

Per Bendix:

Damgaards dominerende begreber specialisering og sektori-  
sering forfølges med imponerende stædighed gennem hele disputatsen.  
Denne korte artikel skal bruges til at diskutere sektormodellens  
tilstrækkelighed i henseende til forståelse af Folketingets virk-  
somhed.

Lad det straks være sagt, at Damgaards viden, også detail-  
viden, om Folketingets arbejdsmåde er imponerende, og den konse-  
kvens hvormed hovedhypotesen forfølges er det ligeså. Nu og da  
kan det næsten blive for meget, når et enkelt point skal drives  
igennem. Der benyttes ligefrem en "over-kill"-effekt.

Mit hovedsynspunkt er, at sektormodellen ikke er til-  
strækkelig. - Damgaard skriver i disputatsen "... at Folketinget  
empirisk set bør betragtes som et sæt sektorspecialiserede sub-  
strukturer, der i beslutningsprocessen er svagere forbundne ind-  
byrdes, end de hver især er forbundet med tilsvarende specialise-  
rings- og interesseområder i forvaltning og organisationer". Vi-  
dere skriver han: "Helt autonome er sektorerne ikke, idet Folke-  
tinget råder over visse tværgående kontrolinstrumenter. Finans-  
udvalget er et vigtigt bevillingskontrollerende organ, hvis vir-  
keområder omspænder alle sektorer ... Det er derfor berettiget  
at konkludere, at Folketingets infrastruktur primært er tilpas-  
set hensynet til lovgivning vedrørende forskellige sektorer og  
kun sekundært til ønsker om tværgående kontrol- og prioriterings-  
opgaver".

Mit hovedargument er, at Damgaard overser to forhold af  
væsentlig betydning i Folketingets beslutningsproces. For det  
første at de såkaldte ledende politikere spiller en afgørende  
rolle i beslutningsprocessens slutfase. For det andet at parti-  
grupperne formentlig er det mest effektive organ til tværgående  
styring og prioritering.

Damgaard har til fulde dokumenteret, at policy-områderne  
behandles i en specialiseret udvalgsstruktur med overrepræsentation  
af sektorrepræsentanter (sådan som han nu definerer dem),  
og han har også fremdraget det diakroniske personsammenfald, men

han har ikke spurgt om, hvordan beslutningerne nås i disse specialiserede udvalg. Vi holder i første omgang partigruppernes rolle udenfor og koncentrerer os om de ledende politikeres rolle. Min påstand er, at i langt mindre udstrækning, end man er tilbøjelig til at tro, træffes beslutningerne i selve folketingsudvalgene. I den daglige lovgivningsprocedure, i ikke stærkt politiserede sager, er der et markant underordningsforhold for ordførere og udvalgsmedlemmer i forhold til folketingsgruppens ledelse, specielt dennes formand, man også næstformand og den politiske ordfører, hvis en sådan haves. Typisk vil det foregå på den måde, at ordføreren, der altså ifølge Damgaard i de fleste tilfælde vil være en sektorrepræsentant, så såre man nærmer sig en afgørelse, konfererer med sin gruppeformand. Dette gælder, uanset om udvalget arbejder som et samlet udvalg, eller man betjener sig af ikke-officielle underudvalg, som typisk vil være et såkaldt ordførerudvalg.

Gruppeformanden eller en anden fra gruppeledelsen vil være tilbøjelig til at anskue sagen ud fra et langt bredere sæt af betragtninger, end man måske kan forvente, at ordføreren vil være tilbøjelig til. Det er nok muligt, at ordføreren vil identificere sig med en sektorinteresse, men det er lige så sandsynligt, at ordføreren motiveres af ønsket om at markere sin egen parlamentariske profil. Hvis gruppeformanden har svært ved at trænge igennem med sine synspunkter over for en genstridig ordfører, levnes der ham i de partier, der har mere end et udvalgsmedlem i et 17-mandsudvalg, den mulighed at spille på et andet af gruppemedlemmerne og dermed skabe den fornødne splid mellem det pågældende partis repræsentanter i et udvalg.

