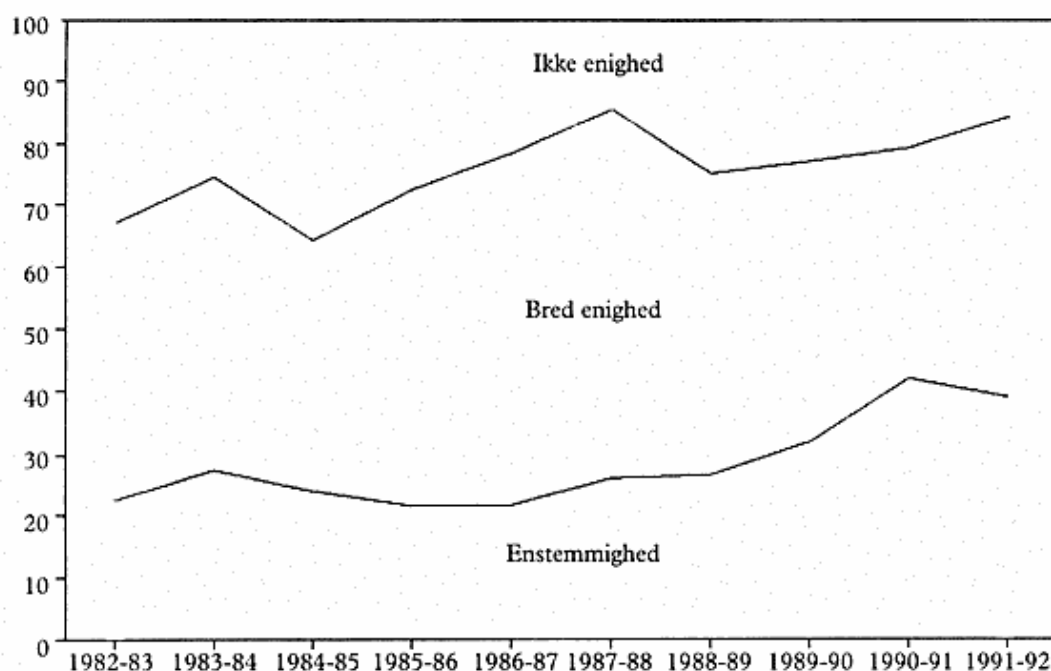


Kilde: Folketingets årbøger 1982-92.

Som det fremgår, blev Fremskridtspartiet aldrig det samarbejdende oppositionsparti, som flertalsmodellen ville forudsætte. Derimod var bred konsensus og samarbejde mellem Socialdemokratiet og de borgerlige partier også under Schlüter-regeringerne et karakteristisk træk, dog med det forbehold, at visse dele af regeringens økonomiske politik gennemførtes alene med borgerligt flertal.

Sammenlignes resultaterne med de tidligere foretagne undersøgelser for perioderne 1945-65 (Pedersen, 1967) og 1970-82 (Svensson, 1980; Meyer, 1984) er det først og fremmest kontinuiteten i de fire gamle partiers afstemningsenighed, der falder i øjnene. I figur 3 er den overordnede udvikling skitseret. Procentdelen af lovforslag, der er vedtaget i enstemmighed (som enstemmigt vedtagne forslag regnes kun de, hvor alle medlemmer har stemt for, ingen har undladt at stemme), er her opgjort i forhold til lovforslag, vedtaget i "bred enighed" (de fire gamle partier har alle stemt for), og lovforslag der ikke er vedtaget i bred enighed.

Figur 3. Den procentvise fordeling af vedtagne lovforslag i Folketingsårene 1982-92



Kilde: Folketingets årbøger 1982-92.

Samlet for hele perioden er 76,2 pct. af alle lovforslag vedtaget i bred enighed, hvilket svarer meget godt overens med de tidlige undersøgelses resultater. Derimod er kun 28,7 pct. af forslagene enstemmigt vedtaget, hvilket er klart under niveauet for undersøgelsen for 1945-65, der endda også omfattede forkastede lovforslag (der typisk er fremsat af den perifere opposition). Den sidste tendens afspejler, at den perifere opposition - med Socialistisk Folkeparti og Fremskridtspartiet - er blevet mere markant og stærkere talmæssigt repræ-

senteret, end den var i det gamle Folketing, hvor den bestod af småpartier som DKP og De Uafhængige.

