

## DEN DANSKE PARTIMODELS FORFALD?

LARS BILLE

De politiske partiers påståede krise, ja sågar deres overflødighed eller direkte skadelige indflydelse på demokratiet, har været et tilbagevendende tema i den offentlige debat i flere årtier (Bille, 1997: 234ff; Andersen, 1990; Krogh, 1998; Petersson et al., 2000).

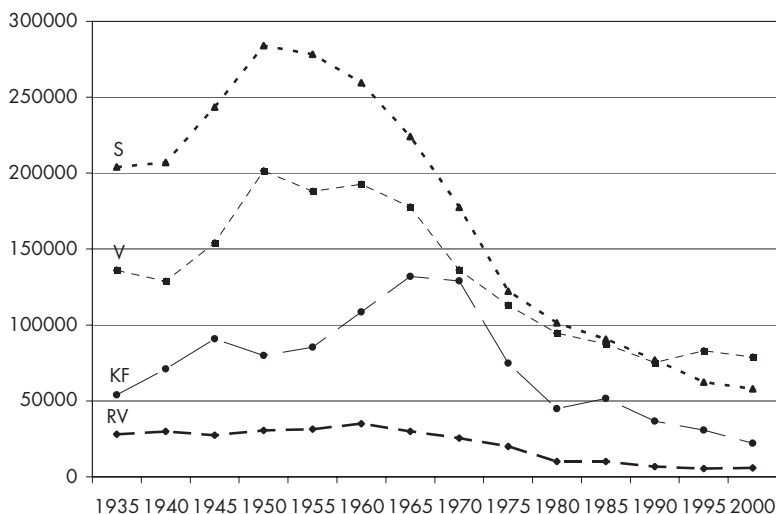
Debatten har først og fremmest taget afsæt i to forhold. Det ene er det betydelige fald i medlemstallet, som de politiske partier har oplevet siden 1960. Det andet er en historisk udviklet forestilling om, hvorledes „rigtige“ danske partier skal være organiseret og virke med hensyn til inddragelse af befolkningen i deres arbejde, for at de på en demokratisk legitim og samfundsmæssigt tilfredsstillende måde kan udfylde deres rolle i folkestyret.

Ved indgangen til 1960'erne var dansk politik stadig domineret af de fire gamle partier, Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, Venstre og Det Konservative Folkeparti. De havde udviklet sig til store folkelige organisationer, og det var den almindelige opfattelse, at de i alt væsentligt afspejlede vælgerne forskellige holdninger og interesser og dermed sikrede en repræsentativitet i det demokratiske styre, som hvilede på en bred og stabil folkelig deltagelse og opbakning. Partiernes demokratiske legitimitet hvilede således blandt andet på deres evne til at organisere vælgerne i deres landsorganisationer. Men som det fremgår af figur 1.1, måtte partierne fra begyndelsen af 1960'erne konstatere et massivt og konstant fald i medlemstallet.

I 1960 var partiernes samlede medlemstal knapt 600.000 medlemmer. I 2000 var tallet faldet til omkring 185.000, hvilket svarer til en tilbagegang på ca. 70 pct. Efter det såkaldte triplevalg i november 2001 og dannelsen af VK-regeringen steg medlemstallet lidt i de fleste af partierne, således at det samlede medlemstal i begyndelsen af 2003 nok er ca. 190.000. Størst tilbagegang i perioden 1960-2000 havde Det Radikale Venstre med 83 pct., efterfulgt af Det Konservative Folkeparti (80 pct.) og Socialdemokratiet (78 pct.), medens Venstres medlemstal „kun“ var små 60 pct. mindre i 2000 end i 1960.

FIGUR 1.1.

Medlemsudviklingen 1935-2000, Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, Venstre og Det Konservative Folkeparti



Kilde: Thomsen (1992: 378), Bille (1997: 254-258), partiernes sekretariater.

Det almindelige opbrud i partisystemet førte også til dannelsen af nye partier, Socialistisk Folkeparti (1959), Kristeligt Folkeparti (1970), Fremskridtspartiet (1972), Centrum-Demokraterne (1973) og senest Dansk Folkeparti (1995), men det betød ikke, at der kom mange flere partimedlemmer. Som det fremgår af figur 1.2, fik de nye partier kun forholdsvis få medlemmer.

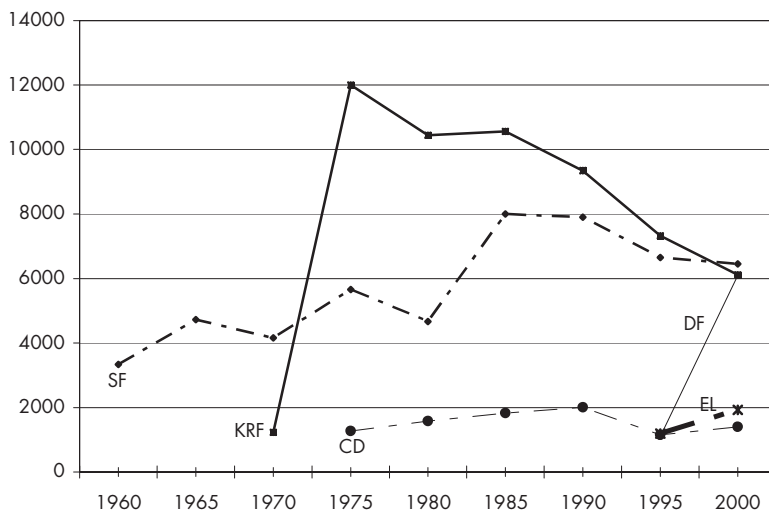
Ingen af de nye partier har på noget tidspunkt formået at opbygge en medlemsorganisation, som bare tilnærmelsesvis har kunnet kompensere for medlemstilbagegangen i de gamle partier. Det samlede medlemstal er således faldet fra rundt regnet 600.000 i 1960 til omkring 185.000 i 2000 (se figur 1.3.).

Medlemstilbagegangen var stor i 1960'erne, blev større i 1970'erne og aftog så noget i 1980'erne for næsten at ophøre i sidste halvdel af 1990'erne. Det kan således konstateres, at den andel af de stemmeberettigede, der er medlemmer af et politisk parti, er faldet fra omkring 21 pct. i 1960 til knap fem pct. ved årtusindeskiftet, som det fremgår af figur 1.4.

Denne udvikling har været et af udgangspunkterne for debatten om partiernes krise.

FIGUR 1.2.

