

# 6 Konstituering – spillet om magten

Når valgets resultat er kendt, skal byrådet konstituere sig. En *konstituering* er en fordeling af de politiske poster, der er i kommunen. Med andre ord: Hvem varetager hvilke opgaver?

Der er tre grupper af poster, der skal fordeles:

- Borgmester og viceborgmester
- Udvalgsposter og udvalgsformandsposter
- Rad, nævn og bestyrelser.

Borgmesterposten er naturligvis den vigtigste. Derudover er der formandsposterne i udvalgene, som har en større indflydelse på den politiske dagsorden end de menige medlemmer. Det vigtigste udvalg – økonomiudvalget – er også et udvalg, som mange partier er interesseret i at få en plads i. Endelig er der bestyrelsesposter i kommunale selskaber, for eksempel forsynings-selskaber, og et hav af forskellige lokale og regionale bestyrelser, som byrådet har udpegningsret til. Nogle poster giver mere indflydelse og magt end andre, mens andre poster giver høje vederlag.

Hvert parti udpeger et konstitueringsteam, som skal forhandle med de andre partier om po-

sterne. I løbet af valgdagen har partiernes konstitueringsteam formentlig allerede holdt sig orienteret om stemmeprocenterne på valgstederne, forsøgt at fornemme, hvilken vej valget går, og forberedt sig på forskellige scenarier. Ofte har der også mellem partierne været kontakt inden valgaftenen for at drøfte forskellige konstitueringmuligheder. Men det er sjældent muligt at lægge sig fast på en klar aftale, fordi ingen kender reelt styrkeforholdet mellem partierne, før valgresultatet er kendt. Og hvis nu ens parti går frem, vil man ikke risikere at indgå en dårlig aftale på forhånd.

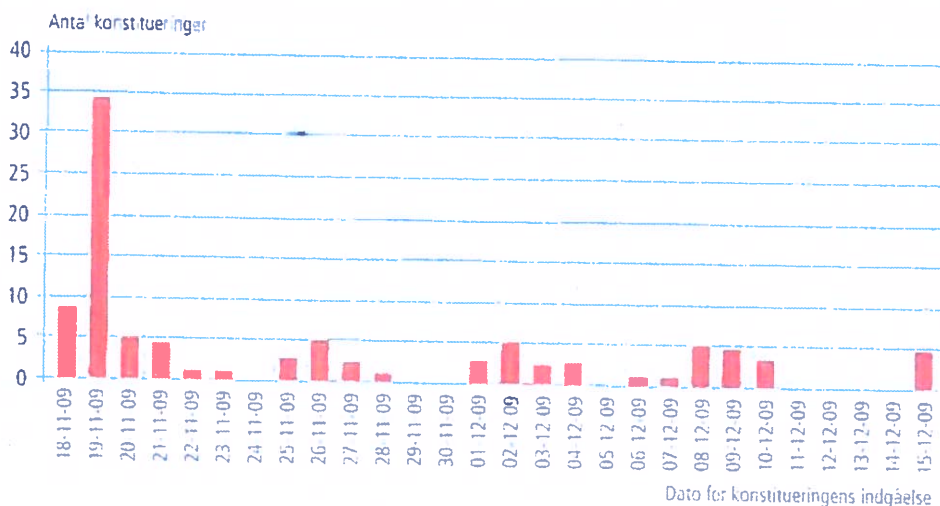
Når valgstederne lukker klokken 20, er alle konstitueringsteams klar. De venter nu blot på at få mandatfordelingen. Der er ikke nogen formelle regler for, hvordan sådan en konstitueringsaften foregår. Det er helt op til de involverede parter lokalt, hvordan konstitueringprocessen udvikler sig i den enkelte kommune. Hvem der tager initiativ, og hvem der ikke gør, kan blive afgørende for udfaldet af konstitueringen.

