

Asbjørn Skjæveland

## Mindretalsregeringer i Danmark før og efter Jordskredsvalget<sup>1</sup>

Denne artikel underbygger en udbredt opfattelse om, at Danmark har fået flere mindretalsregeringer efter 1973 end tidligere, selv om det kan diskuteres, hvilken status man skal tilskrive den regering, der dannedes i 1960. Artiklen anviser tre forklaringer på udviklingen: Øget fraktionisering, indførelsen af stående udvalg og øget volatilitet. De to sidste forklaringer er baseret på Strøm (1990). Alle tre kan have bidraget til udviklingen, men ingen af forklaringerne er uproblematisk.

Den nuværende VK-regering har et ret sikkert flertal takket være Dansk Folkepartis støtte, men det er ikke en flertalsregering. Faktisk har Danmark kun haft én flertalsregering siden Jordskredsvalget i december 1973. Det var Poul Nyrup Rasmussens første regering. Den bestod af Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti, og den rådede over et flertal af mandaterne i hovedparten af regeringsperioden. Før 1973 havde Danmark flere flertalsregeringer, om end ikke mange. VKR-regeringen (1968-1971) under Hilmar Baunsgaards ledelse havde et solidt flertal bag sig, og det samme havde Trekant-regeringen (1957-1960), der bestod af Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre og Retsforbundet.

Formålet med denne artikel er at beskrive udviklingen i forekomsten af mindretalsregeringer i Danmark 1953-2003 og forsøge at forklare denne udvikling. I artiklens første del undersøges den almindelige antagelse om, at Danmark har haft flere mindretalsregeringer siden 1973 end tidligere (jf. Damgaard, 1999: 55-57). Især kræver regeringen, der blev dannet 1960 af Viggo Kampmann, nærmere overvejelser. Der er nemlig ikke enighed om, hvorvidt den var en flertals- eller en mindretalsregering. Nyrups første regerings flertalsstatus var heller ikke helt klar.

I den anden del af artiklen undersøges mulige forklaringer på udviklingen i forekomsten af mindretalsregeringer. En tilsyneladende oplagt forklaring på de færre flertalsregeringer efter 1973 er de mange partier, der kom i Folketinget med Jordskredsvalget. Flere partier skulle altså have gjort det vanskeligere for en kommende statsminister at nå et flertal af mandaterne gennem koalitionsdannelse. Den forklaring er imidlertid problematisk set fra en komparativ synsvinkel, hvilket gør det naturligt at rette blikket mod andre forklaringer. Kaare Strøm har således opstillet to hovedforklaringer på mindretalsregeringer. Ifølge den ene vil et lille politik-indflydelsesdifferentiale mellem at være i regering og uden for regering øge forekomsten af mindretalsregeringer. Den anden hovedforklaring vedrører parlamentsvalgenes betydning for regeringsdannelsen, idet store forventede vælgerrelaterede omkostninger ved at være i regering øger forekomsten af mindretalsregeringer (1990: 70-74).

## Udviklingen i forekomsten af mindretalsregeringer

En første forudsætning for at kunne behandle problemstillingen er, at man har en fornemmelse af, hvad en mindretalsregering er. Klassificeringen beror på antallet af mandater, som regeringen kontrollerer. Opgørelsen omfatter foruden deltagende ministre, der også er medlemmer af parlamentet, de deltagende ministres partigrupper. Derimod forekommer det ikke rimeligt at indregne partier eller personer, der støtter regeringen uden formelt at være med i regeringen.<sup>2</sup> En mindretalsregering kontrollerer ikke mere end halvdelen af stemmerne i parlamentet, men der er uenighed om, hvordan regeringer, der kontrollerer præcist halvdelen af et parlaments mandater, skal kategoriseres. Woldendorp, Keman og Budge opfatter sådanne regeringer som mindretalsregeringer (1998: 127-128). Lijphart opfatter dem som en selvstændig kategori, nemlig blokerende regeringer (1999: 98, note 4), mens Strøm opfatter dem som flertalsregeringer (1990: 6). Da Folketinget i hele perioden havde 179 medlemmer, skulle man ikke tro, at uenigheden kunne have betydning her, men analysen af den regering, der blev dannet i 1960, viser, at det kan være værd at være opmærksom på den. Artiklen vil tage udgangspunkt i Lijpharts tredeling af regeringstyperne.