Medlemsudviklingen 1960-2000, Enhedslisten, SF, Kristeligt Folkeparti, CD og Dansk Folkeparti



Kilde: Thomsen (1992: 378), Bille (1997: 254-258), partiernes sekretariater.

## DEMOKRATI OG PARTIER

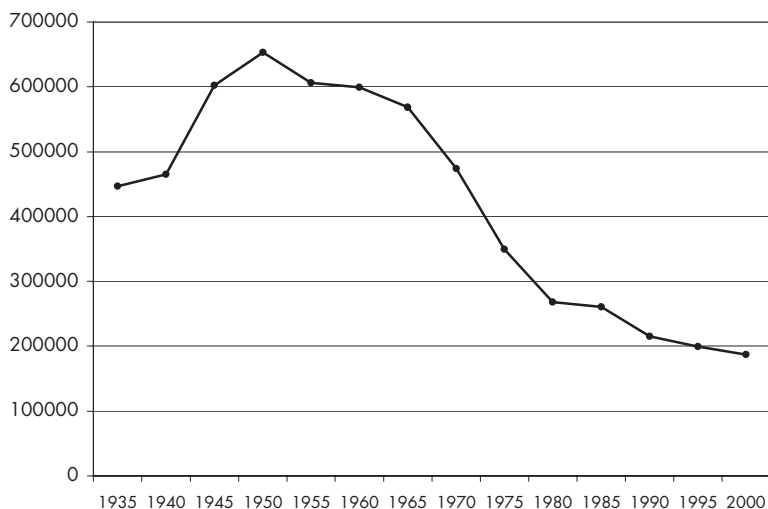
Udviklingen underbygger vores påstand om, at der i offentligheden er en forestilling om, at politiske partier skal have mange medlemmer, for hvorfor ellers sætte lighedstegn mellem medlemsfaldet og partiernes krise? Indbygget i denne tankegang må ligge, at når partierne ikke har mange medlemmer, så kan de ikke leve op til de opgaver, som politiske partier antages at skulle varetage. Der må derfor være en opfattelse af, hvad der er godt eller forkert med hensyn til partiernes placering i og betydning for det danske folkestyre. Men hvad ligger der egentlig i denne traditionelle danske forestilling om, hvordan de politiske partier skal være, og hvad er indholdet i forestillingen om partiernes betydning for demokratiet?

Et svar på det sidste spørgsmål støder dog på det problem, at det trods en betydelig investering af intellektuel kraft og politisk energi gennem det seneste par hundrede år ikke er lykkedes at opnå enighed om en klar og udtømmende definition på, hvad demokrati er, endside hvad det bør være.

Hvad der skiller, er knap så meget, at et demokrati som minimum nu er karakteriseret ved, at den politiske ledelse er valgt gennem regelmæssige frie

FIGUR 1.3.

Antal medlemmer 1935-2000



Kun medlemstal for de ni partier, som indgår i undersøgelsen, er medtaget. Det samlede medlemstal er derfor lidt højere.

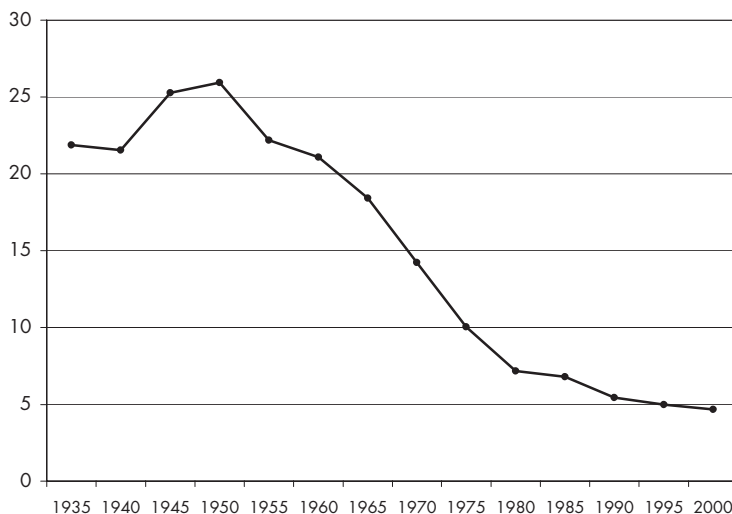
Kilde: Thomsen (1992: 378), Bille (1997: 254-258), partiernes sekretariater.

og fair valg, at alle over en vis alder har valgret og er valgbare, samt at der er ytrings-, forsamlings- og foreningsfrihed. Uenigheden bunder først og fremmest i en forskellig vægtning af de to bestanddele, selve ordet demokrati – folkestyre – består af, altså folk og styre. Det har været – og er stadig – omfanget og arten af folkets deltagelse i de politiske processer, der debatteres. Firkantet udtryk er kernen i debatten, om det er muligt at styre, hvis alle skal deltage, og omvendt, hvis deltagelsen bliver alt for beskedent, kan man så stadig tale om et demokrati?

I den ene ende af denne diskussion finder vi fortalere for den minimalistiske udgave af det klassiske repræsentative demokrati: Suveræniteten ligger hos folket, men bliver overgivet til nogle af folket valgte repræsentanter, som herefter legitimt kan udøve de nødvendige statsfunktioner. Det repræsentative demokrati indeholder i realiteten kun kravet om, at borgerne møder op på valgdagen og stemmer på den kandidat eller det parti, som de har tillid til, og som de tror vil føre en politik, som de i det store og hele kan gå ind for. Gennem valget bliver borgernes præferencer kanaliseret ind i det politiske system. Ved valghandlingen overdrager vælgerne beslutningskompetencen

FIGUR 1.4.

Organisationsprocent. Medlemstal som pct. af vælgertal 1935-2000



Da medlemstallet kun omfatter de ni partier, der er medtaget i undersøgelsen, er organisationsprocenten lidt for lav.

Kilde: Thomsen (1992: 378), Bille (1997: 254-258), partiernes sekretariater.

og ansvaret til de valgte, og disses legitimitet bunder netop i, at de er valgt af folket og udøver deres gerning inden for rammerne af en forfatning.

Ud fra denne demokratiopfattelse er det altså ikke nødvendigt, og for så vidt heller ikke ønskeligt, med noget videregående engagement fra befolkningens side mellem valgene. Der er heller ikke tale om, at valgdeltagelsen skal være af en bestemt størrelse. Det er først og fremmest selve den frie meningsdannelse og den frie valghandling mellem konkurrerende kandidater og partier, der sikrer styrets legitimitet. Man bruger derfor betegnelsen konkurrencedemokrati.

