

Peter Munk Christiansen og Asbjørn Sonne Nørgaard

## Konsensusdemokrati og interesseorganisationer

Konsensusdemokratier som det danske er ofte forbundet med et korporativt interessegruppesystem. Det danske konsensusdemokratis kerneinstitutioner er i vidt omfang uændrede gennem de seneste årtier, mens der er sket betydelige ændringer af den traditionelle korporatisme hen imod større pluralisme. Denne udvikling har både demokratiske gevinster og omkostninger. Til omkostningerne hører større ulighed og større uigennemskuelighed i den politiske beslutningsproces. Der findes imidlertid ingen enkle måder, hvorpå man kan reformere sig væk fra de demokratiske problemer. Korporative samspil med organisationerne er i visse henseender at foretrække.

Sat på den kortest mulige formel handler demokrati om magt- og ansvarlighedsrelationer mellem styrede og styrende. Demokratiet kendetegnes ideelt set ved at være et styre *af* og *for* folket. Demokratiets institutionelle spilleregler skal sikre, at dette sker på bedst mulig måde. Medier og meningsdannelse skal være fri; valg skal være fair; regeringsmagten skal kunne skifte hænder; folk skal kunne organisere sig og fremføre deres synspunkter; osv. Demokrati kendes på, at flertallet ikke monopoliserer magten. Følgelig skal mindretal, opposition og grupper med andre interesser have mulighed for indflydelse nu eller i fremtiden.

Arend Lijphart hævder i *Patterns of Democracy*, at den demokratiske fordring rejser et fundamentalt spørgsmål: "hvem skal regere, og hvilke interesser skal regeringen være lydør over for, når folket er uenigt og har divergerende præferencer?" (1999: 1). I den virkelige verdens demokratier gives der i hovedsagen to svar på spørgsmålet. Det ene er, at flertallets ønsker skal følges, sådan som det finder udtryk i det flertal, der støtter den siddende regering. I *flertalsdemokratier* er der en stor magtkoncentration på centralt niveau; regeringen udgår af ét parti og har et stabilt flertal bag sig, og der er kun ét afgørende kammer. Typisk vil lande med disse træk have topartisystemer, der delvis er et resultat af, at valg foregår som flertalsvalg i enkeltmandskredse. Mindretallet og grupper med divergerende præferencer må således erobre et flertal for at gøre deres indflydelse gældende. Demokratiets spilleregler garanterer en reel mulighed for, at mindretal i dag kan blive flertal i morgen (Lijphart, 1999: 31).

Det andet svar på spørgsmålet antaster ikke flertalsprincippet, men føjer til, at demokratiet fordrer, at så mange som muligt skal deltage i og have indflydelse på de politiske beslutninger. I *konsensusdemokratier* søger man at maksimere flertallene bag den førte politik, hvilket i reglen kræver forhandlinger og kompromisser mellem mange partier og interesser på et område. Magten søges spredt, delt og begrænset. Magtkoncentrationen i disse lande er ikke så stor på centralt niveau; regeringen er ofte en koalition af partier og har måske ikke et flertal bag sig; og partisystemet er ofte præget af mange partier, der delvis følger af, at forholdstals-

valg er den mest udbredte valg måde. Mindretallet og grupper med andre interesser end regeringen kan således forvente at få en vis indflydelse, selv om de ikke repræsenterer et flertal. Mindretal i dag kan selvfølgelig stadig blive (en del af) flertallet i morgen, men det afgørende træk ved konsensusdemokratier er, at flertallet af i dag også som mindretal af i morgen kan forvente at få indflydelse på en kommende regerings beslutninger.

Interesseorganisationernes rolle er forskellig i de to typer af demokratier, som Lijphart beskriver. I flertalsdemokratier har man et pluralistisk interessegruppesystem, hvor det står alle organisationer frit for at konkurrere om regeringens gunst ved hjælp af lobbyvirksomhed og andre ukoordinerede aktiviteter. I konsensusdemokratier er der et mere korporativt interessegruppesystem, hvor organisationer, der repræsenterer vigtige interesser, inddrages i den politiske beslutningsproces, og hvor der koordineres og forhandles mellem regering og organisationer og blandt organisationerne indbyrdes med henblik på at nå frem til et bæredygtigt kompromis og en løsning, som alle kan tilslutte sig.

