

Asbjørn Sonne Nørgaard og Robert Klemmensen Hvorfor stemmer oppositionen for regeringens lovforslag? Korporatisme og parlamentariske forlig i Danmark, 1958-1999

Denne artikel stiller spørgsmålet om, hvilke strategier mindretalsregeringer anvender for at opnå flertal bag sine lovforslag. Ifølge Arend Lijphart kan korporatisme og policy koalitioner være alternative veje til at opnå bred parlamentarisk konsensus bag en regerings politik. Vi diskuterer Lijpharts antagelser og analyserer de to strategier: den korporative og indgåelse af parlamentariske forlig.

Artiklen viser, at de to strategier er forskellige måder, hvorpå regeringer kan opnå støtte til deres love. Men strategierne virker forskelligt afhængigt af, hvem der er i regering og opposition. Korporatisme er konsensuskabende under borgerlige regeringer, mens policy-koalitioner i form af forlig fører til mere splittelse i oppositionen. Parlamentariske forlig er konsensuskabende under socialdemokratisk ledede regeringer, mens korporatisme i lovforberedelsen ikke har nogen effekt på den borgerlige oppositions stemmeadfærd og tilbøjelighed til sammen at støtte regeringens lovforslag. Policy-koalitioner og korporatisme er ikke alternative veje til konsensus. Der er én vej til konsensus for socialdemokratiske regeringer, og én for borgerlige regeringer. Men det er ikke den samme vej.

Uanset hvilke motiver man tilskriver politiske partier, er én af oppositionens centrale opgaver i et demokrati at vælte den siddende regering. Om oppositionens motiv er stemmer, taburetter eller ønsket om at føre en anden politik (Strøm, 1990a), så er den umiddelbare målsætning den samme: Den siddende regering skal vige pladsen. Derfor har en opposition også alle mulige tilskyndelser til at (forsøge at) give en regering nederlag og dårlige sager og undlade at tage et medansvar for den førte politik. Hvis oppositionen er enig i den førte politik og bakker op om den, hvilken forskel vil det da gøre, om vi får en ny regering? Man kan også normativt argumentere for, at oppositionen altid bør bide regeringen i haserne: Hvad er et demokrati, hvis ikke de politiske partier konkurrerer om magten og den første politik (Schumpeter, 1976)? Oppositioner er med andre ord sat i verden for at opponere mod regeringer.

Forholdet mellem regering og opposition minder om et klassisk Fangernes Dilemma spil. Regering og opposition kan hver især søge at samarbejde eller gå enegang. Hvis regeringens lovforslag er populære, vil oppositionen have et ønske om at dele æren med regeringen og derfor dels søge indflydelse på, dels stemme for lovgivningen. Hvis regeringens forslag omvendt er upopulære,

vil oppositionen have en stærk tilskyndelse til at undgå et medansvar for lovgivningen. Regeringens præference er den eksakt modsatte – at dele skylden, men stå ene om æren (jf. Pierson, 1996). Vi kan altså anskue samspillet som et kollektivt handlingsproblem (jf. Olson, 1965). For mindretalsregeringer er spørgsmålet, hvorfor partier, der ikke udgør regeringens parlamentariske grundlag, alligevel nogle gange vælger at støtte regeringens lovforslag. Særligt samler interessen sig om de store oppositionspartier, som udgør kernen i regeringsalternativet.

Parallellen til det klassiske Fangernes Dilemma spil skal ikke overdrives. Dels er aktørerne ikke afskåret fra at tale med hinanden, hvorfor de (måske) kan lave troværdige bindinger, dels kan populære og upopulære lovforslag blive forhandlet i pakker (Christiansen og Nørgaard, 2006: 195-196; jf. Strøm, 1990b; Moe og Caldwell, 1994; Heller, 2001). Det gør spillet mere komplekst, men måske også lettere. Hvad mere er, regeringen har en strategisk fordel i forhandlingsspillet, idet den kan organisere lovforberedelsen og beslutningsprocessen på en måde, som gør det svært for oppositionen at stemme imod regeringens lovforslag.

Formålet med denne artikel er at undersøge nogle af de strategier, mindretalsregeringer i flerpartisystemer bruger for at sikre sig de regeringsbærende oppositionspartiets opbakning til deres lovgivning. I litteraturen om konsensusdemokratier diskuteres især betydningen af korporatisme (Lehmbruch, 1984; Lijphart, 1999), mens parlamentsforskningen og litteraturen om mindretalsregeringer især fokuserer på policy koalitioner eller forlig (Strøm, 1990b; Christiansen, 2005, 2008; Klemmensen, 2005) som mulige måder at skabe opbakning til regeringens politik på.¹ Spørgsmålet i denne artikel er, hvordan disse to strategier – korporatisme og parlamentariske forlig – påvirker de regeringsbærende oppositionspartiets stemmeadfærd. Vi undersøger altså, hvordan regeringerne bruger korporatisme og parlamentariske forlig. Er der tale om to alternativer til at opnå samme mål, går korporatisme og parlamentariske forlig hånd i hånd, eller er det to strategier med forskellige rationaler og effekter på oppositionens stemmeadfærd?

I det følgende vil vi først teoretisk diskutere, hvordan og hvorfor regeringer kan bruge korporatisme og parlamentariske forlig til at sikre sig oppositionens støtte til sin politik. Vi vil dernæst argumentere for, at Danmark er en god case, hvis man ønsker at undersøge regeringers brug af korporatisme og parlamentariske forlig og effekterne heraf. Efter en kort redegørelse for artiklens datagrundlag, der består af 586 lovforslag på udvalgte ministerområder for udvalgte år i perioden 1958-1999, følger den empiriske analyse. Vi viser, at korporatisme og parlamentariske forlig bygger på forskellige rationaler og har forskellige effekter på oppositionen. De går ikke hånd i hånd, og de er ikke alternative veje til at opnå samme mål, sådan som litteraturen

om konsensusdemokrati ellers har hævdet. Der er snarere tale om, at borgerlige regeringer kan gå én vej, mens socialdemokratiske regeringer kan gå en anden.

Korporatisme og parlamentariske forlig i et konsensusdemokrati med mindretalsregeringer

Litteraturen om konsensusdemokratier (fx Lijphart, 1999; Armingeon, 2002) og korporatisme (fx Rokkan, 1966; Lehbruch, 1979, 1984; Christiansen og Nørgaard, 2003) har traditionelt fokuseret på den rolle, som inddragelsen af organisationer i politikformuleringen og lovgivningsprocessen har for partiernes stemmeadfærd. Stein Rokkan (1966) og Gerhard Lehbruch (1984) har argumenteret for, at det er svært for oppositionen at stemme imod regeringens lovforslag, hvis organisationer, som står oppositionen nær, har haft en betydelig indflydelse på regeringens lovforslag og i fuld offentlighed stiller sig bag regeringens lovforslag. Korporatisme reducerer den partikonkurrence, man ellers ser, fordi oppositionen per ombud har haft indflydelse på lovgivningen. Hvis alle, der har en vigtig aktie i et lovforslag, er blevet inddraget og taget i ed, er det svært for oppositionen at aktivere en modstand mod regeringens lovforslag, også selvom oppositionen ikke bifalder organisationernes tætte tilknytning til regeringen (jf. Christiansen og Nørgaard, 2006).

Litteraturen om mindretalsregeringer (fx Strøm, 1990b, 2000; Green-Pedersen, 2001; Tsebelis, 2002; Christiansen, 2005, 2008; Klemmensen, 2005) og koalitionsregeringer (fx Lupia and Strøm, 1995; Huber, 1996; Heller, 2001; Thies, 2001) har langt større fokus på det regeringsinterne og det parlamentariske spil samt regeringers muligheder og begrænsninger for at få deres lovgivning igennem og bevare magten. Her spiller policy koalitioner og indgåelsen af parlamentariske forlig en central rolle.² Det er svært for oppositionen at stemme imod regeringens lovforslag, hvis den kan få indflydelse og samtidig gives en vetoret i forhold til fremtidige lovændringer.

Samspelet mellem de to regeringsstrategier for at opnå støtte til sin lovgivning er, så vidt vi ved aldrig blevet undersøgt systematisk.³ Arend Lijphart har dog via sine observationer af det italienske *partiocrazia* antydnet, at brede politiske koalitioner og korporatisme kan være alternative måder at skabe konsensus på for en regering: „broad political coalitions and interest group corporatism are both methods of achieving consensus and, in principle, can be seen as alternative methods. Strong interparty cooperation can therefore compensate for weaknesses in interest group coordination“ (Lijphart, 1999: 183).

