

# Essay

## Forligsparlamentarismen, ministerstyret og centraladministrationen

Af Jørgen Grønnegård Christensen, professor emeritus  
Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet



**Magt**udredningen 2.0

Forligsparlamentarismen er betegnelsen for en parlamentarisk praksis, hvor ny og ændret politik bliver fastlagt gennem aftaler mellem den siddende regering og dens ministre og partier i Folketinget, som tilsammen har et flertal. Aftalerne, som ofte er flerårige, indebærer, at ny lovgivning bliver formet med udgangspunkt i dem. Der har inden for denne ramme udviklet sig en subtil praksis, hvor man i regering og folketing sondrer mellem forlig og stemmeaftaler. Flertalsdannelsen er dermed på plads, inden Folketinget indleder sin behandling af regeringens lovforslag. Historisk er forligsparlamentarismen ikke noget helt nyt fænomen (Pedersen 2011). Det kan således nævnes, at forsvarspolitikken siden 1960 har været fastlagt gennem flerårige forlig. Det hører også med til billedet, at der er en lang tradition for, at lovgivning og anden offentlig politik er baseret på brede flertal i Folketinget.

Ikke desto mindre er der sket afgørende ændringer i den måde, politik bliver til på. Det er en udvikling, som sætter ind i 1990'erne, og som er fortsat siden. En meget stor del af nutidens offentlige politik er derfor i praksis fastlagt gennem politiske aftaler indgået mellem regeringen og en bredere eller smallere del af partierne uden for regeringen. Der findes ingen fuldstændig og opdateret kortlægning af forligsparlamentarismens indhold, omfang og præcise institutionelle karakter samt af dens udvikling over tid. Finansministeriet udarbejder imidlertid en årlig oversigt til Folketingets Finansudvalg over gældende aftaler og forlig (Finansministeriet 2023). Ligeledes har Folketingets lovsekretariat udarbejdet et notat, som beskriver den parlamentariske praksis, som gælder for indgåelse og opsigelse af aftaler og forlig (Folketinget 2016).

Både Finansministeriets opgørelser og lovsekretariatets beskrivelse af praksis er behæftet med en betydelig usikkerhed med hensyn til afgrænsningen af aftaler og forlig i forhold til andre politiske beslutninger, som bliver til i samspillet mellem regering og folketing. Det samme gælder beskrivelsen af den parlamentariske praksis, som omgærder aftalerne, hvor spørgsmålet er, om praksis er så fast, at den kan betegnes som normbundet. Normerne er i det mindste ikke så faste, at de udelukker tilpasning fra situation til situation, således som vetoreglerne i aftalerne om forsvaret fra 2022-23 illustrerer det. Det forekommer også, at der er aftaler, som både rummer forligstekst og har karakter af knap så stramme stemmeaftaler.

Der foreligger enkelte og efterhånden ældre analyser af forligsparlamentarismen. Tidligere folketingsmedlem Aage Frandsen (2006; 2008) har skrevet to bøger om fænomenet, som det så ud i begyndelsen af dette årtusinde. Det vil sige på det tidspunkt, hvor man erkendte, at noget nyt var under udvikling, men hvor de præcise konturer af det var uklare. Tilsvarende har Flemming Juul Christiansen og Henrik Seeberg bidraget med væsentlig viden om forligsparlamentarismen (2008; 2016). Endelig har Helene Helboe Pedersen (2011) i en analyse sat forligsparlamentarismen ind i historisk perspektiv.

## **Forligsparlamentarismens omfang**

Forligsparlamentarismen omfatter i dag alle sider af dansk politik. Der er i praksis indgået aftaler på alle ministerområder. Det er "store" aftaler, som involverer omfattende ændringer i lovgivningen og/eller har betydelige udgiftsmæssige og langsigtede konsekvenser (f.eks. aftale om levetidsindeksering af folkepensionsalderen 2015 og tilbagevendende aftaler om politiets økonomi), og det er "små" aftaler, der dækker et mindre og snævert afgrænset område (f.eks. aftale om 10. klasse 2006). Det er også aftaler, som fastlægger politikken på områder, som nyder betydelig politisk opmærksomhed og således er politisk tunge (f.eks. aftalerne på forsvarsområdet), og aftaler om den politiske håndtering af sager, som pludselig tiltrækker sig politisk opmærksomhed (f.eks. håndtering af danske kunder i Gable Insurance AG 2016 og Statens køb af elefanter 2019).

