

Flemming Juul Christiansen

Aftaler på tværs af sektorer i Folketinget¹

Dansk parlamentsforskning har skitseret Folketingets beslutningsproces som opdelt i en række sektorer. De politiske partier indgår imidlertid politiske forlig, som omfatter lovgivning på tværs af sektorer. Under mindretalsparlamentarisme udgør gevinster ved stemmehandel mellem regerings- og oppositionspartier en forklaring på sådanne flersagsforlig. Fremlagte data viser umiddelbart, at en forholdsvis beskedne andel af lovgivningen i perioden 1972-2003 skyldtes aftaler på tværs af sektorer. Til gengæld angik de væsentlige forhold som økonomisk fordelingspolitik, ikke-enstemmigt vedtaget lovgivning og finanslovsaftaler. Konflikt og samarbejde mellem Folketingets partier, i regering såvel som opposition, foregår både centralt og decentralt.

Evnen til at træffe koordinerede beslutninger er væsentlig for de fleste politiske systemer. I et parlament påvirkes den ikke mindst af organiseringen i udvalg og partier samt af forholdet mellem regering og opposition. I begyndelsen af 1970'erne skete to afgørende ændringer af Folketingets arbejdsvilkår. Permanente, sektoropdelte udvalg blev indført i 1972. Året efter fulgte Jordskredsvalget, hvor antallet af partier blev fordoblet. Siden da er Danmark nærmest permanent blevet regeret af mindretalsregeringer. Med udgangspunkt i udvalgsstrukturen har dansk parlamentsforskning analytisk skildret Folketingets beslutningsproces som opdelt i en række adskilte sektorer (Damgaard, 1977; Jensen, 1995). Flere udgivelser i Magtudredningen har imidlertid anført betydningen af lovgivning aftalt i "pakker" (Togeby et al., 2003: 273-275; Albrekt Larsen og Goul Andersen, 2004: 292-295). I det omfang sådanne pakker binder lovgivning sammen inden for flere sektorer, repræsenterer det et perspektiv, som afviger fra det sektoropdelte.

Artiklen bedømmer Folketingets beslutningsproces med afsæt i, hvordan mindretalsparlamentarismen bliver praktiseret. Det sker ved at undersøge omfanget og betydningen af lovgivning, som skyldes aftaler mellem regerings- og oppositionspartier, og som dækker mere end ét politisk sagområde. Sektorperspektivet viser sig fortsat at forklare en del, men aftaler på tværs af sektorer har betydning for en række væsentlige forhold. Det gælder økonomisk fordelingspolitik, kontroversiel lovgivning og finanslovsforhandlinger. I artiklen bliver et argument om betydningen af stemmehandler udviklet til at forklare eksistensen af sådanne "flersagsforlig". Historisk udviklede, uformelle regler medvirker til at sikre sådanne aftalers stabilitet i dansk sammenhæng.

Parlamentariske beslutninger – decentrale eller centrale?

I sin afhandling *Folketinget under forandring* fremførte Erik Damgaard, at det 20. århundredes samfundsudvikling havde ført til en udvidelse af Folketingets aktiviteter (Damgaard, 1977: 49). Udvalgsreformen etablerede med virk-

ning fra folketingsåret 1972/73 endeligt en struktur af permanente (eller ”stående”) udvalg med adskilte ansvarsområder. Det muliggjorde specialisering af det parlamentariske arbejde og afhjælpning af arbejdspresset (Damgaard, 1977: 72). Skeptisk over for traditionelle modeller af forholdet mellem parlament og regering, noterede Damgaard: ”Mere realistisk er formentlig en sektormodel, hvorefter *dele* af Folketinget, *dele* af administrationen og *dele* af organisations-systemet samvirker under forberedelse, behandling, vedtagelse og administration af beslutninger på et givet policy område” (Damgaard 1977: 262).

Henrik Jensen har i sine analyser af Folketingets organisering i udvalg og partigrupper opstillet en ”modificeret sektoriseringsmodel” (Jensen, 1995: 35-37, 2002: 27-29). Nøje afstemte, sektoropdelte ministerier og parlamentsudvalg findes fortsat som led i en arbejdsdeling. Derimod ser modellen bort fra interesseorganisationernes betydning. Jensen opfatter endvidere i sine analyser udvalgene som ”arenaer” for konflikt og samarbejde mellem Folketingets partigrupper (jf. Jensen, 1995: 33; Damgaard, 2000a: 278). Partiernes grupper opererer internt med en *horisontal* arbejdsdeling i ordførerskaber, undergrupper mv., der afspejler sektoropdelingen (Jensen, 2002: 32). Ved møder i udvalgene og i salen fremtræder folketingsmedlemmer og ministre som repræsentanter for deres respektive partigrupper. Sådant opfatter MF’erne frem for alt sig selv (Damgaard, 2003: 103). Partiernes centrale betydning kommer til udtryk ved, at Folketingets partigrupper altovervejende optræder som enhedsaktører: Gennemsnitligt afgiver en partigruppens medlemmer ens stemme i over 99 pct. af afstemningerne (Jensen, 2002: 39; jf. Skjæveland, 2001: 44-47). Ordførerne må sikre sig opbakning til deres indstillinger på gruppemøderne, som derved fastlægger partiets linje i den konkrete sag. Internt i partierne finder man tillige en *vertikal* arbejdsdeling. Gruppens ledelse – det gælder i særlig grad gruppeformanden som leder af gruppemøderne – har som en væsentlig opgave at sammenfatte synspunkter, der kan vinde gruppens opbakning (Jensen, 2002: 99). Partiledelsen har også et ansvar for at tilse, at fagordførerne holder sig inden for partiets overordnede politiske program. På den måde koordinerer partigrupperne på tværs af sektorgrænserne og forbliver alligevel enheder. Den konstaterbare overrepræsentation af folketingsmedlemmer med sektorbaggrund i Folketingets udvalg er i arenaopfattelsen udtryk for specialisering og samling af ekspertise (Jensen, 1995: 77). Udvalgsmedlemmerne er derimod ikke nødvendigvis advokater for udfgiftsforøgelser på vegne af deres respektive sektorer, som det i nogen grad lå i det oprindelige sektorperspektiv (Jensen, 1995: 36; jf. Damgaard, 1977: 257).

Sektormodellerne, samt Jensens analyser af Folketingets organisation, skitserer en proces, som i det væsentligste er decentraliseret: ”Som beslutningsproces er lovgivningsprocessen i sin helhed en atomiseret proces, hvor arbejdet, ansvaret og indflydelsen på gruppernes løbende beslutninger er spredt ud, først og fremmest på de enkelte ordførere og ministre” (Jensen, 2002: 217).