Spørgsmålet er dog, om de to strategier er alternative måder at opnå det samme på, eller om deres rationaler og effekter på oppositionens stemmead-

færd er forskellige? Fokus her er ikke regeringskoalitioner og brede parlamentariske koalitioner, men policy koalitioner omkring konkrete lovgivningsinitiativer, *in casu* parlamentariske forlig. Logikken bag spørgsmålet er den samme som hos Lijphart: Er parlamentariske forlig og policy koalitioner et alternativ til korporatisme? Parlamentariske forlig er – når man ser bort fra rene stemmeaftaler (jf. Frandsen, 2008: 64; Christiansen, 2008) – en aftale mellem en regering og et eller flere partier uden for regeringen, der giver forligspartierne en vetoret over fremtidige lovændringer (Klemmensen, 2005). Forligene kan være kortere eller længere tid, og de kan indbefatte enkelte love eller større lovpakker. Korporatisme, dvs. inddragelsen af vigtige interesseorganisationer i lovforberedelsen, der nogle gange fører til egentlige aftaler (fx trepartsaftaler), foregår normalt forud for eller sideløbende med de parlamentariske forhandlinger, men giver ikke i sig selv nogle partier vetoret over fremtidige lovændringer.

Det strategiske spil mellem regering og opposition

Uanset om der er tale om korporatisme eller parlamentariske forlig, må regeringen give aktører uden for regeringens rækker indflydelse for at opnå deres støtte. I begge tilfælde er der altså en omkostning for regeringen, som den må bære for at opnå støtte. Man kan således forestille sig, at svage regeringer i højere grad end stærke regeringer tyer til parlamentariske forlig eller involverer organisationerne i lovforberedelsen (jf. Lupia og Strøm, 1995). På danske data er dette vist for parlamentariske forligs vedkommende (Klemmensen, 2005; Christiansen, 2008). Socialdemokratisk ledede regeringer er også mere tilbøjelige til at lave forlig (Klemmensen, 2005). Korporatisme i lovforberedelsen syntes i 1960'erne og 1970'erne også mere udbredt under svage end under stærke regeringer, og socialdemokratisk ledede regeringer var generelt mere tilbøjelige til at inddrage organisationerne (Christiansen og Nørgaard, 2003: 81-85). Efter 1980 ser der ikke ud til at være nogen sammenhæng mellem korporatisme og regeringers styrke og farve. Spørgsmålet om betydningen af regeringernes styrke for brugen af forlig og korporatisme er interessant, men vil på grund af databegrænsninger ikke blive forfulgt nærmere i denne artikel.

Denne artikel antager, at politikere er orienteret mod dels at realisere deres politik, dels at opnå og bevare stemmer og regeringsmagt. Målsætningerne om stemmer og regeringsmagt er ofte to alen af samme stykke (Strøm, 1990a; Klemmensen, 2005), hvorimod målsætningerne om indflydelse på politik på den ene side og opnåelsen af stemmer og regeringsmagt på den anden i en række situationer giver krydsende incitament. Det betyder i anden omgang, at vi ikke som diskuteret i indledningen kan antage, at oppositionen altid har en interesse i at stemme mod regeringens lovfor-

slag. Oppositionen skal også vise sig regeringsduelig og vise, at den kan være med til at træffe svære beslutninger. Om ikke andet, så fordi vælgerne ikke alene vurderer partiernes politik, når de skal sætte deres kryds på valgdagen, men også partiernes evne og kompetence til at gennemføre en politik og træffe vanskelige beslutninger (Goul Andersen, 1999, 2003). Hvis en siddende regering er villig til at give en opposition indflydelse på lovgivningen, er det svært for oppositionen at stemme imod. Den skal afveje mindre, men sikre kortsigtede gevinster mod større, men usikre langsigtede gevinster, som først kan realiseres ved et skift i regeringsmagten (Lupia og Strøm, 1995). Desuden vurderer potentielle, fremtidige koalitions partnere løbende hinandens politik – er der mere, der samler, end der skiller? Er der overhovedet et troværdigt regeringsalternativ? Endelig er der en hel række politisk spørgsmål, som strengt taget ikke deler de politiske vande, og som man hverken kan tabe eller vinde stemmer og regeringsmagt på. Derfor vil oppositionspartier da også i en række situationer føle sig kaldet til at stemme for en siddende regerings politik.

Regeringen må foretage en tilsvarende kalkule. Mindretalsregeringer må spørge sig selv (jf. Strøm, 1990b; Laver og Shepsle, 1991): Hvad skal der til for at sikre et flertal? Hvor dyrt vil oppositionen tage sig betalt for at støtte regeringens forslag? Og vil en bred tilslutning undergrave regeringens politik eller dens mulighed for at bevare magten efter et kommende valg? Man kan argumentere for, at også flertalsregeringer, der ønsker at sikre deres politik mod fremtidige ændringer, kan have en tilskyndelse til at sikre bred opbakning bag deres lovforslag og søge at binde oppositionen til en given politik (Moe og Caldwell, 1994). I sine tilfælde kan bred opbakning til en siddende regerings politik også bidrage til at udviske oppositionens profil og dermed reducere risikoen for et regeringskift efter et kommende valg. Thi, hvad vil oppositionen i grunden gøre anderledes, hvis den får magten?

Spillet mellem regering, især mindretalsregeringer, og opposition er altså dybt strategisk i et parlamentarisk demokrati (Laver og Shepsle, 1991). Regeringen har en strategisk fordel i forhold til oppositionen, idet regeringen kan manipulere beslutningsprocessens organisering (jf. fx Heller, 2001). Spørgsmålet i denne sammenhæng er, hvordan regeringens brug af korporatisme og parlamentariske forlig påvirker oppositions stemmeadfærd. Fokus her er på de oppositionspartier, som udgør ryggraden i den parlamentariske koalition, der har et ønske om at vælte regeringen. Regeringens støtteparti er umiddelbart noget sværere at teoretisere, da det afhængig af, hvor tæt det samarbejder med den siddende regering, både kan tænkes at anlægge den samme kalkule som regeringen og agere på samme måde som oppositionen.

Korporatisme og/eller parlamentariske forlig

Rationalet bag korporatisme er, at det er svært for en opposition at stemme imod lovforslag, som nyder bred opbakning blandt alle de berørte organisationer, der har været inddraget i lovforberedelsen. Det gælder dels i de tilfælde, hvor oppositionens traditionelle allierede er med (Christiansen og Nørgaard, 2006), dels i de tilfælde, hvor oppositionens allierede måske ikke er med i lovforberedelsen, men hvor alle vægtige interessenter, der har noget på spil, er blevet inddraget. Regeringen har i større eller mindre omfang givet indrømmelser til organisationerne for at opnå deres støtte eller stiltiende accept, men oppositionens partier har ikke selv deltaget i forhandlingerne. En eventuel effekt på oppositionens stemmeadfærd er altså indirekte. Hypotesen må i overensstemmelse med litteraturen være, (H^1) at partierne i opposition alt andet lige oftere vil stemme for regeringens lovforslag, når forslagene er forberedt i korporative udvalg, hvor organisationerne har været inddraget.

Rationalet bag politiske forlig er ikke helt det samme (Klemmensen, 2005; Frandsen, 2008). Når en regering indgår parlamentariske forlig, forhandler den direkte med partier uden for regeringens rækker, og den binder sig til forligspartnerne for en kortere eller længere periode. Ingen ændringer uden forligspartiernes accept.⁴ Ligesom i forbindelse med den korporative lovforberedelse må man som udgangspunkt antage, at regeringen skal give indrømmelser til dem, den forhandler med, for at opnå deres støtte. Hvis ikke den giver koncessioner, vil oppositionens partier alt andet lige have en tilskyndelse til at give regeringen et nederlag. Hvis man ydermere og ganske plausibelt antager, at oppositionens partier har forskellige mærkesager og behov for markeringer, vil et bredt parlamentarisk forlig med flere partier øge omfanget af indrømmelser, som en regering er nødt til at give. Alt andet lige betyder dette, at en regering, der er interesseret i at få så meget af sin politik igennem som muligt, vil have en tilskyndelse til at indgå så snævre forlig som muligt. Særligt tiltrækkende forekommer snævre forlig, der kan splitte oppositionen, idet slige forlig vil udstille, at der ikke er en samlet opposition og dermed heller ikke et troværdigt regeringsalternativ. Hvis regeringen kan få det, som den ønsker, må hypotesen altså blive, (H^2) at forligsbelagt lovgivning kun inkluderer et/få oppositionspartier og ikke den samlede opposition.