Hypeligt vil gruppeformændene også kunne løfte en sag ud af hænderne på en ordfører ved at fastslå, at man må tale med nærtstående partier om denne sag, og dermed vil det hypeligt være gruppeformændene fra flere partier, der mødes, eventuelt med ordførerne som bisiddere.

I stærkt politiserede sager vil man endog kunne gå dertil at løfte sagen ud af fagudvalget til behandling i det politisk-økonomiske udvalg eller et officielt eller uofficielt ad hoc-udvalg, hvor gruppeledelserne vil være repræsenteret. Det vil formentlig kunne overraske selv den meget velorienterede samfundsforsker, hvor stor en del af Folketingets forhandlingsaktivitet,

der finder sted i uformelle grupper eller udvalg. En del af dette er klart kommet frem til overfladen i forbindelse med de seneste års mange kriseforhandlinger. I en række tilfælde vil det dog slet ikke blive kendt af offentligheden, hvilke uformelle ad hoc organer der rent faktisk sætter hovedparten af præg på de endelige beslutninger, og her tænkes altså ikke på den megen korridorsnak, uanset hvor vigtig den er.

Hvis vi dernæst skal inddrage partigruppernes rolle i diskussionen, så har det overrasket mig, at Damgaard i denne analyse vier dem så begrænset omtale. - Vi kan prøve at eksemplificere med gennemgang af et typisk forløb omkring en ordførers behandling af et lovforslag, som skal udvalgsbehandles i et fagudvalg. - Efter at ordføreren er blevet udpeget efter indstilling fra gruppebestyrelsen, og sådan foregår det vist i de fleste folketingsgrupper, skal ordføreren i folketingsgruppen forelægge hovedlinierne i sin ordførertale. Det er min erfaring, og den er sikkert ikke særlig atypisk, at de fleste ordførere kommer til at ændre deres tale til første behandlingen efter første behandlingen i folketingsgruppen. Som en digression kan det her anføres, at der ville være et spændende forskningsobjekt at analysere første behandlingernes funktion i lovgivningsprocessen. Det er i dag en almindelig opfattelse, at første behandlingen i salen er ganske betydningsløs. Jeg tror ikke, dette er rigtigt. Det er rigtigt, at det, der siges, ikke bliver hørt af mange, men det bliver hørt af de andre ordførere, og der sker en faktisk indledende positionsfastlæggelse.

En folketingsgruppe hører typisk ikke mere til en almindelig lovgivningssag, før udvalget er kommet så vidt med sit arbejde, at udvalgsformanden markerer, at nu vil han til at indkalde bidrag til betækningsafgivelsen. På dette tidspunkt vender ordføreren tilbage til sin folketingsgruppe med et referat af udvalgsrådernes forløb og med en indstilling til folketingsgruppen om den holdning, partiet skal indtage ved betækningsafgivelsen. På dette stadium vil ordføreren i øvrigt hyppigt have konfereret med sin gruppeformand, inden sagen forelægges i folketingsgruppen, altså i overensstemmelse med det ovenfor anførte. Dette til trods vil der hyppigt blive en drøftelse i gruppen af ordførerens indstilling vedrørende betækningsafgivelsen, og dette vil ofte være signalet til den faktiske forhandlingsfase omkring lovforslaget.

På baggrund af de dessiner, gruppen har fastlagt, bliver det ordførerens opgave at søge andre partier påvirket i retning af gruppens standpunkt. I denne fase vil selv en triviel sag kunne komme op gang efter gang i gruppemøderne, hvor ordføreren løbende refererer forhandlingernes forløb og modtager korrektiver fra sin gruppe. Efter betæningsafgivelsen vil sagen politisk som regel være afsluttet, selv om der naturligvis findes mange undtagelser fra dette. Dem skal vi ikke beskæftige os med.

