

Helene Helboe Pedersen,
Peter Bjerre Mortensen og
Jonas Herby

The background of the cover features large, blue, stylized letters 'M', 'A', 'G', and 'T' arranged in a grid-like pattern. A white rectangular box is centered over the 'M' and 'A' letters.

Det effektive men fortravlede Folketing

Magtudredningen 2.0

Helene Helboe Pedersen,
Peter Bjerre Mortensen og
Jonas Herby

Det effek- tive men fortravlede Folketing

Magtudredningen 2.0

Det effektive men fortravlede Folketing

© Forfatterne og Aarhus Universitetsforlag 2025

Omslag, tilrettelægning og sats:

Camilla Jørgensen, Trefold

Redaktion: Karina Bell Ottosen

Korrekturlæsning: Hans Ørbæk

Denne bog er sat med FS Ostro og Object Sans

E-bogsproduktion: Narayana Press

1. udgave, 1. oplag

ISBN 978 87 7597 615 7 (trykt bog)

ISBN 978 87 7597 730 7 (e-pdf)

ISBN 978 87 7597 731 4 (e-pub)

ISBN 978 87 7597 732 1 (lydbog)

ISBN 978 87 7597 907 3 (open access)

Denne bog er beskyttet i medfør af gældende dansk lov om ophavsret. Kopiering til undervisningsbrug må kun ske efter aftale med Tekst & Node.

Aarhus Universitetsforlag

Helsingforsgade 25, 8200 Aarhus N

unipress@unipress.au.dk

unipress.dk



FAGFÆLLE-
BEDØMT

Indhold

Forord 5

Kapitel 1

Folketinget som lovgiver 6

Kapitel 2

Folketingets ressourcer 11

Kapitel 3

Mere og hurtigere lovgivning 18

Kapitel 4

Aftalt lovgivning 31

Kapitel 5

Afgivet lovgivningsmagt 43

Kapitel 6

Travle lovgivere 56

Kapitel 7

Effektivitet og hastværk 76

Appendiks 80

Litteratur 91

Noter 95

Forord

Det effektive men fortravlede Folketing handler om Folketinget som lovgiver. Bogen belyser udviklingstræk ved lovgivningens omfang, karakter og hastighed. Den leverer også ny viden om udviklingen i Folketingets økonomiske ressourcer og viser, hvor meget Folketingets medlemmer investerer i arbejdet med lovgivning. På det grundlag tegner bogen et billede af Folketinget som en lovgiver, hvor det efterhånden går så stærkt, at effektivitet og hastværk dominerer over oplysning og omtanke. Der er dog vigtige nuancer i det billede, og dem forsøger vi at få frem i denne bog. Bogen bygger på data om dansk lovgivning og regulering, som Jonas Herby har haft ansvaret for at indsamle og analysere. Helene Helboe Pedersen og Peter Bjerre Mortensen har haft det primære ansvar for at fortolke og formidle resultaterne.

Mange har bidraget med gode råd undervejs i arbejdet med bogen. Det gælder Jørgen Grønnegård Christensen, Peter Munk Christiansen, Christoffer Green-Pedersen, Flemming Juul Christiansen, en anonym fagfællebedømmer, temaredaktør Anne Binderkrantz, Karina Bell Ottosen fra Aarhus Universitetsforlag og forskningsledelsen for Magtudredningen 2.0. Derudover vil vi gerne sige tak til Lea Marie Croonen og Alexander Nim Jørgensen for effektiv studentermedhjælp og til Mathilde Bakbo Laursen for at dele sin kodning af politiske aftalers størrelse fra sit speciale.

Endelig vil vi gerne takke Aarhus Universitets Forskningsfond for bevilling til indsamling af interview- og surveydata (E-2022-9-11) og CEPOS for støtte til reguleringsdatabasen.

Forfatterne, juni 2025

Kapitel 1

Folketinget som lovgiver

I august 2024 blev der indgået en aftale mellem regeringen, Danmarksdemokraterne, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti, Radikale Venstre og Dansk Folkeparti om en ny iværksætterstrategi. Strategien indeholdt en investering på flere milliarder, som skulle gøre det lettere for iværksættere at rejse kapital, så diversiteten og antallet af iværksættere kunne øges. Det var en væsentlig politisk satsning, som var blevet varslet i 2020, men først i juni 2024 startede de politiske forhandlinger. Herefter gik det stærkt. Efter ti dages forhandling var regeringen klar med en endelig aftaletekst. Erhvervsordfører Betina Kastbjerg fra Danmarksdemokraterne beskriver, hvordan hun torsdag kl. 15.21 modtog mødeindkaldelse til fredag formiddag kl. 9.30. Hun modtog udkastet til aftalen fredag kl. 9.16 og skulle på 14 minutter tage stilling til, om partiet var med eller ej.¹ Kun 14 minutters overvejelse hører til i den ekstreme ende af skalaen, men sagen illustrerer to vigtige ting om dansk politik. For det første, at tiden kan være knap, selv når beslutninger, der har været undervejs i flere år og har store konsekvenser, skal tages. For det andet, at politiske aftaler typisk indgås, før sagen er behandlet i Folketinget. Spørgsmålet om, hvem der er med eller ej, afgøres på ministerkontoret og ikke i lovgivningsprocessen i Folketinget.

Folketinget som institution og arena

Folketinget er på en og samme tid en institution og en arena for politikere. Folketinget er vores parlament og en institution,

som er reguleret ved grundloven og har egen administration og egne opgaver. Nogle af de væsentlige opgaver er at danne regering, lovgive, bevilge penge, kontrollere regeringen og repræsentere borgerne i debatter og beslutningsprocesser. Som institution står Folketinget som en samlet enhed over for regeringen.

Men Folketinget er også en arena for konkurrence mellem politiske partier og politikere, der hver især kæmper for egne interesser og mærkesager. Nogle af disse partier og politikere danner regering, imens andre udgør oppositionen til regeringen. Folketinget står altså ikke samlet over for regeringen, men udgør derimod en arena, hvori der bl.a. konkurreres om regeringsmagten, og hvor regering og opposition udgør et relevant modsætningspar.²

Sondringen mellem Folketinget som institution og Folketinget som arena er vigtig, fordi den har betydning for, hvordan Folketingets styrke kan analyseres, vurderes og eventuelt justeres. I denne bog har vi fokus på lovgivningsprocessen og behandler både Folketinget som en institution med egne ressourcer, beføjelser og processer og som en arena for politiske forhandlinger mellem partier og for folketingsmedlemmers virke. Hermed giver bogen et solidt indblik i Folketingets rolle og ressourcer som lovgiver, imens andre af Folketingets opgaver såsom repræsentation og kontrol med regeringen ikke behandles i dybden.

Lovgiver under pres

Både regeringen og de menige medlemmer af Folketinget er optaget af Folketingets rolle som lovgivende forsamling. Det viser eksemplet ovenfor, og det fremgik også af afslutningsdebatten i Folketinget den 2. juni 2021, hvor statsminister Mette Frederiksen konstaterede: "at vi lovgiver alt for meget i det her Ting, og at lovmøllen kører meget og for hurtigt. Der er ikke ordentlig tid til refleksion og til overvejelse". Problemstillingen var stadig et fokus ved åbningen af den næste folketingssamling, hvor statsministeren i sin åbningstale i Folke-

tinget den 5. oktober 2021 ytrede håb om ”mindre forhastet lovgivning, eller færre, men til gengæld bedre gennemarbejdede lovforslag”.³

Debatten om Folketingets rolle som lovgiver er ikke ny. Den handler blandt andet om, hvorvidt Folketinget *skal* lovgive. Ifølge tidligere formand for Folketinget Erling Olsen går folketingsmedlemmer ligefrem galt i byen, hvis de tror, de skal lovgive.⁴ Deres arbejde er først og fremmest at udfordre regeringen frem for at bidrage til lovgivningsprocessen.

Debatten handler også om, hvorvidt Folketinget *kan* lovgive, og det bliver diskuteret ud fra en formodning om, at magten i stigende grad koncentrerer i regeringen frem for i Folketinget.⁵ Det kom f.eks. til udtryk med den nævnte iværksætterstrategi, hvor ministeriet bestemte tidsrammen for at melde sig ind i eller ud af aftalen, men også i den såkaldte Elbit-sag fra februar 2023, hvor Folketinget kun fik få timer til at forholde sig til indkøb af nyt artilleri fra Israel. Her var Folketinget underlagt ministeriets tidsstyring og presset til at træffe en hurtig afgørelse.⁶ En påstand er, at Folketinget på grund af manglende ressourcer er reduceret til ’høringsinstans’ frem for lovgiver.⁷ Tilsvarende hævdes det fra tid til anden, at EU’s stigende indflydelse udfordrer Folketingets kontrol med de love og regler, som gælder for danskerne.

Naturligvis skal Folketinget, i forening med regeringen, lovgive. At hævde andet er umuligt uden samtidig at sætte spørgsmålstejn ved grundlæggende principper bag det repræsentative demokrati. For den enkelte politiker kan Folketingets lovgivende opgave dog virke uoverkommelig og måske også af mindre betydning i kampen om vælgernes gunst. Det er ikke desto mindre afgørende for legitimiteten af den demokratiske beslutningsproces, at Folketinget debatterer, oplyser og dokumenterer synspunkter og hensyn, som enten bliver inddraget eller bortverfet på vejen frem mod en politisk beslutning med gyldighed for det danske samfund.

Bogens formål

Folketingets rolle blev også undersøgt i den første magtudredning, og her blev det i 2003 konkluderet, at:

Det generelle indtryk er, at Folketinget står stærkt i forhold til regeringen. Tinget er et levende parlament med indflydelsesmuligheder også for oppositionspartier. Der kan absolut ikke tales om, at Folketinget i de senere årtier har mistet magt i forhold til regeringen.⁸

Med udgangspunkt i den seneste debat om Folketinget og med særligt fokus på Folketingets rolle i lovgivningsprocessen genbesøger denne bog konklusionen fra den første magtudredning med nye data og nye vinkler. Baseret på det hidtil største dokumentariske datagrundlag om lovgivningsprocessen i Danmark og koblet med nye data om økonomiske ressourcer og opgaveprioriteringer i Folketinget undersøger vi Folketingets rolle som lovgiver. Det gør vi ved at belyse en række spørgsmål, som på forskellig vis vedrører Folketinget som lovgiver:

- Har Folketinget ressourcer til at påvirke lovgivningen?
- Hvor meget er lovgivningsprocessens hastighed skruet op?
- Hvilken betydning har det stigende antal forlig og aftaler for lovgivningsprocessen?
- Hvad betyder det for lovgivningen, at Folketinget i stigende grad afgiver lovgivningsmagt?
- Hvor vigtig er lovgivningsopgaven for Folketingets medlemmer?

Hvert spørgsmål er tildelt sit eget kapitel. I bogens afsluttende kapitel opsummerer vi resultaterne og giver vores vurdering af Folketinget som lovgiver. Vi betoner i denne bog Folketinget

som institution. Det skyldes, at vi vurderer, at lovgivningsprocessen primært kan justeres i tråd med statsministerens og mange andres håb om mere tid og refleksion, hvis det er Folketinget som institution, der tager initiativ til at regulere nogle af de faktorer, som udfordrer lovgivningsprocessen.

Kapitel 2

Folketingets ressourcer

Som institution er Folketingets position nedfældet i grundloven. Det fremgår af § 3, at den lovgivende magt er hos regering og Folketing i forening, og i § 21 står der, at både folketingsmedlemmer og ministre kan fremsætte lovforslag. En optælling for folketingssamlingerne 2013/14 til 2019/20 viser, at 98 % af alle lovforslag blev fremsat af regeringen, og 98 % af disse lovforslag blev vedtaget af Folketinget.⁹

Medlemmer af Folketinget kan også benytte beslutningsforslag til at fremme deres sag. Et beslutningsforslag er mindre krævende at formulere. Det indeholder et klart formuleret politisk forslag om, at regeringen skal handle på et emne. Beslutningsforslag behandles ligesom lovforslag i folketingsalen, og vedtages de, skal regeringen efterfølgende handle i overensstemmelse med beslutningen. Samme opgørelse viser, at folketingsmedlemmer i gennemsnit fremsatte 154 beslutningsforslag per samling fra 2013/14 til 2019/20, men kun 5 beslutningsforslag blev i gennemsnit vedtaget.

I Danmark er det altså i meget høj grad regeringen, som forbereder og fremsætter lovforslag. Ud over Folketingets rolle som lovgiver i forening med regeringen specificerer grundloven desuden i § 15, at Folketinget kan afsætte en minister eller den samlede regering ved almindeligt flertal, og det er Folketinget, som har bevillingsmagten, da ingen udgifter må afholdes uden hjemmel i finansloven eller tillægsbevillinger vedtaget af Folketinget.

Grundloven danner Folketingets grundlæggende ram-

mer. Men for at fylde disse rammer ud er det afgørende, hvilke institutionelle og økonomiske ressourcer Folketinget har til rådighed. Institutionelle ressourcer er de formelle regler, som gør det muligt for Folketinget at kontrollere lovgivningsprocessen og regeringen. Økonomiske ressourcer er den administrative støtte, som folketingsmedlemmer har til rådighed for at kunne aktivere den mulige kontrol.

Folketingets institutionelle ressourcer

I forhold til de institutionelle ressourcer er Danmark først og fremmest et parlamentarisk system modsat f.eks. det præsidentielle system i USA. Det betyder, at regeringen indsættes og afsættes af Folketinget og dermed ikke vælges direkte af befolkningen. Dansk parlamentarisme er negativ i den forstand, at en regering ikke skal stemmes ind af et flertal i Folketinget. Den må blot ikke have et flertal af Folketingets 179 medlemmer imod sig. Til gengæld kan Folketinget med et almindeligt flertal til hver en tid vælte regeringen eller en minister ved at vedtage et mistillidsvotum, dvs. at et flertal i Folketinget udtaler mistillid til en minister eller regeringen.

Det kommer dog sjældent til en afstemning om mistillid, da den institutionelle adskillelse mellem regering og Folketing er mindre i praksis end i princippet. Folketing og regering bindes sammen af partier, som både danner flertal i Folketinget og støtter regeringen, og de bindes sammen af personer, da ministre gerne må være folketingsmedlemmer. Det gælder ikke alle steder, f.eks. skal parlamentsmedlemmer i Holland udtræde af parlamentet, hvis de udnævnes til ministre.

Til trods for det partipolitiske og personmæssige overlap mellem regering og Folketing vil Folketingets kontrol med regeringen og indflydelse på lovgivningsprocessen afhænge af dets mere specifikke institutionelle ressourcer, f.eks. hvor let det er at stille spørgsmål til ministre, om der skal mere end et almindeligt flertal til at vælte en minister, eller om folketingsmedlemmer selv kan fremsætte lovforslag.

Flere undersøgelser peger på, at Folketinget i et institutionelt perspektiv er blandt de stærkeste parlamenter i verden. Én ekspertundersøgelse placerede Folketinget som det tredje-mest magtfulde parlament i verden.¹⁰ En anden undersøgelse giver Folketinget den højeste score i forhold til Folketingets kontrol med regeringen og konstaterer, at dette har været en stabil situation siden midten af 1950'erne.¹¹

En tredje undersøgelse er ikke baseret på ekspertvurderinger men derimod på en systematisk kodning af parlamenters institutionelle magt. Den viser, at Folketinget står særligt stærkt i forhold til at føre kontrol med regeringen, og at Folketinget på dette punkt ikke overgås af nogen af de øvrige 14 europæiske parlamenter i undersøgelsen. Folketinget står også stærkt i forhold til at påvirke lovgivningen og er på det punkt kun overgået af parlamenterne i Sverige og Holland. Til gengæld er Folketinget relativt svagt, når det gælder kontrollen med, hvordan magtfulde poster bliver besat. Det skyldes bl.a. den negative parlamentarisme, som formelt giver Folketinget mindre magt over indsættelsen af regeringen,¹² men det viser sig også ved, at tiltrædende ministre ikke gennemgår en høring i Folketinget, som vi f.eks. kender det fra kommissærerne i EU, hvor de indstillede kommissærer skal svare tilfredsstillende på parlamentets spørgsmål i offentlige høringer, inden Kommissionen kan tiltræde.¹³

Sammenlignet med andre landes parlamenter har Folketinget og dets medlemmer mange lettilgængelige og potentielt effektfulde værktøjer til rådighed, når det gælder indflydelse på lovgivningen og kontrol med regeringen. Alle medlemmer af Folketinget har ret til at stille spørgsmål til ministeren, indkalde til samråd, fremsætte beslutnings- eller lovforslag, og der skal alene et almindeligt flertal til for at vælte en minister eller hele regeringen.

Derudover er Danmark det land i verden, som har den hyppigste forekomst af mindretalsregeringer, efterfulgt af Sverige og Norge.¹⁴ Modsat en flertalsregering, som består af et parti eller en koalition af partier, der har et flertal i parla-

mentet, består en mindretalsregering af ét eller flere partier, som tilsammen ikke har et flertal i parlamentet og derfor må finde sammen med mindst ét parti uden for regeringen for at få sine lovforslag vedtaget i parlamentet. Siden jordskredsvalget i 1973¹⁵ har Danmark kun været regeret af flertalsregeringer to gange. Den første var Nyrup Rasmussen-regeringen 1993-1994 (Socialdemokratiet, Radikale Venstre, Kristendemokraterne og CD), den anden er SVM-regeringen fra 2022 (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne). Mindretalsregeringer giver Folketinget indflydelse på lovgivningen, fordi regeringen må søge sit flertal blandt partier i Folketinget, som ikke samtidig sidder i regeringen.¹⁶

Folketingets økonomiske ressourcer

Det er imidlertid ikke tilstrækkeligt at have institutionelle ressourcer. Medlemmerne af Folketinget skal også have økonomiske ressourcer til at aktivere dem, og en bekymring er, at Folketinget halter bagud i forhold til en i stigende grad resourcestærk regering.¹⁷ I forlængelse heraf har tænketanken Justitia anbefalet, at folketingsmedlemmer tildeles flere økonomiske ressourcer, f.eks. at antallet af konsulenter, som folketingsmedlemmer og udvalg har adgang til, øges.¹⁸

Men hvordan ser det rent faktisk ud med folketingsmedlemmernes økonomiske ressourcer? Der er i dag to primære kilder til at støtte folketingsmedlemmernes arbejde: Folketingets administration og folketingsgruppernes sekretariater. Folketingets administration står for administrationen af Folketinget som forsamling, arbejdsplads og bygning. Administrationen varetager alt fra HR-funktioner til bygningsvedligehold. Folketingssekretariatet er den primære enhed i administrationen, som understøtter det parlamentariske arbejde. Støtten foregår f.eks. gennem udvalgssekretariater, som organiserer og understøtter arbejdet i Folketingets stående udvalg, og gennem biblioteket, som fremskaffer relevant materiale til f.eks. behandling af et lovforslag, så medlemmer-

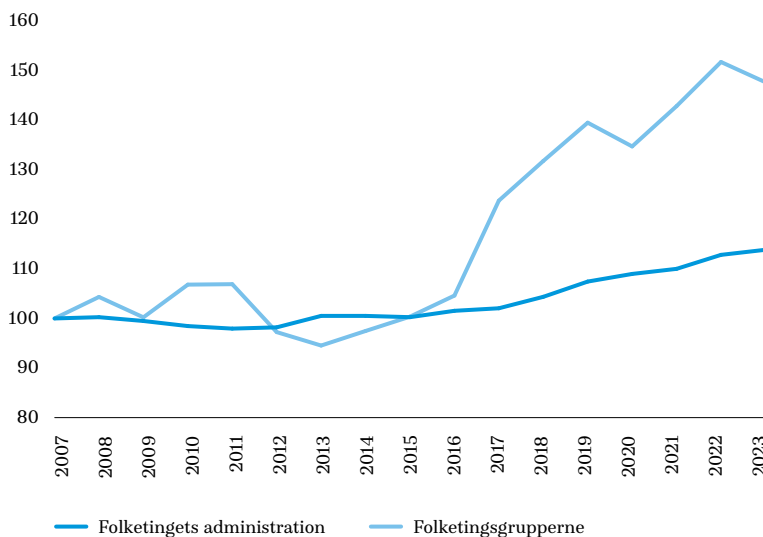
ne ikke selv skal stykke materialet sammen. Sekretariatet tilbyder ikke partipolitisk rådgivning.

Den partipolitiske rådgivning skal derimod finansieres gennem gruppestøtten, som er den anden primære kilde til økonomisk støtte. Folketingsgrupperne modtager økonomisk støtte i form af et basisbeløb, et eksperttilskud og et tilskud per mandat. Ansatte i folketingsgrupperne hjælper med den daglige planlægning, f.eks. sekretærfunktioner, og arbejder med politiske analyser og kommunikation til støtte for partiets og folketingsmedlemmernes arbejde. Folketingsgrupperne bestemmer selv, hvordan ressourcerne organiseres, f.eks. om de tildeles de enkelte medlemmer eller organiseres i politiske områder, som alle medlemmer kan trække på efter behov. Det kan f.eks. være, at en politisk rådgiver dedikeres til at arbejde med digitalisering, skat og telekommunikation, og at denne kan konsulteres af ordførerne alt efter deres behov. Det er også partierne, som bestemmer, hvor mange ressourcer der skal bruges på kommunikation og kampagner eller på analyse og understøttelse af det daglige arbejde med forhandlinger og lovforslag.

Figur 1 viser udviklingen i antal årsværk i henholdsvis Folketingets administration og i folketingsgrupperne. I 2007 rådede Folketingets administration over 390 årsværk, og folketingsgrupperne over 221 årsværk. I perioden frem til 2023 er begge blevet tilført flere ressourcer, som er omsat til flere årsværk. Stigningen i årsværk er kraftigst for folketingsgrupperne. Stigningen sætter ind med det såkaldte eksperttilskud, som blev indført i 2017 under henvisning til, at folketingsmedlemmer havde behov for bedre støtte til det parlamentariske arbejde.¹⁹ Stigningen er fortsat efter 2017, og i 2023 er antallet af årsværk i folketingsgrupperne steget med ca. 50 % sammenlignet med 2007. For Folketingets administration er stigningen mere støt og moderat. Frem til 2017 var antallet af årsværk i administrationen stort set stabilt, hvorefter det er øget med ca. 10 % i perioden fra 2017 til 2023. Samlet set er Folketinget altså blevet tilført flere ressourcer over tid, og

i 2023 råder Folketingets administration over 444 årsværk, mens folketingsgrupperne har 327 årsværk betalt af gruppestøtten.

