

Christoffer Green-Pedersen

Folketinget under fortsat forandring¹

Folketinget har i løbet af de seneste 50 år udviklet sig fra at være en lovgivende forsamling til at være en forsamling, hvor lovgivning stadig er en central aktivitet, men hvor ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter, som forespørgselsdebatter og spørgsmål til ministre er blevet stadig vigtigere. Antallet af disse er således steget meget markant i løbet af de sidste 50 år, mens antallet af vedtagne love kun er steget mere begrænset. Forklaringen på denne udvikling skal findes i en forskydning af partiernes måde at konkurrere med hinanden på i retning af issue-konkurrence, dvs. konkurrence om, hvilke politiske emner der skal diskuteres mellem partierne. De ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter er især for oppositionen et redskab i denne konkurrence. Udviklingen afspejler således en institutionel tilpasning til en ændret konkurrenceform mellem partierne.

I 1977 beskrev Erik Damgaard (1977) et Folketing under forandring. Ikke mindst indførelsen af de stående udvalg i 1972 betød en markant forandring i Folketingets arbejdsform og en tilpasning til nye tider (jf. Jensen, 1995). På de næsten 30 år, der er gået siden Damgaards disputats, har Folketinget undergået mange yderligere forandringer (Damgaard, 2003). Tinget er blevet professionaliseret i form af væsentligt flere ansatte (Betænkning 1354), det EU relaterede arbejde er kommet til at fylde en væsentlig del af folketingspolitikernes hverdag (Jensen, 2003; Damgaard og Nørgaard, 1999), og ikke mindst er det, man kan kalde for ”ikke-lovgivningsmæssige” aktiviteter, dvs. aktiviteter, der ikke knytter an til behandlingen af konkrete lovforslag, nærmest eksploderet i antal. Det gælder, som det vil blive beskrevet nedenfor, antallet af spørgsmål til ministeren, både §20 spørgsmål og almindelige spørgsmål fra udvalgene, forespørgselsdebatter og beslutningsforslag. Antallet af vedtagne lovforslag har derimod ikke udvist den samme voldsomme vækst. Sammenligner man situationen umiddelbart efter Grundlovsrevisionen i 1953 med i dag, har Folketinget således ændret sig fra primært at være en lovgivende forsamling til at være en forsamling, hvor lovgivning nok er en central aktivitet, men hvor diskussion og debat om løbende emner fylder meget, uden at der umiddelbart kommer noget lovgivningsmæssigt ud af det.

Paradoksalt nok, givet den enorme vækst i antallet af ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter, er der faktisk meget lidt forskning i disse aktiviteter. Der findes kun enkelte danske undersøgelser, der også er af lidt ældre dato (Damgaard, 1994 og Jensen, 1994). Det samme gælder internationalt. Væksten i de ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter er en universel tendens i de vestlige lande, som der er forsket meget lidt i (Green-Pedersen, 2005a). Formålet med denne artikel er at belyse denne vækst i ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter, altså aktiviteter som forespørgselsdebatter og spørgsmål til ministre, der ikke er en del af behandlingen af et konkret lovforslag. Dette vil ske ved dels at beskrive udviklin-

gen, dels ved at give et bud på en forklaring på, hvad det er, der ligger bag, at Folketingets partier og de enkelte politikere i så stærkt stigende omfang udnytter disse aktiviteter.

Det centrale budskab i artiklen er, at forklaringen på væksten i ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter skal findes i de forandringer, der er sket i partiernes måde at konkurrere med hinanden om vælgerne på. Denne konkurrence er i stigende grad blevet et spørgsmål om at kontrollere den partipolitiske dagsorden (Green-Pedersen, under udgivelse).² Med andre ord, hvad er det for emner, som partierne og deres vælgere skal forholde sig til? Skal det være flytning og indvandrere, miljø, velfærdsstaten, udenrigspolitik eller arbejdsløshed? Et af de midler, som især oppositionen har til at påvirke den partipolitiske dagsorden, er de ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter, og efterhånden som kampen om indholdet af den partipolitiske dagsorden er blevet skærpet, så er brugen af de ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter taget til. Sagt på en lidt anden måde, så afspejler udviklingen i de ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter en institutionel tilpasning til forandringer i den partipolitiske konfliktform i Danmark.

Ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter i parlamenter – hvorfor er de der?

Der findes en række teoretiske tilgangsvinkler til studiet af parlamenter. Følger man Andeweg og Nizink (1995, jf. Jensen, 2004: 21-24) kan man vælge at anskue Folketinget som for det første en institution, der forholder sig til regeringen, for det andet som en arena for partiernes indbyrdes konkurrence og for det tredje som en markedsplads for forskellige interesser, som bæres frem af de individuelle parlamentarikere. De tre perspektiver udelukker ikke hinanden, men fanger forskellige aspekter af for eksempel Folketingets funktion og arbejdsmåde. De fører dog til, at man anskuer de ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter ud fra forskellige perspektiver.

De forklaringer, der i den sparsomme internationale litteratur på området gives på væksten i ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter, kan indpasses i de tre perspektiver. Den typiske tilgangsvinkel til ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter er at se dem som kontrolaktiviteter, altså som parlamentarisk kontrol med regeringen, hvilket ligger i forlængelse af den institutionelle vinkel. En forklaring på væksten i de ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter kunne således være, at et mere komplekst samfund og en større offentlig sektor giver et større kontrolbehov (Wiberg, 1995). En anden forklaring på væksten i ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter fokuserer på de ressourcer som for eksempel sekretærbistand, som de enkelte folketingsmedlemmer har til rådighed (for eksempel Mattson, 1994). Denne forklaring fokuserer på de enkelte parlamentarikere og deres situation og ligger dermed i forlængelse af markedspladsvinklen på et parlament. Netop fokus på de enkelte parlamentarikere har kendetegnet flere af de studier af Folketinget, som er gennemført under den danske magtudredning (Jensen, 2004; Nielsen og Sjørlev, 2002) og internationale studier (Lazardeux, 2005; Rasch, 2005). Den tredje tilgangsvinkel ser Folketinget som en arena for partierne og har vist sig at være den mest givtige ved studier af de stående udvalg og partigrupperne (Jensen, 1995 og 2002). Det er den sidste tilgangsvinkel, som denne artikel benytter

sig af. Påstanden i artiklen er, at hvis man vil forstå væksten i de ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter, må man tage udgangspunkt i forandringer i partiernes måde at konkurrere om vælgernes gunst på. Dette perspektiv giver en forklaring på, hvorfor de ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter, som Folketingets forretningsordenen åbner mulighed for, i stigende omfang benyttes af partierne. Samtidig giver perspektivet også en forklaring på, hvorfor Folketinget gennem for eksempel nye former for spørgetimer (se nedenfor) løbende tilpasser Folketingets aktiviteter, så de passer med partiernes måde at konkurrere med hinanden på.