Da mindretalsregeringer er hyppigere end flertalsregeringer i Danmark, er den nemmeste måde at starte en opgørelse på naturligvis at undersøge, hvilke flertalsregeringer Danmark har haft. Den første flertalsregering, der blev dannet efter indførelsen af den seneste grundlov, var den allerede omtalte regering af Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre og Retsforbundet. Den blev dannet af H.C. Hansen og videreført af Kampmann, og den kontrollerede 93 mandater.

Hvis man alene tæller en ny regering, hvis partisammensætningen ændres, eller der afholdes valg (og altså ikke, hvis der bare skiftes statsminister), var den næste mulige flertalsregering den socialdemokratisk-radikale regering, der blev dannet i 1960 af Kampmann og videreført af Jens Otto Krag. Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre kontrollerede kun til sammen 88 mandater. Ved at gøre Mikael Gam, der var valgt i Grønland, til grønlandsminister sikrede regeringen sig imidlertid et ekstra mandat (Kaarsted, 1992: 175, 1969: 30-31). På denne baggrund konkluderer de førende analytikere af danske regeringsdannelse, at det var en flertalsregering (Kaarsted, 1969: 31, jf. 1992: 175; Damgaard, 1999: 54; se dog også Damgaard, 2000: 239). Formelt var der imidlertid tale om en mindretalsregering, idet 90 mandater er nødvendige for at have et flertal af Folketingets 179 mandater.<sup>3</sup>

Selv om regeringen formelt var en mindretalsregering, giver det mening at overveje, om der reelt var tale om en flertalsregering. Forklaringen herpå skal findes i den anden af de to grønlandske repræsentanter, Nikolaj Rosing, og den skal findes i Slesvigsk Partis repræsentant, Hans Schmidt (se også Skjæveland, 2003: 114-124). Hvis den ene af disse reelt var medlem af regeringen, havde den et flertal. Alternativt havde den også et flertal, hvis de begge holdt sig neutrale i forhold til dansk politik, således at Folketinget kunne siges kun at bestå af 177 "relevante" mandater.<sup>4</sup> Spørgsmålet er undersøgt ved at se på *Avisårbogens* registreringer om Rosing og Schmidt fra 1960 og frem til folketingsvalget i 1964.<sup>5</sup>

Resultatet er, at hverken Rosing eller Schmidt kunne siges at være medlemmer af regeringen. Om de i stedet var neutrale er et lidt vanskeligere spørgsmål. Rosing

kan formentlig mest rimeligt udlægges som neutral, men i en streng udlægning var han for positiv over for regeringen, til at man kan opfatte ham som neutral. Schmidt kan næppe siges at have været neutral, selv om han sjældent er nævnt og ofte undlod at stemme. Danske spørgsmål med sønderjyske implikationer ser ud til at have været afgørende for ham, mens han var villig til at støtte regeringen i tætte afstemninger. Undersøgelsen viser således, at regeringen havde et sikkert flertal bag sig.<sup>6</sup> Den kunne regne med at få sin lovgivning gennemført. Det er imidlertid vanskeligt at se, at der skulle være tale om en flertalsregering. Hvis Rosing anses for neutral, var der hverken tale om en flertals- eller en mindretalsregering, men derimod om en blokerende regering. Hvis Rosing snarere skulle opfattes som positiv over for regeringen, var der tale om en mindretalsregering, fordi hans mandat skulle tælles med som "relevant", uden at han var med i regeringen.

Den næste flertalsregering var som nævnt VKR-regeringen (1968-71). SV-regeringen (1978-79) var med sine 88 mandater tæt på at have flertal, men havde det ikke, så vi skal frem til Nyrups første regering for at finde den næste og hidtil sidste flertalsregering. Regeringen tiltrådte 25. januar 1993, og det er tvivlsomt, om den på det tidspunkt var en flertalsregering. Den i øvrigt socialdemokratiske Hans Erenbjerg havde siden 8. december 1992 stået uden for partigrupperne, og 21. januar 1993 var Lis Noer Holmberg trådt ud af CD's folketingsgruppe for 27. januar 1993 at indtræde i Venstres gruppe. Først da Erenbjerg 2. februar 1993 genindtrådte i Socialdemokratiets folketingsgruppe, var der med sikkerhed tale om en flertalsregering med 90 mandater bag sig. Det varede frem til 28. februar 1994, hvor Bente Juncker trådte ud af CD's folketingsgruppe. Frem til valget 21. september 1994 var det så en mindretalsregering (jf. *Årbog og Registre* 92/93 og 93/94; *Avisårbogen* 1993; Bille, 1998: 146-158 og 173-184).

