

Essay

Konflikt og samarbejde mellem de politiske partier: Balancen mellem beslutningskompetence og vælgerindflydelse

Af Christoffer Green-Pedersen, Professor
Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Magtudredningen 2.0



De politiske partier står ikke nævnt i grundloven, men alligevel er de de mest centrale aktører i det danske demokrati. Vælgerne stemmer i høj grad på bestemte politiske partier, og det er partierne, der er krumtappen i den måde, Folketinget arbejder på. Lidt sat på spidsen kan man sige, at de politiske partier er det danske demokrati i praksis, og skal man som i Magtudredningen tage temperaturen på det danske demokrati, så er et fokus på de politiske partier uomgængeligt.

Skal man undersøge de politiske partier, er det afgørende at være sig bevidst, at de på den ene side er konkurrenter og på den anden side også samarbejdspartnere. De politiske partier konkurrerer om vælgernes gunst. Dette sker især omkring valgkampe, men også løbende. Den konkurrence er vigtig, fordi den sikrer vælgerne reale alternativer at vælge imellem og dermed mulighed for direkte at påvirke det politiske system ved f.eks. at stemme på oppositionspartier, hvis man er utilfreds med den siddende regering. Samtidig skal de politiske partier også samarbejde med hinanden. Det er kun gennem samarbejde, at partierne kan få politisk indflydelse, og for det danske demokrati er det helt afgørende, at de politiske partier kan samarbejde. Ellers ville det politiske arbejde på Christiansborg gå fuldstændigt i stå. Balancen mellem konflikt og samarbejde mellem de politiske partier er med andre ord et nøglespørgsmål, hvis man vil vurdere, hvordan det danske demokrati udvikler sig. Et dansk demokrati præget af konsensus og samarbejde mellem partierne fungerer meget anderledes end et præget af konflikt og manglende samarbejde.

Samtidig er spørgsmålet om balancen mellem konflikt og samarbejde blevet mere påtrængende, efterhånden som flere og flere partier har vundet mandater i Folketinget, og de store partier er blevet svækket, så mandaterne fordeles mere jævnt ud over partierne. Valget i 2022 var et rekordvalg i den forstand, at det højeste antal partier nogensinde – 12 – blev repræsenteret i Folketinget, og mandaterne har aldrig nogensinde været så ligeligt fordelt ud over partierne. Det giver på den ene side partierne flere konkurrenter, end de nogensinde før har haft, og på den anden side gør det også samarbejde mere vanskeligt. Der skal simpelthen samles en større gruppe af politiske partier for at bygge et flertal i Folketinget. Set i det lys var det måske ikke så overraskende, at valget resulterede i en type af samarbejde, som Danmark ikke havde set længe, nemlig en flertalsregering hen over den politiske midte.

Balancen mellem samarbejde og konflikt

Der findes ikke noget helt præcist, endelige numerisk, svar på, hvad den helt rette balance i konflikt og samarbejde mellem de politiske partier er. Med udgangspunkt i statskundskabsforskning kan man imidlertid optegne, hvilke fordele og ulemper der knytter sig til hhv. konflikt og samarbejde.

I et politisk system som det danske, hvor valgsystemet aldrig har givet et enkelt parti absolut flertal i Folketinget, skal partierne samarbejde, for at der kan træffes politiske beslutninger. Det er ikke isoleret set noget demokratisk problem, hvis partierne ikke kan blive enige om et konkret lovforslag, som af den grund falder til jorden. Det kan være et problem for den siddende regering, men ikke for demokratiet. Omvendt bliver det et demokratisk problem, hvis et lands politiske system på et længere stræk ikke er i stand til at træffe politiske beslutninger eller gennemføre reformer. Demokratier har brug for "outputlegitimitet", dvs. at borgerne oplever, at det politiske system adresserer deres konkrete problemer (Scharpf 1999: 4-42). I et omskifteligt, moderne samfund kræver det nærmest konstante politiske beslutninger og reformer, og politiske systemer har derfor brug for "reformkapacitet" (Lindvall 2017), altså evnen til at lave politiske reformer eller gennemføre ny politik.