På de fleste indikatorer Lijphart bruger til at måle og beskrive de to typer demokratier, har det danske demokrati været stabilt i de seneste 30 år (1999: 3-4, 312-314). Konstitutionelt og institutionelt er der ikke sket større ændringer siden begyndelsen af 1970'erne. Vi har fortsat et etkammersystem, en enhedsstat, et parlamentarisk system med uændrede regler for at udtrykke mistillid og opløse regeringen, samme regler for domstolskontrol (men måske ikke helt samme praksis; jf. Christensen, 2003), samme valgsystem, og siden 1973 mange partier i Folketinget. Siden 1971 har der på én undtagelse nær (den første Nyrop-regering i 1993-1994) været mindretalsregeringer, skønt nogle har været stærkere end andre (Damgaard, 1999: 55-57). Regeringerne sidder typisk længere i 1980'erne og 1990'erne, end de gjorde i 1970'erne. Til gengæld oplevede – og accepterede – de borgerlige regeringer fra 1982 til 1993 i højere grad nederlag ved afstemninger i Folketinget end regeringerne i perioderne før og efter (Damgaard, 2003: 95-97; jf. Damgaard, 1999).

Danmark er efter Lijpharts begreber et meget stabilt konsensusdemokrati af den særlige skandinaviske variant, hvorfor vi følgelig må forvente, at interessegruppesystemet er korporativt og tilsvarende stabilt. Det er dog kun i nogen grad tilfældet. I det følgende afsnit analyserer vi nogle væsentlige ændringer i det danske interessegruppesystem i de seneste 25-30 år. Mens systemet, ganske som Lijphart forventer, er præget af stærke korporative træk i 1970'erne, har det i de seneste årtier udviklet sig i en mere pluralistisk retning. Man kan således hævde, at der er en øget uoverensstemmelse mellem det danske politiske systems øvrige stærkt konsensuelle træk og interessegruppesystemet. I det næste afsnit diskuterer vi den demokratiske betydning af denne uoverensstemmelse, og vi overvejer en række konkrete forslag til forbedringer af det danske demokrati i lyset heraf. Et centralt spørgsmål i den sammenhæng er, om reformer skal søge at genoprette overensstemmelsen mellem interessegruppesystemet og de øvrige demokratiske institutioner, eller om et mere pluralistisk system er foreneligt med et i øvrigt konsensuspræget demokrati og repræsenterer en ønskelig udvikling, der er værd at styrke yderligere.

### **Fra korporatismen til øget pluralisme**

Korporatisme er et meget brugt begreb i politologien, og det defineres på et utal af forskellige måder (jf. Lijphart og Crepaz, 1991; Siaroff, 1999). I denne sammenhæng er den relevante afgrænsning korporatisme som en måde, hvorpå organisationer inddrages i den politiske beslutningsproces, snarere end en måde, hvorpå organisationssystemet er organiseret.

Lijphart er ikke helt eksplicit om, hvilken afgrænsning han foretrækker, men hævder, at træk ved organisationssystemet (høj organisationsgrad, centralisering, monopoliseret repræsentation, etc.) er en forudsætning for samt en effekt af et korporativt samspil (forhandlinger, koordinering, kompromisser) (1999: 171-172; jf. Siaroff, 1999). Derfor inkluderer hans mål begge aspekter. Han medgiver dog samtidigt, at interessegruppensystemet med denne brede afgrænsning ikke har en klar kausal forbindelse til de andre variabler, som indgår i hans måling af konsensusdemokrati, men at sammenhængen alene hviler på en "begrebsmæssig korrespondance" (Lijphart, 1999: 181). Hans valg af indikatorer synes således overvejende pragmatisk begrundet.

Det forekommer oplagt, at den kausale forbindelse til en række af de øvrige aspekter ved konsensusdemokratiet er stærkere, hvis man alene fokuserer på samspillet mellem organisationerne og myndighederne. Gerhard Lehmbruch har leveret et af argumenterne herfor (1984). Såfremt vigtige organisationer med tætte forbindelser til oppositionens partier involveres tæt i forberedelsen af politiske beslutninger, vil der være svært for oppositionspartierne at vende sig mod regeringens politik. Omvendt er bred partipolitisk opslutning en forudsætning for, at organisationerne har et incitament til at forhandle og indgå aftaler med regeringen. Vi har for Danmark vist, at denne tankegang har meget for sig på de områder, hvor de vigtigste organisationer har tætte forbindelser til oppositionen (Christiansen og Nørgaard, 2003: kap. 8). En (mindretals-)regering øger chancen for politisk flertal, hvis den inddrager organisationerne i forberedelsen af love og andre beslutninger og sikrer sig organisationernes opbakning. En tæt integration af organiserede interesser i den politiske beslutningsproces er således det mål for korporatisme, der har den tætteste forbindelse med Lijpharts øvrige mål for konsensusdemokrati.

Organiseringen af den politiske beslutningsproces og organisationernes samspil med beslutningstagere kan undersøges på mange måder. En af de meget brugte indikatorer er antallet af statslige udvalg, deres funktion og deres sammensætning; jf. tabel 1. I denne sammenhæng er det særligt de beslutningsforberedende udvalg, der påkalder sig interesse.