Figur 1. Udviklingen i årsværk i Folketingets administration og i folketingsgrupperne, 2007 – 2023



Note: Figuren viser udviklingen fra 2007 til 2023 i indekstal med 2007 (= 100) som basisår. Mere om undersøgelsen i bogens appendiks. Kilde: Folketingets årsberetninger (Folketinget (a) i relevante år) og folketingsgruppernes årsregnskaber (Folketinget (b) i relevante år)

Det nuværende niveau af årsværk i Folketinget svarer til det gennemsnitlige niveau i sammenlignelige lande. Et landekomparativt studie viser i lighed med vores opgørelse, at der er cirka fire medarbejdere ansat i Folketinget per folketingsmedlem, hvilket svarer til gennemsnittet på tværs af alle de 68 lande, som indgår i analysen. Til sammenligning angives tre medarbejdere per parlamentsmedlem i Norge, to i Sverige og to i Finland.²⁰ Sådanne opgørelser er forbundet med usik-

kerhed, da praksis for at opgøre antal ansatte i parlamenters administrationer og partisekretariater varierer. Der er således også nogen uoverensstemmelse mellem opgørelser på tværs af studier.²¹ Men ud fra det eksisterende vidensgrundlag må det konstateres, at Folketinget ikke har mindre administrativ støtte end parlamenterne i vores skandinaviske nabolande.

Debatten om Folketingets økonomiske ressourcer handler ikke alene om, hvorvidt der er tilstrækkelige ressourcer i Folketinget, men om hvorvidt balancen mellem regeringens og Folketingets ressourcer er blevet forskubbet. Det er vanskeligt at give et klart svar, fordi det ikke er entydigt, hvordan regeringens ressourcer skal opgøres. Skal alle funktioner i ministeriernes departementer f.eks. tælles med, og hvad med de mange tusinde årsværk, der er ansat i ministeriernes styrelser? Hvis vi alene ser på departementerne, som mest direkte understøtter ministrenes arbejde, var det samlede antal årsværk 5.785 i 2023, hvilket svarer til en stigning i antal årsværk på 40 % siden 2007.²² Sammenlignes det med Folketingets samlede ressourcer i administrationen og i folketingsgrupperne, er det absolutte antal af årsværk betydeligt højere i departementerne, og væksten relativt større. Det betyder, at selv om Folketinget over tid har fået tilført flere ressourcer, sakker det ifølge denne opgørelse bagud i forhold til regeringen, fordi væksten i departementernes ressourcer har været endnu større.

Et ressourcestærkt parlament

Samlet viser kapitlet, at Folketingets økonomiske ressourcer svarer til det globale gennemsnit, mens det har flere institutionelle ressourcer end mange af parlamenterne i de øvrige vesteuropæiske og nordiske lande. Sammenlignet med regeringens departementer sakker Folketinget bagud målt på økonomiske ressourcer. Som institution står Folketinget altså stærkt sammenlignet med andre parlamenter, men relativt svagere sammenlignet med regeringen.

Kapitel 3

Mere og hurtigere lovgivning

Som nævnt hævdes det fra flere sider, at det i Danmark går for stærkt med at lovgive, og at den høje hastighed giver dårligere lovgivning. En tidligere minister har beskrevet det som en ”sygdom”, hvor tempoet skrues op af ”en fasttømret måde at bedrive politik og træffe beslutninger”, som med tiden har taget magten fra politikere og embedsfolk.²³ Andre har udpeget enkeltsager som en central drivkraft bag en forhastet lovgivning.²⁴ Debatten om lovgivningsprocessens hastighed og lovgivningens kvalitet er imidlertid ikke ny. I 1990’erne rejste Advokatrådet f.eks. en debat om lovsjusk og henviste bl.a. til, at der på det tidspunkt blev lovgivet mere og hurtigere end 30 år tidligere.²⁵

En hurtigere lovgivningsproces har konsekvenser for den måde, Folketinget varetager lovgivningsopgaven på, og det risikerer at svække Folketingets indflydelse på lovgivningen, hvis der er mindre tid til at debattere og belyse nye lovforslag. Derfor er det værd at undersøge nærmere, om der er grundlag for påstandene om en i stigende grad forhastet lovgivningsproces.

Der kan naturligvis ikke gives et endegyldigt svar på, hvornår behandlingen af et lovforslag er unødigt forhastet, og der kan heller ikke konkluderes håndfast på, hvornår Folketing og regering kan siges at være ineffektive i forhold til at tilvejebringe ny lovgivning. Vi kan dog kvalificere debatten ved

at se nærmere på nogle relevante udviklingstræk. Det ligger som en, ofte udtalt, præmis for debatten om lovgivningsprocessen, at der før i tiden var mere tid til at sætte sig ind i ny lovgivning, og at lovgivningen generelt var mere enkel, end den er i dag. Men er det rigtigt? Er der kommet flere lovforslag over tid, er lovbehandlingstiden i Folketinget faldet, er lovforslagene blevet mere komplekse, og er høringsfasen på et lovforslag generelt blevet kortere?

Lovgivningsprocessen i Folketinget

Inden vi giver et svar på de spørgsmål, er det nødvendigt med en kort redegørelse for de formelle og institutionelle rammer, som har til formål at understøtte kvaliteten i lovgivningsprocessen. Grundlovens § 41, stk. 2, fastsætter, at et lovforslag skal behandles tre gange i Folketinget, før det kan vedtages. Folketinget har desuden sin egen forretningsorden, hvori kapitel 4 angiver tidsfrister for behandlingerne og beskriver, at lovforslag kan henvises til behandling i et af Folketingets stående udvalg efter første- og eventuelt andenbehandling. Et lovforslag vil således typisk først blive fremsat af en minister, herefter drøftet ud fra principielle synspunkter ved førstebehandlingen og henvist til nærmere behandling i det relevante udvalg. Herefter følger en mere detaljeret behandling og fremsættelse af eventuelle ændringsforslag ved andenbehandlingen, inden lovforslaget henvises til yderligere udvalgsbehandling eller overgår til tredjebehandling, hvor der stemmes om lovforslaget.

Den 16. maj 2000 vedtog Folketinget, at der skulle gå minimum 30 dage fra fremsættelse til vedtagelse af et lovforslag,²⁶ og den 4. juni 2025 blev denne grænse hævet til 40 dage. På regeringens side udgiver Justitsministeriet en vejledning om lov kvalitet, som vejleder i spørgsmål om, hvorvidt der overhovedet bør lovgives, hvordan den gode lovgivningsproces tilrettelægges, hvordan den konkrete lovtekst bedst udformes, og hvor lange høringsfrister bør være. Statsministeriet udgiver desuden ved Folketingets åbning i oktober et lov-

program, som beskriver de planlagte lovforslag, så arbejdet i den kommende folketingssamling kan planlægges.

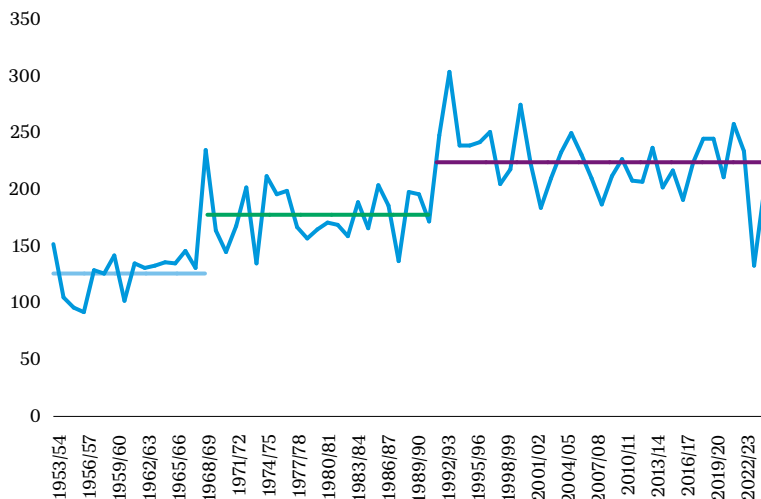
Folketing såvel som regering har altså udformet retningslinjer, vejledninger og programmer med henblik på at sikre en effektiv, en tidsmæssig rimelig og en juridisk kvalificeret lovgivningsproces. Spørgsmålet er, hvordan lovgivningsprocessen faktisk har udviklet sig over tid.

Folketingets lovproduktion

Vi indleder undersøgelsen ved at se på udviklingen i antal lovforslag over tid. Figur 2 viser antallet af tredjebehandlede lovforslag per folketingssamling for perioden fra 1953/1954 til 2023/2024. Der har i hver samling igennem hele perioden været fremsat enkelte lovforslag, som ikke er nået frem til tredjebehandling i Folketinget, men det er undtagelsen, og vi vælger her kun at medtage de lovforslag, som har været genstand for den foreskrevne procedure om første-, anden- og tredjebehandling i folketingssalen.

Figur 2 viser, at perioden fra 1953/1954 til 2023/2024 kan inddeles i tre faser. I den første fase frem til slutningen af 1960'erne blev der i gennemsnit tredjebehandlet 126 lovforslag i hver folketingssamling. I den næste fase fra omkring 1969 til 1990 varierede antallet af tredjebehandlede lovforslag omkring et gennemsnit på 178 lovforslag per folketingssamling. Fra 1991 og frem til 2024 har det gennemsnitlige antal tredjebehandlede lovforslag ligget på 224 per folketingssamling, altså ca. 100 flere lovforslag end i den første fase i 1950'erne og 1960'erne. I samlingen 2022/2023 var der et markant fald, som kan skyldes udskrivelse af valg og efterfølgende regeringsforhandlinger. I hvert fald stiger antallet af behandlede lovforslag igen i 2023/2024-samlingen. Det, vi kan konstatere, er, at de 179 medlemmer af Folketinget i dag skal tage stilling til væsentligt flere lovforslag, end de skulle for 40 og 60 år siden, men også at det er en ændring, som sætter ind allerede omkring 1990.

Figur 2. Antal tredjebehandlede lovforslag, 1953/1954 – 2023/2024



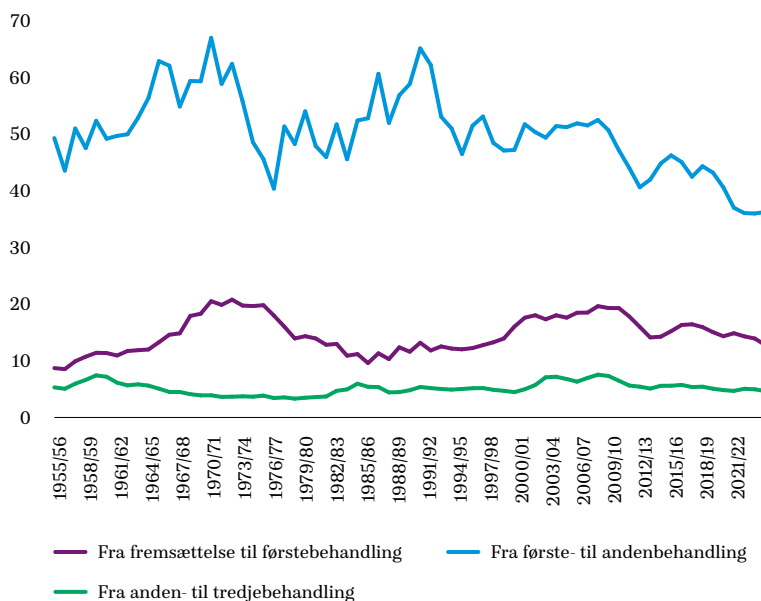
Note: De vandrette streger markerer det gennemsnitlige antal tredjebehandlede lovforslag for hver af de tre faser i perioden fra 1953-2024. X-aksen angiver folketingssamlinger. Grafen er produceret ud fra Jonas Herbys reguleringsdatabase baseret på data fra Folketingstidende. Mere om undersøgelsen i bogens appendiks. Kilde: Folketingstidende u.å.

Lovproduktionens hastighed

Figur 3 viser udviklingen i, hvor lang tid der bliver brugt på behandlingen af lovforslag i Folketinget. Det kan opgøres på forskellig vis, men her vælger vi at opgøre det for hver fase i lovbehandlingen. Det vil sige tiden fra lovforslagets fremsættelse til førstebehandling i Folketinget, tiden fra førstebehandling til andenbehandling og tiden fra andenbehandling til tredjebehandling. Den vigtigste fase i Folketingets arbejde med lovforslag er perioden mellem første- og andenbehandling, hvor lovforslagene typisk behandles i udvalgene. Ved at opgøre udviklingen i lovbehandlingen fase for fase får vi et

mål for, hvilke dele af processen der er blevet kortere eller længere.

Figur 3. Gennemsnitligt antal dage for faser i lovgivningsprocessen, 1953/1954 – 2023/2024



Note: Figuren viser den gennemsnitlige tid i antal dage for udvalgte dele af processen i Folketinget. Kun lovforslag, der er blevet tredjebehandlet, indgår i figuren. For at få et bedre indtryk af de langsigtede udviklingstræk viser opgørelsen treårige løbende gennemsnit. Det betyder f.eks., at 1955/56 viser gennemsnittet for perioden 1953/54 til og med 1955/56. X-aksen viser folketingsamlinger. Grafen er produceret ud fra Jonas Herbys reguleringsdatabase baseret på data fra Folketingstidende. Mere om undersøgelsen i bogens appendiks. Kilde: Folketingstidende u.å.

Set over hele perioden har tiden fra anden- til tredjebehandling ligget nogenlunde konstant med et gennemsnit på fem dage. Lidt større udsving har der været i tiden fra lovforslagets fremsættelse til førstebehandling, men set over hele perioden har den gennemsnitlige tid brugt på denne fase ikke ændret sig markant. Mere markante ændringer kan spores i den vigtige fase fra første- til andenbehandling. Frem til 1990

svinger det mellem 40 og 67 dage, men fra ca. 1990/1991 og frem til 2007/2008 ligger gennemsnittet nogenlunde stabilt omkring 52 dage, hvorefter det har været faldende, og i 2023/2024 gik der i gennemsnit 37 dage mellem første- og andenbehandling. Faldet kan ikke tilskrives hastelovgivningen i forbindelse med covid-19-håndteringen, fordi anden lovgivning gik tilsvarende langsommere under pandemien. Hvis der ses bort fra folketingssamlingerne 2019/2020 og 2020/2021, som var mest præget af covid-19-håndteringen, er tendensen således den samme som vist i figur 3.

Set over tid behandler Folketinget altså flere lovforslag, og lovforslagene behandles hurtigere. Forklaringen kan skyldes generelt pres for øget regulering, som også ses i parlamenter i andre lande. Desværre findes der ikke sammenlignelige studier af lovbehandlingstider på tværs af lande, men vi har til brug for denne bog indhentet oplysninger om antallet af lovforslag og lovbehandlingstider i det norske parlament Stortinget hvert år i perioden 1992/1993 til 2022/2023. Norge har et parlament og politisk system, som på mange måder ligner det danske. Der vil naturligvis altid være usikkerheder forbundet med sådan en sammenligning på tværs af to lande, og derfor bør små forskelle heller ikke overdrives. Der er imidlertid markante forskelle på de to lande, når det gælder lovgivningsaktiviteten.

I denne 30-årige periode, hvor der i Danmark i gennemsnit fremsættes 224 lovforslag per folketingssamling, fremsættes der i samme periode i gennemsnit 93 lovforslag per år i Stortinget. Dertil kommer, at der i gennemsnit bruges 30 dage mere på hvert lovforslag i Stortinget end i Folketinget. Der er desuden ikke store udsving i disse tal fra år til år. I en positiv fortolkning underbygger denne sammenligning med Norge indtrykket af en effektiv dansk lovmaskine. I et mere kritisk lys bidrager sammenligningen til et billede af en temmelig opskruet og fortravlet dansk lovgivningsproces. En medvirkende årsag til lavere lovgivningsaktivitet i Norge kunne være, at Norge ikke er medlem af EU. Norge har dog stadig

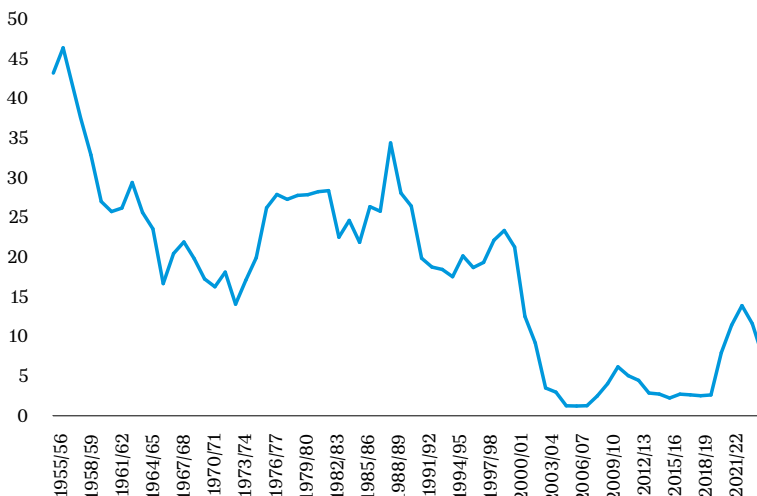
en EØS-aftale, som betyder, at de er omfattet af reglerne for det indre marked. Desuden har tidligere studier peget på, at EU-medlemskab ikke i sig selv er en stærk forklaring på forskelle i regeltilvækst.²⁷

Hastelovgivning

I Danmark har brugen af såkaldt hastelovgivning været genstand for særskilt diskussion. Hvis mindst tre fjerdedele af de stemmende medlemmer af Folketinget tilslutter sig en hurtigere behandling af et lovforslag end de minimumskrav, der er angivet i Folketingets forretningsorden, kan der ske en såkaldt hastebehandling af et lovforslag. At gennemføre lovgivning ekstraordinært hurtigt er, som det fremgår af figur 4, ikke et nyt fænomen. Kriterierne for hastelovgivning har varieret over tid, men benytter vi reglen i den tidligere forretningsorden om mindst 30 dage fra fremsættelse til tredjebehandling, viser figur 4, at en relativt stor del af lovgivningen tilbage i 1950'erne blev behandlet på under 30 dage fra fremsættelse til tredjebehandling, og det samme var tilfældet i 1970'erne og 1980'erne.

Faktisk faldt andelen af lovforslag behandlet under 30 dage ganske markant ved VK-regeringens tiltræden i 2001, og andelen har – med undtagelse af den covid-19-relaterede lovgivning – siden holdt sig på et relativt lavt niveau. Faldet i 2001 er værd at bemærke, for det var netop på det tidspunkt, 30-dagesgrænsen blev indført i Folketingets forretningsorden. På den måde illustrerer faldet, at Folketinget *kan* regulere sin egen og regeringens adfærd. Det hører dog med, at reglen primært har haft effekt på marginalen i den forstand, at andelen af lovforslag, som behandles på 36 dage eller mindre, stort set er den samme som i 1980'erne og 1990'erne. Ser vi dermed på andelen af lovforslag, som behandles på 36 dage eller mindre, er den stort set stabil over tid, hvilket sammenholdt med stigningen i antallet af lovforslag betyder, at flere lovforslag end tidligere behandles hurtigt.

Figur 4. Andel i procent af lovforslag behandlet på under 30 dage fra fremsættelse til tredjebehandling, 1953/1954 – 2023/2024



Note: Kun lovforslag, som er nået til tredjebehandling, er medtaget. For at få et bedre indtryk af de langsigtede udviklingstræk viser opgørelsen treårige løbende gennemsnit. Det betyder f.eks., at 1955/56 viser gennemsnittet for perioden 1953/54 til og med 1955/56. X-aksen viser folketingsamlinger. Grafen er produceret ud fra Jonas Herbys reguleringsdatabase baseret på data fra Folketingstidende. Kilde: Folketingstidende u.å.

Et andet eksempel på, at Folketinget søger at påvirke lovgivningsprocessens hastighed, er udviklingen i tidspunktet for fremsættelse af lovforslag. I samlingen 1997/1998 vedtog Folketinget, at lovforslag til behandling i en folketingsamling bør fremsættes senest den 1. april. Det skulle modvirke meget pressede lovgivningsprocesser frem mod Folketingets sommerferie i begyndelsen af juni. Før den beslutning blev ca. 20-25 % af alle lovforslag fremsat efter den 1. april. Efter beslutningen faldt den andel til ca. 10 %. I folketingsamlingen 2023/2024 steg antallet af lovforslag fremsat efter den 1. april

igen til mere end 20 %, hvilket Folketingets formand påtalte i et brev sendt til statsministeren i juni 2024.

Lovforslagenes kompleksitet

Hastigheden i lovgivningsprocessen er særligt relevant, hvis Folketinget skal tage stilling til komplekse problemstillinger eller lovtekster, som det tager tid at forstå og vurdere. Komplexitet er imidlertid en svær størrelse at belyse systematisk. Det, som synes komplekst og svært forståeligt for én person, kan synes enkelt og ligetil for en anden, f.eks. på grund af erfaring og forudgående viden. Nogle gange kan det være en væsentlig detalje, som tager tid at forstå. Andre gange kan det være den samlede mængde af information, der gør et lovfor-slag svært at overskue for folketingsmedlemmerne. Med de forbehold har vi set nærmere på to aspekter af lovgivnings-kompleksitet, som kan måles systematisk over de seneste 20-30 år.