Alt i alt var der altså to flertalsregeringer (den ene med to forskellige statsministre) og en regering, der nok bedst kan beskrives som blokerende (med to forskellige statsministre), i perioden fra 1953 til 1973, om man vil altså 2½ flertalsregering. I perioden fra 1973 til 2003 har der kun været én flertalsregering, og den kontrollerede endda kun et flertal af mandaterne i en del af perioden, om man vil altså en halv flertalsregering. Når man samtidig tager i betragtning, at den første periode er kortere end den anden, står det klart, at Danmark har fået færre flertalsregeringer og flere mindretalsregeringer, om end nedgangen i antallet af flertalsregeringer ikke er markant. Udviklingen kan også opgøres som andelen af dage, Danmark havde flertals- og mindretalsregeringer før og efter 1973. I perioden 1953 til 1973 havde Danmark mindretalsregeringer i 46 pct. af tiden, flertalsregeringer i 35 pct. af tiden og blokerende regeringer i 19 pct. af tiden.<sup>7</sup> I tiden fra 1973 til og med 30. juni 2003 havde Danmark mindretalsregeringer i 96 pct. af tiden og en flertalsregering i 4 pct. af tiden, idet Nyrups første regering kun regnes som flertalsregering i den periode, den faktisk havde flertal.

Opgørelsen viser, at frekvensen af mindretalsregeringer er steget, men også, at Danmark længe har haft relativt mange mindretalsregeringer. I Müller og Strøms opgørelse over mindretalsregeringer i 13 vestlige demokratier 1945-99 er Danmark således det land, der har den højeste frekvens af mindretalsregeringer (2000: 561). Danmark var komparativt set godt med med hensyn til mindretalsregeringer

allerede før 1973. Også i Herman og Popes undersøgelse af regeringer i 12 vestlige demokratier 1945-1971 havde Danmark den største andel af mindretalsregeringer (1973: 194).<sup>8</sup>

### **Forklaringer på udviklingen**

En del af forklaringen på de komparativt set mange mindretalsregeringer er den negative parlamentarisme, som tillader, at en regering kan dannes og sidde så længe, den ikke har et flertal imod sig (Bergman, 1993, 1995: Kap. 3; Rasch, 2003). Danmark havde imidlertid negativ parlamentarisme i hele undersøgelsesperioden, og det kan derfor ikke være forklaringen på stigningen i forekomsten af mindretalsregeringer. I stedet vil fraktionisering samt Strøms to hovedforklaringer som nævnt i indledningen blive undersøgt nærmere.

Den øgede fraktionisering i Folketinget, som begyndte med Jordskredsvalget, kunne se ud som en oplagt forklaring. Umiddelbart forekommer det logisk, at jo flere partier der kræves for at danne en flertalsregering, jo mere usandsynligt er det, at en sådan dannes. Forklaringen passer i hvert fald fint med udviklingen i det effektive antal partier i Folketinget.<sup>9</sup> Således lå det effektive antal partier i Folketinget før 1973 lige omkring fire. I 1973 steg det til næsten syv for i resten af 70'erne og 80'erne at ligge omkring overkanten af fem. I 1990'erne og ved valget i 2001 har det ligget mellem fire og fem. Lavest var det i 1990 (Elklit, 2002: 42). Det passer fint med, at dette valg dannede baggrund for dannelsen af Nyrups flertalsregering.

Problemet med fraktioniseringsforklaringen er, at Kaare Strøm har undersøgt sammenhængen mellem fraktionisering og forekomsten af mindretalsregeringer i 15 vestlige demokratier i perioden 1945-87.<sup>10</sup> Hans første opgørelse er bivariat. Hvis der her er forskel på fraktioniseringsgraden mellem situationer, hvor mindretalsregeringer dannes, og hvor flertalskoalitioner dannes, så er den faktisk omvendt af det forventede: Den gennemsnitlige fraktioniseringsgrad er lidt lavere for mindretalsregeringer end for flertalskoalitioner. Derimod er fraktioniseringsgraden væsentligt lavere, når étpartimajoritetsregeringer dannes. Det er imidlertid irrelevant for forståelsen af den danske udvikling, da intet parti i undersøgelsesperioden havde et selvstændigt flertal i Folketinget.

Strøms efterfølgende multivariate lineære og logistiske regressioner viser effekten af fraktionisering på blandt andet størrelsen af regeringernes mandatgrundlag og deres status af flertals- eller mindretalsregering, når der kontrolleres for en række andre variable. Her er situationer, hvor et enkelt parti havde sit eget flertal, udeladt. Resultaterne minder om de bivariante: Effekten er enten den omvendte af det forventede eller i bedste fald i den forventede retning, men så særdeles insignifikant (Strøm, 1990: 64-65 og 74-84).