Måske vil det parti, der har fået det bedste valg, forsøge at samle et flertal bag sig, således

Kilde: "Byrådet", A.B. Sørensen & A. Broholm  
Columbus, 2. udg. 2021



Figur 6.1. Udmelding af endelig konstitueringsaftale, valget 2009



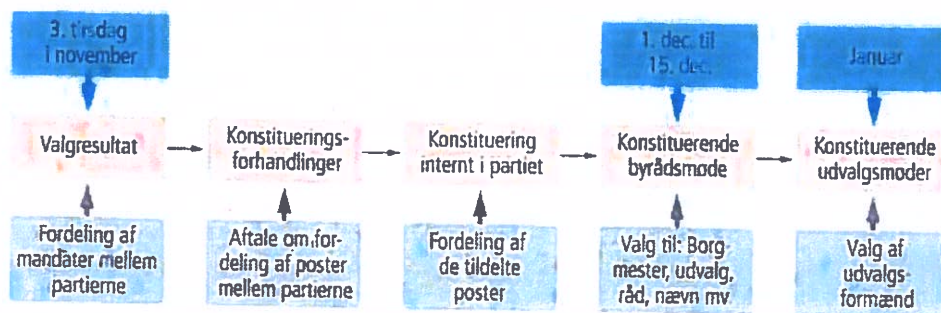
Note: Der er tale om tidspunktet, hvor aftalerne blev meldt offentligt ud, og ikke tidspunktet for indgåelse af aftalen. Der er usikkerhed i undersøgelsen, eftersom nogle kommuner har indberettet deres dato for det konstituerende møde. Dog viser figuren, at der er en vis spredning i indgåelsen af aftaler blot frem til 1/12. <http://www.om.dk/media/14939/kommunalbestyrelsens-konstituering.pdf>

at de kan sikre sig borgmesterposten. Ofte er partierne samlet på for eksempel rådhuset, og så går man fra lokale til lokale og forsøger at samle en aftale. Det er på alle måder en nervepirrende aften for politikerne.

Selvom et flertal af partierne måtte blive enige om en konstituering på valgnatten eller valgnatten, er der ingen garanti for, at den også realiseres. Det er nemlig først ved *det konstituerende møde*, som afholdes i perioden 1.-15.

december, at konstitueringen er gyldig. Og der er talrige eksempler på, at konstitueringsaftaler, der er indgået på valgnatten, ikke holder hele vejen til det konstituerende møde. Hvis et parti eller en kandidat springer fra aftalen, således at der ikke længere er flertal bag, ja, så kan man begynde forfra. Når først en kandidat er valgt til byrådet, kan partiet ikke juridisk binde vedkommende. Man kan skifte parti eller blive losgænger – måske selv gå efter borgmesterposten,

Figur 6.2. Konstitueringsprocessen





## Boks 6.1. Konstituering i Stevns, 2017

Politikerne i Stevns har lavet en bred konstituering i byrådet hen over midten. Borgmesteren hedder stadig Anette Mortensen – men DF og Nyt Stevns er ude.

Borgmesteren hedder stadig Anette Mortensen (V). Men ellers er magten i Stevns Kommune mandag blevet ændret fuldstændig. Venstre har nemlig dropet deres smalle konstitueringsaftale med Nyt Stevns og Dansk Folkeparti og har i stedet konstitueret sig med Socialdemokraterne og De Konservative

Det kom frem til det konstituerende møde i kommunen mandag.

Med den nye konstituering blev socialdemokraten Steen S. Hansen viceborgmester i kommunen og sikrer partiets indflydelse. Til gengæld blev den nuværende borgmester i Stevns, Mogens Haugaard fra Nyt Stevns, sat uden for indflydelse.

Selv om man ikke var borgmesterkandidat. Det vil dog næppe være uden konsekvenser at gå uden om partiets magthierarki.

Tillid og personlige relationer er et væsentligt element i konstitueringsforhandlingerne – kan man stole på, at de andre står ved deres ord? Der er ikke noget juridisk problem i at springe fra en konstitueringsaftale, for den er vedtaget på det konstituerende møde, men måske et moralsk problem?

Eksemplet i boks 6.1 viser netop, hvordan konstitueringskampen fortsatte, efter at der faktisk var indgået en aftale mellem tre partier. Resultatet blev, at de to partier, der løb fra aftalen, endte med at stå tilbage med en lang næse.

Konstitueringsspillet er som regel kedeligt, men en gang imellem forsøger partierne sig med en smutvej til magten. Det er sådanne handlinger, som mere handler om magt end om reelt politisk ståsted, som kan være med til at slække på tilliden til vores politikere.

