

Jørgen Goul Andersen

## For meget tilskuerdemokrati, men hvad kan der gøres?

Den politiske deltagelse i Danmark er høj, både historisk og komparativt, og det er på mange områder også gået frem med ligheden i deltagelsen. Samtidig udmærker borgerne sig ved højt politisk engagement, orientering mod fællesskabet, høj social tillid, stigende europæisk og international orientering mv. Tilmed er den politiske tillid i top. Men det kan ikke opveje, at den politiske deltagelse har fjernet sig fra input-siden i det "store demokrati", hvor ressource-svage grupper er svækket, hvor politikformuleringen er centraliseret, og hvor mange af de største reformer vedtages uden mulighed for offentlig debat. Beslutningsdygtigheden er (for?) høj, men det kniber med deltagelsen. Udfordringen er ikke mere nærdemokrati, men styrkelse af den demokratiske deltagelse på nationalt og europæisk plan.

Magtudredningen har i en serie projekter taget temperaturen på demokratiets tilstand set nedefra – fra et medborgerskabs- og deltagelsesperspektiv. Generelt finder Magtudredningen ikke belæg for en forfaldshistorie, derimod nok for en historie om – problematiske – ændringer i deltagelsens former. Den dominerende demokratiseringsstrategi har indtil nu været at give borgerne større indflydelse i hverdagen – hvilket jævnt hen er lykkedes. Men der er et misforhold mellem befolkningens kompetence og engagement i den "store politik" og den begrænsede deltagelse heri. Derfor bør demokratiseringstiltag rette sig mod det "store" demokrati på nationalt og overnationalt plan – selvom det er tvivlsomt, om dét kan lykkes

### Hvordan skal man måle demokratiets tilstand?

Når det gælder demokratiidealer, hersker der nogenlunde konsensus om, at tidligere tiders konkurrence- eller elitedemokratiske idealer a la Schumpeter (1942; Sartori, 1987) eller Ross (1946) er utilstrækkelige. De fleste vil i tillæg hylde elementer af deltagelsesdemokrati og deliberativt demokrati med vægt på politisk deltagelse og samtale/offentlig debat. Videre vil de fleste betone betydningen af *empowerment* – både styrkelse af borgernes rettigheder og mulighed for deltagelse ("mægtiggørelse") og styrkelse af borgernes følelse af at kunne overskue og påvirke politik ("myndiggørelse"/*efficacy*) (Goul Andersen et al., 2000: 12-17; Bang et al., 2000: 25). Endelig anses det normalt for et demokratisk ideal, at borgerne orienterer sig mod fællesskabets interesser og udviser tolerance over for andre medborgere. Derfor vil næppe mange anfægte den mindstedefinition af demokratiske idealer, der blev formuleret i Magtudredningens slutrapport (Togeby et al., 2003: 18):

- Lige politiske rettigheder
- Fri meningsdannelse
- Omfattende og lige deltagelse
- Tillid, tolerance og hensyn til fællesskabet

Slutrapportens liste indeholdt dog én "pind" til:

- Effektiv og ansvarlig styring

Det sidste aspekt skal jeg vende tilbage til. Dels skal det måles på et andet niveau, dels ses det ofte som et hensyn, der skal afvejes mod de øvrige. Spørgsmålet er blandt andet, om den nuværende afvejning er rimelig.

I Skandinavien analyseres spørgsmål om deltagelse og politisk kultur typisk i et medborgerskabsperspektiv. I dansk forskning præciseres ofte tre a fire aspekter: Rettigheder, deltagelse og orientering/identiteter, eventuelt med aspektet "ressourcer" skudt ind mellem de to sidstnævnte (Goul Andersen, 2002a; Togeby, 2003: 20-21). Medborgerskabsdiskussionen udspringer oprindeligt af spændingen mellem den formelt lige stilling som borgere og den faktiske økonomiske ulighed mellem klasser (Marshall, 1950; Loftager, 2003, 2004: 224): Var kapitalisme og demokrati forenelige? En lignende diskussion finder man også i deltagelsesforskningen (Verba og Nie, 1972). Det attraktive ved medborgerskabstilgangen er, at den aktualiserer de "nye" uligheder og demokratiske udfordringer: køn og medborgerskab, marginalisering og medborgerskab, indvandring og medborgerskab, samt medborgerskab på europæisk og eventuelt globalt niveau (Goul Andersen, 2002b; Tobiasen, 2003). Parallelt hermed skelner man også mellem "det store demokrati" og "det lille demokrati", hvor "det lille demokrati" henviser til beslutninger i hverdagslivet (specielt offentlige institutioner og arbejdspladsen), der umiddelbart kun har betydning for et begrænset antal mennesker, undertiden kun for den enkelte (Petersson et al., 1989: 29, 35; Goul Andersen og Rossteutscher, 2004).

### **Demokratiets tilstand**

I det følgende sammenfattes hovedresultater vedrørende demokratiets tilstand, som den tegner sig ifølge en række nyere undersøgelser. Vi ser først på niveauet for deltagelse, dernæst på nye og gamle uligheder, og til slut på borgernes orientering til politik og det politiske fællesskab.