Decentraliseringen viser sig som nævnt i partigrupperne, hvor beslutninger typisk sker med udgangspunkt i indstillinger fra fagordførere (Jensen, 2002: 96). Alligevel er det først og fremmest partigruppemødet og gruppeledelsen, som muliggør en vis tværgående koordination. Folketingets Europaudvalg udgør også

et eksempel på behandling af sager på tværs af ministrenes ressortområder (H. Jensen, 2003). Det samme gælder Finansudvalget, Det Politisk-Økonomiske Udvalg samt statsrevisorernes kontrolvirksomhed (Jensen, 1995: 20). De sektoropdelte perspektiver omfatter ikke ellers koordination på tværs af sektorer mellem Folketingets partigrupper. Uden at udvikle det nærmere påpeger både Damgaard og Jensen imidlertid, at partierne ved indgåelsen af visse politiske forlig aftaler lovgivning, der dækker flere sektorer (Damgaard, 1977: 232; Jensen, 2002: 42).

Stemmehandler, koordination og mindretalsparlamentarisme

Fordele ved arbejdsdeling og specialisering er som nævnt blevet fremhævet som årsager til Folketingets opdeling i sektoropdelte udvalg. Parlamentsforskningen opstiller også andre forklaringer på decentralisering. Én af disse lyder, at der er gevinster at opnå for parlamentariske aktører ved at "handle med stemmer" på tværs af sektorer. I dette afsnit argumenteres der for, at i et parlament karakteriseret af mindretalsparlamentarisme som Folketinget, er det snarere nødvendigt for regerings- og oppositionspartierne at koordinere centralt for at opnå sådanne gevinster.

Argumentet om stemmehandel stammer fra studier af Kongressen i USA. Udgangspunktet er, at kongresmedlemmerne har divergerende ønsker til den politik, der skal føres. Samtidig har forskellige politiske sagområder ikke lige stor betydning for dem. Denne heterogenitet gør, at de med fordel kan udveksle stemmer (Shepsle og Weingast, 1994: 154). Hvis kongresmedlemmet A lægger stor vægt på sagområdet x, og B tilsvarende på y, så kan A støtte at ændre politikken i retning af B's ønsker med hensyn til y, og B kan tilsvarende støtte A med hensyn til x. Derved opnår A og B, at den samlede politik bliver i bedre overensstemmelse med begge respektive ønsker. Sådanne "studehandler" (*log rolls*) formodes at have særlig betydning ved rendyrket, økonomisk fordelingspolitik som placering af offentlige investeringer i kongresmedlemmernes valgkredse.

Det er imidlertid forbundet med en række problemer at gennemføre og opretholde stemmehandler. Det skyldes blandt andet afstand mellem beslutninger i tid og fravær af formelle sanktionsmuligheder: Hvis A først har støttet B med hensyn til y, så findes der ingen formel instans, som efterfølgende kan tvinge B til at støtte A med hensyn til x, såfremt der stemmes om beslutningerne hver for sig (Weingast og Marshall, 1988: 140). Ifølge det "distributive perspektiv" fremmer Kongressens udvalgsstruktur stabile stemmehandler. Det skyldes dels udvalgenes betydelige magtbeføjelser i forhold til lovgivningsprocessen, hvor de blandt andet kan stille og blokere for forslag og ændringsforslag. Dels findes der mekanismer – som Kongressens uformelle anciennitetssystem – til at sikre, at kongresmedlemmer som A kan vedblive at sidde i udvalget vedrørende x (jf. Shepsle og Weingast, 1994: 154-156).

Den empiriske holdbarhed af forudsigelser om udvalgenes ideologiske sammensætning udledt af det distributive perspektiv er genstand for debat i Kongresforskningen, men er ikke anliggendet her. For med dens særlige udvalgsstruktur og magtdeling med en præsident svarer Kongressen hverken til Folketinget eller

andre politiske systemer, hvor regeringen kan afsættes af den lovgivende forsamling. I parlamentariske systemer er det typisk regeringerne, dannet med udgangspunkt i et eller flere politiske partier, der tager initiativet til lovgivning. Partiernes parlamentsgrupper er sammensat underlagt stærk disciplin. Partierne repræsenterer forskellige synspunkter og interesser på vegne af bredt eller snævert afgrænsede vælgergrupper, hvis gunst de samtidig konkurrerer om at opnå. I partisystemer uden et flertalsparti er det i første række de politiske partier, der eventuelt har gevinster at opnå ved stemmehandler, ikke de individuelle parlamentarikere. Vesteuropæiske parlamentsudvalg er proportionalt sammensatte efter partigruppernes størrelse (Mattson og Strøm, 1995: 276). Udvalgsstrukturen egner sig derfor nok til aftaler mellem partier inden for én sektor, men kan ikke i sig selv karakteriseres som en ”institutionaliseret” stemmehandel på tværs af sektorer. Så hvilke mekanismer vil kunne sikre koordination?

Mest oplagt kan partier, som tilsammen råder over et flertal, danne en koalitionsregering. En sådan slipper dog ikke for vanskeligheder med at koordinere internt. Det fremhæves i den såkaldte porteføljeallokeringsmodel, at de enkelte ministre råder over betydelige magtressourcer, som de benytter til at gennemføre deres partis foretrukne politik (Laver og Shepsle, 1996: 33). John Huber har fremsat et argument om stemmehandel under parlamentarisme, som tillader en større grad af central koordination. Den franske regering kan ifølge forfatningen iværksætte en særlig afstemningsprocedure, hvor den forhindrer Nationalforsamlingen i at tage stilling til ændringsforslag, regeringen ikke ønsker at støtte. Ministrene benytter især denne særlige procedure til at opretholde aftaler indgået internt mellem regeringspartierne (Huber, 1996: 78). Andre forfattere har peget på koordinations- og kontrolmekanismer i form af nedskrevne regeringsgrundlag, partiledermøder, juniorministre, interne regeringsudvalg mv. (Strøm og Müller, 1999: 266; Thies 2001).

Danske regeringer koordinerer også internt (Knudsen, 2000: 53-80; Damgaard, 2000b: 244-253). En del lovgivning, som behandles sektoropdelt, har i forvejen været forhandlet mellem regeringspartierne. De mange mindretalsregeringer må imidlertid i sagens natur søge flertal for deres politik blandt partierne uden for regeringen. Spørgsmålet er da, om koordination af lovgivningsarbejdet kan omfatte partier, der ikke sidder i regering? En regering kontrollerer flere administrative ressourcer end oppositionspartierne, som dog råder over formelle kontrolmuligheder gennem udvalgene. Set fra regeringens side er der fordele og ulemper ved at koordinere med oppositionen, som må afvejes i den konkrete situation. På den ene side må enhver regering ønske sig et stabilt grundlag for større dele af sin politik. På den anden side kan der være fordele for en mindretalsregering i at indgå i flertal fra sag til sag, da den derved for hvert emne kan vælge den samarbejdspartner, som ”tager sig billigst betalt” (jf. Strøm, 1990: 97).