Opdaterede data giver et lignende resultat: I *Coalition Governments in Western Europe* har Müller og Strøm (2000) sammen med en række landeeksperter undersøgt regeringsdannelse i 13 lande frem til 1999. I overensstemmelse med titlen har de udeladt lande, hvor koalitionsregeringer ikke eller stort set ikke forekommer. Det har blandt andet udelukket lande, hvor étpartimajoritetsregeringer er dominerende, men étpartimajoritetsregeringer forekommer i datasættet. I bogen

oplyses både landenes gennemsnitlige effektive antal partier og frekvensen af mindretalsregeringer (2000: Kap. 15).<sup>11</sup> Der er ingen bivariat korrelation (Pearsons  $r = -0,002$ ). Disse resultater lægger op til at overveje alternative forklaringer på stigningen i forekomsten af mindretalsregeringer.

Som nævnt i indledningen opererer Strøm med to hovedtyper af forklaringer på mindretalsregeringer. Den første er et relativt lille politik-indflydelsesdifferentiale mellem at være i regering og at være udenfor. Antagelsen er, at partier blandt andet ønsker at opnå indflydelse på den førte politik. Den største indflydelse opnår man ved at komme i regering, men forskellen på indflydelse i og uden for regering afgør, hvor meget der er at vinde. Er der et lille politik-indflydelsesdifferentiale, vil det være mindre afgørende for partierne at komme i regering, og forekomsten af mindretalsregeringer vil derfor være større.

Strøm er opmærksom på, at mange forhold kan påvirke dette indflydelsesdifferentiale. En væsentlig faktor er, hvorvidt der er tale om en flertalsregering eller en mindretalsregering (jf. Strøm, 1990: 72). Partier uden for regeringen har større indflydelse på politikken under mindretalsregeringer end under flertalsregeringer. Her vender kausaliteten imidlertid forkert, og ræsonnementet vil som forklaring af mindretalsregeringer umiddelbart føre til en cirkelslutning, forudsat at man ser bort fra muligheden for mere langsigtede dynamikker. I sin statistiske analyse fokuserer Strøm i stedet på forekomsten af stående parlamentsudvalg. For det første kan partierne uden for regering påvirke lovgivningen og overvåge administrationen gennem disse udvalg. For det andet medfører stående udvalg, der har ressortområder, der minder om ministerierne, at parlamentsmedlemmerne specialiserer sig, hvorved de opnår en ekspertise, som sætter dem i stand til bedre at kunne imødegå ministrene, der jo må formodes at have deres ministeriers ekspertise bag sig (Strøm, 1990: 70-72).<sup>12</sup>

Folketingets stående udvalg er ikke aktører i lovgivningsprocessen. De er snarere arenaer for de politiske partier og knap nok det, for beslutningerne træffes sædvanligvis andre steder. Til gengæld fremhæver Henrik Jensen, at de fremmer arbejdsdeling og specialisering blandt folketingsmedlemmerne (Jensen, 2002: 163-168 og 217). Dette svarer godt til den anden af Strøms overvejelser. Udvalgene mindsker altså indflydelsesdifferentialet i Danmark ved at mindske den relative fordel, som ministrene må formodes at have ved at have embedsværket i ryggen.

De stående udvalg er tilsyneladende interessante i forhold til forståelsen af den øgede forekomst af mindretalsregeringer i Danmark. I 1972 øgedes antallet af stående udvalg nemlig fra 10 til 23, hvilket næsten helt fortrængte de tidligere ad hoc-udvalg. Tidspunktet for reduktionen i indflydelsesdifferentialet passer perfekt med stigningen i forekomsten af mindretalsregeringer, der indtrådte i begyndelsen af 1970'erne. Specialiseringseffekten indtrådte næppe omgående. På den anden side var man allerede i 1966/67 oppe på syv og i 1971/72 ti stående udvalg, hvilket Strøm anser som minimumsgrænsen for, at der er tale om mange stående udvalg (jf. Damgaard, 1977: 66-72; Strøm, 1990: 71; Skjæveland, 2003: 147-148, note 213).