#### *Deltagelse, engagement og oplevede påvirkningsmuligheder*

Selvom perioden omkring år 2000 ikke har været præget af den store og synlige politiske aktivitet, kan man vanskeligt påstå, at deltagelsen er faldet. Derimod har deltagelsens former ændret sig. Skandinavisk demokrati har bygget på den store folkelige mobilisering af navnlig arbejdere og bønder i politiske partier og slagkraftige foreninger, anført af landbo- og husmandsforeninger samt fagforeninger. De har alle haft tilbagegang: "Rigtige" bønder er der ikke mange tilbage af, fagbevægelsen har vigende organisationsprocenter og faldende deltagelse (Goul Andersen, 2004: 112-116), og partierne har fortsat let faldende medlemstal og nu tilsyneladende også faldende aktivitetsniveau blandt medlemmerne (Bille, 2003a; Pedersen og Hansen, 2003; Goul Andersen, 2004: 87).

Samme tendenser findes i andre lande, og foreningsdeltagelsen ligger med over tre medlemskaber pr. person stadig i topniveauet i Europa – også selv om fagforeninger sorteres fra. Det samme gælder aktiv deltagelse og frivilligt arbejde (Goul

Andersen, 2004: 99). At kun fire-fem pct. er medlem af et parti, svarer derimod nogenlunde til det europæiske gennemsnit (Mair og Biezen, 2002; Scarrow, 2002).

Partiernes tilbagegang synes at være en universel tendens. Det samme gælder faldet i valgdeltagelse, hvor Danmark dog indtil videre skiller sig ud; et skred i de underliggende normer om pligten til at stemme antyder imidlertid, at den høje danske deltagelse ved de sidste to-tre valg kan skyldes, at det var højinteressevalg (Goul Andersen, 2004: 79, 84). Til gengæld skiller Danmark sig også ud ved en faldende græsrodsdeltagelse i 1990'erne; her peger pilen i de fleste andre lande opad, og danskerne ligger ikke højt målt med nordeuropæisk standard (Goul Andersen, 2004: 129-131). I øvrigt må det være små, lokale aktioner og underskriftsindsamlinger, der holder tallet oppe: Målt på kollektive aktioner er tilbagegangen for græsrodsdeltagelse nemlig endnu mere markant (Mikkelsen, 2002: 56).

Til gengæld synes det at være gået fremad med politisk forbrug, hvor Skandinavien ligger i top (Goul Andersen, 2004: 151). Også den uformelle deltagelse som bruger i offentlige institutioner og på arbejdspladsen er i fremgang og ligger ualmindelig højt i Danmark. Det er næppe for meget at sige, at danskerne – ud over valgdeltagelsen – mest deltager i de nærdemokratiske sammenhænge, specielt i “det lille demokrati”, hvor handlingerne er uformelle og udspringer af problemer, som den enkelte selv oplever i hverdagen. Hertil kommer lokalpolitik. Det har kunnet skabe et indtryk af, at vælgerne mest var optaget af de nære ting, der vedrører dem selv, mens interessen for bredere samfundsspørgsmål var for nedadgående.

En sådan tolkning er imidlertid uholdbar. Vi kan ikke direkte sammenligne “det lille demokrati” med de øvrige niveauer. Men vi kan sammenligne kommunalpolitik og politik på landsplan, hvor deltagelsen – bortset fra valgdeltagelsen – også er størst på lokalt niveau. Det politiske engagement – målt ved politisk interesse og tilbøjeligheden til at diskutere politik – er derimod højest på nationalt niveau, hvor det endda har været stigende og i øvrigt ligger usædvanlig højt, målt med internationale alen. Derimod har interessen i kommunalpolitik været faldende, specielt blandt unge (Goul Andersen, 2004: 50). Der er således inkongruens mellem, hvilket niveau der har vælgernes interesse, og hvor de lægger deres politiske aktivitet. Det er naturligt at finde forklaringen i borgernes overvejelser over, hvor der er mulighed for at deltage, og hvor det kan have en effekt.

Undersøgelser af politisk effektivitetsfølelse viser nemlig, at borgerne finder væsentligt bedre muligheder for at påvirke politik på lokalt plan – og på institutionsniveau (Goul Andersen, 2000, 2004: 64-73). Det gælder i særdeleshed de mindre ressourcestærke grupper. Groft sagt kan borgerne mindst lige så godt overskue politik på nationalt plan som på lokalt plan, og de er mest interesserede i politik på nationalt plan. Men de føler ikke samme mulighed for at påvirke, både på grund af lavere lydhørhed og på grund af større vanskeligheder med at finde ud af, hvad man skal gøre. På lokalt plan opleves lydhørheden som høj, og det samme gælder viden om, hvad man skal gøre. På overnationalt plan kniber det både med at overskue politik og med at handle – og forventningen om at blive taget alvorligt er særdeles ringe. Det skal dog nævnes, at lydhørheden hos politikerne generelt opleves som højere i Danmark end i noget andet land (Goul Andersen, 2004: 61).

Man kan formentlig med god ret sige, at det har været en dominerende demokratiseringsstrategi i de senere årtier at lægge beslutninger så tæt som muligt ud til borgerne, samt at styrke den enkelte borgers indflydelsesmuligheder både ved *voice* og *exit*.<sup>1</sup> Det er lykkedes ret godt, og man finder en både høj og overraskende lige deltagelse såvel som kompetencefølelse og selvtillid på institutionsniveau. På nationalt niveau er deltagelsen ringe, og uligheden i effektivitetsfølelse er stor – nogenlunde som på overnationalt niveau.