Man kan derfor hævde, at styringsaspektet har førsteprioriteten, medens deltagesaspektet er stærkt nedtonet. Demokrati bliver derved en metode, hvormed borgernes interesser aggregeres, og hvorefter beslutninger med gyldighed for samfundet træffes. Forbindelsen mellem vælgerne og de valgte kan i princippet alene bestå i valgdagens kryds.

I den anden ende af spektret finder vi fortalerne for den deltagelsesdemokratiske model. Her er det centrale, at kun gennem borgernes aktive, kontinuerlige og omfattende engagement i alle faser af den politiske proces og i

alle samfundslivets sfærer – især gennem deltagelse i organisationer, bevægelser og foreninger – kan et styres demokratiske karakter og legitimitet sikres. Kun gennem aktiv deltagelse kan mangfoldigheden og variationen i befolkningens interesser og ønsker kanaliseres til de centrale beslutningstagere, og kun derved sikres det, at deres beslutninger er i rimelig overensstemmelse med folkets ønsker.

Så mange beslutninger som overhovedet muligt skal lægges ud til folks egen afgørelse. De organisationer, grupper, institutioner og politiske partier, der er i samfundet, skal internt indrettes på en sådan måde, at deres medlemmer og deltagere i videst muligt omfang inddrages direkte i afgørelserne. Derved vil der gennem deltagelsen ske en demokratisk opdragelse af borgerne. De vil også udvikle en demokratisk identitet og forståelse, hvor dialogen med andre borgere er væsentlig. Demokrati er nemlig ikke kun en metode at styre et samfund på, en styringsmekanisme, men det er også en livsform, hvor den enkeltes muligheder for at kunne udvikle sine menneskelige evner i samspil med andre er af afgørende betydning.

Kun gennem aktiv deltagelse på *alle* niveauer i samfundet bliver borgerne uddannet til demokrater, og kun gennem den politiske deltagelses uddannende funktion kan et sikkert og stabilt demokratisk samfund etableres. Der vil være flere forbindelseslinjer mellem borgere og styre end blot valghandlingen, og de vil være mere informative end et kryds på stemmesedlen.

I det ene yderpunkt i demokratidiskussionen er kernepunkterne altså borgernes aktive deltagelse i *hele* den politiske proces, deres *direkte* indflydelse på beslutningerne i samfundslivets forskellige sfærer, opdragelsesfunktionen og de forskellige informative forbindelseslinjer mellem borgere og styre. I det andet yderpunkt er borgernes aktive deltagelse af underordnet betydning – på nær i selve valghandlingen – og deres indflydelse på beslutningerne af højst indirekte karakter, ligesom forbindelseslinjen mellem borger og styre kun er det ret informationsfattige kryds på stemmesedlen.

I et repræsentativt og pluralistisk demokratisk system som det danske er der mange formelle og uformelle forbindelseslinjer mellem folk og styre. Der findes en mangfoldighed af aktører, der med varierende styrke og succes søger at påvirke de beslutningsprocesser, der leder frem til de beslutninger, som løbende træffes af Folketinget og regeringen. Her kan nævnes de politiske partier, interesse-, erhvervs- og brancheorganisationerne, medierne, enkeltsagsbevægelserne, lobbyisterne, forvaltningsapparatet og de internationale organisationer.

Indholdet i den traditionelle forestilling om partiernes betydning for folkestyret bygger på antagelsen om, at blandt alle disse mange aktører indtager de politiske partier en særlig vigtig position som deltageskanal for befolkningen og dermed som et centralt forbindelsesled mellem vælgerne og de valgte, mellem befolkningen og styret. Antagelsen bygger på, at partierne – ud over at de historisk har spillet en vigtig rolle i udviklingen og konsolideringen af de demokratiske stater – varetager en række opgaver, som man mener nødvendigvis må varetages i et repræsentativt demokrati.

Blandt disse opgaver er først og fremmest, at det er partierne, der opstiller kandidater til de offentlige valg til parlamentet. Det adskiller partierne fra de andre aktører og giver dem en særlig vigtig stilling. De præsenterer vælgerne for en valgmulighed mellem forskellige politiske synspunkter på og programmer for, hvordan samfundet bør indrettes.

De politiske partier er således det eneste forbindelsesled mellem vælgerne og de valgte, der er placeret på vælgerarenaen, samtidig med at de er placeret i Folketing og regering, hvor de har ansvaret for at træffe beslutninger, der gælder for hele samfundet. Som de eneste af de mange aktører i det politiske system er det kun partierne, der på én og samme tid har den opgave at repræsentere befolkningen og at styre samfundet. Desuden skal de politiske partier ved valgene stå politisk til ansvar over for *alle* vælgerne og ikke kun over for en afgrænset del. Enhver kan melde sig ind i et politisk parti, hvis de kan tilslutte sig dets program og vedtægter, ligesom alle valgberettigede efter deres eget frie valg kan stemme på ethvert af de opstillede partier, uanset om de er medlem af partiet eller ej. Derimod kan enhver ikke blive medlem af en række af interesseorganisationerne (for eksempel Dansk Metal, Kvindeligt Arbejderforbund, Dansk Magisterforening), og selv i de organisationer, hvor alle kan melde sig ind, hvis de vil støtte deres formål, er det kun medlemmerne, der kan påvirke deres aktiviteter.

Hertil kommer, at partierne skal have en holdning – ikke nødvendigvis en sammenhængende og konsistent holdning, men dog en holdning – til alle politiske sagområder og dermed en idé om, hvordan samfundet som helhed bedst indrettes. Krav eller forventninger om at have en holdning til en bred vifte af sagområder stilles ikke til de andre aktører i det politiske system. En interesseorganisation eller en enkeltsagsbevægelse sigter jo, som navnet siger, netop mod at fremme og varetage et specifikt sæt af særinteresser eller en bestemt sag. Det kan et politisk parti ikke i længden overleve på. Derfor er partierne konstant tvunget til at prioritere mellem de mange ofte uforenelige ønsker og krav, en prioritering, som vel at mærke ikke kun skal ske

inden for et enkelt sagområde, men mellem de mange sagområder, fordi det kun sjældent er muligt at imødekomme alle ønsker og krav på én og samme tid. En sådan prioritering er de andre aktører fri for at skulle foretage. De skal kun prioritere ud fra, hvad der gavner deres medlemmer, kunder, læsere eller seere, men ikke nødvendigvis ud fra, hvad der gavner samfundet som helhed.

