

FASTE FORHOLD — FLYGTIGE FORBINDELSER

STAT OG
INTERESSEORGANISATIONER
I DANMARK I DET 20. ÅRHUNDREDE



PETER MUNK CHRISTIANSEN OG
ASBJØRN SONNE NØRGAARD

FASTE FORHOLD – FLYGTIGE FORBINDELSER
STAT OG INTERESSEORGANISATIONER I DANMARK
I DET 20. ÅRHUNDREDE

MAGTUDREDNINGEN

Folketinget besluttede i marts 1997 at iværksætte en dansk magtudredning eller, som det officielle navn er, *En analyse af demokrati og magt i Danmark*. Projektet ledes af en uafhængig forskningsledelse. Magtudredningens forskningsresultater publiceres i en række bøger, som udgives på Aarhus Universitetsforlag, og i en skriftserie, som udgives af Magtudredningen.

Lise Togeby
(formand)

Jørgen Goul Andersen

Peter Munk Christiansen

Torben Beck Jørgensen

Signild Vallgård

**Peter Munk Christiansen
og
Asbjørn Sonne Nørgaard**

**FASTE FORHOLD
– FLYGTIGE FORBINDELSER**

**STAT OG INTERESSEORGANISATIONER
I DANMARK
I DET 20. ÅRHUNDREDE**



AARHUS UNIVERSITETSFORLAG

Faste forhold – flygtige forbindelser

Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede

er sat med Bembo

og trykt hos Narayana Press, Gylling

© Magtudredningen, forfatterne og Aarhus Universitetsforlag 2004

Tilrettelægning: Kitte Fennestad

Omslag: Kitte Fennestad med foto af Ole Buntzen

ISBN 87-7934-837-8

Aarhus Universitetsforlag

Langelandsgade 177

8200 Århus N

Fax 89 42 53 80

www.unipress.dk

INDHOLD

Forord 7

KAPITEL 1. Faste forhold – flygtige forbindelser 9

SAMSPIL MELLEM STAT OG ORGANISATIONER: KORPORATISME ELLER PLURALISME 13 · SAMSPIL OG MAGT 14 · SAMSPILLET MELLEM DEN DANSKE STAT OG ORGANISATIONERNE I DET 20. ÅRHUNDREDE 17

KAPITEL 2. Demokrati og organiserede interesser 19

NORMATIVE KRAV TIL DET REPRÆSENTATIVE DEMOKRATI 22 · KORPORATISME OG PLURALISME I DEMOKRATISK PERSPEKTIV 29 · IDEALER OG VIRKELIGHED 37

KAPITEL 3. Etableringen af faste forhold – 1900-1945 38

HVORFOR KORPORATISME OG HVORDAN? 39 · DEN STILLE DANSKE VEJ TIL KORPORATISME 41 · VARIATIONER MELLEM SEKTOROMRÅDER 51 · KORPORATISME UNDER 1930'ERNES KRISE OG ANDEN VERDENSKRIG 52 · FASTE FORHOLD FØR FØRSTE VERDENSKRIG 54

KAPITEL 4. Modne forhold – 1945-1975 56

ET OVERBLIK OVER PERIODEN 1946-1975 59 · ORGANISATIONERNE OG ARBEJDSMARKEDSPOLITIKKEN 62 · ORGANISATIONERNE OG LANDBRUGSPOLITIKKEN 66 · BYERHVERVENES ORGANISATIONER OG HANDELSMINISTERIET 70 · KORPORATISME I DEN OFFENTLIGE SEKTOR: ORGANISATIONERNE OG UNDERVISNINGS-POLITIKKEN 73 · ODD MAN OUT? POLITIKERNES PLACERING I DE KORPORATIVE STRUKTURER 78 · SOCIALDEMOKRATISK KORPORATISME – ELLER MINDRETALSKORPORATISME? 81 · KORPORATISMENS KONSOLIDERING OG EKSPANSION 85

KAPITEL 5. Faste forhold under opbrud – 1975-2000 88

FORTSAT EN GENEREL NORM OM INDDRAGELSE? 91 · GAMLE VENNER – NYE VENNER 93 · LØSNEDE BÅND? 98 · SOCIALDEMOKRATISK KORPORATISME ELLER MINDRETALSKORPORATISME? 115 · FASTE FORHOLD UNDER OPBRUD 116

KAPITEL 6. Europæisering 119

UDFORDRINGEN FRA EU 120 · GO THROUGH ELLER BY-PASS? 122 ·
DEN NATIONALE ARENA 125 · MANGE VEJE TIL BRUXELLES 130 ·
STADIG GODE VENNER 134

KAPITEL 7. Følg pengene 138

HVILKE RESSOURCER? 138 · MEDLEMMER, INDTÆGTER ELLER
ANSATTE? 141 · ÆNDREDE RESSOURCER? 149 · MATTHÆUS-PRIN-
CIPPET – MED ELLER UDEN GUDS FINGER 152 · APPENDIKS 154

KAPITEL 8. Kan korporatisme skabe konsensus? 158

FØRER ORGANISATIONSINDDRAGELSE TIL PARTIPOLITISK KONSEN-
SUS? 159 · KAN KORPORATISME BRUGES TIL KONTROVERSIELLE
BESLUTNINGER? 169 · KONSENSUS OG KONFLIKT 171

KAPITEL 9. Tættere forbindelser, løsere forhold: organisationerne og folketinget 1980–2000 174

TEORETISKE FORVENTNINGER 175 · FOLKETINGET OG ORGANISATIO-
NERNE: SAMSPIL, INDFLYDELSE OG FORDELE OG ULEMPER 178 ·
FOLKETINGSPARTIERNE OG ORGANISATIONERNE: SAMSPIL,
INDFLYDELSE OG FORDELE OG ULEMPER 192 · PARTI, UDVALG OG
NETVÆRK: HVAD AFGØR FOLKETINGSMEDLEMMERNES VURDERINGER?
205 · PARTIERNE OG VÆLGERNE: ORGANISATIONERNES MAGT OG
VÆLDE 212 · FOLKETINGET I FOKUS, PARTIPOLITIK PÅ PORTEN 215

KAPITEL 10. Demokrati, stat og organisationer i det 20. århundrede 219

Appendiks. Bogens data 228

1. UDVALGSARKIVER, UDVALGTE ÅR 1912–2000 228 ·
2. ORGANISATIONERNES INDDRAGELSE I LOVFORBEREDELSEN 230 ·
3. ORGANISATIONSSURVEYS 1976, 1981, 1993, 2000 233 ·
4. FOLKETINGSSURVEY 2000/2001 238 ·
5. BEFOLKNINGSSURVEY 2001 239 ·
6. INTERVIEW MED TOPCHEFER 239

Litteratur 241

FORORD

Denne bog er ikke alene et resultat af forfatternes anstrengelser. En række studentermedhjælpere har indsamlet og kodet de fleste af bogens data. Det gælder Kirsten Nielsen og Camilla Dupont, der udførte den første del af arbejdet med surveyundersøgelsen til interesseorganisationerne. Kodning mv. blev udført af Søren Nielsen, Lasse Hamilton Heidemann og Christian Nørgaard Hejlesen. Data for undersøgelsen af organisationernes inddragelse i lovforberedelsen er indsamlet og kodet af Thorkild Lauridsen, Mette Byrgiel Sørensen, Søren Nielsen og Jacob Jensen. Maria Louise Johansen, Søren Nielsen og Anne Munk Christiansen har foretaget kodningen af udvalgsundersøgelsen. Kodning mv. af surveyundersøgelsen til Folketingets medlemmer er foretaget af Søren Nielsen og Anders Clausen.

Fra en række kolleger mv. har vi fået værdifulde kommentarer til hele eller dele af manuskriptet. Det gælder Lise Togeby, som har kommenteret på flere udgaver af manuskriptet, og det gælder Anne Binderkrantz, Jens Blom-Hansen, Jacob Buksti, Jørgen Grønnegård Christensen, Jørgen Elklit, Thomas Pallesen og Niels Chr. Sidenius. Birgit Møller har hjulpet med råd og dåd i forbindelse med analyserne i kapitel 7 foruden en række andre spørgsmål. Derudover har vi ved forskellige fremlæggelser og konferencer fået kommentarer fra kolleger i indland og udland. Helle Bundgaard har opsat bogens mange tabeller.

Vi har været glade for al hjælp. Fejl og mangler er naturligvis vort ansvar.

Århus, oktober 2002

Forfatterne

FASTE FORHOLD

— FLYGTIGE FORBINDELSER

... der har, saa vidt mig bekendt aldrig foreligget et Skattelovforslag i Folketinget, som i den Grad som dette har været baseret paa Samarbejde mellem de vigtigste Faktorer inden for det Erhverv, som det er Hensigten at beskatte. Fuldt kompetente Repræsentanter for Industrien, for Handelen og for Arbejderne har i Forbindelse med Statsmyndighederne gennem langvarige og omhyggelige Forhandlinger bragt dette Lovforslag til Veje, og der er tilvejebragt en Forstaaelse mellem dem om, hvorledes dets Bestemmelser skulle være (Finansminister Niels Neergaard ved Folketingets behandling af *Forslag til Lov om Tobaksafgifter* d. 17. februar 1922. *Rigsdagstidende*, FF 1921/22, sp. 4873).

Jeg vil dog gerne understrege, at lovforslaget i den nu foreliggende skikkelse også er præget af de meget indgående drøftelser med erhvervsorganisationerne og de kommunale organisationer ... Regeringen har lagt megen vægt på, at der før den endelige stillingtagen i Folketinget blev udfoldet store bestræbelser for at tilvejebringe den bredest mulige tilslutning til forslaget om en miljøreform fra de interesserede organisationer (Minister for forureningsbekæmpelse Jens Kampmann ved fremsættelsen af *Forslag til lov om miljøbeskyttelse* d. 25. januar 1973. *Folketingstidende*, tillæg A, 1972-1973: 2850-1).

Regeringen har på møder med arbejdsmarkedets parter drøftet retningslinierne for den 3. fase af arbejdsmarkedsreformen ... Lovforslaget er udarbejdet på baggrund af den enighed, der blev opnået på møderne med parterne (Arbejdsminister Ove Hygum ved fremsættelsen af *Forslag til lov om ændring af lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik* d. 8. oktober 1998. *Folketingstidende*, tillæg A, 1998-99: 490).

Læserne af *Politiken* kunne d. 21. oktober 1993 erfare, at der var indgået forlig om lukkeloven. Det var ikke Folketingets partier, der havde fundet fælles holdninger til dette gamle stridsspørgsmål i dansk politik. Nej, forliget var indgået mellem HK og den nydannede arbejdsgiver- og brancheorganisation Dansk Handel og Service, som nu blot kunne vente på, at ministeren

ville fremsætte og Folketinget senere vedtage lovforslaget. Forliget, der blandt andet indebar en fast adskillelse – i pressen hurtigt døbt Berlin-muren – mellem de varer, der måtte sælges i almindelig åbningstid, og de, der måtte sælges efter, skabte store problemer for industriminister Jan Trøjborg og hans efterfølger Mimi Jakobsen, der ikke var overladt mange frihedsgrader til de politiske forhandlinger. Der gik da heller ikke mange dage efter vedtagelsen af den nye lukkelov d. 31. marts 1994, førend man igen drøftede en revision – nu fordi offentligheden havde svært ved at følge logikken i de såkaldte sortimentslisters opdeling af varer, der måtte sælges før og efter almindelige butikkers lukketid. Syv måneder efter vedtagelsen bliver der derfor igen fremsat et forslag til en ny lukkelov.

Det er ikke kun medlems- og kapitalrige organisationer, der kan gøre valgmulighederne små for en minister. Den 3. september 1985 kl. 19.33 blev Terkel Andersen, som var formand for Danmarks Bløderforenings 500 medlemmer, interviewet i TV-avisen. Inden udsendelsen var slut kl. 20.00, havde indenrigsminister Britta Schall Holberg ringet til Danmarks Radio og meddelt, at hun ville indføre screening af al dansk donorblod, og at alle bløderpræparater ville blive varmebehandlet. Baggrunden var tragisk. Bløderne havde gennem nogle år været udsat for en alvorlig helbredsrisiko, fordi de kunne blive smittede med hiv-virus gennem de blodprodukter, som ellers havde tegnet til at give bløderne mulighed for et næsten normalt liv. Gennem nogen tid havde Bløderforeningen forgæves forsøgt at få ministeren til at indføre screening af donorblod. Interviewet d. 3. september var foranlediget af, at *Ekstra Bladet* samme dag under overskriften „Læger sprøjtede AIDS ind i døende“ havde berettet om en homoseksuel bløddonor, der tre gange havde afgivet blod, inden han døde af aids. Det var ikke muligt for en ansvarlig minister at overhøre en så massiv mediedækket sag. Alligevel måtte ministeren siden slæbe rundt på et rygte som uansvarlig – „Blod-Britta“ var *Ekstra Bladets* titulering – skønt en senere retssag helt frikendte ministeren for sløseri (Albæk, 1999: 170ff.).

Organisationernes magt har mange ansigter: De er ikke blot med, når lovene skal skrives, eller når medierne trænger ministre op i en krog. De er også med, når lovene skal føres ud i livet. Erhvervenes organisationer er medlemmer af Miljøklagenævnet, som tager stilling til klager over miljømyndighedernes beslutninger, og Dansk Flygtningehjælp indstiller medlemmer af Flygtningenævnet, som tager stilling til klager over Udlændingestyrelsens afgørelser. Organisationerne har ikke kun kontakter til de

embedsmænd, der er ansvarlige for forvaltningen af Folketingets beslutninger, de mødes også med Folketingets medlemmer og udvalg.

Organisationernes involvering i den politiske og administrative beslutningsproces har mange konsekvenser. Det gælder den måde, hvorpå sager formuleres som politiske problemer, hvilke emner der kommer på den politiske dagsorden, og hvilke der ikke gør, og det gælder de politiske beslutningers form, indhold og gennemførelse. Organisationernes virke og samspil med de offentlige myndigheder siger kort og godt noget om organiseringen af den politiske magt i Danmark.

Interesseorganisationerne hører derfor til det politiske livs vigtigste aktører. Deres rolle er mangfoldig. De er ramme for politisk mobilisering og socialisering, de samler og fremfører de interesser, som forskellige befolkningsgrupper, virksomheder mv. ønsker fremmet, og de er dybt involveret i forvaltningen af en række statslige foranstaltninger. I et demokrati kan organisationerne ikke varetage disse roller uden ytrings- og forsamlingsfrihed. Organisationer må derfor frit kunne fremføre deres synspunkter og interesser over for de politiske myndigheder, og kun i yderst sjældne tilfælde kan man forbyde organisationer og deres aktiviteter.

Organisationer har en vigtig og legitim rolle at spille i et demokrati, men de kan også spille en problematisk rolle. Organisationer og deres repræsentanter er ikke valgt af hele folket, og uanset hvor ansvarligt de måtte opføre sig, har de ikke noget formelt ansvar for landets politiske ledelse. Intet forpligter dem til at tage hensyn til alle grupper, der har interesser på deres område. Organisationerne varetager nogle interesser på bekostning af andre, som måske er dårligt eller slet ikke organiserede. Organisationernes politiske indflydelse bør derfor foregå på det parlamentariske demokratis præmisser.

Organisationernes demokratiske rolle er alt andet end afklaret. Undergraver organisationerne de folkevalgte forsamlings magt, fordi de med deres medlemmer, penge og ansatte kan kortslutte den demokratiske beslutningsproces? Eller bidrager de omvendt til, at de folkevalgte bedre kan kontrollere regeringens embedsførelse og til bedre løsninger af de opgaver, som staten via Folketinget har sat sig for at løse? Giver organisationernes magt visse grupper af vælgere en ekstra stemme ved siden af den, de har ved demokratiske valg? Og giver det størst lighed og gennemsækelighed, hvis organisationerne slås frit om indflydelsen, eller hvis statsmagten regulerer deres inddragelse i de politiske og administrative beslutninger?

Teoretikerne er uenige om, hvilken rolle organisationerne spiller og bør

spille i et moderne samfund (f.eks. Truman, 1951; Rokkan, 1966; Olson, 1982; Schmitter, 1993). Der er samtidig store empiriske variationer i organisationernes politiske og demokratiske rolle. Bogens titel *Faste forhold – flygtige forbindelser* markerer yderpunkterne på et kontinuum for organisationernes samspil med administrative og politiske myndigheder. Den traditionelle opfattelse i dansk politologi har været, at danske interesseorganisationer i en række politiske sektorer har haft faste og tætte forbindelser til myndighederne (Buksti & Johansen, 1979; Buksti, 1983; Blom-Hansen & Daugbjerg, 1999). Citaterne i kapitlets indledning antyder, at der på en række områder længe har været *faste forhold*. LO og DA har i mere end 100 år været næsten uomgængelige, når der skulle laves arbejdsmarkedslovgivning; landbruget har siden 1930'erne nydt godt af et meget tæt samspil med Landbrugsministeriet; og der er ikke truffet mange vigtige erhvervspolitiske beslutninger uden inddragelse af industriens organisationer. For alle tre områder gælder det desuden, at organisationerne har været stærkt medvirkende, når lovene skulle føres ud i livet. Organisationerne har med andre ord været helt centrale politiske aktører på disse områder.

Men der har samtidig været områder, hvor samspillet med organisationerne har været mindre fasttømret (Damgaard & Eliassen, 1978; Damgaard, 1986) og måske nogen steder ligefrem haft karakter af *flygtige forbindelser*. Det gælder typisk områder som økonomisk politik og offentlig udgiftspolitik (Blom-Hansen & Laursen, 1999). I kapitlets indledende citat af Jens Kampmann nævnes miljøorganisationerne slet ikke i forbindelse med miljøbeskyttelseslovens tilblivelse – af den simple grund, at de ikke var med (Christiansen, 1999b). Det kom de senere. I de senere år har der været en betydelig lovgivningsaktivitet vedrørende flygtninge og indvandrere. I hvert fald for få år tilbage spillede flygtningenes og indvandrernes organisationer stort set ingen rolle i forbindelse med tilblivelsen af den lovgivning, der havde konsekvenser for dem, som organisationerne repræsenterede (Togeby, 2003). Og ligesom organisationerne kun har haft begrænset indflydelse på lovgivningens tilblivelse på de nævnte områder, har de typisk heller ikke været stærkt involveret i dens forvaltning. På disse områder har organisationerne – i hvert fald i perioder – ikke været specielt betydningsfulde politiske aktører.

Bogens overordnede formål er at undersøge samspillet mellem interesseorganisationer og den danske statsmagt i det 20. århundrede. Dens empiriske problemstillinger er, hvornår det tætte samspil mellem organisationer og stat opstår, hvordan det på forskellige politikområder udvikler sig igennem det 20. århundrede, og hvilke forklaringer der er på denne udvikling. Det

undersøges også, hvor omfangsrigt og tæt samarbejdet i grunden er, hvilke former det antager, og hvilke konsekvenser det har for flertalsdannelsen i Folketinget. En særlig vægt lægger vi på de seneste 25 års samspil mellem organisationer, forvaltning og Folketing – herunder på de forandringer, der sker i den tradition, der udvikles i de første tre fjerdedele af århundredet. Bogen har også en normativ problemstilling, hvor vi fokuserer på de demokratiske aspekter af samspillet mellem organisationer og myndigheder.

SAMSPIL MELLEM STAT OG ORGANISATIONER: KORPORATISME ELLER PLURALISME

En tæt koordinering af de politiske og administrative beslutningers tilblivelse og forvaltning kaldes ofte (neo)korporatisme. Korporatisme er blevet defineret på mange måder (jf. oversigterne i Ronit, 1998: 16–28; Blom-Hansen & Daugbjerg, 1999: 10–13), og begrebet har været præget af uklarhed og inkonsistens (jf. Heisler, 1979). Nogle har brugt begrebet til at betegne et samfundssystem, der er karakteriseret ved et tæt forhold mellem centraliserede organisationer og staten. Andre mener, at begrebet kun har relevans for de sektorer, hvor samspillet er særligt udbredt som eksempelvis inden for arbejdsmarkedspolitikken. Atter andre har fremhævet, at samspillet med offentlige myndigheder er præget af monopoliseret eller privilegeret repræsentation af bestemte organisationer, men uden at betone, hvordan samspillet foregår, og hvad der kendetegner beslutningsprocesserne.

Vi bruger betegnelsen *korporatisme* om det forhold, at bestemte organiserede interesser indtager en privilegeret og institutionaliseret placering i den politiske og administrative beslutningsproces, hvad enten denne vedrører den offentlige politiks tilblivelse eller implementeringen heraf. I modsætning hertil betegner *pluralisme* et samspil, hvor myndighederne ikke tilkender bestemte organisationer privilegier i den politiske og administrative beslutningsproces, og hvor integrationen og tætheden i samspillet mellem myndigheder og organisationer følgelig er begrænset. Korporatisme og pluralisme betegner derfor forskellige måder – yderpunkterne på et kontinuum – hvorpå man kan organisere forholdet mellem interesseorganisationer og myndigheder. Hvad der i øvrigt kendetegner samspillet, og hvilke konsekvenser det har for udøvelsen af magt og indflydelse og for de politiske beslutninger og den førte politik, kan man ikke vide uden at lave studier af konkrete beslutningsprocesser. I en kommende bog vil vi studere organisationernes rolle i en række konkrete beslutningsprocesser.

Hvilke konkrete former for samspil kendetegner da henholdsvis korporatisme og pluralisme? Beslutningsforberedende kommissioner, hvor der nødvendigvis kun er udvalgte organisationer repræsenteret, som eksempelvis Konkurrencelovskommissionen, er per definition udtryk for korporatisme. Det samme er råd og nævn med beføjelser i forbindelse med lovgivningens implementering, og hvor organisationsrepræsentanter er medlemmer. Et eksempel kan være Flygtningenævnet. Nogle gange varetager organisationerne endda selv administrationen af offentlige regler. Danske Mejeriers Mælkeudvalg, der er sammenfaldende med Mejeriforeningens hovedbestyrelse, varetager selv administrationen af mælkekvoter på vegne af Fødevarerministeriet. Også det er et udtryk for en stærk korporativ struktur. Et korporativt samspil kan dog også være mindre formaliseret. Der er således også tale om korporatisme, når der er etableret nogenlunde faste normer for, at statslige myndigheder tager kontakt til bestemte organisationer i forbindelse med forberedelsen eller iværksættelsen af offentlige beslutninger inden for et afgrænset politikområde, eksempelvis vedrørende arbejdsmarkedet eller søfartslovgivningen. Alle organisationer kan nærmest per definition ikke blive spurgt, og de, der bliver spurgt, privilegeres med direkte kontakter og gode muligheder for at påvirke de politiske og administrative beslutninger. Svagere privilegier – og dermed også en svagere korporatisme – er der tale om, når ministerierne gennemfører en bred høring af berørte organisationer, før ministeren fremsætter lovforslag for Folketinget. Det gælder især, når – som det ofte er tilfældet – en meget bred kreds af interessenter høres.

I sidstnævnte tilfælde nærmer vi os den pluralistiske ende af kontinuet, hvor ingen organisationer til stadighed privilegeres, og hvor der ikke er faste normer for, hvilke organisationer der inddrages i hvilke tilfælde og hvordan. Ren pluralisme finder vi, når det systematisk er organisationerne, der etablerer kontakten til myndighederne, og når der ikke etableres et fastere samspil mellem organisationer og forvaltning.

SAMSPIL OG MAGT

Bogens udgangspunkt er, at strukturerne for samspillet mellem organisationer, embedsmænd og politikere fortæller noget vigtigt om magtens organisering i Danmark. Det teoretiske ræsonnement er relativt enkelt. Organisationerne varetager bedre deres egne interesser, jo tættere de selv er involveret i de politiske beslutningers tilblivelse eller implementering. Jo tidligere organisationerne er med, jo oftere de er med, jo flere faser af den politiske og

administrative beslutningsproces de er med i, og jo flere beslutninger de deltagere i, desto større magt har de. Vi kan med de metoder, vi har brugt i denne bog, ikke måle deres indflydelse direkte, men vi kan måle de *positioner*, de har i beslutningsprocessens faser og i forhold til forskellige beslutningstagere. Vi antager, at organisationerne søger at maksimere deres *positionelle* magt og dermed også deres indflydelse på de politiske og administrative beslutninger (Nørgaard, 1997).

Ved selv at være med, der hvor beslutninger forberedes, træffes og iværksættes, kan organisationerne få adgang til vigtig information om tiltag, som berører dem; de kan selv vurdere konsekvenserne; de kan selv udvirke forslag til, hvad der bør ændres; og de kan selv handle strategisk med henblik på i størst muligt omfang at få tilgodeset egne ønsker. Det er hverken overraskende eller tilfældigt, at beslutninger, som vedrører positionel magt, i reglen er stærkt politiserede. Det kan man iagttage, når der skal træffes beslutning om bemanning af udvalg – som den i efteråret 2002 nedsatte Strukturkommission, der skal vurdere (amts-)kommunernes fremtid – og når nedlæggelse af udvalg ledsages af ramaskrig blandt de, der har siddet i dem – som det skete i forbindelse med nedlæggelsen af råd og nævn i vinteren 2002.

En del af analyserne i kapitlerne 3, 4 og 5 bygger på oplysninger om statslige råd, udvalg og nævn, herunder deres opgaver og sammensætning. Denne særlige form for privilegeret samspil mellem organisationer og myndigheder er en vigtig indikator på organisationernes positionelle magt. Vi antager, at organisationerne forstår at udnytte den privilegerede position, som udvalgsmedlemskab er udtryk for. Råd, udvalg og nævn holder møder og træffer beslutninger, eller de forbereder beslutninger, som andre skal træffe. Derfor anser organisationerne det for vigtigt at være med.

Et andet udtryk for positionel magt har vi undersøgt gennem oplysninger om organisationernes inddragelse i lovgivningsprocesserne på en række sektorområder. Vi har for 710 love undersøgt, om organisationerne er blevet inddraget i lovforberedelsen, hvordan de er blevet det, samt hvorvidt organisationerne i kraft af lovgivningen er blevet tilkendt særlige privilegier. Igen måler vi, om og hvordan organisationerne er til stede i en række beslutningsprocesser. Vi ved ikke, om organisationerne har haft indflydelse på den vedtagne lov, eller hvor stor eller lille den er. Men det er en rimelig antagelse, at når organisationerne har været med, har de også opnået indflydelse. Og i de tilfælde, hvor vi kan se, at lovgivningen indrømmer organisationerne privilegier, har vi en kraftig indikation på, at organisationerne i hvert tilfælde i den forstand har haft indflydelse på loven.

Kontakter mellem organisationer og myndigheder er et tredje udtryk for positionel magt. Hvor ofte har organisationerne kontakt med myndighederne, hvem tager initiativet til dem, og hvilken betydning tillægges de? Disse forhold er indikatorer på ikke bare omfanget, men også kvaliteten af samspillet mellem organisationer og myndigheder. På grundlag af organisationernes egne vurderinger igennem de seneste godt 25 år – opnået gennem undersøgelser af alle landsdækkende interesseorganisationer – er det muligt at undersøge, om bestemte typer af organisationer har et mere eller mindre tæt samspil med myndighederne, samt i et vist omfang hvad der er afgørende for samspillene.

Organisationerne har traditionelt keret sig mest om kontakter med centraladministrationens embedsmænd. Det kan skyldes, at organisationerne har vurderet, at det var her, de kunne opnå størst indflydelse på lovgivningens udformning og administration. Nok så vigtigt er det, at organisationerne gennem samspillet med forvaltningen møder den ekspertise på netop deres område, som Folketingets medlemmer ikke altid er i besiddelse af. Dette betyder ikke nødvendigvis, at politikerne er uinteressante. På samme måde, som vi har undersøgt organisationernes kontakter med centraladministrationen, har vi undersøgt deres kontakter med politikerne. Igen kan vi ikke sige noget om den faktiske indflydelse, men vi antager, at når organisationerne bruger så mange kræfter på kontakter med politikerne, er årsagen, at det faktisk giver dem indflydelse. Vi har tillige undersøgt folketingsmedlemmernes vurderinger af kontakterne og af organisationernes rolle i den politiske proces. Vi kan her sammenligne med en tilsvarende undersøgelse fra 1980.

Forskellige ministerier har forskellige traditioner for samspillet med organisationerne. Det skyldes dels forskelle i opgavernes karakter – og dermed også, hvilke organisationer der har stærke interesser på det pågældende område – dels, at ministerierne formelt set kan tilrettelægge samspillet inden for meget vide rammer. For at undersøge sådanne forskelle – og for at få en bredere ramme for fortolkningen af vore data – har vi i en række ministerier interviewet topembedsmænd for at få deres vurderinger af samspillet med organisationerne. Også her har vi kunnet drage fordel af, at der i 1979 er gennemført en tilsvarende interviewrunde.

Vi har hermed også præsenteret det væsentligste datamateriale, som ligger til grund for bogen. Det drejer sig om følgende undersøgelser, som er nærmere beskrevet i bogens appendiks:

1. Udvalgsarkiver, udvalgte år 1912-2000
2. Organisationernes inddragelse i lovforberedelsen 1912/13-1998/99
3. Organisations surveys 1976, 1981, 1993, 2000
4. Folketingssurvey 1980, 2000
5. Befolkningssurvey 2001
6. Interview med topchefer 2001/02

SAMSPILLET MELLEM DEN DANSKE STAT OG ORGANISATIONERNE I DET 20. ÅRHUNDREDE

Bogens fokus er samspillet mellem organisationer og myndigheder. Vi interesserer os for, hvem der deltager i dette samspil, i hvilket omfang samspillet er institutionaliseret og formaliseret, og hvilke funktioner det varetager. Til disse forskellige egenskaber ved samspillet stiller vi en række spørgsmål: Hvorfor etableres og ændres samspillet, hvilken rolle spiller regeringens farve og styrke, hvordan ser samspillet ud på forskellige sektorområder, hvilken rolle spiller forskellige typer af organisationer, og hvilke typer af beslutninger er samspillet genstand for. Endelig undersøger vi konsekvenserne af samspillet for partiernes stemmeadfærd i Folketinget.

I bogens *kapitel 2* præsenterer vi den normative ramme, som bogens analyser af slutningsvist vurderes ud fra i *kapitel 10*. De normative standarder er de folkevalgtes mulighed for kontrol over beslutningsprocessen, åbenhed i beslutningsprocessen, lighed i beslutningsprocessen, muligheden for effektiv demokratisk styring samt lydørhed over for berørte interesser.

I *kapitel 3* beskæftiger vi os med etableringen af den danske tradition for integration af organisationerne med dele af statsapparatet i perioden 1912-1945. I *kapitel 4* undersøger vi perioden 1945-1975, som er en slags gyldne år for den danske korporatisme, og som falder sammen med industrisamfundets storhedstid, hvor de korporative strukturer langt hen ad vejen afspejlede samfundets relativt klare konfliktlinjer. 1973-valget indvarslede med det gamle partisystems sammenbrud nye tider i dansk politik. Vi undersøger i *kapitel 5*, som dækker perioden 1975-2000, hvordan de korporative strukturer blev påvirket af den nye politiske virkelighed. Til den hører også en stigende europæisering af en lang række traditionelle indenrigspolitiske spørgsmål. Vi undersøger konsekvenserne heraf for organisationerne i *kapitel 6*.

Hvem er de organisationer, der især har et tæt samspil med forvaltning og politikere, og hvilke typer af ressourcer disponerer nogle organisationer for at opnå sådanne positioner? Det undersøger vi i *kapitel 7*. Traditionelt har

man hævdede, at stærk inddragelse af organisationerne i den politiske og administrative beslutningsproces skaber større enighed blandt de politiske partier. Vi undersøger i *kapitel 8*, om det faktisk er tilfældet, ligesom vi undersøger, om inddragelse af organisationerne også praktiseres, når der skal træffes kontroversielle beslutninger – i vores tilfælde beslutninger om besparelser på de statslige udgifter. *Kapitel 9* er viet samspillet mellem organisationerne og Folketinget, hvor vi ikke blot undersøger kontakternes omfang og folketingsmedlemmernes vurdering af samspillet med organisationerne, men også om medlemmernes vurderinger påvirkes af deres partitilhørsforhold, deres netværk med organisationerne og deres arbejdsområder.

DEMOKRATI OG ORGANISEREDE INTERESSER

Viggo Hørups ofte citerede udfordring af kongemagten og det privilegerede Landsting, „ingen over og ingen ved siden af Folketinget”, var i 1878 langt fra virkeligheden og den konstitutionelle praksis. Selv om princippet om folketingsparlamentarisme havde bred folkelig opbakning i de sidste årtier af det 19. århundrede, blev det først knæsat som norm og praksis med Systemskiftet i 1901 og endeligt grundlovsfæstet i 1953.