Derfor er det en misforståelse at slutte ud fra mønstret i borgernes deltagelse til mønstret i deres interesse. Og mens det står godt til med påvirkningsmulighederne på lokalt plan, står det mindre godt til med påvirkningsmulighederne på nationalt plan. Det kunne pege på at styrke påvirkningsmulighederne på nationalt og overnationalt plan. Men hvad er forudsætningerne herfor? Vi skal dels se på forudsætningerne hos den enkelte borger, dels på politisk-institutionelle ændringer, og hvordan disse ændrer borgernes påvirkningsmuligheder.

### Lighed i den politiske deltagelse

På ét punkt er uligheden i den politiske deltagelse markant reduceret: Uligheden mellem mænds og kvinders deltagelsesniveau er tæt på at være forsvundet. Det skyldes både, at kønsforskellen er mindsket på alle områder, bortset fra parti-medlemskab, og at kvindernes foretrukne deltagelsesformer er vundet frem. Samtidig er kønsforskelle i politiske holdninger blevet stadig mere udtalte (Andersen og Goul Andersen, 2003; Togeby et al., 2003: 81-84; Goul Andersen, 2004: 194-198).

Billedet er mere broget, når det gælder den sociale ulighed mellem samfundsgrupperne. Deltagelsen i partier, fagforeninger og landboforeninger, der er gået tilbage, har traditionelt været socialt lige fordelt – endda til dels med overvægt til de ressourcetsvage (Goul Andersen et al., 1980). De ressourcestærke har domineret på alle andre områder, bortset fra valgdeltagelse. Derfor har ændringerne i mønstret for politisk deltagelse alt andet lige trukket i retning af øget social ulighed.

Alt andet er imidlertid ikke lige. Mønstrene i den sociale ulighed har ændret sig. Partideltagelsen modvirker ikke længere uligheden (Bille, 2003b), og uligheden i andre former for deltagelse er mindsket betydeligt (Goul Andersen, 2004: 201-206). For eksempel var græsrodsdeltagelsen i 1970'erne mest en deltagelsesform for højtuddannede unge, men i dag i langt højere grad en deltagelsesform for alle grupper. Samtidig er deltagelsen i "det lille demokrati" ret ligeligt fordelt. Størst ulighed finder man på politisk forbrug (Goul Andersen, 2004: 215-217); en opdeling viser dog, at det er uddannelse og ikke indkomst, der er udslaggivende (Goul Andersen og Tobiasen, 2001). Derfor er det vanskeligt at sige, om den sociale ulighed i deltagelsen totalt set er vokset eller aftaget – det afhænger af, hvordan man skal sammenveje de forskellige former for deltagelse. Det bliver under alle omstændigheder tæt på status quo.

Det er overraskende, for man kunne have forventet en stigende polarisering mellem uddannelsesgrupper i "informationssamfundet". Men det finder man faktisk ikke – medmindre man lader partierne indgå med meget stor vægt i det samlede regnestykke. På de fleste områder er uddannelsesmæssige forskelle udlignet –

også fordi højtuddannedes deltagelse er faldet siden den store mobilisering i 1970'erne (Svensson og Togeby, 1986). Man skal lede længe for at finde grupper, der er "hægtet af"; men fremgangen i politisk selvtillid er ikke så stor hos de lavtuddannede som hos de højtuddannede, og muligvis er der endda sket et lille fald i politisk selvtillid i den "restgruppe", der hverken får skole- eller erhvervsuddannelse. Da denne "restgruppe" er svundet stærkt ind, kan det dog diskuteres, om det giver mening at sammenligne før og nu.

Også i andre henseender er uligheden mindre, end man kunne frygte. Således er forskellen i politisk engagement og deltagelse mellem beskæftigede og marginaliserede på arbejdsmarkedet behersket – og mindre end effekten af uddannelse og indkomst (Goul Andersen, 2003a: 229-240; Clement, 2004). Desuden er det netop bagvedliggende faktorer som klasse og uddannelse, der forklarer en god del af forskellen mellem grupperne inden for og uden for arbejdsmarkedet, ikke status på arbejdsmarkedet som sådan. Den *årsagseffekt*, der tilbagestår, skyldes primært arbejdsløses og førtidspensionisters lavere indkomst, ikke socialpsykologiske faktorer som følelse af isolation og tab af selvtillid. Da disse gruppers økonomiske forhold er en politisk bestemt faktor, er det *demokratiske* problem således ikke uløseligt – heller ikke selvom ledighedsproblemet skulle være det.

Det ændrer ikke ved, at de marginaliserede grupper på arbejdsmarkedet i kraft af deres sociale sammensætning og lave indkomster har relativt færre muligheder for at gøre sig gældende – individuelt og måske navnlig kollektivt. Et af de få lyspunkter er, at det danske arbejdsløshedsforsikringssystem giver hovedparten af de ledige en tilknytning til en fagforening, hvilket både styrker individuel deltagelse og kollektive ressourcer (Goul Andersen, 2003a: 226-228). På basis af erfaringerne fra lande, hvor arbejdsløshedsforsikring er obligatorisk, og hvor fagforeninger derfor bliver foreninger for de beskæftigede, må der ud fra en *demokratisk* synsvinkel advares mod at ændre det nuværende system (Ghent-systemet), der i øvrigt også i *økonomisk* forstand begrænser insider-outsiderpolariseringen i samfundet. Obligatoriske forsikringer kunne være mere økonomisk solidariske, men ville være et demokratisk tilbageskridt, der uvægerligt ville øge den politiske marginalisering af de ledige.