Samarbejdets vilkår

En mere dybtgående forståelse af omfanget og karakteren af politisk konsensus i perioden kan fås ved at se på de vilkår, regeringen havde at regere på.

Regeringen kunne - trods den forholdsvis positive modtagelse den fik - ikke andet end regne med, at de samme mekanismer, der gjorde det lidet attraktivt for oppositionspartierne at deltage i regeringen, også til en vis grad ville besværliggøre samarbejdet i Folketinget. Samarbejde og ansvar kan være omkostningsfuldt for et oppositionsparti. Det kan ikke-samarbejde ganske vist også, idet partiets vælgere vel har ret til at forvente, at partiet søger indflydelse i Folketinget. Men omkostningerne ved ikke-samarbejde kan i et vist omfang eksternaliseres ved at lægge skylden på modpartens manglende vilje til forhandling. Ydermere kan oppositionen forvente, at vælgerne i sidste ende lægger ansvaret for manglende beslutningsdygtighed på regeringen.

Odds for den nytiltrådte regering i 1982 syntes således ikke at være gode. Socialdemokratiet kunne ikke have interesse i at legitimere regeringen ved at indgå større aftaler med den - i det mindste ikke uden samtidig at tage sig meget godt betalt i form af indflydelse på aftalernes indhold. Trods Heinesens løfte om samarbejdsvilje afstod man heller ikke fra at drille regeringen på særligt ømme punkter ved at indtage "usædvanlige" standpunkter på eksempelvis det sikkerhedspolitiske område og under finanslovsforhandlingerne (se Søren Lind Christiansens artikel i dette nummer af *Politica*).

Fremskridtspartiet viste sig som en ustabil forhandlingspartner, der flere gange var ved at brække over i to halvdele af henholdsvis samarbejdsvillige "slappere" og uforsonlige "strammere". Partiet havde betydelige interne omkostninger ved at samarbejde og satte følgelig også en høj pris for at levere samarbejdsvaren. De radikale ville i perioder end ikke drikke kaffe med fremskridtsfolkene, og de fandt i øvrigt hurtigt ud af, at Socialdemokratiet og venstrefløjspartierne på en lang række områder var villige til at overbyde regeringen, hvormed grundlaget var skabt for de alternative flertal og for en eminent radikal forhandlingsposition.

Karakteristisk for hele perioden var, at regeringen måtte betale en høj pris for at være regering, hvilket den accepterede, da den tydeligvis satte stor pris på regeringsansvaret. Først i sidste halvdel af 1980'erne, da Venstre efterhånden havde fået manøvreret sig hen til at repræsentere den mere renlivede borgerlige linje, og da Poul Schlüter erklærede, at den virkelige trussel mod regeringen kom fra højre, begyndte den høje pris for alvor at slide på regerings-samarbejdet.

Svingninger i omfanget af bred konsensus

Schlüter-regeringerne måtte arbejde på grundlag af skiftende vilkår, hvilket også afspejler sig i de ændringer i oppositionspartiernes roller, der kan aflæses på kurverne i figur 2.

Socialdemokratiet, der altså overordnet set kan siges at være placeret i den konstruktive oppositionsrolle, har en dissens, der topper i perioden 1984-87, hvor regeringen med hjælp fra to færøske og et grønlandsk mandat, samt senere også en enkelt afhoppet fremskridtsmand, akkurat havde flertal alene med Det radikale Venstre. I denne periode var efterspørgslen på socialdemokratisk samarbejde naturligt begrænset, også fordi det lykkedes regeringen at lave en formel aftale om den økonomiske politik med de radikale. Aftalen var reelt en omfattende økonomisk-politisk håndfæstning, der dog ikke fratog Det radikale Venstre muligheden for at indgå i alternative flertal på andre områder.

Disse år, hvor regeringens parlamentariske basis var stærkest, er svære at placere i forhold til de to modeller. En række større tiltag som "kartoffelkuren" og "påskepakken" blev vedtaget med et smalt flertal. Den store skattereform i 1985, som de radikale insisterede på at få gennemført (Fonsmark, 1992: 137-41), blev til gengæld skabt i et bredt forlig med socialdemokraterne, hvilket bekræfter traditionen for at sikre brede aftaler om og dermed langsigtet holdbarhed for større økonomiske reformer (Damgaard, 1988: 35; Strøm, 1990: 106-07).