Observationer fra de andre skandinaviske lande, som begge er karakteriseret af mindretalsparlamentarisme, peger i hver sin retning. I Norge synes regeringens forslag at blive forhandlet fra sag til sag (Narud og Strøm, 2004: 183; jf. Nordby, 2004: 145-155). I Sverige har regeringspartiet i de senere år indgået i omfattende politisk og organisatorisk koordination med to støttepartier. Det om-

fatter blandt andet et fælles politisk program, regelmæssige partiledermøder, diverse koordinationsudvalg samt ansatte politiske ”sagkyndige” fra støttepartierne i ministerierne (Aylott og Bergman, 2004).

Stemmehandler må formodes at have betydning for en mindretalsregering, hvis den derved kan opnå flertal ved at kæde en række sager sammen. Daværende finansminister Mogens Lykkesoft udtalte således som svar på kritik af efterlønsindgrebet ved finanslovsaftalerne for 1999:

”Jeg forstår synspunktet. Men som politiske kompromis’er laves, er det først til allersidst, man ved, hvilke brikker der kan afbalancere den samlede pakke. Det er først til allersidst i en forhandling, at brikkerne indbyrdes størrelse kan afgøres. Og selv hvis hver brik blev lagt frem, ville det ikke give et fikserbillede af, hvor forhandlingerne ender. Alle seks partier i forliget har sager, de kun kan acceptere politisk, så længe de står i den konkrete sammenhæng. Desuden ville visse af enkeltdele blive vetoet af de forskellige partier, hvis de blev lagt isoleret frem, og dermed ville det blive umuligt at balancere med enkeltbrikkerne” (*Jyllands-Posten*, 30.11.1998, her efter Loftager, 2004: 216).

Lykkesofts argumentation tyder på, at udveksling af stemmer spiller en rolle i Folketinget. Magtudredningen påpeger som nævnt også betydningen af lovgivning i pakker (Togeby et al., 2003: 273-275; Albrekt Larsen og Goul Andersen, 2004: 292-295).

Under mindretalsparlamentarisme er der tilsyneladende gevinster at hente ved stemmehandel mellem regerings- og oppositionspartier, men teoretisk er der fortsat problemer med aftalernes overholdelse. I den formelle, danske lovgivningsproces – altså de regler som følger af Grundloven samt Folketingets Forretningsorden – kan regeringen heller ikke forhindre Folketinget i at tage stilling til ændringsforslag, sådan som det var tilfældet i Frankrig. Til gengæld findes der et sæt uformelle regler omkring aftaler og forlig indgået på vegne af de politiske partier. Vigtigst er den simple regel, at indgåede aftaler skal overholdes (Jensen, 1993: 223). I interviews med 23 folketingspolitikere, heraf flere fremtrædende, udført i foråret 2001 af Rune Ahlmann Nielsen og Katja Kierkegaard Pace, refererer folketingsmedlemmerne til sådanne uformelle regler (Nielsen og Pace, 2002).²

Samme observation kan belægges med adskillige udtalelser fra Folketingets talerstol både før og nu. For politiske forlig er en gammel skik i dansk politik. En afgørende begivenhed i udviklingen af aftaler på tværs af sektorer var ”det store forlig” i 1894 (Pedersen, 2005: 58-59). Grupperne bag forliget, Højre og Det Forhandlende Venstre, forpligtede sig blandt andet til at støtte vedtagelse af finansloven og dagen efter en lov om hærens orden. Dertil kom en rigsdagsbeslutning om ikke fremover at benytte provisoriske finanslove. Sagerne angik politisk hjerteblood for de to grupper, men sammenkædningen medvirkede til, at et kompromis var muligt (jf. Fink, 1986: 262). Begge aftalepartnere var fuldt opmærksomme på, at forligets elementer ikke var konstitutionelt bindende, men som Højres formand for folketingsgruppen, C.A.F. Thomsen, udtrykte det: ”... paalagde Baand, der ere lige saa stærke som de juridiske Former” (*Rigsdags-tidende*, 1893-94, FT: sp. 5362).³ Dansk parlamentarisk historie indeholder flere

efterfølgende eksempler på, hvad man kan betegne som *flersagsforlig*. Herunder det for datiden så politisk betydningsfulde ”Kanslergadeforlig” indgået i 1933 til afhjælpning af den økonomiske verdenskrises virkninger, ikke mindst for de samfundsgrupper forligspartierne repræsenterede.⁴ Historisk udviklede, uformelle regler omkring overholdelsen af indgåede aftaler og forlig medvirker på den måde til at gøre stemmehandler mulige mellem Folketingets partier i form af aftaler på tværs af sektorer.⁵ Sådanne aftaler har også spillet en rolle efter udvalgsreformen i 1972. I de næste afsnit bliver det belyst i hvilket omfang.

Data om lovgivning i Folketinget som følge af flersagsforlig

Folketingets formelle lovgivningsproces følger stort set sektormodellen, da næsten alle lovforslag bliver fremsat af en minister og behandlet af det modstående folketingsudvalg (Jensen, 1995: 45-46). På baggrund af argumentationen i de foregående afsnit er der alligevel grund til at forvente, at faktiske, politiske beslutningsprocesser i Folketinget ikke altid følger de sektoropdelte modeller. Visse love er en følge af flersagsforlig. De kan defineres som aftaler i Folketinget, der omfatter regeringspartier og partier uden for regering, som fører til vedtagelse af lovgivning inden for flere sektorer.

Undersøgelsen af lovgivning som følge af flersagsforlig er afgrænset til perioden fra folketingsåret 1972/73, hvor de stående udvalg blev etableret, frem til 2002/03. Lovene blev kodet i to trin.⁶ Første trin bestod i systematisk at identificere politiske forlig og aftaler mellem Folketingets partier. Flere eksisterende oversigter blev anvendt (Finansministeriet, 2001; *Folketingstidende, Årbog og Register: 1997/98-2002/03*); Overgaard, 2000: 113-118; Rasmussen og Rüdiger, 1990: 480-484). En samling af forligstekster, som Folketingets Bibliotek og Arkiv råder over, blev også benyttet (Rasmussen, 1998). Endelig blev relevante afsnit af *Avisårbøgerne* læst igennem. Andet trin bestod i for hver lov at tage stilling til, om den var omfattet af et forlig eller ikke. Det fremgår ofte af lovens omtale i folketingsårbogen, men ikke altid. Hvis listen over forlig indsamlet i første trin, forligsteksten, eller omstændigheder omkring lovens vedtagelse, gav anledning til tvivl, blev der slået op i *Folketingstidende*. Partiernes ordførere nævner ofte, om et lovforslag er en del af et forlig, når det er til debat i folketingssalen. Det kan også fremgå af bemærkningerne til ministerens fremsættelse af lovforslaget, af udvalgets betænkning eller af forligsteksten, hvor en sådan findes. Et antal kontrolopslag blev foretaget for hver samling blandt de love, der ikke vakte mistanke. En række love er på den måde blevet identificeret som dele af politiske forlig. Metoden efterlader en vis usikkerhed omkring, hvorvidt alle forligsbelagte love nu rent faktisk er talt med. Usikkerheden burde dog blive reduceret af, at der er taget stilling til hver eneste lov.