Også når det gælder indvandrere, er billedet mere positivt, end man kunne frygte, specielt med hensyn til valgdeltagelse (Elklit et al., 2000: 33-36, 58-73; Togeby, 2003: 87-123). På næsten alle områder har indvandrere dog væsentligt lavere deltagelse end danskere. Men en undersøgelse af andengenerationsindvandrere (Togeby, 2003) viser en forholdsvis høj og tilmed ret mangefacetteret brug af deltagelsesmuligheder. Opgørelsen medtager ikke deltagelse i det lille demokrati. Men indvandrerne synes umiddelbart at være bedre integreret i demokratiet end på arbejdsmarkedet.

Det skal ikke overskygge, at uligheden i den politiske deltagelse fortsat er betydelig. Uddannelse er nu som tidligere en afgørende faktor. Det positive budskab er alene, at det ikke er blevet *værre* – i modsætning til, hvad der synes at være tilfældet i USA. Det er nærliggende at knytte dette sammen med den forskellige udvikling i den sociale ulighed i USA og Europa – hvor Danmark ligger i den udpræget gode ende. Specielt blandt samfundets svage grupper er dette i høj grad

et spørgsmål om økonomiske ressourcer. Dermed er også sagt, at den politiske lighed let kan komme under pres, hvis den sociale lighed kommer det.

### Orientering til politik

Det er normalt ikke noget flatterende billede af borgernes politiske formåen, der præger den offentlige debat i medierne. Det er ofte politisk irrelevante faktorer, der diskuteres, når man leder efter forklaringer på partiernes frem- og tilbagegang i meningsmålingerne. Det er typisk heller ikke store tanker, man gør sig om vælgerne, når man diskuterer, hvordan skattelettelser påvirker vælgerne, eller når man diskuterer det (u)mulige i at gennemføre ubehagelige reformer. Og retningen er også nedad, når politiske partier har talt om at "komme i øjenhøjde" med vælgerne.

Hvis man skal stille det lidt skarpt op, præges den offentlige debat ofte af et billede af borgerne/vælgerne som

- egocentriske
- kort- og snævertsynede
- personfikserede
- mediestyrede
- og præget af mistillid til politikere.

Holder billedet, er der mindre grund til at begræde manglende deltagelse. Publikationerne fra Magtudredningen og fra Valgundersøgelserne tegner imidlertid et billede af noget mere modne og ræsonnable medborgere, som tager forholdsvis kvalificeret stilling, som er lydhøre over for politikernes *argumenter*, og som i ret betydelig grad tager stilling til politik ud fra det, de ser som samfundets langsigtede interesser.

Billedet er ikke fuldstændig rosenrødt. Som det fremgår af en undersøgelse af vælgernes politiske viden (Togeby, 2004: 192-196), er det ikke kun gymnasieelever, der har problemer med deres paratviden – mange vælgere har politisk paratviden kan ligge på et lille sted. Men både Lise Togeby's undersøgelse (2004: 245-259) og en kvalitativ analyse af Louise Phillips og Kim Schrøder (2004) peger på, at de fleste vælgere har *viden nok* til at tage kvalificeret stilling, også til komplicerede politiske spørgsmål. Sidstnævnte undersøgelse synes i øvrigt at bekræfte – i lighed med en undersøgelse af Kristensen (2003) – at også personer med lav skoleuddannelse er helt godt med, når det gælder politisk kompetencefølelse og evne til politisk stillingtagen.

Det er også så som så med mediestyringen. Folk *er* påvirkelige af mediernes – ofte skæve eller ensidige – vinkler. Men de er langt fra passive ofre, der svajer som siv i vinden. De er ofte ganske resistente. Og de er også påvirkede af den faktiske udvikling, selvom den ikke får særlig omtale i medierne. Samtidig har partierne en uventet stor rolle med hensyn til at påvirke vælgernes holdninger – de har et lydhørt publikum, hvis de har gode argumenter (Togeby, 2004: 271-272).

Det svarer ret nøje til det billede af vælgerne, der med helt andre metoder tegner sig i valgundersøgelserne (Andersen et al., 1999; Goul Andersen og Borre,

2003). Samme valgundersøgelser har endvidere gjort op med billedet af vælgernes personfiksering: Trækker man de politiske faktorer ud – hvor partiledere rigtig nok er vigtige som formidlere af *politiske* budskaber – så er der ikke meget tilbage til personerne (Andersen og Borre, 2003). Det forklarer også, hvorfor sammenligninger af partiledernes popularitet i meningsmålingerne sjældent giver nogen god prognose for, hvordan vælgerne vil stemme.