Hørups udtalelser var vendt mod det privilegerede Landsting, hvis flertal var afgørende for, hvem der med kongens godkendelse kunne danne regering. Det var urimeligt, fordi valgretten til Landstinget i 1866 var blevet begrænset ganske betydeligt. Valgretten til Folketinget var langt mere demokratisk, selv om kvinderne endnu ikke havde stemmeret. Hørup forfægtede sunde demokratiske principper om én mand, én stemme, om lige og effektiv deltagelse, om folkelig kontrol med landets ledelse og om muligheden for ved demokratiske valg at kunne afsætte regeringen.

For at sikre disse idealer er retten til at organisere og ytre sig afgørende. Folket skal have mulighed for at dele sig efter anskuelse, for at opdage sine interesser og fremføre dem offentligt og for at tilegne sig information om, hvordan påtænkte offentlige tiltag påvirker egne interesser. Det gør folket sjældent som individuelle borgere. Ved at organisere sig bliver opgaven mere overkommelig. Det er blandt andet derfor, at alle forfatninger i moderne demokratier fastslår noget i stil med den danske grundlovs § 78, der giver borgerne ret til „uden forudgående tilladelse at danne foreninger i ethvert lovligt øjemed“ (jf. Reutter, 2001: 14ff.). Demokrati fordrer aktive og effektive interesseorganisationer.

Spørgsmålet er ikke, om organiserede interesser skal spille en rolle i et repræsentativt demokrati som det danske (Damgaard, 1984; Dahl, 1989). Organisationer har ret til at ytre sig, til at varetage deres interesser og til at handle politisk. Det relevante spørgsmål er snarere, *hvilken* rolle organisationer skal spille. Hvordan kan de optræde legitimt, hvilke politiske indflydelsesformer kan

accepteres inden for det repræsentative demokratis rammer, og i hvilket omfang skal organisationerne integreres i kontrollen med og udøvelsen af den magt, som formelt er de demokratiske institutioners enemærker?

I et demokratisk perspektiv skal organisationernes rolle i den politiske beslutningsproces vurderes ud fra, i hvilket omfang de lever op til og styrker generelle demokratiske værdier. Det samme skal demokratiets formelle politiske institutioner. Selv om Landstinget var en formel grundlovsfæstet del af det danske politiske system, var det ikke en specielt demokratisk institution. Når organisationernes rolle i den politiske beslutningsproces vurderes i forhold til, hvor godt de bidrager til at realisere idealerne for en demokratisk proces, er den relevante sammenligning ikke til en idealforestilling om de formelle politiske institutioner, men hvordan demokratiets formelle institutioner ville fungere under andre former for organisationsinvolvering eller helt uden organisationernes tilstedeværelse. Det er således mere interessant at spørge, om organisationernes involvering i den politisk-administrative beslutningsproces svækker eller styrker centrale demokratiske værdier og demokratiets institutioner, end at hævde, at Folketinget i en ideel verden ville kunne indfri demokratiets fordringer.

Når diskussionen falder på organisationernes rolle i det repræsentative demokrati, får man ofte det indtryk, at den enes magt per definition er den andens afmagt. At magt og indflydelse er et nulsum-spil, hvor enten organisationerne (eller medierne eller eksperterne eller embedsmændene eller EU) eller Folketinget er de magtfulde. De andre er så per definition de magtesløse. Det er også denne opfattelse, der ligger bag Hørups udtalelser: Landstingets magt var Folketingets afmagt. Og sådan var det også i mange henseender i slutningen af det 19. århundrede. Men sådan er det sjældent i et moderne demokrati, der har sat sig for at løse mange komplekse opgaver. Visioner skal omsættes til målsætninger. Målsætninger skal gøres operative. Fordele og ulemper ved forskellige indsatser skal udredes, og de skal kunne gennemføres. I sidste ende skal indsatsernes konsekvenser for borgerne vurderes. Og borgerne selv er reflekterende individer, der – ofte med egne interesser og værdier for øje – kreativt indretter sig efter de til enhver tid gældende love og regler.

Det er let at forvise sig om, at der selvfølgelig må være nogen om „ikke over”, så „ved siden af” og under Folketinget, som må have indflydelse, for at Folketinget kan gøre sig håb om at realisere sine politiske målsætninger. Folketinget – og regeringen – må delegerer magt og kompetence til andre for at

kunne nå sine mål. Man kan blot tænke på brobyggeri, individuelle handlingsplaner i arbejdsmarkedspolitikken, hjælp til ordblinde, sikkerhed i trafikken, forureningsbekæmpelse eller andre komplekse indsatser, som de folkevalgte har sat sig for at gøre noget ved. Det er utænkeligt, at disse udfordringer kan imødekommes uden embedsmænds, eksperters og organisationers involvering.

Vi kan heller ikke vurdere organisationernes demokratiske rolle alene på baggrund af kravene til demokratiske *processer*. Demokrati er også at styre (Damgaard, 1982: 10; March & Olsen, 1995; Scharpf, 1999). Et godt demokrati må derfor også vurderes på dets *resultater*. I eksemplerne ovenfor er det vanskeligt at forestille sig, hvordan Folketinget og regeringen ved detaljerede regler og forhåndsordrer kan sikre sig en effektiv opgavevaretagelse. Embedsmænd, organisationer og eksperter kan naturligvis ikke handle frit, når de på mandat fra demokratiets formelle institutioner involveres i løsningen af offentlige opgaver. Men en total normering af deres handlinger er sjældent mulig, hvis man vil have løst komplekse problemer. Selv om organisationer også forfølger egne interesser, kan inddragelsen af organisationerne i forberedelsen og implementeringen af politiske beslutninger bidrage til moderne demokratiers styringskapacitet. Men organisationerne kan også være med til at blokere for forandring og den nødvendige styring (Olson, 1982; Damgaard, 1984).

I den resterende del af kapitlet diskuterer vi først, hvilke værdier der er centrale for en demokratisk beslutningsproces og demokratisk styring, og hvorfor demokratiets formelle institutioner ikke altid har let ved at indløse demokratiets fordringer. Disse værdier lægger vi til grund for vurderingen af organisationernes rolle i dansk politik, og de er den normative baggrund for resten af bogen.

Dernæst diskuterer vi, hvordan forskellige samspil mellem offentlige myndigheder og organisationerne kan påvirke realiseringen af de demokratiske værdier. For enkelhedens skyld stiller vi to idealforestillinger op over for hinanden. Den ene er det tætte og privilegerede samspil mellem myndigheder og organisationer – korporatisme – den anden et ikke-institutionaliseret samspil, hvor myndighederne ikke giver særlige privilegier til visse organisationer på bekostning af andre – pluralisme. Ingen af de to former for samspil er uanfægtelige fra et demokratisk perspektiv. I virkelighedens verden er der mange variationer af korporatisme og pluralisme. Derfor må de demokratiske effekter af forskellige former for samspil afgøres empirisk.

NORMATIVE KRAV TIL DET REPRÆSENTATIVE DEMOKRATI

I store moderne samfund er demokratiet altid repræsentativt og indirekte, og derfor er demokratiske krav om lige deltagelse aldrig det samme som alles deltagelse. Deltagelsen foregår i reglen altid gennem repræsentanter eller delegater. Det er derfor afgørende at skabe procedurer, der i størst muligt omfang sikrer demokratisk ansvarlighed og kontrol. Ultimativt skal magten kunne føres tilbage til folket (Day & Klein, 1987).

KRAV TIL DEN DEMOKRATISKE PROCES

Den amerikanske politolog Robert A. Dahl opstiller en række krav, som demokratiet skal vurderes i forhold til (Dahl, 1989: 107-120; jf. Dahl, 1982; Damgaard, 1984: kapitel 1; Hermansson et al., 1999: kapitel 1):

- Lige og tilstrækkelig mulighed for at tilkendegive og begrunde præferencer og få emner på den politiske dagsorden (*effektiv deltagelse*)
- Samme vægt i beslutningsprocessens afgørende fase (*politisk lighed*)
- Lige og tilstrækkelig mulighed for adgang til information, der er nødvendig for at opdage og validere ens valg (*oplyst forståelse*)
- Folket, eller de repræsentanter til hvem folket har delegeret myndighed, har den eksklusive og endelige ret til at afgøre, om og i givet fald hvordan emner skal placeres på den politiske dagsorden (*kontrol over dagsordenen*)
- Folket inkluderer alle voksne, som er underlagt de bindende kollektive beslutninger (*inklusion*)

De fem kriterier handler alle om, hvordan man sikrer effektiv lighed i alle faser af den politiske beslutningsproces. Hvordan de fem kriterier mere præcist skal fortolkes, og ikke mindst, hvordan de skal konkretiseres i virkelighedens demokratier, er diskuteret indgående (se Dahl, 1989: 221; Svensson, 1996; Hermansson et al., 1999). I relation til denne bogs analyser af interesseorganisationernes rolle kan man reducere detaljeringsgraden noget.

Kriteriet om, at alle skal have lige og tilstrækkelig adgang til at sikre sig oplyst forståelse, handler om, at den politiske beslutningsproces skal være præget af åbenhed i alle faser. Åbenhed er også afgørende for, at folket eller de folkevalgte har effektiv kontrol over den politiske dagsorden. Men kontrol er ikke sikret alene med åbenhed. Kontrol kræver også effektiv deltagelse, hvilket forudsætter adgang til ressourcer. Endelig kan kravet om inklusion

ses som en præcisering af, hvem kravet om lighed gælder for – nemlig alle, som er underlagt de politiske beslutninger. Med disse tilføjelser kan Dahls oprindelige fem kriterier til en god demokratisk proces reduceres til tre:

- Kontrol over beslutningsprocessen
- Lighed i beslutningsprocessen
- Åbenhed i beslutningsprocessen

Bag Dahls kriterier ligger den antagelse, at demokratiske *processer* også sikrer demokratisk ønskede *resultater*. Forestillingen er, at en demokratisk proces samtidigt sikrer den bedst mulige styring og realisering af de politiske målsætninger, som man på demokratisk grund har bestemt sig for. Den parlamentariske styringskæde er en fremtrædende afbildning af, hvordan demokratiske processer og demokratisk styring går hånd i hånd og sikrer realisering af legitime demokratiske målsætninger (jf. Olsen, 1978).

DEN PARLAMENTARISKE STYRINGSKÆDE: ET MAGT- MEN MANGELFULDT IDEAL

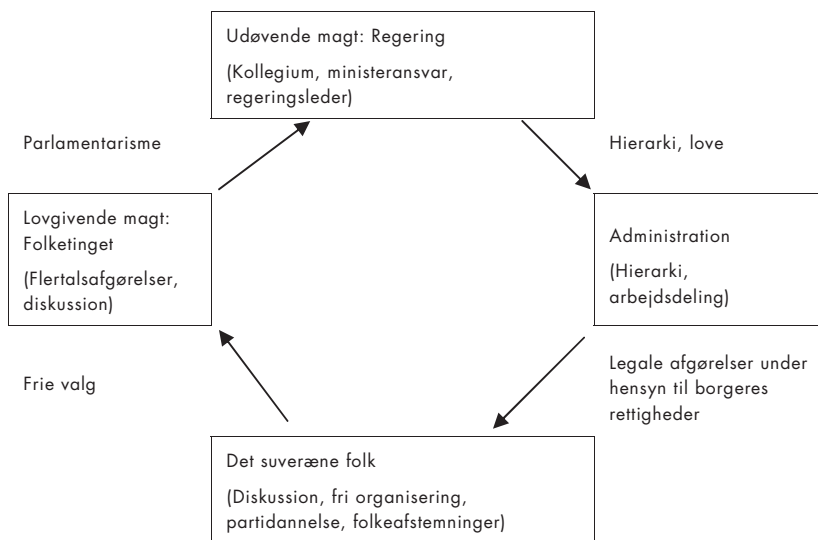
Dahls krav til den demokratiske proces går godt i spænd med de principper, som den parlamentariske styringskæde bygger på, og den tager ligesom Dahl udgangspunkt i store repræsentative demokratier. Den parlamentariske styringskæde giver ét svar på spørgsmålet om, hvordan den politiske og administrative beslutningsproces bør organiseres, hvis man skal sikre, at de, der har fået delegeret beslutningskompetence, ultimativt skal stå til ansvar over for folket. Det repræsentative demokrati kan ses som en kæde af delegation og ansvarlighedsrelationer.

Den parlamentariske styringskæde peger på, at de afgørelser, som den offentlige forvaltning træffer i forhold til borgeren, i sidste instans kan føres tilbage til borgernes egne kollektive beslutninger.

Forvaltningen træffer afgørelser på grundlag af love. Forvaltningen er hierarkisk underlagt regeringen, som inden for lovens rammer kan udstikke de retningslinjer, som forvaltningen skal arbejde efter. Forvaltningen selv er hierarkisk organiseret, således at alle kan stilles til ansvar for deres gerninger. Forvaltningens legitimitet hviler på, at den administrative maskine i sidste ende styres af en regering, der regerer på et demokratisk mandat (Weber, 1971: 145-148).

FIGUR 2.1.

Den parlamentariske styringskæde



Regeringen kan legitimt varetage denne funktion, hvis den ikke har et flertal imod sig i Folketinget. Regeringens udfyldning af lovgivningen kan Folketinget omgøre ved at vedtage ny lovgivning, der begrænser regeringens råderum. Folketinget må til gengæld stå til ansvar over for befolkningen ved frie valg. Vælgerne belønner og straffer de politiske partier, alt efter hvordan partiernes handlinger vurderes, og vælgerne kan stemme på partier, der i fremtiden lover at gøre noget ved emner, der ligger dem på sinde. Holder partierne ikke, hvad de lover, kan de blive straffet ved næste valg.

Rationalet bag den parlamentariske styringskæde er, at demokratiske procedurer og hierarkisk styring sikrer, at folket via styringskædens led har lige og effektiv indflydelse på de regler og beslutninger, som de siden selv er underlagt. Idealet om den ubrudte styringskæde udgør en stærk standard for at vurdere, om den politiske beslutningsproces er demokratisk legitim. De formelle politiske institutioner indtager en særstilling i demokratiet. De udgør landets politiske ledelse og har det formelle ansvar for de politiske beslutninger, som gøres gældende over for borgerne.

Billedet er lige så enkelt og besnærende, som det er mangelfuldt. Det er muligt, at en natvægterstat med ganske få og enkle opgaver vil kunne styres gennem regler og ordrer, der alle udgår fra aktører med et demokratisk mandat. Men med de mange komplekse opgaver, som moderne velfærdssta-

ter på grundlag af demokratiske processer har sat sig for at løse, er der utallige områder, som ikke let lader sig styre ved regler og klare forhåndsordrer. Omkring 30 års implementeringsforskning (Pressman & Wildavsky, 1973; Rothstein, 1994) og mindst lige så mange års forvaltningsforskning (jf. Gruber, 1987; Day & Klein, 1987) har vist, at det ikke er let at sikre demokratisk styring af opgaver, som er komplekse og foranderlige.

Sådanne opgaver kræver næsten altid særlig viden og fleksible indsatser. Der er derfor ofte behov for styringsredskaber, som ikke uden videre er forenelige med de principper og procedurer, som den parlamentariske styringskæde bygger på.

KRAV TIL DEN DEMOKRATISKE STYRING

Demokratiske institutioner får nemlig også legitimitet ved så effektivt som muligt at løse de problemer, som man på demokratisk grund har sat sig for at løse. Demokratisk legitimitet er altså betinget af de offentlige myndigheders „kapacitet til at løse problemer, som kræver kollektive løsninger“ (Scharpf, 1999: 11). For enkelhedens skyld antager vi, at såvel problemerne som de kollektive løsninger er defineret via en demokratisk proces som diskuteret ovenfor.

Spændingen mellem en demokratisk proces og demokratisk styring kan illustreres med begrebet om „demokratisk ansvarlighed“ (March & Olsen, 1995: kapitel 5; Thomas, 1998). På den ene side betyder ansvarlighed, at politikere og myndigheder skal overholde regler og procedurer og handle i overensstemmelse med de normer for god adfærd, der er knyttet til en bestemt position i en hierarkisk organiseret forvaltning, der styres på baggrund af et demokratisk mandat. Kreativ bogføring i Skatteministeriet, Tamilsagen, benyttelse af offentlige midler til uvedkommende formål o.l. er efter denne standard dybt uansvarligt. Forestillingen om den parlamentariske styringskæde giver en god standard for at kritisere denne type adfærd: Man overholder ikke de spilleregler, som er defineret via kæden af delegations- og ansvarlighedsrelationer.

På den anden side implicerer demokratisk ansvarlighed også, at enhver med demokratisk mandat eller delegeret kompetence skal forsøge at løse en opgave på den bedst mulige måde og tage ansvar for begivenheder og konsekvenser, man i reglen ikke selv fuldt kan styre. Problemerne med at implementere det nye edb-system AMANDA; gentagne togulykker i det vestjyske; salmonellaplaner, som aldrig helt synes at indfri forventningerne, vedrører

alle ansvar i denne betydning. I de tre eksempler har skiftende arbejds-, trafik- og fødevarerministre været kaldt i samråd i Folketingets udvalg og i øvrigt af medierne og oppositionen været søgt holdt ansvarlige for den manglende opfyldelse af de politiske målsætninger. „Hvad vil ministeren gøre for at rette op på tingene?“, lyder spørgsmålet som oftest.

Det er i reglen lettere – og måske mere rimeligt – at gøre ansvar gældende, når det vedrører regeloverholdelse og passende rolleadfærd, end når der skal placeres et ansvar for, hvorfor tingene går deres skæve gang. Men når det offentlige bruger store summer på at løse og regulere komplekse problemer, må nogen ikke alene stå til ansvar for disse indsatser, de må også have mulighed for at gøre det fornødne. Magt og ansvar bør gå hånd i hånd. Ellers ender vi i det, den svenske politolog Bo Rothstein har kaldt „demokratiets sorte hul“, hvor politikerne har ansvaret for at styre, men savner muligheden for at gøre det (Rothstein, 1994: 119).

Problemet er, at en stram overholdelse af regler og procedurer ikke garanterer gode resultater. Dertil er verden og den menneskelige natur for kompleks og vores viden om årsag og virkning i forhold til løsningen af konkrete problemer for lille. Fleksibilitet og kreativ tolkning af reglerne er til tider afgørende for at skabe gode resultater.

Styring kan rettes mod såvel proces og procedurer, sådan som den parlamentariske styringskæde forudsætter, som mod resultater. Ved resultatstyring har politikere, ministre og forvaltningens øverste lag afskåret sig fra at blande sig i, hvordan en myndighed med delegeret kompetence præcist opnår sine mål (March & Olsen, 1995: 146-156). I de senere års offentlige styrings- og ledelsesfilosofi med fokus på netto- og rammebudgettering, resultatløb, målstyring, kontrakter, benchmarking, decentralisering, udlicitering osv., er man gået i retning af *resultatstyring* (Nørgaard, 2001; jf. Thomas, 1998). Men styring efter mål og resultater snarere end tæt regelstyring er ikke så ny endda. Bemyndigelseslovgivning med brede formål og fyldige mandater til ministre, eksperter og råd og nævn har været anvendt i hele efterkrigstiden og såmænd også tidligere.

Orienteringen mod resultatstyring er både rimelig og logisk, fordi moderne demokratier længe har sat sig for at løse opgaver, der ikke let lader sig detailstyre via regler, forhåndsordrer og befalinger. Ved sygehusbehandling, hjælp til ordblinde, uddannelse og forskning, brobygning og vandforsyning er vi typisk ikke primært interesseret i, om alle, der træffer beslutninger, har et demokratisk mandat eller strengt efterlever alle regler og ordrer, der hviler på et sådant. Vi vil snarere have lige så god kræftbehandling som andre

steder, afhjælpe ordblindhed i størst muligt omfang, sikre gode og brugbare uddannelser, have broer der står i mange år (og er smukke) og sikre vand i vore haner, som hverken vi eller vore børn behøver frygte at drikke. Også de folkevalgte og deres vælgere har målsætninger af denne karakter og delegerer beredvilligt beslutningskompetence til aktører, der kan bidrage til at konkretisere målene og udvirke strategier for deres realisering.

Velfærdsstatens opgaver er komplekse i en række henseender. Opgaverne produceres under omskiftelige forhold og er i stigende omfang indgribende over for borgerne. De forskelligartede opgaver kan kun sjældent løses med standardiserede teknikker (Rothstein, 1994: 94-111). Offentlig styring, der alene baserer sig på den parlamentariske styringskædes principper og de krav, som Robert A. Dahl opstiller for den demokratiske proces, vil ofte være utilstrækkelige for en effektiv styring af denne type opgaver. Styring er ikke garanteret alene ved at sikre lighed og åbenhed og de folkevalgtes kontrol med beslutningsprocessen. Det er med andre ord et selvstændigt demokratisk krav, at det politiske system kan sikre:

- Effektiv styring og opgavevaretagelse

Når styring kun vanskeligt kan være strengt regel- og procesorienteret, er den hierarkiske styring og det klassiske bureaukratis fordele ikke længere så indlysende. En begrænset og reguleret kompetence kan delegeres til eksperter, interesseorganisationer eller brugerbestyrelser på samme måde som til embedsværket. Især fordi de folkevalgte kan mene, at eksperter, organisationer eller brugerbestyrelser sikrer den mest effektive opgaveløsning. Politikerne kan regulere og kontrollere deres kompetence og – ideelt set – deres adfærd. Og de kan tilbagekalde delegationen.

Ofte stilles der yderligere et krav til den offentlige styring. Inddragelse af befolkningen i de beslutninger, der vedrører dem selv, kan ses som et selvstændigt krav til demokratisk styring. Alt andet lige anses demokratisk styring for mere legitim, hvis den er responsiv og lydhør over for de borgere, der er berørt af de politiske og administrative beslutninger. Dette ønske kan imidlertid kortslutte den kæde af delegation og ansvarlighed, som den parlamentariske styringskæde og kravet om lige deltagelse bygger på. Hvis berørte interesser skal gives en ekstra mulighed for at blive hørt, stilles de jo „mere lige“ end andre borgere.

I liberal demokratisk teori anerkendes mindretallets ret til beskyttelse, og i nytteværdilæren kan problemet anskues som den situation, hvor et lille,

men ikke-intenst berørt flertal træffer beslutninger, som intenst berører et stort mindretal negativt (Dahl, 1989: 151, 160-162; Kendall & Carey, 1968; Christiansen, 1999a). Folkeviljen opgøres ikke udtømmende blot ved at tælle (Lewin, 1992: 14). I praksis anerkender lovgivningen intensitetsproblemet. Forvaltningsloven taler eksempelvis om parter, der har særlige rettigheder, og planlovgivningen anerkender, at særligt berørte borgere skal høres og har indsigelsesret.

Begrundelsen for at inddrage intenst berørte interesser har fået større relevans, i takt med at offentlige myndigheder griber ind i stadig flere sider af samfundslivet. Men der er også en mere pragmatisk begrundelse for en øget direkte involvering af borgerne. Øget lydhørhed over for borgerne – eksempelvis via brugerbestyrelser, frit valg eller partsstyre – kan være en måde at undgå at havne i det, som ovenfor blev betegnet som demokratiets sorte hul, hvor politikerne står med det formelle ansvar, men reelt ikke kan styre. I praksis kan direkte involvering af borgerne og deres organisationer være den eneste reelle mulighed for at opretholde en vis demokratisk styring. Derfor er det også vigtigt med:

- Styring under hensyn til intenst berørte interesser

Om, og i givet fald under hvilke betingelser, interesseorganisationerne kan tale på vegne af borgerne, drøftes nedenfor. Ifølge Leif Lewin (1992: 22) har organisationerne været „den praktiske løsning på demokratiets intensitetsproblem”, og ifølge Bo Rothstein *kan* en tæt integration af interesseorganisationerne i den politiske og administrative beslutningsproces medvirke til at sikre såvel øget fleksibilitet som intenst berørte interessers accept (1992).

En politisk beslutningsproces er ikke automatisk demokratisk, fordi formelle politiske institutioner har kontrol over den. Det slog Viggo Hørup fast allerede for 125 år siden. Der må stilles krav til den politiske proces og styring, for at vi kan betegne den demokratisk. Vi har fremhævet fem krav som centrale:

- Kontrol over beslutningsprocessen
- Lighed i beslutningsprocessen
- Åbenhed i beslutningsprocessen
- Effektiv styring og opgavevaretagelse
- Styring under hensyn til intenst berørte interesser

Disse krav er målestokken for at vurdere organisationernes samspil med offentlige myndigheder i et demokratisk samfund. Bidrager samspillet til at sikre en demokratisk proces og styring? Styrker eller svækker organisationerne de politiske institutioner, der formelt har ansvaret for demokratiet?

KORPORATISME OG PLURALISME I DEMOKRATISK PERSPEKTIV

DET NØDVENDIGE SAMSPIL MED ORGANISATIONERNE: ET TVEÆGGET SVÆRD

Aktive organisationer hører demokratiet til. Organisationerne kan være med til at styrke Folketingets kontrol med regeringen. Men samspillet mellem organisationer og offentlige myndigheder kan også undergrave Folketingets mulighed for at kontrollere og styre regeringen.

Til trods for de senere års styrkelse af folketingsmedlemmernes, partigruppernes og udvalgenes ressourcer (Damgaard, 1999) har Folketinget – især oppositionen – ringere adgang til information og ekspertise end regeringen og dens embedsapparat. Især når Folketinget skal kontrollere regeringen og beslutte, hvordan komplekse problemer løses, er denne informationsasymmetri en stor demokratisk udfordring. For at reducere asymmetrien involverer de folkevalgte gerne aktører, som kan hjælpe dem med at sikre den fornødne indsigt i og kapacitet til, at de kan træffe beslutninger og fortsat have en vis kontrol med beslutningernes implementering. I beslutningsforberedelsen og i Folketingets kontrol med regeringens embedsførelse kan organisationerne bidrage med information og viden, som reducerer regeringens informationsfordel i forhold til Folketinget. Og det vil organisationerne typisk gøre, hvis deres interesser antastes. Men organisationer, der er tæt knyttet til regering og embedsapparat, kan naturligvis også forholde Folketinget vigtig information.

I forlængelse heraf er det et problem, at Folketinget ofte er nødt til at delegerede beslutningskompetence til en regering, som det ikke i et og alt mener at kunne stole på. Når man som i Danmark ofte har mindretalsregeringer og indgår brede forlig med oppositionen om vigtige politiske spørgsmål, er problemet selvfølgelig særlig akut. Forligspartier får typisk sat fingeraftryk på lovgivningen, men det er som hovedregel den regering, som ikke deler oppositionens ønsker, der skal føre politikken ud i livet. Forligspartierne

vælger i disse situationer ofte at inddrage organisationer, der repræsenterer interesser, som er vigtige for dem, i implementeringen af lovgivningen. Organisationerne kan være de politiske partiers forlængede arm i implementeringen af lovgivningen og dermed øge Folketingets kontrol med den videre beslutningsproces. Men der er også en risiko for, at organisationerne og forvaltningen smelter sammen og underløber Folketinget, for regeringen og embedsværket har også en interesse i samspillet med organisationerne.

Det kan endelig nogle gange være et problem for Folketingets partier at vide, hvad de skal mene om et politisk spørgsmål. Ofte vil partierne have en rimelig klar idé om, hvilke resultater de gerne vil nå, og hvilke interesser de gerne vil tilgodese, men ikke om hvordan det gøres (Öberg, 2002). Organisationer med entydige interesser, en klar profil og saglig indsigt kan på den ene side hjælpe et parti til at danne sig en mening og opdage sin konkrete politik. Organisationerne kan på den anden side også have skjulte dagsordener, som er svært gennemskuelige for de folkevalgte.

Et samspil med organisationerne er ofte afgørende for, at de folkevalgte kan varetage deres rolle i den demokratiske proces. Selv om det kan være svært at styre med organisationerne, er det oftest umuligt uden. Spørgsmålet er derfor, om bestemte former for samspil systematisk realiserer de demokratiske potentialer bedre end andre samspilsformer.

PLURALISME ELLER KORPORATISME

I bred forstand er langt de fleste moderne demokratier – i hvert tilfælde i den vestlige verden – pluralistiske. Forsamlingsfriheden er reelt sikret, og der findes mange organisationer, der frit ytrer sig om hvad som helst (jf. Reutter, 2001: 14ff.). I den samfundsvidenskabelige litteratur refererer pluralisme dog som oftest til noget mere præcist, og som vi diskuterede i kapitel 1, ses pluralisme ofte som modsætning til korporatisme (Hermansson et al., 1999; Ronit, 1998).

Vi har allerede redegjort for vores definitioner af disse begreber. Under *korporatisme* har bestemte organiserede interesser en privilegeret placering i den politiske og administrative beslutningsproces, uanset om dette angår den offentlige politiks tilblivelse eller dens implementering. Under *pluralisme* er der ikke tale om denne form for privilegerede samspil. Organisationerne forsøger at påvirke myndighederne og beslutningsprocessen udefra. Det er organisationerne selv, der retter henvendelse, og samspillet med myndighederne er mere åbent og mindre tæt.

Diskussionen af korporatismens og pluralismens fordele og ulemper i et demokratisk perspektiv er ofte præget af ensidighed. Ét synspunkt er, at organisationerne gennem korporativ deltagelse indgår i frugtbar dialog med offentlige myndigheder med henblik på at skabe gode, fleksible, langtidsholdbare og effektive beslutninger (Mansbridge, 1992; Rothstein, 1992; Katzenstein, 1985). De mere løst strukturerede pluralistiske samspil mellem organisationer og myndigheder byder ikke på disse fordele. Et andet synspunkt er, at de korporative samspil er roden til meget ondt: Korporatisme er politik i det dulgte, den undergraver Folketingets suverænitet, udelukker en række aktører fra effektiv og lige deltagelse og tilskynder sågar til svindel og fiflerier (Rokkan, 1966; Kristensen, 1987; Christensen, 1993). Pluralistiske samspil lider ikke af disse problemer.

Effekterne af såvel korporative som pluralistiske samspil mellem organisationer og offentlige myndigheder er imidlertid mere komplekse og differentierede, end de ensidige portrætter indikerer.

I det pluralistiske idealbillede opstår interesseorganisationer relativt uproblematisk, når der er interesser og fælles anskuelser at organisere (Truman, 1951; jf. Sabatier, 1992). Organisationer er politisk aktive og tager direkte kontakter med politikere og den offentlige forvaltning, når deres interesser berøres. Organisationernes indflydelse varierer og afhænger af, hvilke ressourcer og pressionsstrategier organisationerne kan bringe i anvendelse (Hermansson et al., 1999: kapitel 1). Det pluralistiske ideal antager endvidere, at der er mange adgange til indflydelse, at den politiske beslutningsproces er åben, at forskellige ressourcer er afgørende på forskellige områder, og at medlemskab af organisationer er overlappende, selv om organisationernes indbyrdes forhold er præget af konkurrence. Ingen organisationer har på tværs af sagområder systematisk større indflydelse end andre. Der vil altid være konkurrence mellem forskellige interesser og en tendens til afbalancering, sådan at organiseringen af interesser til stadighed er pluralistisk.

Som idealtipe er korporatismen pluralismens modsætning (Schmitter, 1974; jf. Ronit, 1998). Kontakten til politikere og forvaltning er tæt institutionaliseret, og bestemte organisationer indgår i privilegerede samspil med myndighederne. Adgang til indflydelsespositioner er politisk bestemt snarere end et resultat af organisationernes egne muligheder for ressourcemobilisering og evne til at træffe strategiske beslutninger. Korporatisme forudsætter, at organisationerne (stort set) monopoliserer interesserepresentationen på et givent område. Når organisationerne har en høj medlemsdækning og ikke står over for stærke konkurrerende organisationer, vil der ikke være

andre, der kan hævde, at de repræsenterer de samme medlemmer og de samme interesser i en given sag.

Pluralismens normative appel i sammenligning med korporatismens er umiddelbar. Den tilgodeser nærmest per definition de kriterier, vi ovenfor stillede til en demokratisk proces. Spørgsmålet er dog, i hvilket omfang den pluralistiske himmel er en rimelig beskrivelse af de samspil mellem myndigheder og interesseorganisationer, der er åbne og løst strukturerede, og på hvilken måde blot enkle forudsætningsbrud påvirker idealets realisering. Hvad er, med andre ord, de reelle fordele og ulemper ved henholdsvis korporatisme og pluralisme?