De aftaler og forlig, der gennem årene er indgået mellem skiftende regeringer og partierne i Folketinget bærer på en gang vidnesbyrd om en høj grad af dynamik og kontinuitet (Christensen og Mortensen 2021; 2022). Det fremgår af tabellen nedenfor. Den opgør antallet af forlig, som var gældende i årene 2011, 2016, 2021 og 2023. Tallene bygger på de oversigter, som Finansministeriet i en årrække regelmæssigt har udarbejdet for Folketingets Finansudvalg.

**Gældende politiske forlig 2011-2023**

	Opgørelsesår			
	2011 <sup>1</sup>	2016 <sup>3</sup>	2021 <sup>3</sup>	2023 <sup>4</sup>
Indgået 2021-23	-	-	1	8
Indgået 2016-20	-	11	46	37
Indgået 2011-15	9	69	40	25
Indgået 2001-10	67	34	30	28
Indgået 2000 eller før	6	5	5	5
Gældende forlig i alt	82	119	122	108

Note. Begreberne politiske aftaler og politiske forlig er ikke velafgrænsede. Oversigten omfatter Finansministeriets opgørelser til Folketinget af alle hovedaftaler. Den inkluderer således ikke udmøntningsaftaler, men tillægsaftaler indgår i optællingen.

<sup>1</sup> Finansministeriet. Oversigt over gældende politiske forlig, 24.01. 2012 ([FIU, Alm.del - 2011-12 - Endeligt svar på spørgsmål 18: Spm. om ministeren vil opdatere oversigten over politiske forlig, der fremgår af den daværende finansministers svar på spørgsmål nr. 215 af 6. august 2009 i Det Politisk-Økonomiske Udvalg, til finansministeren \(ft.dk\)](#)).

<sup>2</sup>Finansministeriet. Oversigt over gældende forlig pr 1. december 2016 ([FIU Alm. del endeligt svar på spørgsmål 183 : Bilag - Oversigt over gældende forlig.docx \(ft.dk\)](#)

<sup>3</sup>Finansministeriet. Oversigt over gældende forlig pr 1. februar 2021. ([FIU Alm. del - endeligt svar på spørgsmål 242: FIU 116 Bilag 1 - Forligsoversigt.docx \(ft.dk\)](#)

<sup>4</sup>Finansministeriet. Foreløbig oversigt over gældende forlig pr. januar 2023. ([FIU alm. del. Endeligt svar på spm. 19\).](#)

Opgørelsen er behæftet med en vis usikkerhed, da afgrænsningen af de forskellige typer af aftaler og forlig er vanskeliggjort af, at aftalepraksis løbende er under udvikling. Det er i sig selv en indikation på, hvor dynamisk forligsparlamentarismen er. Dynamikken kommer også til udtryk gennem regeringernes i praksis løbende forhandling og indgåelse af nye aftaler og forlig. Forligsparlamentarismen er dermed både den måde, regering og partier beslutter reformer på, og i høj grad også den måde man håndterer pludseligt opståede større eller mindre problemer, som kræver politisk handling. Det er utvivlsomt et succeskriterium for alle regeringer at kunne demonstrere deres parlamentariske manøvredygtighed gennem indgåelsen af aftaler og forlig. SVM-regeringen fejrede således sin første årsdag med offentliggørelsen af en oversigt over de 67 politiske aftaler, som den havde indgået i det første år af sin levetid ([Regeringens aftaler - Regeringen.dk \(26.03.2024\)](#)).

Forligsparlamentarismen er samtidig en stærk indikator på politisk og administrativ kontinuitet og stabilitet. Oversigten viser, hvordan mange forlig på de enkelte opgørelsetidspunkter, er indgået væsentligt tidligere. Der er således perioden igennem forlig, som er indgået før eller lige efter årtusindskiftet. Samtidig er der konstant forlig, som løber ud, og dermed mister deres politiske gyldighed.