For oppositionen er kalkulen noget mere kompleks. På den ene side vil alle oppositionens partier have så meget af deres politik igennem som muligt. På den anden side må et forlig helst ikke forringe oppositionspartiernes chance for at opnå stemmer og regeringsmagt efter et kommende valg. Oppositionen skulle gerne fremstå som et troværdigt alternativ til den siddende regering og har derfor ofte en tilskyndelse til at optræde samlet. Oppositionen er – i øvrigt lige som regeringen selv – heller ikke interesseret i at få begrænset sine manøvremligheder i forbindelse med og efter et kommende valg. Antager

man desuden, at oppositionens partier ikke er enige om alt og har forskellige mærkesager, vil et bredt parlamentarisk forlig alt andet lige betyde mindre indflydelse til de partier, der indgår i forliget. For oppositionens partier betyder disse konfliktende interesser, at regeringsmålsætningen (og til dels stemmehensynet) tilsiger oppositionen, at den skal optræde samlet, når den vælger at indgå forlig med regeringen. Hypotesen må på denne baggrund blive, (H^{3A}) at forligsbelagt lovgivning inkluderer alle/mange oppositionspartier. Målsætningen om at få så meget af sin egen politik som muligt igen her og nu (og til dels stemmehensynet) giver dog et incitament til at gå enegang og indgå relativt snævre forlig. Hypotesen (H^{3B}) bliver altså, at oppositionspartier gerne vil indgå eksklusive forligsaftaler med regeringen, hvorved denne hypotese bliver sammenfaldende med H^2 . En logik tilsiger relativt snævre forlig, mens en anden tilsiger brede forlig.

Indgåelsen af forlig er dog ikke et enten-eller (Frandsen, 2008). De politiske partier kan vælge at stemme for forlig, de ikke selv har været med til at indgå, ligesom de kan blive en del af „forligskredsen“ og få lov til at tilslutte sig forlig, som de ikke har haft indflydelse på. For den første type adfærd taler hensynet til at fremstå som en samlet opposition, og for den anden type adfærd taler yderligere, at man ved at tilslutte sig et forlig indgået af andre får samme vortoret over fremtidige ændringer som de partier, der oprindeligt havde indgået forliget. Alt i alt må man konkludere, at det på baggrund af en oppositionslogik ikke er let teoretisk at forudsige, hvordan oppositionen vil stemme, når der indgås forlig, det være sig snævre eller brede forlig. Selv snævre forligsaftaler kan nyde bred parlamentarisk opbakning. Regeringen må dog, som allerede nævnt, forventes at foretrække snævre frem for brede forlig.

Både korporatisme og parlamentariske forlig beror på en byttelogik eller studehandelslogik – der skal gives og tages (jf. Shepsle and Weingast, 1994). Spørgsmålet er, om der teoretisk set er aspekter ved lovforberedelsen og beslutningsprocessen, som kan modificere de strategiske rationaler og byttelogikken. For det første er der lovforslag, som er så relativt ubetydelige og tekniske, at de ikke plausibelt indgår i hverken regeringens eller oppositionens strategiske overvejelser. Også disse lovforslag kan af en række grunde være forberedt i korporative udvalg eller være genstand for forlig, men for en regering er behovet for at bruge forlig eller korporatisme til at binde oppositionen størst, når lovgivningen vedrører substantiel lovgivning. Alt andet lige er hypotesen derfor, (H^4) at man oftere ser forlig og korporatisme, når lovgivningen vedrører substantielle snarere end tekniske aspekter.

For det andet forhandles en række love i pakker, det være sig inden for et givent ressortområde eller på tværs af sektorer (jf. Christiansen, 2005; Christiansen og Nørgaard, 2007). Når love forhandles i pakker, er der større mulighed for at bytte og give indrømmelser på områder, som betyder noget for

visse partier, men ikke andre. Det er altså alt andet lige lettere for en regering at indgå byttehandler, uanset om dette sker i korporative udvalg som en del af lovforberedelsen eller via forlig i den parlamentariske fase. Og det gælder uanset, hvad regeringens motiver i øvrigt måtte være for at søge at gennemføre dele af sin lovgivning i form af en pakke. Desuden vil lovpakker stort set altid indeholde substantielle lovændringer samt, i varierende omfang, mere tekniske følgeændringer i andre love. Dette må alt andet lige føre til en hypotese om, (H⁵) at love, der gennemføres i pakker, oftere forberedes under inddragelse af organisationerne i korporative samspil og oftere er forligsbelagte. Der er mere at handle med og derfor potentielt flere områder, hvor regeringen kan give organisationerne eller oppositionens partier indrømmelser.

Hvad angår forligslogikken vil incitamentet for regeringen fortsat være at indgå snævre forlig og splitte oppositionen. Men for oppositionens partier er det lettere at overkomme dilemmaet mellem på den ene side at gå enegang og individuelt søge størst mulig indflydelse på lovgivningen og på den anden side at fremstå som et samlet, troværdigt regeringsalternativ. Hvis forskellige partier har forskellige mærkesager, vil et parti lettere kunne få indflydelse på de dele af lovpakken, som partiet særligt bekymrer sig om, og samtidigt lade de andre oppositionspartier sætte deres fingeraftryk på de dele af pakken, som partiet ikke selv er så optaget af. Dertil kommer, at lovpakker ofte vedrører større politikændringer og reformer, der har konsekvenser for mange love, og i disse situationer er det særligt vigtigt for oppositionen at optræde samlet. Uanset at regeringen fortsat må forventes at have en forkærlighed for snævre forlig, der kan splitte oppositionen, må vi forvente, at oppositionen har lettere ved og et større incitament til at stå samlet, når regeringen forhandler ny lovgivning i form af pakker. Hypotesen må altså blive, (H⁶) at vi oftere ser brede parlamentariske forlig, der inkluderer de regeringsbærende oppositionspartier, når lovgivningen vedtages i pakker, mens snævre forlig forekommer hyppigere, når lovene ikke er en del af en pakke.

Hvad angår byttelogikken, må vi endelig for det tredje og helt grundlæggende forvente, at en regering ikke ønsker at involvere interesseorganisationerne i en korporativ forberedelse af lovgivningen samtidigt med, at den indgår forlig med oppositionen. Begge strategier er udtryk for, at en mindretalsregering ønsker at få sin politik helskindet igennem med færrest mulige omkostninger. Men hvis korporatisme og forlig begge kræver, at der gives indrømmelser til de parter, som regeringen forhandler med, vil en både-og-strategi kræve større og flere policy-indrømmelser end en enten-eller-strategi. Alle vil tage sig betalt for deres støtte. Hypotesen må, som Arend Lijphart citatet ovenfor angiver, blive, (H⁷) at lovgivningen ikke samtidigt er forberedt korporativt og forligsbelagt. De to strategier er alternative veje for en regering til at opnå oppositionens støtte til sin lovgivning.

Design og data

I alle komparative analyser af det danske politiske system karakteriseres Danmark som et konsensus- eller et forhandlingsdemokrati (fx Lijphart, 1999; Armingeon, 2002; Gerring et al, 2005). Med mere eller mindre svage mindretalsregeringer som normen skal en regering samarbejde med oppositionen for at få vedtaget sin politik. Dertil kommer, at „blokpolitik“ nærmest er et skældsord i Danmark. Det generelle niveau for store og brede tværpolitiske flertal bag lovgivningen er da også højt, og det har det været siden 1953, om end niveauet er faldet lidt de senere år (Damgaard, 1990; Kurrild-Klitgaard m.fl., 2006).

Danmark er altså en god, men også vanskelig case, hvis man ønsker at undersøge betydningen af parlamentariske forlig og korporatisme for de regeringsbærende oppositionspartiets stemmeadfærd. Hvis man til trods for en politisk kultur, der er præget af konsensus, kan finde klare effekter af korporatisme og parlamentariske forlig og dermed indikationer på den strategiske byttelogik, som tesaerne hviler på, så er det meget sandsynligt, at en tilsvarende logik gør sig gældende i andre lande og politiske systemer, der har et lavere generelt konsensusniveau. Byttelogikken og de empiriske teser udsættes altså for en hård test.

De diskuterede hypoteser undersøges på baggrund af en database over samtlige vedtagne love fremsat af regeringen/ministeren på en række ressortområder i udvalgte år i perioden 1958-1999. Ministerierne er udvalgt, fordi de traditionelt relativt hyppigt involverer interesseorganisationer i lovforberedelsen gennem korporative udvalg. Dermed udsættes tesen om, at korporatisme og parlamentariske forlig hviler på forskellige rationaler, ikke bruges samtidigt og har forskellige effekter på oppositionens stemmeadfærd for en hård test. Der er andre områder, hvor der indgås parlamentariske forlig, fx på finansministeriets område i forbindelse med vedtagelsen af de årlige finanslove (Christiansen, 2005), som per tradition ikke inkluderer korporativ lovforberedelse, og som involverer relativt snævre forlig (Blom-Hansen og Laursen, 1999). Også i forsvarspolitikken er der stærk tradition for forlig (Christiansen, 2008), men ikke for korporatisme. Hvis disse områder var inkluderet i databasen, ville det blive lettere at bekræfte de teser, der er diskuteret ovenfor.