I den øvrige periode var også Fremskridtspartiets stemmer nødvendige for en rent borgerlig flertalsdannelse. Grundet Fremskridtspartiets ustabilitet og den manglende hjertelighed mellem de radikale og Fremskridtspartiet var regeringens efterspørgsel på socialdemokratisk samarbejde i disse tilfælde højere, og Socialdemokratiets dissens derfor lavere.

Efter 1987-valget, hvor regeringen og de radikale mistede deres sammenlagte flertal, falder socialdemokraternes dissens i forhold til regeringen kraftigt. Det var i den periode, hvor partiet fik lov til at sætte de nok så berømte "fingeraftryk" på finansloven. Aftalen, der var forhandlet på plads af den konservative finansminister Palle Simonsen, vakte så stor harme hos dele af regeringen, især Venstrefolk, at det en overgang syntes, som om den egentlige opposition kom fra regeringens egne rækker (Bille, 1988: 59-60).

Under KVR-regeringen 1988-90 antager Socialdemokratiet atter en mere opponerende rolle. Det kan forekomme paradoksalt, idet de radikales hovedbegrundelse for at indtræde i regeringen netop var, at man ville formidle det brede samarbejde hen over midten. Forklaringen er nok, at Socialdemokratiet hidtil havde praktiseret en dobbeltstrategi, der dels bestod i at agere regeringsalternativ sammen med SF, og dels i at vise sig imødekommende over for de radikale med henblik på fremtidigt samarbejde. Det sidste betød, at man ikke uden videre kunne tillade sig at lægge armene over kors i de fælles forhandlinger med de radikale og regeringen. Med Det radikale Venstres indtrædelse i Schlüters regering blev strategiens sidste aspekt mindre relevant, og perioden kendetegnes da også af en række store forhandlingssammenbrud, for eksempel omkring de nok så omtalte "planer".

Det danske konsensusdemokrati 1982-92

Danmark kan også 1982-92 helt grundlæggende karakteriseres som et konsensusdemokrati, hvor de fleste kollektive beslutninger blev truffet i bred enighed hen over midten.

Den danske konsensusdannelse kan til dels forklares som en videreførelse og efterlevelse af nogle meget gamle parlamentariske og kulturelle normer. I den undersøgte periode er det karakteristisk, at Schlüter-regeringerne, givet Fremskridtspartiets omkostninger ved samarbejde, den politiske afstand mellem de radikale og Fremskridtspartiet, samt de radikales alternative gevinstmuligheder, ikke reelt havde mulighed for at opbygge et alternativ i form af et sammentømret flertalsregime, byggende på de seks borgerlige partier. Nærmest "flertalsmodellen" var man i tidsrummet 1984-87, hvor regeringens parlamentariske basis var stærkest. Men også i denne periode var man afhængig af Det radikale Venstre, der på en lang række politikområder valgte at bryde bloksamarbejdet.

Overordnet set kan denne danske konsensusmodel næppe betegnes som demokratisk angribelig. For det første er enigheden ikke, som i andre konsensusdemokratier (Lijphart, 1984), opnået ved stærke forfatningsmæssige restriktioner på flertallets suverænitet. For det andet har enigheden ikke ophævet oppositionens rolle som kritiker og revser, og i øvrigt ikke forhindret politisk konkurrence om vælgerne. Tværtimod har vælgerne i perioden 1982-92 haft valget mellem to klare regeringsalternativer.

Set over en længere årrække er den perifere opposition, der ikke opnår megen politisk indflydelse, vokset. I 1950'erne og 1960'erne udgjorde de partier, der kunne betegnes som perifer opposition, ofte ikke mere end cirka 15 mandater. I 1980'erne modtog partier, der holder sig eller bliver holdt uden for den almindelige konsensus (dvs. primært SF og Fremskridtspartiet), til sammen op imod en fjerdedel af de afgivne stemmer ved folketingsvalgene.

Begrænsning af yderfløjenes politiske selvbestemmelse synes dog at være uundgåelig i et samfund, der trods alt i hovedsagen bør være indrettet efter det store flertals interesse. Dertil kommer, at de pågældende partier ikke fuldt ud kan karakteriseres som ægte eksempler på perifer opposition, da de dog har haft nogen indflydelse, eller har indgået som en del af et realistisk regeringsalternativ. Endelig kan vælgerne bag yderfløjspartierne dårligt karakteriseres som isolerede samfundsgrupper med særligt følsomme mindretalsinteresser, der absolut kun repræsenteres af disse partier. Periferipartiernes mærkesager er snarere store og brede samfundsmæssige spørgsmål, angående for eksempel skatte- og fordelingspolitik, der ikke snævert vedrører egne vælgergrupper.