Forligsparlamentarismens vidtspændende omfang er også synlig på en anden måde. Aftaler og forlig indgås ofte for flere år. Nogle af dem har ingen udløbsdato, andre er forsynet med fornyelses- og genforhandlingsklausuler, ligesom gældende aftaler og forlig jævnligt suppleres med tillægsaftaler. Dertil kommer, at partier, som ikke var parter i et gældende forlig, automatisk indtræder i forligskredsen, hvis de på et senere tidspunkt indtræder i regeringen. Det udelukker dog ikke, at der kan være forlig, som er indgået under en tidligere regering, som den siddende regering ikke er part i, hvis forligspartierne uden for regeringen fortsat har flertal (det var f.eks. tilfældet under den smalle V-regering med Togfonden) (Oplysninger fra Finansministeriet). Resultatet er et komplekst mønster af politiske aftaler og forlig, som har rødder tilbage i fortiden og politisk binder ind i fremtiden.

## **Forligsforvaltningen**

Det ligger i navnet og i den beskrivelse, der er præsenteret her, at der først og fremmest er tale om et parlamentarisk fænomen, hvor regering og Folketing i fællesskab har udviklet en praksis, som gør det muligt at træffe somme tider vidtrækkende aftaler samt at sikre politisk stabilitet om dem. Forligsparlamentarismen har imidlertid også en administrativ side, som stort set er ubeskrevet (Se dog Blom-Hansen m.fl. 2021; Christensen m.fl. 2020; Christensen (under udgivelse)).

Spørgsmålet er, på hvilken måde og i hvilket omfang forligsparlamentarismen påvirker centraladministrationens virkemåde, og også hvilke konsekvenser den har for ministerstyret, som hviler på en antagelse om, at ministrene er forvaltningschefer, som politisk leder deres ministerier med ansvar over for, men uden direkte indblanding fra Folketinget. Der er to problemstillinger, som hver for sig er ret omfattende:

- Hvilke konsekvenser har forligsparlamentarismen for centraladministrationens deltagelse i udviklingen af ny politik og mere specifikt lovforberedelsen?
- Hvilke konsekvenser har forligsparlamentarismen for implementeringen af den politik, som bliver til gennem politiske aftaler mellem regeringen og de politiske partier?

## Politikforberedelsens nye rammer

Før årtusindskiftet skete politikforberedelsen ofte gennem lovforberedende udvalg m.v. Centraladministrationens rolle var som minimum at arbejde som sekretariat for udvalgene, men embedsmænd havde ofte også sæde i dem. Det var også centraladministrationens rolle at hjælpe deres ministre med at omsætte udvalgenes forslag til lovforslag og at støtte ministeren i den efterfølgende lovgivningsproces i Folketinget.

Det er ikke nutidig praksis. Den består i stedet i, at en minister eller regeringen forbereder et oplæg til ny lovgivning, måske endog til noget, de præsenterer som en mere ambitiøs reform. Forberedelsen kan ske på et bagtæppe af betænkninger og rapporter, men kan også være baseret på en politisk udmelding fra regeringen f.eks. i statsministerens åbningstale. Mange udspil involverer flere ministre og deres ministerier, fordi der er et politisk ønske om at bidrage til løsning af problemer, som går på tværs af ressortgrænserne. Et typisk forløb er, at ministeren, i nogle tilfælde statsministeren, i forbindelse med lanceringen af udspillet inviterer partierne til forhandling om sagen. Dette typiske forløb åbner for en række spørgsmål, som savner svar i empiriske analyser:

- Hvordan tilrettelægger ministerierne forberedelsen af den indledende indbydelse til forhandling?
- Mange forlig m.v. dækker flere ministerier, så hvordan foregår koordinationen gennem dels regeringsudvalgene dels Finansministeriet og Statsministeriet?
- Forhandlingerne finder sted i ministerierne efter invitation fra statsministeren, fagministeren eller finansministeren, men hvornår fører en fagminister

forhandlingerne frem til forlig, og hvornår er det finansministeren, der enten er forhandlingsleder gennem hele processen eller overtager forhandlingsledelsen i løbet af den?

- Embedsmænd sidder med i forhandlingerne, men hvad er deres rolle i forhold til ministeren/ministrene og i forhold til de deltagende partier, og i hvilket omfang deltager både faste embedsmænd og særlige rådgivere i møderne mellem regeringen og partierne?
- Embedsmændene skal siden omsætte forliget til en lovtæst, så hvordan er deres samspil i denne fase med dels ministeren/ministrene/regeringen dels forligspartierne?