De undersøgte år er folketingsårene 1958/59, 1962/63, 1966/67, 1968/69, 1977/78, 1984/85, 1991/92 og 1998/99. De undersøgte år er blandt andet udvalgt ud fra et ønske om at dække både borgerlige og socialdemokratisk ledede regeringer. Databasen dækker samtlige vedtagne love fremsat af arbejds-/beskæftigelsesministeren, by- og boligministeren, erhvervsministeren, landbrugs-/fødevarerministeren, miljø- og energiministeren, trafikministeren/ministeren for offentlige arbejder, undervisningsministeren og videnskabs-

ministeren. Ministerområderne er korrigeret, så ressortområderne svarer til det, der var gældende i 1998/1999. Vi har på baggrund af *Folketingstidende* registreret en række træk for de vedtagne love, som gør det muligt at undersøge de hypoteser, der er diskuteret ovenfor. Generelt er *Folketingstidende* (samtlige Tillæg samt forhandlingerne) og bilag heri anvendt til at kode variablerne. Databasen inkluderer 586 love.

Kodningen af korporatisme hviler på en registrering af, om den forslagsstillende minister har involveret et udvalg eller en kommission i forberedelsen af lovforslaget. Når det sker, har organisationerne som altovervejende hovedregel deltaget. Datamaterialet tillader ikke altid at fastslå dette med sikkerhed. En nærmere analyse af en stikprøve på 50 lovforslag med udvalgsforberedelse (ud af i alt 179 for hele datasættet) viste, at der kun var 4-5 udvalg, hvori der ikke deltog organisationer. Stikprøven var især taget fra de senere årtier, hvor inddragelsen af organisationer i lovforberedende udvalg ifølge andre analyser har været *mindst*. På den baggrund estimeres organisationsdeltagelsen i de lovforberedende udvalg generelt til at være pænt over 90 pct. (jf. Christiansen og Nørgaard, 2007). I analyserne antager vi, at udvalg involverer deltagelse af interesseorganisationer og således er en valid indikator for korporatisme.

Spørgsmålet om, hvorvidt en vedtagen lov er forligsbelagt, er lidt sværere at afgøre. Ud over *Folketingstidende* er *Avisårbogen* og forskellige historiske kilder blevet brugt (se Klemmensen, 2005). Desuden er kodningen blevet valideret ved at sammenligne med de kodninger, som Flemming Juul Christiansen har lavet i sine undersøgelser (se Christiansen, 2008: 63-64). Vi kan ikke være sikre på, at alle forlig er blevet identificeret. Den langt overvejende andel af forlig er dog registreret, og der er ingen grund til at antage, at eventuelle manglende kodninger fordeler sig systematisk på en måde, der giver bias i de analyser, vi foretager her (fx at forlig *systematisk* kan identificeres sjældnere, når lovforberedelsen har været korporativ).

Fokus i analyserne af oppositionens stemmeadfærd er de regeringsbærende oppositionspartier, det vil sige de partier, der udgør kernen i det flertal, som ønsker en anden regering (ikke nødvendigvis som medlem af regeringen). Støttepartiers incitament er sværere at afgøre, idet de i visse sammenhænge kan tænkes at opføre sig som et regeringsparti og i andre som et oppositionsparti. Under alle omstændigheder vil de som hovedregel ikke pege på et andet regeringsalternativ ved det først kommende valg, *efter* at de har været støtteparti for en siddende regering. I tabel 1 har vi opregnet de partier, vi har defineret som opposition i forhold til den siddende regering.

I 1966/67 er Det Radikale Venstre formelt set oppositionsparti, men har lige været støtteparti for den forudgående socialdemokratiske mindretalsregering; i 1977/78 støtter den socialdemokratiske mindretalsregering sig på

Tabel 1: Regeringer og oppositionspartier, udvalgte Folketingsår 1958-1999

	1958- 59	1962- 63	1966- 67	1968- 69	1977- 78	1984- 85	1988- 89	1991- 92	1998- 99
Regering	S, R, Rf	S, R	S	R, K, V	S	V, K, M, Q	V, K, R	V, K	S, R
Opposition	V, K	V, K	V, K	S, SF	V, K	S, SF	S, SF	S, SF	V, K

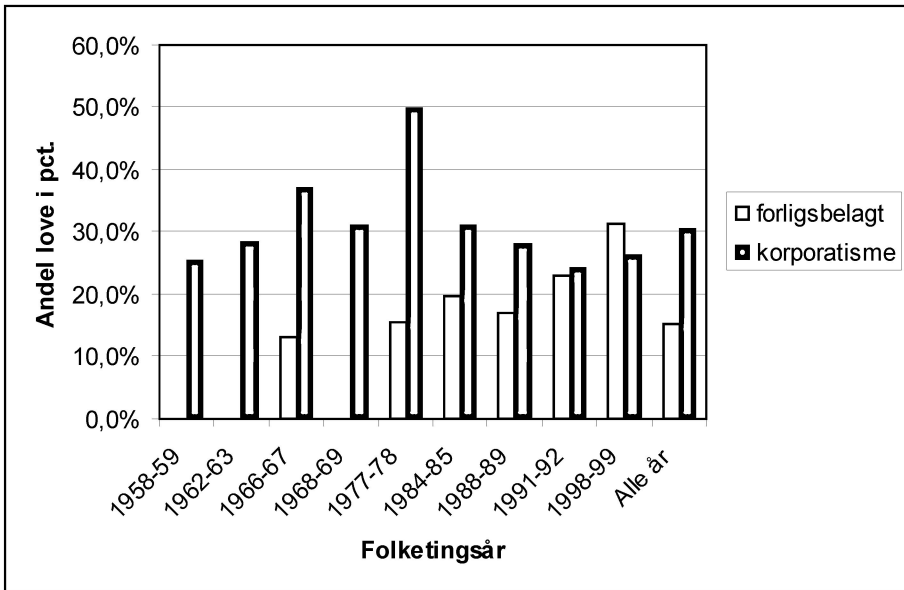
Noter: S: Socialdemokratiet; R: Det Radikale Venstre; Rf: Retsforbundet; K: Det Konservative Folkeparti; M: Centrumdemokraterne; Q: Kristeligt Folkeparti; V: Venstre; SF: Socialistiske Folkeparti

radikale stemmer; i 1984/85 er Det Radikale Venstre fast støtteparti for regeringen i alle økonomiske spørgsmål; og i 1991/92 er partiet lige trådt ud af regeringen i 1990, hvorfor dets rolle er uklar. Det Radikale Venstre er derfor ikke medregnet under oppositionen, da det er uklart, hvilket regeringsalternativ partiet vil støtte efter et kommende valg. Det Radikale Venstres adfærd som afgørende midterparti er dog under alle omstændigheder interessant, hvorfor vi også vil analysere partiets stemmeadfærd. I 1977/78 er SF ikke formelt set støtteparti for regeringen, men kan omvendt ikke pege på et andet troværdigt regeringsalternativ. Derfor ses SF ikke som et oppositionsparti. CD og Kristeligt Folkepartis rolle er uklar i 1988/89 og 1991/92, idet de indtil 1988 havde været en del af den borgerlige regering.⁵ Generelt har vi set bort fra de små fløjpartier.

Korporatisme og forlig – supplerende eller alternative strategier? I figur 1 nedenfor fremgår udviklingen i andelen af vedtagne love, som på de undersøgte ministerområder er forberedt i korporative udvalg henholdsvis er forligsbelagte. Generelt er korporativ lovforberedelse langt mere hyppig end parlamentariske forlig. Den korporative lovforberedelse er stigende indtil 1978, hvorefter den aftager, mens omfanget af forligsbelagt lovgivning generelt er øget, hvilket svarer til det billede, andre undersøgelser har tegnet (Christiansen og Nørgaard, 2003; Klemmensen, 2005; Christiansen, 2005, 2008). Når man over tid kan observere mindsket brug af korporativ lovforberedelse og øget hyppighed af forlig (jf. figur 1), kan det skyldes, at fordelene for regeringen ved førstnævnte i forhold til sidstnævnte har forskudt sig på grund af ændringer i forholdet mellem partier, organisationer og vælgere og måske også på grund af ændringer i den politiske dagsorden (Christiansen og Nørgaard, 2003; Green-Pedersen, 2005; Christiansen, 2008).