Det bekræfter Anette Mortensen.

- "Vi fandt ud af, at Mogens Haugaard forhandlede med andre om et alternativt flertal. Det bekræftede han over for mig – og det var jeg nødt til at handle på", siger Anette Mortensen til TV ØST om det nye flertal.

Hun er til gengæld tilfreds med det nye, og meget bredere flertal.

- "Nu har jeg en solid og handlekraftig konstituering bag mig", siger Anette Mortensen til TV ØST.

Kilde: <https://www.tv2east.dk/kommunavalg-2017/kup-i-stevns-df-og-nyt-stevns-sat-uden-indflydelse>

Eksemplet fra Stevns viser, at det lokalt i de enkelte byråd er muligt at indgå konstitueringsaftaler på tværs af de traditionelle politiske skillelinjer – så længe tilliden er til stede.

Det ændrer imidlertid ikke ved, at tilliden til byrådspolitikere er væsentlig større end ved folketingspolitikere.

### 6.1 Formelle krav til konstitueringen

Selv om det måske umiddelbart kan virke lidt kaotisk med de uformelle rammer omkring konstitueringsforløbet, så er der dog nogle formelle regler, der skal overholdes.

Der er to valgmetoder i spil – *flertalsvalg* og den *d'Hondtske metode*.

På det konstituerende møde skal partierne melde ind med *valggrupper*, ikke at forveksle med valgforbund. Her går de valgte partier sammen i en, to eller flere grupper for at fordele posterne i byrådet. Ofte vil de partier, der har indgået en konstitueringsaftale, også være i valggruppe sammen. Dette er afgørende for fordelingen af poster i udvalg, råd og nævn.





■ Der var demonstrationer mod partihopperen Jan Reimer Christensen for det konstituerende byrådsmøde i Nyborg i 2013. Mere end 700 mennesker var mødt op, og byrådsalen var propfyldt. Jan Reimer Christensen havde forladt Socialdemokratiet efter valget og skubbet magtbalancen over til fordel for Venstre, som efterfølgende kunne sætte sig i borgmesterstolen.

Borgmesteren og viceborgmesteren vælges ved *flertalsvalg* i byrådet på det konstituerende møde.

Pladserne i de enkelte stående udvalg fordeles mellem valggrupperne efter den d'Hondtske metode på det konstituerende møde i byrådet. På den måde sikres det, at udvalgene tilnærmelsesvis sammensættes på samme måde som byrådet. Først fordeler man posterne særskilt i hvert udvalg. Det vil ofte føre til, at nogle valggrupper ikke opnår det antal udvalgsposter, de har ret til, når man anvender den d'Hondtske metode på det samlede antal af udvalgsposter. Derfor skal de valggrupper, der forholdsvis har fået flere pladser – ved den særskilte fordeling i hvert udvalg – aflevere pladser til de øvrige valggrupper.

Hver liste er som minimum garanteret én udvalgsmedlemspost. Hvis fordelingen af po-

ster i de stående udvalg falder ud på en måde, således at flertalsvalggruppen ikke har flertal i et eller flere udvalg, kan udvalgene udvides med flere medlemmer, indtil de får flertal. Flertalsvalggruppen har således krav på at få flertal i alle stående udvalg.

Et udvalgsmedlem kan ikke fratages sin udvalgspost i løbet af valgperioden, medmindre vedkommende selv ønsker at afgive den.

Udvalgsformændene vælges ikke på det konstituerende møde, men formelt set i det enkelte udvalg på det første udvalgs møde typisk i januar. Reelt vil det være aftalt i *konstitueringsaftalen*, hvem der skal være formand for hvilke udvalg, men formelt sker valget i det enkelte stående udvalg. Eftersom flertalsvalggruppen vil have flertal i alle udvalg, er det typisk en formsag.





g i  
ocial-  
org-

ide,  
tal i

Fler-  
rtal

ud-  
re

isti-  
:  
nu-  
a-  
id-  
-  
il  
ns-

Det betyder dog, at udvalgene kan vælge en anden udvalgsformand undervejs i de fire år, hvis de ønsker det – i modsætning til borgmesteren, der ikke kan afsættes.