Når man i en dansk sammenhæng diskuterer partisystem og partikonkurrence, sker det ofte med udgangspunkt i 1973-valget og fordoblingen af antallet af partier i Folketinget fra 5 til 10 (for eksempel Elklit og Pedersen, 2003), hvilket også er en mulig forklaring på det øgede antal ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter. I en tysk sammenhæng har Saalfeld (1995) for eksempel peget på De Grønnes indtog i Forbundsdagen, som forklaring på et øget antal ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter. Det er imidlertid ikke de forandringer i partisystemet, som knytter sig til 1973-valget, der er afgørende for at forstå den voldsomme vækst i de ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter. Det skyldes ganske enkelt, som det vil blive påvist nedenfor, at væksten i de ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter hovedsageligt er en udvikling, der er kommet væsentligt senere end 1973-valget og på et tidspunkt, hvor antallet af partier i Folketinget var stabilt eller svagt faldende.

I stedet er det værd af hæfte sig ved en anden forandring i partikonkurrencen, der kan beskrives som øget "issue konkurrence", dvs. konkurrence om, hvilke emner partierne skal forholde sig til under for eksempel en valgkamp (cf. Green-Pedersen, under udgivelse). Skal man diskutere flygtninge, velfærd, retspolitik eller arbejdsløshed? Denne form for konkurrence skal ses i modsætning til positionel partikonkurrence, hvor partierne konkurrerer ved at positionere sig i forhold til på forhånd givne emner, som for eksempel beskrevet i Downs (1959) berømte analyse af partikonkurrence i et topartisystem. De to former for konkurrence kan sagtens eksistere samtidig (jf. van der Brug, 1999), men fra en situation hvor den positionelle konkurrence var det dominerende, har issue-konkurrence nu udviklet sig til en meget væsentlig bestanddel af dansk politik, uden at positionel konkurrence derfor er forsvundet. Positionering på særlig fremtrædende emner er stadig vigtigt. Baggrunden for denne udvikling skal findes i ændringer i vælgerkorpsset fra klasseafstemningsadfærd til *issue voting*. Hvis *issue voting* kendetegner vælgerne, så er *issue* konkurrence den naturlige reaktion fra partierne (Green-Pedersen, under udgivelse).

Spørgsmålet er så, hvordan partierne konkurrerer om at sætte bestemte *issues* på den partipolitiske dagsordenen. Eller med andre ord, hvordan får et parti de andre partier til at diskutere de emner, som vil gavne partiet? Hvordan har for eksempel Dansk Folkeparti og Venstre fået især Socialdemokraterne til at diskutere flygtninge og indvandrere, selv om det er klart, at emnet giver Socialdemokratiet store problemer både internt, i forhold til Det Radikale Venstre og i forhold til dets egne vælgere? I den forbindelse er det vigtigt at være opmærksom på, at den partipolitiske dagsorden for partierne er en struktur, som på den ene side skabes af de emner, som partierne giver opmærksomhed, og som der-

med kan påvirkes af partierne, men samtidig er den for det enkelte parti også en given struktur, som det må forholde sig til. Hvis alle andre partier diskuterer et emne, må et parti også forholde sig til det, og der er ikke meget ved for et parti at bruge energi på et emne, som ingen andre vil diskutere.

Partiernes måde at præge den partipolitiske dagsorden på, er at gøre opmærksom på bestemte emner. Givet ”medialiseringen” af dansk politik (Togebjerg et al., 2003) er medieaktiviteter som pressemøder, pressemeddelelser og udtalelser til pressen vigtige redskaber, men for især oppositionspartierne spiller folketingsaktiviteterne også en vigtig rolle, både som en direkte og indirekte måde at påvirke den partipolitiske dagsorden på. For oppositionen er der således én meget stor fordel ved folketingsaktiviteterne, nemlig at regeringen er forpligtet til at forholde sig til de emner, oppositionen tager op på denne måde. Den kan således ikke ignorere ubehagelige emner, hvor den for eksempel er internt uenig. Nogle folketingsaktiviteter som forespørgselsdebatter, beslutningsforslag og spørgsmål til ministre, der besvares mundtligt, har primært en direkte betydning for den partipolitiske dagsorden, blandt andet fordi de ofte får en vis direkte mediedækning. Spørgsmål til ministre, der besvares skriftligt, jf. nedenfor, har i sig selv nok en mindre direkte effekt. Partierne kan bryste sig af at have ”gjort noget” i en sag ved at stille spørgsmål, men derudover ligger spørgsmålenes værdi nok så meget i den information, som oppositionen kan få om konkrete sager. Mediedækning af emner som sundhedspolitik og flygtninge og indvandrere sker typisk i form af konkrete sager om patienter, der ikke kan blive behandlet, eller flygtninge, der ikke kan få opholdstilladelse, og for en politiker, der ønsker at markere sig selv og sit parti i forhold til en konkret sag – og dermed et bredere emne som flygtningepolitik – er spørgsmål til ministre en kilde til vigtig information, også fordi det er information, som ministeren bagefter kan holdes fast på.

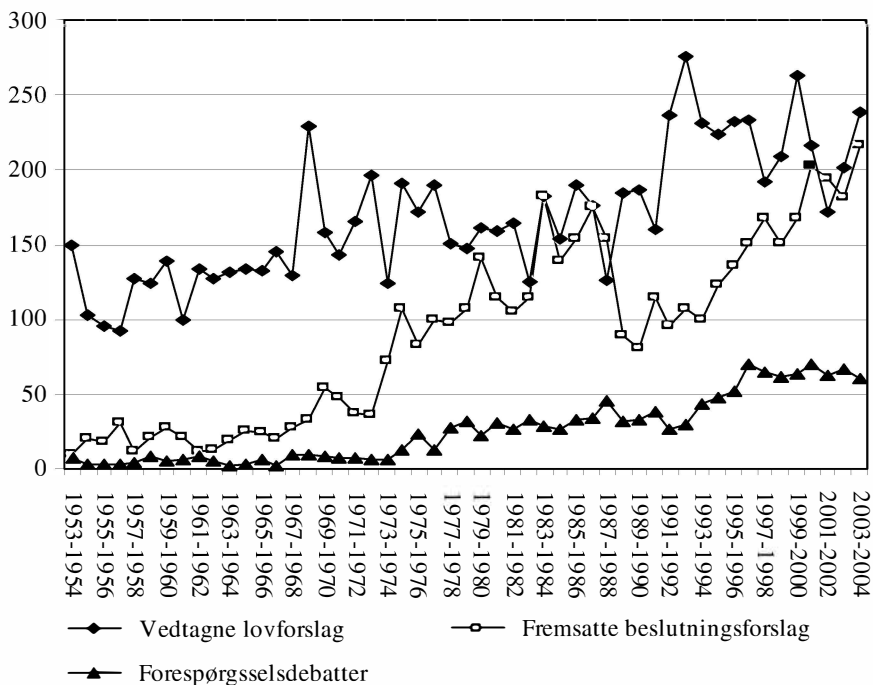
Ser man på folketingsaktiviteterne, kan lovforslag også benyttes som redskaber for at påvirke den partipolitiske dagsorden ved for eksempel at fremsætte lovforslag, som ikke har nogen chance for at blive vedtaget, men da udformningen af et lovforslag er forholdsvis krævende, så må dette forventes at være forholdsvis sjældent forekommende. Det er nemmere for partierne at fremsætte beslutningsforslag. Samtidig er det også værd at påpege, at folketingsaktiviteter godt kan have andre funktioner end at påvirke den partipolitiske dagsorden. Spørgsmål bruges for eksempel til at rejse spørgsmål af lokalpolitisk interesse, hvilket ligger i forlængelse af markedspladsvinklen. Rejser man imidlertid spørgsmålet om, hvorfor der har været så voldsom en vækst i de ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter, er det denne artikels påstand, at den øgede betydning for partierne af at påvirke den partipolitiske dagsorden er central.