Det centrale i denne artikel er dog ikke udviklingen i andelen af korporativt forberedt henholdsvis forligsbelagt lovgivning, men snarere samspillet mellem de to. Tabel 2 viser, hvor stor en andel af lovgivningen der alene er

Figur 1. Andel korporativt forberedte og forligsbelagte love, pct. per folketingsår. Udvalgte ministerområder, udvalgte folketingsår.



korporativt forberedt, kun er forligsbelagt samt både-og. 27 pct. af de undersøgte love er korporativt forberedte uden samtidigt at være genstand for forlig, 11 pct. er forligsbelagte uden samtidigt at være forberedt i et korporativt udvalg, mens kun 4 pct. er både korporativt forberedt og forligsbelagt. De resterende 58 pct. af lovene involverer hverken korporatisme eller forlig. Artiklen har antaget, at regeringen tænker strategisk, når den organiserer lovgivningsprocessen, og at både korporatisme og forlig er byttemidler, der betyder, at regeringen må give køb på indflydelse for at få støtte. Hvis det er korrekt, tyder tabel 2 på, at regeringen generelt ikke er villig til at engagere sig i begge byttemidler samtidigt. Knap 38 pct. af lovgivningen involverer kun korporatisme eller forlig.

Det tyder dog samtidigt på, at de to strategier statistisk set er uafhængige af hinanden. Der er således ingen forskel på andelen af korporativt forberedt lovgivning, der er forligsbelagt, og andelen, der ikke følges af et parlamentarisk forlig. Skal man gætte på, om en lov er forligsbelagt, har man ikke større træfsikkerhed, blot fordi man ved, om den har været forberedt i et korporativt udvalg. Alt andet lige er det bedste gæt dog, at en og samme lov ikke både er korporativt forberedt og forligsbelagt.⁶

Tabel 2: Andel forligsbelagte og/eller korporativt forberedte love, pct.

	Korporativ lovforberedelse	Ikke-korporativ lovforberedelse	I alt
Forligsbelagte love	4	11	15
Ikke-forligsbelagte love	27	58	85
I alt	31	69	100 (N=586)

Argumentet ovenfor var desuden, at der oftere var forlig og korporativ lovforberedelse, når lovene vedrørte substantielle snarere end tekniske ændringer, og når lovene var en del af en større pakke. Tabel 3 viser, at hypoteserne har noget for sig, men må også kvalificeres noget. Korporatisme bruges lige ofte, uanset om lovgivningen vedrører enkeltstående substantielle love (33 pct.) eller love, der vedtages i pakker (32 pct.), hvor man må gå ud fra, at nogle af lovene vedrører substantielle ændringer. Hvorvidt det for en regering kan være politisk og taktisk klogt at involvere organisationerne i lovforberedelsen for at undgå en åben politisering, afhænger således af, om lovgivningen har betydning for organisationerne, ikke om lovgivningen vedtages i pakker, hvilket i grunden ikke er så overraskende. For organisationerne kan organiseringen af beslutningsprocessen være ligegyldig; det afgørende er, om de og deres medlemmer berøres af en påtænkt lovgivning.

*Tabel 3: Andel forligsbelagt og/eller korporativt forberedte love, pct.
Forskellige typer love*

	Substantielle, individuelle love	Love, der er en del af en pakke	Tekniske, individuelle love	Total
Forligsbelagte	12	23	8	15
Ikke forligsbelagte	88	77	92	85
Korporativt forberedte	33	32	18	31
Ikke-korp. forberedte	67	68	82	69
Korporatisme/forlig				
Enten-eller	37	45	20	38
Både-og	4	5	3	4
Hverken-eller	59	50	77	58
N	305	207	74	586

Note: Forskellene i andele er alle signifikante med P-værdier under 0,05.

Forlig er til gengæld langt hyppigere, når love forhandles i pakker (23 pct.). Forlig er også ganske hyppige, når lovgivningen vedrører substantielle enkeltlove (12 pct.), men forligene er særligt udbredte, når der forhandles om lovpakker. Alt andet lige er der flere ting på bordet samtidigt, når man forhandler pakker, og det betyder dels at ændringerne potentielt er mere omsiggribende og kontroversielle, dels at det er lettere at indgå forlig, hvor der kan indgås handler og gives indrømmelser på et område for at få støtte til ændringer på et andet. Parlamentariske forlig om lovgivning er således en mere krævende og mindre udbredt praksis end involveringen af organisationer i lovforberedelsen gennem korporative udvalg. Det er lettest at indgå forlig, når lovene forhandles i pakker.

Tablet 3 bekræfter desuden, at regeringer kun sjældent bruger både korporative udvalg i lovforberedelsen og indgår politiske forlig. Det gælder uanset lovgivningens karakter, og uanset om lovgivningen forhandles i pakker. Begge strategier involverer givetvis byttehandler, hvor indflydelse gives i bytte for politisk støtte. Den mest plausible tolkning er, at hvis en regering allerede har givet organisationerne indflydelse på lovgivningen, ønsker den ikke samtidigt at give indrømmelser til oppositionen gennem parlamentariske forlig. Til gengæld viser resultaterne, at skiftende regeringer har stærke tilskyndelser til at sikre lovpakkernes vedtagelse (og måske tillige deres levedygtighed) ved enten at bruge korporative udvalg i lovforberedelsen eller ved at lave parlamentariske forlig. 45 pct. af de love, der er en del af en større pakke, vedtages med brug af den ene eller den anden strategi, hvortil kommer 5 pct., der både er korporativt forberedte og forligsbelagte. Spørgsmålet er, hvordan disse strategier påvirker oppositionens stemmeadfærd.

Effekten af forlig og korporatisme på oppositionens stemmeadfærd

I det følgende vil først Venstres og Det Konservative Folkepartis stemmeadfærd i opposition blive analyseret, hvorefter analysen vender sig mod Socialdemokratiet og Socialistisk Folkeparti. Til sidst vil Det Radikale Venstre, der i den analyserede periode ofte har været det afgørende centerparti, kort blive diskuteret.⁷ Spørgsmålet er, hvordan forlig og korporativ lovforberedelse påvirker de store oppositionspartiers stemmeadfærd, og herunder hvordan lovpakker eventuelt påvirker forligenes bredde.

Socialdemokratisk ledede regeringer, borgerlig opposition

Tablet 4 nedenfor viser effekten af korporatisme og forlig på Venstres og de Konservatives stemmeadfærd samt om de begge samtidigt er med i forlig med de socialdemokratiske ledede regeringer. Venstre stemmer oftere for love, der er forberedt under inddragelse af korporative udvalg (88 sammenlignet med

Tabel 4: Oppositionens stemmeadfærd under socialdemokratisk ledede regeringer,^a pct.

	Andel love Venstre stemmer for	Andel love de konservative stemmer for	Andel love både V og K stemmer for	N
Forligsbelagte	90	93**	90**	40
Ikke forligsbelagte	82	76**	73**	241
Korporativt forberedte	88	80	76	93
Ikke-korp. forberedte	81	78	75	188
Korporatisme/forlig:				
Enten-eller	88	81	78	107
Både-og	(92)	(92)	(92)	13
Hverken-eller	80	76	72	161

Noter: Forskelle i andele *: $P < 0,1$; **: $P < 0,05$. Tal i parentes $N < 20$.

a) FT-årene 1958/59; 1962/63; 1966/67; 1977/78; 1998/99.

81 pct.), og partiet stemmer også oftere for lovene, når de er forligsbelagte (90 og 82 pct.). Der ser altså ud til at være en lille effekt på Venstres stemmeadfærd, men ingen af forskellene er signifikante. De Konservative lader sig stort set ikke påvirke af, om en lov har været korporativt forberedt eller ikke (80 og 78 pct.). Til gengæld er effekten af forlig ganske markant og signifikant på 0,05-niveauet. Når lovgivningen ikke er forligsbelagt, stemmer de Konservative kun for 76 pct. af socialdemokratiske regeringers lovforslag, mens de er med i forlig og stemmer følgelig for 93 pct. af den forligsbelagte lovgivning. For de Konservative spiller forlig og vetoretten over fremtidige lovændringer altså en vigtigere rolle for deres oppositionsadfærd end for Venstre.

Der er ingen effekt af korporatisme, når man ser på, om både Venstre og de Konservative stemmer for regeringens lovforslag (76 og 75 pct.). Effekten af forlig er til gengæld ganske betydelig, idet både V og K stemmer for 90 pct. af den forligsbelagte lovgivning, og altså begge er med i forligene. Når der ikke er forlig, stemmer begge de to partier kun for 73 pct. af de socialdemokratisk ledede regeringers lovforslag. Hvis regeringen som antaget har et ønske om dels at splitte oppositionen, dels kun at involvere få partier i forligene for at give så få indrømmelser som muligt, lykkes det altså ikke. For oppositionen argumenterede vi for, at de stod over for krydsende incitamenter. Hvis oppositionspartierne maksimerede deres indflydelse hver for sig, skulle de indgå snævre forlig og imødekomme regeringens ønske. Hvis de ønskede at fremstå som et troværdigt regeringsalternativ, ville de forhandle og indgå

Tabel 5: Oppositionens stemmeadfærd under socialdemokratisk ledede regeringer: forlig og lovpakker. Pct. love som både V og K støtter

	LOVPAKKER	ENKELT-LOVE
Forlig	86* (N=22)	(94)* (N=18)
Ikke-forlig	66* (N=61)	75* (N=180)

Noter: Forskelle i andele *: $P < 0,1$; tal i parentes $N < 20$. N, total=281.

forlig sammen og, følgelig, stemme sammen. Det er den sidste tese, som finder støtte her. Socialdemokratisk ledede regeringer har generelt ikke stort held med at splitte oppositionen på de områder, som er undersøgt her.