Det første aspekt vedrører udviklingen i den samlede lov-givning i Danmark. Logikken er, at jo mere omfangsrig den eksisterende lovgivning er, desto mere skal lovgiver forholde sig til, når der skal vedtages ændringer i eller tilføjelser til den eksisterende lovgivning. Tabel 1 viser antallet af gældende love og det samlede antal ord i gældende love i udvalgte år i perioden 1990 til 2018. Opgørelsen viser, at antallet af gældende love er vokset med 21 % over hele perioden, imens antallet af ord i alle gældende love tilsammen er vokset fra ca. 2 mio. ord i 1990 til ca. 4,8 mio. ord i 2018, hvilket svarer til en vækst på 140 %. Sidstnævnte afspejler, at hver lov i gennemsnit er blevet væsentligt længere i denne periode. F.eks. var der i 1993 6.805 ord i folkeskoleloven. I 2024 er antallet af ord i folkeskoleloven 20.131.

Tabel 1. Antal (ord i) gældende love

	<u>1990</u>	<u>2000</u>	<u>2010</u>	<u>2018</u>
Antal gældende love	1.136	1.235	1.312	1.370
Ord i gældende love				
(afrundet til mio. ord)	2,0	2,9	3,9	4,8

Note: Tabellen bygger på tabel 3.1 og tabel 3.2 i Christensen et al. 2020

Det andet aspekt af lovgivningsprocessens kompleksitet handler om, hvor mange eksisterende love hvert nyt lovforslag medfører ændringer i. Interesseorganisationen Dansk Erhverv har f.eks. hævdet, at moderne lovgivning er kompleks, fordi den tætte regulering af samfundet og de tværgående problemer, vi står over for i dag, medfører, at hvert nyt lovforslag typisk griber ind i mange eksisterende love. Lovgiverne bliver dermed nødt til at forholde sig til adskillige lovkomplekser for at forstå ét lovforslag.²⁸

Vi kan på dette punkt ikke komme længere tilbage end 2004. I hele perioden fra 2004 til 2023 indeholder hvert lovforslag i gennemsnit 16 lovændringer, og hvert lovforslag ændrer i gennemsnit i tre eksisterende love. Det skal forstås sådan, at et lovforslag f.eks. kan ændre i tre forskellige eksisterende love og i alt 16 forskellige steder i disse tre love. Disse tal er relativt stabile for hele perioden, hvilket betyder, at der ikke kan spores en væsentlig ændring fra 2004 og frem i lovgivningens kompleksitet målt på denne måde. Det kan naturligvis med en vis sandsynlighed have set anderledes ud, hvis det havde været muligt at undersøge dette over en endnu længere årrække.

Offentlige høringer

Der er i Danmark tradition for, at udkast til lovforslag sendes i offentlig høring, inden de fremsættes for Folketinget. Høringsprocessen er en fast og institutionaliseret måde, hvorpå interesseorganisationer og andre interessenter og eksperter kan gøre politikere og embedsfolk opmærksomme på forbehold og bekymringer ved ny lovgivning.²⁹ Høringssvarene er, som det vil fremgå af kapitel 6, et meget centralt input til folketingspolitikernes arbejde med ny lovgivning.

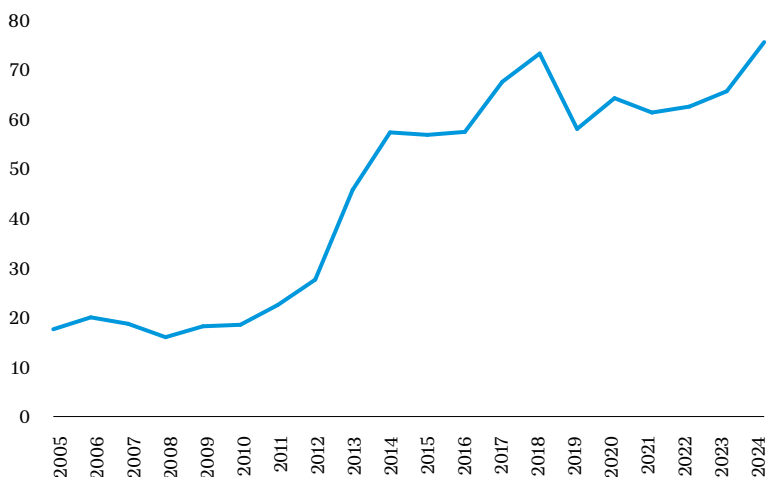
Det har naturligvis betydning for kvaliteten af disse input, om de berørte organisationer og interesser har tid til at sætte sig ind i de fremsatte lovforslag og udarbejde grundige høringssvar. I Justitsministeriets *Vejledning om lov kvalitet* står der, at "[h]øringsfristen må afpasses efter de nærmere omstændigheder, men bør være så lang, at de hørte parter har mulighed for at udarbejde et fyldestgørende svar [...]. Under normale omstændigheder vil en høringsfrist på 4 uger være passende".³⁰

Figur 5 viser, hvor stor en andel af alle de lovforslag, som blev sendt i offentlig høring i perioden fra 2005-2024, der havde en høringsfrist på fire uger eller mere. Som det fremgår af figuren, er andelen af lovforslag, som lever op til en høringsfrist på mindst fire uger, steget markant i perioden fra 2005 til 2024. Før 2013 var det kun 20-30 % af alle de lovforslag, som blev sendt i offentlig høring, der havde en høringsfrist på fire uger eller mere. I 2024 var det mere end 75 % af lovforslagene, som havde en offentlig høringsfrist på mindst fire uger. Der er altså stadig lovforslag med meget korte høringsfrister, men tendensen er klart gået i retning af længere høringsfrister i denne periode. Vores analyser viser, at fra slutningen af 00'erne til begyndelsen af 20'erne er den gennemsnitlige høringsfrist steget fra ca. 19 dage til ca. 29 dage.

Foruden udviklingen vist i figur 5 viser vores data, at andelen af lovforslag, som ikke sendes i offentlig høring, i de fleste år udgør mindre end 5 % af det samlede antal lovforslag. En markant undtagelse fra denne tendens er folketingssamling-

en 2019/2020, hvor det i forbindelse med håndteringen af covid-19 var mere end 15 % af lovforslagene, der ikke blev sendt i offentlig høring.

Figur 5. Udvikling i procent af alle lovforslag med høringsfrist på minimum 4 uger, 2005 – 2024



Note: Årstallet angiver det år, der var svarfrist på høringen. Høringsportalen indeholder en del usikkerheder. Derfor er høringer med negative frister, dvs. hvor høringsfristen ligger før publiceringsdatoen, eller med frister på mere end 365 dage sorteret fra. Grafen er produceret ud fra Jonas Herbys reguleringsdatabase baseret på data fra Høringsportalen. Kilde: Høringsportalen u.å.

Effektiv men forhastet lovgivning

Beslutningskraft, evne og vilje til at træffe beslutninger er væsentlige kvaliteter ved et velfungerende parlament, men det er ikke de eneste kvaliteter. Der er også behov for tid til refleksion og efterprøvelse af argumenter og idéer. Balancen mellem effektiv og forhastet lovgivning er vanskelig og til dels afhængig af, hvilket perspektiv der anlægges. Dette kapitel har bidraget til diskussionen ved at vise, at antallet af vedtag-

ne lovforslag per folketingssamling er vokset markant siden 1953, men har ligget på et nogenlunde konstant niveau i de seneste godt 30 år. Den gennemsnitlige tid, der bruges på at behandle lovforslag i Folketinget, er faldet, men samtidig er der i dag færre love, der behandles på meget kort tid, dvs. under 30 dage. Desuden er der over tid væsentligt færre lovforslag, som har meget korte høringsfrister, dvs. under fire uger. Udviklingen er altså ikke så entydig, som de påstande, der blev refereret i indledningen til dette kapitel, kan give indtryk af. Men lovgivningshastigheden er generelt skruet op, og det hænger til dels sammen med den udbredte brug af forlig og aftaler, som behandles i næste kapitel.

Kapitel 4

Aftalt lovgivning

Det forrige kapitel behandlede lovgivningsprocessen, som den foregår i Folketingets udvalg og i folketingssalen. Men den proces er ofte kun afslutningen på en længere politisk proces, som foregår, før lovforslaget fremsættes i Folketinget. De forudgående politiske forhandlinger og aftaler er en af årsagerne til, at lovforslag fremsat af regeringen yderst sjældent stemmes ned i Folketinget, til trods for at regeringer i Danmark ofte er mindretalsregeringer. Lovgivningen er altså aftalt, inden den formelle behandling begynder i Folketinget. Denne form for flertalsdannelse, der sker inden den parlamentariske behandling, kalder vi for aftaleparlamentarisme, og den kan bl.a. ses som et udtryk for det samarbejdende folkestyre, som er kendetegnende for dansk politik.³¹

Aftaleparlamentarisme

Traditionen med at indgå aftaler, inden lovforslag fremsættes i Folketinget, har betydning for Folketingets rolle som lovgivende forsamling og for lovgivningsprocessen i det hele taget. Aftaleparlamentarisme kommer med forudsigelighed og beslutningskapacitet, fordi de politiske konflikter er håndteret, inden lovforslaget når Folketingets offentlige behandling. Men aftaleparlamentarismen kommer også med risiko for mindre gennemsigtighed og lydhørhed i lovgivningsprocessen, fordi centrale argumenter og afvejsninger er fremsat og vurderet i lukkede møder frem for åbne debatter i Folketinget.

Politiske aftaler er aftaler mellem Folketingets partier

indgået i forhandlinger, som typisk foregår i ministerierne, på ministerens initiativ og efter ministerens planlægning. I forhandlingerne sidder partiernes ordførere eller politiske ledere, og efter forhandlingsforløbet indgår nogle af partierne en aftale med regeringen, som efterfølgende udmøntes i et eller flere lovforslag. Aftalerne er typisk nedskrevet med relativt detaljerede angivelser af, hvad aftalen omfatter, og aftaleteksterne offentliggøres typisk i deres endelige form på ministeriernes hjemmesider.³²

Politiske aftaler kommer i forskellige versioner. En central og unik aftaleform i Danmark er politiske forlig, der kan spores helt tilbage til parlamentarismens indførelse i Danmark.³³ Politiske forlig er en kerneinstitution i dansk politik, men de er hverken beskrevet ved lov eller i Folketingets forretningsorden. Det er derimod en uformel institution, som har udviklet sig over en lang årrække, og som bygger på gensidig forståelse og normer for god aftaleskik.

Et politisk forlig kan defineres som en aftale, hvor de deltagende partier har vetoret, hvilket betyder, at intet kan ændres i forliget, så længe det løber, uden at alle partier i forligskredsen er enige. Desuden er forlig reguleret ved loyalitetsnormer om, at alle partier i forliget står sammen om forligets indhold, og ved opsigelsesnormer om, at forlig skal opsiges forud for et valg, så alle partier i forliget ved, at de står frit til at føre kampagne på disse områder i den kommende valgkamp.³⁴

Andre former for politiske aftaler indebærer ikke normer om vetoret, loyalitet og opsigelse. Et eksempel er aftalen om inflationshjælp, der blev indgået i februar 2023 mellem regeringen og SF, Danmarksdemokraterne, Radikale Venstre, Dansk Folkeparti, Alternativet og Nye Borgerlige. Det var en omfattende aftale, som afsatte 2,4 milliarder kr. til at afbøde konsekvenserne af de stigende priser, men den er ikke et forlig, da det fremgår af aftaleteksten, at der er indgået en stemmeaftale, hvor partierne alene forpligter sig til at stemme for den lovgivning, som gennemfører de aftalte initiativer.³⁵

Uden de uformelle regler bliver politiske aftaler knap så indgribende som forlig, men på samme måde som forlig betyder politiske aftaler, at de primære politiske forhandlinger sker forud for lovforslagets fremsættelse i Folketinget.

Politiske aftaler og forlig har fordele og ulemper for regeringspartier og partier uden for regeringen. Regeringen, særligt mindretalsregeringer, får mere sikkerhed for at kunne gennemføre deres lovforslag ved at sikre flertallet forud for behandlingen i Folketinget,³⁶ de møder mindre offentlig kritik fra oppositionen³⁷ og får dermed større sikkerhed i deres position som regering.³⁸ Partierne uden for regeringen vinder indflydelse på den førte politik og får ved forligsdannelse privilegeret adgang til information, når de indkaldes til forhandlinger eller orienteringer af ministeren.³⁹

Aftaleparlamentarismen har forskellige demokratiske fordele og ulemper.⁴⁰ På den ene side understøtter aftalerne flertalsdannelse og samarbejde i et fragmenteret og konkurrencepræget partisystem, så der kan træffes beslutninger som svar på samfundsproblemer. Aftaleparlamentarismen kan dermed have bidraget til at gøre det danske politiske system beslutningsdygtigt.

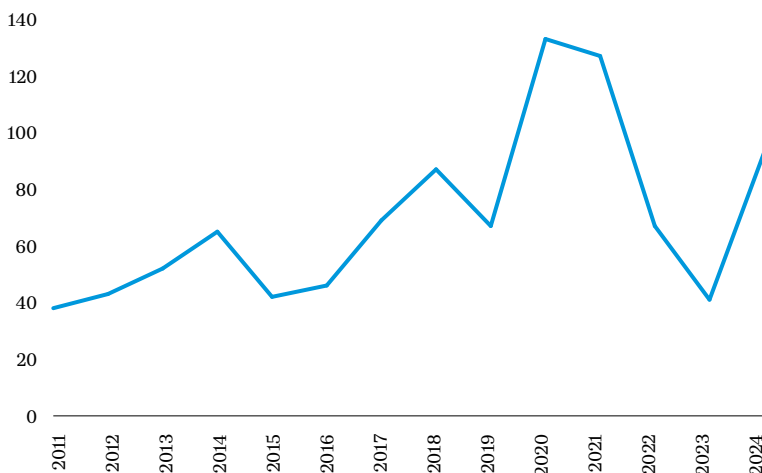
På den anden side kan aftaleparlamentarismen sløre ansvaret for beslutningerne. Hvis mange partier deltager i aftalen, og forhandlingerne er foregået bag lukkede døre, kan det være vanskeligt for vælgerne at vurdere, hvem der beslutter hvad, og hvem de derfor skal belønne eller straffe ved næste valg. Derudover kan partier, som står uden for aftalen, have mindre indsigt i problemstillinger og argumenter, som er blevet debatteret på lukkede møder, og dermed have vanskeligheder ved at tage stilling og forsvare deres vælgeres interesser. Endelig kan aftalen hvile på en så nøje balancering af forskellige aftalepartiers interesser, at det kan være vanskeligt at ændre i aftalen og de afledte lovforslag, selv om relevante argumenter eller oplysninger skulle komme frem i den efterfølgende lovbehandling i Folketinget, fordi hele aftalen så risikerer at bryde sammen.

Omfanget af politiske aftaler

For at undersøge aftaleparlamentarismens mulige konsekvenser for Folketinget som lovgivende forsamling præsenterer vi opgørelser over antallet af politiske aftaler og andelen af aftalebelagt lovgivning. Figur 6 viser udviklingen i antallet af nye forlig og aftaler fra 2011 til 2024. 2011 er det første år, hvor Folketinget i sin årsberetning opgør politiske forlig og aftaler.⁴¹

Der er en jævn stigning i antallet af nye forlig og aftaler frem til 2021 med mindre dyk typisk i forbindelse med valgår, hvor der er kortere tid til at indgå aftaler pga. valgkampagnerne. Dykket er særligt kraftigt for valget i 2022, hvor tiden til forlig og lovgivning var særligt kort pga. den efterfølgende 44 dage lange regeringsdannelse, hvor det politiske arbejde stort set stod stille i Folketinget. Det lave antal forlig og aftaler fortsætter dog i 2023 under SVM-flertalsregeringen. Det er i overensstemmelse med tidligere undersøgelser af politiske forlig, at parlamentarisk stærke regeringer indgår færre forlig,⁴² men i 2024 er antallet af aftaler steget igen, og med 93 nye aftaler indgås der i folketingssamlingen 2023/2024 mere end dobbelt så mange aftaler som i folketingssamlingen 2010/2011, hvor der blev indgået 38 nye aftaler. Det er ikke på det foreliggende grundlag muligt at afgøre, om aftaleparlamentarismen er aftagende eller blot har taget et dyk for derefter igen at vende tilbage til den generelt stigende tendens fra de første ti år af perioden.

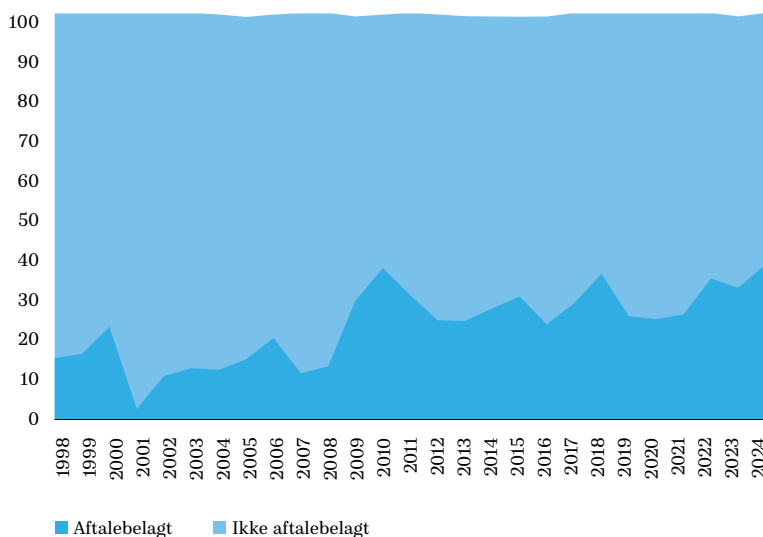
Figur 6. Antal nye forlig og aftaler pr. år, 2011 – 2024



Note: Antallet af forlig og aftaler er opgjort i Folketingets årsrapporter siden 2011. I optællingen til denne figur er delaftaler i forbindelse med finanslovsaftaler talt som selvstændige aftaler. Figuren viser antallet af nye forlig, ikke antallet af gældende forlig. Kilde: Folketinget (a) i relevante år

Figur 7 viser andelen af lovforslag, som er aftalebelagte. Ved at gennemgå resuméteksten for alle lovforslag i perioden 1998 til 2023⁴³ har vi identificeret alle omtaler af aftaler og angivet, om lovforslaget var aftalebelagt eller ej.⁴⁴ Figuren viser i lighed med figur 6, at aftaleparlamentarismen er blevet mere udbredt. Mellem 30 og 40 % af alle nye love siden 2010 er aftalebelagte og dermed politisk reguleret gennem politiske aftaler og privilegeret adgang til information og indflydelse for aftale- eller forligspartierne.

Figur 7. Andel i procent af nye love omfattet af aftaler, 1998 – 2024



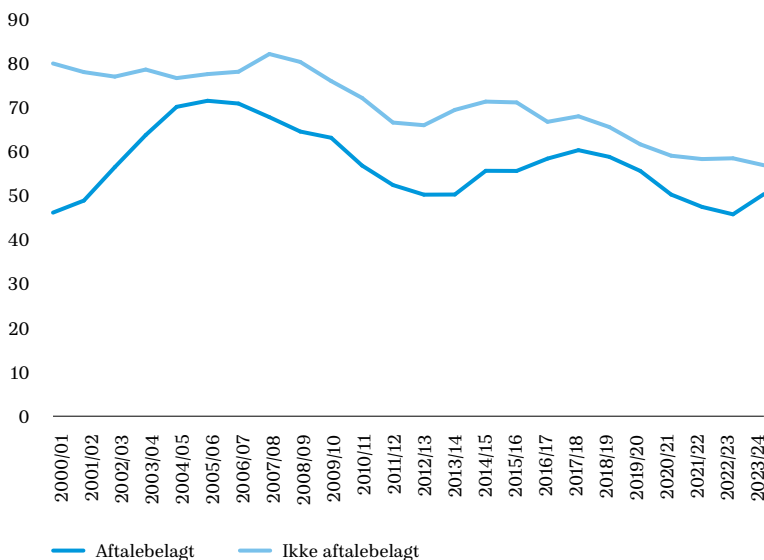
Note: Lovforslagene er kodet ud fra deres resumétekst. Hvis en aftale er nævnt, er lovforslaget kodet som aftalebelagt. I ganske få tilfælde, dvs. 0,3 % af lovforslagene, har det ikke været muligt at afgøre, om der er tilknyttet en aftale. Derfor summerer opgørelsen ikke til 100 % i alle år. Kilde: Folketinget (c) i relevante år

Politiske aftaler og lovgivningshastighed

På grund af den udbredte brug af politiske aftaler er det i stigende grad nødvendigt at være medlem af aftalekredsen for at få adgang til de afgørende forhandlingsrum. Når politiske aftaler bliver indgået på ministerens kontor, er argumenterne, kompromiserne og flertallet formuleret, inden lovforslagene bliver fremsat for Folketinget. I løbet af forhandlingerne kan mange oplysninger og kvalifikationer af aftalen og de kommende lovforslag allerede være præsenteret og diskuteret. Dermed bliver behandlingen af lovforslaget i Folketinget og i Folketingets udvalg i høj grad et spørgsmål om formalia,

og kun mindre nye ting kan tages op, af hensyn til at aftalens præmisser bevares. Det er primært partier uden for aftalen, som for alvor vil udfordre lovforslagets indhold. Alt i alt giver det en forventning om, at lovgivning, som udmønter politiske aftaler, vedtages hurtigere i Folketinget end anden lovgivning.

Figur 8. Antal dage fra fremsættelse til tredjebehandling, 2000/2001 - 2023/2024



Note: Grafen er produceret ud fra Jonas Herbys reguleringsdatabase baseret på data fra Folketingets hjemmeside og lovforslag, som fremgår på Folketingets hjemmeside. Kilde: Folketinget (c) i relevante år

Figur 8 viser den gennemsnitlige behandlingstid i Folketinget for henholdsvis lovforslag, som er aftalebelagte og dermed udmønter en aftale indgået forud for behandlingen i Folketinget, og lovforslag, som ikke er aftalebelagte og dermed ikke er relateret til en aftale indgået forud for behandlingen i Folketinget. Figuren viser, at aftalebelagte lovforslag behandles på kortere tid i Folketinget end lovforslag, som ikke er aftalebelagte. I folketingssamlingen 2022/2023 er forskellen på 13 dage. Dermed bidrager denne opgørelse med en væsentlig indsigt, som i det store og hele har været overset i den kritiske debat om de hurtigere lovgivningsprocesser i Folketinget. En ikke ubetydelig del af hastigheden skyldes, at lovgivning i dag er baseret på forudgående, ofte brede, forlig og aftaler, og dermed foregår meget af arbejdet med reformer og deraf følgende ny lovgivning, før lovforslagene fremsættes og behandles i Folketinget.