Udvikling i folketingsaktiviteterne 1953-2004

Figur 1 viser antallet af vedtagne lovforslag,³ beslutningsforslag og forespørgsler fra 1953 til 2003.⁴ Væksten i antallet af vedtagne lovforslag har været meget mere begrænset end væksten i antallet af forespørgselsdebatter og især beslutningsforslag.⁵ Denne vækst i antallet af forespørgselsdebatter og beslutningsforslag har betydet en markant vækst i det samlede omfang af folketingsdebatter

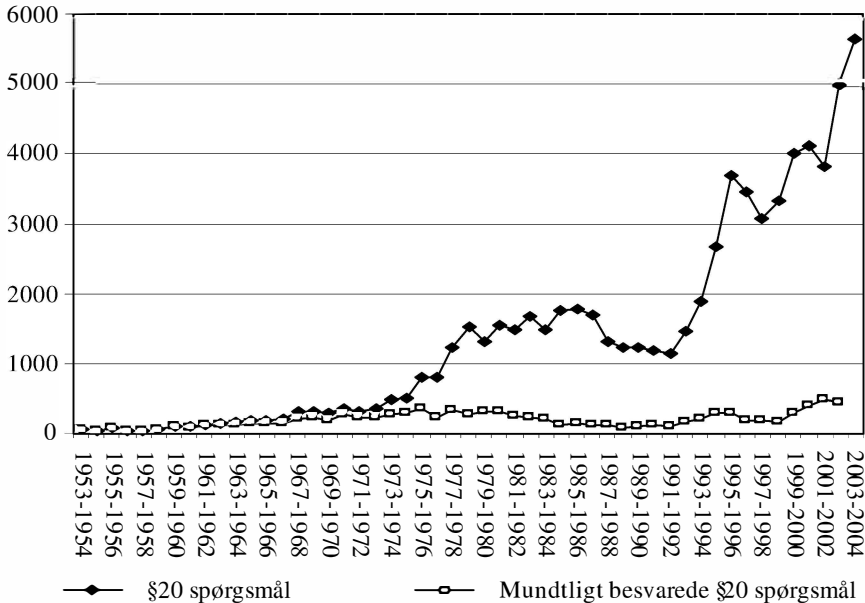
(Green-Pedersen, under udgivelse) Den gennemsnitlige længde af folketingsdebatter om for eksempel et lovforslag eller af en forespørgselsdebat er til gengæld stort set uforandret. Debatterne om et lovforslag fyldte i folketingsåret 1953-1954 i gennemsnit 22,2 spalter i *Folketingets Forhandlinger*, mens de i samlingen fra 2002 til 2003 i gennemsnit fyldte 25,4 spalter. En forespørgselsdebat fyldte i samlingen fra 1953 til 1954 i gennemsnit 50,6 spalter, mens den fyldte 54,4 spalter i samlingen fra 2002 til 2003. Kigger man endvidere på spørgsmål til ministre, de såkaldte §20 spørgsmål, som er vist i figur 2, er væksten endnu mere udtalt. I folketingsåret 1953-1954 var 58 spørgsmål til ministre mod 149 vedtagne love. I folketingsåret 2003-2004 var der 5,635 spørgsmål og 239 vedtagne lovforslag

Figur 1. Antal vedtagne lovforslag, fremsatte beslutningsforslag og forespørgselsdebatter, 1953-2004



Figur 2 viser også, at det er antallet af skriftligt besvarede spørgsmål, der er steget voldsomt. Frem til 1960 var kun mundtlig besvarelse mulig. Med det store antal §20 spørgsmål ville det fuldstændigt sprænge rammerne for Folketingets spørgetid at besvare dem alle mundtligt. Til gengæld indførte Folketinget i 1997 en særlig spørgetime om tirsdagen, hvor medlemmerne kan stille spørgsmål til ministre, som disse ikke kender på forhånd, og som skal besvares umiddelbart. Denne nye spørgetime er forklaringen på stigningen i antallet af mundtligt besvarede §20 spørgsmål mod slutningen af perioden. Endvidere har Folketinget

Figur 2. Antallet af §20 spørgsmål 1953-2004



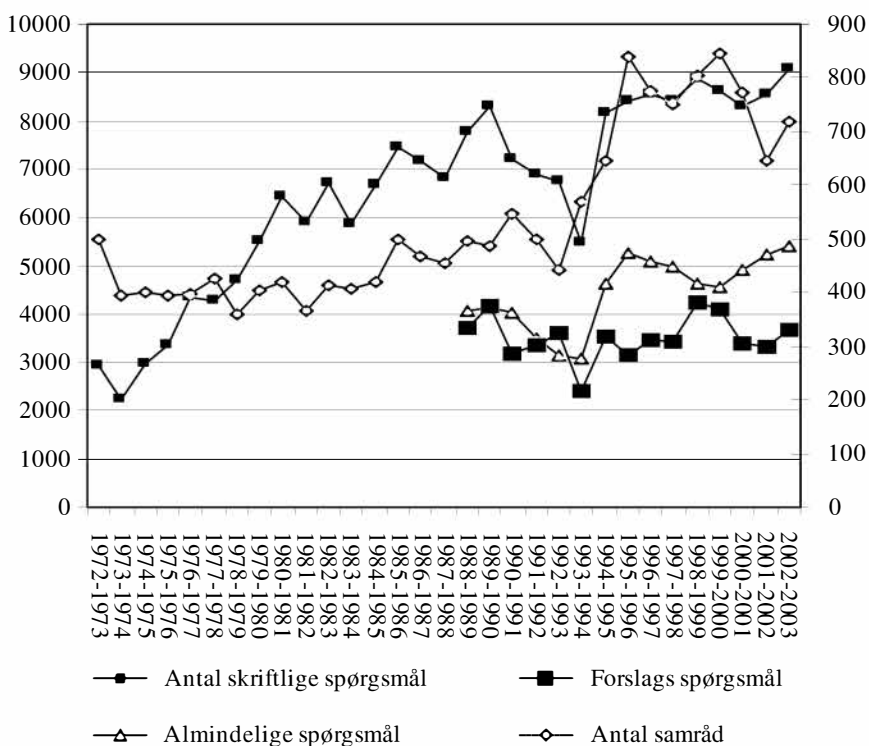
fra 2003 indført mulighed for en debat om et aktuelt emne. Folketingets tilpasning til forandringer i formen for partikonkurrence er således sket både gennem væsentligt større udnyttelse af eksisterende former for ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter og gennem indførelse af nye former for disse.