Teoretisk antog vi, at det var lettere for oppositionen at stå samlet og indgå forlig med regeringen, hvis man forhandlede om lovpakker snarere end enkelt-lovforslag. Da Venstre og de Konservative generelt står sammen, når de indgår forlig med regeringen, kan vi dog ikke forvente den store effekt af lovpakker. Tabel 5 viser da også, at de allerede fundne sammenhænge mellem forlig og samlet forligsindgåelse gælder både, når lovene forhandles enkeltvis og i pakker. Forligseffekten er i begge tilfælde den samme og fortsat signifikant om end kun på 0,1-niveauet (på grund af det lave N). Det absolut laveste niveau for fælles støtte til socialdemokratiske regeringers lovforslag finder vi dog, når lovene vedtages i pakker, og der ikke indgås forlig. Da støtter både Venstre og de Konservative kun 66 pct. af lovforslagene.

Alt i alt viser analysen af borgerlige oppositioner, at Venstre og Det Konservative Folkeparti ikke lader deres stemmeadfærd påvirke nævneværdigt af, om regeringen inkluderer korporative udvalg i lovforberedelsen. Til gengæld er især de Konservative betydeligt mere tilbøjelige til at stemme for lovgivningen, når de kan indgå i et forlig, hvor de får vetoret over fremtidige lovændringer, end når de ikke er med i et forlig. Venstre og de Konservative står generelt sammen, når der indgås forlig med socialdemokratisk ledede regeringer. Hvis de socialdemokratiske regeringer som antaget vil forsøge at splitte oppositionen og udstille uenigheder mellem de to store borgerlige partier, må man konstatere, at det ikke lykkes. De står sammen, når der indgås forlig.

Borgerlige regeringer, socialistisk opposition

Billedet er et ganske andet, når man ser på Socialdemokratiets og Socialistisk Folkepartis oppositionsadfærd, jf. tabel 6. Både Socialdemokratiet og SF

stemmer for markant flere lovforslag, når borgerlige regeringer involverer korporative udvalg i lovforberedelsen. Effekten er særlig markant og signifikant for Socialdemokratiet (85 sammenlignet med 72 pct.), men også SF's stemmeadfærd er påvirkelig og signifikant på 0,1-niveauet (74 og 64 pct.). Der er også en signifikant større sandsynlighed for, at de to partier begge stemmer for regeringens lovforslag, når der har været korporatisme i lovforberedelsen (71 og 60 pct.). Forligseffekten er ganske anderledes. Når borgerlige regeringer indgår forlig, stemmer Socialdemokratiet og især SF for færre lovforslag, end når lovene ikke er forligsbelagte. Forlig reducerer altså tilbøjeligheden til at stemme for regeringens lovforslag. For Socialdemokratiet er der en lille, men dog signifikant effekt (71 sammenlignet med 77 pct.), mens effekten er meget stor og højsignifikant for SF (49 og 70 pct.). Det er derfor heller ikke overraskende, at Socialdemokratiet og SF kun i meget begrænset omfang er i stand til sammen at indgå forlig med borgerlige regeringer og begge stemme for de forligsbelagte love (47 pct.).

Hvis den borgerlige regering, som teoretisk antaget, vil forsøge at splitte oppositionen og udstille dens interne uenigheder, lykkes det altså meget godt. En anden supplerende forklaring kan være, at Socialdemokratiet ved, at SF ikke kan pege på andre regeringer end en socialdemokratisk ledet regering, og derfor gerne indgår forlig alene med regeringen for på den måde at få mest muligt af sin egen politik igennem. Socialdemokratiet stemmer dog i det hele taget ikke for en særlig stor andel af den forligsbelagte lovgivning under borgerlige regeringer (71 pct.), når man sammenligner med Venstre og

Tabel 6: Oppositionens stemmeadfærd under borgerlige regeringer,^a pct.

	Andel love Socialdemokra- tiet stemmer for	Andel love SF stemmer for	Andel love, som både S og SF stemmer for	N
Forligsbelagte	71*	49**	47**	49
Ikke forligsbelagte	77*	70**	66**	256
Korporativt forberedte	85**	74*	71*	86
Ikke-korp. forberedte	72**	64*	60*	219
Korporatisme, forlig:				
Enten-eller	78	67	64	113
Både-og	(91)	(55)	(55)	11
Hverken-eller	74	67	64	181

Noter: Forskelle i andele *: $P < 0,1$; **: $P < 0,05$. Tal i parentes $N < 20$.

a) FT-årene 1968/69; 1984/85; 1988/89 og 1991/92.

Tabel 7: Oppositionens stemmeadfærd under borgerlige regeringer: forlig og lovpakker. Pct. love som både S og SF støtter

	Lovpakker	Enkelt-love
Forlig	39* (N=26)	57 (N=23)
Ikke-forlig	59* (N=98)	71 (N=158)

Noter: Forskelle i andele *: $P < 0,1$; Tal i parentes $N < 20$. N, total=305.

de Konservatives stemmeadfærd under socialdemokratisk ledede regeringer (henholdsvis 90 og 93 pct., jf. tabel 4 ovenfor). Det rejser selvfølgelig spørgsmålet om, hvem borgerlige regeringer så indgår forlig med (jf. nedenfor).

Spørgsmålet om, hvorvidt det er lettere for Socialdemokratiet og SF at stå samlet og indgå fælles forlig med regeringen, hvis de forhandler om lovpakker snarere end enkelt-lovforslag, belyses i tabel 7. Det viser sig ingenlunde at være tilfældet. Uanset om lovgivningen er forligsbelagt eller ikke, mindskes tilbøjeligheden til, at Socialdemokratiet og SF sammen stemmer for regeringens lovforslag, når lovgivningen forhandles i pakker (39 sammenlignet med 59 pct og 57 sammenlignet med 71 pct.). Når lovgivningen forhandles i pakker, stemmer Socialdemokratiet og SF begge for regeringens lovforslag i 59 pct. af tilfældene, hvis de ikke er forligsbelagte. Når lovgivningen er forligsbelagt, stemmer begge kun for 39 pct. af lovene. Socialdemokratiet og SF er altså i endnu mindre grad i stand til at gå sammen til forhandlingsbordet og opnå enighed med regeringen, når det er lovpakker, der skal indgås forlig om. Den bedste tolkning er, at regeringen formår at splitte oppositionen og måske tillige, at Socialdemokratiet ikke bekymrer sig om, hvorvidt SF er med. SF er i det hele taget ikke synderligt forligsvillig i denne periode.

Sammenfattende om Socialdemokratiets og SF's oppositionsadfærd kan man konkludere, at en korporativ lovforberedelse øger sandsynligheden for, at SF og især Socialdemokratiet stemmer for regeringens lovforslag, og at de stemmer sammen. Forlig reducerer tilbøjeligheden til, at partierne stemmer for en borgerlig regerings lovforslag. Desuden er Socialdemokratiet og SF kun sjældent i stand til at indgå fælles forlig med borgerlige regeringer, og det gælder endda mere udpræget, når forligene angår lovpakker, som ellers skulle lette muligheden for at indgå brede forlig. I det hele taget har forlig ikke den effekt, som man teoretisk kunne antage. I lyset af at Socialdemokratiet kun stemmer for 71 pct. af den forligsbelagte lovgivning, må der altså være andre partier, som borgerlige regeringer indgår forlig med.

Det Radikale Venstre – oppositionsparti, støtteparti eller tungen på vægtskålen?