Politiske aftalers omfang og løbetid

Hvis der er indgået en aftale, er det relevant at undersøge, hvor længe den holder. Nogle aftaler er blot stemmeaftaler, som holder, til de aftalte lovforslag er vedtaget i Folketinget. Andre aftaler kan vare flere år og dermed binde partierne i forhold til alle de initiativer, som måtte komme på områder, der er relateret til aftalen. Hvis aftalens løbetid er lang, kan den endda løbe ud over en valgperiode og dermed binde partierne, selv om flertallet skulle ændre sig ved et folketingsvalg. Dermed er ikke alene aftalerne, men også aftalernes form, afgørende for de demokratiske konsekvenser af aftaleparlamentarisme.

Ifølge tidligere medlem af Folketinget Aage Frandsen kan aftaler eller forlig inddeles i fem løbetidskategorier: 1) stemmeaftaler, som alene gælder, til aftalen er stemt igennem i Folketinget, 2) etårige aftaler, 3) flerårige aftaler med fast udløbstidspunkt, 4) flerårige aftaler, hvor aftalen gælder for en fastlagt indfasningsperiode, 5) flerårige aftaler uden ud-

løbsdato, som betyder, at aftalen gælder, til den opsiges eller afløses af en ny aftale.⁴⁵

Så vidt vi ved, findes der ingen systematisk oversigt over aftalernes løbetid. Men der opstod ved SVM-regeringens dannelse i 2022 en diskussion af, hvorvidt forlig, hvor kredsen af forligspartier kom i mindretal efter valget, fortsat bestod. Særligt blev det diskuteret, om Socialdemokratiet fortsat var bundet af forlig, partiet havde indgået med de øvrige partier i rød blok inden valget i 2022, og som efter valget var kommet i mindretal. Eksisterende forligsnormer forpligter Socialdemokratiet til at overholde sådanne forlig,⁴⁶ men da der netop er tale om normer og ikke om formelle regler, kan de omformes, hvis man har magt, og det havde SVM-regeringen, ligesom stærke regeringer før den har haft.⁴⁷

Diskussionerne om aftalernes løbetid opstår, fordi interesserne og flertalskonstellationerne ændrer sig, men også fordi aftaleteksterne kan være uklare på dette punkt. Vi har forsøgt at kategorisere aftaler i forhold til deres løbetid ved at læse aftaleteksterne for aftaler indgået fra 2004 til 2023. For 8 % af aftalerne kunne vi ikke finde aftaleteksterne, men for de resterende aftaler gælder, at 21 % var aftaler uden udløbsdato, hvilket ifølge forligsnormerne betyder, at de kun kan ændres, hvis alle partier i kredsen bliver enige om det. Der er ingen tendens til, at aftaler uden udløbsdato bliver mere eller mindre hyppigt forekommende i perioden.

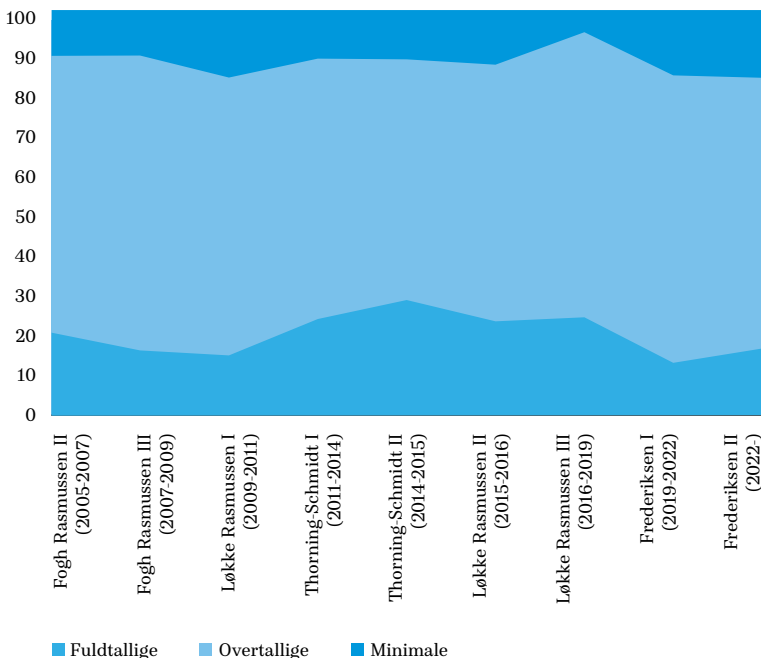
Ud over aftalernes løbetid er aftalernes politiske bredde også afgørende for Folketingets lovgivende rolle. Brede aftaler kan skabe ro og stabilitet på et område, fordi de er mere modstandsdygtige over for skift i flertallet. Men aftalerne kan samtidig udfordre Folketingets mulighed for at ændre lovgivningen i lyset af et ændret flertal.

I forhold til aftalernes politiske bredde kan der skelnes mellem tre typer. 'Minimale aftaler' er aftaler, hvor intet parti kan forlade aftalen, uden aftalen mister sit flertal. 'Overtallige aftaler' er aftaler, hvor ét eller flere partier kan forlade afta-

len, uden at flertallet bag aftalen forsvinder. 'Fuldtallige aftaler' er aftaler, som alle Folketingets partier har tilsluttet sig.

Figur 9 viser udviklingen i bredden af aftaler fra 2005 til 2023. Minimale aftaler er relativt sjældne, og mellem 4 og 15 % af aftalerne indeholder netop partier nok til at danne flertal. De er mest udbredt i de senere år med undtagelse af Lars Løkke Rasmussens tredje regering (2016-2019), hvor kun 4 % af aftalerne var minimale. I hele perioden er overtallige aftaler det mest typiske, og denne type forlig rummer også flere muligheder, da en aftale er overtallig, uanset om dens indgåelse kan undvære et, to eller flere partier. De overtallige aftaler udgør mellem 60 og 73 % af aftalerne. Endelig udgør de fuldtallige aftaler mellem 13 og 29 % af aftalerne. Den andel er relativt lav under de seneste to regeringer, men det gælder fortsat, at hver sjette aftale indgås mellem alle Folketingets partier.

Figur 9. Andel i procent af aftaler fordelt efter størrelse, 2005 – 2023



Note: Minimale aftaler er aftaler, hvor intet parti kan forlade aftalen, uden den mister sit flertal. Overtallige aftaler er aftaler, hvor ét eller flere partier kan forlade aftalen, uden den taber flertallet. Fuldtsluttende aftaler er aftaler, som alle Folketingets partier har tilsluttet sig. Aftaletekster er hentet fra diverse ministerielle hjemmesider og Folketingets Årsberetninger. Frederiksen II er baseret på aftaler indgået til og med 2023. Kilde: Folketinget (a) i relevante år

Aftaleparlamentarismens indbyggede dilemma

Dette kapitel har vist, at aftaleparlamentarisme er fundamental for dansk politik. Partiernes evne til at samarbejde og finde hinanden i vanskelige politiske forhandlinger har gjort det danske politiske system beslutningsstærkt og effektivt. Aftaleparlamentarisme har dog også en potentiel bagside i form

af en lovgivningsproces i Folketinget, som bliver mere formel end reel behandling, når alt er aftalt, inden lovforslaget bliver fremsat. Når de centrale politiske forhandlinger foregår på ministerens kontor, skabes den nødvendige fortrolighed, men der sker også det, at dagsordensmagten bliver afgivet, da Folketinget ikke længere kan bestemme, hvem der skal inddrages i forhandlinger og hvornår. Selv om flertallet er det samme, er betingelserne for at skabe og oplyse flertallet i højere grad placeret hos ministeren end Folketinget, når forhandlingerne foregår uden for Folketinget. Dette bidrager til, at tempoet i Folketingets lovbehandling skrues op. Det betyder, at færre synspunkter bliver synlige i debatterne, og færre konsekvenser kan drages af de debatter, der er, fordi aftalens politiske balancepunkt ikke kan skubbes, uden at aftalen falder fra hinanden. Aftaleparlamentarismen giver således de af Folketingets partier, som deltager i aftalerne, indflydelse og indsigt, mens aktiviteterne i forbindelse med Folketingets behandling af lovforslag kan få mindre betydning for beslutninger og deres oplysning.

Kapitel 5

Afgivet lovgivningsmagt

Det hører med til billedet af Folketinget som lovgiver, at Folketinget i betydeligt omfang har overladt det til andre institutioner at udforme og udstede regler. Det gælder den regeldannelse, som Folketinget bemyndiger ministre og deres forvaltning til at fastsætte, og det gælder den regeldannelse, som i stigende omfang sker i regi af EU. Selv om disse regler ikke udformes og vedtages i Folketinget, udgør de en væsentlig del af den regulering, der gælder for borgere og virksomheder i Danmark. Folketinget spiller en rolle for denne regeldannelse, men det er en anden rolle end den, som Folketinget udfylder i den lovgivningsproces, der er beskrevet i de forudgående kapitler. I Danmark fastsætter kommuner og regioner også regler, der gælder inden for det geografiske område, som kommunen eller regionen dækker, men de indgår ikke i denne bogs analyser. Dels findes der ikke en samlet opgørelse og registrering af disse decentralt fastsatte regler, dels gælder de netop kun for en geografisk afgrænset del af landet.

Omfattende regulering gennem bekendtgørelser

Lovene i Danmark påvirker borgere, kommuners og virksomheders hverdag. Det er en af grundene til, at vi er optaget af Folketingets lovgivende funktion. Men meget af den regulering, som vi møder i hverdagen, er ikke givet i lovteksten, som den er behandlet i Folketinget. Den fremgår i stedet af

bekendtgørelser, som Folketinget bemyndiger ministre eller andre til at udstede. Denne type lovgivning kaldes rammelovgivning, og den betyder, at en stor del af den regulering, som fastsætter, hvad vi som borgere skal, må og ikke må, udgøres af bekendtgørelser.

Bekendtgørelser udstedes af forvaltningen, men de er lige så bindende som de love, der har været igennem tre behandlinger i Folketinget. Nogle bekendtgørelser er korte, imens andre er mere omfangsrige end de fleste love. Nogle bekendtgørelser er meget tekniske, og nogle regulerer områder af stor betydning for mange mennesker. Et eksempel på sidstnævnte er SU-bekendtgørelsen, der indeholder 113 paragraffer og har et omfang på ca. 35 sider.

Når der udstedes bekendtgørelser, kræver det en bemyndigelse fra Folketinget. Boks 1 viser et eksempel på en bemyndigelsesbestemmelse. Den er fra § 7 i miljøbeskyttelsesloven. Her giver miljøbeskyttelsesloven miljøministeren en ganske vidtrækkende bemyndigelse til at fastsætte regler om en lang række forskellige forhold. En optælling på Retsinformation viser, at der i april 2025 var 136 bekendtgørelser, som havde hjemmel i miljøbeskyttelsesloven.

Brugen af bemyndigelsesbestemmelser og den regulering ved bekendtgørelser, den afleder, er vigtig i en vurdering af Folketinget som lovgiver. For det er et udtryk for, at Folketinget afgiver en betydelig del af opgaven med at lovgive til ministre og deres forvaltninger. På den ene side baner bemyndigelser vejen for en moderne regulerings- og velfærdsstat som den danske, da Folketinget ville sande til i lovgivningsarbejde, hvis hver eneste regulering skulle beskrives og vedtages ved lov. Rammelovgivning kan i den forstand også give anledning til mere omskiftelig regulering, da det er lettere at ændre i bekendtgørelser, som ikke skal igennem tre behandlinger i Folketinget, før de udstedes.

På den anden side presser bemyndigelserne også det parlamentariske folkestyre, da magt udøvet gennem bemyndigelser skaber et demokratisk kontrolbehov.⁴⁸ Det er Folketinget,

Boks 1. Uddrag af § 7, stk. 1, i miljøbeskyttelsesloven

§ 7. Miljøministeren kan fastsætte regler om

1. forurening fra virksomheder, anlæg, maskiner, redskaber, fyringsanlæg og transportmidler,
2. indretning, drift og vedligeholdelse af de virksomheder m.v., der er nævnt i nr. 1,
3. forurening fra spildevandsanlæg, rensningsanlæg, forbrændingsanstalter, anlæg for deponering af affald og anlæg for håndtering af udvindingsaffald samt indretning, drift, vedligeholdelse, nedlukning og efterbehandling af sådanne anlæg,
4. renhedsgraden af og tilsætning af stoffer til brændstoffer, der anvendes til opvarmning eller drift af transportmidler og maskiner,
5. at bestemte anlæg, maskiner, redskaber og transportmidler skal være af godkendt type,
6. at anlæg, indretninger eller apparater, herunder måleapparatur, der er beregnet til anvendelse i forureningsbegrænsende øjemed, skal være af godkendt type,
7. risikobetonede processer samt oplagring og transport af stoffer med farlige egenskaber som nævnt i § 2, stk. 2,
8. anmeldelse af etablering, ændring, udvidelse og igangsætning af virksomheder, anlæg eller indretninger omfattet af regler udstedt i medfør af nr. 1, 2 eller 3, vilkår for etablering og drift af virksomheder, anlæg og indretninger omfattet af regler udstedt i medfør af nr. 1, 2 eller 3 og påbegyndelse af bygge- og anlægsarbejder,
9. anmeldelse til tilsynsmyndigheden af virksomhedens eller anlæggets anvendelse af råvarer, hjælpestoffer og andre materialer samt af udledninger til vand, jord og luft i forbindelse med virksomhedens eller anlæggets drift, herunder af frembringelsen af affald,

...

Kilde: LBK nr 1093 af 11/10/2024 (Miljøbeskyttelsesloven), retsinformation.dk

som står til ansvar over for vælgerne, og det er derfor op til Folketinget at sikre, at bemyndigelserne omsættes til regler, som er i overensstemmelse med det parlamentariske flertals ønsker.

Tabel 2 viser, at brugen af bemyndigelser ikke er en ny ting. Allerede i 1990 var der ganske mange bemyndigelsesbestemmelser i danske love. Men siden 1990 er der sket mere

end en tredobling i antallet af bemyndigelsesbestemmelser, og i 2018 var der indsat knap 10.000 bemyndigelsesbestemmelser i gældende love. Nogle af de love, hvor der er indsat flest bemyndigelsesbestemmelser, er lov om miljøbeskyttelse, sundhedsloven, lov om elforsyning og lov om fødevarer. Siden 1990 har Folketinget i stigende grad afgivet reguleringskompetence gennem bemyndigelser.

Tabel 2. Antal bemyndigelser til ministeren og andre myndigheder i gældende love

	<u>1990</u>	<u>2000</u>	<u>2010</u>	<u>2018</u>
Ministeren	2.470	4.482	6.241	8.085
Andre end ministeren	545	967	1.371	1.808

Note: Tabellen bygger på tabel 3.4 i Christensen et al. 2020. Bemyndigelser til 'andre end ministeren' vil typisk betyde regeludstedende bemyndigelse til en styrelse, f.eks. Finanstilsynet

Den øgede brug af bemyndigelsesbestemmelser afspejler sig også i en kraftig vækst i antallet og omfanget af gældende bekendtgørelser. Det fremgår af tabel 3, som viser antallet af gældende bekendtgørelser i udvalgte år i perioden 1990 og frem til 2018. Hvor antallet af gældende love, som tabel 1 viste, er vokset med 21 % over hele perioden, er antallet af gældende bekendtgørelser i samme periode vokset med 55 %. En meget stor og voksende del af den regulering, der i Danmark udgår fra det nationale niveau, sker altså ved delegeret lovgivning i form af bekendtgørelser.

Denne forskydning fra regulering ved lov til regulering ved bekendtgørelse er endnu mere markant, når omfanget af

regulering måles ved det samlede antal ord i gældende bekendtgørelser. Dette mål indfanger, at ikke blot antallet af bekendtgørelser kan vokse, men også længden af en bekendtgørelse kan ændre sig over tid. Antallet af ord i gældende bekendtgørelser er mere end tredoblet i samme periode, fra ca. 5,5 mio. ord i 1990 til ca. 15,9 mio. ord i 2018. Det betyder, at den gennemsnitlige længde af hver bekendtgørelse er vokset fra ca. 1.500 ord i 1990 til ca. 2.740 ord i 2018.

Tabel 3. Antal (ord i) gældende bekendtgørelser

	<u>1990</u>	<u>2000</u>	<u>2010</u>	<u>2018</u>
Antal bekendtgørelser	3.731	4.682	5.468	5.793
Ord i bekendtgørelser				
(afrundet til mio. ord)	5,5	8,3	12,6	15,9

Note: Tabellen bygger på tabel 3.1 og tabel 3.2 i Christensen et al. 2020

Folketingets kontrol med bekendtgørelser

Når disse tal holdes op imod den tilsvarende udvikling i love i tabel 1, ser vi, at balancen mellem regulering ved love og regulering ved bekendtgørelser er ændret over tid. I 1990 var der godt og vel tre bekendtgørelser for hver lov. I 2018 er der godt og vel fire bekendtgørelser for hver lov. Det rejser spørgsmålet om, hvorfor denne udvikling har fundet sted, og hvad den betyder for Folketingets rolle som lovgiver. Begge spørgsmål er grundigt belyst i bogen *Når embedsmænd lovgiver* fra 2020, som blev til på et opdrag fra Folketinget.⁴⁹

For det første viser *Når embedsmænd lovgiver*, at der i Folketinget aldrig har været en generel principiel diskussion af

og stillingtagen til brugen af bemyndigelser. Også i forbindelse med konkret lovgivning, som indebærer nye eller udvidede bemyndigelser, er det kun sjældent, at spørgsmålet om indsættelse af bemyndigelsesbestemmelser bliver genstand for politisk diskussion. Det generelle billede, der tegnes i bogen, er, at spørgsmålet om regulering ved lov eller ved bekendtgørelse ikke fylder alverden hos Folketingets medlemmer og i deres partier. Det er som oftest et spørgsmål, der overlades til ministeriernes jurister, og valget mellem formel lovgivning og regulering ved bekendtgørelse beror typisk på en vurdering baseret på pragmatiske politiske og administrative hensyn frem for klare principper.⁵⁰

I bogens mange interviews med centralt placerede beslutningstagere fremgår det, at regulering ved bekendtgørelser øger reguleringskapaciteten. Det skyldes, at det er en langt mere smidig proces at udstede og ændre en bekendtgørelse end at vedtage en ny lov eller en lovændring. Samtidig skal den stigende brug af bemyndigelser ses i lyset af, at brugen af forlig og aftaler er vokset, som vi beskrev tidligere. Under embedsfolkenes udarbejdelse af bekendtgørelser orienteres og inddrages forligs- og aftalepartierne på stort set samme niveau som den ansvarlige ressortminister.⁵¹ Dertil kommer spørgsmål fra forligspartierne og ministeriernes svar, der sammen med lovbemærkningerne, som er de forklarende tekster, der ledsager et lovforslag i Folketinget, er med til at sætte rammerne for bekendtgørelsernes udformning og indhold.

På den måde tegner bogen *Når embedsmænd lovgiver* et billede af, at Folketinget som institution er parkeret på et vigespor, og i den forstand bliver lovgivning ved bekendtgørelser en anden og langt mere lukket proces end den lovgivning, som gennemgår tre behandlinger i Folketinget, og hvor der undervejs foregår en udvalgsbehandling, og der stilles spørgsmål og gives svar, som er offentligt tilgængelige for alle.

Bekendtgørelser har traditionelt ikke været underlagt de samme normer om offentlig høring som love, men det frem-

går af Justitsministeriets *Vejledning om udarbejdelse af administrative forskrifter*, at der under normale omstændigheder også bør tilstræbes en høringsfrist på mindst fire uger ved udstedelse af bekendtgørelser. I praksis, for perioden 2005 til 2023, har andelen af bekendtgørelser med en høringsfrist under fire uger ligget lidt højere end for lovforslagene, men vi ser her den samme tendens som for lovforslagene, nemlig at flere bekendtgørelser i dag har en høringsfrist på fire uger eller mere.

Den markante vækst i brugen af bemyndigelsesbestemmelser i dansk lovgivning og i den afledte regulering ved bekendtgørelser bidrager til indtrykket af en særdeles effektiv reguleringsmaskine, hvor de flaskehalse, der ville opstå, hvis al regulering skulle ske gennem love, klares ved at trykke en stor del af reguleringen ud gennem administrative forskrifter. Hvor der er begrænsede muligheder for at øge lovgivningskapaciteten i Folketinget, kan ministerierne i højere grad skrue op for kapaciteten efter behov. Det er udtryk for, at Folketinget i stigende grad sætter sig selv til side og afgiver fastsættelse af regler til regeringen og dens embedsfolk. Sammen med aftaleparlamentarismen bidrager den delegerede lovgivning dermed også til at trække væsentlige processer og beslutninger ud af Folketingets institutionelle ramme om lovgivningsprocessen, en ramme, som i høj grad har til formål at skabe åbenhed og debat om nye love og regler.

Mere EU-regulering

Et andet spor, hvor Folketinget har afgivet lovgivningsmagt, er EU. EU regulerer i dag mange dele af samfundet. På nogle områder er der en tæt EU-regulering, det gælder f.eks. miljø-, transport- og erhvervsområdet. På andre områder som f.eks. sundhed, uddannelse og kultur er EU-reguleringen mindre tæt. I dag er næsten ingen politikområder helt friholdt for EU-regulering, men der er dog et råderum til at tilpasse EU-reglerne til nationale forhold.⁵² Spørgsmålet er, hvordan

disse supplerende nationale regler udformes, og om Folketinget har kontrol med denne del af den statslige regulering.

Der er grundlæggende to typer af EU-regler. Den ene er direktiver, som først gælder for borgerne, når de indføres i national ret, dvs. at de i praksis omsættes til danske love og bekendtgørelser. Den anden type EU-regel er forordninger. Modsat et direktiv gælder en forordning for borgerne i EU, når den er vedtaget i EU.