Denne forklaring er imidlertid også forbundet med komparative problemer. Den klarer sig ganske vist fint, ligegyldig hvordan Strøm præcist formulerer spørgs-

målet, så længe han kun tester den sammen med faktorerne i den anden hovedforklaring. Fortegnet er rigtigt, og den er statistisk signifikant. Fortegnet bevares også, når der kontrolleres for tredjevariable, uanset hvordan han præcist formulerer spørgsmålet. Men i Strøms logistiske regression, der stiller spørgsmålet mest direkte: Skal vi forvente en flertals- eller en mindretalsregering, er den insignifikant (Strøm, 1990: Kap. 3).<sup>13</sup> Komparativt klarer den sig altså bedre end fraktioniseringsforklaringen, men den klarer sig ikke godt. Strøm mener selv, at hans undersøgelse har underbygget tanken om, at et lille indflydelsesdifferentiale øger forekomsten af mindretalsregeringer, selv om den anden hovedforklaring, forklaringen vedrørende parlamentsvalgenes betydning, ser ud til at være vigtigere (Strøm, 1990: 81, 86, 237-238).

Uanset hvor lille indflydelsesdifferentialet er, vil det alt andet lige være mest rationelt, hvis partierne alligevel gerne vil i regering, fordi der immervæk er en forskel. Alt andet er imidlertid ikke lige, og den anden hovedforklaring på mindretalsregeringer tager sit udgangspunkt i, at der er vælgermæssige omkostninger forbundet med at være i regering. Således viser Strøm, at regeringerne i hans datasæt gennemsnitligt har tabt omkring tre procentpoint af stemmerne ved hvert valg, majoritetskoalitionerne endda over fire procentpoint (1990: 72, 81 og 124). Strøm tilskriver hovedforklaringen vedrørende parlamentsvalgenes betydning fire komponenter: Identificerbarheden af regeringsalternativer, volatilitet, regeringsdannelsernes påvirkelighed af valgresultatet og endelig, om regeringsdannelserne er tæt på valgene.

Af disse komponenter ser volatiliteten ud til at være den mest interessante for forståelsen af den øgede forekomst af mindretalsregeringer i Danmark (jf. Elklit, 1999: 81). Volatilitet kan opgøres som nettovælgervandringer. Det er altså et udtryk for, hvor meget partiernes stemmetal svinger, og volatiliteten beregnes simpelthen som partiernes summerede stemmetalsændringer (målt i procentpoint uden fortegn) delt med to (Pedersen, 1979: 4).<sup>14</sup> Strøms tankegang må være, at jo højere volatiliteten er, jo mere risikerer partierne at miste ved at gå i regering. I perioden fra 1953 til 1971 lå den gennemsnitlige volatilitet i Danmark på 7,6. I 1973 steg den til 29,1, mens den ved valgene i 1975 og 1977 lå omkring 18. Gennemsnittet for 1979 til 2001 var 11,1; lidt lavere i 80'erne og lidt højere siden ([www.ft.dk/BAGGRUND](http://www.ft.dk/BAGGRUND); *Statistisk Årbog*, 1953; jf. Christensen, 2000: 39; Elklit, 2002: 43).<sup>15</sup> Volatiliteten har altså været højere siden 1973, end den var tidligere, hvilket svarer godt til, at der har været flere mindretalsregeringer. Komparativt klarer volatiliteten sig bedre som forklaring af mindretalsregeringer end indflydelsesdifferentialet. Den har således det forventede fortegn og er statistisk signifikant i alle Strøms logistiske regressioner, der undersøger sandsynligheden for, at der dannes en mindretalsregering, altså både med og uden kontrol for tredjevariable.<sup>16</sup>

De øvrige komponenter i hovedforklaringen om parlamentsvalgs betydning ser ikke ud til at være vigtige i Danmark. Strøm giver Danmark en ret høj score på vælgernes mulighed for at identificere regeringsalternativer inden valget (1990: 75), men det er vanskeligt at argumentere for, at den skulle være steget væsentligt i perioden. Med en mulig undtagelse i anden halvdel af 1970'erne har de realistiske regeringsalternativer i hele undersøgelsesperioden været en socialdemokra-

tisk ledet regering eller en borgerlig regering med Venstre, typisk også Det Konservative Folkeparti og eventuelle andre ikke-socialistiske partier. De faktiske regeringsalternativer har ofte været ukendte, men heller ikke i den forstand synes der at have været nogen klar udvikling i retning af, at regeringsalternativerne skulle være blevet tydeligere. Den tredje komponent er regeringsdannelsernes påvirkelighed af valgresultatet, som Strøm måler som andelen af regeringspartier, der er gået frem ved valget. Partierne bekymrer sig selvsagt mere om stemmer, hvis de afspejler sig tydeligt i de efterfølgende regeringsdannelser. Opgøres denne påvirkelighed som andelen af regeringspartier, der gik frem ved det seneste valg, så er der en stigning, når perioden 1953-71 sammenlignes med perioden 1973-2001, men stigningen er meget lille. Stigningen er ydermere ikke robust over for en udvidelse af definitionen af regeringsskift til også at omfatte statsministerskift.<sup>17</sup>