Forestillingen om partiernes betydning for folkestyret bygger således på antagelsen om, at de, i sammenligning med andre aktører i det politiske system, indtager en unik position som forbindelsesled mellem vælgerne og de valgte. I spændvidden mellem de to demokratimodeller – konkurrencedemokratiet og deltagelsesdemokratiet – bliver det således helt centralt, hvorledes partierne udfylder denne position.

Med afsæt i de reducerede medlemstal har debatten i vid udstrækning handlet om omfanget og arten af den folkelige inddragelse i partierne. Bekymringen har gået på, om partierne nu om dage i tilstrækkelig grad hviler på et bredt og solidt folkeligt fundament. Gør de ikke det, er synspunktet, at der er noget galt med dem og dermed også med demokratiet. Det normative element i denne bekymring er med andre ord, at deltagelsen i partierne skal være høj. Det deltagelsesdemokratiske synspunkt har forrang.

Der ligger heri implicit en antagelse om, at de politiske partier skal være indrettet således, at den folkelige deltagelse fremmes mest muligt, altså en bestemt forestilling om, hvordan et rigtigt politisk parti skal være. En indkredsning af denne forestilling må tage sit afsæt i en analyse af, om partierne eksempelvis lægger vægt på at opfordre befolkningen til gennem medlemskab af partiet at deltage aktivt i udformningen af de generelle retningslinjer for partiets politik og i udvælgelsen af partiets kandidater? Indretter partierne deres interne beslutningsstruktur sådan, at medlemmerne rent faktisk har indflydelse på partiets beslutninger? Er, med andre ord, borgernes aktive deltagelse i hele den politiske proces noget, som partierne anser for ønskværdigt, eller ser de det som en omkostning, der bør minimeres af hensyn til effektiviteten i styringen, dels af partiet, dels af samfundet? Eller er partierne blot interesseret i, at befolkningen deltager i den politiske proces i forbindelse med selve valghandlingen og kun i den? Er partierne derfor kun interesseret i at sikre sig så mange stemmer som muligt og så i øvrigt stå frit mellem valgene med hensyn til, hvilken politik de skal føre, og hvilke kandidater de vil opstille uden indblanding fra medlemmer?

Partiernes ønske om og evne til at inddrage befolkningen aktivt i den demokratiske proces er – sammen med befolkningens egen interesse i over-



hovedet at deltage i partierne, hvis opfordringen og muligheden herfor er til stede – en vigtig målestok for arten og kvaliteten af et demokratisk samfund, når man tager partiernes påståede særstilling i betragtning. Aktiv deltagelse af en større eller mindre andel af vælgerne har en afgørende indflydelse på partiernes repræsentativitet og dermed på deres værdi og legitimitet som forbindelsesled mellem de styrede og de styrende. Derfor er partiernes påståede krise som nævnt også ofte blevet kædet sammen med en krise for demokratiet.

I 1949 var der for en af datidens bedste kendere af dansk politik ikke tvivl om partiernes legitimitet og værdi for demokratiet:

Den demokratiske danske Rigsdags Grundvold er Folkets politiske Selv-virksomhed, som den udfolder sig gennem Partierne. Disse er ikke et Mål i sig selv, kun Midler for de skabende Kræfter, men deres faste institu-tionsagtige Karakter viser, at de bunder dybt i Folkeejendommeligheden, således at Rigsdagen med dens Partiskel blot er en Afspjeling af den fak-tiske Tilstand i Befolkningen (Thorsen, 1949: 38).

De partier, som Thorsen således mente bundede dybt i „folkeejendomme-ligheden“, havde siden sidste fjerdedel af 1800-tallet gradvist udviklet sig fra løse og uformelle sammenslutninger af ligesindede til store organisationer med en institutionsagtig karakter. De havde udviklet sig fra elitepartier til massepartier. Massepartiet var blevet dominerende, og det er den partitype, der indgår i den danske forestilling om, hvordan et parti ideelt set skal være og fungere. Hvad er så de karakteristiske træk ved massepartiet?

#### **M A S S E P A R T I E T**

Et væsentligt træk ved massepartiet er, at det har en permanent organisation, hvis formelle opbygning er nedskrevet i partiets love. Basiselement udgøres af den lokale vælgerforening, som alle vælgere kan melde sig ind i, såfremt de kan tilslutte sig partiets mål, vil overholde dets love og i øvrigt er indstillet på at støtte de synspunkter og interesser, partiet vil fremme. Et væsentligt træk ved massepartiet er altså, at det ser det som en vigtig opgave at mobilisere befolkningen til aktiv politisk deltagelse.

Massepartiet vil også være identitetsskabende, det vil skabe en partiidenti-fikation. Der ligger således indbygget i massepartitypen en målsætning om gennem medlemsorganiseringen at gennemføre en kontinuerlig politisk opdragelse og skoling af medlemmerne. Fordi partiet har registreret sine

medlemmer, er det også muligt for partiets ledelse via organisationsapparatet løbende at henvende sig til dem med oplysnings- og propagandamateriale med henblik på at påvirke og eventuelt også styre meningsdannelsen i medlemskredsen. Og jo større medlemskredsen er, desto større en del af vælgerne er der mulighed for at kunne inddrage i denne skolingsproces og dermed også mulighed for at mobilisere og engagere aktivt i partiets politik.

Gennem befolkningens inddragelse i partiarbejdet bliver det også muligt at finde frem til de medlemmer, der gennem deres arbejde i partiet har demonstreret et særligt talent og/eller en sådan arbejdsvilje, at det gør dem egnede til at blive valgt til kandidater til de folkevalgte forsamlinger eller til tillidsposter i partiorganisationen. Ud over at medlemsorganisationen fungerer som et rekrutteringsgrundlag til den politiske elite, fungerer den også som en vigtig ressource for partiet, økonomisk gennem medlemskontingentet og arbejdskraftmæssigt gennem medlemmernes frivillige og ulønnede arbejde, dels i partiorganisationen, dels i forbindelse med valgkampagner, hvervekampagner, indsamlinger, mødevirksomhed og lignende.

Det er karakteristisk for massepartitypen, at medlemmerne tillægges stor formel indflydelse. Det fremgår af alle danske partiers vedtægter, at det er partiets medlemmer, der vælger de kvinder og mænd, der opstilles som kandidater til folketingsvalg. Måden, udvælgelsen sker på, varierer fra parti til parti (Bille, 1997: 110ff; 2001), men det afgørende er, at det er medlemmerne eller et af medlemmerne valgt organ (for eksempel partiets hovedbestyrelse), der har den endelige kompetence, formelt såvel som reelt, med hensyn til kandidatlistens sammensætning. Partimedlemmerne har på den måde stor indflydelse på sammensætningen af Folketinget. Derfor er det også vigtigt at vide, hvordan den personkreds er sammensat, der opstiller de kandidater, som vælgerne har at vælge imellem på valgdagen.