Politiske reformer er imidlertid også ofte politisk farlige i den forstand, at de møder politisk modstand, og vælgerne reagerer ofte negativt. Dette skyldes bl.a. en "negativitets"-bias, hvor de, der mister noget ved en reform, reagerer stærkere end dem, der vinder ved en reform (Pierson 1994: 13-19). Et bredt samarbejde mellem de politiske partier er en måde at sikre sig mod politisk modstand mod reformer. Én sådan form for bredt samarbejde er at danne en bred flertalsregering hen over den politiske midte. Sådanne regeringer står ofte over en opposition, der er spredt ud på begge sider af regeringen og vil ofte have et solidt flertal, der betyder, at den kan tåle at tabe nogle stemmer pga. utilfredshed med reformer. Holland er et eksempel på et land, hvor regeringer hen over den politiske midte har givet stor reformkapacitet (Green-Pedersen & Vis 2023).

Samarbejde i form af brede regeringer kommer imidlertid også med en pris i form af mindre "ansvarlighed." Ansvarlighed refererer til vælgernes mulighed for, gennem den måde de stemmer på, at holde bestemte partier ansvarlige for politiske

beslutninger. Ansvarlighed handler kort sagt om vælgernes mulighed for direkte gennem deres stemmeafgivning at bestemme, hvem der skal have regeringsmagten (Kam et al. 2020). Hvis ansvarligheden er høj, har den mandatfordeling, som bestemmes af, hvordan vælgerne stemmer, en meget direkte effekt på, hvem der danner regering. Ansvarlighed er omvendt lav, hvis betydelige ændringer i, hvilke partier vælgerne stemmer på, og dermed mandatfordelingen, ikke nødvendigvis har nogen direkte effekt på, hvem der sidder i regering. Det gør det svært for vælgerne ved hjælp af deres stemmeadfærd at holde partierne ansvarlige for politiske beslutninger. Det kan f.eks. være, at en regering har så solidt et flertal, at den kan blive ved regeringsmagten, selvom den mister et betydeligt antal stemmer. Brede regeringer scorer ofte lavt på denne form for ansvarlighed (op.cit.), fordi sådanne regeringer ofte har mulighed for med mindre tilpasning – f.eks. indlemmelse af yderligere et parti i regeringen – at bevare regeringsmagten selv efter et valgnederlag. Konflikt er i det lys godt for ansvarligheden. Hvis der er et højt konfliktniveau, hvor partierne ikke samarbejder bredt om f.eks. regeringsdannelse, så giver det vælgerne mere direkte indflydelse på, hvem der har regeringsmagten, og gør det dermed nemt for dem at tilskrive ansvar for politiske beslutninger til bestemte partier.

Samlet kan man sige, at der teoretisk er en grad af trade-off mellem konflikt og samarbejde. Hvis partierne er gode til at samarbejde, f.eks. er i stand til at danne brede regeringer, giver det ofte høj reformkapacitet, men det kan også isolere partierne fra vælgerne i den forstand, at vælgerne får mindre direkte indflydelse på, hvem der har regeringsmagten. Omvendt kan megen konflikt og dermed begrænset samarbejde give meget ringe reformkapacitet. Vælgerne kan meget nemt holde partier ansvarlige for deres politiske beslutninger, men konsekvensen kan være lav reformkapacitet og dermed utilfredshed blandt vælgerne med samfundets udvikling. Der findes som sagt ikke noget præcist svar på, hvad den rette balance er mellem konflikt og samarbejde, men at der er en balance, er vigtigt. Et system uden samarbejde vil ikke kunne tage politiske beslutninger og vil derfor i længden miste sin outputlegitimitet. Omvendt begrænser et system med samarbejde i form af en bred regering vælgernes mulighed for at påvirke politik ved at påvirke, hvem der har regeringsmagten.