Konklusionen af det anførte er altså, at nok er det specialiserede sektorrepræsentanter, som repræsenterer partierne under behandlingen i folketingssalen og under udvalgsbehandling, men dette er ikke nødvendigvis ensbetydende med, at systemet fungerer som et sæt af subsystemer uden indbyrdes koordination. Der finder i høj grad en koordination sted gennem partigrupperne og ikke mindst gennem disses ledelser. Dette ville selvfølgelig være mindre interessant, hvis vi ikke også diskuterede på baggrund af, hvilke præmisser denne koordination finder sted. Med dette for øje skal jeg forsøgsvis prøve at fastlægge, hvilke parametre der må anses for mest bestemmende for denne koordination fra gruppernes og specielt gruppeledernes side. Denne diskussion skal dog også føres et skridt videre, nemlig fra en diskussion af de bestemmende parametre på gruppeplanet til den bestemmende parameter på individplanet.

Det er min opfattelse, at en folketingsgruppe træffer sin beslutning efter at have stillet sig selv tre spørgsmål, hvis rækkefølge er udtryk for den faldende betydning:

1. Hvordan maximerer vi stemmerne?
2. Hvordan forbedrer eller fastholder vi vores placering på den parlamentariske arena?
3. Hvad har vi forpligtet os til programmatisk og i forbindelse med den seneste tids agitation?

Der skal gøres nogle få bemærkninger om dette.

ad. 1. Ved denne stemmemaximering tænkes der såvel på den løbende udvikling i opinionsundersøgelserne, som på den næste valgdag. Udviklingen i opinionsundersøgelserne betragtes decideret som et effektivt markedsføringsinstrument. Det opleves formentlig af Folketingets aktører som et veldokumenteret forhold, at nedgangstendenser i opinionsundersøgelser avler ny nedgang, medens opgangs-

tendenser tilsvarende stimulerer til ny opgang.

Jeg anser det for utvivlsomt, at i vor medie og succesbevidste tid oplever de fleste folketingsgrupper og specielt gruppeledelser deres fremgang og tilbagegang i opinionstal og valgtal som selve kernen i det, de skal bedømmes på. Her er nemlig en umiddelbar målestok, for hvilken interessen tillige stiger med faldet i valgperioders faktiske længde. - Dette kan naturligvis modificeres af allehånde betragtninger, men det skal ikke gøres her.

ad. 2. I en situation med stadigt og stigende behov for koalitions-skabelse på grund af tiltagende fraktionalisering er det en afgørende betingelse for maximering af stemmerne, at man holder sig i en gunstig eller etablerer en gunstig parlamentarisk situation. Dette er en væsentlig forudsætning for en sådan placering i beslutningsprocessen, som skal til for at kunne vække den fornødne vælgeropmærksomhed. Uinteressante partier i den parlamentariske beslutningsproces bliver også let uinteressante partier i den folkelige bevidsthed. Dette forhold hænger selvfølgelig sammen med massemediernes dækning af de politiske begivenheder. Det er længe siden, vi så de store folketingsreferater, og endnu længere siden vi læste de omfattende mødereferater fra de politiske vælgermøder. For at medierne dækker et politisk parti, skal det være interessant, og interessen hænger selvfølgelig i nogen udstrækning sammen med, hvad der bliver sagt, men nok så meget med rollen i flertalsdannelsesprocessen.

ad. 3. De programmatisk udtalelser og den seneste tids agitation opleves først og fremmest som bindinger, der ikke uden videre kan overskrides på grund af troværdighedsproblematikken. Men bindinger er det naturligvis, når de har udtømt deres initiale propagandaværdi, og som sådanne opleves de også.

Disse synspunkter kan naturligvis ikke uden videre tages som udtryk for, at den koordination, partiledelserne foretager, går på tværs af den sektoriserede beslutningsproces, som Damgaard har skildret. Det videregående synspunkt er dette. Intet parti nøjes med at appellere til en eller ganske få sektorer. Der er konkurrence mellem sektorerne. Altså må der i det enkelte parti ske en afvejning mellem sektorernes krav.