I midten af 1960'erne og 1970'erne var der omkring 300 udvalg, der forberedte lovgivning og andre politiske beslutninger. Organisationerne sad med i ca. halvdelen af disse udvalg. Såvel andelen som antallet af beslutningsforberedende udvalg faldt noget i slutningen af 1970'erne, men antallet af udvalg med organisationsrepræsentanter steg fra omkring 150 til 185. Målt på denne måde er 1980 højdepunktet for de tætte korporative samspil mellem staten og organisationerne. Allerede fem år senere er tallet faldet til ca. 120, og fra 1990 er der kun 55-60 beslutningsforberedende udvalg, som har organisationer med.

*Table 1. Antal statslige udvalg. Andel beslutningsforberedende udvalg og forvaltningsudvalg, pct. samt andel udvalg med organisationsrepræsentanter, pct., 1965-2000*

	1965	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Antal udvalg, kommissioner, råd og nævn	673	667	715	516	388	368	513
Andel forvaltningsudvalg <sup>1</sup>	56	54	63	67	80	77	82
- andel heraf med organisationer	62	63	75	78	85	77	77
Andel beslutningsforberedende <sup>2</sup> udvalg	44	46	37	33	20	23	18
- andel heraf med organisationer	51	50	70	70	74	71	60

1: Forvaltningsudvalg omfatter udvalg med administrative opgaver, bevillings-, anke- og klagefunktioner, rådgivning m.v.

2: Beslutningsforberedende udvalg omfatter forberedelse af love samt udredningsarbejde til brug for forberedelse af love og andre politiske beslutninger.

Kilde: Christiansen og Nørgaard (2003: 60-61, 100-101).

Det stigende antal udvalg under de socialdemokratiske ledede regeringer i 1990'erne dækker altså overvejende over flere udvalg med rådgivende og administrative funktioner. Det er tvivlsomt, om denne type forvaltningsudvalg i sig selv bidrager til en stærkere konsensusorientering på det politiske niveau.

Man kan også tage udgangspunkt i lovgivningsprocessen, når man vil undersøge organisationernes samspil med administrative og politiske beslutningstagere; jf. tabel 2 (jf. Damgaard og Eliassen, 1978).

Socialdemokratiske ledede regeringer er generelt mere tilbøjelige til at inddrage organisationerne i den administrative lovforberedelse end borgerlige regeringer. Førstnævnte har traditionelt også været mere tilbøjelige til at nedsætte lovforberedende udvalg. Den svage socialdemokratiske mindretalsregering i 1977-78 adskiller sig på dette punkt ikke fra de stærkere regeringer i 1960'erne. Det gør til gengæld den socialdemokratiske ledede mindretalsregering i 1998-99, som ikke anvender lovforberedende udvalg i markant større udstrækning end tidligere borgerlige regeringer (dog er niveauet lavt i 1991-92). Også hvis man ser på andelen af love, der tildeler organisationerne privilegier og forskellige former for medbestemmelse i den efterfølgende administrative implementering, minder den socialdemokratiske ledede regering i 1998-99 om tidligere borgerlige regeringer.

Kun den øgede brug af en formel høringsproces, hvor organisationer og andre inddrages, forstyrrer billedet. Høring forud for fremsættelse af lovforslag er i de senere år blevet en generel norm, og stort set alle, der mener sig berørt af et nyt politisk tiltag, kan komme på ministeriernes høringslister. At være høringspart er ikke længere udtryk for en privilegeret status i den administrative lovforberedelse end sigte et særligt tæt samspil med regering og embedsmænd. Den nye praksis nyder bred støtte på tværs af fløjene (Christiansen og Nørgaard, 2003: 204), og efter alt at dømme har den borgerlige regering, der kom til i 2001, fortsat med den

**Tabel 2.** Organisationernes inddragelse i den administrative lovforberedelse samt privilegier til organisationerne<sup>1</sup>, udvalgte år 1978-1999. Antal love og pct.

År, regering og flertals-/mindretals-regering <sup>2</sup>		Forudgående udvalgs-behandling	Formel høring af organisa-tioner	En eller anden form for inddragelse	Privilegier til organisa-tionerne <sup>3</sup>	Antal love
1962-63 (SR)	<i>F</i>	31	26	92	28	39
1966-67 (S)	<i>F</i>	44	0	72	31	32
1968-69 (VKR)	<i>F</i>	21	4	54	25	52
1977-78 (S)	<i>M</i>	42	19	71	31	48
1984-85 (KVQCD)	<i>F</i>	27	14	59	20	66
1991-92 (KV)	<i>M</i>	13	32	51	13	69
1998-99 (SR)	<i>M</i>	20	72	79	18	61

1. Samtlige vedtagne love det pågældende år fremsat af arbejdsministeren, erhvervsministeren, fødevareministeren, miljøministeren og undervisningsministeren.