Det er også medlemmerne, der vælger partiets organisatoriske ledelse. De danske partier har stort set en ensartet organisatorisk opbygning. Basisenheden er den territorielt afgrænsede lokale vælgerforening, hvor enhver, der måtte ønske det, kan melde sig ind. Den ledes af en medlemsvalgt bestyrelse. De overliggende regionale og nationale organer, såsom kreds-, amts-, hovedbestyrelse og forretningsudvalg, er ligeledes primært sammensat af medlemsvalgte repræsentanter. Medlemskredsen er således den base, hvorfra lederne på de forskellige niveauer i partiet såvel som kandidaterne ved valg rekrutteres fra. Da politik i høj – og måske endog i stigende – grad bliver udformet og gennemført af personer, er det vigtigt at vide, hvordan den base, hvorfra partiernes ledere og kandidater rekrutteres, er sammensat.

Hvorledes partierne udvikler sig organisatorisk, hvilken organisationskultur der præger dem, og hvilket image de enkelte partier har i offentligheden, er i massepartitypen blandt andet afhængig af, hvem deres medlemmer er, hvad medlemmerne siger og gør, samt hvilke aktiviteter de sætter i værk og deltager i, ikke mindst i det lokale miljø. Partiernes medlemmer er tættere på vælgerne end de valgte politikere, især dem, der er valgt til Folketinget. Medlemmerne bor og lever i det lokale miljø. De er derfor i mange henseender partiets øjne, ører og mund, dets „ambassadører“.

Set fra partiledelsens synsvinkel er det vigtigt at have medlemmer, der kan videregive holdninger og synspunkter, således som de kommer til udtryk i de lokale samfund, som ét blandt mange input til, hvilken politisk linje ledelsen skal udstikke både i lands- og lokalpolitikken. Det er den ene side af sagen, informationen nedefra og op. Den anden – og lige så vigtige – side af sagen er informationen oppefra og ned. De lokale medlemmer repræsenterer nemlig også en mulighed – eller burde gøre det – for partiet til at bringe dets synspunkter frem i diskussionerne på arbejdspladsen, i sportsforeningen, i venners lag, eller hvor folk nu engang mødes og lejlighedsvis taler om politik. Er medlemmerne blevet ordentligt informeret af partiet, kan de i disse diskussioner supplere eller korrigere de informationer om partiets politik, som massemedierne ud fra deres særlige udvælgelseskriterier har valgt at bringe, informationer, som jo ikke altid er hverken fyldestgørende, gunstige eller ønskelige set fra partiets side. Mediernes énvejskommunikation kan på den måde erstattes – eller i hvert fald suppleres – af en tovejskommunikation. En dialog kan etableres mellem medlemmer og vælgere. En sådan udveksling af synspunkter, spørgsmål og svar er ofte et godt middel til at overbevise vælgerne om at stemme på ét parti frem for et andet. Medlemmerne har derfor også en rolle som såkaldte stemmemultiplikatorer. Hvem disse stemmemultiplikatorer er, er det selvsagt også vigtigt at vide noget om.

Men det er ikke kun med hensyn til det generelle partiimage og som stemmehververe, at medlemmerne har betydning. De har også en direkte indflydelse på, hvem der står i spidsen for partiet, og hvilke overordnede rammer partiet kan eller skal arbejde inden for i den daglige politik. I eksempelvis SF, Socialdemokratiet, Venstre og Dansk Folkeparti er det partiets medlemmer, der på landsmødet/kongressen vælger partiets leder. Formandsopgøret i Socialdemokratiet i 1992 viste med al ønskelig tydelighed, hvilken indflydelse de enkelte medlemmer af partiet kan have i kraft af deres ret til at vælge delegerede til kongressen. Generelt har tendensen i de senere

år været, at partiernes ledere enten er blevet valgt af medlemsorganisationen eller, hvis det er folketingsgruppen, der vælger partilederen, så har vedkommende efterfølgende anset det for vigtigt at få sit lederskab bekræftet og legitimeret ved også at blive valgt af medlemmerne til formand for medlemsorganisationen (Bille, 1997: 96ff). Medlemmernes indflydelse på, hvem partilederen skal være, har med andre ord været stigende.

Det samme kan siges om indflydelsen på udformningen af partiets principprogram. Der har i næsten alle partierne udviklet sig en praksis, hvor en lille kreds af ledende partifolk udformer et udkast til nyt principprogram, som sendes til høring i de lokale partiforeninger, hvor de menige medlemmer så kan diskutere indholdet. Deres forslag til omformuleringer, ændringer eller til nye programpunkter indgår i det videre programarbejde, hvorefter et revideret programforslag – eventuelt efter endnu en høringsrunde – fremlægges på partiets landsmøde til diskussion og efterfølgende vedtagelse af de medlemsvalgte delegerede.

Når det gælder udmøntningen af principprogrammerne i den daglige politik, er medlemmernes indflydelse derimod stærkt begrænset, selv om den ikke er helt fraværende. Der finder trods alt en løbende diskussion sted af partiernes politik i de medlemsvalgte hovedbestyrelser og forretningsudvalg, som folketingspolitikere ikke vedvarende kan være ligeglade med eller helt upåvirkede af. Og for eksempel i SF er det direkte nedfældet i partiets vedtægter, at skriftlige aftaler om samarbejde med andre partier, når de ikke kun omhandler en enkelt sag, skal forelægges hovedbestyrelsen til godkendelse, inden de kan indgås endeligt. Det medlemsvalgte organ har altså en vetoret over det vælgervalgte organ, folketingsgruppen.

De synspunkter og signaler, medlemmerne møder i deres hverdag, har de således mulighed for i massepartiet at formidle ind i den løbende interne partidebat om, hvilke synspunkter der skal fremmes i den politiske proces, hvad partiet konkret skal mene om de aktuelle politiske sager, og hvilket standpunkt det skal indtage på det korte, men måske især dog på det lidt længere sigt. Ved programudformningen såvel som gennem input i den løbende politiske proces har medlemskredsen således den opgave at fungere som en idébank for partiet og som en informationskilde for ledelsen. Også af den grund er det interessant at vide, hvem medlemmerne er. Massepartiets evne til at mobilisere vælgerne, dets socialiserende og opdragende effekt, dets økonomiske og organisatoriske kapacitet, dets muligheder for succes på valgdagen osv., osv. hænger med andre ord i høj grad sammen med dets evne til at tiltrække og fastholde så mange medlemmer som muligt.