Antagelsen om vælgernes snæversyn får også nogle skud for boven (Goul Andersen, 2004: 275-298). Det bedste eksempel er vel, at betalingsbalancen i flere år var vælgernes højst prioriterede emne på den politiske dagsorden. Man kan måske næsten sige det samme om indvandrerspørgsmål: I dag har de vælgere, der har *positive* holdninger til indvandrere, dette emne lige så højt på dagsordenen, som de, der har negative holdninger. Det viser sig også, at mange af vælgernes holdninger til velfærdspolitikken kun i ringe grad følger deres umiddelbare egeninteresser. I hvert fald er andre ting vigtigere. For eksempel er det groft sagt de 40-59-årige, der betaler velfærdsstaten, men det er ikke desto mindre den aldersgruppe, der viser mindst interesse for skattelettelser og størst modstand mod besparelser. Og når det gælder offentligt og privat ansatte, finder man den største holdningsforskel i synet på udgifter til indvandrere, ulandshjælp og kontanthjælp – mens forskellene knap er målelige, når det gælder synet på udgifter til beskæftigelses-tunge områder som sundhedsvæsen, uddannelse eller daginstitutioner (Goul Andersen, 2003b).

Billedet ser naturligvis ganske anderledes ud, når man ser på *organiseret* handlen, og selvom de svage gennemgående har de stærkes sympati, bliver indgreb, der rammer de svage, utvivlsomt hurtigere glemt, end indgreb, der rammer de stærke selv. Offentligt og privat ansatte ser også vidt forskelligt på udlicitering mv. Kort sagt spiller interesser naturligvis fortsat en rolle. Men ikke på den snævre og *mekaniske* måde, mange forestiller sig. Det har for eksempel også vist sig muligt at skabe nogen lydhørhed over for forhøjelse af efterlønsalderen – dog ikke accept (*Ugebrevet Mandag Morgen*, 17.11.2003).

Danskerne er tilmed blevet "gode europæere" (Goul Andersen, 2002b), der føler stigende europæisk identitet og ret høj solidaritet med de fattige lande i EU. I det hele taget er folk ikke nødvendigvis uvillige til at tilsidesætte egeninteresser af hensyn til fællesskabet (jf. også Petersen et al., 1987; Goul Andersen, 1994). Det kræver tillid, og det er netop en sådan tillid, der kendetegner danske vælgere. Både tillid til politikerne og tillid til andre medborgere (den såkaldte sociale tillid) er blandt de allerhøjeste i verden – den politiske tillid varierer dog med evne til at løse påtrængende (herunder økonomiske) problemer, samt til dels med den politiske afstand (Goul Andersen, 1992); vi skal kun tilbage til 1989 for at finde et absolut lavpunkt af tillid til politikerne.

Det er ikke svært at finde nuancer, men ovenstående er hovedlinjen. Derfor er der trods alt også grænser for, hvor kritisk man kan beskrive det danske demokrati.

### **Institutionelle rammebetingelser**

Ikke desto mindre kan man pege på en række problematiske forhold. Det gælder først og fremmest muligheden for – eller i hvert fald omfanget af – borgerdeltagelse

for at påvirke politikerne i de "store" spørgsmål. Ét er, at borgerne har stor indflydelse på forholdene i deres folkeskole eller daginstitution. Det vedrører trods alt kun det sidste led i forvaltningen af lovene. Og hvor vigtigt dette end er, så kan det ikke erstatte indflydelse på lovenes tilblivelse.

Derfor er vi nødt til at bevæge os ud over individdata, når vi skal vurdere medborgerskabets tilstand. Vi må også se på de institutionelle rammebetingelser for politisk deltagelse. Her er det mest iøjnefaldende svækkelsen af borgernes muligheder for at påvirke "den store" politik. Det skyldes både ændringer i forbindelseskanalerne mellem almindelige borgere og den politiske ledelse og ændringer i den måde, der træffes beslutninger på.

Traditionelt har partier og interesseorganisationer været set som kanaler for tovejskommunikation mellem politisk ledelse og almindelige borgere. Men partierne har ikke alene langt færre medlemmer end tidligere; de synes også at spille en meget lille policy-formulerende rolle (Albrekt Larsen og Goul Andersen, 2004). Partierne er i stigende grad blevet, hvad nogle har kaldt "centralstyrede massepartier" (Andersen, 1980), andre "kartelpartier" (Katz, 1995) – partier med en stærk, professionaliseret ledelse, som kan bruge partiorganisationen til valgkampe og lederrekruttering, men ikke til ret meget andet. Det er ikke (vælger-)partierne, der stiller krav til det politiske system, og de fungerer heller ikke som ledvogtere, der aggregerer sådanne krav. Det politiske "input" kommer ikke fra det politiske systems omgivelser via partierne, men i overvejende grad fra staten selv – fra regeringen og dens embedsmænd. Partierne forekommer heller ikke at være centre for demokratisk dialog.

Noget lignende kan siges om interesseorganisationerne, der er blevet stadig mere professionaliserede, og som nok er vigtige forsvarere af interesserne for de grupper, de repræsenterer, men lider under en dalende medlemsaktivitet, der nærmest synes omvendt proportional med professionaliseringsgraden. Nu skal man ligesom for partierne være varsom med at tegne noget billede af en demokratiets guldalder, men man kan som minimum sige, at de ikke magter at indfri det potentiale, der *i dag* synes at være for demokratisk dialog.