E.E. Schattschneider var en af de første til at kritisere pluralismens skønmaleri, da han pegede på et væsentligt forudsætningsbrud ved teorien: „Problemet med den pluralistiske himmel er, at englenerne synger med overklasseaccent“ (Schattschneider, 1960: 35). Ikke alle er lige velorganiserede, og ikke alle bestræbelser på at organisere sig er lige frugtbare. Også i dagens Danmark er der betydelige forskelle såvel i den direkte politiske deltagelse som i den, der går gennem organisationerne (Togebj, 1994; Andersen et al., 1993; Goul Andersen et al., 2000). Tilsvarende er alles interesser ikke lige lette at organisere (Olson, 1971; Lipsky, 1968) – tænk blot på forældre i forhold til lærere, forbrugere i forhold til levnedsmiddelindustrien eller skatteborgerne i forhold til den nordjyske trafikjunta. Endelig er der nogen, der har nemmere ved at udvirke effektive indflydelsesstrategier (Wolfsfeld, 1984) – tænk blot på LO i forhold til Den Kristelige Fagbevægelse eller Landbrugsrådet i forhold til økologernes organisationer.

Hvis det generelt er svært for svage interesser at organisere sig og gøre deres indflydelse gældende, er det sandsynligt, at få, store og repræsentative organisationer reelt bedre kan sikre, at der tages brede samfundsmæssige hensyn, samt at de svageste får indflydelse (Damgaard, 1984: 127; jf. Dahl, 1982; Olson, 1982).

Forudsætningen for, at et pluralistisk organiseret samspil tilnærmer sig idealbilledet, er, at de relevante ressourcer er ligeligt fordelt. Det gælder klassiske ressourcer som penge og uddannelse, og det gælder bredt sociale ressourcer.

Hvad angår kravet om lighed på organisationsniveauet, er der også fare for, at det pluralistiske idealbillede krakelerer. I USA, hvor de institutionelle rammer sigter på at skabe rammer for et pluralistisk samspil mellem myndigheder og organisationer, er der betydelige forskelle på, hvor succesfulde forskellige lobbyorganisationer er. *The National Rifle Association* er afgørende,

når der diskuteres våbenkontrol i Kongressen. De store medicinalfirmaer, forsikringsselskaberne og store dele af lægestanden havde en stor del af ansvaret for, at Bill Clintons forslag om en national sygesikring slog fejl i 1994.

De amerikanske eksempler på magtkoncentration er måske ikke så relevante i Danmark. Men vi har svenske eksempler på, hvad et mere pluralistisk organiseret samspil mellem myndigheder og organisationer kan betyde. Selv om omfanget er overdrevet, taler man i Sverige i disse år om „avkorporatisering”, hvilket blandt andet refererer til, at de traditionelle organisationer ikke længere er med i styrelsen af de relativt uafhængige svenske direktorater, og at den svenske arbejdsgiverforening, SAF, for år tilbage valgte at trække sig fra stort set alle forpligtende korporative råd og nævn. I dag udpeges ofte enkeltpersoner til offentlige råd og nævn snarere end organisationsrepræsentanter (Rothstein & Bergström, 1999; Hermansson et al., 1999). Organisationerne er dog stadig politisk aktive, og afkorporatiseringen har ikke ført til en mere ligelig politisk involvering af forskellige interesser: „Avkorporatiseringen har således slagit hårdare mot arbetarrörelsens organisationer och mot de övriga folkrörelserna än mot exempelvis näringslivet“ (Hermansson et al., 1999: 244). Snarere end at indløse pluralismens håb om en mere ligelig politisk deltagelse og indflydelse har magtressourcer og traditionelle klasseskel gjort sig gældende. De traditionelle eliter i samfundslivet er blevet styrket relativt. De politisk fattige har ikke fået forbedret deres situation (Hermansson et al., 1999: 45).

I korporativt organiserede samspil med forvaltningen privilegeres organisationerne i henhold til politiske kalkuler og normer. I en ideel korporativ verden involveres organisationerne i henhold til normative overvejelser om, hvilke organiserede interesser der berøres intenst af planlagte tiltag, samt hvilke organisationer der kan bidrage med vigtig viden og indsigt. Men politiske og administrative myndigheder har også blik for, at ikke alle organisationer har lige mange politisk relevante ressourcer. I korporative samspil er der derfor heller ingen garanti for, at repræsentanter for de svageste er med (jf. Schmitter, 1993).

Som de svenske undersøgelser viser, kan lighed i beslutningsprocessen ikke tages for givet i hverken korporative netværk eller under pluralistiske samspil mellem myndigheder og organisationer. Under begge samspilsformer er organisationernes ressourcer af betydning.

Spørgsmålet om lighed i deltagelsen under forskellige former for samspil er ligesom i de svenske undersøgelser centralt i denne bog:

- Har alle typer interesser lige tætte kontakter med politikere og forvaltningen og dermed lige gode muligheder for at fremføre deres synspunkter?
- Hvad betyder forskellige organisatoriske ressourcer for organisationernes integration med de offentlige myndigheder?
- Har organisationer, der ikke er tæt involverede i korporative arrangementer, lige så mange pluralistiske kontakter til politikere og forvaltning som de korporativt privilegerede, eller er det de samme aktører, der er aktive i såvel pluralistiske som korporative samspil?
- Er de samme ressourcer afgørende, og betyder de lige meget for alle typer organisationer og for alle typer af samspil?
- Har alle organiserede interesser lige tætte samspil med alle partier?

Disse og lignende spørgsmål vedrørende ligheden mellem organisationerne i beslutningsprocessen undersøges i bogens empiriske kapitler.

Kravet om åbenhed i beslutningsprocessen har også bedre muligheder for at blive tilgodeset i den pluralistiske idealverden. Når organisationerne ikke er tæt integrerede med beslutningstagerne, er der givetvis en tendens til, at de i højere grad udvikler sig til at blive vagthunde over for politikernes embedsførelse og forvaltningens praksis. Helt så enkelt er det dog ikke. Lobbyvirksomhed involverer typisk også politisk påvirkning bag lukkede døre. Det er typisk færre organisationer, der har indseende med myndighedernes gøren og laden under korporative arrangementer. Til gengæld er adgangen til information og indsigten nok større. Bredden af repræsentationen i korporative arrangementer og karakteren af samspillet bliver derfor afgørende for den effektive kontrol med myndighederne. Jo flere og jo mere forskelligartede interesser der deltager, des større er sandsynligheden for reel kontrol. Men med øget bredde og heterogenitet i de korporative samspil mindskes beslutningseffektiviteten sikkert også. Og korporative samspil, der inkluderer mange og meget forskellige organisationer, kommer til at minde om pluralisme.

I de tætte korporative samspil lurer andre farer. Der er en risiko for, at organisationerne vil dominere over myndighederne. Myndighederne bliver fanget – „captured“ – af de interesser, som de skal regulere (Stigler, 1971; Lowi, 1979). Eller de mister kontrollen med et område, fordi målene for de politiske beslutninger fordrejes (Christensen, 1993). Det er muligt, at de folkevalgtes magt bliver svækket i en sådan grad, at man kan tale om „decline of parliament“, og at vælgerkanalen mister betydning (Rokkan, 1966; Buksti,

1980; Richardson & Jordan, 1985; jf. dog Damgaard, 1990; Christiansen & Rommetvedt, 1999). Man kan også frygte det modsatte, nemlig at organisationerne bliver opslugt – koopteret – af myndighederne og dermed ikke længere er uafhængige kanaler for varetagelsen af medlemmernes interesser. Organisationerne bliver statens forlængede arm (Jessop, 1979; Panitch, 1979).

Spørgsmålet om åbenhed og indsigt i den politiske og administrative beslutningsproces bør altid stilles til korporative arrangementer. Det samme bør man gøre til en pluralistisk organisering af samspillet. Potentielt kan myndighederne være mindst lige så fanget af organisationers interesser under pluralisme. I denne bog kan vi ikke undersøge alle aspekter af disse spørgsmål. Men vi kan undersøge nogle af dem. For det første kan vi undersøge variationen i organisationernes involvering i de mest lukkede faser af beslutningsprocessen (den administrative forberedelse af beslutninger) og sammenligne med deltagelsen i de mere åbne faser (processen i Folketinget). For det andet kan vi i et vist omfang afdække politikernes og topembedsmændenes vurderinger af åbenheden i beslutningsprocessen samt af, hvorvidt kontrollen over beslutningsprocessen er gledet regering og Folketing af hænde.

Mens korporatisme og pluralisme begge kan vedrøre samspil, som foregår i det skjulte, er der en demokratisk fordel ved korporatismen, som ikke findes ved de mindre institutionaliserede samspil. Organisationerne er nødsaget til at tage medansvar for beslutningerne (Christiansen, 1999a). Indflydelse og ansvar går hånd i hånd. Organisationerne må i kraft af deres deltagelse stå til ansvar for de fælles beslutninger – medmindre de eksplicit og offentligt tager afstand fra dem. Dertil kommer, at gentagne samspil og forhandlinger kan øge den gensidige tillid blandt de involverede aktører (Lange, 1984). Derfor kan det blive lettere at træffe svære beslutninger; man kan indgå større studehandler og forvente velvilje siden hen, hvis man har givet sig på et vigtigt punkt.

Hvad angår realiseringen af komplekse politiske målsætninger, synes korporatismen at have visse fordele i sammenligning med en pluralistisk organisering af samspillet. Om ikke andet så af den simple grund, at politikere og bureaukrater kan tilrettelægge den institutionaliserede inddragelse af organisationer sådan, at kun de, der forventes at bidrage til myndighedernes styringskapacitet, faktisk inddrages. Denne tilrettelagte inddragelse udtrykkes til tider per lov og er da mere langvarig og forpligtende, men den finder også sted løbende, når udvalg og kommissioner nedsættes, og deres kommissori-

um fastlægges. I pluralistiske samspil, hvor organisationerne ikke inddrages, men er forvist til at påvirke udefra, eksisterer denne styringsmulighed ikke.

Spørgsmålet om, hvorvidt samspillet med organisationerne bidrager til en mere effektiv styring og opgavevaretagelse, undersøges på forskellige måder. For det første undersøges, om organisationerne involveres lige meget og lige tæt på alle ressortområder, eller om involveringen hyppigst og mest intenst sker på de områder, hvor organisationerne er stærkest og derfor har størst mulighed for at blokere regeringens politik og dens implementering. For det andet undersøges, om organisationerne involveres lige ofte i alle typer beslutninger, eller om der er beslutninger, hvor organisationernes involvering i højere grad opfattes som en begrænsning på regeringens mulighed for effektivt at styre og kontrollere beslutningsprocessen og derfor ikke inddrages så hyppigt. For det tredje undersøges, om regeringens involvering af organisationerne i lovforberedelsen skaber større konsensus i Folketinget. For det fjerde har vi også undersøgt, hvad politikerne selv mener. Giver samspillet med organisationerne Folketinget vigtig information og bedre mulighed for at sikre implementeringen af de politiske beslutninger, og er vurderingen heraf i øvrigt betinget af, hvor tæt organisationernes samspil er med regeringen?

Pluralisme er et plusord i demokratisk teori. Også når vi taler om organiseringen af samspillet mellem myndigheder og organisationer, har pluralismen ideelt set mange træk, der stemmer overens med de krav, man kan stille til en demokratisk beslutningsproces. Men ligesom korporatismens idealer ikke kan tages for givet, kan pluralismens heller ikke. Pluralismens fordele afhænger i høj grad af, hvorledes ressourcerne i samfundet er fordelt, hvordan organisationslandskabet ser ud, og af den åbenhed som indflydelsesforsøgene foregår under. Lighed, effektiv demokratisk kontrol og åbenhed kan heller ikke tages for givet under pluralistiske samspil. Forestillingen om, at korporative samspil i højere grad bidrager til at øge myndighedernes styringskapacitet, kan heller ikke tages for givet. Organisationerne kan også løbe om hjørner med politikere og embedsmænd. Endelig er der i korporatismen større mulighed for at sikre, at intenst berørte interesser bliver inddraget. Men der er ingen garanti for, at det sker.

Hverken korporatismen eller pluralismens demokratiske konsekvenser kan afgøres på teoretisk grund. Om pluralismens idealer indfris, og om korporatismen er bedre end sit rygte, er empiriske spørgsmål.

Organisationernes involvering i den politiske beslutningsproces og samspillet med de offentlige myndigheder har aldrig været rent pluralistisk eller

helt igennem korporativt i Danmark. Aldrig helt åbent og helt løst struktureret; og aldrig helt lukket, helt tæt og helt igennem institutionaliseret. Samspillet karakter varierer over tid, på tværs af forskellige områder, på tværs af forskellige typer af beslutninger og i nyere tid også efter regeringens farve. Det er disse variationer i samspillene – fra mere eller mindre pluralistiske til mere eller mindre korporative, fra tæt institutionaliserede til mindre institutionaliserede og forklaringerne herpå – der er bogens emne. Og det er disse variationers betydning for realiseringen af de krav, man kan stille til en effektiv demokratisk proces og styring, som er bogens normative vinkel.

IDEALER OG VIRKELIGHED

Organisationerne spiller en uomtvistelig rolle i moderne repræsentative demokratier. Åbenhed, lighed og effektiv deltagelse i den demokratiske proces er utænkeligt uden frie organisationer. Organisationerne kan bidrage til de offentlige myndigheders styringskapacitet og til, at intenst berørte interesser bliver hørt. Deres samspil med forvaltning, regering og Folketing kan have betydelige konsekvenser for, hvor godt de krav, man kan stille til et vel-fungerende demokrati, realiseres. Deraf følger ikke, at alle organisationer eller konkrete former for samspil mellem myndighederne og organisationerne bidrager positivt til, at demokratiets fordringer indfris.

Det vil aldrig være tilstrækkeligt at kritisere virkeligheden på grundlag af idealforestillinger om, hvordan demokratiet burde fungere. Hvad enten idealet er forestillingen om den parlamentariske styringskæde eller pluralismen, hvor alle interesser i princippet har lige adgang til den politiske beslutningsproces, siger disse idealer ikke nødvendigvis meget om, hvilken rolle organisationerne reelt spiller. Det gør korporatismens idealer naturligvis heller ikke.

Samspillet mellem organisationerne og demokratiets formelle institutioner må vurderes i forhold til, hvorvidt de bidrager til virkeliggørelsen af de demokratiske værdier, som vi har diskuteret i dette kapitel.

I de følgende kapitler analyseres samspillet mellem myndigheder og organisationerne i det 20. århundrede. Analyserne vil dels bidrage til at afdække, hvilke samspil mellem organisationer og myndigheder der har været særligt fremherskende, dels søge at forklare, hvorfor der har været forskellige former for samspil på forskellige tidspunkter og i forskellige sektorer. I det afsluttende kapitel 10 vender vi tilbage til de demokratiske konsekvenser af de samspil mellem myndigheder og organisationer, som bogen har afdækket.

ETABLERINGEN AF FASTE FORHOLD – 1900 – 1945

På en række områder er der tætte og institutionaliserede samspil mellem organisationerne og de offentlige myndigheder i Danmark. I erhvervspolitikken (Christiansen & Sidenius, 2000), landbrugspolitikken (Just, 1992) og arbejdsmarkedspolitikken (Nørgaard, 1999) har korporatismen mange år på bagen.

Men hvor gammelt er det tætte samspil i grunden? Hvornår kan man tale om, at der er etableret en praksis for, at intet berørte interesser involveres i den politisk-administrative beslutningsproces? Hvad karakteriserer i øvrigt samspillet? Og mere centralt, hvad er baggrunden for, at det opstår?

Nogle forskere ser korporatismen som et socialdemokratisk projekt. Korporatismen fik sit gennembrud, da Socialdemokratiet kom til magten i 1929 og formåede at holde ved den gennem 1930'erne (Johansen & Kristensen, 1982: 194–195; Buksti, 1983: 195–196). Andre forbinder det tætte samspil med organisationerne med erfaringerne under Første Verdenskrig, hvor indenrigsminister Ove Rode under Den Overordentlige Kommissions vidtfavnende vinger etablerede et tæt samspil med især de store erhvervsorganisationer om en gennemgribende rationering og prisregulering. Det er endelig også hævdet, at traditionen for tætte samspil mellem organisationer og myndigheder i en række sektorer går tilbage til tiden før Første Verdenskrig. Det gælder erhvervsområdet (Hertz, 1987), og det gælder arbejdsmarkedspolitikken og andre dele af velfærdspolitikken, især arbejdsskadeforsikringen og sygesikringen (Nørgaard, 1999; 2000). Men systematiske undersøgelser på tværs af sektorer er ikke tidligere lavet (jf. dog Thomsen, 1987; Ronit, 1993).

Spørgsmålet om korporatismens grundlæggelse har ikke alene historisk interesse. En korrekt tidsbestemmelse er afgørende for at kunne forklare, hvorfor det tætte samspil mellem organisationer og statsmagt opstår. Er det før Første Verdenskrigs udbrud, kan Socialdemokratiet af gode grunde ikke have spillet den afgørende rolle for korporatismens etablering. Er det under krigen, må vi hente forklaringen et andet sted, og er det i 1930'erne, kan

Socialdemokratiet meget vel have spillet en afgørende rolle for etableringen af den korporative tradition.

Dette kapitel handler om perioden fra århundredets begyndelse til Anden Verdenskrigs afslutning. Analyserne foretages på grundlag af opgørelser over råd, nævn og udvalg og organisationernes deltagelse heri samt organisationernes involvering i lovgivningsprocessen, jf. appendiks pkt. 1 og 2. Undersøgelsen dækker især perioden 1912-1932, som hidtil har været dårligt belyst. Det primære formål er at karakterisere samspillet mellem organisationer og offentlige myndigheder på centralt niveau på de områder, hvor korporatismen siden har stået stærkest, samt at diskutere mulige forklaringer på samspillet etablering og tidlige udvikling. En række spørgsmål er interessante i den sammenhæng: Er der variation mellem sektorerne? Afhænger det tætte samspil af, hvilken regering der sidder ved magten? Vedrører samspillet alle faser i den politiske beslutningsproces fra forberedelse af beslutninger til implementering og administration?

HVORFOR KORPORATISME OG HVORDAN?

De forskellige bud på, hvornår korporatismen etableres i Danmark, knytter sig til forskellige teorier om, hvilke kræfter der er afgørende for statens organisering og samspillet med organisationerne.

Tesen om 1930'erne som den formative periode, hvor Socialdemokratiet spillede den afgørende rolle, bygger på et argument om, at reformistiske socialdemokratier vil søge forhandlinger med erhvervslivets organisationer og fagbevægelsen. Socialdemokratiet vil både overbevise erhvervslivet og landbruget om, at man ikke behøver at frygte socialdemokratiske regeringer, og at det vil opnå forbedringer for arbejderklassen via forhandlinger (Katzenstein, 1985: 173ff.; Rothstein, 1992; jf. Lipset, 1983). 1930'ernes krise bidrog desuden til at reducere landbrugets og siden Venstres modstand mod en massiv intervention, planlagt og gennemført med organisationerne af den socialdemokratiske ledede regering (Buksti, 1983). Ved at samarbejde med erhvervslivet kunne reformsøgende socialdemokratiske regeringer øge sit politiske råderum.

Tesen om Første Verdenskrig som gennembrudsperioden hviler på en delvis anden logik. Under krig og kriser vil der være stærke tilskyndelser for politikere, uanset partifarve, til at bryde med vante beslutnings- og styringsformer og eksperimentere med nye, fordi der er nye opgaver, der skal løses (Lehmbruch, 1991). Og efterfølgende vil politikere og andre beslutningsta-

gere bygge videre på de erfaringer, de har opnået, og på den styringsmæssige og institutionelle kapacitet, som de har opbygget. En tilsvarende kriselogik kan gøre sig gældende i 1930'erne. Men ifølge denne tese behøver Socialdemokratiet ikke at have opnået regeringsmagten.

Såfremt korporative samspil var etableret i årtierne før Første Verdenskrig, er de to ovennævnte forklaringer ikke gangbare. En nærliggende mulighed er i så fald, at der er en sammenhæng mellem den generelle politiske og demokratiske udvikling og samspillet med interesseorganisationerne. En forudsætning for udviklingen af korporative samspil er tilstedeværelsen af store organisationer, der kan hævde at repræsentere de berørte interesser, der søges involveret i beslutningsprocessen. Fra sidst i 1890'erne til omkring 1920 var der en stor tilvækst i antallet af organisationer, og mange af de organisationer, der kom til at præge det danske samfund mange år frem, blev etableret i denne periode (Buksti & Johansen, 1979: 229-233). De politiske partier havde typisk meget tætte forbindelser til de organisationer, der udgjorde deres kernevælgere (Nørgaard, 1997: 136-148). Alene dette kunne betyde, at politikere med nær tilknytning til organisationerne så positivt på deres inddragelse i den politiske og administrative beslutningsproces.

Også på en anden måde var den politiske udvikling før Første Verdenskrig befordrende for udviklingen af korporative strukturer. For Sverige er det vist, at det tætte samspil mellem organisationer og myndigheder, især samspillet med forvaltningen, var et forsøg på at skabe demokratisk legitimitet og styringskapacitet på et tidspunkt, hvor den demokratiske deltagelse endnu var begrænset og parlamentarismen ikke gennemført (Rothstein, 1992). En tilsvarende mekanisme kunne være på spil i Danmark. Venstre nærrede under systemkampen så stor skepsis over for Højre-regeringerne og de Højre-orienterede embedsmænd, at partiet i flere tilfælde søgte at inddrage organisationerne i forvaltningen af offentlig politik allerede før århundredeskiftet (Nørgaard, 2000). Umiddelbart efter parlamentarismens indførelse i 1901 var det afgørende for Venstre at demonstrere, at man også på parlamentarismens grund kunne regere og formidle et bredt politisk samarbejde. Også denne logik betyder, at regeringen ønskede tætte samspil med organisationerne før Første Verdenskrig.

En eventuel tidlig etablering af korporatisme behøver dog ikke snævert at være knyttet til den demokratiske udvikling. Hvis korporative samspil etableres før krig og kriser, og før Socialdemokratiet får regeringsmagt, kan det også være udtryk for en særlig statstradition, som har dybe – og delvist ukendte – rødder (Knudsen, 1993: 101-115; Crouch, 1994; jf. diskussionen i

Rothstein, 1992). Traditionen for kollegiale forvaltningsorganer går tilbage til enevælden, og også efter grundlovens indførelse i 1849 gjorde man flittig brug af kollegiale udvalg og kommissioner i kommunerne (Administrationsudvalget af 1960, 1962: 83–100; Knudsen, 2000). Før næringsfrihedens vedtagelse i 1857 havde lavsvæsenet ved selvorganisering og med monarkens velsignelse løst en række opgaver vedrørende uddannelse, erhvervsregulering og social sikring, som siden blev offentlige opgaver. Med disse erfaringer var det nærliggende og måske i grunden ikke særligt kontroversielt at inddrage organisationerne tæt i den politiske og administrative beslutningsproces, når spørgsmål, der vedrører dem, kommer på den politiske dagsorden.

Spørgsmålet om, hvornår korporatismen etableres og hvorfor, er ikke nødvendigvis så enkelt at besvare, som de forskellige forklaringer ovenfor lægger op til. Der kan være varierende mønstre i forskellige sektorer og for forskellige faser i beslutningsprocessen. Samspillet karakter kan naturligvis også variere over tid efter etableringen af tætte samspil, eksempelvis afhængig af, hvilke partier der har regeringsmagten. Normen for tæt involvering af organisationerne er ikke invariant. De forskellige forklaringer på, hvad der måtte ligge bag korporatismens gennembrud, forholder sig typisk ikke til disse spørgsmål. I det følgende vil vi også undersøge variationerne i samspillet mellem organisationer og statsmagt og diskutere mulige forklaringer herpå.

DEN STILLE DANSKE VEJ TIL KORPORATISME

Organisationerne har siden grundloven af 1848, og sikkert også før, forsøgt at blive inddraget i den politiske og administrative beslutningsproces og gøre deres indflydelse gældende.

I forbindelse med lavsvæsenets ophævelse i 1857 protesterede de københavnske urtekræmmers lav voldsomt. Ifølge Ejler Alkjær skrev de til Indenrigsministeriet, at de gerne ville „... gøre sig bekendte med ...“ lovforslaget, „... og afgive Betænkning derover, da de frygtede, at den påtænkte Lov vilde medføre en grænseløs Ulykke for de Næringsdrivende og det almene Vel“ (Alkjær, 1942: 394). Forud var gået en lang proces, hvor en kommission bestående af politikere havde indkaldt de forskellige lav for at høre deres mening om den eksisterende og den påtænkte, reviderede næringslovgivning. I 1881 samlede C.F. Tietgen de store byerhverv i Børsoppositionen, som mente, at deres interesser ikke blev varetaget tilstrækkeligt under Estrups provisorier (Sørensen, 1978: 126; Eriksen, 1987; Administrationsudvalget af 1960, 1962: 88). De ønskede blandt andet, at byerhvervene fik deres

eget ministerium. Landbruget vendte sig også til statsmagten for at få hjælp, eksempelvis i forbindelse med smørkrigen i 1887 (Dybdahl, 1965: 183-185) og ønskede ligesom byerhvervene sit eget ministerium (Christiansen & Sidenius, 2000).

Også i arbejdsmarkedspolitikken og den sociale sikring havde man med udgangspunkt i erfaringerne fra lavsvæsenet tidligt overvejet muligheden for et samarbejde mellem parterne på arbejdsmarkedet og statsmagten. Arbejderkommissionen af 1875 foreslog en række sociale sikringer, der skulle finansieres og administreres af parterne, men som også indeholdt statslige garantier. I forbindelse med arbejdstvister overvejede kommissionen at etablere en treparts-institution, der kunne træffe bindende afgørelser for alle i et bestemt fag (Arbejderkommissionen, 1878: vi-vii). En sådan kom først i 1910, da Arbejdsretten – som den hedder i dag – blev etableret.

Fra 1890'erne begyndte de forskellige organisatoriske bestræbelser på at blive integreret i den politiske og administrative beslutningsproces at bære frugt (Administrationsudvalget af 1960, 1962: 87-92; Nørgaard, 2000). I 1892 blev Sygekassenævnet, det første moderne administrative nævn, skabt på Venstres initiativ. Sygekassenævnet skulle, oprindeligt mod Højres ønske, regulere de sygekassers virksomhed, som nu med statslig støtte bredte sig over landet. I 1896 fik landbruget sit længe ønskede ministerium. I 1898 blev ulykkesforsikringen vedtaget, og det partssammensatte Arbejderforsikringsrådet indtog en central placering i administrationen af lovgivningen og sagernes afgørelse. I 1901 fik vi Arbejdsrådet – pendanten til nutidens Arbejdsmiljøråd – som både Højre og Socialdemokratiet samt LO og DA ønskede. I 1908 fik også byerhvervene og handelen endelig deres eget ministerium (Eriksen, 1987).

Der er således en del indikationer på, at de store organisationer i de forudgående godt 20 år før Første Verdenskrigs udbrud fik et stadigt tættere samspil med de statslige myndigheder. I hvert tilfælde på visse områder.

En indikation på, hvor tæt samspillet er mellem statsmagten og organisationerne, er antallet af statslige udvalg, råd, nævn og kommissioner og organisationernes inddragelse heri. I A-60 udvalget har man opgjort, at der ved Første Verdenskrigs udbrud var 18 kollegiale organer bestående af politikere, embedsmænd, eksperter og repræsentanter for organisationerne (Administrationsudvalget af 1960, 1962: 93). Opgørelsen er dog ufuldstændig, idet lovforberedende udvalg og andre midlertidige udvalg og kommissioner ikke var med i Administrationsudvalgets opgørelser (appendiks pkt. 1). Antallet af udvalg mv. stiger ganske markant, når alle udvalg tælles med, jf. tabel 3.1.

TABEL 3.1.

Udvalgene og deres sammensætning, 1913-1927. Antal og pct.

	1913	1916	1921	1926	1927
Antal udvalg	43	80	118	79	90
Andel heraf med repræsentanter for:					
- centraladministrationen	81	80	83	83	70
- interesseorganisationerne	74	74	75	69	64
- politikere	35	34	40	37	39
- kommunerne	21	28	17	30	13
- eksperter	54	55	42	37	26

I 1913 er der 43 udvalg, altså mere end dobbelt så mange som hidtil antaget, hvorefter det stiger til næsten det dobbelte på to år. Første Verdenskrigs gennemgribende regulering under Den Overordentlige Kommission, der ned sættes i august 1914, og dens mange underudvalg øger således samspillet betragteligt, og endnu i 1921, hvor en del af udvalgene fortsat består, og flere er kommet til, er der 118 udvalg. Igennem 1920'erne reduceres antallet noget, men omfanget af udvalg kommer ingensinde ned på før-krigsniveauet.

Organisationerne har en massiv tilstedeværelse i udvalgene. Niveaueet ændrer sig ikke under Første Verdenskrig. Allerede før krigen har tre fjerdedele af alle udvalg organisationerne med, og andelen falder kun en smule efter krigen. Selv om Første Verdenskrig resulterer i en pæn stigning i antallet af udvalg, og det absolutte omfang af samspil med organisationerne derfor stiger, er organisationerne allerede solidt integreret i det betydelige antal udvalg, der er etableret før krigen. Forestillingen om, at Første Verdenskrigs regulering er startskuddet til et tæt samspil med statsmagten, synes på dette grundlag ikke at kunne holde. Omfanget og intensiteten øges, men et tæt samarbejde gennem de kollegiale forvaltningsorganer var et ganske udbredt fænomen – også inden krigen. Niveaueet for inddragelse af organisationerne i udvalgene falder noget i 1926 og igen i 1927. Der er således tale om den laveste organisationsdeltagelse under Venstre-regeringen i 1927, men deltagelsen var begyndt at falde allerede under den forudgående socialdemokratiske regering.

Ser man på organisationernes inddragelse i de nyoprettede udvalg i forskellige perioder, ændres billedet stort set ikke, jf. tabel 3.2. Såvel i perioden

TABEL 3.2.

Nyoprettede¹ udvalg og deres sammensætning i forskellige perioder, 1913-1927. Antal og pct.

	1913-15	1916-20	1921-25	1926-27
Antal nye udvalg i perioden	55	100	61	30
Gns. antal nye udvalg pr. år	18	20	12	30
Andel heraf med repræsentanter for:				
- centraladministrationen	81	83	88	73
- interesseorganisationerne	73	74	68	58
- politikere	29	40	36	38

1. Nyoprettede udvalg er de udvalg, som findes ved periodens afslutning, men ikke ved periodens begyndelse. De udvalg, der både er oprettet og nedlagt inden for den samme periode, er således ikke inkluderet.

1913-16 som 1916-21 svarer andelen af nyoprettede udvalg, hvori organisationerne får sæde, til andelen inden krigen. Efter krigen falder niveauet for inddragelse af organisationerne i de nyoprettede udvalg noget. Især under Madsen-Mygdals Venstre-regering (1927) kan der spores et fald i organisationernes deltagelse i nyoprettede udvalg. Niveauet er dog fortsat knap 60 pct., og Madsen-Mygdals regering er samtidigt den regering, der opretter flest udvalg per år (30).

Rigsdagens politikere deltager også hyppigt i de kollegiale forvaltningsorganer, idet mellem 34 og 40 pct. af alle udvalg har politikere med, og den højeste andel er i 1921, jf. tabel 3.1. Det gælder stort set også de nyoprettede udvalg. I perioden 1916 til 1920 er der den største andel med politikere i de nyoprettede udvalg. I tiden efter 1917 rykkede rigsdagens medlemmer blandt andet ind i de forskellige nævn, der var oprettet i forbindelse med Den Overordentlige Kommission (Administrationsudvalget af 1960, 1962: 94). Udvalgene bistår regeringen og centralforvaltningen, uanset om dette er med beslutningsforberedelse eller administration, og som sådan må de ses som en del af den udøvende magt. Politikernes hyppige deltagelse vidner om, at adskillelsen mellem den lovgivende og den udøvende magt er ganske diffus.

Politikernes deltagelse er interessant af flere grunde. For det første har de politikere, der deltager i kommissioner og andre udvalg, i reglen klart definerede tilhørsforhold til centrale befolkningsgrupper og klasser. Socialde-

mokratiet var et byarbejderparti med stærk tilknytning til fagbevægelsen, Venstre varetog lige så entydigt gårdmændenes interesser, og Højre, der havde knap så klare sociale tilhørsforhold, var især partiet for godsejere og byernes erhvervsliv (Elklit, 1988). Mange af partiernes ledere havde desuden tillidsposter i de organisationer, der organiserede de samme befolkningsgrupper, som var partiernes kernevælgere. Ikke desto mindre var det åbenbart ikke tilstrækkeligt for politikerne at lade organisationerne deltage i udvalgene. De ville selv være med.