Spørgsmålene er væsentlige for forståelsen af forvaltningen og dens rolle under nutidens parlamentarisme. Op igennem det 20. århundrede skabte ministerstyret med ministre, der som forvaltningschefer politisk stod til ansvar over for Folketinget, en skarp og konsekvent adskillelse mellem centraladministrationen og Folketinget, hvor ministrene var bindeleddet mellem forvaltning og parlament. Under nutidens regeringsform er ministerstyrets grænser udvisket gennem dels en stærkere politisk koordination på regeringsniveau, dels embedsmændenes direkte involvering i samspillet med Folketinget og partierne.

## **Implementeringens politik**

Forligsparlamentarismen har også rokket ved traditionelle forestillinger om den administrative gennemførelse af den politik, som bliver fastlagt gennem lovgivning vedtaget i og bevillinger godkendt af Folketinget. I den klassiske forestilling, som også var empirisk dækkende i en stor del af det 21. århundrede, var implementeringen en sag for ministrene og i høj grad også for ministeriernes departementer og styrelser. Med udviklingen af forligsparlamentarismen er dette ændret, uden at det er klart, hvor omfattende ændringen er, og hvad den præcis indebærer. Det er imidlertid klart, at der som nævnt ovenfor er skudt et led mere ind i implementeringen, idet politiske aftaler og forlig skal omsættes i enten formel lovgivning og bekendtgørelser eller i fordeling af bevillinger, som er politisk besluttet i forligskredsen. Det er også velkendt, men ikke systematisk kortlagt, at nogle aftaler og forlig har en politisk overbygning i

form af følgegrupper med repræsentation af ministeren eller ministrene og repræsentanter for forligspartierne. Det rejser en række nye empiriske spørgsmål:

- Hvor hyppige er politiske følgegrupper, hvordan er deres medvirken tilrettelagt, og hvilke spørgsmål bliver bragt op til forhandling eller høring i dem?
- I hvilket omfang og på hvilken måde inddrages følgegrupperne eller på anden vis forligspartierne i udmøntningen af de bemyndigelser, som er fremtrædende i nutidens lovgivning?
- I hvilket omfang og på hvilken måde inddrages følgegrupperne eller på anden vis forligspartierne i disponeringen af aftalte bevillinger?
- Den politiske og administrative beslutningsproces involverer i høj grad interesseorganisationerne. Omfanget og især formen for inddragelse har ændret sig ret markant siden 1980'erne, men i hvilket omfang og i givet fald hvordan påvirker forligsparlamentarismen i både policy- og implementeringsfasen inddragelsen af interesseorganisationerne?

Også disse spørgsmål er væsentlige for at forstå centraladministrationens arbejde og dens virksomhed i grænselandet mellem politik og forvaltning. Afhængigt af svarene på spørgsmålene er der åbnet for nye indsigter i minister- og regeringsstyrets former og vilkår. Det er f.eks. væsentligt om politiske aftaler og forlig og den lovgivning, der er vedtaget med afsæt i dem, er udformet på en sådan måde, at lovgivningens bemyndigelser lader sig udmønte gennem aftaler i følgegrupper og forligskredse.

## **Magt og demokrati i det 21. århundrede**

Forligsparlamentarismen handler selvfølgelig om politik. Det gælder processuelt og substantielt. Vi har at gøre med regeringer og partier, som har noget på spil rent politisk, og som søger at tilrettelægge forhandlings- og beslutningsprocesser på en måde, der fremmer deres muligheder for at komme igennem med deres politiske mål.

Så omfattende en ændring af parlamentarisk og formentlig også administrativ praksis, som vi har været vidne til gennem de sidste 30 år, rejser dog også væsentlige spørgsmål. De vedrører både det parlamentariske folkestyres vilkår og fordelingen af



politisk magt inden for folkestyret. Der er i et forvaltningsperspektiv her især grund til at fremhæve to principielle problemstillinger.

Den ene vedrører reformkapaciteten i det parlamentariske system og i forvaltningen. Spørgsmålet er her, om og da i hvilket omfang og hvordan udviklingen af forligsparlamentarismen har påvirket reformkapaciteten. Ja, er det ligefrem sådan, at forligsparlamentarismen er en institutionel innovation, som har banet vejen for svære reformer, som tilmed er politisk bæredygtige og langtidsholdbare (Lindvall 2017)?