Ser man på folketingsudvalgene, kan man også her spore en markant stigning i aktiviteterne siden disses indførelse i 1972. Figur 3 viser således, at antallet af samråd og skriftlige spørgsmål fra udvalgene er steget markant. Ligesom med selve Folketinget kan man dele udvalgenes arbejde i en del, der vedrører lovgivning, og en del, der vedrører den løbende politiske debat. I forhold til spørgsmål fra udvalgene skelnes der således mellem almindelige og forslagsrelaterede spørgsmål. Data for fordelingen af spørgsmålene fra udvalgene på disse to grupper findes desværre kun i folketingsårbøgerne fra 1988 og frem, men figur 3 viser, at væksten i antallet af skriftlige udvalsspørgsmål siden 1988 skyldes vækst i de almindelige spørgsmål og ikke i forslagsrelaterede spørgsmål, der knytter an til lovgivningsprocessen. I folketingsåret 1988-1989 var der 3,717 forslagsrelaterede spørgsmål, mens der var 4,017 almindelige spørgsmål. I samlingen 2002-2003 var antallet af forslagsrelaterede spørgsmål faldet marginalt til 3,686, mens antallet af almindelige spørgsmål var steget til 5,411 især på grund af en markant stigning i samlingen fra 1994 til 1995.

Udviklingen i udvalgsaktiviteterne er altså med til at underbygge billedet af, at Folketinget er blevet mere aktivt i en ganske bestemt henseende, nemlig de aktiviteter som ikke direkte knytter sig til lovgivningsprocessen. Mens man således i 1950'erne og 1960'erne kunne beskrive Folketinget som en forsamling, der ved-

tog love, så er det efterhånden blevet en forsimplet beskrivelse. Folketinget vedtager stadig love, og lovgivningsaktiviteten er stadig en uhyre central aktivitet i Folketinget, men det er de aktiviteter, som ikke direkte knytter sig til lovgivningsprocessen, der er vokset voldsomt. Folketinget har, samtidig med at det lovgiver, udviklet sig til en central arena for kampen mellem de politiske partier om indholdet af den partipolitiske dagsorden. Denne udvikling er også blevet opdaget af aktører uden for Christiansborg. Binderkrantz (2003) viser således, hvordan interesseorganisationers forsøg på at påvirke Folketingets partier i stigende omfang har fået en generel karakter, dvs. at den ikke knytter sig til behandlingen af konkrete lovforslag.

Figur 3. Antallet af samråd (højre akse), skriftlige udvalgs spørgsmål, almindelige – og forslags spørgsmål 1972-2004



Som sagt er det argumentationen i denne artikel, at væksten i de ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter skyldes forskydningen i partikonkurrence i retning af issue konkurrence, men inden denne argumentation skal underbygges ved at se nærmere på indholdet af §20 spørgsmålene, er det værd kort af behandle de alternative forklaringer, man som nævnt kan udlæse af den sparsomme internationale litteratur på området. En forklaring er, at øget samfundsmæssig komplek-

sitet og en større offentlig sektor giver flere ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter, fra dette perspektiv for at kontrollere regeringen (Wiberg, 1995). Ud fra denne argumentation skulle man imidlertid forvente en lige så markant vækst i antallet af vedtagne love, som regulerer det mere komplekse samfund og den større offentlige sektor, som i kontrolaktiviteterne, og det er som sagt langt fra tilfældet. En anden forklaring er nye og flere partier, hvilket i en dansk sammenhæng som nævnt typisk relateres til 1973-valget med fordoblingen i antal partier i Folketinget fra fem til 10. Ser man på figur 1 og 2, kan man også spore en vis effekt af 1973-valget i form af en stigning i antallet af ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter, men den voldsomme vækst i disse aktiviteter og især §20 spørgsmål er kommet i 1980'erne og 1990'erne, hvor antallet af partier i Folketinget var faldet lidt igen til otte eller ni.

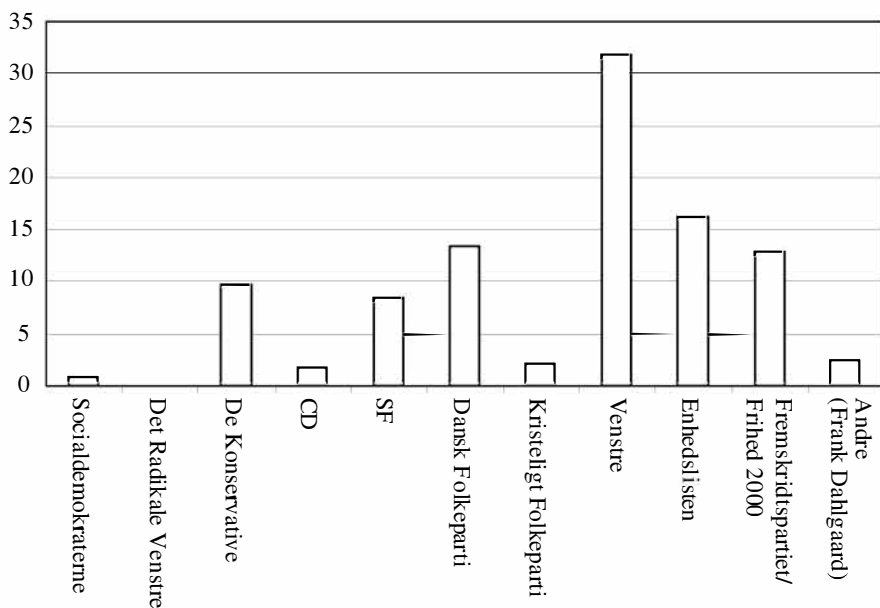
Endelig peges der i litteraturen ofte også på øgede ressourcer til parlamentarikere i form af flere ansatte som en forklaring på deres større aktivitet. I en dansk sammenhæng kan man særligt pege på udbygningen af sekretærbistanden til folketingsmedlemmerne som en forklaring på deres øgede aktivitet. Folketingsmedlemmerne fik i første halvdel af 1980'erne mulighed for at ansætte en halv sekretær, og med "Olsen-planen" i midten af 1990'erne fik folketingsgrupperne ressourcer svarende til, at hvert medlem kunne ansætte en hel sekretær (Betænkning 1354: 74). Figur 1 og 2 tyder ikke umiddelbart på, at det er denne udvidelse af sekretærbistanden, der er baggrunden for væksten i de ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter. Den voldsomme vækst kom fra starten af 1990'erne, altså et godt stykke tid efter den første udvidelse af sekretærbistanden og inden den anden udvidelse. Væksten er imidlertid fortsat efter gennemførelsen af Olsen-planen, der således sammen med forbedringer af edb-faciliteter (Damgaard, 2003: 96-97) kan have forstærket en udvikling, der allerede var i gang. I forlængelse heraf kan man dog spørge sig selv, hvor meget forklaring der reelt ligger i den øgede sekretærbistand og bedre faciliteter. Det er værd at huske, at det er folketingspolitikere selv, der har øget deres sekretærbistand, og samtidig kan den bruges på mange andre aktiviteter end de ikke-lovgivningsmæssige. Øget sekretærbistand kan altså godt have været en bidragende faktor til udviklingen, men det må suppleres med en forklaring på, hvorfor folketingspolitikere har ment det nødvendigt med ekstra ressourcer i det daglige arbejde, og hvorfor disse ressourcer skal anvendes på ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter såsom at stille spørgsmål til ministre? Ifølge denne artikel skal forklaringen på dette findes i den øgede vigtighed af kampen om indholdet af den partipolitiske dagsorden og dermed øget vigtighed af de midler, politikere har til at påvirke den.