Dette strider jo ganske åbenbart mod Damgaards betragtning om, at alle sektorer er overrepræsenterede i beslutningsprocessen,

og at de altså får deres krav gennemførte. Det mener Damgaard naturligvis ikke på denne firkantede måde, fordi kravene netop er uudtømmelige og ressourcerne trods alt knappe. Men der er mere end en gradsforskel imellem at hævde, at alle sektorer er overrepræsenterede, substrukturere opererer autonomt, og de derfor får en kravopfyldelse, som skaber vanskeligheder for det totale system, og så at hævde på den anden side, at sektorerne konkurrerer skarpt indbyrdes ud fra en erkendelse af, at der er knappe ressourcer, og der sker en løbende afvejning i Folketingets beslutningsproces i kraft af partigrupperne. Denne afvejning har naturligvis til hensigt at maximere det enkelte partis stemmer. Speciel favorisering af en enkelt sektor øger i attraktionsværdi for et politisk parti, hvis denne sektor er rimeligt stor, har en enkel interessestruktur og begrænset overlappende medlemskab i forhold til andre sektorer. Netop dette er vel ikke karakteristisk for det mere og mere gennemorganiserede pluralistiske samfund. Som et lille eksempel kan nævnes parcelhusejergruppen, som vel ovenikøbet kun kan betragtes som en delsektor. Den kategori eller gruppe har naturligvis størrelsen, der skal til, men blandt 1 mill. parcelhusejere er der en meget forskelligartet interessestruktur, og der er et meget markant krydsende medlemskab i forhold til andre sektorer.

Som ovenfor strejft skal denne diskussion også kort berøre, hvilken parameter der på individplanet er mest dominerende i henseende til beslutning om, hvilke politiske afgørelser en folketingsgruppe skal træffe. Jeg er på dette punkt ganske enig med Damgaard om, at genvalg altid rumsterer forrest i pandebrasken hos det enkelte folketingsmedlem. Det har for så vidt også en hel del med sektorteorien at gøre. Denne forudsætter, for at være helt troværdig, at det enkelte folketingsmedlem føler en loyalitet i forhold til den sektor, han repræsenterer. Blot tror jeg ikke, at mange folketingsmedlemmer opfatter det på denne måde. Det er nok tænkeligt, at et folketingsmedlem, som af uddannelse er specialarbejder, og som igennem en række år har været tillidsmand i fagbevægelsen, og som sidder i arbejdsmarkedsudvalget, kun ytrer sig i arbejdsmarkedssager og har alle sine ordførerskaber inden for dette område kan opfattes som repræsentant for nogle sektorinteresser. Dette hjælper ham dog lidt, når han er valgt i en decideret landkreds med det præg, dette sætter på hans lokale vælger-

foreninger og hans kredsbestyrelse. Thi dette er jo folketingsmedlemmets virkelige referancekreds. Det er jo ikke fagbevægelsen, der genopstiller ham som folketingsmedlem, men det er hans kredsbestyrelse, bakket op af hans lokale vælgerforeninger. Kommer han på kant med dem, hjælper det ham ikke ikke meget, at han har været flittig i sin substruktur, omfattende folketinget med videre. I dette synspunkt ligger også en betragtning inden for rammen af den repræsentationsteoretiske diskussion. Folketingsmedlemmet repræsenterer først og fremmest sin lokale partiorganisation, for det er dem, der genopstiller, og dette er den væsentligste forudsætning for genvalg. Genopstilling og aktiv støtte fra kredsen er ikke en tilstrækkelig forudsætning, men det er en nødvendig forudsætning. - Ængstelsen for ikke at kunne blive genvalgt er formentlig noget af det, der kan gøre et folketingsmedlem mest blød i knæene. Grundene til dette kan blive diskuteret en anden gang.