Ser vi i et demokratiteoretisk perspektiv på massepartitypen som forbindelsesled mellem vælgerne og de valgte, rummer denne type ideelt set store muligheder for, at den kreds af vælgerne, der er medlemmer af partiet, kan kanalisere deres ønsker og interesser frem til dem, der skal træffe beslutningerne. Disses beslutningsgrundlag kan derfor hvile på en information om, hvilke strømninger og holdninger der er i dele af vælgerbefolkningen, og de kan derfor indrette deres politik således, at den i så vid udstrækning som muligt er i overensstemmelse hermed.

Omvendt giver massepartiets struktur ideelt set også partiledelsen gode muligheder for via partiapparatet at påvirke og forme meningsdannelsen blandt medlemmerne. Partiledelsen kan således bruge apparatet til at forklare, hvorfor den var nødt til at handle, eller valgte at handle, som den gjorde i en bestemt situation. Partiledelsen kan opdrage medlemmerne til at acceptere nødvendigheden af kompromiser, eller den kan mobilisere medlemmerne til aktion, hvis en mere konfrontationspræget politik skønnes nødvendig. Men nok så vigtigt er det, at partiapparatet kan bruges til en opsamling, sortering og prioritering af de mange – og ikke altid lige forenelige – ønsker og krav, der konstant fremsættes om politisk handlen på de mange forskellige politikområder. Som forbindelsesled mellem de valgte og vælgerne indeholder massepartiet således muligheden for en kontinuerlig og meningsfuld tovejskommunikation.

For Svend Thorsen var der tilsyneladende ingen tvivl om, at de politiske partiers udvikling til massepartier var et vigtigt og uundværligt element i det danske folkestyre. De politiske partier „bundede dybt i Folkeejendommeligheden“. Det kunne han skrive i slutningen af 1940'erne, uden at han af den grund blev beskyldt for at forherlige, romantisere eller fortegne billedet af det politiske liv. Han udtrykte utvivlsomt den almindeligt fremherskende opfattelse, at trods diverse mindre indsigelser, der selvfølgelig altid kunne gores, ja, så hvilede det danske folkestyre i det store og hele trygt og godt på de partipolitiske organisationers tilstedeværelse og aktiviteter. Folkestyre og partistyre var for ham og de fleste andre på det tidspunkt nærmest synonyme. Hvad man måske lidt flot kan kalde „den danske model“, var rodfæstet.

Den opfattelse holdt sig uantastet i endnu en årrække, og den dag i dag ligger den givetvis bevidst eller ubevidst til grund for partiernes egne og mange vælgeres opfattelse af, hvordan de politiske partiers opbygning og rolle burde være i det danske folkestyre. Der er en forestilling om, hvordan et rigtigt parti skal være opbygget og fungere.

## MASSEPARTIETS FORFALD?

Siden 1960'erne har der imidlertid fundet en udvikling sted, der i høj grad har udfordret denne opfattelse og dannet grobund for debatten om partierne og folkestyrets krise. Analyser og fremstillinger af de danske partiorganisationers udvikling (Bille, 1997; Buch Jensen, 2000; Pedersen, 1989) har vist, at massepartitypen har undergået så væsentlige forandringer, at det kan være vanskeligt at opretholde forestillingen om den traditionelle medlemsbaserede danske models fortsatte gyldighed.

Som tidligere nævnt var der ved årtusindeskiftet kun knap fem pct. af vælgerne, der havde omsat deres politiske engagement til et medlemskab af et politisk parti. Dernæst har analyser vist, at medlemmernes betydning for partiernes økonomi er faldet markant siden indførelsen i 1987 af den direkte offentlige støtte til de politiske partiers landsorganisationer, og især siden den væsentlige forhøjelse i 1995 af tilskuddene til både landsorganisationerne og folketingsgrupperne. Mens eksempelvis de socialdemokratiske medlemmers bidrag i form af medlemskontingent og frivillige donationer i 1961 udgjorde omkring to tredjedele af partiets samlede indtægter, var den tilsvarende andel i 1999 faldet til syv pct. (Bille, 1997: 347; Socialdemokratiets regnskab 1999; Regnskaber for folketingsgruppetøtte for 1999). En tilsvarende udvikling har fundet sted i de øvrige partier, og for et helt nydannet parti som Dansk Folkeparti udgør medlemmernes andel af partiets økonomiske grundlag kun fire pct.

En sådan udvikling rejser det spørgsmål, om partierne fortsat har brug for mange medlemmer. Hvorfor bruge penge på at vedligeholde en stor medlemsorganisation, når der i stedet er penge at tjene på at koncentrere sig om at få så mange stemmer som muligt? Medlemmer betyder udgifter, stemmer betyder indtægter.

Endelig er der også sket en professionalisering af partierne. Det er sket gennem en kraftig vækst i antallet af lønnede og specialiserede medarbejdere som følge af den kraftige oprustning, partierne har foretaget af deres presse- og informationstjenester og af deres politisk-økonomiske sekretariater, og selvfølgelig mest markant i de store og økonomisk bedst funderede partier (Bille, 1997: 203ff). Det har resulteret i en mindre afhængighed af medlemmernes frivillige og ulønnede arbejdskraft. Igen kan man derfor spørge, om det overhovedet er nødvendigt at have mange medlemmer til at udføre de opgaver, som de professionelle kan varetage lige så godt – eller måske endog bedre.

Der er dog ikke grundlag for at hævde, at partierne trods disse udviklingstendenser ikke er interesserede i at have så mange medlemmer som muligt,

ej heller i at inddrage befolkningen i deres virke. Gang på gang, år ud og år ind, fremhæves i partiernes politiske og organisatoriske beretninger betydningen for dem og for demokratiet af den store og brede folkelige deltagelse i det partipolitiske. Det er en fast bestanddel i disse beretninger at beklage, at medlemstallet igen er faldet (bortset fra den atypiske situation i 2002). Mange hvervekampagner har været igangsat, og de nåede et bemærkelsesværdigt højdepunkt, da de politiske partier i 1994 endog iværksatte en fælles hvervekampagne. Antallet af medlemmer anses stadig for at være et mål for partiets styrke og succes. Partierne anvender stadig stort set den samme andel af deres udgifter til at pleje og uddanne deres medlemmer, som de gjorde for nogle årtier siden. Og de individuelle medlemmers indflydelse på for eksempel opstilling af folketingskandidater og valg af partiets politiske leder er faktisk blevet styrket gennem årene. Det ville partierne næppe have gjort, hvis de ikke tillagde det at have medlemmer betydning.