For det andet vidner den store deltagelse af politikere i udvalgene om, at oppositionen i kølvandet på parlamentarismen nærede mistillid til forvaltningens embedsførelse. Et eksempel er Arbejdsløshedsnævnet, der blev etableret i 1907 i forbindelse med loven om arbejdsløshedsforsikring, og som fik ganske vide beføjelser til at lave standardvedtægter og afgøre tvister mellem a-kasserne indbyrdes og i forhold til medlemmerne (Nørgaard, 1997: kapitel 5). Da loven skulle revideres i 1913/14, var der blandt de borgerlige partier, især Højre, og blandt arbejdsgiverne en markant utilfredshed med, at kun a-kasserne – og dermed fagforeningerne – udpegede medlemmer til Arbejdsløshedsnævnet og således kontrollerede sig selv. Da arbejdsgiverne ikke betalte til arbejdsløshedsforsikringen, kunne der ikke blive tale om, at de fik plads i nævnet. Det kunne til gengæld Rigsdagens medlemmer, idet staten jo gav tilskud til arbejdsløshedsforsikringen. Fra 1914 blev der således inkluderet to landstings- og to folketingsmedlemmer i Arbejdsløshedsnævnet.

Den eneste markante ændring, der sker i udvalgenes sammensætning, er reduktionen i antallet af eksperter, dvs. særligt sagkyndige, der er ansat i uafhængige institutioner såsom universiteter og domstole, jf. tabel 3.1. Om dette fald skyldes en øget skepsis over for eksperter, eller om det er udtryk for, at ekspertisen i centraladministrationen øges i perioden, kan ikke afgøres.

Hvad angår udvalgenes funktioner, sker der en betydelig forskydning i perioden, jf. tabel 3.3. I 1913, 1916 og 1921 er størstedelen beskæftiget med beslutningsforberedelse, herunder udredningsarbejde til brug for samme. Det efterfølgende fald i andelen af beslutningsforberedende udvalg modsvarer af stigningen i administrative udvalg, herunder anke- og klageorganer. Allerede i 1920'erne bliver traditionen for at inddrage udvalg, råd og nævn i forvaltningens kernefunktioner styrket. Den store andel administrative udvalg viser sig siden at blive et vedvarende træk ved den danske korporatisme.

Organisationerne deltager flittigt i de udvalg, der har administration som hovedfunktion, jf. tabel 3.4. Godt to tredjedele af de administrative udvalg

TABEL 3.3.

Udvalgenes hovedfunktioner,¹ 1913-1927. Antal og pct.

	1913	1916	1921	1926	1927
Beslutningsforberedelse	63	56	51	39	39
Administration	30	25	42	45	44
Anke- og klageinstans	7	3	5	8	8
Andre udvalg	0	16	2	8	9
I alt	100	100	100	100	100
Antal udvalg	43	80	118	79	90

1. Beslutningsforberedelse er en fællesbetegnelse for udvalg, der beskæftiger sig med egentlig lovforberedelse og andre former for udredningsarbejde, der har til formål at forberede politiske og administrative beslutninger. Administration dækker over udvalg, der overvejende har egentlige administrative funktioner samt bevillingsopgaver. Andre udvalg er kontaktudvalg, forhandlingsudvalg, rent rådgivende udvalg mv.

TABEL 3.4.

Udvalgenes hovedfunktion og sammensætning, 1913-1927. Antal og pct.

	1913	1916	1921	1926	1927
BESLUTNINGSFORBEREDELSE	63	56	51	39	39
- heraf andel med politikere	37	49	52	35	28
- heraf andel med organisationer	78	80	84	63	66
ADMINISTRATION ¹	37	28	47	52	52
- heraf andel med politikere	28	18	25	33	47
- heraf andel med organisationer	70	68	67	71	50
ANDRE FUNKTIONER	0	16	2	8	9
I ALT	100	100	100	100	100
Antal udvalg	43	80	118	79	90

1. Administration: Dækker her både udvalg, der har rene administrative funktioner og bevillingsopgaver, og udvalg som afgør anke- og klagesager.

har repræsentanter for organisationerne. Kun under Venstre-regeringen i 1927 er andelen mindre (50 pct.). Tidligere Venstre-regeringer afviger ikke fra den radikalt ledede regering under Første Verdenskrig eller fra Staunings regering i 1926. Generelt er normen for at inddrage organisationerne i den offentlige administration altså etableret før Første Verdenskrig.

Organisationerne er lige så ofte eller oftere med i de udvalg, der forbereder beslutninger. Fra 1913 til 1921 er organisationerne repræsenteret i ca. 80 pct. af alle beslutningsforberedende udvalg, hvorefter andelen falder til omkring to tredjedele af den mindre andel udvalg, der beskæftiger sig med beslutningsforberedelse. Der kan ikke spores nogen partipolitisk effekt på dette område. Såvel Madsen-Mygdal som Stauning inkluderer organisationerne noget mindre i beslutningsforberedende udvalg.

Rigsdagens politikere er også temmelig stærkt repræsenteret i udvalgene. I 1916 og 1921 er der politikere i halvdelen af de beslutningsforberedende udvalg, mens andelen er lavere før såvel som efter. Tendensen er en faldende andel beslutningsforberedende udvalg med deltagelse af politikere. Til gengæld stiger andelen af administrative udvalg med politikere i løbet af 1920'erne, således at der i 1927 er politikere med i næsten hvert andet administrativt udvalg. Dette giver yderligere støtte til den tolkning, at Rigsdagens politikere er skeptiske over for regeringen og måske især dens embedsmænd og derfor ønsker aktivt at kunne kontrollere deres embedsførelse.

Den markante stigning i politikernes deltagelse i administrative udvalg er bemærkelsesværdig ud fra et forfatningsteoretisk synspunkt. Såfremt adskillelsen mellem den lovgivende og udøvende magt skulle holdes i hævd, burde Rigsdagens politikere primært være at finde i de beslutningsforberedende udvalg. Kommissioner og lovforberedende udvalg, der nedsættes på baggrund af Rigsdagens beslutninger, kan lige såvel have politikere med som andre aktører. For det første kan der argumenteres for rimeligheden i, at politikere selv er med til at forberede de love, som de siden skal vedtage, navnlig fordi en stor del af den ekspertise, der tilføres et udvalg, kommer fra de regeringskontrollerede embedsmænd. Folketingets mulighed for kommissionsarbejde er i øvrigt grundlovssikret (§ 51). For det andet kan politikernes deltagelse i beslutningsforberedende udvalg øge sandsynligheden for, at påtænkte beslutninger vedtages efterfølgende. Beslutningseffektiviteten kan øges. Men det er altså ikke primært her, politikerne er at finde. Organisationerne møder ikke så ofte politikere i beslutningsforberedende udvalg som i de administrerende udvalg.

En anden måde, hvorpå man kan undersøge organisationernes deltagelse i beslutningsforberedelsen, er ved at tage udgangspunkt i lovgivningen. På baggrund af tilgængeligt materiale har vi undersøgt, i hvilket omfang organisationerne har været inddraget i den administrative forberedelse af de lovforslag, som Folketinget har vedtaget i udvalgte år, og som har været fremsat af udvalgte ministre, jf. appendiks pkt. 2. For de 162 love, som dækker dette

TABEL 3.5.

Organisationernes inddragelse i den administrative lovforberedelse samt privilegier til organisationerne,¹ udvalgte år 1912/13–1931/32. Antal love og pct.

ÅR, REGERING OG STATSMINISTER ²	FORUDGÅ- ENDE UDVALGS- BEHAND- LING ³	FORMEL HØRING AF ORGA- NISATIO- NERNE	EN ELLER ANDEN FORM FOR INDDRA- GELSE	PRIVILEGI- ER TIL ORGANI- SATIO- NERNE ⁴	ANTAL LOVE
1912-13 (V) Berntsen	32	11	58	21	19
1920-21 (V) Neergaard	34	25	54	12	41
1925-26 (S) Stauning	33	33	80	20	30
1927-28 (V) Madsen-Mygdal	48	16	74	19	31
1931-32 (SR) Stauning	20	32	61	17	41
Alle	33	25	65	17	162

1. Samtlige vedtagne love det pågældende år fremsat af handelsministeren, landbrugsministeren, trafikministeren/ministeren for offentlige arbejder, undervisningsministeren/kulturministeren (på undervisningsområdet) og "arbejdsministeren" (se appendiks pkt. 1).
2. S: Socialdemokratiet, V: Venstre, R: Radikale. I samtlige år er der borgerligt flertal i Landstinget. Neergaard og Madsen-Mygdal regerer på baggrund af borgerligt flertal i såvel Folketinget som Landstinget.
3. Forudgående udvalgsbehandling implicerer ikke altid deltagelse af organisationerne. Udvalgets sammensætning er ofte ikke angivet.
4. Privilegier omfatter: (1) Loven hjemler etablering af kollegialt organ med repræsentanter for interesseorganisationer. (2) Loven hjemler en eller flere navngivne eller unavngivne interesseorganisationer udtaleret, høringsret, forhandlingsret el. lign. (3) Loven hjemler et kollegialt organ med repræsentation fra interesseorganisationerne udtaleret, høringsret, forhandlingsret el. lign.

kapitels periode, viser tabel 3.5 forskellige former for inddragelse af organisationerne i lovgivningsprocessen på de områder, hvor der på forhånd kan forventes den største inddragelse af organisationerne, hvilket er handels-, landbrugs- og arbejdsmarkedspolitikken samt de civile ministerier, der har mange offentligt ansatte under deres ressort (Trafik- og Undervisningsministerierne). På disse områder er der stærkt organiserede interesser, der ofte berøres intenst af de love, der vedtages.

Fire af de år, som denne undersøgelse dækker, er de samme som for udvalgenes vedkommende. I perioden 1912/13 til 1925/26 har der for omkring en tredjedel af de vedtagne love været udvalgsbehandling forud for lovforslaget fremsættelse. Organisationerne er i gennemsnit med i to ud af tre udvalg (tal ikke vist). Under Madsen-Mygdal stiger andelen af udvalgsforberedte love til knap halvdelen, hvorefter andelen falder til 20 pct. i 1931/32.

Til gengæld er de to Stauning-regeringer de flittigste til at gennemføre formel høring af organisationerne.

På den baggrund kan der ikke siges noget entydigt om de forskellige regerings tendens til at inddrage organisationerne i et institutionaliseret samarbejde i de tidlige faser af lovgivningsprocessen. De to indikatorer trækker i hver sin retning, og det er muligt, at de to måder at involvere organisationerne på er substituerbare. Normalt vil en forudgående udvalgsbehandling indikere den mest forpligtende form for involvering, men det afhænger af den nærmere organisering af såvel høringsprocessen som udvalgets arbejde.

Da organisationerne kan inddrages i den administrative forberedelse af lovgivningen på flere måder, har vi samlet alle de forskellige måder i søjlen *en eller anden form for inddragelse*. Ud over inddragelse i lovforberedende udvalg og via høring kan organisationerne blive inddraget ved brevskrivning, møder mv. Opgjort på denne måde har organisationerne været inddraget i forberedelsen af over halvdelen af alle love, der er vedtaget i de udvalgte år på de pågældende politikområder. Der er en stigende tendens til, at organisationerne inddrages under en eller anden form i den undersøgte periode, og forskydningen sker især under den første Stauning-regering, men niveauet er fortsat højt under Madsen-Mygdal.

Men forskydningerne skal ikke overdrives. Det mest iøjnefaldende træk er, at organisationerne på de områder, som undersøges her, i ganske stort omfang blev inddraget i lovgivningsprocessen allerede før Første Verdenskrig. Generelt er der ikke nogen stor forskel mellem Venstre-regeringerne og de socialdemokratiske ledede regeringer, hvad angår inddragelsen af organisationerne i lovgivningsprocessen. Det høje niveau under Venstre-regeringerne er især overraskende i lyset af, at Venstre regerede med borgerligt flertal i begge Rigsdagens kamre. Socialdemokratiet står over for et borgerligt flertal i Landstinget, hvilket kunne tilsige, at de – ikke ulig senere tiders mindretalsregeringer – i højere grad har brug for organisationerne for at sikre et flertal i Landstinget.

Det er svært at måle organisationernes indflydelse på de love, Folketinget vedtager. Et hint kan man imidlertid få ved at undersøge, om de enkelte love i selve lovteksten giver privilegier til organisationerne. Det kan eksempelvis ske ved, at loven hjemler oprettelsen af et udvalg, hvori navngivne organisationer har ret til medlemskab, ved at organisationerne i nærmere angivne tilfælde har ret til at blive hørt, at de har ret til at udtale sig, eller at lovgivningen direkte kræver, at ministeren skal optage forhandlinger med navngivne eller unavngivne organisationer (jf. appendiks pkt. 2). Tabel 3.5 viser

andelen af lovene, som privilegerer organisationerne. Tallene bidrager til samme overordnede indtryk, som vi fik ovenfor, nemlig at organisationerne allerede i denne tidlige periode var ganske stærkt integreret i beslutningsprocessen. Med undtagelse af 1920/21 tildeles organisationerne en privilegeret rolle i den efterfølgende administration i ca. en femtedel af de undersøgte love. Også denne praksis var ganske udbredt inden Første Verdenskrig og 1930'ernes krise.

Såvel undersøgelsen af udvalgene som opgørelsen af organisationernes involvering i lovgivning på de udvalgte år giver det samme billede. Organisationerne er involveret i den politisk-administrative beslutningsproces i ganske stort omfang før Første Verdenskrig. Integrationen uddybes under krigen og i 1920'erne, og niveauet er generelt ikke mindre under de Venstre-ledede regeringer. På baggrund af de data, vi har for udvalgene, kan der spores en svag tendens til, at Madsen-Mygdal-regeringen involverer organisationerne lidt mindre, men det samme billede ses ikke for lovforberedelsen. Generelt er der således ikke nogen effekt af regeringsfarve på tendensen til at involvere organisationerne i beslutningsprocessen.

Politikerne deltager også i ganske stort omfang i udvalgene og i stigende grad i de administrerende udvalg. I det hele taget bliver der flere råd, nævn og udvalg, der primært har administrative funktioner. I lovgivningen ser man, at omkring en femtedel af alle love giver privilegier til organisationerne i den efterfølgende administration af lovene. Der sker således en akkumulation af love, hvor organisationerne deltager i administrationen – blandt andet via udvalg.

Når organisationerne allerede inden Første Verdenskrig er temmelig tæt involverede i den politiske og administrative beslutningsproces, kan det skyldes en særlig dansk statstradition, og følgelig at udviklingen er sket gradvist siden 1849-grundloven. Men meget tyder på, at det er de særlige omstændigheder omkring systemkampen og den første tid under parlamentarismen, der fører til en tættere inddragelse af organisationerne. Redegørelsen i Administrationsudvalget af 1960 over de permanente råd og nævn støtter denne tolkning, idet de første nævn oprettet ved lov efter 1849-grundloven etableres i begyndelsen af 1890'erne (1962: 89-93). De første 40 år under junigrundloven bliver der ikke oprettet nogen. Af de 18 nævn, som ifølge A-60 findes ved verdenskrigens udbrud, er de 17 mindre end 25 år gamle (det sidste er Sundhedskollegiet).

Selv om hverken krig eller Socialdemokratiets magtovertagelse er nødvendige betingelser for, at udviklingen af korporatisme sættes i gang, fulgte

den tætte inddragelse af organisationerne ikke automatisk med en demokratisk forfatning. Politiske partier og organisationer kæmpede for deres privilegier, og både under de sidste år af systemkampen, hvor der blev skabt væsentlige reformer, og i tiden efter, var viljen til samarbejde og ønsket om stabilitet og ro særligt udbredt. En tættere inddragelse af organisationerne i den politiske beslutningsproces var derfor en oplagt mulighed.

VARIATIONER MELLEM SEKTOROMRÅDER

Det er muligt, at de ministerier, der regulerer vægtige samfundsinteresser og står over for stærke organisationer (Landbrugs-, Arbejds- og Handelsministerierne), vil inddrage organisationerne oftere end de ministerier, der regulerer offentligt ansatte (Trafik- og Undervisningsministerierne). Det er i hvert tilfælde de klassiske reguleringsområder, der normalt fremhæves i litteraturen om korporatisme (f.eks. Lehmann, 1984; se også Ronit, 1998).

Af tabel 3.6 fremgår det af de fleste indikatorer, at især „Arbejdsministeriet“ (dvs. Indenrigs- og Socialministeriets arbejdsmarkedspolitiske love) og Handelsministeriet er de to områder, hvor organisationerne er tættest inddraget: Organisationerne privilegeres oftest af lovgivningen, de inddrages oftest under en eller anden form, og der afholdes hyppigst formel høring. Kun den forudgående udvalgsbehandling peger i en anden retning. Det er

TABEL 3.6.

Organisationernes inddragelse i den administrative lovforberedelse på forskellige ressortområder, 1912/13–1931/32. Antal love og pct.

	ORGANISATIONERNES INDDRAGELSE, PCT.				ANTAL LOVE
	Forud- gående udvalgs- behandling	Formel høring af organisa- tionerne	En eller anden form for inddra- gelse	Privilegier til organisa- tionerne	
Handelsministeriet	26	36	67	24	42
„Arbejdsministeriet“	38	33	76	24	21
Landbrugsministeriet	29	18	64	16	63
Trafikministeriet	52	20	64	12	25
Undervisningsministeriet	27	18	46	0	11
I alt	33	25	65	17	162

ganske overraskende, at Landbrugsministeriet ikke har helt så markant en organisationsinddragelse. Det absolutte omfang af organisationernes inddragelse er dog mindst lige så stort, idet Landbrugsministeriet vedtager flere love.

Det er også interessant, at Trafikministeriet minder mere om de klassiske reguleringsministerier end om Undervisningsministeriet. Det kan skyldes, at Trafikministeriet på dette tidspunkt minder om et erhvervsministerium med mange anlægsprojekter og betydelig reguleringsaktivitet af de private jernbaner. Angivelserne for organisationernes involvering i lovgivningen er dog følsom på undervisningsområdet, hvor blot en lov tæller ni procentpoint.

Endelig skal det erindres, at de områder, der er udvalgt til denne analyse af korporatismens gennembrud, alene inkluderer områder, hvor man på forhånd kan forvente, at inddragelsen af organisationer i den politiske beslutningsproces er størst. Var Finans- eller Udenrigsministeriet inkluderet, ville variationerne givetvis være større.

Selv om vi ovenfor konkluderede, at den danske vej til korporatisme var stille og gradvis, og at krige og kriser samt partipolitik ikke ser ud at have den store betydning for dens gennembrud, betyder det ikke, at korporative samspil opstår per automatik. Det gør de ikke. For det første foregår alle politiske beslutningsprocesser ikke under tæt inddragelse af organisationerne. Selv ikke på de områder, som er undersøgt her. For det andet er der variationer i samspillet over tid – der er flest udvalg i 1921 – ligesom også udvalgenes funktioner varierer – der bliver med tiden færre udvalg, der forbereder beslutninger. Endelig er det, trods alt, også vist, at der er variationer på tværs af forskellige sektorer. Disse forskelle antyder, at der ligger politiske overvejelser bag inddragelsen af organisationerne. De er bare ikke partipolitiske.

Den danske norm for at inddrage de intenst berørte interesser og deres organisationer i den politisk-administrative beslutningsproces grundlægges allerede før Første Verdenskrig, men det er ikke en invariant norm.

KORPORATISME UNDER 1930'ERNES KRISE OG ANDEN VERDENSKRIG

Under den økonomiske krise i 1930'erne intensiveres og udvikles samarbejdet mellem organisationerne og statsmagten igen betydeligt. Historien om dette samarbejde er velkendt (f.eks. Rasmussen, 1965: 400-432; Buksti, 1983), og vi har ikke foretaget yderligere undersøgelser af perioden. Det følgende er derfor alene en kort redegørelse for, hvordan samspillet med organisationerne udvikler sig.

Hvor landbruget under Første Verdenskrig er en modstræbende part i de store korporative reguleringseksperimenter, vindes også landbrugets organisationer mere helljertet for sagen i 1930'erne (Just, 1992; Buksti, 1983). Da England forlader guldfoden i 1931, og valutastrømmene begrænses, er det blot en indikation på, hvor massiv 1930'ernes krise er i færd med at blive oven på krakket i Wall Street i 1929. Afsætningskrisen udvikler sig til protektionisme, og i første omgang kan især landbruget mærke krisen. Men den breder sig hastigt til andre sektorer, og massearbejdsløsheden sætter ind.

Svaret på krisen bliver omfattende valutakontrol med Valutakontoret, senere Valutacentralen (og fra 1940 Direktoratet for Vareforsyning) i centrum (Christiansen & Sidenius, 2000). Valutarestriktioner fører naturligt til importrestriktioner, som skal administreres og styres. Dette fører til et årelangt og meget tæt samarbejde mellem centraladministration og organisationer.

De store organisationer får sæde i Valutarådet og er sammen med embedsmænd med til at opstille retningslinjer for Valutacentralens arbejde, at forberede forslag til Rigsdagen og at administrere og fordele de valutaattester, som kræves for at kunne importere fra udlandet (Rasmussen, 1965: 426). Men reguleringen involverer også brancheorganisationerne, der spiller en aktiv rolle inden for deres respektive erhverv. På landbrugets område spiller de nye eksportudvalg en central rolle og får blandt andet ret til at opkræve afgifter fra virksomhederne i en given branche (Just, 1992: 81-146, 474-484). Mange af disse udvalg er domineret af organisationerne, og organisationerne står ofte for det daglige administrative arbejde.

Også i arbejdsmarkedspolitikken bliver samspillet mellem organisationerne og statsmagten intensiveret (Nørgaard, 1997: 310-321). I 1937 bliver Arbejds- og Socialministeriets Beskæftigelsesudvalg dannet. Det korporativt sammensatte udvalg skal bistå centraladministrationen med at identificere støtteværdige anlægs- og beskæftigelsesprojekter, og udvalget beslutter reelt også støttens omfang. Udvalget fortsætter under hele krigen. Der er også enkelte nødhjælpsprojekter og særlige initiativer for unge arbejdsløse. Også i disse tilfælde deltager organisationerne i administrationen.

Under krigen fortsætter det tætte samarbejde mellem statsmagt og organisationer. I nogle tilfælde, eksempelvis vedrørende handel med Tyskland, får organisationerne endda overdraget reguleringsmyndigheden (Fink, 1992: 194-196). Fra krigens begyndelse får de landbrugsdominerede eksportudvalg monopol på landbrugseksporten og en vid adgang til at opkræve eksportafgifter, hvilket fører til opbygningen af store fonde med vide anvend-

delsesmuligheder (Christiansen & Sidenius, 2000: 320). Landbruget skifter således i perioden politik fra en markeret liberalisme til en accept af centralisering af landbrugets afsætning. Det er svært ikke at tolke dette skift i forholdet til statsmagten som dels et udtryk for den nødvendighedens lov, som bringer organisationer og stat sammen under 1930'ernes krise, dels en konsekvens af de betydelige fordele, som eksportudvalgene får for landbrugets organisationer i form af centraliseret kontrol over landbrugets afsætning og i form af en finansieringskilde til videre udbygning af det store organisationsapparat (Just, 1992: 484-489, 511-519; Buksti, 1974: 47ff.).

I en udgivelse i anledning af ministerialreformens 100 års jubilæum hedder det om de særlige krigsreguleringer, at

der findes næppe blandt de gældende ekstraordinære Foranstaltninger nogen mere betydende Lov eller Bekendtgørelse, hvori der ikke udtrykkeligt er foreskrevet, at denne eller hin Erhvervsorganisation skal medvirke ved den pågældende Foranstaltnings Gennemførelse. Officielt er der som Regel kun tillagt Organisationerne Rollen som Administrationens Rådgivere. Det rette forhold er imidlertid, at organisationernes Indflydelse gaar langt videre end, hvad Bestemmelserne formelt giver Udtryk for (Gøtrik, 1948: 307).

Det tætte samspil mellem organisationer og statsmagt konsolideres og udbygges betydeligt under 1930'ernes krise og Anden Verdenskrig. Betegnelsen „et korporativt samfund“ er stærkt berettiget for denne periode. Den offentlige politik bliver også langt mere indgribende. Under indtryk af de ekstraordinære forhold har Socialdemokratiet ønsket den omfattende regulering af valuta, handel og arbejdsmarked og det tætte samspil med organisationerne. Men mange kredse i landbruget ønsker det også, og med tiden bliver også Venstre vundet for denne løsning. Det tætte samspil med organisationerne er dog ikke en ny opfindelse. Det er snarere et spørgsmål om at bruge, cementere og videreudvikle allerede kendte modeller for samarbejde mellem organisationer og statsmagt.

FASTE FORHOLD FØR FØRSTE VERDENSKRIG

Den danske tradition for et tæt samarbejde mellem organisationer og statslige myndigheder grundlægges før Første Verdenskrig, før Socialdemokratiet fik ansvaret for landets ledelse, og før krisen i 1930'erne. Hvorvidt baggrunden for korporatismens etablering før Første Verdenskrig er en særlig tids-

bunden politisk dynamik, et resultat af dybereliggende historiske forhold eller et samspil mellem disse faktorer, kan ikke afgøres endeligt med de data, vi har til rådighed her. Alt tyder på, at gennembrudsperioden for korporatismen er de godt to årtier forud for Første Verdenskrigs udbrud. Den danske statstradition har måske gødet jorden for et tæt samspil på visse områder, men de særlige politiske omstændigheder, der er knyttet til kampen for parlamentarisme og det tætte forhold mellem partierne og de store erhvervs- og klasseorganisationer, har betydet, at samspillet med organisationerne var attraktivt. Det kunne sikre en vis opbakning til den offentlige politik, det kunne øge regeringens legitimitet, og det kunne bidrage til ro og stabilitet.

Organisationer, hvis interesser berøres intenst af love og andre offentlige beslutninger, inddrages hyppigt i den politiske og administrative beslutningsproces på en række områder. I såvel udvalg, råd og nævn som i lovgivningsprocessen kan organisationerne i reglen regne med at blive inddraget på en eller anden måde. Men organisationerne kan ikke tage inddragelsen for givet, og ej heller den måde inddragelsen foregår på.

Organisationerne inddrages på forskellige måder under forskellige regeringer, og vi kan også – selv om vi primært har undersøgt de områder, hvor inddragelsen skulle være størst – dokumentere en vis variation i inddragelsen af organisationer på forskellige ressortområder. Organisationerne involveres mest i arbejdsmarkeds- og handelspolitikken og mindst på Undervisningsministeriets område.

Samarbejdet mellem organisationer og statsmagt antager nye højder i 1930'erne. Men det er et samarbejde, som allerede da bygger på historiske erfaringer. Derfor har det også formodningen for sig, at i hvert fald dele af det skulle kunne overleve afviklingen af de ekstraordinære foranstaltninger, som fulgte efter afslutningen af Anden Verdenskrig.

MODNE FORHOLD – 1945-1975

Danskerne sultede ikke, da krigen var slut. Men der var alligevel tale om et mangelsamfund, hvor omstilling og genopbygning havde højeste prioritet. Og naturligvis kunne de mange krise- og krigsreguleringer ikke afvikles umiddelbart med krigens afslutning. Var det danske produktionsapparat kommet relativt uskadt gennem krigen, gjaldt det samme ikke for vore samhandelspartnere. Produktion og handel måtte fortsat reguleres. Men ser man bort fra en nødvendig overgangsperiode, måtte man stille sig spørgsmålet om, hvad der på lidt længere sigt ville ske med samarbejdet mellem organisationer og statsapparat.

Hvis man anskuer spørgsmålet ud fra en teknisk, forvaltningsmæssig synsvinkel, kunne svaret være, at når krigsøkonomiens reguleringer afvikles, ja så må dens følgesvende i form af utallige råd, nævn og udvalg tillige med den kolossale statslige administration ryge samme vej. Organisationerne havde bidraget med uundværlig viden og ekspertise i en situation, hvor der var behov for helt ekstraordinære foranstaltninger i administrationen af udenrigshandel og vareforsyning (Gøtrik, 1948: 307ff.). Men når der ikke længere var brug for denne viden – fordi markedet atter skulle råde – så var der heller ikke brug for organisationernes ekspertise. Normale tider måtte også inkludere „normale tider“ for forholdet til organisationerne, dvs. en tilbagevenden til de forhold, som var rådende i 1920'erne. Som mindstemål må vi med det udgangspunkt forvente en mere markeret arbejdsdeling og adskillelse mellem organisationer og stat i efterkrigstiden, altså et reduceret samspil i takt med liberaliseringen af reguleringen. 1930'ernes og 1940'ernes mange korporative organer og det meget intense samarbejde mellem organisationer og stat måtte være en historisk parentes.

Udgangspunktet kunne også være et andet: Ingen tvivl om, at den økonomiske regulering af erhvervsliv, forsyning og forbrug måtte blive væsentligt mindre, i takt med at freden skabte normale tider. Men der kunne være områder, hvor organisationerne og centraladministrationen fortsat kunne

have fælles nytte af et tæt samarbejde, og der kunne komme nye opgaver, hvor man kunne udnytte erfaringerne fra det historisk tætte samarbejde. Under Første Verdenskrig havde samarbejdet mellem landbrug og statsadministration været anspændt, mens det var langt bedre fra begyndelsen af 1930'erne til 1945, måske især fordi landbrugets organisationer nød godt af det tætte samarbejde (Just, 1992: kapitel 5). Samarbejdet med byerhvervenes organisationer havde sammenlignet med landbruget været mindre konfliktfyldt under Første Verdenskrig og var også ganske positivt efter 1932. Og også byerhvervenes organisationer nød godt af samarbejdet. Industrirådets medlemstal og antallet af ansatte steg betydeligt i 1930'erne (Thomsen, 1991: 247).

De fordele, som var knyttet til samspillet mellem organisationer og statsmagt i 1930'erne og 1940'erne, kunne være udgangspunktet for en mere positiv vurdering af samarbejdet med politikere og embedsmænd. Hvis aktører lærer af deres erfaringer, må man altså forvente en blivende effekt af krise- og krigsårenes erfaringer (jf. Heclø, 1974; Lehmbruch, 1991).

Og politikerne havde for deres vedkommende givetvis opdaget, at samarbejdet med organisationerne kunne give færre konflikter i beslutningsfasen, ligesom den administrative gennemførelse af lovgivningen bliver nemmere, når organisationerne er forpligtede på den pågældende lovgivning (Christensen et al., 1999).

Erfaringer, hensigtsmæssighed og kalkulerede fordele for aktørerne er ikke nødvendigvis korporatismens eneste drivkraft. Samspillet mellem stat og organisationer kunne udformes på baggrund af ideologiske forestillinger om forholdet mellem stat og marked. I Danmark er der ganske vist ikke en stærk tradition for at basere den offentlige forvaltnings organisation eller reguleringen af erhvervslivet efter idéprægede overvejelser – tværtimod. Men i årene lige efter krigen var der ansatser til en ideologisk debat, hvor partierne gjorde valget mellem liberalisme og statslig involvering i erhvervslivet til genstand for overvejelser om fremtidens samfund (Just, 1992: 495ff.).

Helt uden interesse er ideologiske spørgsmål altså ikke. Som vist i kapitel 3 er korporatismens etablering ikke en konsekvens af Socialdemokratiets styrke. Imidlertid kan dens ekspansion og konsolidering være betinget heraf (jf. Johansen & Kristensen, 1982; Katzenstein, 1985: 173ff.). Socialdemokratiet arbejdede under og efter krigen med forestillinger om større planlægning og samordning af vareproduktionen med samfundsøkonomiske hensyn, herunder især beskæftigelsen (Pedersen, 2000: 131ff.; Schmidt, 1993: 217ff.; Lidegaard, 2001: 225ff.). Der er langt fra tale om skarpe skillelinjer, men man

kan ikke afvise muligheden af en ideologisk effekt af forskelle i regeringens partifarve. Teorier om korporatisme har traditionelt hævdet, at styrken i de korporative strukturer har været en konsekvens af arbejderbevægelsens og Socialdemokratiets styrke (Cameron, 1984; Lehnbruch, 1984; Rothstein, 1992).