Hvad skyldes væksten i §20 spørgsmål?

For at underbygge påstanden om, at væksten i de ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter skyldes forskydningen i partikonkurrence i retning af *issue* konkurrence, er det værd at kigge nærmere på væksten i §20 spørgsmål. Dels fordi væksten her har været eksplosiv, dels fordi de udgør en slags kritisk case for partiperspektivet på de ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter, særligt i forhold til et fokus på de

enkelte folketingsmedlemmer. Mens forespørgsler og beslutningsforslag rejses af partierne, så er det de enkelte folketingsmedlemmer, der stiller spørgsmål, og det kunne gøre det nærliggende at fokusere på de enkelte parlamentarikere, som internationale studier af spørgsmålsadfærd også gør det (Lazardeux, 2005; Rasch, 2005). Som det vil blive vist nedenfor, er der imidlertid nogle klare partimæssige mønstre i spørgsmålene, der underbygger et fokus på partikonkurrence som forklaring på væksten i dem, i hvert fald hvis man fokuserer på perioden fra 1994 og frem, hvor væksten har været særligt markant. I samlingen 1993-1994 var der 1,878 spørgsmål, i den seneste samling som sagt 5,635 spørgsmål.

Figur 4. Partiernes andel af §20 spørgsmål 1994-2001



Det er relevant at se på to aspekter af spørgsmålene, nemlig hvem der stiller dem, og hvad de handler om. Ud fra en forventning om at spørgsmål til ministre primært er en oppositionsaktivitet, er analysen opdelt på årene 1994-2001 og 2001-2003 efter regeringsperioderne.⁶ Figur 4 viser fordelingen af spørgsmål i perioden 1994-2001 på partier. Det er tydeligt, at regeringspartierne, dvs. SD og RV i hele perioden og CD frem til 1996 stiller få spørgsmål. Oppositionsdominansen er således tydelig, og især Venstre stillede mange spørgsmål.

Ser man på indholdet af spørgsmålene ud fra tankegangen om spørgsmålene som en del af konkurrence om indholdet af den partipolitiske dagsorden, må man forvente, at oppositionen vil stille spørgsmål om de emner, hvor vælgerne mener, at oppositionspartierne er bedre til at føre politik end regeringspartierne, eller om emner, hvor oppositionspartierne har en realistisk mulighed for at ændre på, hvem vælgerne ser som bedst til at føre politik på området. De danske vælgerunder-

søgelse (Andersen, 2003) viser klare mønstre i vælgerne opfattelse af partierne evne til at føre politik på bestemte områder, dvs. partiernes "issue-kompetence". De borgerlige oppositionspartier fra 1994-2001 stod især stærkt med hensyn til retspolitik og flygtninge og indvandrere, og samtidig var de ved at indhente socialdemokraternes traditionelle forspring på velfærdsstatsområdet, især med hensyn til sundhedspolitikken. De venstreorienterede oppositionspartier skulle i højere grad fokusere på emner som miljø, og for Enhedslistens vedkommende EU, hvor de havde vælgerne med sig.

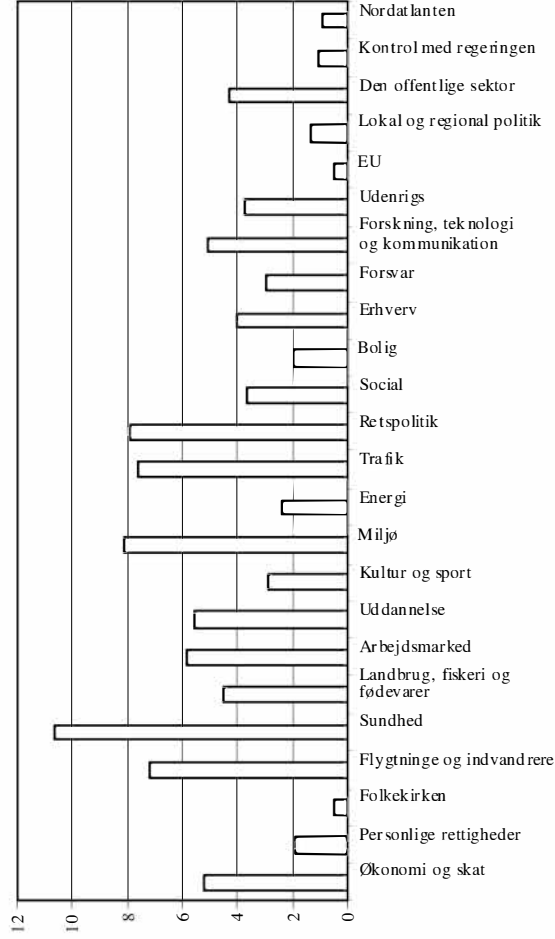
Figur 5, 6 og 7 viser fordelingen af §20 spørgsmål fra Venstre, Dansk Folkeparti og Enhedslisten på 24 forskellige emner⁷ og viser klare forskelle i, hvilke emner partierne fokuserede på. Venstres mange spørgsmål handlede om de tre politiske emner, sundhed, flygtninge og indvandrere samt retspolitik, som man skulle forvente, at Venstre ville søge at skabe interesse omkring. Til gengæld fik traditionelle borgerlige emner som forsvar, erhvervs politik og reformer af den offentlige sektor såsom udlicitering forholdsvis lille opmærksomhed. Det samme gælder EU og Venstres historiske mærkesag, landbruget. Trafikpolitik fik også stor opmærksomhed, og især spørgsmål om veje, biler og togforbindelser. Samtidig forholdt Venstre sig også til emner som miljø og arbejdsmarkedspolitik, som regeringen fokuserede på. Dansk Folkeparti minder noget om Venstre med hovedvægt på retspolitik, sundhed og flygtninge og indvandrere, men især det sidste emne spiller en meget mere central rolle for partiet, end det gjorde for Venstre. Enhedslisten fokuserede i forhold til de andre partier meget mere på miljø, udenrigspolitik og EU, men viste også interesse for retspolitik og flygtninge og indvandrere. Til gengæld var partiet langt mindre interesseret i sundhedspolitik. Laver man en tilsvarende undersøgelse for SF minder de om Enhedslisten med stor fokus på miljø, men havde også stor fokus på fødevarerpolitik og (kollektiv) trafik, men meget mindre interesse for EU. De Konservative er mere overraskende, fordi partiet viste forholdsvis stor interesse for miljøpolitik, og herefter følger trafik og uddannelse samt retspolitik og sundhed. Flygtninge og indvandrere var derimod ikke et emne, der interesserede de Konservative voldsomt.

Ser man samlet på §20 spørgsmålene under Nyrup-regeringerne, tegner der sig et billede af partier, som bruger §20 spørgsmålene som en del af deres strategi for at trække opmærksomhed over på spørgsmål, hvor vælgerne mener, at de er kompetente dvs. "issue konkurrence". Eksemplerne er fokus på flygtninge og indvandrere hos Dansk Folkeparti, miljø hos Enhedslisten og sundhed hos Venstre.