Et større problem for videreførelsen af den danske konsensusmodel er incitamenterne til ikke at samarbejde, som kan være en følge af de senere års øgede politiske konkurrence om mandater og regeringstaburetter. I et system, der bygger på bredt samarbejde og konsensus, og hvor Folketingets sammensætning ikke synes at muliggøre andre alternativer, forringes beslutningsdygtigheden, når den regeringsalternative opposition fristes til at markere sig yderligere.

Når den politiske pris for samarbejde bliver så høj, at regeringen ikke længere er villig til at betale, og der ikke er vilje til at vælte regeringen, kan ventes en stigning i antallet af "ikke-beslutninger", nye politiske tiltag, der syltes i udvalg, udvandes eller ikke bliver til noget; udeblevne politiske reaktioner og manglende svar på ændringer i omgivelser og krav; og ideer, forslag og initiativer, der har så ringe udsigter, at de end ikke bringes på dagsordenen. Lidt

hårdt bedømt kan 1980'erne derfor beskrives som "det tiår da ingenting skete" (Fonsmark, 1990: 353).

Om end det ikke nødvendigvis altid er et samfundsmæssigt "gode", at Folketinget er handlekraftigt, nogle vil hævde at det snarere forholder sig omvendt, så kan en flertalsregering, som den vi fik i 1993, derfor godt betragtes som en tiltrængt fornyelse i dansk politik, al den stund, at større politiske lovreformer af og til vil være nødvendige i et dynamisk samfund.

Denne flertalsregering er, som eksemplificeret ved den "smalle" vedtagelse af blandt andet skattereformen, tilsyneladende så småt på vej til at bryde med den meget lange konsensustradition. Naturligvis kan selv en flertalsregering have sit hyr med at blive enig med sig selv. Men flertalsregeringen vil alt andet lige være mere beslutningsdygtig, da den ikke kan eksternalisere omkostningerne ved ikke-beslutninger ved at angive oppositionens obstruktion som årsag. Og manglende resultater vil ramme regeringspartierne kollektivt ved valget.

Flertalsregeringens tronbestigelse har foranlediget en mere naturlig arbejdsdeling mellem regering og opposition. I forhold til tidligere er oppositionen nemlig ikke tvunget ud i en modsætningsfyldt "konstruktiv" rolle, men kan koncentrere sig om at opponere.

Det får stå hen i det uvisse, om den nye regering har indledt en afgørende ny politisk epoke, hvor "flertalsmodellen" i stigende grad vil kunne anvendes til at karakterisere dansk parlamentarisme. Sandsynligt er det vel, at hverken de grundfæstede konsensusnormer, eller de grundlæggende mekanismer, der generelt modvirker dannelse af flertalsregeringer i Danmark, er udryddet med et snuptag. Konsensusdemokratisk mindretalsparlamentarisme med skiftende og brede flertal, og med indbygget forringet beslutningsevne, kan derfor meget vel også i en rum tid fremover komme til at præge dansk politik.

Litteratur

- Bille, Lars (1988). "Politisk kronik I. halvår 1988", *Økonomi og Politik*, 61. årgang, nr. 2, pp. 52-59.
- Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and its Critics*, New Haven: Yale University Press.
- Damgaard, Erik (1988). "Træk af dansk parlamentarismes udvikling", Århus: Institut for Statskundskab.
- Folketingstidende, Folketingets Forhandlinger (FF).
- Folketingsårbogen
- Fonsmark, Henning (1990). *Historien om den danske utopi*, København: Gyldendal.
- Fonsmark, Henning (1992). *Schlieters Danmark*, København: Børsen Bøger.
- Knudsen, Tim (1993). "Det går nok - et essay om dansk statskultur og eurokratiet", *Politica*, 25. årg, nr. 3, pp. 269-87.
- Lijphart, Arend (1984). *Democracies*, New Haven: Yale University Press.
- Meyer, Poul (1984). *Dansk politik 1944-84*, København: G.E.C. Gads Forlag.
- Pedersen, Mogens N. (1967). "Consensus and Conflict in the Danish Folketing 1945-65", *Scandinavian political Studies*, vol. 2, pp. 143-166.
- Pedersen, Mogens N. (1979). *The Breakdown of a working multiparty system*, foreløbig udgave, Odense: Odense Universitet.
- Stjernquist, Nils (1966). "Sweden: Stability or deadlock", i Robert A. Dahl, Robert A. (ed.), *Political Oppositions in western Democracies*, New Haven: Yale University Press.
- Strøm, Kaare (1990). *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Svensson, Palle (1980). "Skiftende flertal i Folketinget - gammel praksis", *Berlingske Tidende*, 9. november.
- Østergaard, Uffe (1988). "Bonder og danskere", pp. 317-369 i Vagn Waahlin, *Historien i kulturhistorien*, Århus: Århus Universitetsforlag.

hårdt bedømt kan 1980'erne derfor beskrives som "det tiår da ingenting skete" (Fonsmark, 1990: 353).