I fokus for kapitlets undersøgelse af de første efterkrigsårtier er følgende:

For det første undersøger vi, i hvilket omfang udviklingen frem til krigens slutning bidrog til forstærkede normer for forpligtende – institutionaliseret – inddragelse af organisationerne i formuleringen og administrationen af offentlig politik. I det omfang præferencerne for stærkt korporative forvaltningsstrukturer blev bredt accepterede, må de forventes anvendt på de politiske spørgsmål, der bliver tilbage, når krigsøkonomiens restriktioner er afviklet, ligesom de kan tænkes anvendt også ud over erhvervspolitikken, eksempelvis ved udbygningen af den offentlige sektor. Politikere, embedsmænd og organisationer vil i henhold til denne logik udnytte de erfaringer, de har opnået, og bygge videre på dem (March & Olsen, 1989; Lehnbruch, 1991).

For det andet er vi ligesom i kapitel 3 interesserede i at undersøge, om og i hvilket omfang korporative strukturer varierer med, hvem der er i regering. Selv om korporative strukturer i et vist omfang er immune over for ændringer i regeringens farve – det er langt hen ad vejen også meningen med dem – kan man ikke afvise en systematisk variation. Tesen er, at korporatismens udbredelse og konsolidering især sker under socialdemokratiske regeringer.

For det tredje undersøger vi, om der er en systematisk variation med regeringens parlamentariske styrke. Tankegangen er, at spillet mellem centraladministrationen og organisationerne blandt andet skal lette lovforslagernes gang i Folketinget (jf. Christensen, 1980; Lehnbruch, 1984: 74-77). Jo svagere regeringen er, desto stærkere vil den derfor have behov for at bruge organisationernes tilslutning til dens lovgivning og administration i forhold til Folketinget. Tesen fandt ikke støtte i kapitel 3, men det kan have ændret sig. I teorien vil mindretalsregeringer have en større gevinst ved en tæt integration af organisationerne i den politiske og administrative beslutningsproces end flertalsregeringer, der ikke har så stærkt et behov for at danne koalitioner med partier fra oppositionen.

For det fjerde er vi interesserede i at følge politikernes rolle i de korporative strukturer. Den danske korporatisme fødes som en treenighed bestående af organisationer, embedsmænd og parlamentarikere. Politikerne havde tid-

ligt i det 20. århundrede ikke stærk tillid til regeringens embedsmænd, hvorfor politikerne hyppigt var medlemmer af korporative organer for med disse positioner at kunne kontrollere regeringens embedsførelse. Men hvilken rolle spiller politikerne, når vi bevæger os ind i den modne og konsoliderede korporatisme?

ET OVERBLIK OVER PERIODEN 1946-1975

Vi kan etablere et første overblik over de første tre efterkrigsårtier ved at følge udviklingen i de centraladministrative udvalgs sammensætning og funktioner. Tabel 4.1 viser, at traditionen for inddragelse af organisationerne gennem udvalg ikke afvikles i de tre første efterkrigsårtier. Tværtimod øges antallet af udvalg, og der er en svag stigning i den del af dem, der har repræsentation af organisationerne. Der er en klar indikation for, at politikerne – med et fald fra 27 til 12 pct. – kommer til at spille en temmelig beskedent rolle i samspillet mellem stat og organisationer. Omvendt placerer kommunerne sig efterhånden stærkere i de korporative strukturer med repræsentation i næsten hvert tredje udvalg i 1975. At der har været en betydelig dynamik i perioden, ses af tabel 4.2, der viser et højt antal *nyoprettede* udvalg i hele perioden og altså også i de første år efter krigen.

Delt op efter funktion er der tre hovedgrupper af udvalg. *Lovforberedende* udvalg udgør, som det fremgår af tabel 4.3, mellem seks og 12 pct. af alle udvalg i perioden 1946-75. En anden hovedopgave er *udredning*.¹ I mange tilfælde vil udredningsarbejde være et led i lov- eller anden beslutningsforberedelse, eller udvalgets arbejde vil indgå ved forberedelsen af kommende

TABEL 4.1.

Udvalgene og deres sammensætning, 1946-1975. Antal og pct.

	1946	1955	1965	1975
Antal udvalg	413	547	673	667
Andel heraf med repræsentanter for:				
- centraladministrationen	76	87	90	86
- interesseorganisationerne	53	57	55	57
- politikere	27	23	22	12
- kommunerne	21	26	31	30
- eksperter	54	55	62	54

TABEL 4.2.Nyoprettede¹ udvalg, 1946-1975. Antal og pct.

	1946-49	1950-59	1960-69	1970-75
Gns. antal nye udvalg pr. år	47	35	34	51
Andel heraf med repræsentanter for:				
- centraladministrationen	86	92	94	95
- interesseorganisationerne	54	51	55	48

1. Nyoprettede udvalg er de udvalg, som findes ved periodens afslutning, men ikke ved periodens begyndelse. De udvalg, der både er oprettet og nedlagt inden for den samme periode, er således ikke inkluderet.

TABEL 4.3.Udvalgenes hovedfunktion¹ og sammensætning, 1946-1975. Antal og pct.

	1946	1955	1965	1975
LOVFORBEREDELSE	9	12	6	8
- heraf andel med organisationer	57	58	60	63
UDREDNINGSOPGAVER	28	28	38	38
- heraf andel med organisationer	35	51	50	47
ADMINISTRATION	57	54	48	50
- heraf andel med organisationer	68	60	57	64
ANDRE FUNKTIONER	6	6	8	4
- heraf andel med organisationer	20	100	88	36
I ALT	100	100	100	100
Antal udvalg	413	547	673	667

1. Lovforberedelse dækker egentlige lovforberedende kommissioner og udvalg. Udredende udvalg beskæftiger sig med en bred vifte af udredende opgaver, men har ikke direkte til formål at forberede lovgivning. Administration dækker egentlige administrative funktioner, inklusiv anke- og bevillingsopgaver. Andre funktioner dækker over kontaktudvalg, forhandlingsudvalg, rent rådgivende udvalg mv.

lovgivning. Det har i disse tilfælde blot ikke været det eksplicitte hovedformål. Hvor udredning i de første efterkrigsår optog lidt mere end en fjerdedel af udvalgene, gælder det næsten 40 pct. i periodens slutning.

TABEL 4.4.

Nyoprettede udvalgs hovedfunktion, 1946-1975. Antal og pct.

	1946-49	1950-59	1960-69	1970-75
Lovforberedelse	17	16	14	13
Udredningsopgaver	43	43	60	71
Administration	34	38	23	16
Andet og uoplyst	6	3	3	0
I alt	100	100	100	100
Antal nyoprettede udvalg	187	352	341	303

Den tredje hovedopgave er *administration*. Administrative opgaver var den helt overvejende funktion ved krigens afslutning. Det ændres langsomt i efterkrigsårene, hvor administration som hovedopgave falder fra 57 til 49 pct. Udviklingen bliver endnu mere klar, hvis man betragter de forskellige perioders nyoprettede udvalg, jf. tabel 4.4: Fra 1946 til 1975 bliver der færre og færre nye administrative udvalg. Selv om halvdelen af alle udvalg fortsat er administrerende ved periodens slutning, skabes dynamikken i udvalgsstrukturen altså i høj grad af et stadigt stigende antal udvalg med udredende opgaver. Når de mange udredende udvalg ikke slår mere igennem i tallene for udvalgsbestanden, skyldes det, at der er en langt hurtigere omsætning af udredende udvalg, som oftest nedlægges, når de har løst deres opgave. De administrerende udvalg er nedsat med hjemmel i lov og nedlægges først, når lovgivningen ændres.

Organisationernes repræsentation i udvalgene varierer med deres funktion. Organisationerne er i hele perioden repræsenteret i omkring 60 pct. af de lovforberedende og lidt mere i de administrerende udvalg, og der er en forholdsvis begrænset variation over tid. I de udredende udvalg er organisationerne repræsenteret i halvdelen af udvalgene. Her skiller 1946 sig ud, idet kun en tredjedel af de udredende udvalg har organisationsrepræsentanter som medlemmer.

I de følgende afsnit ser vi på organisationernes rolle inden for fire forskellige politik-/ministerområder. De tre af dem, arbejdsmarkedet, landbruget og erhvervspolitikken, er valgt, fordi de ved periodens begyndelse repræsenterer sektorer, hvor et samarbejde med organisationerne er veletableret. Det sidste område, Undervisningsministeriet, er valgt, fordi det repræsenterer et af efterkrigstidens store offentlige udbygningsområder. Her får vi mulighed

for at undersøge et område, hvor der ved krigens afslutning endnu ikke var specielt veletablerede relationer mellem organisationer og ministerium.

ORGANISATIONERNE OG ARBEJDSMARKEDSPOLITIKKEN

Allerede tidligt i det 20. århundrede var der skabt korporative strukturer, som bandt arbejdsmarkedets parter sammen med hinanden og med statsmagten. Og de blev udbygget og styrket i løbet af 1930'erne, hvor massearbejdsløsheden affødte en massiv politisk indsats. Men ved krigsafslutningen havde Danmark noget, der lignede fuld beskæftigelse. Da 1930'ernes særlige indsats mod arbejdsløsheden havde mistet sin relevans, var de første efterkrigsårs arbejdsmarkedspolitik derfor i mindre grad præget af diskussioner om ophævelse af krigens foranstaltninger, som det kendetegner erhvervsreguleringerne, jf. nedenfor. I stedet finder vi en gradvis udbygning og konsolidering af den arbejdsmarkedskorporatisme, som var etableret i århundredets første halvdel.

Den ressortmæssige fordeling af de forskellige dele af arbejdsmarkedspolitikken er ikke helt enkel. Ganske vist blev Arbejdsministeriet oprettet som selvstændigt ministerium i 1942, men det nye ministeriums opgaver dækkede ikke hele det ressortområde, som man naturligt ville forbinde med et ministerium af dette navn. Det gjaldt først og fremmest spørgsmål vedrørende arbejderbeskyttelse – dvs. Arbejds- og Fabrikstilsynet – som helt frem til 1963 forblev under Socialministeriet. Tilligemed var der en del ændringer i Arbejdsministeriets ministertilknytning og ressortområde i de første efterkrigsår. Ministeriet delte i perioden frem til 1963 minister med Socialministeriet, Boligministeriet og Økonomiministeriet. Kun i en del af perioden frem til 1963 eksisterede der et selvstændigt Arbejdsdepartement. I 1963 blev ministeriet atter selvstændigt (Pedersen & Holmqvist-Larsen, 1994: 97–102, 128–135).

Med en gunstig beskæftigelsessituation ved udgangen af krigen havde 1930'ernes hovedopgave – arbejdsløsheden – ikke nogen fremtrædende prioritering i de allerførste efterkrigsår. Andre sager end traditionel arbejdsmarkedspolitik var på dagsordenen. *Beskæftigelsescentralen* fyldte godt i det lille ministerium, men var jo nærmest overflødig. Den blev derfor sat til at bygge og drive flygtningelejre til de 250.000 krigsflygtninge. En anden opgave blev den publiceringsmæssigt flittige Ungdomskommission, der var nedsat i 1945, og som beskæftigede sig med ungdommens vilkår i den nye

fredelige verden (Sode-Madsen, 2003; Pedersen & Holmqvist-Larsen, 1994: 81ff.).

Efterhånden kom dog den traditionelle arbejdsmarkedspolitik til at indtage en fremtrædende placering i skiftende regeringers programmer. Det gjaldt en reform af lovgrundlaget for arbejderbeskyttelsen – arbejdsmiljøreguleringen – der dels skulle samordne en række specialbestemmelser, dels indarbejde nye krav, eksempelvis barselshvile. Et lovforberedende udvalg var nedsat allerede i 1934, men de første lovudkast fra 1938 kom aldrig til politisk behandling som følge af krigen. Udkastet blev hentet frem igen i 1946, hvor Arbejdsrådet – pendanten til nutidens Arbejdsmiljøråd – efter en gennemgang afgav betænkning. Hvor de oprindelige lovudkast pegede i retning af en styrkelse af det ministerielle hierarki, bekræftede og udbyggede den i 1954 vedtagne lovgivning den stærke korporative styring på arbejdsmiljøområdet. Ikke blot var organisationerne blandt andet via Arbejdsrådet stærkt involveret i lovgivningens tilblivelse, de fik også udbygget deres position i forbindelse med lovens administration, ligesom fagbevægelsen blev styrket gennem kravet om sikkerhedsrepræsentanter. Den nye lovgivning indeholdt tillige en udvidet brug af bemyndigelseslovgivning. Og nok er det ministeren, der udfylder rammerne, men på arbejdsmiljøområdet var det fra starten hensigten, at arbejdsmarkedets parter skulle have betydeligt indflydelse herpå (Nørgaard, 1997: kapitel 7).

Konsolideringen og udbygningen af den korporative styring på arbejdsmiljøområdet fortsatte i hele den periode, som er dette kapitels genstand. I 1971 blev landbruget inkluderet under arbejdsmiljølovgivningen, og ved en reform i 1975 blev de korporative træk yderligere styrket, blandt andet ved oprettelsen af Bedriftssundhedstjenesten og Branchesikkerhedsrådene – nu Branchearbejdsmiljøråd – som skal høres, når nye regler med konsekvenser for en branche besluttet (Nørgaard, 1997: 248ff.; 1999: 43ff.; Pedersen & Holmqvist-Larsen, 1994: 87-90, 152-155).

I hele efterkrigsperioden befæstede organisationerne således deres stærke position i forbindelse med såvel lovgivningens og de i henhold hertil udstedte bekendtgørelses tilblivelse som med deres administration på arbejdsmiljøområdet. I det hele taget må arbejdsmiljøområdet regnes som et af de områder, hvor offentlig politik er spundet stærkest ind i et tæt samarbejde med interesseorganisationerne.

Det gælder også et andet, gammelt kerneområde, arbejdsløshedsforsikringen. En meget stærk udbygning af arbejdsløshedsforsikring og -bekæmpelse havde fundet sted siden begyndelsen af 1930'erne. Der var et stærkt

korporativt indslag, navnlig i kraft af a-kasserne og deres stærke positioner i det centrale organ på området, Arbejdsløshedsnævnet – også selv om den offentlige finansiering af arbejdsløshedsunderstøttelsen til stadighed steg. Fra 1958 blev arbejdsgiverne inddraget i finansieringen af arbejdsløshedsforsikringen, hvorfor de også fik repræsentation i nævnet. Nye reformer blev gennemført i slutningen af 1960'erne på baggrund af den såkaldte Wechselmann-kommission, der havde stærk repræsentation fra arbejdsmarkedets parter. Som følge heraf fastlagdes beskedne bidrag fra lønmodtagere og arbejdsgivere til arbejdsløshedsforsikringen, mens staten måtte tage sig af broderparten af finansieringen. A-kasserne skulle fortsat administrere understøttelsen, men arbejdsanvisningen udskiltes fra a-kasserne, og Arbejdsformidlingen oprettedes.

Som i forbindelse med reformen af arbejderbeskyttelsen i 1930'erne foreslog embedsmændene en svækkelse af partsstyret og en tilsvarende styrkelse af den ministerielle styring. Amterne bød også på opgaven. Men også denne gang trak LO og DA det længste strå ved oprettelsen af regionale arbejdsmarkedsnævn, som skulle rådgive AF-kontorerne. Selv om de offentlige udgifter til forsikring og formidling er betydeligt større end på arbejdsmiljøområdet, konsolideres og udbygges i årene 1946-75 også på disse to områder de meget stærke korporative strukturer (Nørgaard, 1997: 314ff.; Pedersen & Holmqvist-Larsen, 1994: 117-22, 150-151).

En tilsvarende konklusion er hovedindtrykket fra en række andre større og mindre reformer, som gennemførtes i de første efterkrigsårtier, men som vi af pladmæssige grunde afstår fra en gennemgang af (Pedersen & Holmqvist-Larsen, 1994: 90-92, 111-116; Mathiesen, 1976: 43-79).

Et overblik over en del af perioden kan man få ved at se på udviklingen af kollegiale forvaltningsorganer på Arbejdsministeriets område. På grund af de mange ressortskift i de umiddelbare efterkrigsår er det ikke muligt at sammenstykke et dækkende billede af arbejdsmarkedspolitikken udvalgt i 1946. Det er det til gengæld for perioden 1955-1975, hvor tabel 4.5 viser et stigende antal udvalg under Arbejdsministeriet i de 20 år – en stigning, som relativt overstiger udviklingen for hele centraladministrationen, jf. tabel 4.1. Også andelen af udvalg med repræsentanter fra organisationerne ligger over den øvrige centraladministration, ligesom der er en pæn stigning fra 1965-1975 – også i modsætning til udviklingen for alle ministerier under ét. Eksperter er der til gengæld mindre brug for i arbejdsmarkedspolitikken, hvor andelen af udvalg med eksperter er noget under gennemsnittet.

TABEL 4.5.Sammensætningen af udvalg under Arbejdsministeriet,¹ 1955-1975. Antal og pct.

	1955	1965	1975
Antal udvalg	17	24	32
Andel med repræsentanter for:			
- organisationer	71	71	81
- kommuner	18	25	31
- eksperter	41	42	44

1. Inklusiv udvalg under arbejdsmiljøområdet, som indtil 1963 hørte under Socialministeriet.

Der sker som vist i tabel 4.6 en markant udvikling i udvalgenes funktion i den betragtede 20-års periode. Hvor tre ud af fire udvalg er forvaltende i 1955, gælder det kun hvert andet udvalg i 1975. Den primære årsag er ned-sættelsen af en række udredningsudvalg, som kommer til at fylde pænt i landskabet, i vidt omfang som en reaktion på arbejdsløsheden, som melder sig i slutningen af perioden og som led i forberedelsen af arbejdsmiljøreformen i 1975. Derimod spiller de lovforberedende udvalg en beskeden rolle i det samlede billede, navnlig når man tager i betragtning, at arbejdsmarkedets parter i hele perioden har betydelig indflydelse på lov- og anden regelforberedelse. Den stærke og traditionsbundne uformelle inddragelse af arbejdsmarkedets parter fanger vore udvalgsdata ikke.

TABEL 4.6.

Hovedfunktion for udvalg under Arbejdsministeriet, 1946-1975. Antal og pct.

	1955	1965	1975
Lovforberedelse	6	13	9
Udredning	12	17	28
Administration	76	66	54
Andet/uoplyst	6	4	9
I alt	100	100	100
Antal udvalg	17	24	32

ORGANISATIONERNE OG LANDBRUGSPOLITIKKEN²

Landbruget var kommet ganske godt gennem krigen. Produktionsapparatet var ganske vist nedslidt, og der var mangel på råstoffer, men eksporten til Hitlers Tyskland havde holdt produktionen på et relativt højt niveau. Selv om de første efterkrigsårs høje priser omkring 1950 blev erstattet af prisfald på afsætningsmarkederne og stigende priser på driftsmidler, stod landbruget endnu ved udgangen af 1950'erne for halvdelen af vareeksporten, og der var i 1958 næsten lige så mange helårsarbejdere i landbruget som i industrien (Hansen, 1998: 126ff.). Landbruget spillede en helt afgørende rolle for den danske efterkrigsøkonomi.

Efter krigen kunne landbrugseksporten være blevet frigjort fra organisationerne, i takt med at verdenshandelen blev friere. Samarbejdet med organisationerne kunne følgelig også være blevet begrænset.

Sådan kom det ikke til at gå. Ganske vist blev de magtfulde eksportudvalg nedlagt i offentligt regi, men de blev gendannet som privatretlige organisationer i 1950. Der blev ikke tale om en liberalisering af landbrugseksporten, og det lykkedes endda at få de økonomiske midler overført til de nye private eksportudvalg. Ændringen var mere formel end reel. Magten over landbrugets eksport var både før og efter 1950 overvejende i organisationernes hænder.

De fordele, som 1930'ernes og krigsårenes samarbejde med staten havde givet organisationerne, kunne med andre ord videreføres, og efterkrigstiden markerede da heller ikke et brud med samarbejdet. Der var mange opgaver, som skulle løses. En længere række af opgaver var før krigen blevet udlagt til administration i råd, udvalg og nævn med deltagelse fra landbrugets organisationer. I flæng kan nævnes Frøkommissionen (oprettet 1889), Statens Mejeriudvalg, Statens Jordlovsudvalg (begge 1919) og Statens Skovnævn (1935). Disse og mange andre udvalg blev videreført også efter ophævelsen af krise- og krigsøkonomiernes restriktioner. Og nye opgaver kom til eksempelvis i tilknytning til den nye internationale virkelighed med nye overnationale organisationer. Det betød oprettelse af Det danske FAO-udvalg (1946) og Landbrugsministeriets OECD-udvalg (1947).

Også Landbrugsministeriets departementale organisation kunne mærke de nye opgaver. Hvor der i 1930 havde været ansat 17 personer i ministeriets to departementer, var den departementale bemanning ca. tredoblet i 1950 – på et tidspunkt, hvor de fleste af krigens restriktioner var ophævet (Just, 1992: 521).

Afviklingen af krigens restriktioner satte sig ikke markante spor i antallet af udvalg. Hvor der i 1928 var seks udvalg under ministeriet, var der 92 i 1946, som det fremgår af tabel 4.7. Heraf var 11 oprettet i 1945 og 1946. Der følger så en periode med et fald i antallet af udvalg. Det kan dog ikke tages til indtægt for en svækkelse af landbrugets korporative tradition. Når man tager hensyn til privatiseringen af de ca. 10 eksportudvalg omkring 1950 og afviklingen af nogle af krigsårenes udvalg, må man snarere konkludere, at de første efterkrigsårtier indebar en konsolidering af traditionen for institutionaliseret inddragelse af organisationerne. Organisationerne er medlemmer af ca. tre fjerdedele af alle udvalg i perioden. Indtrykket af konsolidering støttes ikke mindst af, at 1950'erne udviser en livlig oprettelse af udvalg, og at organisationerne er medlemmer af tre ud af fire nyoprettede udvalg, jf. tabel 4.8.

TABEL 4.7.

Sammensætningen af udvalg under Landbrugs- og Handelsministerierne, 1946-1975. Antal og pct.

	LANDBRUGSMINISTERIET				HANDELSMINISTERIET			
	1946	1955	1965	1975	1946	1955	1965	1975
Antal udvalg	92	78	72	46	63	72	64	51
Andel med repræsentanter for:								
- centraladministrationen	73	76	78	85	75	86	88	84
- organisationerne	74	76	71	82	68	74	72	82
- kommunerne	12	18	33	9	17	19	19	18
- eksperter	39	47	61	61	54	56	67	65

TABEL 4.8.

Nyoprettede udvalg under Landbrugs- og Handelsministerierne, 1946-1975. Antal og pct.

	LANDBRUGSMINISTERIET				HANDELSMINISTERIET			
	1946-49	1950-59	1960-69	1970-75	1946-49	1950-59	1960-69	1970-75
Antal nyoprettede udvalg pr. år	8,3	4,1	1,7	1,5	4,3	2,7	2,6	2,5
Heraf andel med repræsentanter for organisationerne	88	76	65	89	71	96	81	73

På landbrugsområdet har udvalgene helt overvejende og over tid i stigende grad forvaltningsopgaver som hovedfunktion. Der er relativt få lovforberedende udvalg – i 1965 og 1975 kun et par stykker (tallene ikke vist).

De få lovforberedende udvalg afspejler ikke landbrugsorganisationernes reelle indflydelse på lovgivningen. Vi har derfor søgt at måle organisationernes inddragelse i den administrative beslutningsforberedelse for alle de love, som er vedtaget i udvalgte år, jf. appendiks pkt. 2. Resultatet er vist i tabel 4.9. I slutningen af 1950'erne og i begyndelsen af 1960'erne er landbrugets organisationer ganske enkelt inddraget i samtlige love, der bliver til under ministeriet, mens det kun har været muligt at spore inddragelse for 60 pct. af lovene i 1969. Der er ingen tidsmæssig systematisk variation med hensyn til tildelingen af privilegier i form af dannelsen af udvalg, forhandlingsret, udtaleret mv. over årene, men niveauet er meget højt. Knap halvdelen af alle lovtekster indeholder privilegier til organisationerne.

Mens byerhvervene fra 1950'ernes slutning indledte en gylden periode, forværredes landbrugets konkurrenceevne ganske betydeligt. Op gennem 1960'erne iværksattes derfor i et tæt samarbejde mellem Socialdemokratiet, landbrugsorganisationerne og Landbrugsministeriet en række støtteordninger, som skulle afhjælpe det betrængte erhvervs problemer. Det strakte sig fra skattebegunstigelser og direkte statstilskud til særlige kornordninger og hjemmemarkedsordninger. Uden tvivl har et forventet snarligt medlemskab af EF bidraget til ønsket om at opretholde erhvervets produktion. Landbruget oplevede i samme periode betydelige interne konflikter mellem de forskellige organisationer, men det forstod i vidt omfang at holde sammen om at lade staten varetage et stigende ansvar for produktion og indkomster.

Karakteristisk for administrationen af disse ordninger var en fortsættelse og udbygning af den betydelige selvforvaltning, som vi finder kimen til i administrationen af 1930'ernes eksportudvalg (Buksti, 1974: 255ff.). Et eksempel er den frivillige, organisationsbaserede hjemmemarkedsordning, som mejeribrugets organisationer gennemførte i 1959-60 (Buksti, 1982: 343). Andre eksempler føjer sig til 1960'ernes nye støtteordninger.

På vej mod Danmarks medlemskab af EF i 1973 tårnede problemerne for den stærke selvforvaltning sig op. De danske støtteordninger skulle stort set alle ophøre og Fællesmarkedets ordninger erstatte de nationale. Organisationerne ønskede naturligvis, at også EF's landbrugsordninger skulle administreres af organisationerne. Ministeriet mente imidlertid ikke, at ministerens direkte ansvar over for Kommissionen var foreneligt med den eksisterende

TABEL 4.9.

Organisationernes inddragelse i den administrative lovforberedelse samt privilegier til organisationerne, Landbrugsministeriet og Handelsministeriet,¹ udvalgte år 1948/49-1968/69. Antal love og pct.

ÅR, REGERING OG FLERTALS/ MINDRETALS- REGERING ²	LANDBRUGSMINISTERIET					HANDELSMINISTERIET				
	Forudg. udvalgs- behandling	Formel høring af organisationer	En eller anden inddragelse	Privilegier til organisationer ³	Antal love	Forudg. udvalgs- behandling	Formel høring af organisationer	En eller anden inddragelse	Privilegier til organisationer ³	Antal love
1948/49 (S)(M)	32	0	80	40	25	37	42	79	26	19
1951/52 (VK)(M)	14	14	67	43	18	26	61	61	17	23
1958/59 (SRRF)(F)	33	8	100	50	12	20	67	67	0	15
1962/63 (SR)(F)	44	31	100	44	16	25	63	100	13	8
1966/67 (S)(F)	67	0	92	50	12	18	27	64	36	11
1968/69 (VKR)(F)	13	8	60	47	15	25	37	38	25	8
Alle	33	10	82	46	98	26	51	68	24	84

1. Samtlige vedtagne love det pågældende år fremsat af landbrugsministeren og handelsministeren.
2. S: Socialdemokratiet, V: Venstre, K: Konservative, R: Radikale, RF: Retsforbundet. 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 navngivne eller unavngivne interesseorganisationer udtaleret, høringsret, forhandlingsret el. lign. (3) Loven hjemler et kollegialt organ med repræsentation fra interesseorganisationerne udtaleret, høringsret, forhandlingsret el. lign.

selvforvaltning. Resultatet blev en løsning, der kunne se ud som en svækkelse af landbrugsorganisationernes placering i den landbrugspolitiske beslutningsproces.

Folketinget vedtog i december 1972 en lov, som bemyndigede landbrugsministeren til at gennemføre EF's markedsordninger i Danmark. Loven hjemlede oprettelse af det såkaldte §2-udvalg, som var rådgivende for ministeren, og hvori landbrugets organisationer havde syv af 17 pladser, dog således, at Landbrugs- og Handelsministeriernes fire medlemmer ikke havde stemmeret, hvorfor landbrugets organisationer tilsammen havde absolut flertal. Samtidig oprettedes Direktoratet for Markedsordningerne, og ministeriet gennemgik en reorganisering, herunder en styrkelse af ministerbetjening.

ningen og den økonomiske og statistiske kapacitet (Buksti, 1974: 263ff.; 1980: 285ff.). Landbruget havde mistet formel indflydelse på landbrugspolitikken. Det kan også aflæses af data vedrørende udvalgene i tabellerne 4.7 og 4.8. Der er et nærmest dramatisk fald i antallet af udvalg fra 72 i 1965 til 46 i 1975, og antallet af nyoprettede udvalg falder til ni i perioden 1970-75.

Man skal dog være varsom med på den konto at fradømme landbrugsorganisationerne politisk indflydelse (jf. Buksti, 1982: 413-425, 479; Daugbjerg, 1999: 113-116). Deres formelle indflydelsespositioner blev svækket, deres monopol på information blev brudt, og de blev i større grad afhængige af centraladministrationens og regeringens vilje til at inddrage dem i politiske og administrative beslutninger. Men der var efter EF-medlemskabet fortsat mange formelle og især uformelle kontakter mellem ministeriet og landbrugets organisationer. Og i stigende omfang blev landbrugets brancheorganisationer inddraget, blandt andet i forbindelse med EF's forvaltningskomitéer, og de blev styrket på bekostning af landbrugets generelle organisationer. Det var heller ikke uden videre let at erstatte organisationernes viden og administrative erfaringer. Således uddelegeredes administrationen af Fællesskabets mælkeordninger til Mejerikontoret i Århus. Endelig kan man pege på, at landbrugets samfundsmæssige betydning – navnlig som den kan måles ved eksporten – steg i perioden efter tiltrædelsen af Fællesskabet; endda i en periode, hvor de øvrige eksporterhverv var trængte på grund af den krise, som satte ind i 1974.

BYERHVERVENES ORGANISATIONER OG HANDELSMINISTERIET

Også på byerhvervenes område betød krise- og krigsøkonomiernes reguleringer nye erfaringer i samspillet med staten. Den betydelige selvregulering, som gjaldt landbruget i 1930'erne og under krigen – navnlig i eksporttrådene – kendetegnede ikke byerhvervene i samme omfang. Her var organisationernes samarbejde med staten nok stort og omfattende, men politikere og embedsmænd havde bedre føling med byerhvervene, end Landbrugsministeriets embedsmænd havde det med administrationen af landbrugets mange ordninger.

Derfor havde Handelsministeriet haft vokseværk siden begyndelsen af 1930'erne. Det gjaldt først og fremmest Vare- og Prisdirektoratet, der ved krigens afslutning havde 1900 ansatte, og som på grund af dets størrelse og beføjelser var et yndet mål for kritik fra erhvervslivet. Også personalet i

departementet og de øvrige gamle og nye institutioner inden for ministeriets ressort voksede betragteligt i perioden (Just, 1992: 519ff.).

Der var ikke uenighed om, at målet måtte være en afvikling af de ekstraordinære indgreb i produktion, handel og fordeling af varer, selv om handelens organisationer var mere ivrige end industriens. Men det kom til at tage seks år, før de fleste af krigsøkonomiens restriktioner var afviklet. Afvikling af restriktioner er ikke nogen enkel kunst, og der måtte i perioden da også træffes beslutninger, der ikke alle var lige populære, og i en række tilfælde oprettedes nye udvalg – med organisationernes deltagelse – som skulle administrere fordelingen af knappe varer på vej mod mere liberale forhold.

Der var stor erhvervsmæssig og politisk interesse for forsyningsproblemer. En afgørende begrænsning på mulighederne for at øge importen af produktionsmidler og varer til de betrængte erhverv og forbrugere var valutaisituationen. Den første importbølge efter krigen resulterede i et betragteligt handelsunderskud i 1946 og 1947 – *valutapuklen* – som affødte nye indgreb mod den internationale handel til skade for de råvarehungrende erhverv og de forbrugshungrende borgere (Lidegaard, 2001: 349ff.). Valutamangelen forfulgte Danmark langt op i 1950'erne og var baggrunden for forsøg på at stimulere eksporten til lande, der kunne betale i hård valuta, eksempelvis dollarpræmieringsordningen, der belønnede eksport til lande, der kunne betale med dollars (Olsen, 1962: 160ff.).

I takt med ophævelse af restriktionerne på varehandelen nedlagdes de specialudvalg, der havde forestået administrationen af handelsbegrænsningerne, og hvoraf langt de fleste havde repræsentanter fra organisationerne. Det gjaldt eksempelvis nævnene for benzin, huder, byggevarer, uld mv. Det gjaldt også de udvalg, der som Priskontrolrådet, nedsat i 1942, havde haft en generelt regulerende rolle i forhold til mange erhverv.