I det metodiske afsnit argumenterede vi for, at Det Radikale Venstres rolle er tvetydig. Det skyldes, at partiet i den undersøgte periode har haft en endog meget central placering i Folketinget, og dels har dannet regering med både den ene og den anden blok, dels har støttet både borgerlige og socialdemokratisk ledede regeringer. Uanset dets til tider uanselige størrelse har det ofte været tungen på vægtskålen, der har kunnet tippe flertallet til enten den ene eller den anden side i salen. Dertil kommer, at de regeringsbærende partier på begge fløje har vidst og regnet med, at de radikale også efter et kommende valg kunne afgøre, hvem der ville få regeringsmagten. Den engelske term for et sådant parti er *pivotal center party* (jf. Green-Pedersen, 2004; Keman, 1994). Et „afgørende“ centerparti har i et endimensionelt politisk system som det danske (jf. Skjæveland, 2005) en placering og en størrelse, der gør, at partierne til venstre og til højre ikke vil kunne danne regering uden partiets støtte (undtagen ved en stor koalition på tværs af blokkene). Det Radikale Venstre har ikke i alle de analyserede situationer været *pivot party*, men de øvrige politiske partier har vidst, at partiet meget vel kunne tænkes at blive det igen efter et kommende valg. Af de undersøgte Folketingsår har de radikale siddet i regering i 1958/59, 1962/63, 1968/69, 1988/89 og 1998/99. De øvrige år har partiet stået uden for regeringen og fungeret som støtteparti eller oppositionsparti (eller måske begge dele samtidigt). Det Radikale Venstres stemmeadfærd i 1966/67, 1977/78, 1984/85 og 1991/92 er derfor analyseret.

Om regeringen er borgerlig eller socialdemokratisk, spiller ikke nogen rolle. Om lovgivningen er forligsbelagt eller ikke, er også uden betydning. Og om organisationerne har været med i lovforberedelsen gennem et korporativt udvalg, er også inderligt ligegyldigt (jf. Christiansen og Nørgaard, 2003: kapitel 8). De radikale stemmer i alle disse tilfælde for 97-100 pct. af regeringens lovforslag. Man kan tolke det sådan, at skiftende regeringer altid er meget opmærksomme på at sikre sig radikal støtte, da partiet er det afgørende midterparti, og/eller at de radikale på grund af deres politiske placering altid vil være med, også når der indgås forlig på tværs af blokkene, da partiets position tilsiger det at stemme ja, selvom det måske ikke har fået den store indflydelse. I det første tilfælde vil Det Radikale Venstre kunne veksle sin støtte til indflydelse på lovgivningen, mens det ikke nødvendigvis er tilfældet i den anden situation. Begge tolkninger er plausible, men Det Radikale Venstre har nok især under borgerlige regeringer kunnet veksle sin støtte til indflydelse, idet partiet stort set har været med i alle forlig, mens Socialdemokratiet kun har stemt for 71 pct. af den forligsbelagte lovgivning. De radikale har altså støttet knap 30 pct. af den forligsbelagte lovgivning uden om Socialdemokratiet. Under Socialdemokratiske regeringer (uden radikal deltagelse) inkluderer forligene, hvori de radikale indgår, oftere både Venstre

og de Konservative. Datagrundlaget for disse tolkninger/konklusioner er dog temmelig spinkelt og bør nok snarere anses for hypoteser, der fortjener nærmere analyse.

Ser man Det Radikale Venstre som oppositionsparti, når det ikke sidder i regering, er der tale om et overordentligt følgagtigt eller indflydelsesrigt oppositionsparti. Måske fordi det i realiteten ofte har været støtteparti. I den analyserede periode kan Det Radikale Venstre dog bedst anskues som det afgørende centerparti, som alle regeringer bejler til. Med forbehold for det relativt spinkle datagrundlag, som analysen hviler på, har borgerlige regeringer betydeligt større held med at splitte oppositionen og sikre sig radikal støtte uden om Socialdemokratiet, når regeringen indgår parlamentariske forlig, end socialdemokratiske regeringer. De radikale har oftere været med i forlig sammen med de store borgerlige partier under socialdemokratiske regeringer.

Konklusion

Korporativ lovforberedelse og parlamentariske forlig er alternative måder, hvorpå en regering kan forsøge at sikre sig bred opbakning til sin lovgivning. Arend Lijphart har desuden foreslået, at politiske koalitioner og korporatisme er alternative måder at sikre bred konsensus på. Med særligt fokus på korporativ lovforberedelse og policy-koalitioner i form af forlig har denne artikel testet Lijpharts hypotese på danske data. Danmark er en god, men også vanskelig case at teste hypotesen på, fordi niveauet for konsensus generelt er højt.

Lijpharts tese må afvises eller kvalificeres betydeligt, fordi oppositionen under borgerlige og socialdemokratiske regeringer opfører sig ganske forskelligt. Korporatisme er konsensusskabende under borgerlige regeringer, mens policy-koalitioner i form af forlig fører til mere splittelse i oppositionen. Parlamentariske forlig er konsensusskabende under socialdemokratisk ledede regeringer, mens korporatisme i lovforberedelsen ikke har nogen nævneværdig effekt på den borgerlige oppositions stemmeadfærd og tilbøjelighed til sammen at støtte regeringens lovforslag.

Artiklen har forsøgt at underbygge og kvalificere Lijpharts tese ved teoretisk at diskutere regeringens og oppositionens mulige interesser og incitamenter i forhold til korporatisme og forlig. Vi har således forsøgt at give en mikrofundering for tesen, hvilket har ført til en række hypoteser, som kun delvist støtter Lijpharts forventning. Korporatisme i lovforberedelsen må alt andet lige være en regerings forsøg på at undgå åben politisering og kritik, og forventningen var derfor, at oppositionens lyst til at stemme imod regeringens lovforslag blev dæmpet. Forventningen var yderligere, at regeringen alt andet lige foretrækker forlig, der splitter snarere end samler oppositionen.

En opposition, der ønsker at fremstå som et troværdigt regeringsalternativ, bør opmødt prøve at lave forlig og stemme sammen. Et oppositionsparti, der alene ønsker at få sin egen politik igennem, kan til gengæld godt blive fristet til at gå enegang og lave forlig med regeringen.

Hvis vi tolker analysens resultater i dette lys, er konklusionen, at borgerlige regeringer ved at inddrage organisationerne i en korporativ lovforberedelse er i stand til at øge oppositionens støtte til sin lovgivning. Forligene er også succesfulde under borgerlige regeringer, idet de er i stand til at splitte oppositionen. Forlig reducerer alt andet lige Socialdemokratiets og SF's tilbøjelighed til at støtte borgerlige regeringers lovforslag. Sammen indgår Socialdemokratiet og SF kun relativt sjældent forlig med borgerlige regeringer. En kynisk tolkning kunne være, at Socialdemokratiet ikke udfolder særligt store bestræbelser på at få SF med i forlig, da SF alligevel altid vil støtte en socialdemokratisk regering. Heller ikke når lovgivningen bliver forhandlet i pakker, formår Socialdemokratiet og SF at stå sammen. Splittelsen mellem Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre er også ganske betydelig, om end analysen her er mindre robust.

Socialdemokratiske regeringer har mindre succes, når de indgår forlig eller lader lovgivningen forberede under inddragelse af korporative udvalg. Dels har korporativ lovforberedelse ingen nævneværdig effekt på de store oppositionspartiets stemmeadfærd, dels formår de borgerlige partier i betydeligt omfang at forhandle sammen og kun indgå forlig, som begge partier kan støtte.

I perioden 1959-1999 er det afgørende parti for flertalsdannelsen Det Radikale Venstre. Det er altid med i forlig uanset regeringens farve, og det stemmer stort set altid for en siddende regerings forslag. Når de radikale ikke er med i regering, er regeringerne aldrig flertalsregeringer, men partiet har alligevel været tungten på vægtskålen. Anskuer man for denne periode i dansk politik Det Radikale Venstre som det afgørende parti, alle mulige regeringer bejler til, har socialdemokratiske regeringer været mindre succesfulde end borgerlige regeringer.

For relativt svage regeringer er både korporatisme og forlig måder at sikre bred opbakning til sin lovgivning på. Men korporativ lovforberedelse fører kun til mere konsensus, når regeringen er borgerlig og oppositionen socialistisk. Parlamentariske forlig fører til gengæld kun til bred politisk opbakning for socialdemokratisk ledede regeringer. Har vi ret i vores teoretiske ræsonnement, er det fælles fodslag i den borgerlige opposition dog ikke noget, som socialdemokratiske regeringer er glade for. Uenighed i den borgerlige lejr ville så langt være at foretrække.

I forhold til Lijphart må artiklen konkludere, at policy-koalitioner og korporatisme ikke er alternative veje til konsensus. Der er kun én vej til konsen-

sus for socialdemokratiske regeringer, og én for borgerlige regeringer. Men det er ikke den samme vej.