2. S: Socialdemokratiet, V: Venstre, K: Konservative, R: Radikale, Q: Kristeligt Folkeparti, CD: Centrumdemokraterne. M: Mindretalsregering uden fast parlamentarisk flertal, F: Formel flertalsregering eller mindretalsregering med fast parlamentarisk flertal, jf. Miller (1996).

3. Privilegier omfatter: (1) Loven hjemler etablering af kollegialt organ med repræsentanter for interesseorganisationer (2) Loven hjemler en eller flere interesseorganisationer udtaleret, høringsret, forhandlingsret el. lign. (3) Loven hjemler nye funktioner til et korporativt kollegialt organ.

Kilde: Christiansen og Nørgaard (2003: 84, 107).

meget udbredte brug af høring forud for lovforslags fremsættelse. Høringsprocessen har ændret karakter og er i dag nærmest udtryk for et mindre tæt og mere pluralistisk samspil med organisationerne.

Alt i alt tyder også undersøgelserne af organisationernes rolle i den administrative lovforberedelse på, at der fra 1980'erne sker en reduktion i de korporative samspil med regering og embedsmænd.

Reduktionen i korporative samspil i beslutningsforberedelsen er imidlertid ikke udtryk for færre kontakter med centraladministrationen (Christiansen og Nørgaard, 2003: 109). Det viser undersøgelser baseret på spørgeskemaer til alle landsdækkende interesseorganisationer. Andelen af alle organisationer, der har mindst månedlige kontakter til embedsmænd og politikere, er øget med 19 procentpoint fra 25 til 44 i perioden 1976 til 2000, jf. tabel 3.

Især lønmodtager- og erhvervsorganisationer har en over gennemsnitlig stigning i kontakterne, og det var endda disse organisationer, der i forvejen havde flest kontakter til centraladministrationen. Det er også særligt disse organisationer (samt organisationer inden for uddannelse og miljø), som forvaltningen fortsat selv retter henvendelse til (Christiansen og Nørgaard, 2003: 113). Generelt er omfanget af henvendelser fra forvaltningen til organisationerne dog ikke steget.

*Tabel 3. Organisationer med hyppige kontakter til centraladministrationen (CA) og Folketinget (FT), udvalgte år 1976-2000, pct.*

	Pct. med mindst månedlige kontakter							
	1976		1981		1993		2000	
	CA	FT	CA	FT	CA	FT	CA	FT
Arbejderorganisationer	41	19	66	32	71	53	89	69
Funktionærorganisationer	39	8	51	1	55	22	67	26
Erhvervsorganisationer	23	6	30	8	41	17	50	27
Uddannelse, viden, kultur	20	4	25	8	27	9	39	16
Almennyttige organisationer	21	5	27	12	23	18	29	18
Nationale og internationale org.	9	6	14	13	15	16	32	26
Forbruger- og patientorg.	33	21	32	19	25	19	25	21
Org. for ungdom og fritid	20	8	25	5	17	9	30	18
Miljøorganisationer	(63)	(50)	(58)	(42)	(40)	(27)	55	38
Andre organisationer	48	30	61	37	56	42	58	42
I alt	25	7	33	11	35	17	44	24
Antal organisationer	1890		1990		1316		1201	

Spørgsmål: 1976 og 2000: "Hvor ofte har Deres organisation kontakt med offentlige myndigheder?". 1993: "Hvor ofte har Deres organisation kontakt til politisk-administrative myndigheder på centralt niveau?"

Svarmuligheder: "Dagligt", "Mindst én gang om ugen", "Mindst én gang om måneden", "Mindst én gang om året", "Sjældnere/aldrig":

Hyppige kontakter er defineret som mindst månedlige kontakter. Procentueringsbasis er alle organisationer, hvorfor også organisationer uden kontakter til politikere og forvaltning indgår i tallene. Parentes markerer, at der er mindre end 25 organisationer i gruppen.

CA dækker ministeren, departementet og direktorater/styrelser og råd, nævn og udvalg.

FT dækker folketingsudvalg, partigrupperne, enkelte folketingsmedlemmer, regeringen.

Organisationerne har altså stadig tætte kontakter med embedsmænd og regering. Men det er især organisationerne selv, der i øget omfang retter henvendelse til forvaltningen, og forvaltningens egne henvendelser er koncentreret på visse typer organisationer. Samspillet er således blevet mere pluralistisk. Selv om der i dag er flere kontakter med centraladministration, er der også en større spredning i organisationernes kontaktomfang (jf. Christiansen og Nørgaard, 2003: 155). Endelig er det værd at bemærke, at organisationernes ressourcer – målt ved medlemstal og indtægter – i 2000 er mere afgørende for, om organisationerne opnår en tæt integration med myndighederne, end de var i 1976 (Christiansen og Nørgaard, 2003: 150-151). Det er altså i stigende grad organisationernes ressourcer og eget initiativ, der er afgørende for, om de opnår et tæt samspil med ministre og embedsmænd.