Om end det ikke nødvendigvis altid er et samfundsmæssigt "gode", at Folketinget er handlekraftigt, nogle vil hævde at det snarere forholder sig omvendt, så kan en flertalsregering, som den vi fik i 1993, derfor godt betragtes som en tiltrængt fornyelse i dansk politik, al den stund, at større politiske lovreformer af og til vil være nødvendige i et dynamisk samfund.

Denne flertalsregering er, som eksemplificeret ved den "smalle" vedtagelse af blandt andet skattereformen, tilsyneladende så småt på vej til at bryde med den meget lange konsensustradition. Naturligvis kan selv en flertalsregering have sit hyr med at blive enig med sig selv. Men flertalsregeringen vil alt andet lige være mere beslutningsdygtig, da den ikke kan eksternalisere omkostningerne ved ikke-beslutninger ved at angive oppositionens obstruktion som årsag. Og manglende resultater vil ramme regeringspartierne kollektivt ved valget.

Flertalsregeringens tronbestigelse har foranlediget en mere naturlig arbejdsdeling mellem regering og opposition. I forhold til tidligere er oppositionen nemlig ikke tvunget ud i en modsætningsfyldt "konstruktiv" rolle, men kan koncentrere sig om at opponere.

Det får stå hen i det uvisse, om den nye regering har indledt en afgørende ny politisk epoke, hvor "flertalsmodellen" i stigende grad vil kunne anvendes til at karakterisere dansk parlamentarisme. Sandsynligt er det vel, at hverken de grundfæstede konsensusnormer, eller de grundlæggende mekanismer, der generelt modvirker dannelse af flertalsregeringer i Danmark, er udryddet med et snuptag. Konsensusdemokratisk mindretalsparlamentarisme med skiftende og brede flertal, og med indbygget forringet beslutningsevne, kan derfor meget vel også i en rum tid fremover komme til at præge dansk politik.

Litteratur

- Bille, Lars (1988). "Politisk kronik I. halvår 1988", *Økonomi og Politik*, 61. årgang, nr. 2, pp. 52-59.
- Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and its Critics*, New Haven: Yale University Press.
- Damgaard, Erik (1988). "Træk af dansk parlamentarismes udvikling", Århus: Institut for Statskundskab.
- Folketingstidende, Folketingets Forhandlinger (FF).
- Folketingsårbogen
- Fonsmark, Henning (1990). *Historien om den danske utopi*, København: Gyldendal.
- Fonsmark, Henning (1992). *Schlieters Danmark*, København: Børsen Bøger.
- Knudsen, Tim (1993). "Det går nok - et essay om dansk statskultur og eurokratiet", *Politica*, 25. årg, nr. 3, pp. 269-87.
- Lijphart, Arend (1984). *Democracies*, New Haven: Yale University Press.
- Meyer, Poul (1984). *Dansk politik 1944-84*, København: G.E.C. Gads Forlag.
- Pedersen, Mogens N. (1967). "Consensus and Conflict in the Danish Folketing 1945-65", *Scandinavian political Studies*, vol. 2, pp. 143-166.
- Pedersen, Mogens N. (1979). *The Breakdown of a working multiparty system*, foreløbig udgave, Odense: Odense Universitet.
- Stjernquist, Nils (1966). "Sweden: Stability or deadlock", i Robert A. Dahl, Robert A. (ed.), *Political Oppositions in western Democracies*, New Haven: Yale University Press.
- Strøm, Kaare (1990). *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Svensson, Palle (1980). "Skiftende flertal i Folketinget - gammel praksis", *Berlingske Tidende*, 9. november.
- Østergaard, Uffe (1988). "Bonder og danskere", pp. 317-369 i Vagn Waahlin, *Historien i kulturhistorien*, Århus: Århus Universitetsforlag.