Men mens en stor del af de første fem års politiske efterkrigsdebat koncentrerede sig om afvikling af restriktioner, rationering, valutapukkel mv., fortsatte det institutionaliserede samarbejde mellem organisationerne og Handelsministeriet på en række af de områder, der også eksisterede før Valutacentralens etablering. Det gjaldt nogle af de brede støtteordninger som Eksportkreditudvalget; udvalg, som forestod varetagelsen af brede fællesopgaver som Dansk Standardiseringsråd; og udvalg, som tog sigte på snævre autorisations- og uddannelsesordninger, eksempelvis Ejendomsrådgiverkommissionen.

Indtrykket af veletablerede normer for inddragelse af organisationerne finder man også på nye områder. Danmark havde sammenlignet med andre vesteuropæiske økonomier en beskeden vækst i de første efterkrigsår. Nye

støtteordninger blev etableret for at stimulere investeringer og vækst. Oprettelsen af Hotellåneudvalget og Skibslåneudvalget er eksempler på udvalg – naturligvis med inddragelse af de berørte organisationer – som forvaltede disse støtteordninger. Og det blev tilsyneladende hurtigt en fast tradition, at når erhvervslove skulle revideres, blev det forberedende arbejde gennemført i udvalg med organisationerne blandt medlemmerne. Alene i 1950'erne oprettedes der 10 sådanne udvalg med lovrevision som formål.

Det store Vareforsyningsdirektoratet med de 1900 ansatte ved krigens afslutning blev langsomt tømt for opgaver, men opgaverne forsvandt hurtigere end embedsmændene. Selv om hovedparten af krigsrestriktionerne var ophævet i 1951, var antallet af ansatte kun godt halveret (Just, 1992: 522). Formelt blev Vareforsyningsdirektoratet nedlagt i 1960, men reelt blev det gjort til en del af det samme år oprettede Sekretariatet for Danmarks Erhvervsfond, der varetog administrationen af eksportkreditter.

De restriktioner, hvis afvikling er omtalt ovenfor, var nationalt fastsatte. Hastigheden i liberaliseringen var i vidt omfang bestemt af valutabeholdningen. Men verdensmarkedet var ikke frit i 1940'erne. Protektionisme, toldsatser, kvantitative importbegrænsninger mv. prægede verdenshandelen. Nye internationale organisationer, OEEC – forløberen for OECD – og GATT skulle fra slutningen af 1940'erne sikre øget samarbejde mellem de vestlige økonomier, herunder liberalisering af den internationale handel, og Marshall-hjælpen skulle stimulere den økonomiske vækst (Hansen, 1998: 47-69; Olsen, 1962: 147ff.). Også dette arbejde gennemførtes i samarbejde mellem myndigheder og organisationer, eksempelvis i de rationaliserings- og produktivitetsudvalg, der nedsattes i en række ministerier. Nye politiske spørgsmål dukkede op, og også de skulle behandles i udvalg med repræsentanter for organisationerne; atomenergi og egnsudvikling var nogle af dem.

Indtrykket af konsolidering og udvikling af samarbejdet bestyrkes, når man ser på udviklingen i udvalgsstrukturen på Handelsministeriets område. Tabel 4.7 viser, at antallet af udvalg faktisk voksede fra 1946 til 1955, og at en større andel af dem havde medlemskab af organisationerne. I 1950'erne etableres der 27 nye udvalg, hvoraf organisationerne var repræsenteret i 26, jf. tabel 4.8. Antallet af udvalg falder frem til 1965 og 1975, men organisationerne er repræsenteret i en lidt større andel af de tilbageblevne udvalg. Hvad angår den dynamik, der kan spores ved antallet af nyoprettede udvalg, er der fortsat et højt etableringsniveau i 1960'erne og 1970'erne, men organisationsrepræsentationen falder, selv om den fortsat er på et højt niveau sammenlignet med udvalg under centraladministrationen under ét.

Som vist i tabel 4.9 havde organisationerne gode positioner til at påvirke de politiske beslutninger. Perioden omkring 1960 ser ud til at være en gyl- den periode for korporatismen på det byerhvervspolitiske område, som den var det for landbrugsorganisationerne. Faktisk var organisationerne involve- ret i den administrative forberedelse af samtlige lovforslag i 1963. Og som på landbrugsområdet falder også inddragelsen mod slutningen af 1960'erne. Det ses i øvrigt, at der generelt indrømmes organisationerne færre privilegier i administrationen af lovgivningen under Handels- end under Land- brugsministeriet, ligesom andelen af lovene, der indeholder privilegier, svinger mere end på landbrugsområdet. Forklaringen er antagelig den større heterogenitet i Handelsministeriets ressort.

Selv om den danske erhvervspolitik over for byerhvervene i slutningen af den betragtede periode må betegnes som klart liberalistisk (Sidenius, 1982a), er organisationerne velintegrerede i den politiske og administrative beslut- ningsproces. De er også stærke fortalere for den liberalistiske industripolitik, forstået som fraværet af statslig indblanding i andet end byerhvervenes gene- relle rammevilkår. Det betyder ikke, at de ikke må indkassere nederlag, som eksempelvis etableringen af egnsudviklingsstøtten i 1958, og Industrirådet havde vanskeligt ved at påvirke indholdet af de økonomiske kriseforlig, som indgås med jævne mellemrum efter starten af den økonomiske krise i 1970'- ernes første halvdel. Omvendt lykkedes det industrien at holde tanker om stærkere statslig involvering i industriens produktionsvilkår væk. Det gjaldt dog ikke miljøpolitikken, hvor Industrirådet tidligt og klogt placerede sig centralt og opnåede stor indflydelse på miljøbeskyttelsesloven fra 1973 (Sidenius, 1982b: 49-52; Christiansen, 1999b).

KORPORATISME I DEN OFFENTLIGE SEKTOR: ORGANISATIONERNE OG UNDERVISNINGS- POLITIKKEN

Er de første efterkrigsårtier en konsolideringsperiode for den danske kor- poratisme på de erhvervspolitiske områder, er de både en etablerings- og ekspansionsperiode for korporative strukturer knyttet til den offentlige ser- vicesektor og udbygningen af velfærdssamfundet.

Undervisningsministeriet adskiller sig på flere punkter fra de ministerier, der er behandlet ovenfor. For det første var og er ministeriets primære opga- ve driften af statslige undervisningsinstitutioner og det overordnede ansvar for rammerne for det kommunale skolevæsen. Opgaverne er primært rettet

mod den offentlige sektor selv og ikke mod erhvervene. De berørte interesser er dermed i første omgang den offentlige sektor, dens personaleorganisationer og de kommunale organisationer. I anden omgang er det de erhverv, der er sektorens aftagere. Vi retter i afsnittet interessen mod det, man kan kalde *offentlig sektor* korporatisme, hvor administrative og politiske beslutninger træffes under institutionaliseret inddragelse af personaleorganisationer, kommunale organisationer og berørte erhverv. For det andet havde Undervisningsministeriet nok et vist samspil med personale- og erhvervsorganisationer allerede i 1920'erne, men der var ikke tale om en så fast institutionaliseret inddragelse som under erhvervsministerierne. Niveaue for inddragelse af organisationerne i ministeriets lovforberedelse var lavere end i arbejdsmarkeds- og erhvervspolitikken, jf. kapitel 3.

Undervisningsministeriet stod ikke over for en afviklingsopgave som den, der kendetegnede Landbrugs- og Handelsministerierne, tværtimod. Der var mange opgaver at tage fat på. Som på mange andre områder var løsningen af problemer, der måtte tage sig beskedne ud under en krig, blevet udskudt til bedre tider. Med til at sætte dagsordenen på undervisningsområdet var Ungdomskommissionen, der var nedsat i 1945 – ganske vist under Arbejdsministeriet. Hvor hovedbekymringen nok var ungdommens demokratiske opdragelse, beskæftigede kommissionen sig også i betydeligt omfang med ungdommens fremtidige uddannelsesforhold. Kommissionen dokumenterede og bekymrede sig over den meget lille del af ungdommen, som fik en uddannelse ud over folkeskolen (Sode-Madsen, 2003; Mathiesen, 1976: 45ff.).

Senere fulgte en række kommissioner – stort set alle med organisationsrepræsentanter som medlemmer – der beskæftigede sig med særlige uddannelsesmæssige forhold inden for afgrænsede sektorer eller i relation til bestemte typer af uddannelser. Da de statslige uddannelsesinstitutioner helt frem til 1960'erne hørte under forskellige ressortministerier – Handelshøjskolerne under Handelsministeriet, Landbohøjskolen under Landbrugsmi- nisteriet mv. – faldt en del af de gennemførte kommissionsarbejder under andre ministeriers ressort.

Som illustration af udviklingen af samspillet mellem organisationer og embedsmænd og politikere på undervisningsområdet skal vi kort omtale to områder med stor betydning for efterkrigsårenes undervisningspolitik, skolelovene af 1958 og udbygningen af de videregående uddannelser.

På *folkeskoleområdet* stammede den seneste lov for krigen fra 1937, og lovgrundlaget for gymnasie-, mellem- og realskolen var fra 1903. Kort efter kri-

gens afslutning startede debatten om en ny skolelovgivning foranlediget af forslag om en udelt skole for børnenes 5.-14. år. Hvor lærernes organisationer havde spillet en beskeden rolle i forbindelse med 1937-loven, var de særdeles aktive i forbindelse med 1958-lovene (Bregnsbo, 1971). I flere omgange udarbejdede de – Danmarks Lærerforening, Gymnasieskolernes Lærerforening og Danmarks Realskolelærerforening – fælles betænkninger, som behandlede en ny skolestruktur, ligesom der blev nedsat flere udvalg til behandlingen af spørgsmålet om en grundskolereform.

Lærerne var et konservativt folkefærd og skarpe modstandere af idéerne om en udelt skole. Lærernes udspil var derfor holdt inden for rammerne af den eksisterende skolestruktur. De havde en velvilligt indstillet regering under VK-regeringen, men med Julius Bomholt som undervisningsminister under Hedtoft-regeringen fra 1953 skiftede regeringens præferencer i retning af en udelt skole. Bomholt var dog ingenlunde fjendtligt stemt over for inddragelse af organisationerne, hvad følgende udtalelse på et lærerstævne i 1953 vidner om:

Som forberedelse til enhver lovgivning af større rækkevidde bør der forhandles med de interesserede organisationer, for skolens vedkommende bl.a. med lærerorganisationerne. Et åbent samarbejde mellem interesserede parter giver de bedste resultater, og på skolens område kan der nu engang ikke gennemføres andre almene reformer end dem, som lærerne i kraft af deres indsigt og erfaring kan gå ind for (Bregnsbo, 1971: 46).

Et udvalg nedsat i 1954 – med ministeren som formand og de resterende medlemmer repræsentanter for lærerforeningerne og andre interessenter – nåede frem til et kompromis, som accepteredes af alle, og som indebar en mellemløsning til det vanskelige spørgsmål om en delt eller udelt skole. Folkeskoleområdet har imidlertid altid engageret partierne. Folketingets partier var ikke til sinds at følge udvalgets forslag til dørs. Der fulgte et langvarigt og kompliceret forhandlingsforløb mellem lærernes organisationer, ministeriet og Folketingets partier (Bregnsbo, 1971: 46-196). Lærerforeningen var på et tidspunkt så klemte i forhandlingerne, at den varslede „blokade“ mod den nye skolelov. Organisationen forhandlede imidlertid videre og endte med i april 1958, hårdt presset, at acceptere et forlig.

Lærernes organisationer vandt ikke kampen om den delte skole, men de havde fået sig placeret anderledes centralt end tidligere i den politiske og administrative beslutningsproces på skoleområdet. Man ser da også i de sidste år af 1940'erne og i 1950'erne en stigende institutionalisering af organi-

sationsinddragelsen. På grundskoleområdet blev der nedsat mindst 13 udvalg i denne periode, heraf langt de fleste med repræsentation fra lærernes organisationer, og i mange tilfælde også med repræsentation fra andre organisationer på området, eksempelvis Landsforeningen af Skolekommissioner og Skolenævn.

Også de *videregående uddannelser* var under ændring i efterkrigsårene. Omstillingen fra landbrugs- til industrisamfund måtte nødvendigvis afføde overvejelser om det fremtidige behov for arbejdskraft, ikke mindst i et land uden særlige naturressourcer. Med Teknikerkommissionens nedsættelse i 1956 satte regeringen fokus på sammenhængen mellem de videregående uddannelser og den økonomiske vækst. Kommissionens opgave var at sætte fokus på de tekniske og naturvidenskabelige uddannelser (Christensen, 1982: 25ff.; Mathiesen, 1976: 63ff.). Dens betænkning fra 1959 varslede starten på den stærke udbygning af de videregående uddannelser samt oprettelsen af kortere uddannelser, eksempelvis akademiingeniører, der skulle aflaste en del af de knappe civilingeniørers arbejde. Arbejdet kom hurtigt til at omfatte hele uddannelsessystemet. Der skete også en betydelig udvidelse af uddannelsesstøtten, og der gennemførtes en reorganisering, der samlede langt de fleste statslige uddannelser under Undervisningsministeriet.

Organisationerne kom til at spille en betydelig rolle i denne planlægnings- og udbygningsproces. Personale- og afdelingsorganisationer blev ofte inddraget i de mange udvalg, der prægede det store ministerium. Og uddannelsesspørgsmål optog også erhvervenes organisationer i 1950'erne og 1960'erne (eksempelvis Fink, 1996: 60ff. om DA).

Undervisningsministeriet bliver i løbet af perioden den flittigste leverandør af udvalg. Hvor de 40 udvalg i 1946 giver ministeriet en femteplads på listen over ministerier med mange udvalg, er ministeriet med 113 udvalg suveræn topscorer i 1975. Til sammenligning var der i alt otte udvalg på ministeriets liste i 1921, og det var det år, der var flest i perioden 1913-1927. De mange bånd til organisationerne illustreres ved, at to tredjedele af de mange udvalg har organisationer som medlemmer. Det er et niveau ikke langt fra erhvervsministerierne. Til gengæld er fordelingen på funktioner anderledes. De udredende udvalg fylder meget mere end i erhvervsministerierne. Der er antageligt tale om en effekt af de opgaver, som knytter sig til ministeriet. Behovet for stadig tilpasning af uddannelserne har ministeriet valgt i meget høj grad at opfylde ved nedsættelse af udredende udvalg med partsdeltagelse.

TABEL 4.10.

Organisationernes inddragelse i den administrative lovforberedelse samt privilegier til organisationerne, Undervisningsministeriet,¹ udvalgte år 1948/49-1968/69. Antal love og pct.

ÅR, REGERING OG FLERTALS/MINDRE-TALSREGERING	FORUDGÅENDE UDVALGSBEHANDLING	FORMEL HØRING AF ORGANISATIONERNE	EN ELLER ANDEN INDDRAGELSE	PRIVILEGIER TIL ORGANISATIONERNE	ANTAL LOVE
1948/49 (S)(M)	17	17	100	0	6
1951/52 (VK)(M)	22	0	67	0	9
1958/59 (SRRF)(F)	11	11	67	22	9
1962/63 (SR)(F)	30	30	90	10	10
1966/67 (S)(F)	43	0	43	0	7
1968/69 (VKR)(F)	33	0	40	7	15
Alle	27	9	64	7	56

1. Samtlige vedtagne love det pågældende år fremsat af undervisningsministeren.

Når ministeriets lovforberedende udvalg fylder så lidt, er det blandt andet, fordi der vedtages relativt få love under ministeriets ressort, men når det sker, bruges udvalg ofte i forberedelsen, som det fremgår af tabel 4.10. Markant adskiller Undervisningsministeriet sig fra Arbejdsministeriet og erhvervsministerierne ved fraværet af lovsikrede privilegier til organisationerne. Det samme gjorde sig gældende i perioden 1913-1927. Under 10 pct. af lovene indeholder sådanne privilegier, sammenlignet med over 50 pct. under Landbrugsministeriet og en tredjedel af Handelsministeriets love. Derimod er der en høj inddragelse af organisationerne i forbindelse med den administrative lovforberedelse.

Der er altså klare tegn på, at normer om inddragelse af berørte interesseorganisationer i den politiske og administrative beslutningsproces efter krigen accepteres af embedsmænd og ministre i Undervisningsministeriet i samme omfang som på de klassisk korporative områder. Planlægningen af uddannelsesboomet var en stor og kompliceret opgave, og de politiske og faglige problemer forbundet hermed er lettet ved inddragelse af personaleorganisationer, professionelle organisationer, kommunale organisationer og aftagerorganisationer. Tæt og institutionaliseret inddragelse af organisationerne kunne også bruges ved udbygningen af velfærdsstaten.

ODD MAN OUT? POLITIKERNES PLACERING I DE KORPORATIVE STRUKTURER

Udvalgene er en stærk og institutionaliseret form for samspil. Hvis vi accepterer forskellige aktørers repræsentation i udvalgene som en indikator for deres placering i det korporative samspil, lader også politikernes position og indflydelse sig måle ved deres medlemskab af udvalgene. Allerede tabel 4.1 indikerede en markant svækkelse af politikernes position i samspillet mellem politikere, centraladministration og organisationer.

Nedgangen i politikerrepræsentationen kan nuanceres ved at se på politikernes absolutte repræsentation. Politikerne er i 1946 repræsenteret i 111 udvalg og i 1965 i 146 udvalg. Til gengæld er der tale om en dramatisk halvering i det følgende tiår, hvor politikerne kun er repræsenteret i 78, svarende til 12 pct. af alle udvalg. I perioden 1913 til 1927 var politikerne med i 35-40 pct. af alle udvalg, jf. kapitel 3.

Det er selvfølgelig af interesse at vide, hvilke udvalg der især tiltrækker politikere som medlemmer. På baggrund af de data, vi har til rådighed, kan vi undersøge to hypoteser. Den ene er, at politikerne vil foretrække at blive repræsenteret i politisk vigtige frem for politisk mindre vigtige udvalg. Hypotesen behøver knap en uddybende begrundelse. Den anden hypotese er, at politikerne vil foretrække at være repræsenteret i lovforberedende og udredende udvalg, fordi det giver dem gode muligheder for at påvirke fremtidens politiske beslutninger. Ministeren har måske mere, end Folketinget ønsker, kontrol over – næsten monopol på – forberedelsen af lovgivningen og formuleringen af de problemer, som danner grundlag herfor. Man må derfor forestille sig, at Folketingets politikere ønsker at være tættere på lovforberedelsen gennem deltagelse i beslutningsforberedende udvalg.

Ingen af de to forventninger finder støtte i materialet. Politikerne er i hele perioden medlemmer af flere politisk ikke-vigtige end politisk vigtige udvalg (tallene ikke vist), og bortset fra de allerførste krigsår bliver de efter 1950 medlemmer af lidt flere nyoprettede ikke-vigtige udvalg end vigtige, selv om de i hele perioden er medlemmer af en større andel af de politisk vigtige udvalg, jf. tabel 4.11.

Forventningen om, at politikerne i særlig grad vil være repræsenteret i de lovforberedende eller udredende udvalg, finder heller ingen støtte i tabel 4.12. Politikerne er i hele perioden medlemmer af flere administrerende udvalg end af lovforberedende og udredende. Dette mønster svarer til det, vi fandt i slutningen af 1920'erne, hvor politikerne også deltog oftere i de administrative udvalg. Indtil da sad politikere hyppigere i de beslutningsfor-

beredende udvalg. I 1965 og 1975 er politikerne stort set ude af de lovforberedende udvalg. I 1975 er de medlemmer af i alt tre lovforberedende udvalg, 19 udredende udvalg og 53 administrerende udvalg.

Der er ikke indlysende forklaringer på politikernes repræsentationsmønstre i udvalgene. En forklaring kan være, at politikerne foretrækker medlemskab af udvalg, som giver „gode ben”, som eksempelvis Udenrigsministeri-

TABEL 4.11.

Nyoprettede udvalg med politikere som medlemmer, 1946-1975. Antal og pct.

	1946-49	1950-59	1960-69	1970-75
POLITISK VIGTIGE UDVALG¹				
Antal nyoprettede udvalg	44	58	72	67
Antal med politikere	19	24	17	8
POLITISK IKKE-VIGTIGE UDVALG¹				
Antal nyoprettede udvalg	103	235	209	184
Antal med politikere	10	29	20	10

1. Ved vigtige udvalg forstås organer, der "...helt klart (er) af væsentlig politisk betydning, enten fordi området var politiseret ved organets oprettelse i den forstand, at det indgik i debatten/konkurrencen mellem partierne, eller fordi konsekvenserne af organets virke er væsentlige målt i økonomiske konsekvenser og/eller i antal personer, det har konsekvenser for". Ved ikke-vigtige udvalg forstås organer, der "...helt klart (er) uden større betydning..." (Johansen & Kristensen, 1978: 36).

TABEL 4.12.

Udvalgenes hovedfunktion og politikerrepræsentation, 1946-1975. Antal

	1946	1955	1965	1975	I ALT
LOVFORBEREDENDE UDVALG					
Lovforberedelse, antal	35	64	43	56	198
- heraf antal med politikere	9	14	6	3	32
UDREDENDE UDVALG					
Udredningsopgaver, antal	115	153	255	255	778
- heraf antal med politikere	25	27	38	19	109
ADMINISTRERENDE UDVALG					
Administration, antal	237	297	323	329	1187
- heraf antal med politikere	70	76	90	53	289

ets Udetillægsnævn, hvis opgave det har været – indtil nedlæggelsen af nævnet i 2002 – på baggrund af besøg i udvalgte lande at fastsætte tillæg til danskere, som arbejder ved repræsentationer i udlandet. Men det er trods alt de færreste udvalg, der kaster den slags behageligheder af sig.

En anden forklaring kan være, at politikerne er særligt interesserede i bestemte politiske spørgsmål. Nogle ministeriers opgaver påkalder sig større politisk interesse end andre, og interessen kan variere over tid. Materialet viser da også betydelige forskelle mellem de ministerier, som kapitlet har beskæftiget sig med. Arbejdsministeriets udvalg har ikke på noget tidspunkt i perioden tiltrukket sig politikernes opmærksomhed som medlemmer. Det er næppe, fordi arbejdsmarkedspolitikken ikke har politisk interesse. Forklaringen er snarere, at det stærke partsstyre med to modstående interesser ikke virker tillokkende som positioner for politikerindflydelse. Politikerne har haft flere positioner i Landbrugs- og Handelsministerierne frem til 1965, men herefter forsvinder de stort set også her. Det gælder i mindre omfang Undervisningsministeriet, men selv på dette højt profilerede efterkrigsområde finder vi i 1960'erne og 1970'erne den nedgang, som har vist sig på de andre områder.

Politikernes repræsentation i centraladministrationens udvalg reduceres altså dramatisk i løbet af 1960'erne og 1970'erne. De udvalg, hvor de fortsat er repræsenteret, er overvejende gamle udvalg, mens de næsten ikke er repræsenteret i 1960'ernes og 1970'ernes nye udvalg.

Det er nærliggende at fortolke udviklingen som en respons på den meget store vækst i centraladministrationen i 1960'erne og 1970'erne. Den hastige udbygning af den offentlige servicesektor og den stigende statslige regulering af borgere, virksomheder og kommuner blev i betydeligt omfang planlagt og administreret i et samspil mellem den ministerstyrede centraladministration og de udbyggede korporative institutioner. Professionalisering og specialisering prægede såvel centraladministrationen som organisationerne og gjorde det svært for politikerne at spille en rolle i udvalgene.

Det kunne umiddelbart se ud som en demokratisk betænkelig udvikling. Men måske giver udvalgsrepræsentation kun dårlig basis for at udøve kontrol med regeringen og embedsværket. Udvalgsrepræsentation giver mulighed for en partikulær kontrol. Det er derfor nærliggende at se ændringerne i Folketingets udvalgsstruktur i begyndelsen af 1970'erne som et forsøg på at skabe en mere tidssvarende kontrol med regeringen. De stående udvalg gav fra 1970'ernes begyndelse folketingsmedlemmerne bedre muligheder for specialisering og indsigt i ministrenes opgavevaretagelse også uden for de

områder, hvor lovforslag er under aktuel behandling. Folketingets udvalg har under den såkaldte *almindelige del* mulighed for at få indsigt i ministerens forvaltning (Damgaard, 1990: 35-37). De stående udvalg var en styrkelse af Folketingets position i forhold til ministeren og regeringen og samtidig udtryk for en mere klar arbejdsdeling end den, som politikernes repræsentation i de mange administrerende udvalg var udtryk for.

SOCIALDEMOKRATISK KORPORATISME – ELLER MINDRETALSKORPORATISME?

Den institutionaliserede inddragelse af organisationerne i den politiske og administrative beslutningsproces er ikke en socialdemokratisk opfindelse. De første faste institutionaliserede korporative strukturer er grundlagt, før Socialdemokratiet havde nævneværdig styrke, og styrkelsen af organisationernes placering under og efter Første Verdenskrig var ikke et resultat af et socialdemokratisk pres. Der var heller ikke nogen systematisk partipolitisk effekt af samspillet med organisationerne i perioden 1913-1932. Udbygningen af de korporative træk ved den politiske og administrative beslutningsproces i 1930'erne faldt dog sammen med Socialdemokratiets storhedstid. Derfor kan der være en socialdemokratisk effekt på korporatismens styrke i efterkrigstiden: Den socialdemokratiske præference for samordning og planlægning kunne bedst realiseres gennem samarbejdet mellem organiserede interesser og centraladministration. Omvendt kunne liberalistiske ønsker om mindre statslig regulering og en stærkere markering af grænsen mellem offentligt og privat resultere i et mindre stærkt og mindre institutionaliseret samarbejde mellem organisationer og statsapparat.

Vi er samtidig interesserede i at undersøge, om der er en sammenhæng mellem regeringernes styrke og deres tilbøjelighed til at inddrage organisationerne – især for de borgerlige regeringer, der forventes at have mindre stærke præferencer for inddragelse af organisationerne. Tankegangen er, som fremhævet ovenfor, at en mindretalsregering vil være tvunget til i højere grad at inddrage organisationerne, fordi den derved står stærkere i Folketinget.

En eventuel effekt af regeringens farve og styrke kan måles ved, (1) om der er sammenhæng mellem oprettelser af udvalg, organisationernes repræsentation heri og regeringens partimæssige sammensætning og styrke, og (2) om inddragelsen af organisationerne i den administrative lovforberedelse varierer med regeringsfarven og regeringens styrke.

Data for udvalgsoprettelser er vist i tabellerne 4.13 og 4.14. Tabel 4.13 inkluderer samtlige nyoprettede udvalg i perioden opdelt på generelt regulerende, erhvervsregulerende, serviceproducerende og -koordinerende samt ministerier, der tager sig af tværgående opgaver. Opdelingen er foretaget ud fra den betragtning, at ministeriernes opgaver mobiliserer bestemte typer af interesseomgivelser, således at de erhvervsregulerende og serviceproducerende ministeriers omgivelser vil være præget af mange organisationer med specifikke interesser på ministeriernes område, mens ministerier med koordinerende opgaver kun i mindre grad vil være genstand for organisationernes opmærksomhed. Ministerier med generelt regulerende opgaver vil være placeret imellem de to andre grupper af ministerier (Christensen & Christi-

TABEL 4.13.

Nyoprettede udvalg fordelt på borgerlige og socialdemokratisk ledede regeringer, 1946-1975.¹ Gennemsnitligt antal pr. år

	BOR- GERLIG 1946-47 (M) ²	SOC. DEM. 1948-50 (M) ²	BOR- GERLIG 1951-53 (M) ²	SOC. DEM. 1954-67 (M+F) ²	BOR- GERLIG 1968-71 (F) ²	SOC. DEM. 1972-73 (M) ²	BOR- GERLIG 1974 (M) ²	SOC. DEM. 1975 (M) ²
Tværgående koordination ³	12	9	6	5	3	5	10	11
Erhvervs- ministerier ⁴	16	13	12	8	3	8	11	21
Offentlig sektor ⁵	28	8	19	20	7	27	42	31
Generel regulering og omfordeling ⁶	7	3	4	4	4	11	18	16
I alt	63	33	41	37	17	50	81	79
Org.s rep. i nye udvalg i pct.	48	57	44	55	52	56	44	41

1. Det er kun muligt at opdele udvalgenes oprettelse på hele år. Regeringen er tildelt den farve, som gjaldt for størstedelen af det pågældende år.
2. F angiver flertalsregering, M mindretalsregering. I perioden 1954-67 var der såvel flertals- som mindretalsregeringer (jf. Thomsen, 1986: 58-9).
3. Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Finansministeriet og Økonomiministeriet.
4. Arbejdsministeriet, Landbrugs- og Fiskeriministeriet, Handelsministeriet og Boligministeriet.
5. Indenrigsministeriet, Socialministeriet, Undervisningsministeriet, Ministeriet for Offentlige Arbejder, Kirkeministeriet, Kulturministeriet og Forsvarsministeriet.
6. Skatteministeriet, Justitsministeriet og Miljøministeriet.

TABEL 4.14.

Nyoprettede udvalg fordelt på borgerlige og socialdemokratisk ledede regeringer, 1946-1975 for udvalgte ministerier. Gennemsnitligt antal pr. år

	BOR- GERLIG 1946-47 (M)	SOC. DEM. 1948-50 (M)	BOR- GERLIG 1951-53 (M)	SOC. DEM. 1954-67 (M+F)	BOR- GERLIG 1968-71 (F)	SOC. DEM. 1972-73 (M)	BOR- GERLIG 1974 (M)	SOC. DEM. 1975 (M)
Arbejds- ministeriet	1	1	0	1	1	3	2	5
Landbrugs- og Fiskeri- ministeriet	9	6	6	3	0	1	2	6
Handels- ministeriet	5	3	3	3	1	3	3	5
Undervis- nings- ministeriet	5	1	4	6	4	5	19	7
I alt	20	11	13	13	6	12	26	23

ansen, 1992: 16ff.). Tabel 4.14 inkluderer de nyoprettede udvalg under de ministerier, der er nøjere behandlet i kapitlet.

Ser vi på regeringens farve, kan det umiddelbart være svært at se et bestemt mønster, fordi den gennemsnitlige, årlige oprettelsehyppighed er meget høj under Knud Kristensens første borgerlige regering, mens den falder betydeligt under den følgende socialdemokratiske Hedtoft-regering for igen at stige under Erik Eriksens Venstre-regeringer. Efter 1953 er mønstret mere som forventet. De socialdemokratiske eller socialdemokratisk ledede regeringer fra 1954-1967 udviste et højt tempo i oprettelsen af udvalg – i gennemsnit 37 nye udvalg per år – når man sammenligner med den efterfølgende VKR-regering, hvor faldet er så markant – 17 udvalg per år – at det næppe kan være tilfældigt. Det er endda inden for erhvervsministerierne og ministerier, der varetager offentlig serviceproduktion eller fører tilsyn hermed, at VKR-regeringen nedsætter tempoet i oprettelsen af udvalg, jf. tabel 4.13. Eksempelvis nedsættes der under VKR-regeringen ingen nye udvalg under Landbrugsministeriet og kun et enkelt udvalg per år under Handelsministeriet, jf. tabel 4.14. Forklaringen på de få udvalg er heller ikke, at regeringen svækker udbygningen af den offentlige sektor. Tværtimod er væksten i de offentlige udgifter større end nogensinde før, og gennemførelsen af

den første del af den store kommunalreform fra 1970 og fremefter falder netop i denne regerings periode.

I de første socialdemokratiske regeringer efter VKR finder vi igen et højt niveau for oprettelse af udvalg, men mønstret brydes igen af et endnu højere niveau for den smalle Hartling-regering, der endda ligger over niveauet for den efterfølgende socialdemokratiske regering under Anker Jørgensen i 1975.

Inddrager vi foruden regeringernes farve også deres parlamentariske styrke, synes der at tegne sig et billede, hvorefter der er en generel socialdemokratisk præference for udvalgsinstitutionen, mens de borgerlige regeringers politik over for udvalgsvæsenet er betinget af deres parlamentariske styrke. De borgerlige mindretalsregeringer adskiller sig ikke synderligt fra de socialdemokratiske regeringer – nogle af dem opretter endda flere udvalg per år end socialdemokraterne – men den enlige borgerlige flertalsregering – VKR – udviser en markant anderledes adfærd.