Med den mindre privilegerede indflydelse i korporative organer og dermed en mere pluralistisk beslutningsproces, er det oplagt, at organisationerne søger indflydelse ad anden vej. Organisationerne viser sig da også at have øget antallet af kontakter med Folketinget, jf. tabel 3. I 1976 havde kun syv pct. af organisationerne månedligt eller hyppigere kontakt med politikere, det er 24 pct. i 2000. Det er igen lønmodtager- og erhvervsorganisationer (samt nationale og internationale organisationer), der har den højeste stigning.

Hvem retter så organisationer med de nødvendige ressourcer deres opmærksomhed mod? På den ene side kan man forvente, at organisationerne især henvender sig til partier, som de formoder er dem venligt stemt. På den anden side kan det være politisk og strategisk klogt at henvende sig til alle partier, der kunne tænkes at være med i et flertal på et givent område. Under mindretalsregeringer og i en situation, hvor organisationernes synspunkter sjældnere tilgodeses i den lovforberedende fase, gør organisationerne klogt i at pleje brede politiske kontakter.

Set fra politikernes side kan der være politisk fornuft i at tale med organisationer, man ikke altid er enige med. For det første fordi man måske får mulighed for at profilere sig på områder, hvor man ikke traditionelt står stærkt og derved kan kapre vigtige marginalvælgere. For det andet fordi man får en større indsigt i, hvad der er på spil for vigtige organisationer, og dermed får viden om de politiske skær, man skal navigere imellem.

Tabel 4 viser folketingsmedlemmernes kontakter med forskellige organisationer i 1980 og 2000 fordelt på partigrupper. De med fed markerede tal angiver, at andelen af politikere i partigruppen, der har månedlige eller hyppigere kontakter med en bestemt type organisation, er højere end gennemsnittet for hele Folketinget. De siger altså noget om, hvilke organisationstyper partigrupperne især har tætte kontakter med.

Der er sket en markant ændring i partiernes kontakter med forskellige typer organisationer siden 1980. I næsten alle partier er der flere medlemmer, der har hyppige kontakter med organisationerne i 2000, men frem for alt er kontakterne bredere i dag. Socialdemokrater taler hyppigere med erhvervsorganisationer, og en langt større andel borgerlige politikere taler hyppigt med repræsentanter fra miljø- og forbrugerorganisationer samt patientforeninger og lignende. Når man ser bort fra kontakten til lønmodtagernes organisationer, der stadig er koncentreret om partierne til venstre for midten, har stort set alle partigrupper en bredere kontakt med forskellige typer af organisationer i 2000 sammenlignet med 1980. Da kontakten især sker på organisationernes initiativ (Christiansen og Nørgaard, 2003: 182), er det altså i første omgang organisationerne, der har ønsket bredere politiske kontakter – også med partier som ikke er traditionelle alliancepartnere.

Organisationernes samspil med Folketinget er således ikke alene blevet mere omfattende, sådan som man kunne formode, når de i mindre grad gives en privilegeret rolle i den administrative lov- og beslutningsforberedelse. Samspillet med folketingspolitikere er også blevet mere pluralistisk i den forstand, at flere politikere i flere partier har tætte kontakter til organisationer, de ikke traditionelt står nær.

Alt i alt har samspillet mellem interesseorganisationer og myndigheder bevæget sig i mere pluralistisk retning. Man skal ikke overvurdere ændringerne. Der er

Tabel 4. Andel af partigruppernes<sup>1</sup> medlemmer med månedlig eller hyppigere kontakt til organisationer inden for forskellige områder, 1980 og 2000. Andel og pct.