Konflikt og samarbejde mellem de danske partier

Ser man på udviklingen i konflikt og samarbejde mellem de danske partier, er jordskredsvalget i 1973 et godt sted at starte. Valget betød ti i stedet for fem partier i Folketinget og en markant svækkelse af de etablerede partier. Perioden fra 1973 og frem til 1982 er også kendetegnet ved et voldsomt udfordret samarbejde i Folketinget. Fremskridtspartiet var en uforudsigelig størrelse, og partierne på den yderste venstrefløj var ikke fokuseret på at søge parlamentarisk indflydelse. Det betød hyppige valg og nye typer af regeringer, især SV-regeringen fra 1978-1979, og megen diskussion af det politiske systems manglende evne til at adressere de økonomiske udfordringer, Danmark stod overfor (Nannestad & Green-Pedersen 2003; Green-Pedersen & Thomsen 2005). Perioden er også kendetegnet ved, at borgernes tillid til, at politikerne træffer de rigtige beslutninger for landet, lå på et lavt niveau sammenlignet med de efterfølgende perioder (Stubager & Kjøller 2024: 79), og demokratiets krise blev flittigt diskuteret (Svensson 1996).

Regeringsskiftet i 1982 blev et vendepunkt for samarbejdet i Folketinget i den forstand, at det lykkedes at etablere en borgerlig blok af partier, som i hvert fald kunne enes om at gennemføre en stram økonomisk politik, der implicerede en lang række økonomiske reformer (Green-Pedersen 2002; Nannestad & Green-Pedersen 2003). Samtidig var samarbejdet også fleksibelt, fordi regeringen frem til 1988 accepterede, at det alternative flertal uden om regeringen vedtog en række politiske beslutninger (Damgaard & Svensson 1989).

Perioden fra 1982 blev samtidig starten på den institutionalisering af samarbejdet mellem de politiske partier, der ligger i idéen om hhv. en rød og blå blok og dertil knyttede begreber som blokpolitik, støttepartier etc. Partierne har grupperet sig i to tydelige politiske blokke baseret på, om de støtter enten en socialdemokratisk eller en borgerlig statsminister. Partierne kan således på et givet tidspunkt opdeles i regeringspartier, støttepartier og egentlige oppositionspartier. Forskellen mellem de to sidste består i, om de ønsker en anden regering og dermed er villige til at vælte den siddende regering, hvis muligheden byder sig. Denne tydelige blokopdeling af partierne har betydet, at der mellem valgene har været ro vedrørende spørgsmålet omkring regeringsmagten. Det til ethvert tidspunkt givne flertal i Folketinget har ingen

interesse i at vælte regeringen. Fløjpartier som Enhedslisten kan f.eks. nok være vældigt utilfredse med en socialdemokratisk regering, men at vælte den betyder blot risikoen for en borgerlig regering og dermed ingen indflydelse. Man kan sige, at regeringerne i Danmark har været ligevægtsregeringer i den forstand, at intet flertal i Folketinget på et givet tidspunkt har kunnet se et bedre alternativ efter et valg og derfor ingen interesse har haft i at vælte regeringen.

Netop fordi blokpolitikken betyder ro omkring spørgsmålet om regeringens overlevelse, muliggør den samtidig bredt samarbejde i Folketinget. Oppositionen, som egentlig ønsker at vælte regeringen, ved, at det ikke er muligt og fokuserer derfor på samarbejde på konkrete politiske områder. Om oppositionen er villig til at samarbejde, er en afvejning mellem på den ene side politisk indflydelse og på den anden side fordelene ved at kunne kritisere regeringen på et givet område, ikke mindst i næste valgkamp. Set fra regeringens synspunkt har det betydet, at den ofte har flere mulige måder at samle flertal bag et politisk forslag på, hvilket alt andet lige stiller den stærkere i politiske forhandlinger. Dette samarbejde omkring konkrete policy-områder har i høj grad været understøttet af de faste normer, der har udviklet sig omkring de politiske forlig (Christiansen 2024). Forligene implicerer nogle klare spilleregler omkring samarbejde mellem regering og oppositionspartier, som i princippet gerne vil vælte regeringen.