Fortolkningen støttes af tabel 4.15, der viser, at de (to) borgerlige regeringer gennemgående er mindre tilbøjelige til at inddrage organisationerne og til at lade den administrative lovforberedelse ske i udvalg end de socialdemokratiske regeringer, men at tendensen er særlig klar under VKR-regeringen.

TABEL 4.15.

Organisationernes inddragelse i den administrative lovforberedelse, udvalgte ministerier,¹ udvalgte år 1949-1969. Antal love og pct.

ÅR, REGERING OG FLERTALS/MINDRETALSREGERING	FORUDGÅENDE UDVALGSBEHANDLING	FORMEL HØRING AF ORGANISATIONERNE	EN ELLER ANDEN INDDRAGELSE	PRIVILEGIER TIL ORGANISATIONERNE	ANTAL LOVE
1948/49 (S)(M)	32	5	77	31	57
1951/52 (VK)(M)	23	9	59	19	78
1958/59 (SRRF)(F)	24	17	80	26	46
1962/63 (SR)(F)	31	26	92	28	39
1966/67 (S)(F)	44	0	72	31	32
1968/69 (VKR)(F)	21	4	54	25	52
Alle	28	10	70	26	304

1. Samtlige vedtagne love det pågældende år fremsat af arbejdsministeren, boligministeren, handelsministeren, landbrugsministeren og undervisningsministeren.

Hvor vi ikke fandt noget klart mønster for sammenhængen mellem regeringens farve og præferencerne for inddragelse af organisationerne i perioden frem mod Anden Verdenskrig, tegner der sig et lidt tydeligere billede efter krigen. Efter vores fortolkning foretrækker borgerlige regeringer at holde organisationerne på en arms afstand. Men kun når et flertal i Folketinget giver mulighed for at håndtere de problemer, som en undsigelse af organisationerne ofte vil give, har de borgerlige regeringer styrke til at inddrage organisationerne i mindre omfang. Muligheden for, at forskellene i partiernes præferencer slår igennem, er altså afhængig af regeringernes parlamentariske styrke. Samtidig forekommer det klart, at skiftende regeringers brug af udvalgsinstitutionen også er påvirket af de problemer, som regeringerne må slås med. Det er eksempelvis nærliggende at fortolke de mange nye udvalg under Venstre-regeringen i 1946/47 som et udslag af et ophobet behov for at løse nogle problemer, som overgangen fra krig til fred gjorde muligt. På samme måde skal det høje niveau for udvalgsoprettelser efter 1973 måske forklares med, at oliekrisen og den efterfølgende deroute for dansk økonomi fra slutningen af 1973 ændrer den politiske dagsorden med tilbagevendende indgreb i form af krisepakker mv.

KORPORATISMENS KONSOLIDERING OG EKSPANSION

De første efterkrigsårtier er en konsoliderings- og ekspansionsperiode for den danske korporatisme. En konsolideringsperiode for de klassiske korporative områder, og en ekspansionsperiode for de offentlige serviceområder. Afviklingen af krigsøkonomiens restriktioner fører ikke til en afvikling af de tætte bånd mellem organisationer og statsapparat. Tværtimod udbygges en lang række offentlige politikområder i et tæt samarbejde med organisationerne. Institutionaliseret inddragelse af organisationerne bliver en af hovedhjørnesteinene i dansk politik. Det gælder arbejdsmarkedet, og det gælder de to klassiske erhvervspolitiske ministerier – Landbrugs- og Handelsministerierne, og det gælder endelig velfærdsområderne, her illustreret ved undervisningsområdet.

Det kan se ud, som om perioden fra slutningen af 1950'erne til hen mod slutningen af 1960'erne er en særlig gylden periode for i hvert fald den 'klassiske' danske korporatisme. Data for den administrative lovforberedelse har vist

en usædvanlig høj inddragelse af organisationerne i disse år. Der var tale om år, hvor omstillingen fra landbrugssamfund til industrisamfund var ved at være tilendebragt. De store bevægelser fra slutningen af det 19. århundrede var blevet modne organisationer, dybt integrerede i samfundets magtstrukturer.

Ønsket om at belyse, hvorledes den korporative tradition blev konsolideret og udbygget, har været kapitlets hovedsigte. Vi har forfulgt et par andre spor tillige.

Hvad angår regeringernes farve, henholdsvis deres styrke, kunne udviklingen i perioden fortolkes som et udslag af generelt stærkere socialdemokratiske præferencer for en stærkt institutionaliseret inddragelse af organisationerne end borgerlige regeringer. De borgerlige regeringers mulighed for at lade deres præferencer slå igennem på udvalgsstruktur og inddragelse af organisationerne i den administrative lovforberedelse synes betinget af, om regeringen er stærk eller svag. Svage borgerlige regeringer har dårlige muligheder for at skabe afstand til organisationerne, fordi organisationerne kan påføre regeringen betydelige omkostninger, når de ikke er inddraget, mens en stærk borgerlig regering har bedre muligheder for at realisere ønsket om at holde organisationerne lidt på afstand.

Et bemærkelsesværdigt brud i udbygningen af korporatismen er, at politikerne langsomt, men sikkert blev klemte ud af de korporative strukturers stærkeste institutioner, udvalgene. Næsten lige så bemærkelsesværdigt er det, at det ikke har været muligt at finde et mønster i politikernes medlemskab af udvalg. De har ikke været specielt interesserede i medlemskab af de politisk vigtige udvalg, og de har foretrukket medlemskab af administrative udvalg frem for af beslutningsforberedende udvalg. Men noget kan tyde på, at den partikulære kontrol med regeringen gennem repræsentation i udvalg hører til en tid, hvor den offentlige opgavemængde og centraladministrationen var mindre. De muligheder, som oprettelsen af Folketingets stående udvalg gav for parlamentarisk indsigt med regeringen, er antagelig mere tidssvarende svar på 1960'ernes voldsomme vækst i statsadministrationen og ikke mindst dens tætte samspil med interesseorganisationerne.

I slutningen af 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne finder vi så småt tegn på ændringer i organisationernes politiske position på de gamle korporative områder, især på erhvervsområderne. På landbrugsområdet er årsagen det forventede EF-medlemskab, hvor den danske tradition for selvforvaltning synes vanskeligt foreneligt med ministerens ansvar over for EF-kommissionen. En nærmere analyse af disse ændringer fordrer en analyse af den periode, der følger lige efter. Det er opgaven i de følgende tre kapitler.

NOTER

1. Opgørelsen af udvalgenes funktioner i denne periode afviger fra den, der blev anvendt i kapitel 3, og som vil blive anvendt i kapitel 5. Tilsammen svarer lovforberedelse og udredning til beslutningsforberedelse.
2. Vi har ikke kunnet adskille Landbrugs- og Fiskeriministeriet over hele perioden. De to ministerier har i perioder været to selvstændige ministerier og i perioder været udelt. Fiskeriministeriet indgår i tabeller mv. i det følgende afsnit. Af pladsmæssige grunde omtales udviklingen af ministeriets fiskeripolitiske del ikke.

FASTE FORHOLD UNDER OPBRUD

– 1975–2000

Ved 1970'ernes indgang var der fuldt blus under de danske kedler. Bag sig havde danskerne en hidtil uset lang periode med gunstige økonomiske betingelser. Beskæftigelsen var høj og stigende. Der blev bygget, investeret og forbrugt. Et stabilt partisystem leverede duelige regeringer. Arbejdsmarkedets, erhvervslivets og de offentligt ansattes organisationer var faste parter, når problemer skulle knuses og omdannes til praktiske løsninger i et samfund med tradition for enighed og samarbejde. 1960'erne var industrisamfundets, de stabile politiske institutioners og organisationssamfundets kulmination (jf. også Christiansen et al., 2001: 245f.).

10 år senere var ganske meget forandret. 1970'erne indebar brud med industrisamfundets økonomiske og politiske strukturer (Goul Andersen, 1998: 9ff.). Det gjaldt ændringerne i den økonomiske produktionsstruktur, internationaliseringen og de mange ændringer i industrisamfundets politiske institutioner.

Det er nærliggende at forestille sig, at disse forandringer må have konsekvenser for interesseorganisationernes placering i den politiske og administrative beslutningsproces.

1970'ernes politiske og institutionelle ændringer var ikke en konsekvens af den økonomiske krise, der ramte landet fra 1973/74. De var snarere skabt af 1960'ernes stigende velstand og ændringerne i samfundets værdisystemer. I hvert fald brød det stabile danske partisystem sammen, før den økonomiske krise slog igennem. Antallet af partier i Folketinget blev fordoblet ved *jordskredsvalget* i 1973, hvor de fem gamle partier mistede en tredjedel af stemmerne. Det indvarslede en periode med svage og kortvarige mindretalsregeringer. En mulig konsekvens kunne være, at de ustabile parlamentariske forhold gjorde det mindre sikkert for regeringens ministre, at resultater forhandlet med og bakket op af organisationerne ville gå glat igennem Folketinget.

Folketinget var mindre forudsigeligt, men det var til gengæld blevet insti-

tutionelt stærkere, fordi man i begyndelsen af 1970'erne etablerede stående udvalg, som øgede parlamentarikernes specialisering, og som gav større indsigt med ministrenes administration (Damgaard, 1990).

Ændringerne i partistrukturen var tæt sammenhængende med ændringer i vælgerkorpset. De danske vælgere har traditionelt stemt klassebaseret, men med indvandringen til byerne fra landet i 1950'erne, og med 1960'ernes fremkomst af nye mellemlag, kom der rod i de gamle konfliktlinjer. Fredsbewægelse, miljø- og kvindesag ordnede sig ikke let på en gammel venstre-højre akse, og betydningen af klassetilhørsforhold for befolkningens stemmeafgivning og politiske aktivitet blev hastigt reduceret, i takt med at partiernes rolle for politisk mobilisering forsvandt. Det var derfor i stigende omfang de troløse vælgere, der kom til at bestemme, hvem der fik regeringsmagten. Konkurrencen om stemmer blev frigjort fra samfundets vægtige interesser.

I den konkurrence spiller pressen en ny og betydelig rolle. Dagspressens frigørelse fra partierne begynder allerede før Anden Verdenskrig, men bliver meget tydelig med den gamle partipresses forsvinden i de første efterkrigsårtier, og frigørelsen tager fart i 1970'erne og 1980'erne. Pressen er ikke længere politikernes talerør, men i stigende grad en politisk institution (Hjarvard, 1999), hvorigennem såvel de politiske partier som organisationerne søger at markere sig.

Hvis 1960'erne var kulminationen på det korporative samfund, hvor organisationerne ad stabile kanaler var faste parter, når de fleste større politiske og administrative beslutninger skulle udformes, hvordan ser da deres deltagelse ud i de sidste årtier af det 20. århundrede, hvor de politiske og institutionelle rammer er radikalt ændrede?

Med slækkede bånd mellem organisationer og partier og mellem partier og vælgere kan organisationerne ikke levere stemmer i det omfang, de kunne tidligere. Hvis kampen om den politiske magt i højere grad føres gennem pressen og på pressens præmisser, hvilken nytte er det da til at koordinere politikens udformning og administration med organisationerne? Og hvis de politiske spørgsmål, som vælgerne opfatter som de væsentligste, kun vanskeligt kan håndteres inden for rammerne af et tæt korporativt samarbejde, hvad forhindrer da politikerne i at restrukturere den måde, hvorpå de politiske beslutninger bliver til? Er det tætte samarbejde med organisationerne med andre ord blevet mindre attraktivt i takt med eroderingen af de konfliktlinjer og spørgsmål, som var grundlaget herfor?

Men organisationer, embedsmænd og politikere smider ikke uden videre veltjente institutioner ud. Så længe fordelene ved et tæt samarbejde med

organisationerne overstiger ulemperne, vil de foretrække fortsat samarbejde. Og der er stadig mange fordele ved at knytte vigtige organisationer tæt til forvaltningen. Organisationerne besidder stadig ofte kritisk viden. Og de kan påføre såvel politikere som forvaltning store omkostninger, hvis de ikke tages med på råd, når beslutninger skal forberedes, træffes og føres ud i livet.

Dette kapitel undersøger forandringerne i samspillet mellem organisationer og centraladministration efter 1975. I det efterfølgende kapitel 6 undersøger vi EU-samarbejdets konsekvenser for samspillet mellem stat og interesseorganisationer, mens kapitel 7 undersøger, hvilke ressourcer der er afgørende for et tæt samspil med centraladministrationen og Folketinget.

Dette kapitels hovedspørgsmål er, om og på hvilke måder de bånd mellem centraladministrationen og organisationerne, som er beskrevet i de foregående kapitler, har ændret sig siden 1970'erne.

Vi undersøger *for det første*, om der fortsat er en generel norm, der tilsiger ministre og embedsmænd at inddrage organisationerne, når deres og deres medlemmers specifikke interesser berøres af en politisk eller administrativ beslutning. Mens normen tilsyneladende var intakt omkring 1980 (Christensen, 1980: 333), kan man med baggrund i de ovenfor nævnte ændringer i de politiske institutioner forvente, at normen siden da er blevet svækket. Hvis vi antager, at politikere og embedsmænd økonomiserer med deres ressourcer, når de træffer beslutninger, må vi også forvente, at de er parate til at slække på normen, når der sker ændringer i deres omgivelser (jf. Horn, 1995: kapitel 2).

Spørgsmålet om eksistensen af en norm for inddragelse er én ting, noget andet er måden, hvorpå inddragelsen sker. Danske og udenlandske undersøgelser har vist, at de traditionelle korporative strukturer forandres i det 20. århundredes sidste årtier (Hermansson et al., 1999; 1997; Crepaz, 1994; Christiansen & Rommetvedt, 1999; Christiansen, 1998; Blom-Hansen & Daugbjerg, 1999). Vi undersøger derfor *for det andet*, hvordan samspillet ser ud i dag, når man sammenligner med den modne korporatisme, herunder om udviklingen varierer mellem forskellige ministerier.

Blandt de ændringer, der kan have været med til at fremkalde ændringer i samspillet mellem stat og interesseorganisationer, er fremkomsten af nye typer af organisationer, der repræsenterer nye konfliktlinjer, som eksempelvis miljøorganisationerne eller velfærdsstatens klienter, som eksempelvis de mange nye patientorganisationer. Traditionelt har korporative strukturer været knyttet til samfundets produktion (jf. Cawson, 1986: kapitel 7), hvad enten der er tale om markedsproduktion eller produktion i den offentlige

sektor. Vi ser derfor *for det tredje* på, om korporative strukturer også etableres på andre områder som eksempelvis miljø- og patientinteresser, eller om samspillet mellem organisationer og stat tager sig anderledes ud på disse områder.

For det fjerde forfølger vi også i dette kapitel spørgsmålet, om regeringers skiftende farve eller parlamentariske styrke har betydning for samarbejdet mellem centraladministrationen og organisationerne.

FORTSAT EN GENEREL NORM OM INDDRAGELSE?

Der var i den sidste halvdel af 1970'erne ikke mange forbehold i formuleringen af en generel norm, der tilsagde forvaltningen at inddrage organisationerne, når deres eller deres medlemmers specifikke interesser ville blive påvirket af politiske eller administrative beslutninger.

Der var dog forbehold for normen. De gjaldt organisationer, der var nye, havde et begrænset antal medlemmer, eller som stillede, hvad der blev opfattet som urealistiske krav (Christensen, 1980: 333). Der var også en systematisk mindre inddragelse af organisationer, der ikke varetog funktionelle interesser eller havde få administrative ressourcer, ligesom omfanget af inddragelse varierede noget mellem forskellige typer af politikområder og typer af politiske beslutninger (Damgaard & Eliassen, 1978; Buksti & Johansen, 1979).

Normen – som den er formuleret ovenfor – har derfor altid været fleksibel og rummelig. Minister og embedsværk har altid haft valgmuligheder med hensyn til, hvem der skulle inviteres med, hvornår og på hvilken måde (Damgaard & Eliassen, 1978; 1980). Normen om inddragelse har lagt begrænsninger på disse valg – nogle gange snævrere end andre. Hensynene har været mange. De strækker sig fra rene politiske overvejelser i forhold til flertalsdannelsen i Folketinget over muligheden for alliancer mellem administrationen og organisationerne og til hensigtsmæssighedsovervejelser om eksempelvis størrelsen af en kommission.

På basis af de interviews, vi har gennemført med topcheferne i centraladministrationen, jf. bogens appendiks pkt. 6, kan vi bekræfte normens fortsatte eksistens. På nogle punkter kan man endog tale om en styrkelse af normen. Således er formel høring i forbindelse med afslutningen af ministerens og forvaltningens lovforberedelse i løbet af 1990'erne blevet en næsten fast rutine. Da det stort set er politisk og administrativt gratis at gennemføre høringer, er der en tendens til, at de høringsberettigede parter bliver en

meget stor kreds. Set fra et organisationssynspunkt er høring dog et sent tidspunkt at blive involveret på, fordi de fleste væsentlige beslutninger typisk er truffet.

En udvidelse af normen om inddragelse finder man eksempelvis i Miljøministeriet, hvor man i løbet af 1990'erne meget bevidst har anstrengt sig for at inddrage hele det mulige spekter af organisationer. Det synes i dag svært at finde organisationer, der på forhånd er udelukket fra inddragelse, fordi de indtager, hvad Christensen (1980) formulerede som „urealistiske“ standpunkter. Også nogle af de miljøorganisationer, der indtager sådanne synspunkter, eller som betjener sig af udenomsparlamentariske metoder, inddrages i Miljøministeriets beslutningsforberedelse og forvaltning (jf. Christiansen, 1999b).

Omvendt finder man en kvalifikation af normen i Erhvervsministeriet. Her gælder den generelle norm helt utvetydigt for de fem store organisationer på området, dvs. Dansk Industri, Håndværksrådet, Handelskammeret, Finansrådet og Dansk Handel og Service. Hertil kommer Rederiforeningen og Værftsforeningen – og via dem de største virksomheder – som historisk har været og fortsat er stærkt integreret i ministeriets udformning og administration af søfartslovgivningen. Over for de øvrige – mange – organisationer på ministeriets område er normen ikke helt så stærk. Normen afviges også i nogle tilfælde, hvor der i forvejen er sikret et flertal i Folketinget.

På Erhvervsministeriets område er de nye organisationer på de vidensbaserede serviceområder i øvrigt et eksempel på, at normen om inddragelse er svagere for nye organisationer. Også Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling er et eksempel på, at selv om der eksisterer en generel norm om inddragelse, er der på det relativt nye IT-område endnu ikke faste normer for inddragelse af organisationerne.

Selv med disse reservationer er der ikke noget, der tyder på, at den generelle norm er svækket. Man kan dog heller ikke slutte, at normen er styrket, blot fordi dens forståelse af, hvad der er „berørte interesser“, i nogle tilfælde er udvidet. For samtidig med tendensen til at inkludere et bredere spekter af organisationer end tidligere, synes der også ved Slotsholmens skriveborde at være en større vilje til i nogle situationer at benytte sig af normens rummelighed. Selv inden for nogle af de områder, hvor ministeriets autonomi traditionelt har været begrænset af stærke organisationers integration i beslutningsforberedelse og administration, er der eksempler på, at normen har været brudt. Og selv om der findes tilfælde fra tiden før 1980, er der næppe tvivl om, at modet til at bryde med normerne er større i dag end tidligere.

Det gælder eksempelvis arbejdsmarkedsreformens 2. fase i 1995, hvor organisationerne blev sent inddraget i beslutningsforløbet, og det gælder forberedelsen af arbejdsmarkedsreformens 3. fase i 1998 – den såkaldte 2005-*redegørelse* – hvor organisationerne igen først blev inddraget få uger før fremsættelsen for Folketinget. Det skete endda i en periode, hvor regeringens forhold til fagbevægelsen var belastet af regeringsindgrebet på arbejdsmarkedet tidligere på året. I slutningen af året gennemførtes som led i forhandlingerne om et finanslovsforlig nogle ændringer af efterlønnen, som var stærkt belastende for Socialdemokratiets forhold til fagbevægelsen. Her var problemet ikke blot den manglende organisationsinddragelse – normen om inddragelse har også tidligere været tilsidesat i forbindelse med større forlig – men også, at regeringen gennemførte disse ændringer trods udtrykkelige løfter om ikke at ændre på efterlønnen.

I andre ministerier er samspillet blevet tættere, ofte drevet af politikudviklingen på området. Det gælder eksempelvis Socialministeriet, hvor den indsats, der er gjort for *Det rummelige arbejdsmarked*, har skabt et tættere forhold til arbejdsmarkedets parter, som har elementer til fælles med det, som traditionelt har kendetegnet arbejdsmarkedspolitikken. Nu er begge indsatser som bekendt samlet under Beskæftigelsesministeriet.

Konstateringen af den fortsatte eksistens af en norm om inddragelse siger dog ikke noget særligt præcist om organisationernes placering i den politiske og administrative beslutningsproces. Dertil skal vi dybere ned i den måde, hvorpå den generelle norm håndteres.

GAMLE VENNER – NYE VENNER

Søndag den 19. oktober 1986 udførte den daværende direktør for Danmarks Naturfredningsforening, David Rehling, hvad man må kalde et *mesterstykke* (Røjel, 1990: 187; jf. også Andersen & Hansen, 1991). Pressen havde gennem et par uger været optaget af iltsvind i det sydlige Kattegat – blandt andet ved den gentagne fremvisning af en spand døde hummere. Tv-journalisten Mogens Berendt havde til søndagens tv-avis inviteret miljøminister Christian Christensen, der havde takket nej. I stedet mødte den konservative fiskeriminister Lars P. Gammelgaard op for at repræsentere Det Konservative Folkeparti, der var ved at iklæde sig en grønnere profil. Ministeren var imidlertid ikke klar over, at tv-værten og David Rehling havde aftalt, at Naturfredningsforeningens direktør efter et par indledende bemærkninger skulle have mulighed for at læse en velforberedt og medieegnet seks-punkts plan

op for seerne. Den uforberedte minister lovede hårdt presset at gøre noget i retning af det, Naturfredningsforeningens plan indebar. Sporene var lagt for vedtagelsen af den mange milliarder kroner dyre vandmiljøplan.

Også eksemplet med Danmarks Bløderforening, der er nævnt på bogens allerførste sider, viser, at politiske beslutninger ikke kun formes ved mahogni-borde af bureaukrater og repræsentanter for fagforeninger og erhvervsliv, som vort gamle billede af de veltilpassede organisationer kunne give indtryk af. Nye konfliktlinjer skaber grobund for nye typer af organisationer – som det er tilfældet med miljøorganisationerne. Velfærdsstaten skaber grundlaget for organisationer af klienter – som det er tilfældet med patientorganisationerne. Nye tider ændrer de ressourcer, der skaber muligheder for organisationerne. Ingen af de to beslutningsforløb havde fået det skitserede forløb uden pressens stærke medvirken.

Ser man på sammensætningen af organisationerne, som de fremtræder i tabel 5.1, er der både stabile og forandrede træk gennem de seneste 25 år. Arbejderorganisationerne, der i det store og hele dækker LO-området, og funktionærernes organisationer er i absolutte tal blevet meget færre i perioden og udgør da også en lidt mindre andel af det samlede antal organisationer. Også på erhvervsområdet er der sket mange sammenlægninger, men erhvervenes organisationer er fortsat den største enkeltgruppe. De udgør i øvrigt en meget heterogen gruppe af både meget store og meget små organisationer. Sammen med fagforeningerne og funktionærorganisationerne udgør de i dag 41 pct. af de organisationer, der indgår i undersøgelsen, sammenlignet med 54 pct. i 1976. Selv om der er nogen usikkerhed knyttet til sammenligninger over tid (jf. appendiks pkt. 3), er der ikke tvivl om, at de traditionelle økonomiske organisationer antalsmæssigt fylder mindre i det samlede organisationsbillede end tidligere.

Det skyldes i meget vidt omfang væksten i antallet af almennyttige organisationer – der ud over humanitære organisationer også dækker over kirkelige og religiøse organisationer – og i antallet af forbruger- og især patientorganisationer. I øvrigt kan man bemærke, at gruppen af organisationer inden for uddannelse, viden og kultur (der dækker over faglige organisationer som eksempelvis Foreningen af Yngre Cardiologer; organisationer på uddannelsesområdet som Skole og Samfund og organisationer på kulturområdet som Dansk Kulturhistorisk Museumsforening) i hele perioden har været en meget stor gruppe. I dag udgør denne gruppe en femtedel af de adspurgte organisationer. En mindre gruppe er organisationer med nationale og internationale formål (der eksempelvis er Folkebevægelsen mod EU,

TABEL 5.1.

Organisationstyper og kontakter med offentlige myndigheder, 1976, 1981, 1993 og 2000. Antal og pct.

	ANDEL ORGANISATIONER				ANDEL HERAF MED KONTAKTER TIL MYNDIGHEDERNE ¹			
	1976	1981	1993	2000	1976	1981	1993	2000
Arbejderorganisationer	3	3	3	3	69	86	88	94
Funktionærorganisationer	14	16	13	12	60	72	80	86
Erhvervsorganisationer	37	33	27	26	55	64	73	78
Org. for uddannelse, viden og kultur	22	25	23	21	44	57	59	68
Almennyttige organisationer	6	7	11	12	45	65	67	74
Nationale og internationale organisationer	6	5	5	4	39	47	61	80
Forbruger- og patientorganisationer	3	3	6	10	67	80	82	76
Organisationer for fritid og ungdom	7	7	8	6	43	63	49	65
Miljøorganisationer	(0)	(1)	(1)	2	(75)	(83)	(67)	90
Andre organisationer	1	2	3	2	70	79	91	92
I alt	100	100	100	100	52	64	69	76
Antal organisationer	1890	1990	1316	1201	1890	1990	1316	1201

Parentes markerer, at der er mindre end 25 organisationer i gruppen.

1. Spørgsmål: 1976: "Har Deres organisation kontakt med offentlige myndigheder?". 1993: "Har Deres organisation haft kontakt til politisk-administrative institutioner på centralt niveau samt kommunale organisationer?". 2000: "Har Deres organisation haft kontakt til offentlige myndigheder på centralt niveau?". Se i øvrigt appendiks pkt. 3.

Foreningen Norden og Dansk-Cubansk Forening). Tabellens sidste gruppe, andre organisationer, er en blandet gruppe af organisationer, hvortil eksempelvis de politiske ungdomsorganisationer hører.

Nu siger antallet af organisationer i sig selv ikke så meget om deres politiske rolle. Som en indikator herfor har vi derfor i tabel 5.1 også angivet den andel af organisationerne, som har kontakter med nationale myndigheder. Hvor kun ca. halvdelen af organisationerne opgav at have myndighedskontakter i 1976, er det under ét i dag tre ud af hver fire organisationer, der har kontakter med ministerier og Folketing. Og væksten fordeler sig forbavsende ens over de forskellige typer. Den største stigning har organisationer for

nationale og internationale formål, der i 1976 var den gruppe, der havde færrest kontakter.

Der er blevet flere miljøorganisationer, og 90 pct. af dem oplyser at have kontakter med ministerier og Folketing. Mange af dem er dannet i den periode, som data dækker. Mens miljøorganisationerne spillede en meget begrænset rolle som samspilspartnere for administration og politikere i 1970'erne sammenlignet med erhvervenes – især industriens – organisationer, blev de i 1980'erne og 1990'erne integreret i den politiske og administrative beslutningsproces på samme måde, som organisationerne på næsten alle vækstområder i de første efterkrigsårtier blev det (jf. Christiansen, 1999b). I forhenværende miljøminister Svend Auken's ministerperiode fra 1993 til 2001 blev organisationerne endog i betydeligt omfang brugt aktivt i ministerens politik (Interviewdata, jf. appendiks pkt. 6). Det er antagelig en del af forklaringen på, at andelen af miljøorganisationer, der har kontakter med ministerier og Folketing, stiger fra 67 til 90 pct.

Samme form for aktivt samspil gælder ikke mellem patientorganisationerne, Sundhedsministeriet og Amdsrådsforeningen. Ikke sådan, at organisationerne ikke har kontakter – det har de i 2000 på samme niveau som gennemsnittet af alle organisationerne. Og ikke sådan, at patientorganisationerne ikke har fået en stigende betydning. Det har de, i takt med at politikere og befolkning interesserer sig mere og mere for sundhedspolitik, som derfor også har stor bevågenhed i pressen. Hermed får patientorganisationerne større lydhørhed – i pressen og blandt embedsmænd og politikere. Og mens mange af de store patientorganisationer har betydelige kontingentindtægter i kraft af medlemsbidrag, spil og tilskud, nyder nogle af de mindre organisationer – begrundet i sammenfaldende interesser – godt af tilskud fra medicinalindustrien. Antagelsen er, må man gå ud fra, at det politisk vil virke bedre, hvis Osteoporoseforeningen forsøger at få øget tilskuddet til osteoporosemedicin, frem for at producenten gør det (*Ugebrevet Mandag Morgen*, nr. 6. 11. februar 2002).

Men Sundhedsministeriet har ikke spændt organisationerne for egen vogn, som der har været eksempler på i Miljøministeriet (Interviewdata). Det er muligvis en del af forklaringen på, at andelen af organisationer med kontakter er steget mindre end de øvrige organisationer, og det er den eneste gruppe med færre kontakter i løbet af 1990'erne. Men den væsentligste forklaring er nok den meget store vækst i antallet af ganske snævre, nærmest diagnosespecifikke patientorganisationer i 1990'erne. En optælling i *Patientforeningsbogen* (Balslev, 1999) viser, at 75 af de i alt 155 landsdækkende pati-

entorganisationer, der har oplyst oprettelsesår (der fandtes i 1999 i alt 168 landsdækkende patientorganisationer), er oprettet i 1990'erne – og 45 i 1980'erne. Og mange af de nyoprettede foreninger er meget små. Dansk Acusticusneurinom Forening har 150 medlemmer, der lider af godartet hjernenervetumor på høre-/balancenerven. Og selv om Danmarks Apertforening kun har 17 medlemmer, er en del af formålet at „Rådgive og informere og påvirke myndigheder og institutioner“ om Apert syndrom, der viser sig ved anatomiske misdannelser (Balslev, 1999: 18).

Når erhvervslivet har kontakt med offentlige myndigheder, er det traditionelt repræsenteret ved erhvervsorganisationernes ansatte og politikere. I en række tilfælde har også repræsentanter for medlemsvirksomheder haft sæde i råd og nævn – typisk efter indstilling fra organisationerne. Det er tidligere dokumenteret, at virksomhederne har et vist samspil med centraladministrationen – oftest på virksomhedernes initiativ – også når det drejer sig om ministeriernes beslutningsforberedelse (Christiansen, 1993: 117ff.). Det synes imidlertid at være blevet mere almindeligt, at disse ministerier tager direkte kontakt til virksomheder, uden at organisationerne har været involveret. På Fødevarerministeriets område har koncentrationen inden for mejeriområdet og slagteribranchen betydet, at ministeriet ofte tager kontakt med de store virksomheder på disse områder, når der er særlige problemer, der skal løses. I det daglige foregår samarbejdet dog fortsat med brancheorganisationerne. På detailhandelsområdet er det også koncentrationen af branchen, der er årsag til, at ministeriet har et vist samspil med FDB og Dansk Supermarked (Interviewdata).

I Erhvervsministeriet er det ikke koncentrationstendenser, der har skabt et samspil, hvor virksomheder i et vist omfang erstatter organisationernes rolle. Siden midten af 1990'erne har ministeriet udviklet en ny samspilsform med erhvervslivet, de såkaldte Dialoggrupper. Grupperne er samarbejdsfora med et antal virksomheder samt nogle gange repræsentanter for erhvervsorganisationerne. De etableres ad hoc på foranledning af virksomhederne. De beskæftiger sig med specifikke analyser og forslag på et snævert erhvervsområde, ligesom de kan påpege u hensigtsmæssigheder i dansk lovgivning og administrativ praksis eller i EU-regulering. Der er til stadighed omkring 40 Dialoggrupper, der typisk arbejder to til tre år, hvorefter de nedlægges. De store organisationer, især Dansk Industri, reagerede voldsomt på introduktionen af Dialoggrupper og den heraf følgende direkte kontakt mellem ministerium og organisationens medlemsvirksomheder. Der er derfor udarbejdet et særligt kodeks for Dialoggruppernes virksomhed og etablering.¹

Der er kommet nye spillere på banen i form af et større antal organisationer, der organiserer andet end traditionelle økonomiske interesser, og hvis ressourcer og strategier i et vist omfang adskiller sig fra det klassiske billede af samspillet med myndighederne. Og nogle ministerier har fået et større samspil med virksomhederne – i nogen grad til erstatning for det traditionelle samarbejde med organisationerne. Men er spillereglerne i samspillet mellem organisationer og centraladministration herudover blevet ændret?