Det vigtigste er dog nok ændringerne i den politiske beslutningsproces. Magtudredningen udsprang bl.a. af Folketingets bekymring for det politiske systems styringskapacitet. Vi skal ikke i denne forbindelse diskutere forholdet mellem Folketing og regering, men blot konstatere, at styringskapaciteten i flere henseender synes formidabel. Ikke *nødvendigvis* i den forstand, at der træffes velovervejede beslutninger, der effektivt løser kollektive problemer i samfundet. Men i hvert fald i den forstand, at man magter at vedtage beslutninger og ændre lovgivningen – vidtgående og hurtigt (Togeby et al., 2003: 268-281), som det også fremgår af en studie af større velfærdsreformer mv. (Albrekt Larsen og Goul Andersen, 2004). Det er også karakteristisk, at en betragtelig del af reformlovgivningen er gennemført enten som led i finanslovsforlig, eller ved tilsvarende hurtige og lukkede beslutningsprocesser uden større mulighed for offentlig debat, endsige deltagelse. I det hele taget synes tendensen til at vedtage større lovændringer ved finanslovsforlig, der ifølge sagens natur umuliggør længere forberedelse og offentlig debat, at være blevet en institution i dansk politik (Loftager, 2004: 201-216).



Det sidste har medvirket til, at dansk politik fremstår som alt andet end handlingslammet. Med efterlønsagen i 1998 som undtagelse synes det ikke at have frembragt nogen større offentlig modvilje, og den politiske tillid er i begyndelsen af 2000-årene så høj som nogensinde (Goul Andersen, 2004: 257-259). Det ser også ud til, at partikonkurrence og opinionsmålinger (herunder partiernes egne), har bragt vælgere og deres partier nærmere – sådan oplever vælgerne det i hvert fald på en række områder (Togeby et al., 2003: 105-110). Det indeholder et aspekt af populisme, men der indgår nok også en slags usynlig dialog, hvor politikere først forsøger at overbevise og så tilpasse sig de holdninger, der ikke kan flyttes.

Men vurderet ud fra demokratiske idealer kunne det være betydeligt bedre – og vælgerne synes også i højere grad end nogensinde at besidde den kompetence og modenhed, der kunne begrunde en stærkere inddragelse af borgerne som led i den politiske proces. Når borgerne ikke deltager ret meget, men må finde sig selv i rollen som – ganske vist engagerede – tilskuere, så skyldes det også, at mulighederne for deltagelse, der kan gøre en forskel, forekommer ganske ringe.

Selvsagt gør noget lignende sig gældende også på europæisk plan – og i endnu stærkere grad. Men hvor man i årevis har talt om EU's demokratiske underskud, fordi EU i forhold til borgerne nærmest er en frit svævende størrelse, kunne man også vende den samme brod mod det nationale repræsentative system.

### **Hovedudfordringer**

På baggrund af ovenstående tegner der sig navnlig to væsentlige demokratiske udfordringer. Den første er den klassiske, nemlig at bevare og udbygge ligheden i politisk engagement og deltagelse. Det kræver ikke alene en ret høj ressourcelighed og specielt sikring mod fattigdom, men også, at man ikke gennemfører systemændringer, der utilsigtet kan føre til, at svage grupper glemmes – såsom en omlægning af dagpengesystemet. Sikring af ligheden er indtil nu lykkedes så forholdsvis godt, at denne udfordring ofte ses som lille. Men som den stigende ulighed i mange lande illustrerer, er ligheden bestemt ikke naturgiven. Der er heller ingen uundgåelig tendens til, at globaliseringen øger presset mod ligheden: Presset har altid været der, og nu som tidligere er det først og fremmest *politiske* faktorer, der er afgørende for, om ligheden bliver større eller mindre (Togeby et al., 2003).

Det andet spørgsmål er, om man kan finde mekanismer, der kan kompensere for og helst udbygge den forbindelse mellem befolkning og politiske beslutningstagere, der er eroderet som følge af organisationernes professionalisering og partiernes forfald som fora for bred demokratisk deltagelse. Det sidste kan man beklage, men næppe genoprette; tendensen er den samme i stort set alle lande. Men hvordan kan man så skabe et større spillerum for offentlig debat om policy-udvikling og politiske beslutninger? Kan man overvinde de mekanismer, der har været drivende for, at det er gået i modsat retning? Det er tvivlsomt.

En mulighed kunne være institutionelle ændringer, der sikrede borgerne større indflydelse på den politiske dagsorden, længerevarende og mere åben lovforberedelse, og større folkelig debat om større reformer. Her peger Svensson (2003) på muligheden for flere folkeafstemninger eller mere præcist: Retten til initiativ, hvor borgerne med et passende antal underskrifter kan kræve et lovforslag sat til

folkeafstemning. På europæisk plan er det måske den mest realistiske mulighed for at overvinde EU's demokratiske underskud – det er noget nær det eneste, der kunne bidrage til en fælleseuropæisk dagsorden, en europæisk offentlighed, og en folkelig mobilisering på tværs af landegrænserne. Men også på nationalt plan kunne det måske være et middel til at åbne beslutningsprocesserne. Som Svensson (2003: 212-226) anfører, og som det er bekræftet ovenfor, holder den del af de klassiske argumenter mod folkeafstemninger, der vedrører vælgernes demokratiske kompetence, ikke længere. Omvendt vil én af omkostningerne være en reduktion i det politiske systems styringskapacitet. Givetvis vil et forslag om noget sådant ikke få den letteste gang på jorden, og man kan diskutere, hvor stor effekt det ville få.