	1980							2000						
	Venstre fløjen	Socialdemo.	Midterpart.	Konservative	Venstre	Højrefløjen	Total	Venstre fløjen	Socialdemo.	Midterpart.	Konservative	Venstre	Højrefløjen	Total
<b>Klasseorganisationer:</b>														
Lønmodtagere, LO-området	40	88	12	0	0	17	39	55	86	8	8	8	8	38
Lønmodtagere, andre <sup>2</sup>	30	50	29	9	0	8	28	64	39	0	8	15	0	23
Arbejdsgivere	10	9	41	73	38	18	27	18	28	38	75	52	33	40
Landbrug, skovbrug, gartneri, fiskeri <sup>2</sup>	10	12	29	18	71	17	24	18	23	33	42	48	38	34
Handel, håndværk, industri, liberale erhverv	10	24	53	55	54	25	35	27	25	58	58	70	38	45
<b>Sags- og klientorganisationer:</b>														
Miljø og energi <sup>2</sup>	50	41	41	9	15	17	32	36	25	23	25	33	46	30
Forbrugere	40	24	12	0	0	0	15	45	19	8	17	33	25	24
Sociale, pensionister	30	58	17	9	17	45	36	55	53	38	0	22	50	39
Sundhed, sygdom	20	32	12	9	8	17	20	27	31	31	25	11	33	25
Skole, uddannelse, forskning	20	35	47	18	29	18	31	36	44	62	8	30	8	34
Kultur, idræt, fritid <sup>2</sup>	30	35	47	27	33	42	36	18	22	31	25	15	23	21
<b>Kommunale organisationer</b>	30	32	29	36	54	33	35	55	61	54	25	56	42	53
<b>Gennemsnit</b>	27	37	31	22	27	21	30	38	38	32	26	34	29	34
Antal medlemmer (min.)	10	33	17	11	11	10	95	11	35	12	12	26	12	110



Noter til tabel 4:

Spørgsmål: "Hvor ofte har de inden for det seneste års tid haft skriftlig eller mundtlig kontakt med organisationer inden for følgende områder (bortset fra rent tilfældige samtentræf)?" Fede tal angiver, at andelen af partigruppen med månedlig eller hyppigere kontakt er over gennemsnittet for organisationstypen.

1. *Venstrefløjen*: VS og SF i 1980; Enhedslisten og SF i 2000. *Midterpartierne*: CD, Kristeligt Folkeparti og Det Radikale Venstre, i 1980 tillige Retsforbundet. *Højrefløjen*: 1980: Fremskridtspartiet; 2000: Dansk Folkeparti samt Fremskridtspartiet/Frihed 2000.

2. Variablen for 1980 er omkodet for at gøre den sammenlignelig med 2000.

fortsat korporative træk i det danske politiske system, nogle steder endda stærke. Men de korporative træk er svækkede og de pluralistiske styrket. Spørgsmålet er, hvilke demokratiske konsekvenser udviklingen har haft.

### **Et styrket demokrati?**

I en snæver tolkning af det parlamentariske demokratis centrale værdier og institutioner bør der være plads til organisationer, der frit fremfører deres synspunkter over for demokratiets formelle repræsentanter. Men organisationerne har ikke nogen selvstændig demokratisk legitimitet, der berettiger en privilegeret rolle i den politiske beslutningsproces (Christiansen og Nørgaard, 2003: kap. 2). Flertalsdemokratiet i Lijpharts typologi bygger på samme forestilling. Parlamentets flertal definerer den demokratiske vilje. I dette lys er det en demokratisk gevinst, at organisationerne ikke længere er centralt placeret i lovforberedende udvalg.

Og dog. Det er især ressourcetsvage organisationer, som har fået et mindre tæt samspil med regering og embedsmænd, og samspillet er oven i købet blevet mere uformelt og dermed mindre gennemskueligt siden 1970'erne. Konsekvenserne af de ændrede samspil med organisationerne er således delvist ukendte. Er det embedsmændene snarere end regeringen og dens ministre, eller regeringen snarere end Folketinget, der er blevet mere magtfulde som konsekvens af det ændrede samspil? Eller er det Folketinget, der er styrket?

Vi har i en komparativ beslutningsprocesanalyse af ni store reformer på miljø-, erhvervs- og arbejdsministeriets område vist, at der gennemgående er begrænsede muligheder for indflydelse for de organisationer, som ikke er tæt involveret i den administrative lovforberedelse (Christiansen et al., 2004). Det gælder også, når der ikke er nedsat lovforberedende udvalg, og den tætte involvering er uformel. Dette peger på, at selv om flere organisationer har fået flere kontakter med embedsmænd og politikere, kan uligheden i organisationernes indflydelse meget vel være steget.

En større åbenhed om, hvilke organisationer der – udover gennem den almindelige administrative høring – har været involveret i den administrative forberedelse af lovforslag, og på hvilken måde de har været involveret, vil kunne styrke den demokratiske kontrol med og offentlighedens indsigt i, hvad der foregår under lovforberedelsen. Folketingets flertal kan ganske vist altid ændre i ministrenes lovforslag, men meget er handlet af med forskellige berørte interesser inden lovforslag fremsættes, og Folketingets medlemmer vil aldrig have ressourcer nok til

at ofre alle forslag lige stor opmærksomhed. En større åbenhed om organisationernes rolle under de nye mere pluralistiske forhold vil derfor være en demokratisk gevinst. Gennemførelsen af en omfattende høring forud for fremsættelse af loven og fremsendelsen af høringssvarene til Folketinget, er et skridt i den rigtige retning. Men det er ikke nok. Man kunne også forlange, at ministrene ved fremsættelsen af lovforslag skulle redegøre for, hvilke organisationer, der har været inddraget i forhandlingerne om et lovforslag forud for gennemførelsen af den administrative høring. En sådan pligt ville næppe i sig selv skabe større lighed i organisationsinddragelsen, men den vil kunne give offentligheden indsigt i den balance mellem stærke og svage interesser, som ministeriet har valgt at forberede lovgivningen indenfor.