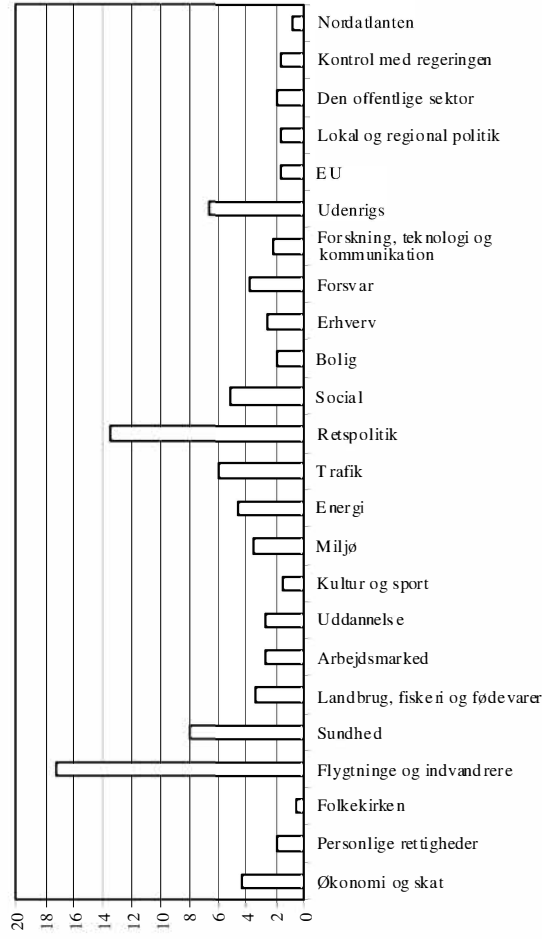
Ser man på perioden efter valget i 2001, kan man på figur 8 se, at Socialdemokratiet prøver at trække den partipolitiske dagsorden i en noget anden retning, end Venstre gjorde under Nyrup-regeringerne. Partiet stiller mange flere spørgsmål om miljø, (kollektiv) trafik samt økonomi og arbejdsmarked. Emner, hvor vælgerne har et meget mere positivt syn på Socialdemokratiet end med hensyn til flygtninge og indvandrere og retspolitik.

Går man videre og ser på Dansk Folkeparti, kan man genfinde det samme overordnede mønster som før valget i 2001, nemlig fokus på sundhed, retspolitik og flygtninge og indvandrere, men billedet er dog mindre udtalt, og energipolitik har nu fanget partiets interesse.⁸

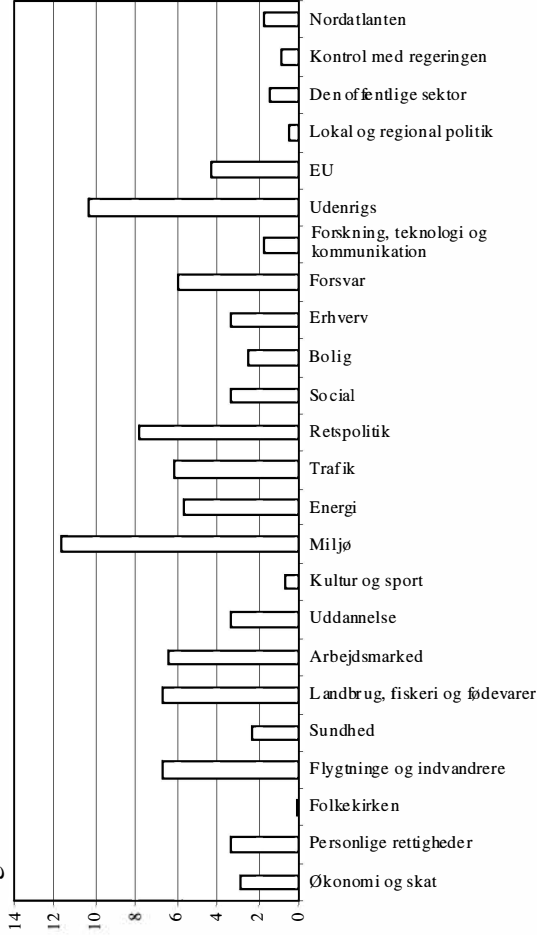
Figur 5. Fordelingen af Venstres §20 spørgsmål 1994-2001 på 24 emne kategorier



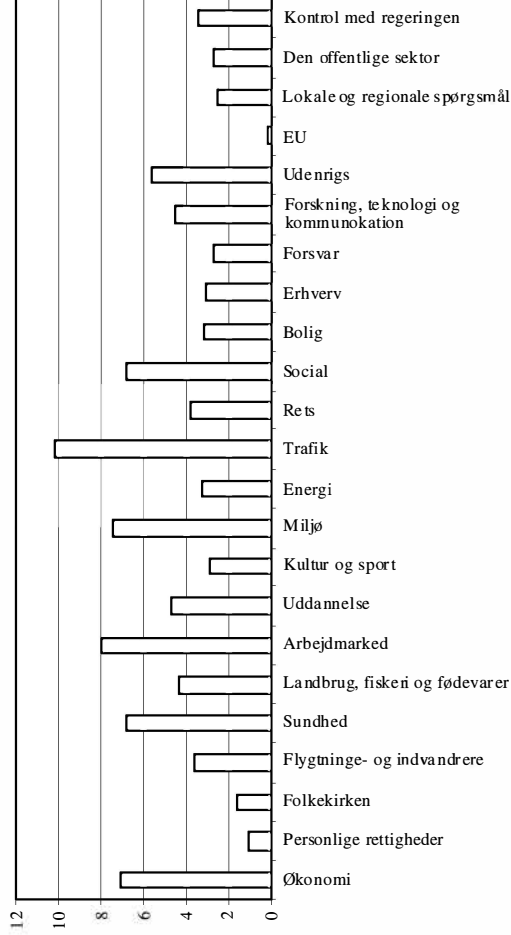
Figur 6. Fordelingen af Dansk Folkeparties §20 spørgsmål 1994-2001 på 24 emne kategorier (N=3,207)



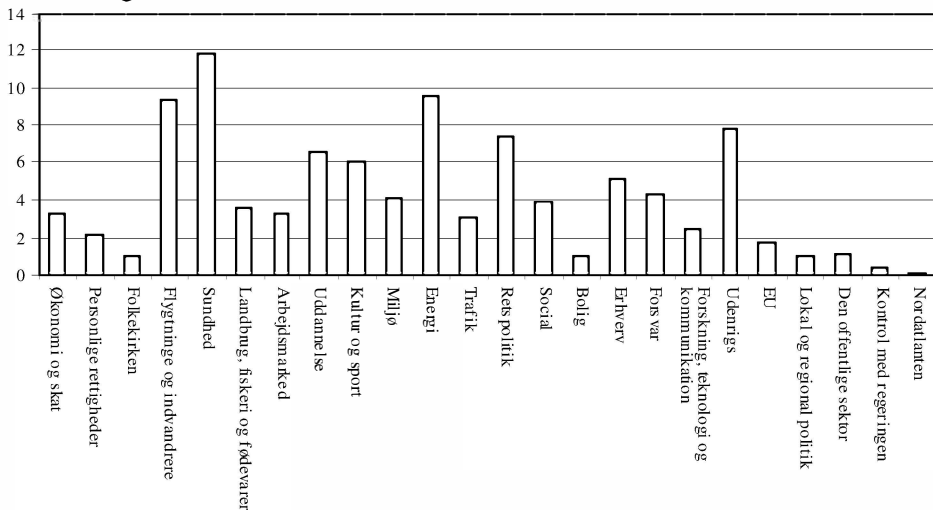
Figur 7. Fordelingen af Enhedslistens §20 spørgsmål 1994-2001 på 24 emne-kategorier