Kort sagt: Borgernes muligheder for at benytte den unikke forbindelseslinje mellem folk og styre, som de politiske partier udgør, er så absolut til stede. Der stilles fra de politiske partiers side ingen hindringer i vejen for det, tværtimod. En øget deltagelse er mere end velkommen.

Det faktum, at vælgerne ikke længere benytter sig heraf i samme omfang som tidligere, har som sagt været baggrunden for debatten både i fagkredse og i offentligheden om, hvorvidt partierne stadig er i stand til at varetage de opgaver, de traditionelt er blevet tillagt i de demokratiske samfund. Er de stadig en organisatorisk kraft, der kan varetage den politiske mobilisering og socialisering? Har de stadig et tilstrækkeligt bredt grundlag til at foretage udvælgelsen og træningen af den politiske ledelse på lokalt, regionalt og nationalt niveau, så kvaliteten i det politiske arbejde sikres? Er de stadig i stand til at identificere, opsøge og aggregere den mangfoldighed af interesser, der er i samfundet, og kanalisere dem frem til politisk beslutning på det relevante niveau? Er de fortsat i stand til at foretage en politisk målformulering, der opleves som relevant af og har mulighed for at vinde genklang i befolkningen?

Optælling af antallet af partimedlemmer er i sig selv nok til, at der kan udtrykkes alvorlig skepsis med hensyn til, om partierne fortsat kan løfte disse opgaver. Det er dog i den forbindelse vigtigt at understrege, at den rent numeriske optælling af medlemmer er et mangelfuldt grundlag for at vurdere partikanalens betydning for demokratiets tilstand, idet det hverken siger noget om, hvem det er, der deltager, eller om omfanget af deltagelsen, endsige indholdet af deltagelsen.

Ud fra de vælgerundersøgelser, der er blevet gennemført siden begyndelsen af 1970'erne, har det dog trods alt været muligt at give et overordnet signalement af de danske partimedlemmer *en masse* (Damgaard (red.), 1980; Elklit, 1991; Togeby, 1992; Andersen, 1993). Det begrænsede udsnit af medlemmer, der er indgået i disse undersøgelser, har imidlertid haft som konsekvens, at det kun har været muligt at sige noget generelt om den konkrete sammensætning af medlemskredsen i de største partier. Det betyder, at vi faktisk intet har vidst om de mellemstore og små partiers medlemmer, partier, som dog har spillet – og spiller – en vigtig rolle i dansk folkestyre. Dertil kommer, at disse undersøgelser ikke har behandlet de partiinterne forhold set fra medlemmernes synsvinkel.

Med gennemførelsen af den første systematiske spørgeskemaundersøgelse af medlemmerne af de partier, der var repræsenteret i Folketinget i 2000, er det nu blevet muligt ud fra et demokrati- og magtperspektiv at sige noget mere om befolkningens deltagelse i og faktiske udnyttelse af partikanalen. Det er nogle af resultaterne af denne undersøgelse, der lægges frem i denne bog.

## BOGENS INDHOLD

De problemstillinger, bogen hovedsagelig beskæftiger sig med, tager udgangspunkt i den kendsgerning, som har optaget offentligheden, partierne og forskerne mest, nemlig konsekvenserne af det drastiske fald i antallet af partimedlemmer. Når andelen af vælgere, der er organiseret i et politisk parti, er faldet fra omkring 21 pct. i 1960 til knap fem pct. i 2000, ligger det lige for at spørge, i hvilket omfang partiernes medlemmer i dag er repræsentative for vælgerne. Ud over at det i sig selv er interessant at tegne en medlemsprofil af de enkelte partier, samler interessen sig primært om repræsentativitetsproblematikken.

Repræsentativitet kan forstås på forskellige måder, vurderes ud fra forskellige sæt af kriterier og dække over forskellige forhold. En måde at angribe denne problematik på er at undersøge, om partimedlemmerne med hensyn til demografiske, sociale og økonomiske karakteristika afviger lidt eller meget fra vælgerne under ét. Det spørgsmål vil blive taget op i kapitel 2.

Det omfattende fald i medlemstallet kunne efterlade det indtryk, at de politiske partier ikke længere var i stand til at tiltrække nye medlemmer. Men er det nu et rigtigt indtryk? Forholder det sig virkelig sådan, at det kun er en forsvindende lille andel af vælgerne, der vælger at melde sig ind i et politisk parti? Dette spørgsmål tages op i kapitel 3, som analyserer motiverne



og rationaliteten bag indmeldelsen i partiet. Hvad er medlemmernes begrundelser for at blive medlem af et politisk parti, og hvad var den konkrete anledning til, at de i sin tid traf beslutningen om at melde sig ind? Hvilke forventninger havde de oprindeligt til medlemskabet, er disse blevet indfriet, og hvad ville de opnå med medlemskabet?

Når man har set det faldende medlemstal som et udtryk for partiernes krise og for deres svindende styrke og legitimitet i det politiske system, overser man fuldstændig det kvalitative aspekt af medlemskabet. Gør det egentlig ud fra en demokratisk synsvinkel nogen synderlig forskel, om et parti eksempelvis har 100.000 medlemmer, hvoraf 20.000 er aktive, eller om det har 50.000 medlemmer, hvoraf 19.000 er aktive? Med medlemsundersøgelsen er det nu muligt for første gang at sige noget om denne centrale fordeling mellem passive og aktive, dels for det samlede antal partimedlemmer, dels – og måske nok så vigtigt – for de enkelte partier.

Det vil derfor være et centralt tema i kapitel 4 at få klarlagt, hvor mange medlemmer der er aktive. I den sammenhæng er det af særlig interesse at få klarlagt, hvem de aktive er, hvorledes deres aktivitetsniveau er, på hvilke niveauer og områder i partierne de er aktive, og hvilke typer af aktiviteter de beskæftiger sig med? Gennem en analyse af aktiviteten i partierne vil det være muligt at danne sig et indtryk af, i hvilket omfang medlemmerne vitterlig er den ressource for partiet, som den traditionelle begrundelse for overhovedet at have medlemmer er gået ud fra, samt for den betydning, de ud fra en demokratisk synsvinkel normalt tillægges.