Grundlaget for blokpolitikken er stabilitet inden for blokken, så spørgsmålet om valg og dermed evt. skift i regeringsmagten ikke aktualiseres. Perioden 1973-1982 var netop så udfordrende for samarbejdet mellem partierne, fordi der ikke var et tydeligt blokflertal. Hvis ikke regeringen har sit blokflertal på plads, gør det også oppositionen mindre interesseret i samarbejde, fordi den nu øjner muligheden for et valg. Perioden fra 2015-2019 med først en smal Venstre-regering og dernæst VLAK-regeringen var netop et eksempel på en regering, hvor blokflertallet var usikkert (Green-Pedersen & Skjæveland 2020).

Systemet med blokpolitik har givet politisk stabilitet i et ellers meget fragmenteret Folketing og har som diskuteret ovenfor også relativ stor ansvarlighed – små ændringer i mandatfordelingen tipper regeringsmagten til den anden blok, og dermed er det nemt for vælgerne at holde partier ansvarlige for politiske beslutninger.

Spørgsmålet er så, om det har givet tilstrækkelig reformkapacitet? Et svar på dette spørgsmål vil selvsagt afhænge af, hvilke og hvor mange reformer, man mener, der skal gennemføres. Man kan dog hæfte sig ved, at Danmark i løbet af de senere årtier har gennemført f.eks. en markant anderledes flygtninge- og indvandrerpolitik, en strukturreform i 2007, der markant forandrede de kommunalpolitiske landkort, en velfærdsreform i 2005, der betød en semiautomatisk hævelse af pensionsalderen til et i internationalt perspektiv meget højt niveau, indfasning af en aktiv arbejdsmarkedspolitik koblet med reformer af dagpengesystemet, et nyt boligskattesystem og talrige skattereformer. Der er selvsagt masser af reformforslag, der ikke er blevet til noget, og man kan have forskellige politiske holdninger til de forskellige reformer og forandringer. Tager man imidlertid udgangspunkt i, at litteraturen om policy-reformer viser, at de er politisk risikable, og at reformer ofte bliver mødt med stor modstand, så er det svært at argumentere for, at systemet med blokbasert samarbejde mellem de politiske partier ikke har udvist en betydelig reformkapacitet.

Der er som argumenteret ovenfor et grundlæggende trade-off mellem samarbejde og konflikt i et partisystem. Alligevel er det værd at hæfte sig ved, at de rammer omkring konflikt og samarbejde, som blokpolitikken har skabt, har sikret, at konflikt og samarbejde et stykke af vejen har kunnet sameksistere i det danske partisystem. Opdelingen i de to blokke indeholder en klar konfliktstruktur i partisystemet, som er nem for vælgerne at forstå og bruge til at navigere efter (Hjermitslev & Green-Pedersen 2024; Christensen et al. 2024) og samtidig bygger på vælgerens grundforståelse af politik som en ideologisk kamp mellem højre og venstre (Stubager et al. 2021). Den sikrer også en høj grad af ansvarlighed, hvor vælgerens stemmer har en klar og direkte effekt på, hvem der har regeringsmagten.

Akilleshælen i blokorganiseringen er, at den kræver, at blokkene er stabile og dermed sikrer den siddende regering ro i forhold til spørgsmålet om overlevelse. Hvis det er tilfældet, så har skiftende danske regeringer vist sig i stand til at gennemføre en lang række væsentlige reformer af det danske samfund. Der har imidlertid også været perioder, f.eks. fra 2015-2019, hvor blokken bag regeringen var ustabil, og regeringens overlevelse var til konstant diskussion. Det begrænsede i høj grad reformkapaciteten. Præcis denne situation har været et centralt argument fra især Lars Løkke Rasmussen

i forhold til ønsket om en regering hen over den politiske midte. Set i lyset af 2022-valget og det fragmenterede Folketing kan man godt argumentere for, at blokpolitikken har fået sværere vilkår. Omvendt viser den mere langsigtede udvikling i konflikt og samarbejds mønstre i Folketinget, at der før har været perioder, hvor samarbejdet har været udfordret for så at vende tilbage. Dannelsen af SVM-regeringen illustrerer samtidig også, hvordan en bred regering mindsker ansvarlighed. Minksagen havde i perioden op til præget balancen i samarbejdet mellem partierne i retning af konflikt. Denne konflikt gav vælgerne mulighed for at holde den socialdemokratiske regering ansvarlig for beslutningen om aflivning af alle danske mink ved at stemme på f.eks. Venstre ved 2022-valget. Denne mulighed forsvandt imidlertid, da Venstre indgik i SVM-regeringen.