En lov er kodet som del af et flersagsforlig, hvis den er omfattet af et identificeret forlig, fremsat af forskellige ministerier og behandlet af forskellige udvalg.⁷ Lovgivning i ”pakker”, som holdt sig inden for samme sektor, er ikke talt med. Det samme gælder lovgivning i pakker fra flere ministerier, som er blevet henvist til behandling i samme udvalg. Lovgivning som følge af et ”kludetæppe” – dvs. et sæt af delaftaler, der omfatter forskellige partikredse, men som tilsam-

men danner en helhed – er talt med som ét flersagsforlig, hvis det samlede sæt af aftaler omfatter lovgivning på tværs af sektorer. Lovpakker, som en regering ønskede vedtaget i sin helhed, men hvor den ikke kunne eller ville opnå forlig med Folketingets øvrige partier, er ikke talt med. Eventuel koordination må da formodes at have fundet sted internt i regeringen.⁸

Table 1. Lovgivning i Folketinget som følge af flersagsforlig 1972/73-2002/03

År	Regeringsparti(er)	Andel af love i		
		Antal flersagsforlig	pct. som følge af flersagsforlig	Vedtagne love i alt
1972-1973	S	2	5	208
1973-1975	V	2	7	118
1975-1977	S	2	10	399
1977-1978	S	2	18	290
1978-1979	S+V	1	5	156
1979-1981	S	2	13	325
1981-1982	S	1	16	159
1982-1984	K+V+CD+KRF	1	7	173
1984-1987	K+V+CD+KRF	8	13	653
1987-1988	K+V+CD+KRF	1	18	93
1988-1990	K+V+R	6	11	414
1990-1993	K+V	6	14	490
1993-1994	S+CD+R+KRF	1	4	400
1994-1996	S+R+CD	8	13	529
1996-1998	S+R	5	15	255
1998-2001	S+R	8	24	789
2001-(2002/03)	V+K	3	7	372
1972/73-1981/82		12	11	1655
1982/83-1991/92		21	12	1716
1992/93-2002/03		26	15	2452
1972/73-2002/03		59	13	5823

Ved hjælp af den beskrevne kodning er der i undersøgelsesperioden fundet 59 flersagsforlig. De omfatter 765 vedtagne love, som svarer til 13 pct. ud af de 5.823 vedtagne love for hele perioden. Det fremgår af tabel 1. Tallene viser, at flersagsforlig har eksisteret i hele den omfattede periode. Der er dog sket en mindre stigning over tid fra 11 pct. i perioden 1972-1982 til 15 pct. 1992-2003. Artiklen søger ikke primært at forklare denne udvikling, men som det vil fremgå, synes den til dels båret af mere lovgivning som følge af finanslovsaftaler.

Lovgivning på tværs af sektorer, som følge af aftaler mellem regerings- og oppositionspartier, har altså et vist omfang i Folketinget, selvom en langt større del ikke er omfattet. Flersagsforlig kan dog ikke forventes at have lige stor betydning for alle politiske sektorer. Den følgende gennemgang tager udgangspunkt i fem begrundede, empiriske forventninger – eller hypoteser – til de indgåede flersagsforlig. Formålet er at undersøge, om følgende påstand, der er afledt af diskussionen om sektormodellen og stemmehandel, kan sandsynliggøres: Mindretalsparlamentarisme betinger, at regerings- og oppositionspartier – særligt i forbindelse med økonomisk fordelingspolitik, finanslovsaftaler og kontroversiel lovgivning – indgår aftaler på tværs af sektorer forhandlet af partiledere.

H 1: Der er større sandsynlighed for, at en mindretalsregering indgår flersagsforlig end en flertalsregering.

En flertalsregering råder over eget flertal og kan derfor kun i begrænset omfang forventes at forhandle med andre partier, når den først internt har forhandlet sig til enighed. En mindretalsregering er derimod tvunget til at inddrage andre partier for at opnå flertal. I Frankrig bliver proceduren til at forhindre ændringsforslag markant hyppigere benyttet af mindretalsregeringer (Huber, 1996: 104).

H 2: Flersagsforlig forekommer hyppigere i forbindelse med økonomisk fordelingspolitik end ved anden lovgivning.

Økonomisk fordelingspolitik berører konkrete vælgergrupper med divergerende interesser. Flersagsforlig er derfor særligt oplagte i forbindelse med sådanne love (jf. Huber, 1996: 88).

H 3: Flersagsforlig forekommer sjældnere i forbindelse med ukontroversiel lovgivning.

Argumentet for stemmehandel tager udgangspunkt i, at der er forskelle mellem de politiske partier. De kan ikke forventes at anvende en kompliceret aftalestruktur i sager af mindre betydning.

H 4: Partiernes ledere er direkte inddraget ved indgåelsen af flersagsforlig.

Partilederne har et overordnet hensyn at varetage i forhold til partiets samlede politik. Det gælder i særlig grad, når flere elementer er i spil samtidig.

H 5: Vedtagelsen af finansloven udgør en egnet anledning til indgåelse af flersagsforlig.

Statens budget går på tværs af alle policyområder. Finanslovsafstemningen er samtidig en årligt tilbagevendende begivenhed, hvor regeringen skal opnå flertal.

Hypoteserne H1 til H5 er ikke indbyrdes uafhængige: Først og fremmest kan det hævdes, at økonomisk fordelingspolitik kan være kontroversiel, da den har betydning for mange borgeres levevilkår. Det samme, kan man hævde, gælder finanslovsafstemninger, hvor mindretalsregeringers overlevelse står på spil. Desuden har partiledere et særligt hensyn at varetage til kontroversielle spørgsmål osv. I denne artikel gøres der imidlertid intet forsøg på at opstille et multivariat statistisk design til at kontrollere for disse eller alternative hypotesers indbyrdes forklaringskraft.

Empiriske resultater

I tabel 1 er observationerne delt op efter regeringsperioder. Næsten hver fjerde lov under Nyrop Rasmussens regering 1998-2001 kunne tilskrives forlig på tværs af sektorer. Derimod var kun få love en følge af flersagsforlig under Nyrop Rasmussens første regering 1993-1994.⁹ Denne regerings status som flertalsregering giver ganske vist støtte til hypotese 1, men da det var periodens eneste, er der kun et tyndt grundlag at konkludere ud fra. En lavere andel af de vedtagne love var dog også en følge af flersagsforlig under SV-regeringen, som næsten havde flertal, eller for regeringerne frem til 1973 og efter 2001, der rådede over flertal med et fast støtteparti. Variationerne fra regering til regering har formodentlig at gøre med regeringernes parlamentariske manøvremligheder, men undersøges heller ikke nærmere her.