I kapitel 5 er opmærksomheden rettet mod medlemmernes holdninger til og opfattelser af det parti, de er medlem af. Hvordan oplever medlemmerne det interne partidemokrati, som det kommer til udtryk i partiets organisering? Opfatter medlemmerne partierne som topstyrede organisationer for den politiske elite eller som medlemsbaserede, demokratisk organiserede organisationer? Hvorledes opfatter medlemmerne forholdet mellem medlemsorganisationen og folketingsgruppen, herunder om medlemmerne føler sig repræsenteret af deres folketingsmedlemmer? Et andet aspekt, der behandles i kapitlet, er medlemmernes opfattelse af deres egen rolle. Hvordan oplever de dét at være medlem af et parti? Mener de, at deres aktivitet bliver værdsat? Er der forskel herpå afhængigt af, hvor længe de har været medlem, og om de er aktive eller passive? Endelig behandles også spørgsmålet om medlemmernes oplevelse af graden af deres politiske kompetence.

Det er ofte blevet sagt, at partimedlemmer er mere ideologisk bevidste end vælgerne, at de lægger vægt på, at partiet står fast på sin ideologi og sine prin-

cipper, og at de dermed begrænser ledelsens manøvre frihed og muligheder for at indgå kompromiser med andre partier. Medlemmerne ses derfor som en hæmsko for politisk effektivitet. Desuden kan der sættes spørgsmålstejn ved partiernes mulighed for at opretholde deres legitimitet, hvis de i alt væsentligt befolkes af medlemmer, der er ganske ude af trit med, hvad der rører sig i befolkningen. Bogen vil derfor i kapitel 6 indeholde analyser af partimedlemmernes og vælgernes generelle ideologiske ståsted og holdninger til en række udvalgte politikområder med henblik på at be- eller afkræfte de nævnte påstande. Adskiller de passive medlemmers holdninger sig fra de holdninger, som de aktive har? Igen vil det også indgå som et særskilt spørgsmål i analyserne, om graden af overensstemmelse eller uoverensstemmelse i holdningerne på de forskellige niveauer er mere udtalt i nogle partier end i andre.

Den sidste gruppe af spørgsmål, som bogen tager op i kapitel 7, vedrører medlemmernes opfattelse af deres egen og partiernes rolle i det repræsentative demokrati. Hvilken generel demokratiopfattelse råder blandt partimedlemmerne, og er der forskel heri blandt de enkelte partiers medlemmer? Ad hvilke kanaler og på hvilke måder mener de, at man bedst kan opnå indflydelse i samfundet, og hvorledes opfatter de deres indflydelse i så henseende? Har medlemmerne begrænset deres politiske virke til partimedlemskabet, eller har de udvidet deres politiske engagement til også at omfatte medlemskab, måske endog et aktivt medlemskab, af andre organisationer, der også udøver magt og indflydelse i det demokratiske samfund? Udgør partimedlemmerne et særskilt segment af vælgerbefolkningen, der skiller sig ud ved dels at være aktive i en flerhed af de demokratiske processer, det i dag er muligt for den enkelte borger at deltage i, dels ved at have en større grad af tillid til politikerne og til det politiske system end vælgerne i øvrigt?

Taget under ét giver analyserne i de følgende kapitler et bidrag til en vurdering af de politiske partiers evne til og mulighed for fortsat at varetage de opgaver, de traditionelt har varetaget i vores repræsentative demokrati. Forhåbentlig giver de dermed også et bidrag til en nuancering af debatten om partierne og om deres rolle i det danske folkestyre.

## OM UNDERSØGELSEN

På baggrund af partiernes egne oplysninger om medlemstal ved undersøgelsens begyndelse besluttede vi at udvælge 1.000 tilfældige respondenter fra hvert af tre største partier: Venstre (79.000 medlemmer), Socialdemokratiet (58.000 medlemmer) og Det Konservative Folkeparti (22.000 medlem-

mer). For hvert af de øvrige seks partier: Socialistisk Folkeparti (6.450 medlemmer) Kristeligt Folkeparti (6.120 medlemmer), Dansk Folkeparti (6.100 medlemmer), Det Radikale Venstre (5.900 medlemmer), Enhedslisten (1.931 medlemmer), og Centrum-Demokraterne (1.400 medlemmer) blev der tilfældigt udvalgt 800 svarpersoner. I alt blev der derfor udsendt ikke mindre end 7.800 spørgeskemaer.

Udvælgelsen af respondenter og udsendelsen af spørgeskemaer skete i samarbejde med partiorganisationerne, således at forskergruppen ikke havde adgang til medlemskartotekerne eller fik oplyst respondenternes identitet (undtagen i nogle få tilfælde, hvor respondenterne selv henvendte sig direkte til forskergruppen). Personoplysninger, som utilsigtet kom direkte fra respondenterne, blev efterfølgende slettet, således at hele datamaterialet er anonymiseret.

Udsendelsen af spørgeskemaerne og den efterfølgende rykkerprocedure foregik fra april til juni 2000. På grund af fejl i udtræksdatabasen og deraf følgende utilfredsstillende repræsentativitet blev undersøgelsen gentaget for medlemmerne af Socialdemokratiet i perioden fra april til juli 2001. Det er svarene fra denne sidste udsendelse, der er brugt her. I alt blev der indsamlet 5.266 skemaer, hvad der svarer til en i øvrigt meget tilfredsstillende svarprocent på 68 med et minimum på 60 (Venstre) og et maksimum på 80 (Enhedslisten). Frafaldsanalysen viste ingen systematiske skævheder i det modtagne materiale.

Bogens tabeller er opstillet ud fra partiernes placering på en venstre-højre-skala, som bygger på partimedlemmernes placering af deres eget parti på en skala fra 0 til 10.

Desuden vises normalt resultaterne for alle respondenterne, hvor svarene er vægtet, således at partiets andel af den samlede stikprøve svarer til partiets andel af det samlede antal partimedlemmer i de medvirkende ni partier. Svarene fra medlemmerne af de to største partier, Venstre og Socialdemokratiet, vejer derfor tungest, da disse to partier tilsammen har flere medlemmer end alle de øvrige partier tilsammen. Tallene for alle partimedlemmer under ét vil derfor typisk ligge tættere på tallene for Venstre og Socialdemokratiet end på tallene for de øvrige partier.

For en mere detaljeret dokumentation af hele datamaterialet fra undersøgelsen henvises til den dokumentationspublikation, der udsendes samtidigt med denne bog (Hermansen et al., 2003). Hertil kommer, at hele datamaterialet er blevet afleveret til Dansk Data Arkiv, hvor det efter endt oparbejdning vil være tilgængeligt efter de herom gældende regler.