Damgaard går mod slutningen af sin bog ind på reformdiskussionen, og denne skal derfor også strejfses her. Når det gøres, er det fordi, jeg er enig i, at der må være et behov for yderligere tilpasning, når et politisk system kan komme ud for så betragtelige rystelser, som det danske kom ud for i begyndelsen af 1970'erne. Jeg deler således den opfattelse, at noget gik galt i 1960'erne og 1970'erne, men er ikke enig i Damgaards forklaring. Det var ikke fordi Folketinget fungerede som uforbundne substrukturer, men snarere fordi der skete nogle normmæssige skred i befolkningen forårsaget af den pludselige økonomiske vækst. Her skal ikke gøres nærmere forsøg på at forklare, hvorfor en sådan vækst pludselig satte ind, men der vil formentlig kunne være almindelig enighed om, at det ikke var noget Folketinget foranledigede. Denne økonomiske udvikling skabte nogle forventningsstrukturer, som påvirkede de krav, der blev stillet til det politiske system over en bred front, og ikke specielt sektoriserede krav. Også i denne periode var stemmemaximering den dominerende parameter i forbindelse med partiernes adfærd, og selv bremsepartier formulerede på daværende tidspunkt grandiose udbygningsplaner for børnehavedækning og lignende uden at have sektorrepræsentanter, der dækkede et sådant felt. Alt, hvad der var tegn på samfundets rigdom, var godt i disse dage og i fuldt alvor forestillede alle sig, at den opgangsperiode, der var skabt, ville vare ved, bl.a. fordi nationaløkonomerne fortalte,

at nu havde man den nødvendige viden og de nødvendige instrumenter til at bekæmpe de tendenser til nedgangskonjunktur, der naturligvis fortsat ville dukke op. Dette blev taget for pålydende fra alle sider. Desuden blev alt det nye indført meget hurtigt, og som Damgaard påpeger, få eller ingen politikere var for alvor optaget af planlægningsproblemet og den tværgående koordination. Ikke fordi de autonome substrukturer forhindrede dette, men fordi det med en nu afdød politikers ord "ikke gav meget brød i skabet at sysle med den slags". Det er formentlig rigtigt, at det såvel i opgangssom i nedgangstider giver væsentligt mindre prestige at være højt placeret i staben, end det giver at være placeret i midterechelonen i linien. Publikum interesserer sig for skuespillet, som det udfolder sig og ikke for den bagved liggende planlægning. Mit bidrag til reformdiskussionen skal derfor være to-sidet.

For det første bør man styrke partierne, dermed menes partigrupperne i folketinget, for det er der, den tværgående koordination skal foretages. At styrke partigrupperne i folketinget har såvel noget at gøre med størrelsen af disse som med økonomien. Derfor kunne man sætte spærregrænsen i vejret til 3 eller 4%. 5% ville være bedre, men er formentlig politisk uigennemføreligt. Dermed havde man taget et rent organisatorisk skridt i retning af at forhindre fraktionaliseringen, som nødvendigvis betyder mindre og derfor også koordinationsmæssigt svagere folketingsgrupper. Alene ved størrelsen vil det nuværende tilskudssystem til folketingsgrupperne virke mere efter sin hensigt. Små bidrag til små partier går i hovedsagen til den nødvendige agitation. Store bidrag til store partier har en chance for delvist at blive brugt til løsning af den tværgående koordinationsopgave.

For det andet vedrørende politikernes ønske om genvalg. Opløsningsretten er grundlovssikret, og selvom det ud fra disse genvalgs-statistiske betragtninger kunne være rationelt at røre ved denne, så er det politisk urealisabelt. Der kan heller ikke røres ved den proportionale valg måde, men der kunne laves om på valgloven uden at ophæve proportionaliteten. En vanskelighed i forbindelse med genvalgsproblematikken er det, at det enkelte folketingsmedlem i realiteten repræsenterer et helt amt. Dette øger sårbarheden, og det ville mindske den, hvis vi indførte flertalsvalg i enkeltmandskredse, med parti-landslistes, hvorfra tillægs-



mandater kunne vælges og altså uden geografisk tilhørsforhold for disse medlemmer. Ved at være valgt i en enkelt snævrere geografisk afgrænset kreds end et amt er, ville det være langt lettere for de siddende folketingsmedlemmer at beskytte terrænet og dermed langt lettere at sikre genvalget. Dette ville øge stabiliteten, men ville det også øge koordinationstilbøjelighederne og mulighederne? Måske, fordi den første betingelse for tværgående eftertæksomhed er, at der ikke er daglig frygt for det daglige brød.