Siden 1990 er der sket en markant vækst i EU-reguleringen. Samtidig er der sket en markant forskydning i retning af regulering ved forordninger frem for direktiver. Hvor der i 1989 var knap fem forordninger for hvert direktiv, er der i dag mere end syv gældende forordninger for hvert direktiv.⁵³ Sideløbende med denne udvikling har karakteren af forordninger og direktiver i praksis tilnærmet sig hinanden. Det kommer bl.a. til udtryk ved, at EU-regulering, som oprindeligt var fastsat i direktivform, senere er vedtaget som en forordning i stort set samme form.

På trods af at forordninger efter EU-retten er almen gyldige og gælder umiddelbart i hver medlemsstat, kan forordninger indeholde bestemmelser, der påbyder eller giver mulighed for, at hver medlemsstat fastsætter supplerende eller udfyldende regler. Forordninger kan desuden være formuleret i så overordnede vendinger, at de kræver præcisering i supplerende nationale regler, hvis de skal virke efter hensigten.⁵⁴

Tabel 4 giver et indtryk af EU-reguleringens gennemslag i danske love og bekendtgørelser. Tabellen viser for udvalgte år i perioden 1990 til 2019 antallet af gange, hvor ordene ”direktiv” eller ”forordning” optræder i danske love og bekendtgørelser. Tabellen viser, at for både love og bekendtgørelser er der over de seneste knap 30 år sket en markant stigning i antallet af henvisninger til EU-regulering i danske love og bekendtgørelser. Samlet set er der stadig flest henvisninger til direktiver i danske love og bekendtgørelser, hvilket er forventeligt, da direktiver netop skal indføres i national ret, før

de får retsvirkning for borgerne. Men den kraftige vækst i antallet af EU-forordninger afspejles også i tabel 4, og der er i danske love i dag flere henvisninger til forordninger end til direktiver.

Det er i tabel 4 værd at bemærke, at Folketinget har valgt at delegere en meget betydelig del af den afledte EU-regulering til ministre og forvaltning. Det kommer til udtryk ved, at der i det seneste opgørelsesår for bekendtgørelser er mere end 10.000 henvisninger til direktiver og mere end 6.000 henvisninger til forordninger. Det kan kun ske, fordi Folketinget på et tidspunkt har givet en minister bemyndigelse til at gennemføre eller supplere EU-regler ved bekendtgørelser. Boks 2 giver et eksempel på en sådan bemyndigelse til administrativt at opfylde EU's direktiver og forordninger.

Tabel 4. Antal henvisninger til enten EU-direktiver eller EU-forordninger i love og bekendtgørelser

	<u>DIREKTIVER</u>				<u>FORORDNINGER</u>			
År	1990	2000	2010	2019	1990	2000	2010	2019
Love	77	254	1.060	1.869	260	529	973	2.610
Bekendtgørelser	1.666	4.443	8.798	10.223	825	1.325	3.034	6.016
Total	1.743	4.697	9.858	12.092	1.085	1.854	4.007	8.626

Note: Tabellen bygger på tabel 3.2. i Blom-Hansen et al. 2021

Folketingets kontrol med EU-regulering

Som nævnt er brugen af bemyndigelsesbestemmelser et udbredt parlamentarisk fænomen i Danmark. Ikke desto mindre har bemyndigelser som den, der er gengivet i Boks 2, en mere vidtrækkende karakter, end når der i en rent dansk lov indsættes en bemyndigelsesbestemmelse. I forhold til danske love, som ikke udspringer af et EU-direktiv eller en EU-forordning, har Folketinget fuld kontrol over rækkevidden af en bemyndigelse, og det er ofte i lovforslagets bemærkninger præciseret, hvordan bemyndigelsen kan udnyttes af regeringen. Det er blevet hævdet, at det er anderledes, når Folketinget som i eksemplet i boks 2 overlader det til ministeren at udstede bekendtgørelser til at håndtere EU's regler.⁵⁵ Det skyldes, at EU's regler ændrer sig jævnligt og nogle gange ganske markant. Når det sker, ændrer bemyndigelsen fra Folketinget format uden handling eller aktiv stillingtagen fra Folketingets side. Bemyndigelsen i dyrevelfærdsloven, som ses i boks 2, er en god illustration af denne problematik. Adgangen til administrativt at håndtere EU's direktiver og forordninger på dette område blev givet i 1990'erne, på et tidspunkt, hvor EU's regulering af området var helt anderledes, end den er i dag. Dermed har indholdet af bemyndigelsesbestemmelserne ændret karakter, uden at Folketinget har taget aktiv stilling. Folketinget kan naturligvis altid ændre eller trække en bemyndigelse tilbage, men det kræver en løbende overvågning af udviklingen i den omfattende EU-regulering, som næppe i praksis er mulig for Folketinget.⁵⁶

Væksten i EU-regulering og Folketingets vidtgående brug af bemyndigelser i forbindelse med håndtering af EU-regler indskrænker umiddelbart Folketingets rolle som lovgiver. Men Folketinget spiller stadig en rolle i den danske gennemførelse af EU-regler. Det viser et forskningsprojekt, som blev finansieret af Folketinget, og som er afrapporteret i bogen *Det nationale råderum ved gennemførelse af EU-regler*.⁵⁷ I kraft af interviews med en lang række embedsfolk og interessenter og adgang til interne dokumenter i form af notater, e-mails,

mødereferater m.v. undersøger bogen samspillet mellem Folketinget, forvaltningen og organisationerne, i forbindelse med at der gennemføres og udmøntes EU-regler på tre forskellige politikområder: regulering af dyrevelfærd, regulering af transport og regulering af finansiel virksomhed.

Boks 2. Dyrevelfærdslovens bemyndigelse til fødevareministeren til at fastsætte danske regler vedrørende EU's direktiver og forordninger

Kapitel 18

Den Europæiske Union m.v.

§ 56. Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri kan fastsætte regler med henblik på opfyldelse af Den Europæiske Unions direktiver og beslutninger om forhold, der er omfattet af denne lov. Ministeren kan endvidere fastsætte regler eller træffe de beslutninger, som er nødvendige for anvendelsen af Den Europæiske Unions forordninger om forhold, som er omfattet af denne lov. Ministeren kan fastsætte regler om fravigelse af reglerne i de ovennævnte retsakter, i det omfang disse indeholder adgang hertil.

Stk. 2. Ministeren kan fastsætte regler med henblik på opfyldelse af internationale traktater, konventioner og aftaler inden for lovens område.

Kilde: LBK nr. 33 af 14/01/2025 (Dyrevelfærdsloven), retsinformation.dk

Det nationale råderum ved gennemførelse af EU-regler viser for det første, at det på alle tre områder er Folketinget, som i samspil med ministeren og i varierende omfang organisationer og erhvervsliv sætter rammen for forvaltningens gennemførelse af EU-reglerne. Som det konkluderes i bogen:

Der er i alle tre tilfælde en politisk ret entydig rammesætning fra Folketingets og ministrenes side, og denne rammesætning lægger afgørende vægt på at udnytte og befæste det nationale råderum. Det æn-

drer imidlertid ikke ved, at forvaltningens embedsmænd arbejder inden for vide rammer.⁵⁸

Bogen viser desuden, at forvaltningen generelt udfylder de vide rammer med stor opmærksomhed på de politiske signaler, men også er under stor indflydelse fra de berørte erhverv og organisationer. Der er dog ikke nødvendigvis nogen modsætning mellem Folketingets position og de berørte erhvervs og organisationers interesser, da Folketinget og partierne i betydeligt omfang lytter til disse aktører. Til gengæld varierer det, hvor meget opmærksomhed Folketingets partier vier gennemførelsen af EU-regler på et givet område. På områder, som er genstand for politisk opmærksomhed, er der næppe den store risiko for, at reguleringen går i en retning, som der ikke er politisk-parlamentarisk dækning for. Den risiko er til gengæld reel på områder med lav politisk opmærksomhed, og det forhold, at gennemførelsen af EU-regulering i stigende grad bliver administrativ, kan i sig selv være medvirkende til at svække den politiske opmærksomhed i Folketinget på udmøntning af EU-regler.

En demokratisk risiko

Folketinget afgiver lovgivnings- eller regeludstedelsesmagt i traktatbestemmelser i EU og ved bemyndigelsesbestemmelser i dansk lov. Ingen af delene udgør nødvendigvis et demokratisk problem, fordi Folketinget har den formelle myndighed til at trække magten tilbage. Afgivelsen af magten kan endda være ganske hensigtsmæssig for at få reguleringen til at foregå effektivt, tidssvarende og samstemmende på tværs af EU's medlemsstater. Men den rummer også en demokratisk risiko, da væsentlige regler kan ændre sig, uden det automatisk kommer på Folketingets dagsorden. Det stiller store krav til overvågning af eksisterende lovgivning, hvilket i lyset af den øgede regulering kan forekomme uoverskueligt. Kontrolproblemet er dog større i teorien end i praksis. Dels har de analyser, vi refererer til, vist, at ministre og embedsværk som

hovedregel forvalter den delegerede magt med stor vilje og evne til at leve sig ind i Folketingets ønsker. Dels har de vist, at berørte interesser og interesseorganisationer i høj grad fungerer som alarmer, der advarer Folketinget om utilsigtede konsekvenser ved den delegerede lovgivning.

Kapitel 6

Travle lovgivere

I de foregående kapitler er Folketingets lovgivningsproduktion og -proces blevet beskrevet. Folketinget er i særdeleshed blevet behandlet som en lovgivende forsamling, som en institution, mens de enkelte medlemmer af denne institution endnu ikke har været i fokus. Det kommer de imidlertid i dette kapitel, som handler om Folketingets 179 medlemmer og deres arbejde som lovgivere.

Folketingets medlemmer varetager mange opgaver og roller.⁵⁹ De er ikke alene folketingsmedlemmer optaget af at udføre deres arbejde som parlamentarikere. De er også partipolitikere, som er valgt til at fremme et bestemt partipolitisk program. Derudover er de kredsrepræsentanter, som er valgt til at repræsentere borgere i deres valgkreds. Og så er de *valgte* politikere, hvilket betyder, at de for at kunne udføre alle disse opgaver også må tænke over, hvordan de opnår genvalg. Fordybelse i lovgivningsprocessen er ikke nødvendigvis en aktivitet, som giver mediesynlighed og vælgerkontakt og dermed forbedrer genvalgschancerne. Medlemmernes forskellige roller er altså ikke altid forenelige.

Medlemmer af Folketinget har mange vigtige opgaver ud over at lovgive, f.eks. skal de kontrollere regeringens administration og bære synspunkter og samfundsproblemer ind i Folketinget og regeringen. Den måde, hvorpå medlemmerne prioriterer og varetager det arbejde, der er forbundet med lovgivningsprocessen, er væsentlig, hvis vi vil forstå Folketinget som lovgiver og de mulige tiltag til at styrke det. Hvis folke-

tingsmedlemmer ikke prioriterer arbejdet med lovgivningsprocessen, hjælper det f.eks. ikke på lovgivningsprocessens kvalitet at tildele Folketinget flere økonomiske eller institutionelle ressourcer. I så fald skal eventuelle udfordringer i højere grad forebygges ved at kigge i retning af politikernes motiver og interesser. Bekymringen for, at lovgivningsarbejdet bliver nedprioriteret, er bl.a. blevet formuleret af folketingsmedlem Benny Engelbrecht:

Min personlige holdning er, at der næppe er mange stemmer i at gøre et helt almindeligt stykke lovgivningsarbejde. Det er der derimod ved at være til stede, deltage i fysiske debatter, være aktiv på sociale medier. Der er ingen lovprocesser, der bliver bedre af at være på TikTok, Twitter eller Facebook. Men vi må sande, at folketingsmedlemmer bruger mere og mere tid på at være politiske influencers.⁶⁰

For at blive klogere på folketingsmedlemmernes opgaveprioritering vender vi blikket mod folketingsmedlemmerne og beskriver deres prioriteringer og arbejde med lovgivningen i forhold til andre opgaver. Vi spørger også ind til politikernes opfattelse af, hvad der for dem gør lovgivningsarbejdet vanskeligt. Undersøgelsen af disse spørgsmål er baseret på spørgeskemaundersøgelser blandt folketingsmedlemmer i 1980, 2017 og 2022 samt en ny spørgeskemaundersøgelse gennemført i 2024. Derudover bygger vores analyse på interviews med 11 folketingsmedlemmer gennemført i 2023 og 2024.

Lovgivningsarbejdets karakter og vilkår

Inden vi redegør for resultaterne af disse undersøgelser, er det værd at opholde sig ved, hvad lovgivningsarbejde egentlig består af. Der findes ingen jobbeskrivelse for en politiker,⁶¹ men politikere udfylder som det primære og mest direkte bindeled mellem vælgere og staten en lang række væsentlige funktioner. De er bindeled, ikke alene når der stemmes i Fol-

kettinget, men også når de lytter til vælgeres bekymringer eller forklarer og diskuterer deres politiske idéer med vælgerne enten direkte på vælgermøder eller indirekte gennem medierne.

Modsat politikere har parlamenter nogle faste funktioner, som kan sammenfattes under følgende tre kategorier: 1) lovgive, 2) udpege og kontrollere regeringen og 3) diskutere samfundsproblemer og løsninger.⁶² I forhold til lovgivning skal parlamentet gennemgå lovforslags juridiske og politiske indhold og stemme om dem for at beslutte, om lovene skal gælde i samfundet. For folketingsmedlemmer består lovgivningsarbejdet altså i at gennemgå og stemme om lovforslag på vegne af vælgerne. Det er en krævende opgave, og for at forstå, hvordan folketingsmedlemmer arbejder med lovgivning, er det relevant kort at gennemgå de strukturer, som er med til både at understøtte og udfordre opgaveløsningen.

Lovgivningsarbejdet er sektororganiseret, hvilket skaber mulighed for en arbejdsdeling mellem folketingsmedlemmerne. Folketinget er organiseret i udvalg, som dækker bestemte politiske områder og typisk svarer til regeringens ministerier. F.eks. er der et sundhedsudvalg og et beskæftigelsesudvalg, som spejler indenrigs- og sundhedsministeren og beskæftigelsesministeren. Efter førstebehandling af et lovforslag i folketingssalen henvises lovforslaget til behandling i det relevante udvalg, hvor der ideelt set er opbygget institutionel viden og hukommelse, som er relevant for, at udvalget kan arbejde med lovforslaget.

I folketingsgrupperne organiseres arbejdet med ordførerskaber, hvor politikerne får ansvar for bestemte politikområder. Ordførerne løfter opgaven med det lovgivningsarbejde, som falder inden for deres ordførerområde, på vegne af alle gruppens medlemmer.⁶³ Det er ordføreren, der på partiets vegne deltager i udvalgsarbejde og folketingsdebatter om lovforslaget. Afhængigt af folketingsgruppens størrelse har hver politiker få eller mange ordførerskaber. Arbejdsdelingen er således mest effektiv og aflastende, hvis partiet har en

vis størrelse. I små partier kan én politiker have ansvaret for mange og store ordførerskaber samtidig, og det udfordrer muligheden for at gå i dybden med lovgivningsarbejdet.

Betingelserne for at udføre sine opgaver som politiker er desuden påvirket af forandringer i Folketingets omgivelser. For det første betyder medialiseringen, at dagsordenen aldrig står stille.⁶⁴ Der sendes nyheder døgnet rundt, og politikere kan opleve et konstant pres for at være 'på'. Sociale mediers indtog i det politiske arbejde har bidraget til, at man ikke kan nøjes med at være på, når en ordførerrelevant sag kører i medierne, men i princippet hele tiden er i løbende kontakt med journalister, borgere og politikere gennem diverse platforme.⁶⁵

For det andet er interesseorganisationernes relation til bestemte politiske partier eller samfundsgrupper blevet mindre fasttømret.⁶⁶ Ofte inddrages interesseorganisationerne senere i lovgivningsprocessen end tidligere, hvor de blev inddraget mere hyppigt i f.eks. de lovforberedende udvalg.⁶⁷ Dermed kommer indspark fra interesseorganisationer til behandling af lovforslag typisk senere i processen og mindre systematisk og institutionaliseret.

For det tredje er partisystemet blevet opdelt i flere mindre partier.⁶⁸ Flere af disse partier er nye og bringer uerfarne politikere ind i Folketinget, som skal lære formelle og uformelle processer at kende for at kunne operere effektivt som lovgivere. Ikke alle får lejlighed til at opbygge den erfaring, da genvalgsraten er faldet fra ca. 70 % i slutningen af 1980'erne til ca. 60 % i slutningen af 2010'erne, og det primært er nye politikere, som ikke opnår genvalg, mens etablerede politikere bliver siddende.⁶⁹

Endelig er konkurrencen om vælgerne blevet mere intens, da vælgerne oftere skifter imellem de partier, de stemmer på.⁷⁰ Det kan øge partiets og politikeres fokus på hele tiden at være relevante og til stede for vælgerne. Under de betingelser kan lovgivningsarbejdet komme under pres, da nogle af de aktiviteter, som følger med lovgivningsarbejdet,

ikke er lette at kommunikere eller synliggøre i en konstant nyhedsstrøm.

Mindre tid på flere lovforslag

Lovgivningsaktiviteternes 'usynlighed' er også en udfordring, når vi skal undersøge folketingsmedlemmernes prioritering af lovgivningsarbejdet. I Folketingets arkiver kan vi se, hvem der har talt i folketingssalen, hvilke spørgsmål der er blevet stillet til lovforslaget i udvalget, og hvem der har stillet beslutningsforslag. Men vi kan ikke se, om politikerne læser lovforslag, studerer høringssvar, kontakter en minister eller ordførere fra andre partier eller holder møder med interessenter med viden om lovforslaget. Vi kan ikke se de forudgående processer, som er afgørende for, om politikerne er godt oplyst om de sager, de skal tage stilling til i Folketinget.

For at overkomme denne udfordring med usynlighed benytter vi i dette kapitel politikernes selvrapporterede vurderinger af, hvor meget tid de anvender på lovgivningsarbejde. Den tilgang kommer naturligvis også med begrænsninger. Politikerne kan ønske at fremstille sig selv i et positivt lys og derfor overvurdere deres engagement i lovgivningsarbejdet enten bevidst eller ubevidst. De kan også mangle overblik over, hvordan de fordeler deres tid på de mange opgaver, de kan kaste sig over, og de kan undlade at svare, så resultaterne ikke er repræsentative. Samtidig er der også en risiko for, at de spørgsmål om lovgivningsarbejdet, som politikerne svarer på, giver større opmærksomhed på nogle opgaver frem for andre. Trods disse forbehold er selvrapporteringen ikke desto mindre en god måde at få indsigt i aktiviteter på, som ikke direkte kan observeres. Vi forsøger at overkomme nogle af de metodiske problemer forbundet med selvrapporterede aktivitetsmål ved at drage sammenligninger på tværs af forskellige undersøgelser.

Tabel 5 viser den tid, som folketingsmedlemmerne i gennemsnit anvender på fire centrale aktiviteter, der er tilknyttet lovgivningsarbejdet, i 1980, 2017 og 2022. I alle tre undersø-

gelser er stort set samme liste af opgaver blevet anvendt, og det gør det muligt at sammenligne svarene på tværs af år. Tabellen viser både det gennemsnitlige antal timer, der er brugt på opgaven om ugen, og den gennemsnitlige andel af den samlede ugentlige arbejdstid.

Som det fremgår af tabellen, er antallet af timer anvendt på de fire lovgivningsrelaterede aktiviteter faldet fra 22 timer om ugen i 1980 til knap 14 timer om ugen i 2022. De fire aktiviteter er: deltagelse i forhandlinger i folketingssalen, overværelse af forhandlinger i folketingssalen, udvalgsarbejde, inklusive forberedelse, og partigruppemøder, inklusive forberedelse. Det er særligt overværelse af forhandlinger i folketingssalen, der sættes mindre tid af til, men også andelen af den samlede arbejdstid, som sættes af til lovgivningsaktiviteter, er faldet fra 32 % i 1980 til 27 % i 2022.

Styrken ved denne undersøgelse er, at de samme spørgsmål er blevet stillet over tid, og vi har ikke anledning til at tro, at politikerne er blevet hverken mere eller mindre tilbøjelige til at overvurdere deres indsats eller have mere eller mindre overblik over deres tidsallokering. Ud fra sammenligningen kan vi konkludere, at politikere i dag bruger mindre af deres tid på at behandle lovforslag i Folketinget, mens andre opgaver, der er relateret til at holde kontakt til vælgerne, fylder mere.

**Tabel 5. Gennemsnitlig selvrapporteret
timeanvendelse på lovgivningsrelaterede opgaver,
1980, 2017 og 2022**

År for undersøgelse	1980	2017	2022
Deltagelse i forhandlinger i salen	3,4 (5 %)	2,9 (5 %)	2,3 (4,5 %)
Overværelse af forhandlinger i salen	3,9 (6 %)	1,5 (3 %)	1,3 (2,5 %)
Udvalgsarbejde (inkl. forberedelse)	8,0 (12 %)	7,0 (12 %)	5,2 (10 %)
Gruppemøder (inkl. forberedelse)	6,7 (10 %)	5,4 (9 %)	5,0 (10 %)
Arbejdstimer til lovgivningsaktiviteter i alt	22 (32 %)	16,8 (29 %)	13,8 (27 %)
Arbejdstimer i alt	68 (100 %)	57 (100 %)	51 (100 %)
Antal respondenter	101	77	61

Note: Medlemmer af Folketinget er blevet bedt om at angive tidsforbrug for de listede opgaver i en normal arbejdsuge, hvor Folketinget er samlet. Den fulde liste af opgaver og undersøgelsens repræsentativitet er uddybet i appendiks.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelser gennemført af Erik Damgaard (1980), Robert Klemmensen, Asbjørn Sonne Nørgaard, Troels Bøggild og Helene Helboe Pedersen (2017) og Helene Helboe Pedersen (2022)

**Tabel 6. Gennemsnitlig selvrapporteret
timeanvendelse på lovgivningsrelaterede opgaver,
2024**

År for undersøgelse	2024
Sætte dig ind i sager under behandling i Folketinget (f.eks. læse lovforslag eller læse høringssvar fra folk, der bliver berørt af eller har viden om sagen)	7,2 (12 %)
Deltage i forhandlinger eller sonderinger om politiske udspil uden for folketingssalen eller Folketingets udvalg (f.eks. forhandlinger med ministre eller andre partier)	5,9 (10 %)
Deltage i møder i Folketingets udvalg og i folketingssalen (herunder eventuelle temadage eller rejser arrangeret af Folketinget eller udvalg)	7,4 (12 %)
Deltage i partigruppemøder eller aktiviteter knyttet hertil	5,0 (8 %)
Arbejdstimer til lovgivningsaktiviteter i alt	25,5 (43 %)
Arbejdstimer i alt	60 (100 %)
Antal respondenter	69

Note: Medlemmer af Folketinget er blevet bedt om at angive tidsforbrug for de listede opgaver i en normal arbejdsuge, hvor Folketinget er samlet. Den fulde liste af opgaver og undersøgelsens repræsentativitet er uddybet i appendiks.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Helene Helboe Pedersen og Majbritt Severin-Nielsen (2024)

Tabel 6 viser resultater fra en lignende undersøgelse gennemført i 2024. Igen er folketingsmedlemmer blevet præsenteret for en række opgaver og bedt om at angive, hvor mange timer de omtrentlig anvender på den givne opgave i en almindelig uge, hvor Folketinget er samlet.