## 6.2 Teori om konstituering

Modsat Folketinget, hvor den vindende blok – rød eller blå – får regeringsmagten, ser man ofte i kommunerne, at posterne bliver delt ud mellem partierne på tværs af traditionelle partipolitiske skillelinjer. Det skyldes dels, at de ideologiske forskelle ikke har samme store betydning i lokalpolitik, dels at der ofte efterspørges brede forlig bag de lokale beslutninger fra borgerne i kommunen. Endvidere kan personlige relationer mellem byrådspolitikerne spille en rolle. Samarbejdet på tværs af blokkene i dansk politik opstår imidlertid oftest, når en af blokkene har sikret sig sit flertal. Det medfører en høj grad af samarbejdsvilje fra den anden blok for ikke at havne helt uden for indflydelse.

For at forstå logikken bag konstitueringerne findes der en række teorier, som kan kaste et lys over, hvorfor samarbejdet i kommunen bliver, som det bliver. Disse teorier kan rubriceres i tre forskellige kategorier.

For det første er der teorier, der forklarer konstitueringen ud fra, hvordan det enkelte parti kan opnå mest politisk indflydelse og dermed få mest muligt af sin politik igennem. I teorien antages det, at partier vil gå sammen med det flertal, der vil sikre, at mest muligt af partiets politik kan gennemføres, jævnfør interessefaktoren fra Molins model (se figur 5.1). Her er konstitueringsrationalet, at det giver mening at gå sammen med nogen, der vil det samme som partiet selv. Sætter man partierne op på en forsimplet endimensionel linje, vil partierne ikke „hoppe over“ andre ligesindede partier i konstitueringen. Man kan sige, at partiet handler *politisk rationelt*.

For det andet er der teorier, der forklarer konstitueringen ud fra en helt jordnær rationel betragtning: Hvordan kan partiet opnå flest muligt goder i form af vederlag, prestige og andre fordele – gnavebenene i lokalpolitikken?<sup>1</sup>

Konstitueringsrationalet er her, at det gælder om at lave den smallest mulige konstituering – den mindste vinderkoalition – således at man skal dele goderne med så få partier som muligt. Teorien om minimale vinderkoalitioner stammer fra den amerikanske politolog Riker. Modsat teorien ovenfor, hvor opnåelsen af politiske mål er det primære, er det i denne teoretiske tilgang ikke væsentligt, om der er politisk enighed mellem konstitueringspartnerne på det ideologiske plan. Derfor er det også muligt at „hoppe over“ partier på en forsimplet endimensionel opstilling af partierne. Man kan sige, at partierne handler *egoistisk rationelt*.

Vi skal lidt tilbage i tiden for at finde et sådant eksempel, som er sjældne i byrådspolitik, men ved byrådsvalget i Frederikshavn Kommune 2009 fordelte stemmerne sig, som det fremgår af tabel 6.1. Til trods for rodt flertal valgte SF, V og De Konservative at konstituere sig og på den måde dele posterne imellem sig og holde DF og Socialdemokratiet ude af konstitueringen. Det vil altså sige, at SF „hoppede over“ Socialdemokratiet for at konstituere sig med partier, der normalt ikke har et politisk slægtskab med.

<sup>1</sup> Begrebet „(gnave)ben“ er et ofte brugt slangudtryk for posterne, som skal fordeles i kommunen. Metaforen hentyder til, at det blot drejer sig om for den enkelte politiker at få så mange ben at gnave i (penge, prestige) som muligt.

Tabel 6.1. Fordeling af mandater ved byrådsvalget i Frederikshavn Kommune 2009

Parti	Mandater: i alt 31
SF	5
Socialdemokratiet	11
Venstre	10
Konservative	2
DF	3



Sådanne konstitueringer, som strider imod almindelig forståelse af partiernes tilhørsforhold får ofte en uforholdsmæssig stor dækning i medierne, da de indeholder alle elementer for et godt drama, og de udspiller sig ofte for åbent tæppe, da den forsmædede part ofte gerne vil give udtryk for sin frustration.