Samarbejdet mellem de politiske partier er afgørende for det danske demokrati. Derfor er det nærliggende at overveje, om man kan påvirke balancen mellem konflikt og samarbejde gennem institutionelle forandringer. Der er en slående kontrast mellem på den ene side, hvor vigtig balancen er for det danske demokrati, og på den anden side i, hvor lidt styret balancen er af formelle politiske institutioner. De institutionelle rammer, der er for partiernes samarbejde, er i høj grad vokset frem som uformelle institutioner over tid. De politiske forlig er det klareste eksempel, og dermed er det rammer, som ikke direkte kan ændres, hvis man f.eks. er bekymret for partiernes evne til at danne flertal omkring lovgivning. Partiernes samarbejde og konfliktmønstre er grundlæggende en meget uregerlig størrelse, som kun i beskedent omfang bestemmes af Folketingets forretningsorden eller i det hele taget måden, man organiserer Folketingets arbejde på. Hvis man skal påvirke balancen mellem konflikt og samarbejde mellem partierne, vil det skulle gøres mere indirekte ved at ændre på valgsystemet og måske særligt spærregænsen, hvor en højere grænse sandsynligvis vil mindske fragmenteringen af partisystemet. Det kunne muligvis styrke reformkapaciteten, men det er langt fra nogen én til én-sammenhæng mellem antal partier og reformkapacitet.

Balancen mellem konflikt og samarbejde i partisystemet har stor betydning for det danske demokrati. Et eksempel på denne betydning er institutionen omkring politiske forlig mellem Folketingets partier. Forligene har fået stor betydning for hele måden, centraladministrationen arbejder på (Christensen 2024: 38-43). Forligenes

udvikling er snævert koblet til udviklingen i samarbejdet mellem de politiske partier i Folketinget. Forligene er i bund og grund en mekanisme, hvorigennem partierne fra område til område kan finde balancen mellem konflikt og samarbejde. Et andet eksempel på den store betydning for det danske demokrati – og dermed også store relevans for Magtudredningen – af balancen mellem konflikt og samarbejde er dens betydning for det politiske systems evne til faktisk at adressere de problemer, som borgerne finder væsentlige og dermed sikrer demokratiets outputlegitimitet. Som det tredje kan man også nævne, at samarbejde og konflikt mellem partierne er helt afgørende for den måde, Folketinget arbejder på. Dermed er det også umuligt at diskutere, hvordan Folketinget arbejder, og om der skal ændres på dette uden at være sig meget bevidst, at dette i høj grad afhænger af, hvor balancen er mellem samarbejde og konflikt mellem partierne.

Ud fra et forskningsmæssigt perspektiv er selve balancen mellem samarbejde og konflikt relativt velbeskrevet, om end der er et behov for løbende opdatering set i lyset af især dannelsen af SVM-regeringen (Green-Pedersen & Skjæveland 2020). Omvendt ved vi forholdsvis lidt om, hvordan vælgerne opfatter samarbejde og konflikt mellem partierne. Når partierne samarbejder og laver politiske forandringer, opfattes det så som positivt af vælgerne og omvendt negativt, hvis konfliktniveauet mellem partierne er højt, og hvor stor betydning har sådanne vurderinger for borgernes tillid til det politiske system? Dette er spørgsmål, som kræver yderligere forskning at besvare.

Litteratur

Christensen, Jørgen Grønnegård (2024). *Embedsfolk*. København: Djøf Forlag.