Figur 8. Fordelingen af Socialdemokratiets §20 spørgsmål 2001-2003 på 24 emne-kategorier



Figur 9. Fordelingen af Dansk Folkepartiets §20 spørgsmål 2001-2003 på 24 emnekategorier



Hvis man sætter sig ned og læser ordlyden af de mange §20 spørgsmål, der stilles, kunne man hurtigt få indtryk af, at de mange spørgsmål skyldes de enkelte folketingsmedlemmers personlige interesser i stort og småt i det danske samfund. Der er faktisk ikke den sag, der synes for ringe til at retfærdiggøre et §20 spørgsmål. Der er helt sikkert spørgsmål imellem de mange spørgsmål, der kan relateres til medlemmers helt personlige interesse, men analyserne ovenfor viser tydeligt, at der er klare mønstre i de emner, partierne stiller spørgsmål om. De stiller i høj grad spørgsmål om de emner, som det ud fra elektorale overvejelser vil være fordelagtigt for dem at få øget opmærksomhed omkring. At spørgsmålene har en meget konkret karakter afspejler, at emneområder som sundhed eller flygtninge ofte diskuteres i medierne gennem konkrete sager.

Analysen peger således også på, at udviklingen i §20 spørgsmålene, uanset at spørgsmålene stilles af de enkelte medlemmer, skal ses i sammenhæng med udviklingen i andre ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter som forespørgselsdebatter og beslutningsforslag. Dette kan umiddelbart synes overraskende, når der er betydelig variation i antallet af spørgsmål, som de enkelte folketingsmedlemmer stiller. Denne variation kan imidlertid sagtens have rod i folketingsmedlemmernes rolle i deres i partier, især deres ordførerskaber. Når Birthe Rønn Hornbech stillede mange spørgsmål omkring flygtninge og indvandrere under Nyrup-regeringerne, behøver det ikke nødvendigvis at have noget med Birthe Rønn Hornbech at gøre, men kan være udtryk for, at hun var Venstres ordfører på et emne, som partiet gerne ville have øget opmærksomhed omkring.⁹ Med hensyn til forståelsen af Folketinget peger artiklen således klart i retning af et perspektiv, hvor Folketinget ses som en arena for partikonkurrence. Selv når det gælder en aktivitet som spørgsmål til ministre, som er knyttet til det enkelte medlem, slår det partipolitiske tydeligt igennem.

Det er dog samtidigt klart, at der er behov for yderligere forskning omkring spørgeaktiviteten i Folketinget. I forlængelse af argumentationen ovenfor ville det være oplagt at fokusere på samspillet mellem de enkelte medlemmer og partistrategierne. I hvilket omfang var Venstres mange spørgsmål under Nyrup-regeringerne således udtryk for en samlet strategi eller mere udtryk for de forskellige ordføreres individuelle udfyldelse af deres rolle?

Konklusion

En af de væsentligste forandringer i Folketinget igennem de seneste årtier er den markante vækst i antallet af ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter. Som vist ovenfor afspejler denne udvikling forandringer i partiernes måde at konkurrere med hinanden om vælgeres gunst på. Denne konkurrence er blevet forskudt væk fra at være koncentreret udelukkede om positionering på få, primært socio-økonomiske, emner til i høj grad at handle om, hvad der skal være på den partipolitiske dagsorden. De ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter er især for oppositionspolitikerne et vigtigt våben i denne kamp.

Den voldsomme vækst i de ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter især i 1990'erne peger i retning af, at dette er blevet en meget vigtig del af partikonkurrence, og derfor kan det undre, at der er så lidt forskning på området, både nationalt og internationalt, hvor de samme tendenser gør sig gældende. Der savnes i høj grad forståelse af, præcis hvilken rolle de ikke lovgivningsmæssige aktiviteter spiller i dagsordenskampen, og hvordan de spiller sammen med andre især mediestrategier. Helt grundlæggende mangler der også forskning omkring, hvorfor bestemte emner ender med at dominere den partipolitiske dagsorden. Hvorfor er flygtninge og indvandrere for eksempel blevet så stort et partipolitisk emne i Danmark? Et bud kunne være, at ikke kun Dansk Folkeparti, mens også Venstre og Konservative har haft en strategisk interesse i at tage emnet op (Krogstrup, 2005).

For det bredere perspektiv omkring konflikt og samarbejde i dansk politik er denne artikel en analyse af, hvordan forskydninger i partiernes konfliktmønstre har påvirket brugen af de eksisterende folketingsaktiviteter og ført til indførelsen af nye som de særlige tirsdagsspørgsmål og muligheden for aktuelle debatter. Den voldsomme vækst i de ikke lovgivningsmæssige aktiviteter peger i retning af forstærket konflikt og konkurrence, hvilket kunne give anledning til bekymring omkring samarbejdsmulighederne i Folketinget. Det er imidlertid vigtigt at være opmærksom på, at den øgede dagsordenskonkurrence i 1990'erne kom, samtidig med at Folketinget og dets partier var i stand til at gennemføre adskillige reformer af det danske samfund, så der er intet, der tyder på, at den hårde konkurrence om den politiske dagsorden fører til et system, der ikke kan træffe beslutninger. Det interessante er, hvorledes konflikt og konkurrence på den ene side og konsensus og samarbejde på den anden side synes at trives så relativt fint sammen i dansk politik. En mulig forklaring kan være, at den øgede betydning af dagsordensfastsættelse for partikonkurrence også giver partierne mulighed for at skubbe opmærksomheden væk fra et givet emne. Det er således interessant, at mens 1990'erne bød på stor konsensus mellem partierne om økonomiske reformer, så var opmærksomheden omkring sådanne emner langt mindre end den havde væ-

ret i tidligere årtier, og nypolitiske emner som flygtninge og indvandrere vandt markant frem på den partipolitiske dagsorden (Green-Pedersen, under udgivelse).