Tabel 2 opdeler de love, som er vedtaget som følge af flersagsforlig, efter hvilket folketingsudvalg de blev behandlet af.¹⁰ Udvalgene undersøges frem for den fremsættende minister på grund af større permanens af deres arbejdsområder. Tallene for udvalgene går kun tilbage til 1987. De viser, at flersagsforlig spiller en betydelig rolle på områder forbundet med traditionel, økonomisk fordelingspolitik. Næsten hver tredje lov behandlet i Arbejdsmarkedsudvalget kunne tilskrives et flersagsforlig. Også Finans-, Skatte- og Socialudvalgene har mange forlig på tværs af sektorer. For andre områder, som Kirkeudvalget, Udenrigsudvalget eller Forsvarsudvalget, er der slet ikke registreret lovgivning som følge af tværgående forlig.¹¹ Resultaterne svarer stort set til forventningerne i hypotese 2.

En metode til at identificere væsentlig lovgivning er længe blevet efterlyst i dansk statskundskab (jf. Pedersen, 1967: 421-425). Mere beskedent kan man søge at måle, om et lovforslag er kontroversielt ud fra, om det blev enstemmigt vedtaget. Antagelsen er, at det først og fremmest er ukontroversiel lovgivning, som kan opnå opbakning fra alle (Pedersen, 1967: 426-429). Enstemmighed er operationaliseret sådan, at ingen har stemt imod eller tilkendegivet hverken at være for eller imod. Det anvendte mål er ikke uproblematisk, da der kan være flere grunde til enstemmighed. Det kan gælde enkelte populære forslag i en større pakke. Tallene er angivet i tabel 3. En lavere andel af de enstemmigt vedtagne love skyldtes flersagsforlig end blandt ikke-enstemmigt vedtagne. Det synes at støtte hypotese 3. Flersagsforligene etablerer samarbejde mellem regerings- og oppositionspartier om spørgsmål, som ellers er kontroversielle. Konflikt og samarbejde er tæt forbundne i forlig.

Table 2. Vedtagne love omfattet af flersagsforlig fordelt på folketingsudvalg 1987-2003

Udvalg	Love omfattet af flersagsforlig (Andel i pct.)	I alt (N)
Arbejdsmarkedsudvalget	33	254
Boligudvalget	15	178
Det Energitpolitiske Udvalg	15	73
Erhvervsudvalget	4	325
Finansudvalget	28	39
Forsvarsudvalget	0	17
Forskningsudvalget	6	32
Indfødsretsudvalget	0	52
Kirkeudvalget	0	26
Kommunaludvalget	8	127
Kulturudvalget	5	93
Landbrugs- og fiskeriudvalget	5	151
Markeds/Europaudvalget	0	11
Miljø- og planlægningsudvalget	6	141
Det Politisk-Økonomiske Udvalg	12	33
Retsudvalget	3	267
Skatte- og afgiftsudvalget	24	607
Socialudvalget	25	253
Sundhedsudvalget	13	144
Trafikudvalget	10	168
Uddannelsesudvalget	16	225
Udenrigsudvalget	0	18
Udlændinge- og integrationsudvalget	0	14
Udvalget for forretningsorden	0	16
Udvalget vedrørende grønlandske forhold	2	58
Øvrige udvalg	0	1
Ikke henvist til udvalg	20	25
Total	13	3348

Deltagere i forhandlinger om flersagsforlig

I den sektoropdelte model forhandler specialiserede ordførere og udvalgsmedlemmer med hinanden på vegne af deres respektive partier. Sådanne forhandlinger foregår ikke altid i selve udvalgsværelserne, men også ved kontakter i

Tabel 3. Flersagsforlig og enstemmig vedtagelse af lovgivning i Folketinget^a

Periode	Enstemmigt/ ikke-enstemmigt.	Andel af love i pct. som følge af flersagsforlig	Andel af love i pct. ikke som følge af flersagsforlig	Vedtagne love i alt
	Total			
1972/73-	Enstemmigt	3	97	417
1981-82	Ikke-enstemmigt	14	86	1238
	Total	11	89	1655
1982/83-	Enstemmigt	6	94	504
1991/92	Ikke-enstemmigt	15	85	1212
	Total	12	88	1716
1992/93-	Enstemmigt	5	95	819
2002/03	Ikke-enstemmigt	20	80	1633
	Total	15	85	2452
1972/73-	Enstemmigt	5	95	1740
2002/03	Ikke-enstemmigt	16	84	4083
	Total	13	87	5823

a. Forskellene mellem andelene er alle signifikante med P-værdier under 0,01.

”korridorerne”, ved private møder eller ved forhandlinger i ministerierne (Jensen, 1993: 245-248; Jensen, 2002: 217). Hvordan forholder det sig med aftaler på tværs af sektorer? I deres analyse af beslutningsprocesserne i forbindelse med fire større, politiske reformer noterer Albrekt Larsen og Goul Andersen (2004: 293-294) blandt andet, at pakkeløsninger adskiller sig fra rutinebeslutninger ved, at ”de omfatter et større kompleks af ændringer”, og at ”forhandlingerne foregår alene mellem partiernes topfolk”. Ifølge Jensen (2002: 202) er finanslovsforhandlinger og andre større forligsforhandlinger en af de muligheder, partiledere har for direkte at påvirke ændringer.

Af Nielsens og Paces interviews med folketingsmedlemmer fremgår det, at partiernes topfolk ved finanslovsforhandlingerne forhandler aftaler på plads om områder, som normalt ville henligge under en fagordfører. En del af disse aftaler har partierne ikke kunnet nå til enighed om på ordførerniveau (Nielsen og Pace, 2002: 180). Med en ældre tids udtryk hører forhandlinger om flersagsforlig til Folketingets ”storpolitik”. De kan sammenlignes med topmøderne i EU’s Ministerråd, hvor stats- og regeringscheferne forsøger nå til enighed om spørgsmål, som forhandlinger på lavere niveau ikke har kunnet afklare (jf. Westlake og Galloway, 2004: 257). Observationerne synes samlet at bestyrke hypotese 4.

Koordination i forbindelse med finanslovsaftalerne

Vedtagelsen af et statsbudget er en beslutning af betydning for næsten alle sektorer. Finansloven udgør for så vidt en egnet ”markedsplads” for udveksling af poli-

tiske indrømmelser mellem regeringen og oppositionspartierne. Man burde derfor forvente flersagsforlig i forbindelse med finansloven. Alligevel er det først i de seneste to årtier, at regeringerne er begyndt at indgå aftaler for at sikre sig et flertal ved finanslovens endelige vedtagelse. Udviklingen er interessant til at belyse, hvordan partierne synes at have tilpasset sig den permanente mindretalsparlamentarisme.