Christensen, Love, Rasmus Skytte & Rune Slothuus (2024). *Delegating to the Party System? The Informational Value of Party Conflict*. Paper for the 2024 American Political Science Association meeting, Philadelphia.

Christiansen, Flemming Juul (2024). *Politiske forlig og deres påvirkning af det danske demokrati*. Aarhus Magtudredningen 2.0.

Damgaard, Erik & Palle Svensson (1989). Who governs? Parties and policies in Denmark. *European Journal of Political Research*, 17(6): 731-745.

Green-Pedersen, Christoffer (2002). *The Politics of Justification*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Green-Pedersen, Christoffer & Asbjørn Skjæveland (2020). Blokpolitik og nye politiske emner. Hvordan går det med samarbejds mønstrene i Folketinget? *Politica*, 52(3): 311-330.

Green-Pedersen, Christoffer & Lisbeth H. Thomsen (2005). Bloc Politics vs. Broad Cooperation? The Functioning of Danish Minority Parliamentarism. *The Journal of Legislative Studies*, 11(2): 153-169.

Green-Pedersen, Christoffer & Barbara Vis (2023). Plus ça change, plus ça change: Stability and change in the Dutch party system and its effect on the politics of problem solving, pp. 58-70 i Christoffer Green-Pedersen, Carsten Jensen & Barbara Vis (red.) *No Normal Science!: Festschrift for Kees van Kersbergen*. Aarhus: Politica.

Hjermitsev, Ida B. & Christoffer Green-Pedersen (2024). *The Red-Blue Heuristics: How Citizens Manage Institutionalized Coalition Politics*. Paper, Aalborg/Aarhus.

- Kam, Christopher, Anthony Bertelli & Alexander Held (2020). The Electoral System, the Party System and Accountability in Parliamentary Government. *American Political Science Review*, 14(3): 744-760.
- Lindvall, Johannes (2017). *Reform Capacity*. Oxford: Oxford University Press.
- Nannestad, Peter & Christoffer Green-Pedersen (2003). Keep the Bumblebee Flying: Economic Policy in the Welfare State of Denmark, 1973-1999, pp. 33-64 i Erik Albaek, Leslie C. Eliason, Herman M. Schwartz & Asbjorn Sonne Norgaard (red.) *Crisis, Miracles, and Beyond: Negotiated Adaptation of the Danish Welfare State*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Pierson, Paul (1994). *Dismantling the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scharpf, Fritz (1999). *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Stubager, Rune, Kasper M. Hansen, Michael S. Lewis-Beck & Richard Nadeau (2021). *The Danish Voter: Democratic Ideals and Challenges*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Stubager, Rune & Frederik K. Kjøller (2024). Stabil politisk tillid trods minksag og coronapandemi, pp. 75-100 i Kasper Møller Hansen & Rune Stubager (red.) *Partiledernes kamp om midten. Folketingsvalget 2022*. København: Djøf Forlag.
- Svensson, Palle (1996). *Demokratiets krise?. En debat- og systemanalyse af dansk politik i 1970'erne*. Aarhus: Politica.

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 essays er en del af tema 8 i Magtudredningen 2.0's forskningsplan: Hvordan sikres den demokratiske repræsentation i det 21. århundrede?

Der er tegn på, at det eksisterende demokrati er blevet mindre repræsentativt, og at der er grupper, der ikke føler sig repræsenterede. Kun tre procent af befolkningen er i dag medlem af et politisk parti. Temaet undersøger derfor nye forståelser af repræsentation og demokratiske innovationer, eksempelvis borgersamlinger, borgerforslag og lokale vejledende folkeafstemninger. Desuden belyses udviklingen i den deskriptive repræsentation mellem borgerne, de partiaktive og beslutningstagerne i forhold til eksempelvis køn, alder, etnicitet, socialklasse og bopæl. Denne udvikling rejser en række spørgsmål: Hvorfor og på hvilken måde er repræsentativiteten forandret? Hvilke ændringer sker der i de politiske partier? Er nye inddragelsesformer mere repræsentative og hvordan kan de sameksistere med de gamle institutioner (Folketing, kommunalbestyrelse med videre)?