Listen af opgaver adskiller sig imidlertid fra listen anvendt i 1980, 2017 og 2022. For det første er antallet af opgaver bedre balanceret i den forstand, at halvdelen angår de parlamentariske funktioner, f.eks. lovgivning, kontrol med regeringen og diskussion af problemer, mens den anden halvdel angår de mere relationelle opgaver med at holde forbindelse til vælgere, deltage i møder uden for Folketinget eller bidrage til sociale eller traditionelle medier. Dermed er der ikke som i de tidligere undersøgelser en skævhed i antallet af opgaver relateret til forskellige roller, som bliver præsenteret for politikerne. For det andet er opgaverne bedre beskrevet, hvilket forbedrer muligheden for, at politikerne kan svare præcist på deres tidsanvendelse. For det tredje er opgavelisten opdateret, så sociale medier har fået en plads, mens erhvervsarbejde uden for Folketinget er udgået. For det fjerde er forhandlinger uden for udvalg og folketingssalen medtaget, da vi ved, at meget lovgivning forberedes i forhandlinger mellem Folketingets partier, inden lovforslaget fremsættes til behandling i Folketinget. Opgavelisten fra 2024, vurderer vi, er bedre til at indfange politikernes opgaver i dag, men ændringen i opgavelisten gør det ikke muligt at bruge den til at sammenligne tidsforbrug over tid.

Samlet bruger politikerne ifølge denne undersøgelse knap halvdelen af deres tid på lovgivningsaktiviteter. Det drejer sig om i gennemsnit 25,5 timer om ugen svarende til 43 % af den gennemsnitlige ugentlige arbejdstid. Det er et noget højere timeantal, end der blev afrapporteret med undersøgelsen i 2022. Forskellen skyldes primært udspecificeringen af forberedelsestid, og at forhandlinger uden for folketingssalen og udvalgene tælles med. Tiden, der bruges på møder i udvalg, folketingssal og partigruppen, er stort set den samme i

2024 som i 2022-undersøgelsen. Dette giver anledning til at tro, at niveauet af afsat arbejdstid til lovgivningsaktiviteter fra tidligere undersøgelser er undervurderet, da særligt forhandlinger uden for Folketinget ikke er medtaget. Men udviklingen mod at bruge relativt mindre tid på lovgivningsaktiviteter kan være retvisende, da der er overensstemmelse imellem de dele af undersøgelserne, der kan sammenlignes.

Folketingsmedlemmer som lovgivere

Uanset udarbejdelsen af en mere retvisende opgaveliste kommer spørgeskemaundersøgelser fortsat med nogle begrænsninger. Opgavelisten er specificeret på forhånd, og svarene giver alene tidsestimater og ikke indsigter i, *hvordan* der arbejdes med lovgivning. Gennem interviews med 11 folketingsmedlemmer kan vi komme nærmere processen og politikernes egen forståelse af deres opgaver. Interviewene blev gennemført fra september 2023 til april 2024. Fire af interviewpersonerne kommer fra regeringspartier, mens syv er fra oppositionspartier. Fem af de interviewede politikere er kvinder, mens seks er mænd. Politikerne arbejder med forskellige ordførerområder og har forskellig anciennitet i Folketinget og i politisk arbejde generelt.

Tabel 7 opsummerer de 11 interviewpersoners refleksioner over spørgsmålene:

- Hvad ser du som din vigtigste opgave som politiker?
- Hvad oplever du som den største forhindring i forhold til at arbejde med den opgave – om nogen?

Disse to spørgsmål var de første, der blev stillet efter en introduktion til undersøgelsen. Der er således ingen prædefineret liste af opgaver og ingen liste af mulige forhindringer, som ville kunne påvirke politikernes svar på de to spørgsmål.

Alle syv oppositionspolitikere fremhæver parlamentari-

ske opgaver som de vigtigste. Fire nævner lovgivning direkte enten ved at bidrage til behandlingen af lovforslag eller ved at lave lovgivning som middel til at påvirke samfundet. To nævner forhandlinger som stadiet før den formelle lovgivningsproces, hvor de især mener at kunne få indflydelse på indretningen af samfundet. Endelig beskriver én mere bredt sin opgave som at repræsentere sit partis vælgere i den demokratiske proces og føre kontrol med regeringen. De lægger vægt på forskellige stadier i lovgivningsprocessen, og de fremhæver forskellige formål med lovgivningsaktiviteterne, men det parlamentariske lovgivningsarbejde anses af alle de interviewede oppositionspolitikere som deres vigtigste opgave.

De fire politikere fra regeringsbærende partier fremhæver i højere grad vigtigheden af at stå til rådighed for vælgerne. Dog fremhæver to af dem rollen som ordfører, mens én fremhæver det at stemme i folketingssalen. Begge dele er aktiviteter, som angår lovgivningsarbejdet i Folketinget.

På spørgsmålet om, hvilke udfordringer de oplever i forhold til at arbejde med den opgave, de finder vigtigst, går to svar igen: ressourcer, som nævnes af fem interviewpersoner, og planlægning, som fire interviewpersoner nævner. Men det er forskellige udgaver af ressourcer og planlægning, der påpeges.

I forhold til ressourcer fremfører en oppositionspolitikere, at flere ansatte per politiker helt generelt påvirker, "hvor grundigt man kan komme ned i de enkelte lovforslag", men anser i højere grad arbejdstempoet som et problem. To andre oppositionspolitikere fremhæver begge ubalancen mellem regeringens og oppositionens ressourcer i forhold til at kunne løfte deres opgaver. Det handler både om at kunne være proaktiv i opposition med ressourcer til at udvikle gennearbejdede beslutningsforslag og om at kunne møde til forhandlinger lige så velforberedt som ministeren med sin "hær af embedsfolk". Begge peger på behov for mere støtte til det parlamentariske arbejde med partipolitisk sigte. Den ene foreslår, at støtten

meget gerne må være forankret i Folketinget frem for partierne, fordi:

sådan som politik fungerer i øjeblikket, er der et meget, meget, meget, meget stort behov for politisk kommunikation. Og derfor er der desværre nok en uforholdsmæssigt stor del af partistøtten, der i de enkelte partier går til politisk kommunikation på sociale medier osv. Derfor tænker jeg, at det i virkeligheden kunne være bedre, hvis man fik lavet en eller anden form for struktur, hvor medarbejdere og ansatte i Christiansborgs administration ikke var tilknyttet den konkrete udvalgsstruktur, men måske var organiseret i nogle teams, som specifikt skulle støtte de forskellige partier, alt efter mandatstørrelsen.

Den vurdering, at folketingsgrupperne i høj grad prioriterer ressourcer til kommunikation, genfindes også i andre undersøgelser.⁷¹ To politikere fra regeringspartier ønsker sig begge mere personlig støtte til at løfte deres personlige aktiviteter og dagsordener som politikere. Der er således generel opmærksomhed på ressourcer og især på den relative ressourceulighed mellem regeringens og Folketing og mellem enkelt-politiker og parti.

I forhold til planlægning er det især uforudsigeligheden, som udgør et problem. Uforudsigeligheden kommer ifølge oppositionspolitikere især fra ministerierne, som indkalder til møder med meget kort varsel, som gør det svært at planlægge i forhold til andre politiske aktiviteter og privatliv – særligt for politikere, som bor langt væk fra København og har børn. Ministrenes praksis varierer og bidrager dermed til uforudsigeligheden, da mødepraksis ændrer sig, når man får en ny minister.

Tabel 7. Overblik over interviewpersoners opgaveprioritering og arbejdsudfordringer

INTERVIEW- PERSON	Vigtigste opgave	Største udfordring	Forslag til at løse udfordring	
OPPOSITION	1	Lave lovgivning	Ubalance mellem regeringens og oppo- sitionens ressourcer For mange ordfører- skaber i små partier	Flere ressourcer til partiernes politiske arbejde
	2	Forhandlinger – indflydelse Kredsbesøg – få input og energi	Manglende planlægning – uforudsigelighed Mediepres	
	3	Stemme – parlamentarisk pligt Forhandlinger – repræsentere borgere og parti	For mange ordfører- skaber i små partier	
	4	Lovbehandling	Ressourcer Planlægning – korte frister	
	5	Lovbehandling Kredsrepræsentation	Planlægning – uforudsigelighed og korte frister	Flere digitale møder Bedre mødepraksis i ministerierne
	6	Lovgivning – ændre samfundet	Gode vilkår	
	7	Repræsentere par- tiets vælgere i den demokratiske proces Føre kontrol med regeringen	Ubalance mellem regeringens og Folketingets ressourcer	Partirettede midler i Folketingets administration
REGERING	8	Stå til rådighed for borgere – særligt de udsatte Folkeoplysning om demokratiet	Manglende personlig støtte i rollen som folketingsmedlem	Tildel midler til den enkelt politiker (partibeslutning)
	9	Kredsrepræsentation	Manglende personlig støtte	
	10	Kredsrepræsentation Ordførerskaber	Vilkårene er gode Sociale medier skaber pres	
	11	Stemme Ordførerskaber	Planlægning – ikke kun møder fra 10–15	

Kilde: Interviewundersøgelse gennemført af Helene Helboe Pedersen (2023-2024)

For at udfordre kritikken af mødernes uforudsigelighed blev der i interviewet spurgt ind til, om korte varsler og møder uden bagkant ikke kan være nødvendige for at lande aftaler. Det hensyn blev afvist som noget "vrøvl" af en politiker med henvisning til eksempler på veltilrettelagte og succesfulde forhandlinger, mens en anden mente, at det "har en vis sandhed", men fremhævede travle kalendere som årsag til sene og lange møder.

Debatter i folketingssalen kan også være årsag til uforudsigeligheden. De kan trække ud, så politikerne aldrig rigtig kan vide, hvornår de kan planlægge andre aktiviteter, og "sammenpresningen" af dagen til høj mødeaktivitet mellem kl. 10 og 15 bidrager også til udfordringer med at planlægge dagen og få tempoet ned. Digitalisering diskuteres både som en årsag til, at tempoet skrues op, da man lynhurtigt kan skubbe et møde en halv time i Outlook, og som en mulig løsning, da anvendelse af digitale møder reducerer transportbehovet.

Foruden planlægning og ressourcer peger nogle af interviewpersonerne også på forhold, som ikke er under Folketingets eller ministrenes kontrol. Det drejer sig om mediepresset, der skruer tempoet op og medfører krav om konstant tilstedeværelse, og det drejer sig om partistørrelser, som betyder flere ordførerskaber og dermed et pres på lovbehandlingen. Desuden er der to interviewpersoner, som oplever, at vilkårene for folketingsmedlemmer er gode, som de er.

Oversigten i tabel 7 viser politikernes umiddelbart høje prioritering af lovgivningsarbejdet, når deres vigtigste opgave skal præciseres, men indeholder også forskellige vurderinger af mulighederne for at løfte opgaven, hvilket kan hænge sammen med individuelle ambitioner og forståelse af, hvad det vil sige at arbejde med lovgivning. Boks 3, 4 og 5 viser denne variation. De indeholder tre politikeres beskrivelse af, hvordan de går til arbejdet med lovgivningen. Interviewspørgsmålet lød: Kan du sige lidt mere om, hvordan du rent praktisk griber det an, når du skal behandle et lovforslag?

I boks 3 beskrives en tilgang til arbejdet med lovforslag,

som vi kalder 'krimimetoden'. Den handler om at forstå problemet og de foreslåede løsnings konsekvenser på den mest effektive måde. Derfor læses starten af lovforslaget for at forstå, hvad det hele handler om, og derefter slutningen, hvor konsekvensvurderingerne fra ministeriet er oplistet. Derudover læser man hørings svar fra relevante organisationer.

For at klare arbejdet er man altså i høj grad afhængig af ekstern støtte i form af ministeriets vurderinger af konsekvenser og interesseorganisationers ekspertise, da man ikke selv har tid til at forstå 'indmaden'. Kontakten til interesseorganisationerne er ofte indledt, inden dette arbejde går i gang, fordi organisationerne gennem høringer er involveret, inden forslaget fremsættes i Folketinget. Kontakten til organisationerne sker ofte på organisationernes initiativ, mens kontakten til andre partier, ministre og egen partigruppe tages af ordføreren efter behov.

I boks 4 beskrives 'ugens-gang-metoden'. Den går i høj grad ud på at tilpasse arbejdet til organiseringen af møder i Folketinget og folketingsgrupper. Det er dog vigtigt at understrege, at interviewpersonen oplever, at arbejdet med lovgivningsforslag er væsensforskelligt, afhængigt af om lovforslaget bygger på en politisk aftale eller ej. Er der tale om en udmøntning, "stoler [jeg] relativt blindt på, at ministeriet har implementeret aftalen rigtigt", og der foretages tilsyneladende ikke meget, når lovforslaget gennemgår Folketingets behandling. Dette stemmer godt overens med kapitel 4 om aftalt lovgivning, som viste, at behandlingen af aftalebelagte lovforslag gik særligt hurtigt.

Når der er tale om et lovforslag, som ikke er omfattet af en aftale, er ugens-gang-metoden meget lig krimimetoden, men med mere fokus på indledningen, dvs. den konkrete ændring og fremsættelsestalen. Høringsnotatet spiller også her en afgørende rolle for ordførerens arbejde med at forberede ordførertalen. Når ugens-gang-metoden indebærer, at lovgivningsarbejdet tilrettelægges efter Folketingets dagsorden, betyder det, at arbejdet starter, når høringsnotatet udsendes, typisk

en uge før førstebehandling i Folketinget, og så cleares positionen med folketingsgruppen på det næste gruppemøde. Gruppen inddrages dog kun, hvis politikerens som ordfører for partiet er i tvivl om partiets position. Det tydeliggør betydningen af arbejdsdelingen internt i partigrupperne, hvor ordføreren varetager opgaven på partiets vegne og primært involverer gruppen på eget initiativ.

Ugens-gang-metoden er interessant i forhold til diskussionen om tempoet i lovgivningsprocessen. Da arbejdet med denne metode først begynder, når høringsnotatet udsendes, bliver det netop afgørende, hvor lang tid lovforslaget så at sige opholder sig i Folketinget, da det er den tid, interessenter, politikere og folketingsgrupper har til rådighed for at diskutere og muligvis påvirke lovforslaget.

Boks 5 beskriver 'pingpongmetoden', som en politiker fra et regeringsparti anvender. Det er tydeligt, at der er forskel på at være i regering og i opposition. I pingpongmetoden foregår arbejdet, før lovforslaget fremsættes i Folketinget. Ja faktisk førend lovforslaget eksisterer, fordi man som ordfører fra regeringen kan bidrage til udformning af lovforslaget i pingpong med ministeren og 'systemet' i form af jurister og embedsfolk, der hjælper med at udforme lovforslagets tekst. Regeringens koordinerende udvalg er i dette forløb afgørende for, om lovgivningsarbejdet går i gang eller ej. Arbejdet med lovforslaget, efter det er fremsat, indgår slet ikke i beskrivelsen.

Lovgivningsarbejde under pres

Samlet viser dette kapitel, at lovgivningsaktiviteter er under pres. De er under pres fra en medialisering og vælgeromskiftelig politisk virkelighed, der stiller krav om konstant kommunikation. Det kommer både til udtryk i den aftagende relative tidsinvestering i lovgivningsaktiviteter og i det kvalitative materiale, hvor flere interviewpersoner peger på mediepresset, og hvor partiernes investering i kommunikationsarbejde kommer til udtryk.

Boks 3. Krimimetoden

Oppositionspolitikere: I den her uge har der været lovforslag, der har været meget tekniske og juridiske, og det er typisk sådan, fordi der er EU-direktiver, der skal implementeres i landets lovgivning. Det er ikke dem, der ofte er særligt interessante, det er ikke dem, der rammer nogen forsider, men det er der, der kan være nogle detaljer, der virkelig kan være djævelske.

Og jeg gør det egentlig, ligesom når jeg læser en krimi. Jeg læser lige starten, og så læser jeg afslutningen [...] Og så læser jeg resten bagefter. Sådan læser jeg også lovforslag. Jeg læser, hvad det handler om, og så går jeg direkte til konsekvenserne. Altså det vil sige, jeg springer egentlig hele indmaden over i første omgang. Jeg undersøger simpelthen, hvad handler det her om, hvorfor skal vi have det her lovforslag osv. Og så går jeg direkte til, hvad det har af klimakonsekvenser, økonomiske konsekvenser, byrder for erhvervsliv, stat, borger osv. Altså sådan nogle meget faktuelle ting, som man lister op.

Og så læser jeg høringssvar. Der laver [assistenter] et høringsnotat, hvor de tager essensen ud af høringssvarene. Og hvis der er noget, jeg skal vide mere om, går jeg tilbage til det oprindelige høringsnotat fra Dansk Industri eller Concito, eller hvem det nu måtte være. Og læser det.

Og, ja, så tager jeg fat i relevante lobbyister. Inden da har de dog typisk taget fat i mig. Lobbyister er langt hurtigere ude, end jeg er. Fordi de følger høringssvarene og er derfor allerede i gang, inden et lovforslag er fremsat. Fordi høringsprocesserne ofte er, før jeg bliver informeret. Så bliver jeg nogle gange kontaktet på forhånd.

Det er den måde, jeg arbejder mig ind i et lovforslag. Så vender jeg det også med andre partier, og nogle gange tager jeg fat i en minister og siger "hey, et eller andet". [...] Og så sender jeg efterfølgende spørgsmål, hvis der er noget, jeg er i tvivl om. Ja, og så har jeg det jo på vores partigruppemøde og siger, nu skal I høre, [...] jeg vil anbefale sådan og sådan, og så får man enten go eller no-go, [...] så venter vi på, at vi skal lave udvalgsarbejde. Og så er det det, så er processen fuldkommen.

Kilde: Interviewundersøgelse gennemført af Helene Helboe Pedersen 2023-2024.

Boks 4. Ugens-gang-metoden

Oppositionspolitiker: Hvis det er en udmøntning af en aftale, fordi det er der jo rigtig mange af vores lovforslag, der er, og når det er tilfældet, må jeg indrømme, at jeg stoler relativt blindt på, at ministeriet har implementeret aftalen rigtigt. Men hvis det er et helt almindeligt lovforslag, så vil jeg læse lovforslaget, altså den konkrete ændring, ikke alt det, der er nedenunder. Og fremsættelsestalen og høringsnotatet. Hvis høringsnotatet peger på et eller andet konkret problem, vil jeg finde det i bemærkninger og resten af lovforslaget. Så skriver jeg nogle noter, jeg kan holde en tale ud fra. Det kan også være en medarbejder, der gør de ting. I så fald skriver de lidt flere noter til mig, end jeg selv ville gøre, når jeg har læst et høringsnotat.

Interviewer: Hvornår starter det her? Er det, når det bliver fremsat? Eller hvornår gør du det her?

Det gør jeg, når høringsnotatet er sendt ud. Det er det typisk, en uges tid før vi skal førstebehandle i salen. I enkelte tilfælde er der behov for at kontakte nogle af de aktører, der i høringsnotatet har kritiseret et eller andet. Og det har man jo så den uge til.

Interviewer: Når det så er på plads, hvad med partiet eller andre aktører? Du skal vel på en eller anden måde have clearet, at det, du tænker, også er okay med dit parti for eksempel? Hvad er de næste skridt så?

Hvis jeg er i tvivl, så diskuterer vi det på det næstkommende gruppemøde, som vil være enten en tirsdag eller en torsdag. Så hvis en sag førstebehandles en tirsdag eller en onsdag, så diskuteres det selvsamme tirsdag. Førstebehandles det torsdag og fredag, så diskuteres det selvsamme torsdag. Hvis jeg ikke er i tvivl, så er det bare mig, der tager beslutningen.

Kilde: Interviewundersøgelse gennemført af Helene Helboe Pedersen 2023-2024

Presset ændrer dog ikke ved, at politikerne i høj grad – og særligt i opposition – definerer sig som lovgivere, idet lovgivningsarbejdet fremhæves som deres vigtigste opgave. Politikerne bruger gennemsnitligt knap halvdelen af deres arbejdstid på lovgivningsopgaver, når man ser på den nyeste undersøgelse fra 2024. Lovgivningsarbejdet anses altså som vigtigt, men det er under pres.