Til sidst skal nævnes, at der er teorier, som slet ikke forholder sig til rationaliteten i koalitionsdannelserne, men som i højere grad fokuserer på, at *normerne* er afgørende for, hvordan koalitionerne bliver dannet. Konsensuskulturen i Danmark er med til at skabe en kultur, hvor det ikke er „rigtigt“ at holde nogen uden for magten. Svagheden i forhold til de rationelle forklaringer er, at det er vanskeligt at påvise, hvad normerne og grundlaget for normerne helt præcist er. På den måde kan det være vanskeligt at undersøge, hvorledes de spiller ind på koalitionsdannelsen. Der mangler nyere forskning på området, men undersøgelser af valgene i 2001 og 2005 viser i hvert fald, at normerne spiller en væsentlig rolle for koalitionsdannelsen. Det er dog stadig underbelyst, om det skyldes det fornævnte princip om, at det er forkert at holde nogen ude, eller om det skyldes parti-

ernes mere praktiske adfærd: Hvis vi udviser storsind over for modstanderne, vil de sikkert gøre det samme over for os i tilfælde af et fremtidigt nederlag.

Sandheden er nok også, at konstitueringen foregår som en kombination af de rationelle baserede forklaringer og de normative. Det vil sige, at partierne på den ene eller anden fløj først sikrer sig et flertal sammen med ligesindede (politisk rationel). Herefter deler man magten med de resterende store partier af normative grunde (bred aftale). Oftest foregår det på ovenstående måde, når byrådene konstituerer sig. Ved at dele magten med andre partier kan borgmesteren altså forvente en vis form for samarbejde og opbakning til sit arbejde fra de involverede partier. Og det vil øge muligheden for genvalg af borgmesteren, hvis „der er ro på bagsmækken“ i form af en bred konstituering.

Man kan sige, at partierne handler *verdirationelt*.

Konstitueringsaftaler kan være *politisk bindende* eller blot af *teknisk karakter*. Hvis de er politisk bindende, forpligter partierne i aftalen sig til at føre en bestemt politik i valgperioden på

Figur 6.3. Tre typer af konstitueringsaftaler

		Politisk rationel aftale					
Parti		X	Y	Z	P	Q	R
Mandater		1	3	11	3	8	5

		Egoistisk rationel aftale					
Parti		X	Y	Z	P	Q	R
Mandater		1	3	11	3	8	5

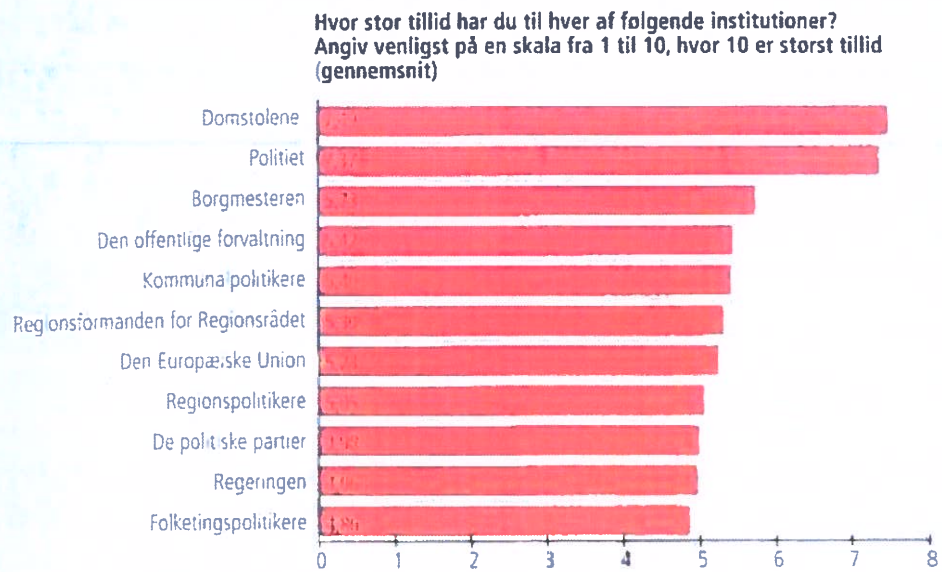
  

		Bred aftale					
Parti		X	Y	Z	P	Q	R
Mandater		1	3	11	3	8	5



iser  
ckert  
frem-  
  
ingen  
elt ba-  
vil  
løj  
sin-  
an  
f nor-  
tr det  
titue-  
rtier  
rm  
le fra  
lighe-  
er er  
stitu-  
  