Den sidste komponent er regeringsdannelsernes nærhed på valgene. Tankegangen er, at hvis mange regeringer dannes, uden at der har været valg umiddelbart forinden, så betyder valgresultatet mindre, også for partierne. Med artiklens definition af regeringsskift er der faktisk væsentligt flere regeringsdannelser, som ikke lå i forlængelse af et valg, efter 1973 end før 1973, nemlig fire mod nul. Denne komponent er altså ingen oplagt forklaring på den øgede forekomst af mindretalsregeringer. Det skal dog bemærkes, at hvis man som Strøm indregner statsministerskift som regeringsskift, var der også fire regeringsskift, der ikke lå i forlængelse af valg i 1953-73, og denne periode er kortere end den efterfølgende.

Af de forklaringer, der knytter sig til betydningen af parlamentsvalg, er det den øgede volatilitet, der er mest interessant som forklaring på den større forekomst af mindretalsregeringer. Forklaringen om parlamentsvalgenes betydning hviler imidlertid på, at det rent faktisk er forbundet med vælgermæssige omkostninger at være i regering. Denne forudsætning er ikke uproblematisk. Den holder ganske vist fint for perioden 1953 til 1971, VK-regeringen der sad i 1953 medregnet: Seks af de syv regeringer, der sad ved valgs udskrivelse, gik tilbage. For perioden 1973-2001, Socialdemokratiet i 1973 medregnet, er det imidlertid kun syv ud af 12 siddende regeringer, der er gået tilbage. Det er ganske vist de fleste, men overvægten er jo lille. Venstre er i fem ud af seks tilfælde gået frem, når de har været i regering i den sene periode. De vælgermæssige overvejelser skal imidlertid tjene til at forklare, at flertalsregeringer ikke dannes, og derfor kan man argumentere for, at man kun skal se på flertalsregeringernes skæbne. Her er det en kendsgerning, at begge de to flertalsregeringer, der har haft flertal ved valgets udskrivelse i perioden fra 1953 til 2001, er gået tilbage og har mistet deres flertal. Nyrups første regering mistede som nævnt sit flertal før valget, men gik yderligere tilbage ved valget.

### **Konklusion**

Danmark har oplevet en udvikling i retning af endnu flere mindretalsregeringer end før. Hvor markant udviklingen har været, beror på udlægningen af regeringen med Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre og Mikael Gam, der dannedes i 1960. Formelt var det en mindretalsregering. Dens reelle status afhænger derimod af definitionerne. Ud fra den her foretrukne definition var den en blokerende regering.

Den oplagte forklaring på udviklingen er den øgede fraktionisering, som ganske vist var mest markant ved Jordskredsvalget, men som også har gjort sig gældende siden. I tiden efter 1973 var fraktioniseringen endda lavest i den valgperiode, hvor der faktisk blev dannet en flertalsregering. De to udviklinger passer så fint sammen, at man ikke bør afvise, at fraktioniseringen kan være en del af forklaringen på udviklingen i forekomsten af mindretalsregeringer. Troen på forklaringen svækkes dog af, at den klarer sig meget dårligt komparativt, når der ses bort fra forekomsten af étpartiflertalsregeringer.

Det er derfor naturligt at rette blikket mod Strøms forklaringer på mindretalsregeringer. Det reducerede indflydelsesdifferentiale mellem at være i og uden for regering, som fulgte af indførelsen af stående udvalg, der kulminerede i 1972, passer også med udviklingen i forekomsten af mindretalsregeringer. Denne forklaring står heller ikke stærkt i Strøms komparative undersøgelser, men det er værd at bemærke, at undersøgelsen her tillægger de stående udvalgs antal større betydning, end Strøm gør.

Af de komponenter, der indgår i parlamentsvalgenes betydning for regeringsdannelsen, er det især volatiliteten, der påkalder sig opmærksomhed. Igen ser udviklingerne ud til at passe sammen. Vælgeromkostningen ved at være i regering steg imidlertid ikke sammen med volatiliteten, og det svækker volatilitetsforklaringen, fordi flygtige vælgere især er interessante i regeringsdannelsessammenhæng, hvis de flygter fra regeringspartierne. Det er dog tænkeligt, at de vælgermæssige omkostninger ved at være i regering ville have været væsentligt større, hvis ikke nogle partier havde reageret på den øgede volatilitet ved ikke at gå i regering.