En dansk regering forventes ikke at kunne leve med at blive stemt ned på finansloven. I begge tilfælde, hvor det er sket under parlamentarismen – helt tilbage i 1929 og så igen i 1983 – har regeringen udskrevet valg. En del politologisk diskussion har handlet om ”finanslovsnormen”. Den kan også spores tilbage til forliget i 1894 og pålægger ”ansvarlige partier” at stemme for finansloven, medmindre regeringen ikke har sit parlamentariske grundlag i orden (Rasmussen, 1985). En del af mindretalsregeringerne før 1973 kunne regne med faste støttepartier (Miller, 1996: 221). Oppositionspartierne var i tilgift tilbageholdende med at afprøve, om regeringernes parlamentariske grundlag faktisk var på plads (Overgaard, 2000: 98). Anker Jørgensens mindretalsregeringer 1975-1982 baserede deres generelle, økonomiske politik på forlig med skiftende borgerlige partier. Det påvirkede vedtagelsen af ændringsforslag i forbindelse med finansloven, men uden at der kan tales om egentlige finanslovsforlig.

I december 1983 tabte firkløvreregeringen den endelige afstemning om finansloven. Socialdemokratiets ordfører udtalte, at partiet kunne have stemt for, hvis partiet havde fået politiske indrømmelser (Rasmussen, 1985: 59). Fra 1984 til 1987 samarbejdede regeringen med Det Radikale Venstre, som den indgik finanslovsaftaler med (jf. Christiansen, Nørgaard og Sidenius, 2004: 72-75). Siden hen er partierne på fløjene begyndt at indgå i finanslovsaftalerne. Mindretalsregeringerne har været nødt til at sikre sig flertal for finansloven og har måttet betale med politiske indrømmelser (Damgaard, 2003: 99).

Fra 1984 og fremefter blev finanslovsvedtagelsen således ”politiseret” gennem indgåelsen af årlige forlig.¹¹ Stadig vigtigere reformlovgivning er blevet aftalt ved denne lejlighed (Loftager, 2004: 208-209). Aftaler om finansloven er identificeret ved, at de enten direkte vedrører vedtagelsen af årets finanslov, eller er tæt forbundet med en sådan aftale i et ”kludetæppe”. Af tabel 4 fremgår det, at 5,4 pct. af de vedtagne love i undersøgelsesperioden hang sammen med finanslovsaftaler, som samtidig var flersagsforlig, og at 7,7 pct. skyldtes andre flersagsforlig. Det fremgår også, at en voksende del af lovgivningen er blevet indgået i forbindelse med finanslovsforlig. Det synes at bekræfte hypotese 5.

Samtidig med denne vækst er der sket et fald i lovgivning som følge af øvrige flersagsforlig. Udviklingen skyldes formentlig, at finanslovsaftaler udgør en særlig gunstig anledning til at indgå flersagsforlig. Flere forhold peger i den retning end de allerede nævnte. Ingvar Mattson påpeger, at regelmæssigheden i de årligt tilbagevendende finanslovsforhandlinger gør disse særligt egnede til at nå kompromiser i spørgsmål, som ellers er adskilt emnemæssigt og i tid (Mattson, 2000: 259). Han ræsonnerer spilteoretisk, at risikoen for aftalebrud reduceres, når de samme aktører mødes igen og igen under nogenlunde ens omstændigheder. Man kan også argumentere for, at den administrative budgetreform i 1980’erne, som

udbyggede rammestyring på ministerieniveau, har forøget finanslovens generelle betydning som samfundsøkonomisk og politisk prioriterings- og styringsredskab (jf. Østergaard, 1998: 315-318). Finansministeriet har i den sammenhæng spillet en aktiv rolle i retning af at centralisere og koordinere politiske beslutninger (L. Jensen, 2003: 122). Desuden har vedtagelsen af finansloven fra 1978 rent praktisk fundet sted i december måned samtidig med vedtagelsen af en række andre love før jul. I de senere år er finanslovsaftalerne blevet udgivet på tryk af Finansministeriet. De indeholder beslutninger om stort og småt i skønssom blanding og er taget til i længde: I 1989 omfattede de ca. 2.500 ord, i 1996 ca. 13.000, i 1999 ca. 23.000 og i 2002 ca. 29.000 ord (Finansministeriet, 1989, 1996, 1999, 2002). Disse skriftlige dokumenter kan også ses som led i koordination mellem regerings- og oppositionspartier.

Tablet 4. Flersagsforlig som følge af finanslovsaftaler i Folketinget 1972/73-2002/03

År	Finanslovsaftaler, som var flersagsforlig	Andel i pct. af vedtagne love som følge heraf	Andel i pct. som følge af andre flersagsforlig	Vedtagne love i alt
1972/73-1981/82	1	0,4	11,1	1655
1982/83-1991/92	7	3,3	8,9	1716
1992/93-2002/03	10	10,2	4,7	2452
1972/73-2002/03	18	5,4	7,7	5823

Konklusion

Dansk parlamentsforskning har beskrevet Folketingets beslutningsprocesser med udgangspunkt i sektoropdelte modeller. Forhandlinger mellem partirepræsentanter om en stor del af lovgivningen finder sted decentralt blandt ordførere og udvalgsmedlemmer inden for afgrænsede sagområder. Gennemgangen i denne artikel har taget udgangspunkt i, at der er gevinster ved stemmehandler mellem regerings- og oppositionspartier under mindretalsparlamentarisme. Uformelle regler omkring de politiske forlig er med til at gøre den type aftaler mulige. Ved at inddrage disse parlamentariske fænomener, har undersøgelsen påvist, at der bliver truffet beslutninger i det danske Folketing på tværs af sektorer gennem politiske forlig: 13 pct. af lovgivningen kunne tilskrives flersagsforlig i undersøgelsesperioden fra 1972 til 2003. Det er en forholdsvis beskedne brøkdelen af den samlede lovgivning. En nærmere analyse af tallene viste dog, at flersagsforlig angår vigtig økonomisk fordelingspolitik, og at de sjældent benyttes i forbindelse med ukontroversiel lovgivning. De spiller også en væsentlig rolle i forbindelse med finanslovens vedtagelse. Der er altså grund til at tro, at flersagsforlig angår vigtig lovgivning.

På baggrund af det gennemgåede er det på sin plads at gøre status for det sektoropdelte perspektiv på Folketinget. Sektormodellen beskriver en betydelig del af lovgivningsprocessen. Alligevel slår en vertikal arbejdsdeling igennem i en del sager, hvor beslutninger på tværs af sektorer bliver forhandlet og aftalt mellem ledende partirepræsentanter, herunder finansordførere. Partiledere og ledende ministre bør i den sammenhæng opfattes som repræsentanter for deres partigrupper, som de også skal opnå opbakning fra. Aftaler mellem partierne på tværs af sektorer kan udmærket rummes inden for et arenaperspektiv på Folketinget, dvs. som et parlament, der først og fremmest udgør en ramme for konflikt og samarbejde mellem partigrupper. Forhandlinger mellem partirepræsentanter foregår enten sektoropdelt, hvilket er det almindeligste, eller på tværs af sektorer. Central koordination udgør en mulighed, ikke kun mellem regeringspartier, men også mellem regeringen og partier, som ikke sidder i regering. Det har betydning for en mindretalsregering. Det bør dog i den sammenhæng ikke overses, at en beslutningsproces omfatter andre faser, end at parter når til enighed, men også forberedelse og implementering, som ikke nødvendigvis foregår centralt.