Af andre metoder kan tænkes høringer og konferencer med indbudte borgere og eksperter a la såkaldte Fishkin-høringer eller Teknologirådets konsensus-konferencer (Normann Andersen og Møller Hansen, 2002). Robert A. Dahl, som i hovedværket *Democracy and its critics* (1989) navnlig advarede mod policy-eliters tiltagende magt, gjorde sig blandt andet tanker om et andetkammer udvalgt ved lodtrækning for at bringe lidt "ufordærvet" folkelig modvægt ind i beslutningerne. Og som et minimum kunne man forestille sig, at beslutningsprocesserne blev længere, at politikerne ophørte med at sammenknytte love af principiel betydning med forlig om finanslove, etc. Men det er jo fromme ønsker, for hvad skulle få politikerne til at ændre adfærd?

Alt i alt er der ingen indlysende universalløsning på de her rejste problemer. Det er heller ikke alle problemer, der overhovedet har nogen løsning. Men et første skridt kan i det mindste være at lokalisere problemet. Og det synes at være, at der er større behov for at demokratisere på input-siden – omkring loves tilblivelse – end for fortsat at demokratisere på output-siden (lovenes forvaltning) ved at bringe beslutninger "tættere på borgerne". Det sidste har efterhånden en faldende grænsenyttelighed, og under alle omstændigheder kan det ikke erstatte det første.

## Note

1. Det sidste sker med forskellige motiver: Øge borgerens indflydelsesmuligheder, eller introducere markedslignende mekanismer i den offentlige sektor.

## Litteratur

- Albrekt Larsen, Christian og Jørgen Goul Andersen (2004). *Magten på Borgen. En analyse af beslutningsprocesser i større politiske reformer*, Århus: Aarhus Universitetsforlag (under udg.).
- Andersen, Johannes (1980). "De centralstyrede massepartier", *Økonomi & Politik*, årgang 54, nr. 2, pp. 152-166.
- Andersen, Johannes og Ole Borre (2003). "Personfaktorer", pp. 363-372 i Jørgen Goul Andersen og Ole Borre (red.), *Politisk forandring. Partivalg og nye skillelinjer ved folketingsvalget 2001*, Århus: Systime.
- Andersen, Johannes og Jørgen Goul Andersen (2003). "Køn, alder og uddannelse: De unge mænds sejr", pp. 189-206 i Jørgen Goul Andersen og Ole Borre (red.), *Politisk forandring. Værdipolitik og nye skillelinjer ved folketingsvalget 2001*, Århus: Systime.

- Bang, Henrik P., Allan Dreyer Hansen og Jens Hoff (2000). "Demokrati fra neden: problematikker og teoretiske overvejelser", pp. 9-36 i Henrik P. Bang, Allan Dreyer Hansen og Jens Hoff (red.), *Demokrati fra neden. Casestudier fra en dansk kommune*, København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Bille, Lars (2003a). "Den danske partimodels forfald?", pp. 9-27 i Lars Bille og Jørgen Elklit (red.), *Partiernes medlemmer*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Bille, Lars (2003b). "Hvem er medlemmerne?", pp. 28-47 i Lars Bille og Jørgen Elklit (red.), *Partiernes medlemmer*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Clement, Sanne Lund (2004). *Betinget velfærd. Analyser af arbejdsmarkedets marginalgrupper og deres muligheder for at undgå social marginalisering*. Ph.d.-afhandling, Aalborg: Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.
- Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and its Critics*, New Haven, NJ: Yale University Press.
- Elklit, Jørgen, Birgit Møller, Palle Svensson og Lise Tøgeby (2000). *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?*, Århus: Magtudredningen.
- Goul Andersen, Jørgen (1992). "Årsager til mistillid", pp. 161-202 i Jørgen Goul Andersen, Hans Jørgen Nielsen, Niels Thomsen og Jørgen Westerståhl, *Vi og vore politikere*, København: Spektrum.
- Goul Andersen, Jørgen (1994). "Samfundsøkonomi, interesser og politisk adfærd", pp. 15-136 i Eggert Petersen et al. (red.), *Livskvalitet og holdninger i det variable nichesamfund*, Århus: Psykologisk Institut/Aarhus Universitetsforlag.
- Goul Andersen, Jørgen (2000). "Magt og afmagt: Nyt perspektiv på 'political efficacy'", pp. 123-152 i Jørgen Goul Andersen, Lars Torpe og Johannes Andersen, *Hvad folket magter. Demokrati, magt og afmagt*, København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Goul Andersen, Jørgen (2002a). "Medborgerskab og politisk deltagelse", pp. 162-79 i Erik Albæk, Peter Munk Christiansen og Birgit Møller (red.), *Demokratisk set. Festskrift til Lise Tøgeby*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Goul Andersen, Jørgen (2002b). "Danskerne, Europa og de 'demokratiske underskud'. Den stille revolution i danskernes forhold til EU", pp. 32-67 i Thomas Pedersen (red.), *Europa for folket? EU og det danske demokrati*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Goul Andersen, Jørgen (2003a). *Over-Danmark og under-Danmark? Ulighed, velfærdsstat og politisk medborgerskab*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Goul Andersen, Jørgen (2003b). "Farligt farvand: Vælgernes holdninger til velfærdspolitik og skatter", pp. 293-314 i Jørgen Goul Andersen og Ole Borre (red.), *Politisk forandring. Værdipolitik og nye skillelinjer ved folketingsvalget 2001*, Århus: Systime.
- Goul Andersen, Jørgen (2004). *Et ganske levende demokrati*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Goul Andersen, Jørgen og Ole Borre (red.) (2003). *Politisk forandring. Værdipolitik og nye skillelinjer ved folketingsvalget 2001*, Århus: Systime.
- Goul Andersen, Jørgen, Jacob A. Buksni og Kjell A. Eliassen (1980). "Deltagelsesmønstre og politisk mistillid", pp. 208-53 i Erik Damgaard (red.), *Folkets veje i dansk politik*, København: Schultz.
- Goul Andersen, Jørgen og Sigrid Rossteutscher (2004). "Small-scale democracy. Political influence in welfare institutions and at the workplace". Manuskript, september 2004.
- Goul Andersen, Jørgen og Mette Tobiasen (2001). *Politisk forbrug og politiske forbrugere. Globalisering og politik i hverdagslivet*, Århus: Magtudredningen.
- Goul Andersen, Jørgen, Lars Torpe og Johannes Andersen (2000). "Indledning: Demokrati, magt og afmagt", pp. 1-20 i Jørgen Goul Andersen, Lars Torpe og Johannes Andersen, *Hvad folket magter. Demokrati, magt og afmagt*, København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Katz, Richard S. and Peter Mair (1995). "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the Emergence of the Cartel Party", *Party Politics*, Volume 1, No. 1, pp. 5-28.
- Kristensen, Niels Nørgaard (2003). *Billeder af magten. Portrætter til forståelse af magt og demokrati*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Loftager, Jørn (2003). "Forord", pp. 7-37 i T.H. Marshall, *Medborgerskab og social klasse*, København: Hans Reitzels Forlag.