Noter

1. Andre såkaldte *koalitionsstyringsmekanismer* mellem regering og opposition er „studehandler“, der ikke som forlig tildeler nogle partier vetoret over fremtidige ændringer, parlamentariske „følgegrupper“, der skal sikre, at en vedtagen lov implementeres loyalt, og „støttepartiaftaler“, der kan give et støtteparti særlig indflydelse på dele af regeringens politik, fx ved på forhånd at blive tildelt en vetoret. Se også diskussionen i Christiansen (2008: kapitel 2).
2. Vi ser i denne artikel bort fra de interessante problemer, der kan være med at sikre intern enighed i koalitionsregeringer. Regeringen behandles altså som en enhedsaktør.
3. Flemming Juul Christiansen gør et forsøg på at studere korporatismens betydning for omfanget af parlamentariske forlig i sin afhandling (2008). Han måler dog ikke korporatisme, men anvender et perceptionsmål for organisationernes indflydelse. Han fokuserer heller ikke på korporatismens omfang og betydning i konkret lovgivning.
4. Spørgsmålet om kortere eller længere tids binding på forligene samt mulighederne for at opsigte forlig vil ikke blive diskuteret nærmere i denne artikel. Der er muligt, at forskellige typer forlig (se Frandsen, 2008) til dels bygger på forskellige strategiske kalkuler og dermed til en vis grad også har forskellige effekter. Det centrale her er, at forlig også har fællestræk og begrænser regeringens politiske råderum i større eller mindre grad.
5. En nærmere analyse af effekten af forlig og korporatisme på de partier, der nyligt har forladt en regering, eller hvis rolle som parlamentarisk grundlag for en siddende regering er uklar, kunne være uhyre interessant. Det valgte design og datasættets begrænsninger tillader dog ikke sådanne analyser her.
6. Hvis man anskuer korporatisme og forlig som to uafhængige variabler, der ikke har noget med hinanden at gøre, forekommer den første betragtning mest rimelig: Værdien på den ene variabel er ikke afhængig af værdien på den anden. Hvis man omvendt, og nok mere rimeligt, anskuer valget af en korporativ og en forligsstrategi som del af samme strategiske kalkule, er der kun tale om én underliggende teoretisk variabel – fx koalitionsstyring, der kan antage værdierne a) hverken forlig eller korporatisme, b) enten korporatisme eller forlig (evt. yderligere differentieret), c) både korporatisme og forlig. Selvom regeringen ikke fuldstændigt kan styre lovgivningsprocessen, har den stor kontrol over processen. Derfor er den anden modellering den mest korrekte i dette spørgsmål.

Litteratur

- Armingeon, Klaus (2002). „The Effects of Negotiation Democracy: A Comparative Analysis“, *European Journal of Political Research*, 41:1, 81-105.
- Blom-Hansen, Jens og Søren Worsøe Laursen (1999). „Økonomisk politik: Interesseorganisationerne sat uden for døren?“, Kapitel 10 i Jens Blom-Hansen og

- Søren Worsøe Laursen (red.), *Magtens organisering – Stat og interesseorganisationer i Danmark*, Århus: Systime.
- Christiansen, Flemming Juul (2005). „Aftaler på tværs af sektorer i Folketinget“, *Politica*, 37. årgang, nr. 4, pp. 423-439.
- Christiansen, Flemming Juul (2008). *Politiske forlig i Folketinget. Partikonkurrence og samarbejde*, Århus: Forlaget Politica.
- Christiansen, Peter Munk og Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold, flygtige forbindelser: Stat og interesseorganisationer i det 20. århundrede*, Århus: Aarhus Universitetsforlag
- Christiansen, Peter Munk and Asbjørn Sonne Nørgaard (2006). „Whose Agents? Non-Governmental Organisations in Policy-Proposing Commissions: Agents of Government or Opposition Parties?“, pp 191-215 in Dietmar Braun and Fabrizio Gilardi (eds.), *Delegation in Contemporary Democracies*, London: Routledge.
- Christiansen, Peter Munk og Asbjørn Sonne Nørgaard (2007). „Hvad bruger man kommissioner til – Tjek på teknikken eller styr på strategien? Korporative udvalg i lovforberedelsen, 1912-2006“, pp 55-74 i Vibeke Lehmann Nielsen og Niels Ploug (red.), *Når politik bliver til virkelighed*, København: SFI 07:23.
- Damgaard, Erik (1990). „Parlamentarismens danske tilstand“, pp. 15-44 i Erik Damgaard (red.), *Parlamentarisk forandring i Norden*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Frandsen, Aage (2008). *Lovgivningsprocessen i praksis*, København: Jurist og Økonomforbundets forlag.
- Gerring, John, Strom C. Thacker og Carola Moreno (2005). „Centripetal Democratic Governance. A Theory and Global Inquiry“, *American Political Science Review*, Vol. 99, nr. 4, pp 567-581.
- Goul Andersen, Jørgen (1999). „Hvad kan partierne? Partiernes kompetence-image“, pp. 137-150 i Johannes Andersen m.fl. (red.), *Vælgere med omtanke: En analyse af Folketingsvalget 1998*, Århus: Systime.
- Goul Andersen, Jørgen (2003). „Partiernes image: De borgerlig bedst til at sikre vel-færd“, pp. 151-170 i Jørgen Goul Andersen og Ole Borre (red.), *Politisk forandring. Værdipolitik og nye skillelinjer ved folketingsvalget 2001*, Århus: Systime.
- Green-Pedersen, Christoffer (2001). „Minority governments and party politics: The political and institutional background of the ‘Danish miracle’“, *Journal of Public Policy*, Vol. 21, No. 1, pp. 53-70.
- Green-Pedersen, Christoffer (2004). „Center Parties, Party Competition, and the Implosion of Party Systems: A Study of Centripetal Tendencies in Multiparty Systems“, *Political Studies*, Vol. 5, No. 2, pp. 324-341.
- Green-Pedersen, Christoffer (2005). „Folketinget under fortsat forandring“, *Politica*, Vol. 37, nr. 4, pp. 394-410.
- Heller, William B. (2001). „Making Policy Stick: Why the Government Gets What It Wants in Multiparty Parliaments“, *American Journal of Political Science*, Vol. 45, No. 4, pp. 780-798.
- Huber, John D. (1996). *Rationalizing Parliament*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Keman, Hans (1994). „The Search for the Centre: Pivot Parties in West European Party Systems“, *West European Politics*, Vol. 17, No. 4, pp. 124-148.
- Klemmensen, Robert (2005) „Forlig i det danske Folketing 1953-2001“, *Politica*, 37. årgang, nr. 4, pp. 442-455.
- Kurrild-Klitgaard, Peter, Martin E. Hansen og Robert Klemmensen (2006). „Blokpolitik og ’det samarbejdende folkestyres’ fire gamle partier, 1953-2005“, *Økonomi og politik*, 79. årgang, Nr. 1, pp. 79-85.

- Laver, Michael and Kenneth A. Shepsle (1991). „Divided Government: America is Not ‘Exceptional’“, *Governance*, Vol. 4, No. 3, pp. 250-269.
- Lehmbruch, Gerhard (1979). „Liberal corporatism and party government“, pp. 147-183 in Philippe C. Schmitter and Gerhard Lehmbruch (eds.), *Trends Towards Corporatist Intermediation*, London: Sage Publications.
- Lembruch, Gerhard (1984). „Concertation and the Structure of Corporatist Networks“, pp. 60-80 in John H. Goldthorpe (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford: Clarendon Press.
- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven: Yale University Press.
- Lupia, Arthur and Kaare Strøm (1995). „Coalition termination and the strategic timing of parliamentary elections“, *American Political Science Review*, Vol. 89, No. 3, pp. 648-664.
- Moe, Terry M. and Michael Caldwell. (1994). „The Institutional Foundation of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems“, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 150, No. 1, pp. 171-195.
- Olson, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action*, Cambridge: Harvard University Press.
- Pierson, Paul (1996). „The New Politics of the Welfare State“, *World Politics*, Vol. 48, pp. 143-179.
- Rokkan, Stein (1966). „Norway: Numerical democracy and corporate pluralism“, pp. 70-115 in Robert A. Dahl (ed.), *Political Opposition in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Schumpeter, Joseph A. (1976) [1950]. *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York: Harper and Row.
- Shepsle, Kenneth A. and Barry Weingast (1994). „Positive theories of Congressional institutions“, *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 19, No. 2, pp. 149-179.
- Skjaveland, Asbjørn (2005). „Dimensionaliteten i Folketinget: Er der en ny politisk dimension?“, *Politica*, Vol. 37, nr. 4, pp. 411-422.
- Strøm, Kaare (1990a). „A Behavioral Theory of Competitive Political Parties“, *American Journal of Political Science*, Vol. 3, No. 2, pp. 565-598.
- Strøm, Kaare (1990b). *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Strøm, Kaare (2000). „Delegation and accountability in parliamentary democracies“, *European Journal Political Research*, Vol. 37, No. 2, pp. 261-289.
- Thies, Michael F. 2001. „Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments“, *American Journal of Political Science*, Vol. 45, No. 3, pp. 580-598.
- Tsebelis, George (2002). *Vetoplayers – How political institutions work*, New Jersey: Princeton University Press.