Det andet vedrører samspillet mellem ministerstyret, ministrenes parlamentariske ansvar og dermed balancen mellem Folketing og regering. I den idealiserede udgave af parlamentarismen, som fremstilles i den parlamentariske styringskæde, antages ministrene effektivt at stå til ansvar over for parlamentet. Det gælder ikke mindst i lande, der som Danmark normalt har mindretalsregeringer. Men hvor megen realitet er der i ministeransvaret og i den parlamentariske kontrol med ministre og regering, når politikken forlods er aftalt i en udenomsparlamentarisk flertalskonstellation?

## Litteratur

- Blom-Hansen, Jens, Jørgen Grønnegård Christensen, Caroline Howard Grøn, Michael Hansen Jensen og Peter Bjerre Mortensen (2021). Det nationale råderum ved gennemførelse af EU-regler. København: DJØF Forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2024). Embedsfolk. København: DJØF Forlag (under udgivelse).
- Christensen, Jørgen Grønnegård, Jørgen Albæk Jensen, Peter Bjerre Mortensen og Helene Helboe Pedersen (2020). Når embedsmænd lovgiver. København: DJØF Forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård og Peter Bjerre Mortensen (2021). "Regeringsarbejdet: Mellem ressortautonomi og central samordning", ss.127-155 i Jens Blom-Hansen og Peter Munk Christiansen (red): Det demokratiske system. København: Hans Reitzels Forlag (5. udg.).
- Christensen, Jørgen Grønnegård og Peter Bjerre Mortensen (2022). "Centraladministrationen efter årtusindskiftet. Notat til DJØFs ekspertudvalg for bedre samspil mellem politikere, embedsværk og medier", ss. 314-394 i Dybvadudvalget (2023): Bedre samspil mellem Folketing, regering, embedsværk og medier. København: DJØF.
- Christiansen, Flemming Juul (2008). Politiske forlig i folketinget: Partikonkurrence og samarbejde. Aarhus: Politicas ph.d.-serie.
- Christiansen, Flemming Juul og Henrik Seeberg (2016). "Cooperation between counterparts in Parliament from an agenda-setting perspective: legislative coalitions as a trade of criticism and policy." *West European Politics*39,6: 1160-1180.
- Folketinget (2016). Notat om normer for politiske forlig. Lovsekretariatet 13.09. 2016. Udvalget for Forretningsordenen 2016-17, alm. del, bilag 7.
- Folketinget (2023). Oversigt over gældende forlig pr. januar 2023. Finansudvalget 2023-24, FIU alm. del – bilag 39.
- Frandsen, Aage (2006). Politik i praksis. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Frandsen, Aage (2008). Lovgivningsprocessen i praksis. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Lindvall, Johannes (2017). *Reform Capacity*. Oxford: Oxford University Press.

Pedersen, Helene Helboe (2011). "Etableringen af politiske forlig som parlamentarisk praksis." *Politica* 43,1: 48-67

# Magtudredningen 2.0: Essay-serien

En central del af Magtudredningen 2.0 er en bred inddragelse af forskere, hvis forskning kredser om et eller flere af magtudredningens temaer. Som led i projektet blev der i foråret 2024 afholdt 15 forskerworkshops, hvor oplægsholdere efterfølgende blev inviteret til at omarbejde deres oplæg til et essay. Essay-serien er forfatternes perspektiver på centrale tematikker for en dansk magtudredning og har forfatterne som afsender.

**Dette essay er en del af tema 2 i Magtudredningen 2.0's forskningsplan: "Hvad er vilkårene for Folketingets arbejde i det 21. århundrede?"**

Kommissoriet for Magtudredningen 2.0 afspejler en opfattelse af et stigende pres på folketingsmedlemmerne og en stigende kompleksitet i lovgivningsarbejdet. Dette tema sætter fokus på folketingsmedlemmerne og deres arbejdsvilkår, motivationer og forståelser og spørger i hvilken grad disse udgør en udfordring for demokratiets legitimitet og levedygtighed. Temaet handler om, hvilke motivationer og problemforståelser (eksempelvis opfattelser af politiske emner og borgerne), der driver de folkevalgte samt hvordan magtforholdene er i de parlamentariske processer. Temaet undersøger også i hvilken grad ændrede rammevilkår som personificering og professionalisering udfordrer politikernes mulighed for at levere effektiv og retfærdig problemløsning. Sidstnævnte handler både om de enkelte politikeres arbejdsvilkår og systematiske skævheder i muligheden for at udføre hvervet på tværs af f.eks. køn, socioøkonomi og etnicitet.