Boks 5. Pingpongmetoden

Politiker fra regeringsparti: Jamen nu sidder jeg jo i regering. Så jeg mødes med ministeren, når vi får lovkatologet. Og så sender vi i fællesskab lovforslaget op i Koordinationsudvalget, sjældent i Økonomiudvalget. Det er ministeren, der gør det formelt, men vi gør det i fællesskab. Og så får man ligesom grønt lys eller en mulighed for at arbejde videre med noget. Og når vi så kan det, så går vi egentlig i gang med at lave forslaget, som skal køres igennem. Så er der nogle forslag, som er drevet af teknikaliteter, der skal ændres. Der er nogle jurister, som har opdaget, at der er et eller andet hul i lovgivningen eller noget lignende. Der bliver jeg bare orienteret og siger, at det skal jeg nok bakke op. Det går jeg aldrig særligt dybt ind i. Der er sådan en pingpong mellem ordfører og minister og så selve systemet, som udarbejder lovforslaget og sender det i Justitsministeriet for at se, om det lever op til lovens rammer osv.

Forklaring: Koordinationsudvalget er et regeringsudvalg, som behandler større initiativer fra regeringen, herunder større udspil og lovforslag. Statsministeren er formand. Økonomiudvalget er ligeledes et regeringsudvalg, som fokuserer på regeringens samlede økonomiske politik. Det behandler finanslove, økonomiske forhold til kommuner og regioner og andre sager med betydning for økonomi og budget. Finansministeren er formand.

Kilde: Interviewundersøgelse gennemført af Helene Helboe Pedersen 2023-2024.

Presset håndteres bl.a. ved standardiserede og effektive metoder til læsning af lovforslag og en udpræget brug af eksterne aktørers bidrag til lovgivningsprocessen. Det drejer sig

dels om udpræget tillid til ministeriernes udmøntning af aftaler, konsekvensvurderinger og udlægning af høringssvar, og det drejer sig om åbenhed over for interesseorganisationer og tænketankes input.

Der er betydelig forskel på lovgivningsarbejdet for politikere i opposition og regering, fordi politikere fra regeringspartier kommer tidligere med i processen og har løbende adgang til minister og ministerier. Det gælder dog både for politikere i opposition og regering, at lovgivningsarbejdet er fokuseret på de tidligste faser af lovgivningsprocessen. For politikere i regering synes arbejdet primært at ligge forud for fremsættelse i Folketinget. For politikere i opposition synes arbejdet primært at koncentrere sig om tiden, fra der rundsendes høringsnotat til lovforslagets andenbehandling i Folketinget, når de altså ikke har været involveret i forudgående forhandlinger om en aftale med ministeren. Interviewene indikerer samtidig, at der er langt mindre fokus på at følge lovgivningen ud af Folketinget og på at føre kontrol med dens effekter i samfundet.

Disse kendetegn ved politikernes lovgivningsarbejde har konsekvenser for Folketingets funktion som lovgivende forsamling. På den ene side er lovgivningen ikke forsømt, for politikerne er optaget af arbejdet med lovforslag, og mange har udviklet metoder til at håndtere arbejdspresset. På den anden side beretter folketingsmedlemmerne om et pres i forhold til planlægning og ressourcer til at komme i dybden. Det betyder bl.a., at metoderne i høj grad hviler på input udefra, hvilket implicerer, at interesser, som er dårligt organiseret eller finansieret, kan have sværere ved at blive repræsenteret, da politikerne i høj grad bliver informeret af interessenter, som opsøger dem, frem for interessenter, de proaktivt opsøger. Årsagen hertil skal ifølge politikerne primært findes i mangel på ressourcer og uforudsigelig planlægning, som netop vanskeliggør det proaktive politiske arbejde med lovgivningen.

Kapitel 7

Effektivitet og hastværk

Denne bog har sat fokus på Folketinget som en lovgivende forsamling. Der tegner sig et billede af et parlament, som i forening med regeringen har både evne og vilje til at lovgive. Endda i stigende grad. Siden de første år efter grundlovsændringen i 1953 er antallet af lovforslag, der er fremsat og vedtaget i Folketinget, steget markant, men har siden 1990 ligget på et nogenlunde stabilt niveau. Samtidig er effektiviteten, særligt inden for de seneste knap 20 år, skruet op i den forstand, at Folketinget i gennemsnit bruger mindre tid på lovbehandlingen i Folketinget end tidligere, dog med den tilføjelse, at der er færre helt korte lovbehandlinger under 30 dage.

Effektiviteten i Folketingets lovbehandling fremmes af stigende brug af aftaler og forlig, som danner grundlag for flertalsdannelsen, inden lovforslaget fremsættes til behandling i Folketinget. Den generelt hurtigere lovbehandling understøttes desuden af øgede ressourcer til Folketinget og folketingsgrupperne, og de enkelte medlemmer har tilsyneladende udviklet faste metoder for, hvordan de effektivt kan håndtere lovforslag og drage nytte af viden, som aktører uden for Folketinget kan levere. Folketinget er kort sagt en effektiv lovmaskine. Det indtryk understreges yderligere af, at Folketinget i betydeligt og stigende omfang har delegeret reguleringsopgaven til ministre og andre myndigheder ved at indsætte bemyndigelsesbestemmelser i lovgivningen. Dermed udmøntes store dele af reguleringen af samfundet uden for Folketinget som institution.

Et effektivt og handlekraftigt parlament er vigtigt for et velfungerende politisk system,⁷² og regler og love er slagkraftige redskaber til at regulere et samfund og adressere samfundsproblemer.⁷³ Men effektivitet er naturligvis ikke det eneste parameter til bedømmelse af Folketinget som lovgiver. Produktion af regler er ikke som en samlebåndsproduktion, hvor det gælder om at producere mest muligt per time, dag eller år. For et samfund og et parlament gælder det ikke, at jo mere og hurtigere lovgivning der er, jo bedre.

Processen, hvor regler bliver til, er væsentlig, fordi det er gennem denne proces, at lovforslag bliver belyst og debatteret. Forskellige interesser skal have mulighed for at blive hørt, og lovgiverne skal tage stilling på et så oplyst grundlag som muligt. En grundig lovbehandling styrker præcisionen i ny lovgivning og mindsker de utilsigtede negative virkninger af lovgivning. Åbenhed, information, inddragelse og debat er væsentlige for den grundighed, og det er hensyn, som det oftest vil kræve tid at tilgodese. Grundlovens bestemmelser om tre behandlinger af lovforslag og Folketingets forretningsordens bestemmelser om minimumstider mellem de forskellige behandlinger er netop udtryk for, at der skal være tid til omtanke og refleksion, når ny lovgivning skal vedtages. Analyserne i denne bog kan således også læses som et udtryk for en lovgivningsproces, der i stigende grad er karakteriseret ved hastværk og et opskruet tempo.

Årsagerne til det opskruede tempo og den stigende lovproduktion er sandsynligvis mange og forskelligartede. Nogle peger på, at det moderne samfund i dag producerer flere problemer hurtigere i en slags social acceleration, som presser beslutningstagere til at beslutte mere hurtigere.⁷⁴ Dette understøttes af et 24-7-mediesystem, som effektivt formidler rigtig mange problemer og behov til beslutningstagerne.⁷⁵ Andre peger på, at øget lovproduktion er en måde for en regering at vise handlekraft på og sætte dagsordenen.⁷⁶ Dertil kommer et kollektivt handlingsproblem, som er svært at løse: De fleste – fra statsminister til menige folketingsmedlemmer – ytrer

ønske om mere omhyggelig og knap så forhastet lovbehandling, men hver enkelt minister eller ordfører kan finde netop deres sag så vigtig, at der i det tilfælde er grund til at gøre en undtagelse og handle hurtigt. Samlet set er man enige om, at det går for stærkt, men for hver enkelt sag kan det kun gå for langsomt!

Netop denne tendens til sagsspecifik undtagelsespolitik er værd at interessere sig for, når man kigger på Folketinget som institution.⁷⁷ Folketinget har nemlig vist sig at være i stand til at regulere tempo og praksisformer i lovbehandlingen. Et udmærket eksempel er bestemmelsen i den tidligere forretningsorden om, at der skulle gå mindst 30 dage, fra et lovforslag fremsættes, til der stemmes om det. Reglen har, som vist i kapitel 3, haft effekt. Langt de fleste lovforslag overholdt tidskravet, efter det blev indført. Derfor er der også grund til at tro, at Folketingets vedtagelse i juni 2025 om at forlænge lovbehandlingstiden til minimum 40 dage vil få effekt. Et andet eksempel er Folketingets beslutning om at reducere antallet af stående udvalg fra 29 til 20, så medlemmerne nu i højere grad faktisk har mulighed for at deltage i udvalgs-møderne og ikke i samme omfang som tidligere forventes at være flere steder på samme tid. Det er også Folketinget, som kan bestemme, hvor mange og hvor vide bemyndigelser, danske love skal indeholde.⁷⁸

Det er mere vanskeligt for Folketinget at regulere, hvad der foregår på ministerkontorerne, selv om netop disse forhandlinger har vist sig afgørende for indgåelse af aftaler og den efterfølgende lovgivningsproces. Der er gjort forsøg med kodekset for den gode forhandling, som blev afgivet af Udvalget for Forretningsordenen i december 2021. Her henstillede man til, at forhandlingsforløb blev forberedt og kalendersat i god tid, at Folketingets udvalg blev holdt orienteret, og at materiale til møderne blev omdelt i god tid.⁷⁹ Kodekets effekt synes dog ikke at kunne spores nær så tydeligt i vores materiale som bestemmelsen om 30 dages behandlingstid. I interviewene beretter folketingsmedlemmer om forhand-

lingsforløb, som de finder uhensigtsmæssige for den enkelte politiker og skadelige for det politiske arbejde. I den forstand er kodekset et godt eksempel på, at Folketingets selvregulering ikke er stærkere end de tilskyndelser, som partierne og politikerne har til at efterleve den i konkrete situationer og ikke alene i princippet.

Samlet giver bogen et nuanceret og systematisk indblik i, hvordan lovgivningsprocessen har udviklet sig i Folketinget. Alt peger ikke i den samme retning, og der kan derfor ikke drages en enkel og entydig konklusion om Folketingets rolle som lovgiver. Sammenlignet med parlamenter i andre lande er Folketinget et stærkt parlament med mange institutionelle og økonomiske ressourcer til rådighed. Formelt står Folketinget lige så stærkt over for regeringen, som den første magtudredning konkluderede, men når det angår økonomiske ressourcer, har væksten i Folketingets ressourcer været relativt lavere end væksten i regeringsapparatets ressourcer. Mere lovgivningsarbejde foregår uden for Folketinget som institution i form af øget brug af politiske aftaler, hvor forhandlingerne er flyttet fra sal og udvalg til ministerkontorer, og i form af øget brug af bemyndigelser, der afgiver kompetence til at regulere til forvaltningen. Men disse forandringer er sket med aktiv medvirken fra Folketingets partier og politikere. Hvis Folketinget er kørt ud på et vigespor, er det i høj grad med Folketinget selv som togfører.

Appendiks

Appendikset gennemgår datakilder og opgørelsesmetoder for de undersøgelser, der er præsenteret i bogen. Appendikset er struktureret efter kapitlerne.

Kapitel 2. Folketingets ressourcer

Der er forskellige kilder og opgørelsesformer til at indsamle oplysninger om årsværk i folketingsgrupper, Folketing og departementer. Der vil være mindre afvigelser, afhængigt af hvilke kilder og opgørelsesmetoder vi benytter. Vi er primært interesserede i udviklinger over tid frem for det absolutte niveau. Det er derfor afgørende, at vi benytter ensartede metoder for hele perioden 2007-2022.

Folketingets årsværk fremgår af årsregnskaberne, som offentliggøres på Folketingets hjemmeside. Vi opgør årsværk i Folketingets administration eksklusive statsrevision og ombudsmand.

Folketingsgruppernes forbrug fremgår også af Folketingets årsregnskab, men deres årsværk gør ikke. De kan derimod hentes fra partigruppernes årsregnskaber, som også offentliggøres på Folketingets hjemmeside. Hvert parti angiver antal årsværk, som summeres efterfølgende. Det seneste offentliggjorte regnskab er fra 2023.

Vi benytter www.loenoverblik.dk til at indhente oplysninger om antal årsværk i departementerne. Vi opnår lidt forskellige opgørelser, alt efter hvordan vi anvender platformen. Vi forholder os, at det skyldes afrundingsjusteringer. Vores metode er:

- Vi baserer opgørelsen på 4. kvartal i hvert år. Men der er to undtagelser: For 2024 var 4. kvartal endnu ikke opgjort, og vi bruger derfor 3. kvartal. For Skatteministeriet er der ufuldstændige eller ingen oplysninger i 2010, 2011 og 2012. I

2010 benytter vi 1. kvartal, hvor der er oplysninger. For 2011 og 2012 indsætter vi for Skatteministeriet gennemsnittet for de 4 foregående år, hvilket vil medføre en svag forsinkelse af væksten, da der efterfølgende sker en betragtelig stigning i dette ministerium.

- Vi vælger herefter departementer i alle ministerier i det relevante år.
- Vi vælger til sidst at få vist opgørelserne som tabel, hvorved totalen beregnes.

Kapitel 3. Mere og hurtigere lovgivning

Lovforslag: Data omfatter tidsplanen for alle lovforslag på www.ft.dk (tilgængelig siden Folketingets 1. samling 2004-05). Kun tredjebehandlede lovforslag er medtaget. For de lovforslag, som undervejs i lovgivningsprocessen er blevet opdelt, har vi beregnet antallet af dage fra fremsættelsen af det oprindelige lovforslag. I disse tilfælde er det kun de delte lovforslag, som indgår i analysen. Det oprindelige lovforslag er udeladt. Tre lovforslag fremsat og vedtaget den 18. juni 2009 indgår ikke i opgørelsen, fordi de ved en fejl ikke var blevet stadfæstet inden for den i grundloven fastsatte frist på 30 dage efter vedtagelse i Folketinget.

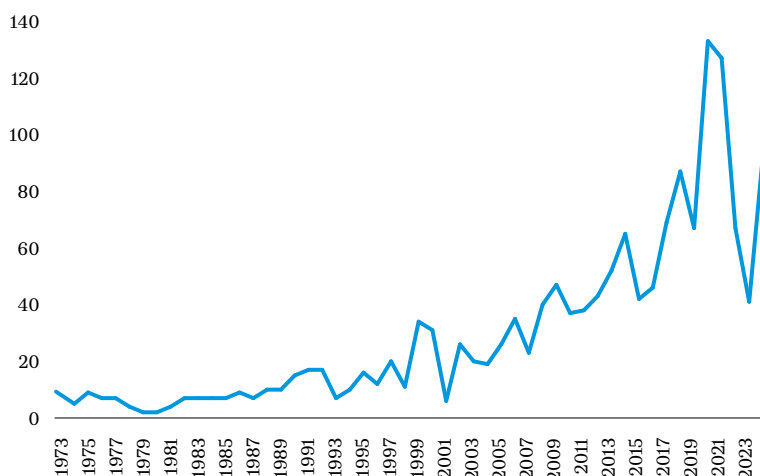
Høringer: Data er fra hoeringsportalen.dk. Årstallet angiver det år, der var svarfrist på høringen. Høringsportalen indeholder en del sandsynlige fejl, så derfor er høringer med negative frister, hvor høringsfristen ligger før publiceringsdatoen, eller med frister på mere end 365 dage sorteret fra.

Kapitel 4. Aftalt lovgivning

Figur 6 over antallet af nye forlig er baseret på Folketingets årsberetning, som siden 2011 har listet de vigtigste aftaler og forlig. I figuren er eventuelle delaftaler i forbindelse med finanslovsaftalen medtaget som selvstændige aftaler. Figur

A nedenfor viser udviklingen i antallet af nye forlig indgået hvert år siden 1973. Antallet af forlig er fra 1973 til 2010 opgjort ved søgninger i folketingsdebatter og årbøger og er derfor ikke direkte sammenligneligt med opgørelsen fra 2011 og frem, men er medtaget her, fordi den giver en endnu længere periode at anskue udviklingen over. Over denne periode og med de to opgørelsesmetoder er stigningen i aftaleparlamentarismen endnu tydeligere.

Figur A. Antal nye forlig, 1973 – 2024



Figur 7 opgør antallet af nye lovforslag, som er omfattet af forlig eller aftaler. Der er to kilder til at undersøge det. Den første kilde er Folketingets årsberetning, som siden 2011 har inkluderet en liste over indgåede aftaler og forlig. Her fremgår også, hvilke lovforslag som udmønter forliget. Men denne oversigt tager ikke højde for tidligere indgåede forlig, som nye lovforslag kan relatere til. Vi benytter derfor primært årsberetningerne som en hjælp til at validere den udviklede metode. Den anden kilde er resuméet af lovforslaget på Folketingets hjemmeside. Her fremgår det ofte, om et lovforslag udmønter en aftale. På baggrund af dette resumé har vi registreret, om

lovforslaget udmønter en aftale (1) eller ej (0). Herefter estimeres andelen af lovforslag i en given folketingsamling, som er aftalebelagt, ud af samtlige lovforslag.

Figur 8 er baseret på Jonas Herbys reguleringsdatabase. Vores kodning fra figur 7 kobles sammen med denne database, hvorefter den gennemsnitlige behandlingstid for henholdsvis aftalebelagte (1) og ikke-aftalebelagte (0) lovforslag opgøres.

Figur 9 opgør koalitionsstørrelsen bag en given aftale. Partierne i aftalen listes i aftaleteksten, som enten er hentet fra Folketingets årsberetning eller ved hjælp af googlesøgninger. Vi har efterfølgende benyttet partiernes mandattal til at opgøre koalitionen størrelse. En koalition er minimalt vindende, når kredsens af partier bag aftalen ville miste flertal (90 mandater), hvis hvilket som helst af partierne i kredsens forlader aftalen. Koalitionen er overtallig, hvis mindst et af partierne kan forlade aftalen, uden at koalitionen mister flertal. Koalitionen er fuldtallig, hvis alle partier repræsenteret i Folketinget deltager i aftalen. Dette indbefatter ikke nordatlantiske mandater eller løsgængere, og derfor kan fuldtallige koalitioner bestå af færre end 179 mandater.

Kapitel 5. Afgivet lovgivningsmagt

Tabel 2 er baseret på Jonas Herbys reguleringsdatabase, der gør det muligt at foretage fuldtekstsøgninger i alle love, lovbekendtgørelser og bekendtgørelser. Søgeordene til den computerbaserede søgning og optælling er inspireret af en forudgående gennemlæsning af et større antal love. Den præcise søgestreng er lidt mere avanceret end dette, men i bund og grund optælles de formuleringer i lovene, hvor der står: "minister [noget] fastsætte/bestemme/bemyndige/pålægge/tillade [noget] regler". I forhold til at optælle bestemmelser, der giver regelbemyndigelser til andre myndigheder end ministeren, har vi taget afsæt i de mere end 20.000 bekendtgørelser, der findes i Retsinformation. I alt 196 myndigheder er identific-

ret på den måde, og der er så efterfølgende foretaget en række søgninger tilsvarende den, der er beskrevet for ministre ovenfor, hvor ”minister” blot er erstattet af navnet på hver enkelt af de 196 myndigheder. Appendiks til Christensen et al. (2020) indeholder en nærmere redegørelse for fremgangsmåden inklusive en afrapportering af en analyse af, hvor præcis denne optælling er sammenlignet med en manuel optælling.

Tabel 3 bygger ligeledes på Jonas Herbys reguleringsdatabase, og der er redegjort nærmere for fremgangsmåden i både Jakobsen og Mortensen (2014) og i appendiks til Christensen et al. (2020).

Tabel 4 er baseret på Jonas Herbys reguleringsdatabase. I det antal gældende love og bekendtgørelser, der er registreret i den database, er det optalt, hvor mange referencer i selve lovenes eller bekendtgørelsernes fuldtekst, der er til henholdsvis ”direktiv” eller ”forordning”. Ved at basere optællingen på lovgivningens fuldtekst frem for de links til EU-regulering, som er indlagt i databasen Retsinformation, mindskes de fejl i optællingen, der følger af, at ministerierne tidligere ikke var konsekvente med at angive EU-links ved indberetningen til Retsinformation. Der er nærmere redegjort for fremgangsmåden i appendiks til Blom-Hansen et al. (2021).

Kapitel 6. Travle lovgivere

Der bruges spørgeskemadata fra fire undersøgelser. Tabel A-D viser graden af overensstemmelse mellem populationen af folketingsmedlemmer og den stikprøve, som har besvaret dele eller alle spørgsmål, i forhold til parti, alder og køn. Der er nogen variation mellem afrapporteringerne, som er lavet i forbindelse med forskellige forskningsprojekter. Der henvises til konkrete datarapporter, når de foreligger. Derudover anvendes materiale fra 11 interviews med folketingsmedlemmer. Interviewene blev afviklet fra september 2023 til juni 2024. Interviewene havde mellem 30 og 60 minutters varighed og blev afviklet ved fysiske møder på Christiansborg, via

videopkald på Teams og per telefon. Alle interviews blev transskriberet, og det er dette tekstmateriale, som danner grundlag for analyserne.

Til tabel 5 er listen af opgaver: 1) deltagelse i forhandlinger i salen (ordførerskab mv.), 2) overværelse af forhandlinger i salen, 3) udvalgsarbejde, møder og forberedelse dertil, ordførermøder, 4) gruppemøder, møder i gruppebestyrelse, gruppeudvalgmøder, inkl. forberedelse, 5) samtaler med udefrakommende besøgende m.v., 6) møder i offentlige råd, nævn, udvalg og kommissioner, inkl. forberedelse, 7) møder i partiorganer, vælgerforening (inkl. forberedelse), evt. 'kontortid' i kredsen, 8) møder med interesseorganisationer, 9) politiske og offentlige møder i øvrigt, inkl. forberedelse, 10) udarbejdelse af artikler, besvarelse af breve og henvendelser, 11) interviews i massemedierne, 12) læsning af rapporter, litteratur mv. uden direkte forbindelse med sager under behandling, 13) rejse- og transporttid, 14) andet med tilknytning til folketingsarbejdet, 15) erhvervsmæssig beskæftigelse ved siden af folketingsarbejdet. I 2022-undersøgelsen er sociale medier (opdatering og deltagelse i debatter) tilføjet til listen.