Centraliserede forhandlinger giver dansk mindretalsparlamentarisme muligheder for at træffe beslutninger, der tager udgangspunkt i en form for helhedsperspektiv, selvom beslutningernes effektivitet stærkt afhænger af de partipolitiske og parlamentariske muligheder (jf. Green-Pedersen, 2001). Partigrupperne opnår derved forbedrede muligheder for at sætte sig ud over organiserede, sektorspecifikke interessegrupperinger". Den høje beslutningseffektivitet giver dog også anledning til at stille en række kritiske spørgsmål til blandt andet mulighederne for offentlig debat og kvaliteten af den type lovgivning, sådan som det er gjort flere steder i Magtudredningen (Albrekt Larsen og Goul Andersen, 2004: 300; Loftager, 2004: 230).

Noter

1. Tak til deltagerne i arbejdsgruppen "Parlament och regeringar" ved NOPSAs XIV Nordiske Statskundskabskongres i Reykjavik, 11.-13. august 2005, for kommentarer og forslag til et tidligere udkast. Deriblandt til redaktørerne af dette nummer, Christoffer Green-Pedersen og Asbjørn Skjæveland, som løbende har bidraget med råd og tilskyndelser. Inspiration er også kommet fra diskussioner med Helene Helboe Pedersen og deltagere i undervisningsseminaret "Politiske forhandlinger og aftaler i Folketinget".
2. Da de interviewede er blevet lovet anonymitet, er Nielsens og Paces speciale ikke offentligt tilgængeligt, men artiklens forfatter har venligst fået tilladelse til at referere på en måde, der ikke krænker løftet om anonymitet.
3. Det Forhandlende (eller Moderate) Venstres leder, Frede Bojsen, fremsatte tilsvarende udtalelser (for eksempel *Rigsdagstidende* 1893/94, FT: sp. 5394; jf. Pedersen, 2005). Partigrupperne var i øvrigt endnu ikke så fast organiserede, som de blev det i det 20. århundrede. Ikke mindst Venstre-grupperne var splittede. Disses forligsmødstandere samlede sig efterfølgende i Venstrereformpartiet, som dannede regering ved folketingsparlamentarismens gennembrud i 1901.
4. Et fællesudvalg mellem Rigsdagens to kamre var inddraget i forhandlingerne forud for forliget i 1894 (Fink, 1986: 257). Udvalget udgjorde en formel institution med

- potentiale til at understøtte indgåede aftaler. Fællesudvalgenes betydning angives at være aftaget med flerpartisystemets tilkomst og Landstingets demokratisering efter 1915 (Munch, 1949: 204-206). De politiske og institutionelle forudsætninger for indgåelse af flersagsforlig har således forandret sig i historiens løb.
5. Argumentationen rejser spørgsmålet, hvad der kan få forligsparter til at overholde et sæt af uformelle regler. En mulig forklaring går ud på, at de samme aktører mødes igen og igen i Folketing i en slags 'gentagne spil' (Mattson, 1996: 53). En anden type forklaring vil betragte reglerne som normer, som folketingsmedlemmerne socialiseres til som del af den parlamentariske kultur, og i den forbindelse også pege på betydningen af, at folketingsmedlemmerne over tid har udviklet tillid til hinanden (jf. Jensen, 1993: 220). Det ligger uden for denne artikels rammer at undersøge disse og andre mulige forklaringer nærmere.
 6. Artiklens forfatter har selv foretaget denne kodning. Resultaterne er blevet diskuteret med Robert Klemmensen, som har udarbejdet en delvist tilsvarende liste over forlig og er forfatter til et andet bidrag i dette nummer af *Politica*.
 7. Syv opslag i *Hof & Stat* for hvert femte år fra 1973 og fremefter viser et gennemsnitligt antal ministerier på 20,3 med en standardafvigelse på 1,25. En del porteføljer er blevet flyttet rundt i årenes løb, ligesom ministerier er blevet oprettet og lagt sammen. Tilsvarende opslag i Folketingsårbøgerne angående antallet af permanente folketingsudvalg giver et gennemsnit på 23,7, ligeledes med en standardafvigelse på 1,25. Begge tal har således ligget nogenlunde fast. Det tyder ikke på, at der skulle være en tendens i data som følge af udviklingen i antallet af ministerier og udvalg.
 8. Et eksempel fandt sted i oktober 1982, da den nytiltrådte statsminister truede med at udskrive valg, hvis regeringen ikke opnåede flertal til blandt andet at suspendere dyrtidsreguleringen. I dette tilfælde kan det diskuteres, om Fremskridtspartiet fik andet en symbolske indrømmelser for til slut at støtte firkløverregeringen.
 9. Tilmed var samtlige 16 love under Nyrup Rasmussen I, der blev vedtaget som følge af flersagsforlig, udmøntninger eller tillægsaftaler til aftaler indgået af den forudgående KV-regering.
 10. Asbjørn Skjæveland har venligst stillet afstemningsdata til rådighed for denne artikel. Datasættet er sammensat af flere mindre datasæt. Der er forskel mellem disse datasæt på kodningen af forslag, som har været henvist til flere udvalg. Dette rammer næppe systematisk særlige udvalgsområder.
 11. Samme mønster genfindes, hvis man ser på fremsættende minister, og hvis man går tilbage til 1972. Forsvarsforlige i 1977 og 1995 blev faktisk indgået i forbindelse med andre aftaler, men ikke udmøntet i lovgivning ud over bevillingen på finansloven.
 12. Februarforliget fra 1974 er også kodet som et finanslovsforlig, da det fremgår af finanslovsdebatten, at de fire forligspartier bar finansloven igennem, hvilket også kan aflæses i finansudvalgets tillægsbetænkning, idet forligspartierne står bag samtlige regeringens ændringsforslag uden selv at fremsætte nogen.

Litteratur

- Albrekt Larsen, Christian og Jørgen Goul Andersen (2004). *Magten på borgen. En analyse af beslutningsprocesser i større politiske reformer*, Århus: Aarhus Universitetsforlag/Magtudredningen.
- Avisårbogen*.
- Aylott, Nicholas and Torbjörn Bergman (2004). *Almost in Government, But Not Quite: The Swedish Greens, Bargaining Constraints and the Rise of Contract Parliamentarism*, paper presented in Panel 6, ECPR joint sessions of workshops, Uppsala, April.