Organisationernes øgede samspil med Folketinget og deres bredere kontakter til partierne repræsenterer også en betinget demokratisk gevinst. For så vidt organisationerne tilvejebringer troværdig information til MF'erne, styrkes Tingets kontrolfunktion i forhold til regeringen. Men det er langt fra givet, at organisationerne altid og uden skelen til, hvad der tjener deres egne interesser, videregiver information til alle partier. Har en organisation indgået en studehandel med minister og embedsmænd, kan meget lidt tale for, at organisationen vil videregive oplysninger herom til Folketinget. Når dertil lægges, at Folketingets medlemmer i højere grad end embedsmændene i ministerierne skeler til, om det politisk kan betale sig at bruge tid på organisationerne – også fordi politikernes tid og ressourcer er mere sparsomme – er det ikke sandsynligt, at alle interesser og synspunkter har lige let ved at blive hørt. De ressourcetsvage organisationer kan meget vel blive skubbet til side. Hvor spillet om at få sæde i lovforberedende kommissioner førte til, at visse organisationer blev privilegeret frem for andre, skulle det dog legitimeres og begrundes i en politisk og bredere offentlighed. En tilsvarende mekanisme findes ikke i dag, hvor såvel de politiske som de administrative kontakter i høj grad er uformelle.

Man kan næppe forlange, at folketingsmedlemmer eller partigrupper skal berette om, med hvilke interesseorganisationer, de har drøftet et lovforslag, men man bør overveje at ændre partistøtteloven. I dag skal det af partiernes regnskaber fremgå, fra hvilke organisationer, virksomheder, fonde mv. de har modtaget 20.000 kr. eller mere i støtte. Naturalieydelser i form af trykkestøtte, porto, kursusvirksomhed mv. er imidlertid ikke omfattet af oplysningspligten, uanset støttens størrelse. Bidrag til enkeltkandidater skal heller ikke oplyses – uanset beløbets størrelse. En revision af lovgivningen med hensyn til karakteren af de ydelser, der skal oplyses i partiregnskabet og inddragelse af bidrag til enkeltkandidater vil give offentligheden en mere dækkende indsigt i, fra hvilke organisationer og virksomheder politikerne modtager bidrag.

Man skal ikke være blåøjet med hensyn til mulighederne for at reformere sig ud af de problemer med ulighed og manglende gennemskuelse, som der altid har været, men som synes forstærket gennem de seneste tiår. I det hele taget er det vanskeligt at sikre politisk lighed i den politiske beslutningsproces, såvel på individ- som på organisationsniveau. Under et korporativt interessegruppesystem er der ingen garanti for, at alle væsentlige mindretals synspunkter bliver hørt og imø-

dekommet. Men under et mere pluralistisk samspil er situationen nogle gange værre. Ikke fordi de formelle institutioner forhindrer organisationerne i at ytre sig og forfølge deres interesser i forskellige arenaer, men fordi mange organisationer ikke er ressourcestærke nok til at råbe politikere og embedsmænd op.

Alternativet – hvis man har en god og egnet sag – er at søge indflydelse gennem mediernes. Den strategi kan være effektiv. Folketingets politikere angiver i dag, at mediernes er mere afgørende for, hvilke lovforslag regeringen tager initiativ til og for deres egen stillingtagen til konkrete spørgsmål, end både organisationer og eksperter (Christiansen og Nørgaard, 2003: 186-188). Men selv samme politikere mener, at mediernes lægger for megen vægt på sensationer og tvinger politikere til forhastede udmeldinger og udspil (Damgaard, 2003: 59). Det er sjældent den bedste måde at imødekomme organisationers og andre forfordelte gruppers synspunkter på. Hovsa-løsninger kan meget nemt blive resultatet, og det er ikke nødvendigvis i svage organisationers eller andre mindretals interesse. Og det øger ikke regering og Folketings styringskapacitet.

Både i relation til at sikre en effektiv demokratisk styring, og at alle berørte interesser har mulighed for at fremme deres synspunkter, kan lovforberedende udvalg med bred repræsentation af berørte interesser være at foretrække frem for de mere uformelle pluralistiske samspil. Som en departementschef sagde til os under et interview: "Det er de små organisationer, der sikres indflydelse, når vi inviterer. De store skal nok blive hørt uanset".