Til tabel 6 er listen af opgaver: 1) sætte dig ind i sager under behandling i Folketinget (f.eks. læse lovforslag eller høringssvar fra folk, der bliver berørt af eller har viden om sagen), 2) deltage i forhandlinger om politiske udspil uden for folketingssalen eller Folketingets udvalg (f.eks. forhandlinger med ministre eller andre partier), 3) deltage i møder i Folketingets udvalg eller i folketingssalen (herunder temadage og rejser arrangeret af Folketinget eller udvalg), 4) deltage i parti-gruppemøder eller aktiviteter knyttet hertil, 5) følge op på regeringens forvaltning og implementering af Folketingets beslutninger (f.eks. stille spørgsmål til ministeren eller indkalde til samråd), 6) skabe opmærksomhed i Folketinget om problemer i samfundet (f.eks. stille spørgsmål i Folketinget eller opsøge minister), 7) deltage i partiarrangementer på lokalt, regionalt eller nationalt niveau (f.eks. deltage i møder i lokalforening, kredsforening eller hovedbestyrelse), 8) holde

kontakt med vælgerne i din valgkreds (f.eks. deltage i arrangementer eller svare på henvendelser fra borgere i kredsen), 9) deltage i den offentlige debat (f.eks. opsøge journalister, svare på henvendelser fra journalister eller stille op til interviews), 10) være tilgængelig og tydelig for vælgere gennem sociale medier (f.eks. opslag om dine aktiviteter som politiker eller privatperson eller bidrage til at sprede dit partis budskaber), 11) deltage i udvikling og forberedelse af nye politiske udspil eller programmer, 12) være i kontakt med interesseorganisationer og borgere generelt (f.eks. møder med interesseorganisationer, virksomheder, institutioner eller borgere om andet end sager under behandling i Folketinget, eller svare på henvendelser eller give oplæg for borgere, som ikke kommer fra din egen valgkreds), 13) andet.

Tabel A. Parti, køn og gennemsnitsalder på tværs af alle folketingsmedlemmer og de folketingsmedlemmer, som besvarede dele af eller hele spørgeskemaet, 1980

	POPULATION	DELVIST GENNEM- FØRTE	GENNEM- FØRTE
Socialdemokratiet	38	35	34
Venstre	12	13	14
SF	6	9	9
Radikale Venstre	6	6	7
Retsforbundet	3	5	5
Det Konservative Folkeparti	12	11	11
Venstresocialisterne	3	3	3
Fremskridtspartiet	11	11	12
Centrum-Demokraterne	3	4	4
Kristeligt Folkeparti	3	2	2
Nordatlantiske	2	0	0
Total (uden afrunding)	100 %	100 %	100 %
Kvinder	23	23	23
Gennemsnitsalder	48	47	47
Antal respondenter	179	105	101

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Erik Damgaard

Tabel B. Parti, køn og gennemsnitsalder på tværs af alle folketingsmedlemmer og de folketingsmedlemmer, som besvarede dele af eller hele spørgeskemaet, 2017

	POPULATION	DELVIST GENNEM- FØRTE	GENNEM- FØRTE
Socialdemokratiet	26	29	30
Venstre	19	17	16
SF	4	6	4
Radikale Venstre	4	3	4
Enhedslisten	8	9	9
Det Konservative Folkeparti	3	1	1
Dansk Folkeparti	20	19	20
Alternativet	5	10	9
Liberal Alliance	7	3	3
Nordatlantiske	2	2	3
Total (uden afrunding)	100 %	100 %	100 %
Kvinder	37	43	42
Gennemsnitsalder	45	47	47
Antal respondenter	179	89	74

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Robert Klemmensen, Asbjørn Sonne Nørgaard, Troels Bøggild og Helene Helboe Pedersen

Tabel C. Parti, køn og gennemsnitsalder på tværs af alle folketingsmedlemmer og de folketingsmedlemmer, som besvarede dele af eller hele spørgeskemaet, 2022

	<u>POPULATION</u>	<u>DELVIST GENNEM- FØRTE</u>	<u>GENNEM- FØRTE</u>
Socialdemokratiet	27	21	23
Venstre	22	21	23
SF	8	18	12
Radikale Venstre	8	10	10
Enhedslisten	7	10	12
Det Konservative Folkeparti	7	5	4
Dansk Folkeparti	6	7	8
Andre	15	8	8
Total (uden afrunding)	100 %	100 %	100 %
Kvinder	41	44	40
Gennemsnitsalder	50	50	50
Antal respondenter	179	61	52

Note: 'Andre' inkluderer nordatlantiske mandater, Nye Borgerlige, Liberal Alliance, Alternativet, Kristendemokraterne, Frie Grønne og medlemmer, der står uden for partigrupper.
 Kilde: Pedersen 2022a

Tabel D. Parti, køn og gennemsnitsalder på tværs af alle folketingsmedlemmer og de folketingsmedlemmer, som besvarede dele af eller hele spørgeskemaet, 2024

	POPULATION	DELVIST GENNEM- FØRTE	GENNEM- FØRTE
Socialdemokratiet	28	27	26
Venstre	12	5	6
SF	8	11	13
Radikale Venstre	4	5	7
Enhedslisten	6	5	6
Det Konservative Folkeparti	5	7	6
Dansk Folkeparti	4	1	0
Danmarksdemokraterne	9	12	13
Alternativet	3	2	1
Liberal Alliance	8	12	11
Moderaterne	8	8	8
Andre	6	5	3
Total (uden afrunding)	100 %	100 %	100 %
Kvinder	46	53	54
Gennemsnitsalder	48	47	47
Antal respondenter	179	91	72

Note: 'Delvist gennemførte': Alle, som har svaret på det første spørgsmål. 'Gennemførte': Alle, som har svaret på det sidste spørgsmål - N kan dog fortsat være mindre for nogle spørgsmål, hvor det var muligt for respondenter at springe over. Det gælder f.eks. for tidsangivelser til opgaver, hvor kun 69 har givet svar. Kilde: Pedersen & Severin-Nielsen 2024

Litteratur

- Baumann, A. (2017, 1. januar). *Eksperter for 52 millioner skal styrke demokratiet*. mm.dk. Lokaliseret 10.10.2024
- Binderkrantz, A.S., Christiansen, P.M. & Pedersen, H.H. (2014). *Organisationer i politik*. Hans Reitzels Forlag
- Binderkrantz, A.S. & Christiansen, P.M. (2023). Sidste chance: Interesseorganisationernes indflydelse ved høringer af lovforslag. I: Mortensen, P.B. & Serritzlew, S. (red.), *I statskundskabens tjeneste. Festskrift til Jens Blom-Hansen* (s. 93-103). Politica
- Binderkrantz, A.S. (2023). Interessevaretagelse: fra faste forhold til professionelle forbindelser? *Økonomi & Politik*, 95(3-4), 64-75
- Binderkrantz, A.S., Pedersen, L.H. & Petersen, M.B. (2025). *Det danske demokratis udfordringer*. Aarhus Universitetsforlag
- Blom-Hansen, J. & Christensen, J.G. (2004). *Den europæiske forbindelse*. Aarhus Universitetsforlag
- Blom-Hansen, J., Christensen, J.G., Grøn, C.H., Jensen, M.H. & Mortensen, P.B. (2021). *Det nationale råderum ved gennemførelse af EU-regler*. Djøf Forlag
- Christensen, J.G. (2024). *Forligsparlamentarismen, ministerstyre og centraladministrationen*. Essay til Magtudredningen 2.0
- Christensen, J.G., Jensen, J.A., Mortensen, P.B. & Pedersen, H.H. (2020). *Når embedsmænd lovgiver*. 2. udgave. Djøf Forlag
- Christensen, J.P. & Martinussen, G. (1994). Politikere skal ikke lovgive! *Administrativ Debat*, 4, 1-4
- Christiansen, F.J. (2008). *Politiske forlig i Folketinget: Partikonkurrence og samarbejde*. Politicas ph.d.-serie
- Christiansen, F.J. (2012). Organizational De-integration of Political Parties and Interest Groups in Denmark. *Party Politics*, 18(1), 27-43
- Christiansen, F.J. (2023, 20. februar). *Forsker: Det svækker venstrefløjen i Folketinget, når regeringen afliver smalle forlig*. altinget.dk. Lokaliseret 21.10.2024
- Christiansen, F.J. & Pedersen, H.H. (2014). Minority Coalition Governance in Denmark. *Party Politics*, 20(6), 940-949
- Christiansen, F.J. & Seeberg, H.B. (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
- Christiansen, F.J. & Skjæveland, A. (2021). Folketinget. I: Blom-Hansen, J. & Christiansen, P.M. (red.). *Det demokratiske system* (s. 95-126). Hans Reitzels Forlag
- Christiansen, P.M. (2020). Corporatism: Exaggerated Death Rumors? I: Christiansen, P.M., Elklit, J. & Nedergaard, P. (red.), *Oxford Handbook of Danish Politics* (s. 160-176). Oxford University Press
- Coppedge, M., Gerring, J., Knutsen, C.H., Lindberg, S.I. & Teorell, J. (2025). V-Dem [Country-Year/Country-Date] Dataset v14, Varieties of Democracy (V-Dem)

- Project. https://v-dem.net/data_analysis/CountryGraph/
- Damgaard, E. (2003). *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik*. Aarhus Universitetsforlag
- Eriksson, B.A., Mihle, A. & Børrum, C. (2024). *Udfordringer i lovgivningsprocessen*. Justitia – Danmarks uafhængige juridiske tænketank
- EU-Oplysningen (2025). *Hvordan udpeges Europa-Kommissionen?* eu.dk. Lokaliseret 03.07.2025
- Field, B.N. & Martin, S. (2022). *Minority Governments in Comparative Perspective*. Oxford University Press
- Finansministeriet (2023). *Aftale mellem regeringen, Socialistisk Folkeparti, Danmarksdemokraterne, Radikale Venstre, Dansk Folkeparti, Alternativet og Nye Borgerlige om: Inflationshjælp (10. februar 2023)*. fm.dk. Lokaliseret 23.06.2025
- Fish, M.S. & Kroenig, M. (2009). *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey*. Cambridge University Press
- Folketinget (a). Folketingets Årsberetning i relevante år. <https://www.ft.dk/da/organisation/folketingets-administration/folketingets-aarsberetning>. Lokaliseret 19.06.2025
- Folketinget (b). Gruppestøttereignskaber i relevante år. <https://www.ft.dk/da/partier/om-politiske-partier/gruppestoette-og-regnskaber#FD3FE035F69E4A5D-831C62FCF1078496>. Lokaliseret 19.06.2025
- Folketinget (c). <https://www.ft.dk/i-relevante-år>. Lokaliseret 19.06.2025
- Folketinget (2000). *Folketingsbeslutning om ændring af forretningsorden for Folketinget*. retsinformation.dk. Lokaliseret 30.05.2025
- Folketinget (2021). *Beretning om kommissioner for den gode forhandling mellem Folketingets partier og regeringen og for det gode møde i Folketinget*. ft.dk. Lokaliseret 16.03.2025
- Folketinget (2025, 13. marts). *Partierne enige om at skære i antallet af udvalg*. ft.dk. Lokaliseret 21.05.2025
- Folketingstidende, Tillæg F. (2021). Forespørgsel nr. F 60 (afslutningsdebatten). ft.dk. Lokaliseret 02.09.2025
- Frandsen, A. (2006). *Politik i praksis*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Green-Pedersen, C. & Kosiara-Pedersen, K. (2020). The Party System: Open yet Stable. I: Christiansen, P.M., Elklit, E. & Nedergaard, P. (red.), *The Oxford Handbook of Danish Politics* (s. 213-229). Oxford University Press
- Hansen, E.K. & Flindt, M. (2018). *Det forsømte Folketing. En opsang til folkestyret*. Gyldendal
- Hansen, K.M. (2022). Vælgervandringer og valggeografien. I: Hansen, K.M. & Stubager, R. (red.), *Partiledernes kamp om midten. Folketingsvalget 2022* (s. 41-74). Djøf Forlag
- Hjarvard, S. (2009). Samfundets medialisering. En teori om mediernes forandring af samfund og kultur. *Nordicom Information*, 31(1-2), 5-35
- Hopmann, D.N., Mik-Meyer, N. & Petersen, M.B. (2025). *Magt i*

- et forandret Danmark. Aarhus Universitetsforlag
- Jakobsen, M.L.F. & Mortensen, P.B. (2014). *Regelstaten. Væksten i danske love og bekendtgørelser 1989-2011*. Djøf Forlag
- Jensen, H. (2002). *Partigrupperne i Folketinget*. Djøf Forlag
- Justitsministeriet (2006). *Justitsministeriets vejledning nr. 145 af 21. december 2006 om Rådets forordning (EF) nr. 1/2005 af 22. december 2004 om beskyttelse af dyr under transport og dermed forbundne aktiviteter mv.* retsinformation.dk
- Justitsministeriet (2023). *Vejledning om lov kvalitet*. lov kvalitet.dk
- Klemmensen, R. (2005). Forlig i det danske folketing 1953-2001. *Politica*, 37(4), 440-452
- Krog, A. & Lønstrup, K.F. (2023, 10. februar). *Sådan gik det til, da Danmark i al hast købte ind for 1,7 milliarder hos omstridt våbenproducent*. altinget.dk. Lokaliseret 10.10.2024
- Kurrild-Klitgaard, P., Klemmensen, R. & Hansen, M.E. (2005). Blokpolitik og det "samarbejdende folkestyres" fire gamle partier, 1953-2005. *Politologiske Skrifter*, 2005(2), 1-14
- Lauritzen, K. (2023). *Lad det gå langsomt. Et opgør med en usund politisk kultur*. Forlaget 28B
- Martin, S. & Strøm, K. (2023). *Legislative Assemblies: Voters, Members, and Leaders*. Oxford University Press
- Mortensen, P. B. & Pedersen, H.H. (2025). Danmarks mest privilegerede vicevært. Interview med Marie Hansen, Folketingets direktør. *Administrativ Debat*, 1, 3-7.
- Munksgaard, M.M. (2024, 20. august). *Er du med eller ej? Ordfører fik 14 minutter til at læse milliardaftale, der har været undervejs i årevis*. altinget.dk. Lokaliseret 10.10.2024
- Nørgaard, A.S. & Klemmensen, R. (2009). Hvorfor stemmer oppositionen for regeringens lovforslag? *Politica*, 41(1), 68-91
- Otjes, S. (2022). What Explains the Size of Parliamentary Staff? *West European Politics*, 46(2), 374-400
- Overgaard, J.W. (2024, 16. juli). *Ny rapport vidner om en udfordret lovgivningsproces: "Vi er på et niveau, som er virkelig bekymrende"*. altinget.dk. Lokaliseret 23.05.2025
- Pedersen, H.H. (2011). Etableringen af politiske forlig som parlamentarisk praksis. *Politica*, 43(1), 48-67
- Pedersen, H.H. (2020). The Parliament (Folketinget): Powerful, Professional, and Trusted? I: Christiansen, P.M., Elklit, J. & Nedergaard, P. (red.), *The Oxford Handbook of Danish Politics* (s. 88-106). Oxford University Press
- Pedersen, H.H. (2022a). *Datarapport: Folketingets medlemmer: Arbejdsopgaver- og vilkår. En spørgeskemaundersøgelse 2022*. Aarhus Universitet
- Pedersen, H.H. (2022b). *Politiker. Dilemmaer i politisk repræsentation*. Djøf Forlag
- Pedersen, H.H. & Borghetto, E. (2021). Fighting COVID-19 on Democratic Terms. Parliamentary Functioning in Italy and Denmark during the Pandemic. *Representation*, 57(4), 401-418
- Pedersen, H.H., & Severin-Nielsen,

- M.K. (2024). *Politik under pres – Datarapport*. Aarhus Universitet
- Pedersen, M.J., Ravn, J. & Christensen, G.L. (2014). Øget brug af samle-
love besværliggør kvalitetskon-
trol. *Dansk Erhvervs Perspektiv*,
19
- Pedersen, M.J. (2025). *Den defekte
lovmaskine*. Munch & Lorenzen
- Rasch, B.E. & Tsebelis, G. (2011). *The
Role of Governments in Legislati-
ve Agenda Setting*. Routledge
- Regeringen (2025). *Publikationer og
aftaletekster*. regeringen.dk.
Lokaliseret 23.06.2025
- Rehling, D. (1997, 3. november). Lov-
susk. *Information*, 1. sektion, 8
- Rosa, H. (2005). The Speed of Global
Flows and the Pace of Democra-
tic Politics. *New Political Scien-
ce*, 27(4), 445-459
- Sieberer, U. (2011). The Institutional
Power of Western European
Parliaments: A Multidimensional
Analysis. *West European Poli-
tics*, 34(4), 731-754
- Thomann, E. (2015). Customizing
Europe: Transposition as Bot-
tom-up Implementation. *Journal
of European Public Policy*, 22(10),
1368-1387
- Thomann, E. (2019). *Customized Im-
plementation of European Union
Food Safety Policy. United in
Diversity?* Springer International
Publishing

Noter

- 1 Munksgaard 2024
- 2 Christiansen & Skjæveland 2021
- 3 Folketingstidende, Tillæg F 2021
- 4 Christensen & Martinussen 1994
- 5 Hopmann, Mik-Meyer & Petersen 2025: 73-76
- 6 Krog & Lønstrup 2023
- 7 Hansen & Flindt 2018: 57-63; Pedersen 2025: 37-39
- 8 Damgaard 2003: 152
- 9 Christiansen & Skjæveland 2021: 107
- 10 Fish & Kroenig 2009
- 11 V-Dem 2023
- 12 Sieberer 2011
- 13 EU-Oplysningen 2025
- 14 Field & Martin 2022
- 15 Jordskredsvalget refererer til valget i 1973, hvor de traditionelle partier – Socialdemokratiet, Venstre, Det Konservative Folkeparti og Radikale Venstre – mistede en stor del af deres vælgere og banede vejen for nye partier som Centrum-Demokraterne, Kristeligt Folkeparti og Fremskridtspartiet, hvorved helt nye politiske dynamikker opstod i den politiske konkurrence, og nye samarbejdsrelationer skulle udvikles.
- 16 Christiansen & Pedersen 2014
- 17 Hansen & Flindt 2018
- 18 Eriksson et al. 2024: 21
- 19 Baumann 2017
- 20 Martin & Strøm 2023
- 21 Otjes 2022
- 22 Data om departementernes årsværk er indhentet på Økonomistyrelsens lønoverblik (loenoverblik.dk). Opgørelsen er baseret på 4. kvartal
- 23 Lauritzen 2023
- 24 Pedersen 2025: 28
- 25 Rehling 1997
- 26 Folketinget 2000
- 27 Blom-Hansen & Christensen 2004
- 28 Pedersen et al. 2014
- 29 Binderkrantz et al. 2014
- 30 Justitsministeriet 2023: afsnit 6.1.2
- 31 Kurrild-Klitgaard et al. 2005
- 32 Regeringen 2025
- 33 Pedersen 2011
- 34 Pedersen 2011; Christiansen 2008
- 35 Finansministeriet 2023
- 36 Christiansen 2008; Nørgaard & Klemmensen 2009
- 37 Christiansen & Seeberg 2016
- 38 Christiansen & Pedersen 2014
- 39 Pedersen 2011
- 40 Binderkrantz et al. 2025
- 41 Antallet af forlig er opgjort for en længere periode men uden inddragelse af aftaler. En opgørelse tilbage til 1953 fremgår af bogens appendiks og viser, at anvendelsen af forlig særligt tog fart fra 00'erne.
- 42 Klemmensen 2005
- 43 Denne opgørelse blev udarbejdet, før Folketinget udgav årsberetning for 2023-2024.
- 44 Vi har som kontrol af denne fremgangsmåde for udvalgte år sammenlignet resumétekst og lovgivningsimplementering af forlig, som den er angivet i Folketingets årsrapporter. Vi finder overensstemmelse mellem de to tilgange og vurderer derfor, at opgørelsen er retvisende om end muligvis med en svag undervurdering af aftalebelægning, da gamle aftaler kan forbigås i resuméteksten.

45 Frandsen 2006
46 Christiansen 2023
47 Pedersen 2011
48 Christensen et al. 2020: 36
49 Christensen et al. 2020
50 Justitsministeriet 2023
51 Christensen et al. 2020
52 Thomann 2015; Thomann 2019
53 Blom-Hansen et al. 2021: 58
54 Justitsministeriet 2006: 1
55 Blom-Hansen et al. 2021: 22-23
56 Blom-Hansen et al. 2021: 22-23
57 Blom-Hansen et al. 2021
58 Blom-Hansen et al. 2021: 206
59 Pedersen 2022b
60 Overgaard 2024
61 Pedersen 2022b
62 Pedersen 2020
63 Jensen 2002
64 Hopmann et al. 2025
65 Hjarvard 2009
66 Christiansen 2012; Binderkrantz
2023
67 Binderkrantz et al. 2014; Binder-
krantz & Christiansen 2023
68 Green-Pedersen & Kosiara-
Pedersen 2020
69 2022b
70 Hansen 2022
71 Eriksson et al. 2024
72 Binderkrantz et al. 2025
73 Jakobsen & Mortensen 2014
74 Rosa 2005
75 Hopmann et al. 2025
76 Rasch & Tsebelis 2011
77 Mortensen & Pedersen 2025
78 Folketinget 2025
79 Folketinget 2021

Folketinget er Danmarks parlament, der i samspil med regeringen beslutter, hvad borgere, virksomheder og institutioner må og skal. I de senere år er der udtrykt bekymring for, at lovgivningsprocessen går for stærkt, at folketingsmedlemmer ikke har tid til at sætte sig ind i de mange lovforslag, og at Folketinget har afgivet lovgivningsmagt til EU og forvaltningen.

Det effektive men fortravlede Folketing beskriver Folketingets rolle som lovgiver, og hvordan lovgivningsarbejdet har udviklet sig gennem tiden. Folketinget er en stærk lovgivende forsamling, men har i dag færre ressourcer end ministerierne, og forhandlinger om lovgivning sker i stigende grad på ministerkontorerne, mens lovbehandlinger i Folketingssalen går hurtigere og hurtigere. Resultatet er en lovgivningsproces, der ganske vist er effektiv, men som kan være forhastet og svær at gennemskue for både borgere og politikere.