- Loftager, Jørn (2004). *Politisk offentlighed og demokrati i Danmark*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Mair, Peter and Ingrid van Biezen (2002). "Party membership in twenty European democracies, 1980-2000", *Party Politics*, Volume 7, No. 1, pp. 5-22.
- Marshall, T.H. (1950). *Citizenship and Social Class*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mikkelsen, Flemming (2002). "Kollektive aktioner og politiske bevægelser i Danmark efter anden verdenskrig". pp. 45-80 i Flemming Mikkelsen (red.), *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Normann Andersen, Vibeke og Kasper Møller Hansen (2002). "Deliberativt Demokrati og den nationale folkehøring om euroen", *Politica*, 34, 1, pp. 78-99.
- Pedersen, Karina og Bernhard Hansen (2003). "Partimedlemmernes aktivitet", pp. 73-102 i Lars Bille og Jørgen Elklit (red.), *Partiernes medlemmer*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Petersen, Eggert, Ole Steen Kristensen og Knud-Erik Sabroe (1987). *Danskernes tilværelse under krisen, bd. II. Studier i den politisk-økonomiske udvikling 1982 til 1996*, Århus: Aarhus Universitetsforlag
- Petersson, Olof, Anders Westholm og Göran Blomberg (1989). *Medborgarnas makt*, Stockholm: Carlssons.
- Phillips, Louise og Kim Schrøder (2004). *Sådan taler medier og borgere om politik. En diskursanalytisk undersøgelse af politik i det medialiserede samfund*, Århus: Magtudredningen.
- Ross, Alf (1946). *Hvorfor demokrati?*, København: Munksgaard.
- Sartori, Giovanni (1987). *The Theory of Democracy Revisited, 1-2*, Chatham, NJ: Chatham House Publishers.
- Scarrow, Susan E. (2002). "Parties without members?", pp. 79-101 in Russel J. Dalton and Martin P. Wattenberg (eds.), *Parties without Partisans*, Oxford: Oxford University Press.
- Schumpeter, Joseph A. (1942/1994). *Capitalism, Socialism, Democracy*, London: Routledge.
- Svensson, Palle og Lise Togeby (1986). *Politisk opbrud. De nye mellemlags græsrodsdeltagelse*, Århus: Forlaget Politica.
- Svensson, Palle (2003). *Folkets røst. Demokrati og folkeafstemninger i Danmark og andre europæiske lande*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Tobiasen, Mette (2003). *Et spirende globalt medborgerskab : en teoretisk ramme og empirisk belysning af globale politiske identiteter og deltagelse i Danmark*. Ph.d.-afhandling, Aalborg: Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.
- Togeby, Lise (2003). *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Togeby, Lise (2004). *Man har et standpunkt ... Om stabilitet og forandring i befolkningens holdninger*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Togeby, Lise, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen og Signild Vallgård (2003). *Magt og demokrati i Danmark – hovedresultater fra Magtudredningen*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Verba, Sidney & Norman H. Nie (1972 ). *Participation in America: Social Equality and Political Democracy*, New York: Harper & Row.
- Ugebrevet Mandag Morgen, nr. 40, 17.11.2003