Spørgsmålet er dernæst, om samspillet med organisationerne overhovedet er afgørende for sikringen af bred konsensus om væsentlige politiske beslutninger, eller om man kan undvære korporatismen. Lijphart anfører selv i en diskussion af Italien, at "brede politiske koalitioner og interessegruppekorporatisme er begge måder at opnå konsensus på og kan, i princippet, ses som alternative metoder. Stærkt samarbejde mellem partierne kan derfor kompensere for en svag interessegruppekoordination" (Lijphart, 1999: 183). Vi har jo fortsat mange små partier i Folketinget og i reglen mindretals-koalitionsregeringer, der både skal blive enige internt og have støtte fra andre partier uden for regeringspartiernes rækker. Selv om visse mindretalsregeringer – herunder den nuværende VK-regering – har faste støttepartier og i mange henseender kan agere som en flertalsregering, er der stærke tilskyndelser til at søge støtte fra de midterpartier, der kan blive tungen på vægtskålen efter et kommende valg. Korporatisme er derfor nok ikke en nødvendig forudsætning for konsensusdemokrati. Ikke desto mindre har de fleste konsensusdemokratier korporative interessegruppesystemer.

Spørgsmålet er så endelig, om der er særlige effekter ved konsensusdemokratiet, som gør det bevaringsværdigt. For Lijphart er svaret klart ja. Konsensusdemokratier producerer i reglen et *kinder and gentler* samfund præget af større politisk og social lighed, og det uden at den økonomiske politik er mindre succesfuld (1999: 274-275; jf. Lijphart, 2002; Minnich, 2003). Frygten, der udtrykkes af korporatismens skeptikere, er omvendt, at kravet om konsensus resulterer i en lineær politikudvikling, hvor radikale reformer er næsten umulige at gennemføre (Christensen, 1991). Begge dele kan meget vel være rigtige samtidigt, selv om man skal være varsom med at afskrive korporative beslutningsforløbs evne til at producere refor-

mer (Christiansen et al, 2004; jf. Ebbinghaus og Hassel, 2000). Det er faktisk ganske overraskende, hvad man til tider kan få korporativt privilegerede organisationer til at tage et medansvar for, hvis blot visse af deres synspunkter nyder fremme.

## Litteratur

- Christensen, Jørgen Grønnegård (1991). *Den usynlige stat*, København: Gyldendal.
- Christensen, Jens Peter (2003). *Domstolene – den tredje statsmagt*, Århus: Magtudredningen.
- Christiansen, Peter Munk og Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold, flygtige forbindelser: Stat og interesseorganisationer i det 20. århundrede*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk, Asbjørn Sonne Nørgaard og Niels Chr. Sidenius (2004). *Hvem skriver lovene? Interesseorganisationer og politiske beslutninger*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Damgaard, Erik (1999). "Parlamentarismens udvikling", pp. 49-70 i Ole Stig Andersen m.fl. (red.), *Folketingets festskrift i anledning af grundlovens 150-års-jubilæum den 5. juni 1999*, København: Folketingets Præsidium.
- Damgaard, Erik (2003). *Folkets veje. Magt og ansvar i dansk politik*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Damgaard, Erik and Kjell Eliassen (1978). "Corporate Pluralism in Danish Law-Making", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 1, No. 4, pp. 285-313.
- Ebbinghaus, Bernhard and Anke Hassel (2000). "Striking Deals: Concertation in the Reform of Continental European Welfare States", *Journal of European Public Policy*, Vol. 7, No. 1, pp. 44-62.
- Lehmbruch, Gerhard (1984). "Concertation and the Structure of Corporatist Networks", pp. 60-80 in J.H. Goldthorpe (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford: Clarendon Press.
- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend (2002). "Negotiation Democracy versus Consensus Democracy: Parallel Conclusions and Recommendations", *European Journal of Political Research*, Vol. 41, pp. 107-113.
- Lijphart, Arend and Marcus Crepaz (1991). "Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries. Conceptual and Empirical Linkages", *British Journal of Political Science*, Vol. 21, No. 2, pp. 235-246.
- Miller, Kenneth E. (1996). *Friends and Rivals. Coalition Politics in Denmark, 1901-1995*. Lanham: University Press of America.
- Minnich, Daniel J. (2003). "Corporatism and Income Equality in the Global Economy: A Panel Study of 17 OECD Countries", *European Journal of Political Research*, Vol. 42, pp. 23-53.
- Siaroff, Alan (1999). "Corporatism in 24 industrial democracies: Meaning and Measurement", *European Journal of Political Research*, Vol. 36, pp. 175-205.