Noter

1. Tak til Asbjørn Skjæveland og deltagerne i arbejdsgruppen om parlamenter og regeringer ved Nordisk Statskundskabskongres 2005 i Reykjavik for konstruktiv kritik af tidligere versioner af denne artikel.
2. Det er centralt inden for litteraturen om dagsordensfastsættelse at skelne mellem forskellige dagsordener, og det er således for løst blot at tale om den politiske dagsorden. I det følgende fokuseres der på den partipolitiske dagsorden, altså de emner partierne interesserer sig for, hvilket skal ses i forhold til henholdsvis vælgernes og mediernes dagsorden.
3. Antallet af vedtagne lovforslag er inddraget i det følgende for at holde en symbolsk fremsættelse af lovforslag, dvs. forslag der ikke har en chance for at blive vedtaget, ude. De fleste lovforslag bliver imidlertid vedtaget, medmindre de ikke bliver færdigbehandlet på grund af især folketingsvalg, og den symbolske fremsættelse af lovforslag har nærmest været aftagende. Det mest tydelige eksempel på en sådan brug af lovforslag var en række lovforslag om skat fra Fremskridtspartiet i 1970'erne
4. Alle data i det følgende kommer fra en database over folketingsaktiviteter tilbage til 1953, som er opbygget på baggrund af oplysninger i Folketingets Årbøger. Ud over oplysninger om aktiviteterne, som direkte findes i årbøgerne, såsom hvem der har stillet et §20 spørgsmål, og om en lov er vedtaget, indeholder databasen også en kodning af indholdet i 236 indholdskategorier. Kodebøger og detaljeret beskrivelse kan findes på <http://www.ps.au.dk/greenp/Research/Agenda.htm> (se også Green-Pedersen, 2005b og c).
5. Beslutningsforslag kan også tolkes som en slags lovgivningsproces, da beslutningerne er bindende for regeringen, men denne brug af beslutningsforslag er imidlertid ret begrænset. Antallet af vedtagne beslutningsforslag har således været meget stabilt: syv i 1953 og 20 i 2004, mens antallet af fremsatte beslutningsforslag er gået fra syv i 1953 til 216 i 2004.
6. Indholdskodningen af spørgsmål går kun til og med 2002-2003 samlingen, mens tallene for det totale antal spørgsmål findes til og med 2003-2004 samlingen. Spørgsmålene i samlingen 2001-2002 er opdelt på, om de er stillet før eller efter valget i november 2001. Denne opdeling har desværre ikke været mulig omkring regerings-skiftet i 1993, hvor der ikke var folketingsvalg, og derfor starter analysen efter folketingsvalget i 1994, der afsluttede folketingssamlingen 1993-1994.
7. For detaljeret præsentation af de 24 emner, se Green-Pedersen (2005b og c).
8. Bag dette ligger især partiets interesse i sagen om etablering af decentrale varmegværker, de såkaldte "Barmarksværker."
9. Desværre indeholder databasen over folketingsaktiviteter ikke oplysninger om, hvilke konkrete partimedlemmer der har stillet spørgsmålene, og dermed er det ikke muligt at undersøge, for eksempel hvad ordførerskaber betyder for antallet af stillede spørgsmål.

Litteratur

Andersen, Jørgen Goul (2003). "Partiernes image: De borgerlige bedst til at sikre velfærd", pp. 151-170 i Jørgen Goul Andersen og Ole Borre (red.), *Politisk Forandring*, Århus: Systime.

- Andeweg, Rudy and Nizink Lia (1995). "Beyond the two images: Relations between Ministers and MPs", pp. 152-178 in Herbert Döring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt: Campus Verlag.
- Betænkning 1354* (1998). København: Schultz Information.
- Binderkrantz, Anne (2003). "Strategies of Influence: How Interest Organizations React to Changes in Parliamentary Influence and Activity", *Scandinavian Political Studies*, Volume 26, No. 4, pp. 287-306.
- Damgaard, Erik (1977). *Folketinget under forandring*, København: Samfundsvideenskabeligt Forlag.
- Damgaard, Erik (1994). "Parliamentary Questions and Control in Denmark", pp. 44-76 in Matti Wiberg (ed.), *Parliamentary Control in the Nordic Countries*, Helsinki: The Finnish Political Science Association.
- Damgaard, Erik (2003). *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Damgaard, Erik and Asbjørn Sonne Nørgaard (2000). "The European Union and Danish Parliamentary Democracy", *The Journal of Legislative Studies*, Volume 6, No. 1, pp. 33-58.
- Downs, Anthony (1959). *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row.
- Elklit, Jørgen og Mogens N. Pedersen (2003). "Decembervalget 1973: 30 år efter", *Politica*, 35. årgang, nr. 4, pp. 365-376.
- Green-Pedersen, Christoffer (2005a). *The Changing Nature of West European Parliaments from Legislators to Arenas of Agenda Setting*, Paper for the ECPR Joint Sessions of Workshops, 14-19 April, Granada, Spain.
- Green-Pedersen, Christoffer (2005b). *Coding of Parliamentary Activities in Denmark, 1953-2003. Data report*, Århus: Department of Political Science, University of Aarhus.
- Green-Pedersen, Christoffer (2005c). *The Political Agenda in Denmark: Measurement and trends since 1953*, Research note available at <http://www.ps.au.dk/greenp/Research/Agenda.htm>.
- Green-Pedersen, Christoffer (under udgivelse). "Long-term changes in Danish Party Politics? From class competition to issue competition", *Scandinavian Political Studies*.
- Jensen, Henrik (1994). "Committees as arenas or actors?", pp. 77-102 in Matti Wiberg (ed.), *Parliamentary control in the Nordic Countries*, Helsinki: Finnish Political Science Association.
- Jensen, Henrik (1995). *Arenaer eller aktører? En analyse af folketingets stående udvalg*, Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Jensen, Henrik (2002). *Partigrupperne i Folketinget*, København: DJØFs Forlag.
- Jensen, Henrik (2003). *Europaudvalget. Et udvalg i Folketinget*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jensen, Torben K. (2004). *De folkevalgte. En analyse af folketingsmedlemmers sociale baggrund og repræsentationsadfærd*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Krogstrup, Jesper (2005). *Komparativ analyse af udlændingeområdets placering på den politiske dagsorden i Danmark og Sverige*. Speciale Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Lazardeux, Sebastian G. (2005). "Une question Ecrite, Pour Quoi Faire? The Causes of Production of Written Questions in the French Assemblée Nationale", *French Politics*.
- Mattson, Ingvar (1994). "Parliamentary Questions in the Swedish Riksdag", pp. 276-356 in Matti Wiberg (ed.), *Parliamentary Control in the Nordic Countries*, Helsinki: The Finnish Political Science Association.
- Nielsen, Finn S. og Inger Sjørnslev (red.) (2002). *Folkets repræsentanter*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Rasch, Bjørn Erik (2005). *Electoral Incentives to Control Government Ministers*, Paper presented at NOSP 2005, August, 11-14, Reykjavik.

- Saalfeld, Thomas (1998). "The German Bundestag: Influence and Accountability in a complex environment", pp. 44-72 in Phillip Norton (ed.), *Parliaments and Governments in Western Europe*, London: Frank Cass.
- Togeby, Lise, Andersen Jørgen Goul, Peter M. Christiansen, Torben B. Jørgensen og Signild Vallgård (2003). *Magt og demokrati i Danmark – hovedresultater fra Magtudredningen*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- van der Brug, Wouter (1999). "Voters' Perceptions and Party Dynamics", *Party Politics*, Volume 5, No. 2, pp. 147-169.
- Wiberg, Matti (1995). "Parliamentary Questioning. Control by Communication", pp. 179-222 in Herbert Döring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt: Campus Verlag.