- Christiansen, Peter Munk, Asbjørn Sonne Nørgaard og Niels Chr. Sidenius (2004). *Hvem skriver lovene? Interesseorganisationer og politiske beslutninger*, Århus: Aarhus Universitetsforlag/Magtudredningen.
- Damgaard, Erik (1977). *Folketinget under forandring*, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Damgaard, Erik (2000a). "Denmark: The Life and Death of Government Coalitions", pp. 231-263 in Wolfgang C. Müller and Kaare Strøm (eds.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Damgaard, Erik (2000b). "Parliament and Government", pp. 265-280 in Peter Esaiasson and Knut Heidar (eds.), *Beyond Westminster and Congress: The Nordic Experience*, Colombus: Ohio State University Press.
- Damgaard, Erik (2003). *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik*, Århus: Aarhus Universitetsforlag/Magtudredningen.
- Finansministeriet (1989). *Aftale om finansloven 1990*.
- Finansministeriet (1996). *Aftaler om finansloven 1997*.
- Finansministeriet (1999). *Aftaler om finansloven 2000*.
- Finansministeriet (2001). *Bilag. Politiske forlig, der er indgået efter folketingsvalget i september 1994*. Bilag til besvarelse af Spørgsmål S 1253 i folketingsssamlingen 2000/2001.
- Finansministeriet (2002). *Aftaler om finansloven 2003*.
- Fink, Troels (1986). *Estrupidens politiske historie 1875-1894 II. Provisorietiden 1885-1894*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Folketingets Årbog.*
- Folketingstidende/Rigsdagstidende.*
- Green-Pedersen, Christoffer (2001). "Minority Governments and Party Politics: The Political and Institutional Background to the 'Danish Miracle'", *Journal of Public Policy*, Volume 21, No. 1, pp. 53-70.
- Hof & Stat.*
- Huber, John D. (1996). *Rationalizing Parliament. Legislative institutions and party politics in France*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Jensen, Henrik (1995). *Arenaer eller aktører? En analyse af Folketingets stående udvalg*, Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Jensen, Henrik (2002). *Partigrupperne i Folketinget*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jensen, Henrik (2003). *Europaudvalget. Et udvalg i Folketinget*, Århus: Aarhus Universitetsforlag/Magtudredningen.
- Jensen, Lotte (2003). *Den store koordinator: Finansministeriet som moderne styringsaktør*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jensen, Torben K. (1993). *Politik i praksis. Aspekter af danske folketingsmedlemmers kultur og livsverden*, Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Knudsen, Tim (2000) (red.). *Regering og embedsmænd. Om magt og demokrati i staten*, Århus: Systime.
- Laver, Michael and Kenneth A. Shepsle (1996). *Making and Breaking Governments. Cabinets and Legislatures in parliamentary Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Loftager, Jørn (2004). *Politisk offentlighed og demokrati i Danmark*, Århus: Aarhus Universitetsforlag/Magtudredningen.
- Mattson, Ingvar (1996). *Förhandlingsparlamentarism. En jämförande studie av Riksdagen och Folketinget*, Lund: Lund University Press.
- Mattson, Ingvar (2000). "Dansk förhandlingsparlamentarism och finansloven", pp. 244-278 i Peter Kurrild-Klitgaard, Lars Bille og Tom Bryder (red.), *Valg, vælgere og vælferdsstat. Festskrift til Hans Jørgen Nielsen*, København: Politiske Studier.

- Mattson, Ingvar and Kaare Strøm (1995). "Parliamentary Committees", pp. 249-307 in Herbert Döring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt a. M.: Campus Verlag.
- Miller, Kenneth E. (1996). *Friends and Rivals. Coalition Politics in Denmark 1901-1995*, Lanham: University Press of America.
- Munch, P. (1949). "Hvorledes arbejder Rigsdagen?", pp. 119-270 i Knud Fabricius et al. (red.): *Den danske Rigsdag 1849-1949. Bind IV*, København: J. H. Schultz Forlag.
- Narud, Hanne Marthe and Kaare Strøm (2004). "Norway: Madisonianism Reborn", *Scandinavian Political Studies*, Volume 27, No. 2, pp. 175-201.
- Nielsen, Rune Ahlmann og Katja Kirkegaard Pace (2002). *Forligsdannelse i Folketinget. Strategisk eller normstyret adfærd?* Århus: Institut for Statskundskab. Utrykt speciale.
- Nordby, Trond (2004). *I politikens centrum. Variasjoner i Stortingets makt 1814-2004*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Overgaard, Pernille (2000). *Finanslovene – kontinuitet eller forandring? 1965-1999*. Århus: Institut for Statskundskab. Utrykt speciale.
- Pedersen, Helene Helboe (2005). *Politiske forlig i dansk politik 1850-2001. En analyse af sammenhængen mellem mindretalsparlamentarisme og forekomsten af forpligtende lovgivningskoalitioner*. Århus: Institut for Statskundskab. Utrykt speciale.
- Pedersen, Mogens N. (1967). "Partiernes holdning ved vedtagelsen af regeringens lovforslag 1945-66", pp. 404-435 i *Historie – Jyske Samlinger*, Ny række, VII.
- Rasmussen, Erik (1985). "Finanslovsforkastelse i dansk parlamentarisme: Normer og konsekvenser – En historisk – politologisk debatanalyse 1894-1984", pp. 56-118 i *Historie – Jyske Samlinger*, Ny række, XVI.
- Rasmussen, Hanne (1998). "Politiske forlig og aftaler" i Hanne Rasmussen (red.), pp. 83-98 i *Folketingets Bibliotek i 150 år. Jubilæumsskrift*, København: Folketingets Bibliotek.
- Rasmussen, Hanne og Mogens Rüdiger (1990). *Danmarks historie. Bind 8. Tiden efter 1945*, København: Gyldendal.
- Shepsle, Kenneth A. and Barry R. Weingast (1994). "Positive Theories of Congressional Institutions", *Legislative Studies Quarterly*, Volume 19, No. 2, pp. 149-179.
- Skjæveland, Asbjørn (2001). "Party Cohesion in the Danish Parliament", *The Journal of Legislative Studies*, Volume 7, No. 2, pp. 35-56.
- Strøm, Kaare (1990). *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Strøm, Kaare and Wolfgang C. Müller (1999). "The Key to Togetherness: Coalition Agreements in Parliamentary Democracies", *The Journal of Legislative Studies*, Volume 5, No. 3/4, pp. 255-282.
- Thies, Michael F. (2001). "Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments", *American Journal of Political Science*, Volume 45, No. 3, pp. 580-598.
- Togeby, Lise, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen og Signild Vallgård (2003). *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen*, Århus: Aarhus Universitetsforlag/Magtudredningen.
- Weingast, Barry R. and William I. Marshall (1988). "The Industrial Organization of Congress, or, Why Legislatures, Like Firms, Are not Organized as Markets", *Journal of Political Economy*, Volume 96, No. 1, pp. 132-163.
- Westlake, Martin and David Galloway (2004). *The Council of the European Union. Third Edition*, London: John Harper.
- Østergaard, Hans Henrik H. (1998). *At tjene og forme den nye tid. Finansministeriet 1848-1998*, København: Finansministeriet.