Forklaringen med de stående udvalg viser, at de flere mindretalsregeringer ikke nødvendigvis alene skyldes udviklingstræk, som Jordskredsvalget indvarslede. Det er dog to af de tre diskuterede forklaringer, der knytter sig til Jordskredsvalget. Tre forklaringer på udviklingen er mange. Det er imidlertid ikke oplagt hvilken eller hvilke, der skal sorteres fra, selv om ingen af forklaringerne er helt uproblematiske.

I øvrigt giver de anførte problemer plads til yderligere forklaringer. Her kunne udviklingen i polarisering tænkes at yde et bidrag. Polarisering kan måles som yderligtgående partiers mandatandel. En højere grad af polarisering efter Jordskredsvalget kunne betyde, at oplagte regeringspartier rådede over færre mandater, hvilket kunne have bidraget til at øge forekomsten af mindretalsregeringer (jf. Strøm, 1990: 65-66, 74-86).

## Noter

1. Tak til Flemming Juul Christiansen, Erik Damgaard, Jørgen Elklit, Søren Serritzlew og Søren Risbjerg Thomsen for nyttige kommentarer og oplysninger.
2. Strøm inddeler mindretalsregeringer i formelle og substantielle. Formelle mindretalsregeringer er i modsætning til substantielle mindretalsregeringer sikret flertal i parlamentet gennem fast støtte fra et eller flere støttepartier (1990: 61-62).
3. Strøm kategoriserer den da også som en formel mindretalsregering, mens Woldendorp, Keman og Budge registrerer den som en regering, der ikke havde et flertal af mandaterne bag sig (Strøm, 1990: 249; Woldendorp, Keman og Budge, 1998: 136).



4. Diskussionen går altså som udgangspunkt ikke på Strøms sondring mellem formelle og substantielle mindretalsregeringer.
5. Undersøgelsen omfatter altså det meste af et år op til regeringsdannelsen samt hele regeringsperioden. *Avisårbogen* er valgt, fordi den ikke bare inddrager afstemningsadfærd, men også udtalelser, og fordi den fokuserer på de vigtigste afstemninger. Ulempen ved at anvende *Avisårbogen* er, at der indgår et subjektivt element i udvælgelsen af omtalte begivenheder.
6. Undersøgelsen kan rekvireres ved at skrive til forfatteren på adressen skjaeveland@ps.au.dk.
7. Opgørelsen er baseret på Damgaard (2000: 242), der alene regner regeringens levetid som tiden fra en regerings tiltrædelse til enten dens formelle afskedsbegæring eller afholdelsen af valg.
8. Begge undersøgelser definerer en (ny) regering anderledes end herværende undersøgelse. De tæller således to regeringer i perioden 1960 til 1964. Begge regeringer anses i begge undersøgelser for at være mindretalsregeringer. Det skal endvidere bemærkes, at begge undersøgelser også inddrager regeringer fra og med venstre-regeringen, der dannedes i 1945, til 1953. Disse regeringer var mindretalsregeringer, i modsætning til flertalsregeringerne Danmark havde 1929 til 1940 og i modsætning til samlingsregeringerne i forbindelse med besættelsen.
9. Det effektive antal partier tager højde for, at partierne oftest er af forskellig størrelse. Hvis partierne rent faktisk er lige store, vil det effektive antal partier svare til det faktiske; ellers vil det effektive antal partier være lavere end det faktiske. Det effektive antal partier beregnes ud fra formlen  $N = 1 : \sum p_i^2$ , hvor  $p_i$  er parti  $i$ 's andel af Folketingets mandater. Det effektive antal partier er et standardmål for fraktionisering (jf. Elklit, 2002: 40-41).
10. Strøm bruger Raes fraktioniseringsindeks (F), der er så tæt forbundet med det effektive antal partier, at dette umiddelbart kan udledes herfra:  $N = 1 : (1-F)$  (Strøm, 1990: 64; Elklit, 2002: 40-41).
11. Mindretalsregeringerne er målt på antal, og opgørelsen afviger fra denne artikels.
12. Strøm måler nærmere bestemt indflydelsesdifferentialer på fem dikotomiserede indikatorer: Antal stående udvalg; faste ressortområder; ressortområder der svarer til ministerierne; begrænsninger på antallet af valgposter per parlamentsmedlem og endelig proportionel fordeling af formandsposterne til partierne. Den eneste indikator, som det er helt klart, at Danmark ikke får point på i dag, er den fjerde.
13. Til gengæld er den signifikant i forklaringen af antallet af partier i regering, og den er signifikant i den ene af to lineære regressioner, der forklarer størrelsen på regeringens mandatmæssige grundlag (alle med kontrol for tredjevariable).
14. Strøm opgør volatiliteten på baggrund af svingningerne i partiernes mandatandele (1990: 73). Forskellen på de to opgørelsesformer er for Danmarks vedkommende ret lille på grund af den høje grad af proportionalitet i valgsystemet.
15. Tilslutningen til kandidater uden for partierne er regnet som 0 pct. Dog er en kandidat, der opnår valg, medregnet med sin faktiske tilslutning.
16. Volatilitetsforklaringen er dog ikke uden komparative problemer: I de lineære regressioner, der ser på størrelsen af regeringernes mandatgrundlag, har den det rigtige fortegn, men er ikke signifikant i alle undersøgelser. Endvidere er der mod forventning en signifikant positiv korrelation mellem volatilitet og antallet af partier i regering.
17. Partier, der bevarede deres mandattal, er udeladt af beregningerne, med mindre de dannede etpartiregeringer. Sådanne partier er talt som partier, der ikke gik frem.