rdi-

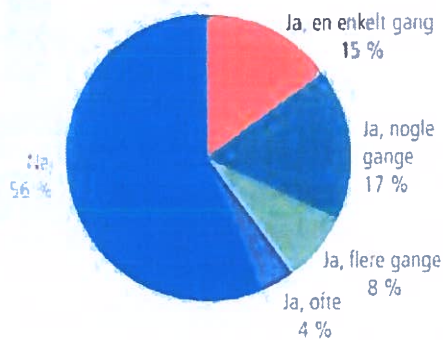
Figur 6.4. Tillid til diverse myndigheder og institutioner



Kilde: YouGov, for Momentum. Internetbaseret spørgeskemaundersøgelse blandt 1.013 personer, der udgør et repræsentativt udsnit af den +18 årige befolkning i perioden 6-8. marts 2019.

Figur 6.5. Har du været i kontakt med din lokalpolitiker/folketingspolitiker?

Har du mødt/talt med borgmesteren og/eller en kommunalpolitiker fra din kommune inden for de seneste fire år? Procent



Har du mødt/talt med et folketingsmedlem inden for de seneste fire år? Procent



De blå-besvarelser er sorteret fra

Kilde: YouGov, for Momentum. Internetbaseret spørgeskemaundersøgelse blandt 1.013 personer, der udgør et repræsentativt udsnit af den +18 årige befolkning i perioden 6-8. marts 2019.



et eller flere områder. Hvis den er teknisk, er det udelukkende en aftale om fordeling af posterne, og så venter der de kommende fire år forhandlinger, kampe og diskussioner om, hvilken politik der skal føres. Her vil flertallet i byrådet selvfølgelig kunne udstikke retningen.

Konstitueringen af de enkelte byråd ender altså ofte med brede aftaler. Og til trods for ovenstående eksempler, så lader det ikke til, at politikerleden over for byrådspolitikerne vokser. Det fremgår af figur 6.4. på forrige side, som viser, at tilliden til de lokale politikere ligger væsentligt over tilliden til folketingspolitikere. Derfor er konstitueringen nok dramatisk, men den er altså ikke odelæggende for tillidsforholdet mellem befolkning og lokalpolitikere. Det kan skyldes den geografiske nærhed. Der er ikke lang afstand til de politisk valgte. Derfor kunne man sige, at en øget uddele-

ring af magten til kommunerne vil forbedre tillidsforholdet mellem danskerne og det politiske system. Så enkelt er det nok ikke. Lokalpolitik omhandler konkrete politiske sager, som kræver konkrete løsninger. Det kan forklare, hvorfor tilliden er større til byrådspolitikerne. De konkrete forventninger til byrådspolitikerne er nemmere at indfri end abstrakte politisk langsigtede målsætninger a la „Mindre ulighed“ eller „Det skal kunne betale sig at arbejde“. Omvendt kan man se på stemmeprocenten, at der er en del flere, der stemmer til folketingsvalg end til byrådsvalg. Så målt ud fra en klassisk vurdering af et politisk systems legitimitet ligger Folketinget altså væsentligt over byrådene.

## Opgaver til kapitel 6

1. Undersøg, om der har været dramatik om konstitueringen i din kommune. Hvilke konsekvenser fik det? Overvej, hvorfor partierne har indgået den aftale, de har. Find materiale i Infomedia fra den lokale avis i tiden omkring valget.
2. Undersøg ved hjælp af teorierne om konstituering, om der kunne have været lavet andre konstitueringer i din kommune (tip: tjek partiernes mandatantal). Overvej fordele og ulemper ved alternative konstitueringer. Prøv, om du kan finde (enten via medierne eller ved at analysere dig frem hertil) forklaringer på, hvorfor netop den konstituering blev lavet og ikke en af de alternative.
3. Konstitueringsrollespil. Anvend rollespillet på hjemmesiden, og gennemfør det i din klasse. Hvem bliver borgmester?