## Litteratur

- Avisårbogen*, forskellige år. Referencer i teksten til bestemte år er til det behandlede år og ikke til udgivelsesåret.
- Bergman, Torbjörn (1993). "Formation Rules and Minority Governments", *European Journal of Political Research*, Vol. 23, No. 1, pp. 55-66.
- Bergman, Torbjörn (1995). *Constitutional Rules and Party Goals in Coalition Formation: An analysis of Winning Minority Governments in Sweden*, Umeå: Department of Political Science, Umeå University.

- Bille, Lars (1998). *Dansk partipolitik 1987-1998*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, Jacob (2000). "Tilpasning eller krise? Det danske partisystem 1953-1998", pp. 24-61 i Peter Kurrild-Klitgaard, Lars Bille og Tom Bryder (red.), *Valg, vælgere og velfærdsstat: Festskrift til Hans Jørgen Nielsen*, København: Forlaget Politiske Studier.
- Damgaard, Erik (1977). *Folketinget under forandring: Aspekter af Folketingets udvikling, virkemåde og stilling i det politiske system*, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Damgaard, Erik (1999). "Parlamentarismens udvikling", pp. 49-70 i Ole Stig Andersen et al. (red.), *Folketingets festskrift i anledning af grundlovens 150-års-jubilæum den 5. juni 1999*, København: Folketingets Præsidium.
- Damgaard, Erik (2000). "Denmark: The Life and Death of Government Coalitions", pp. 231-264 in Wolfgang C. Müller and Kaare Strøm (eds.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Elklit, Jørgen (1999). "Party Behaviour and the Formation of Minority Coalition Governments: Danish Experiences from the 1970s and 1980s", pp. 63-88 in Wolfgang C. Müller and Kaare Strøm (eds.), *Policy, Office, or Votes: How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Folketingstidende: Årbog & Registre 1992/93 og 1993/94.*
- Herman, Valentine and John Pope (1973). "Minority Governments in Western Democracies", *British Journal of Political Science*, Vol. 3, No. 2, pp. 191-212.
- Elklit, Jørgen (2002). "Danske valgsystemer: Fordelingsmetoder, spærreregler, analyseredskaber", Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Jensen, Henrik (2002). *Partigrupperne i Folketinget*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kaarsted, Tage (1969). *Dansk politik i 1960'erne*, København: Gyldendal.
- Kaarsted, Tage (1992). *De Danske Ministerier 1953-1972*, København: PFA Pension.
- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, New Haven: Yale University Press.
- Müller, Wolfgang C. and Kaare Strøm (2000). "Conclusion: Coalition Government in Western Europe", pp. 449-592 in Wolfgang C. Müller and Kaare Strøm (eds.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Pedersen, Mogens N. (1979). "The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility", *European Journal of Political Research*, Vol. 7, No. 1, pp. 1-26.
- Rasch, Bjørn Erik (2003). "Mindretallsregjeringer, investitur og mistillitsordninger i europeisk perspektiv", *Politica*, 35. årgang, nr. 3, pp. 237-254.
- Skjæveland, Asbjørn (2003). *Government Formation in Denmark 1953-1998*, Århus: Politica.
- Statistisk Årbog (1953).*
- Strøm, Kaare (1990). *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Woldendorp, Jaap, Hans Keman and Ian Budge (1998). "Party government in 20 Democracies: an update (1990-1995)", *European Journal of Political Research*, Vol. 33, No. 1, pp. 125-164.
- [www.ft.dk/BAGGRUND](http://www.ft.dk/BAGGRUND) per 30.5.2003.