L Ø S N E D E B Å N D ?

Den danske konkurrenceregulering var indtil 1998 baseret på et offentligheds- og kontrolprincip, hvorefter konkurrencebegrænsende aftaler var tilladte, medmindre myndighederne greb ind. EU's konkurrenceret og efterhånden også konkurrenceretten i de fleste europæiske lande var i modsætning hertil baseret på et forbudsprincip, der indebar, at konkurrencebegrænsende aftaler var forbudte, medmindre de var godkendte. For at skabe en tilnærmelse til det øvrige Europa nedsatte Folketinget i 1993 en kommission, der skulle overveje mulighederne for en overgang til forbudsprincippet. Kommissionen havde flertal af organisationsrepræsentanter, og den afgav en flertalsindstilling, som indebar en kombination af de to konkurrencelovsprincipper. Ministeren, Jan Trøjborg, mente ikke, at han havde fået, hvad han bad om, og fremsatte derfor et forslag, der gik væsentligt mere i retning af forbudsprincippet end kommissionens forslag. Folketinget vedtog forslaget stort set uændret trods stærke protester fra erhvervslivet (Sidenius, 1999: 77ff.).

Forløbet har det til fælles med revisionen af lukkeloven i 1993/94, som er nævnt på bogens første side, at den tætte organisationsinddragelse i den administrative lovforberedelse efterlod erhvervsministeren i et minefyldt terræn uden mange manøvre muligheder. Heldige erfaringer fik ministeriet heller ikke med den delikate sag om skibsfinansiering i 1996, hvor den korporativt organiserede Skibskreditfond administrerede støttelovgivningen ulovligt (jf. Sidenius, 1999). Sagerne var medvirkende til, at Erhvervsministeriets ledelse ændrede politik vedrørende inddragelsen af interesseorganisationerne i forberedelsen af lovforslag. Ministeriet havde mange gange oplevet, at kommissioner selv udarbejdede lovforslag, der kun levede begrænset politisk råderum, og ofte var kommissionerne så længe om arbejdet, at der måtte lægges pres på dem for at få afsluttet arbejdet. På den baggrund besluttedes det for det første, at kommissioner ikke i fremtiden skulle udarbejde lovforslag. Man kan enes om principperne i kommissionen

– nogle gange endda ret detaljerede principper – men lovforslaget skal skrives af ministeriets embedsmænd. For det andet beslutter ministeriet fra sag til sag, hvorledes og hvornår organisationerne og eventuelt også virksomhedsrepræsentanter skal inddrages. Ministeriet mener herved at have fået større frihedsgrader i forberedelsen af lovgivning og andre beslutninger, ligesom de imødegår den forandringsfjendtlighed, der ofte er forbundet med tidlig og tæt inddragelse af organisationerne (Interviewdata).

Det er ikke alle ministerier, der bevidst har ændret politik med hensyn til inddragelsen af organisationerne. Og de, der har, kan ikke alle på samme måde som Erhvervsministeriet sætte en direkte årsag på. I det følgende indkredser vi nogle af de træk, der kendetegner samspillet mellem organisationerne og centraladministrationen, som det ser ud i dag.

FRA BESLUTNINGSFORBEREDELSE TIL BESLUTNINGSADMINISTRATION OG RÅDGIVNING

Nye problemer angribes ofte med gamle metoder. Nedsættelse af udvalg synes derfor en af måderne, hvorpå Anker Jørgensens regeringer fra 1975 til 1980 søgte at håndtere de problemer, der dukkede op i kølvandet på oliekrisen og den økonomiske ditto. I hvert fald steg antallet af udvalg under hele centraladministrationen i den periode fra 667 til 715, jf. tabel 5.2. Han fortsatte dermed den linje, som den smalle Venstre-regering under Poul Hartling havde lagt i 1974, jf. tabel 4.13.

Herefter gik det imidlertid meget stærkt – den anden vej. I 1980'erne næsten halveredes antallet af udvalg, og i den første halvdel af 1990'erne så det lave antal udvalg ud til at være et blivende træk i den danske centraladministrations måde at arbejde på. Men i den anden halvdel af 1990'erne ser vi igen en betydelig stigning i antallet af udvalg fra 369 i 1995 til 513 i 2000 – en stigning på næsten 40 pct. Og mens der var en svag stigning i andelen af udvalg med eksterne interesserepræsentanter i 1980'erne og en stærk stigning i det gennemsnitlige antal interesserepræsentanter i de udvalg, hvor de er repræsenteret, var der et pænt fald frem til 1995 og en lige så pæn stigning under de socialdemokratiske ledede regeringer i 1990'ernes sidste halvdel. Værd at bemærke er det også, at der fra 1980 – efter et stort dyk fra 1975 til 1980 – er en jævnt stigende andel eksperter repræsenteret i udvalgene. I 2000 er der eksperter i hvert andet mod kun hvert fjerde udvalg i 1980.

Hvis VK-regeringen i 2002 har haft opfattelsen af, at nedlæggelsen af udvalg kort efter regeringsskiftet var en demontering af en særlig socialde-

TABEL 5.2.

Udvalgenes antal og sammensætning, 1975-2000. Antal og pct.

	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Antal udvalg	667	715	516	388	369	513
Andel heraf med repræsentanter for:						
- centraladministrationen	86	79	72	64	60	66
- interesseorganisationerne	57	71	72	75	66	74
- politikere	12	7	8	7	6	8
- kommunerne	30	28	32	26	24	33
- eksperter	54	26	29	33	45	50
- interne interesser	-	40	37	20	23	26
Gns. antal org.repræsentanter ¹	4,8	5,0	5,9	8,7	7,6	8,0

1. Beregnet for udvalg, hvori der er repræsentanter for interesseorganisationer.

mokratisk konstruktion, har den i nogen grad haft ret. Hvor der i perioden 1986-90 og 1991-1995 blev oprettet henholdsvis 170 og 188 udvalg, blev der i perioden 1996-2000 oprettet ikke mindre end 329 nye udvalg, jf. tabel 5.4.

Udvalgene blev i de første årtier af det 20. århundrede overvejende brugt som organisatorisk ramme for at forberede lovgivning og andre beslutninger. I de første årtier efter krigen var beslutningsforberedelse i udvalg også udbredt, og helt frem til 1975 havde 46 pct. af udvalgene beslutningsforberedelse som hovedfunktion.

Det ændrer sig markant efter 1975, som det fremgår af tabel 5.3. I 1980 er 37 pct. af alle udvalgene hovedsageligt beskæftiget med beslutningsforberedelse, men de næste 20 år bringer andelen ned under en femtedel. Selv den stærke vækst i antallet af udvalg under Nyrup Rasmussen bringer ikke denne udvikling ud af kurs. Tværtimod falder andelen af *nyoprettede* udvalg, som er beslutningsforberedende, til en fjerdedel i 1990'ernes sidste halvdel, jf. tabel 5.4. Samtidig stiger andelen med *andre funktioner* ganske betydeligt. En stor del af disse er rådgivende og kan derved også bidrage med inputs til politiske og administrative beslutninger – men ikke i den tætte og forpligtende form som eksempelvis lovforberedende kommissioner.

Organisationsrepræsentationen varierer i nogen grad med funktionen, jf. tabel 5.3. Udvalgene med *andre funktioner* – oftest rådgivende – har flest organisationsrepræsentanter. Hvor andelen med organisationsrepræsenta-

TABEL 5.3.

Udvalgenes hovedfunktion¹ og sammensætning, 1975-2000. Antal og pct.

	1975	1980	1985	1990	1995	2000	ALLE
BESLUTNINGSFORBEREDELSE	46	37	33	20	23	18	28
- andel med org.repræsentanter	50	70	70	74	71	60	63
ADMINISTRATION		15	20	24	28	22	21 ³
- andel med org.repræsentanter		73	82	83	79	65	77 ³
ANKE- OG KLAGEINSTANSER	54 ²	7	9	9	13	16	10 ³
- andel med org.repræsentanter	63 ²	64	67	77	69	69	69 ³
ANDRE FUNKTIONER		41	38	47	36	44	41 ³
- andel med org.repræsentanter		78	78	87	79	85	82 ³
I ALT	100	100	100	100	100	100	100
Antal udvalg	667	715	516	388	368	513	2500

1. Beslutningsforberedelse er en fællesbetegnelse for udvalg, der beskæftiger sig med egentlig lovforberedelse og andre former for udredningsarbejde, der har til formål at forberede politiske og administrative beslutninger. Administration dækker over udvalg, der overvejende har egentlige administrative funktioner samt bevillingsopgaver, bortset fra anke- og klageinstanser. Andre udvalg er kontaktudvalg, forhandlingsudvalg, rent rådgivende udvalg mv.
2. Dækker administration, anke- og klageinstanser og andre funktioner.
3. Gennemsnittet gælder for perioden 1980-2000.

TABEL 5.4.

Nyoprettede¹ udvalgs hovedfunktion, 1975-2000. Antal og pct.

	1976- 1980	1981- 1985	1986- 1990	1991- 1995	1996- 2000
Beslutningsforberedelse	51	58	39	41	24
Administration	14	10	12	18	17
Anke- og klageinstanser	1	3	5	8	13
Andre funktioner	34	29	42	33	44
I alt	100	100	100	100	100
Antal udvalg	423	231	170	188	328

1. Nyoprettede udvalg er de udvalg, som findes ved periodens afslutning, men ikke ved periodens begyndelse. De udvalg, der både er oprettet og nedlagt i samme periode, er således ikke inkluderet.

tion blandt de administrative udvalg tidligere lå noget højere end de beslutningsforberedende, er de i dag kun lidt over, og det er bemærkelsesværdigt, at der for begge udvalgstyper er sket et markant fald i organisationsrepræsentationen fra 1995 til 2000.

De just præsenterede data for udvalgene er indsamlet fra foreliggende oversigter over offentlige udvalg. Vi har imidlertid også oplysninger om repræsentation i udvalg fra surveyundersøgelser af alle landsdækkende organisationer. Andelen af alle organisationer, der har oplyst medlemskab af offentlige udvalg, fremgår af tabel 5.5. Det stærkt stigende antal udvalg i den sidste halvdel af 1990'erne kan fint stemme overens med den stærke stigning i udvalgsmedlemskabet i tabel 5.5. Når organisationerne rapporterer om en ganske vist beskedne stigning fra 1981 til 1993, hvor antallet af udvalg næsten halveres, kan forklaringen være, at der i samme periode sker en meget stærk stigning – 75 pct. – i det gennemsnitlige antal interesserepræsentanter i de udvalg, der har ekstern interesserepræsentation, jf. tabel 5.2.

Udviklingen har været forskellig for de forskellige typer af organisationer. Siden 1993 angiver de fleste organisationstyper en stigning i udvalgsmedlemskab, men stigningen er klart størst for fagbevægelsens og i noget

TABEL 5.5.

Organisationer med medlemskab af offentlige udvalg, 1976, 1981, 1993 og 2000. Antal og pct.

	1976	1981	1993	2000
Arbejderorganisationer	56	68	67	91
Funktionærorganisationer	59	54	59	76
Erhvervsorganisationer	47	49	56	60
Uddannelse, viden og kultur	53	45	42	58
Almennyttige organisationer	33	31	35	39
Nationale og internationale organisationer	19	19	27	39
Forbruger- og patientorganisationer	59	44	59	44
Organisationer for fritid og ungdom	48	28	25	45
Miljøorganisationer	(50)	(40)	(50)	85
Andre organisationer	73	73	78	81
I alt	49	46	48	58
Antal udvalg	882	1163	1235	1166

Spørgsmål: "Er Deres organisation repræsenteret i offentlige råd, nævn, kommissioner, komitéer, udvalg og lignende?" Tabellen indeholder ja-andelen af alle ja- og nej-svar.

omfang også for funktionærernes organisationer. Erhvervsorganisationerne og organisationerne inden for uddannelse, viden og kultur ligger også højt i 2000. Blandt de øvrige typer af organisationer er det især miljøorganisationerne, som i 2000 angiver at være medlem af offentlige udvalg (85 pct.).

Organisationerne har særligt intense interesser i forhold til visse ministeriers ressort (Buksti & Johansen, 1979). Forskellige ministerier har også traditionelt haft noget forskellige normer for, hvor meget og hvordan de inddrager organisationerne (jf. Damgaard & Eliassen, 1978; Blom-Hansen & Daugbjerg, 1999). I tabel 5.6 har vi ligesom i tabel 4.14 grupperet ministerierne i fire grupper, generelt regulerende, erhvervsregulerende, serviceproducerende og -koordinerende samt ministerier, der tager sig af tværgående opgaver.

Vi genfinder på tværs af ministerierne nogle af de træk, der kendetegnede centraladministrationen under ét, men udviklingen har ikke været jævn. Allerede fra 1975 reduceres antallet af udvalg under de serviceproducerende ministerier. Der forsvinder netto mere end 200 udvalg frem til 1990. Det dramatiske fald kan antagelig forklares med udlægningen af driftsansvaret for en række opgaver til kommuner og amter og med opbremsningen i den offentlige sektors vækst. Kommunaliseringen støttes som forklaring af, at centraladministrationens embedsmænd kun er repræsenteret i lidt mere end halvdelen af udvalgene i den sidste del af perioden. Fra 1980 er også de generelt regulerende ministerier bidragydere til et faldende antal udvalg.

Generelt er de erhvervsregulerende ministerier mest robuste over for ændringer i udvalgsstrukturen. I perioden 1980 til 1985, hvor antallet af udvalg reduceredes noget, konsoliderede organisationerne deres repræsentation i de tilbageværende. Og efter en nedgang i antallet af udvalg i 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne er antallet af udvalg i 2000 præcis det samme som i 1980. Siden 1985 har knap 90 pct. af alle udvalg under de erhvervsregulerende ministerier haft organisationer som medlemmer. Overraskende nok har også de fleste udvalg under de generelt regulerende ministerier medlemskab af organisationerne.

Et af de mest markante træk efter 1975 er faldet i anvendelsen af udvalgene til beslutningsforberedelse. I 2000 er det kun 18 pct. af alle udvalg, der har beslutningsforberedelse som hovedfunktion, hvilket er det laveste niveau nogensinde. Traditionen for forberedelse af politiske og administrative beslutninger i udvalg har aldrig været meget stærk i erhvervsministerierne, og selv om erhvervsministerierne har vist større robusthed over for reduktionen i antallet af udvalg end de øvrige ministerier, har også disse ministerier reduceret brugen af udvalg til beslutningsforberedelse, så niveauet nu er

TABEL 5.6.

Udvalgene og deres sammensætning opdelt på ministerietyper,¹ 1975-2000. Antal og pct.

	1975	1980	1985	1990	1995	2000
GENERELT REGULERENDE MINISTERIER						
Antal udvalg	119	163	99	66	60	84
Andel repræsentanter for:						
- centraladministrationen	91	84	79	75	70	69
- interesseorganisationerne	44	75	77	89	80	78
- politikere	8	6	10	9	5	8
- kommunerne	29	30	45	33	32	42
- eksperter	56	33	39	53	58	73
ERHVERVSREGULERENDE MINISTERIER						
Antal udvalg	150	173	148	151	123	173
Andel repræsentanter for:						
- centraladministrationen	89	81	76	71	63	69
- interesseorganisationerne	77	70	88	88	90	87
- politikere	8	3	6	1	1	4
- kommunerne	21	11	21	24	19	38
- eksperter	54	37	40	38	53	49
SERVICEPRODUCERENDE OG -OVERVÅGENDE MINISTERIER						
Antal udvalg	322	305	215	111	110	179
Andel repræsentanter for:						
- centraladministrationen	80	76	64	52	55	53
- interesseorganisationerne	58	69	73	80	65	65
- politikere	13	5	6	8	11	9
- kommunerne	39	39	36	36	34	38
- eksperter	52	18	23	25	48	44
MINISTERIER MED TVÆRGÅENDE KOORDINATION						
Antal udvalg	76	70	51	32	37	52
Andel repræsentanter for:						
- centraladministrationen	91	76	84	70	86	85
- interesseorganisationerne	37	63	43	63	54	60
- politikere	21	24	24	38	20	15
- kommunerne	11	33	37	9	19	19
- eksperter	55	32	14	44	43	33

1. Ministerietyper som i tabel 4.13. Sundhedsministeriet tilhører serviceprod. ministerier.

TABEL 5.7.

Beslutningsforberedende udvalg som andel af alle udvalg, 1975-2000. Antal og pct.

	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Generelt regulerende ministerier	47	51	55	34	31	29
Erhvervsregulerende ministerier	25	27	19	17	16	11
Serviceproducerende og -overvågende ministerier	29	40	33	21	28	14
Tværgående koordination	34	26	27	15	17	23
Alle	37	37	33	20	23	18
Antal udvalg i alt	667	715	516	388	368	513

nede på 11 pct. jf. tabel 5.7. Mens andelen har været monotont faldende for erhvervsministerierne, er udviklingen mere ujævn for de generelt regulerende ministerier, som i hele perioden er de ministerier, der hyppigst har brugt udvalgene til beslutningsforberedelse.

Ser vi på enkeltministerier, er det i absolutte tal i 2000 Justitsministeriet (15 udvalg svarende til 43 pct. af ministeriets udvalg), der er topscorer, hvad angår beslutningsforberedende udvalg; herefter kommer Sundhedsministeriet (12 udvalg, 48 pct.), Erhvervsministeriet (ni udvalg, 14 pct.), Finansministeriet (otte udvalg, 50 pct.) og Undervisningsministeriet (syv udvalg, 11 pct.). Og både Justitsministeriet og Sundhedsministeriet har oven i købet repræsentation af eksterne interesser i langt de fleste af de beslutningsforberedende udvalg – i Sundhedsministeriet oftest af kommuner og – især – amter. Finansministeriet havde ingen beslutningsforberedende udvalg med repræsentation af eksterne interesser. Omvendt har Erhvervsministeriet organisationer repræsenteret i samtlige ni beslutningsforberedende udvalg.

Udvalgsinstitutionen har således ændret karakter siden 1975. Ministerierne anvender sjældent udvalgene til beslutningsforberedelse, og når de gør, er det ofte i andre ministerier end der, hvor man traditionelt har gjort det. Undtagelserne er Justitsministeriet, der traditionelt har brugt mange beslutningsforberedende udvalg og ofte også har haft repræsentation fra eksterne interesser, samt Sundhedsministeriet, hvor de relativt mange beslutningsforberedende udvalg antagelig skal forklares med, at sundhedspolitikken udførende del er kommunaliseret, og at ministeriets beslutninger typisk vedrører meget professionaliserede ydelser.

For centraladministrationen under ét, og for de ministerier, der traditio-

nelt har knyttet organisationerne tæt til sig, finder vi altså et mønster, som er sammenligneligt med den bevidste politik, som er formuleret i Erhvervsministeriet, hvorefter organisationerne inddrages mindre tæt og – måske – senere i beslutningsforberedelsen end under den modne korporatisme. Som administratorer og som rådgivende organer trives udvalgene dog ganske vel, og heri har organisationerne fortsat ofte sæde.

DEN ADMINISTRATIVE LOVFORBEREDELSE

– MINDRE FORPLIGTENDE SAMSPIL

Lovgivningen forberedes i al væsentlighed af embedsværket og – med varierende intensitet – med inddragelse af organisationerne. Det kan, som diskuteret ovenfor, ske i udvalg, men det kan også ske ved, at organisationerne på andre måder er inddraget i lovforberedelsen.

På basis af officielt tilgængeligt materiale har vi undersøgt alle vedtagne love i en række udvalgte ministerier i en række udvalgte år (jf. appendiks pkt. 2). I den periode, som behandles i dette kapitel, har vi undersøgt årene 1977/78, 1984/85, 1991/92 og 1998/99. Resultatet fremgår af tabel 5.8. Selv om data skal fortolkes med forsigtighed, er der en pæn variation over tid. Ser vi på, om organisationerne *på en eller anden måde* har været inddraget, ligner 1977/78 og 1998/99 hinanden, endda med en lidt større hyppighed i 1998/99 – men med en betydelig nedgang i den mellemliggende periode. Det peger i retning af, at socialdemokratisk ledede regeringer har en tendens til i højere grad at inddrage organisationerne i lovforberedelsen.

Et par væsentlige forskelle er der dog, når vi ser på andre mål. Der er langt færre love, der vedtages efter forudgående behandling i udvalg og kommissioner i 1998/99 sammenlignet med 1977/78 – hvilket stemmer overens med nedgangen i de beslutningsforberedende udvalg. En tidligere undersøgelse af lovforberedelse i folketingsårene 1972/73 og 1973/74, der inkluderede alle love og dermed alle ministerier, viste, at lovforberedende udvalg blev brugt i 31 pct. af alle love (Damgaard & Eliassen, 1980: 108), hvilket er højere end det niveau, vi finder i dag. Til gengæld gennemføres der langt hyppigere høring af organisationerne i dag sammenlignet med tidligere (jf. også Damgaard & Eliassen, 1980: 111). Høringen kan se ud til at være en næsten universel norm i slutningen af 1990'erne. Høring af organisationerne, selv når den sker i god tid og med behørig høringsfrist, er i reglen en mindre forpligtende form for inddragelse end den, der sker i udvalg og kommissioner, fordi høring giver ministerierne gode navigationsmuligheder.

TABEL 5.8.

Organisationernes inddragelse i den administrative lovforberedelse samt privilegier til organisationerne,¹ udvalgte år 1977/78-1998/99. Antal love og pct.

ÅR, REGERING OG FLERTALS/MINDRE-TALSREGERING ²	FORUDGÅENDE UDVALGS-BEHANDLING	FORMEL HØRING AF ORGANISATIONERNE	EN ELLER ANDEN INDDRAGELSE	PRIVILEGIER TIL ORGANISATIONERNE ³	ANTAL LOVE
1977/78 (S)(M)	42	19	71	31	48
1984/85 (KVQCD)(F)	27	14	59	20	66
1991/92 (KV)(M)	13	32	51	13	69
1998/99 (SR)(M)	20	72	79	18	61
Alle	24	34	64	20	244

1. Samtlige vedtagne love det pågældende år fremsat af arbejdsministeren, erhvervsministeren, fødevarerministeren, 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 navngivne eller unavngivne interesseorganisationer udtaleret, høringsret, forhandlingsret el. lign. (3) Loven hjemler et kollegialt organ med repræsentation fra interesseorganisationerne udtaleret, høringsret, forhandlingsret el. lign.

Som vi viste i kapitlerne 3 og 4, er der en lang tradition for, at organisationerne indrømmes privilegier i lovgivningen i form af oprettelsen af kollegiale organer eller i form af udtale- eller forhandlingsret. Som det fremgår af tabel 5.8, er udviklingen ret klar. I slutningen af 1970'erne var det knap en tredjedel af alle love fra de undersøgte ministerier, der indeholdt privilegier til organisationerne, mens niveauet i 1980'erne og 1990'erne er faldet til en femtedel – og i 1991/92 helt nede på 13 pct. Omfanget svarer i 1977/78 godt og vel til gennemsnittet for efterkrigstiden, mens andelen af lovene, der indeholder privilegier i 1980'erne og 1990'erne, svarer til niveauet i begyndelsen af århundredet. I lidt mere end halvdelen af de 18 pct. af lovene, der indeholder privilegier i 1998/99, er der tale om udtaleret for organisationen eller forhandlingspligt for ministeren i bestemte situationer. Denne type privilegier er udtryk for en stærk institutionalisering af organisationernes adgang til forvaltningen – ligesom den kan være udtryk for, at lovgiver har villet sikre sig, at bemyndigelser til ministeren udøves under inddragelse af eksterne parter.

Miljøbeskyttelsesloven – der er en udpræget bemyndigelseslov – indeholder således en generel bestemmelse om forhandling ved udstedelse af administrative forskrifter (§ 11):

Inden miljø- og energiministeren fastsætter regler i medfør af loven, forhandler ministeren med de nærmest interesserede landsomfattende erhvervs- og miljøorganisationer, de kommunale organisationer og andre berørte statslige myndigheder, herunder arbejdsministeren.

På arbejdsmiljøområdet er inddragelsen formaliseret og specialiseret, idet Arbejdsmiljørådet og Branchearbejdsmiljørådene skal inddrages i forbindelse med udstedelse af administrative forskrifter i henhold til bemyndigelseslovgivningen. Markedsføringslovens § 17 bestemmer, at

Forbrugerombudsmanden søger efter forhandling med de relevante erhvervs- og forbrugerorganisationer at påvirke de erhvervsdrivendes adfærd gennem udarbejdelse og offentliggørelse af retningslinjer for markedsføring på nærmere angivne områder, der må anses for væsentlige, navnlig ud fra hensynet til forbrugerne.

I sidstnævnte tilfælde har en række erhvervsorganisationer anvendt bestemmelsen til at lægge forbrugerombudsmanden hindringer i vejen. De undlader at reagere på mødeindkaldelser, hvorved forbrugerombudsmanden ikke kan varetage den nævnte påvirkningsopgave.

KONTAKTER – FLERE OG VIGTIGERE, MEN OFTERE PÅ ORGANISATIONERNES INITIATIV

I kraft af en lang tradition inddrages organisationerne i den politiske og administrative beslutningsproces også gennem et ikke-formaliseret samspil med centraladministrationen. Dette samspil kan vedrøre lovforberedelse, men det kan også vedrøre alle mulige andre små og store sager. Det strækker sig fra løse kontakter på *ad hoc* basis til et så tæt samspil, at det må siges at være institutionaliseret, dvs. har karakter af en norm, som ikke gør det sanktionsfrit at undlade kontakter med organisationerne i bestemte situationer. Det er ikke muligt at dokumentere bredden og intensiteten i disse uformelle kontakter for perioden før 1976. Til gengæld er der i 1976, 1981, 1993 og 2000 gennemført surveyundersøgelser til alle landsdækkende interesseorga-

nisationer, som giver et billede af blandt andet kontakterne med centraladministrationen (jf. appendiks pkt. 3).

Det siger ikke så meget i sig selv, at en organisation har en sporadisk kontakt med et ministerium. Der må være en vis hyppighed i kontakterne, hvis vi skal tillægge dem større betydning. Tabel 5.9 viser, hvor stor en andel af alle organisationerne, der er i kontakt med centraladministrationen dagligt, ugentligt eller månedligt. Andelen er væsentligt lavere end i tabel 5.1, der blot angiver, om organisationen har haft en kontakt med en offentlig myndighed.

TABEL 5.9.

Organisationer med hyppige kontakter til centraladministrationen¹, udvalgte år 1976-2000. Antal og pct.

	PCT. MED MINDST MÅNEDLIGE KONTAKTER			
	1976	1981	1993	2000
Arbejderorganisationer	41	66	71	89
Funktionærorganisationer	39	51	55	67
Erhvervsorganisationer	23	30	41	50
Org. for uddannelse, viden og kultur	20	25	27	39
Almennyttige organisationer	21	27	23	29
Nationale og internationale organisationer	9	14	15	32
Forbruger- og patientorganisationer	33	32	25	25
Organisationer for fritid og ungdom	20	25	17	30
Miljøorganisationer	(63)	(58)	(40)	55
Andre organisationer	48	61	56	58
Alle	25	33	35	44
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 på centralt niveau?". Svarmuligheder: "Dagligt", "Mindst én gang om ugen", "Mindst én gang om måneden", "Mindst én gang om året", "Sjældnere/aldrig".

Procenturingsbasis er alle organisationer, hvorfor også organisationer uden kontakter til politikere og forvaltning indgår i tallene.

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

I 1976 havde ca. hver fjerde organisation mindst månedlig kontakt med ministerierne, mens det i dag er 44 pct. Væksten har været monoton for organisationerne under ét, men dog sådan, at det især var i slutningen af 1970'erne og i slutningen af 1990'erne, at der var tilvækst i kontaktfrekvenserne. Lønmodtagernes og erhvervenes organisationer scorer ikke blot højt, de har også haft en stærk vækst i andelen af organisationer med hyppige kontakter. De øvrige organisationstyper – med undtagelse af miljøorganisationerne – ligger typisk lavere, og væksten har ikke været så markant. En undtagelse er dog organisationer med nationale og internationale formål, men her var udgangspunktet også lavt.

Det er svært at forestille sig, at organisationer vil bruge ressourcer på kontakter med forvaltningen, hvis de ikke betød noget. Men kontakterne behøver ikke at være meget vigtige. Det er altså relevant at spørge til, hvilken betydning de forskellige typer af kontakter har. Tabel 5.10 viser den andel af de organisationer, der har kontakter med myndighederne, og som tillægger kontakterne med centraladministrationen „stor betydning”. Man kan bemærke sig, at organisationerne gennemgående finder kontakterne af stor og over tid stigende betydning. Der er imidlertid også variationer organisationerne imellem. Lønmodtagernes og erhvervenes organisationer scorer alle højt og stigende på vurderingen af kontakterne med arbejderorganisationerne som topscorere. Ser man bort fra den blandede gruppe af „andre organisationer”, når kun miljøorganisationerne helt op på siden af de økonomiske organisationer. Miljøorganisationerne har i øvrigt ligget højt i hele perioden, men de meget få organisationer i 1976 og 1993 gør det vanskeligt at vurdere udviklingen.

Det er kendetegnende for de fleste „ikke-økonomiske“ organisationer, at udviklingen er ujævn. Forbruger- og patientorganisationerne har et markant dyk i vurderingen af kontakternes betydning fra 1993 til 2000; de ender i 2000 på samme niveau som i 1976. Forklaringen på faldet i 1990'erne er antagelig den samme som for kontakterne, jf. tabel 5.1, nemlig at 1990'erne har vist en stor vækst i antallet af små patientorganisationer, for hvem kontakterne med myndighederne betyder forholdsvis lidt. Ungdoms- og fritidsforeningernes landsdækkende organisationer har også vurderinger, der ligger på samme niveau som i midten af 1970'erne.

Man må forvente, at organisationerne er ret flittige til at tage kontakt til forvaltningen. Det kan være på eget initiativ, fordi de har et problem, som de gerne vil gøre ministeren eller embedsmændene opmærksomme på, eller det kan være, fordi de vil søge indflydelse på en påtænkt foranstaltning.

TABEL 5.10.

Organisationer med betydningsfulde kontakter til centraladministrationen, udvalgte år 1976, 1993 og 2000. Antal og pct.

	PCT. MED KONTAKTER AF "STOR BETYDNING"		
	1976	1993	2000
Arbejderorganisationer	61	77	85
Funktionærorganisationer	67	68	79
Erhvervsorganisationer	42	67	72
Org. for uddannelse, viden og kultur	54	62	66
Almennyttige organisationer	60	45	54
Nationale og internationale organisationer	55	34	65
Forbruger- og patientorganisationer	49	60	46
Organisationer for fritid og ungdom	60	43	59
Miljøorganisationer	(67)	(80)	73
Andre organisationer	69	64	79
Alle	53	61	67
Antal organisationer	1082	906	908

Spørgsmål: 1976 og 2000: "Hvordan vurderer Deres organisation betydningen af kontakt til følgende offentlige myndigheder?". 1993: "Hvordan vurderer Deres organisation betydningen af kontakten til følgende politisk-administrative institutioner?". Svarmuligheder: "Stor betydning", "Nogen betydning", "Uden betydning", "Ved ikke".
Procenteringsbasis er organisationer med kontakter med offentlige myndigheder.

Kommunikationstrafikken er dog gensidig. Også ministeren eller embedsmændene henvender sig til organisationerne, fordi ministeriet har behov for oplysninger, for opbakning til en påtænkt foranstaltning eller blot for at drøfte en idé eller et forslag, der er undervejs.

Det er ikke ligegyldigt, hvem der har initiativet. Jo større organisationsinitiativ, desto mere pluralistisk vil forholdet mellem organisationer og centraladministration alt andet lige være. Og jo større forvaltningsinitiativ, desto mere er der tale om styring af organisationernes inddragelse. Når staten inviterer til dialog, privilegeres nogle frem for andre organisationer – medmindre da invitationen er helt åben (hvilket den øgede brug af høring med meget inklusive høringslister samt vore interviews delvis tyder på). Med tendensen til en mindre institutionaliseret beslutningsforberedelse må vi forvente, at organisationerne i stigende grad benytter muligheden for at få

adgang til centraladministrationen ad anden vej – eksempelvis ved selv at kontakte ministeriet.

Vi finder da også en klar tendens til stigende organisationsinitiativ. Tabel 5.11 viser, hvordan initiativet har fordelt sig på henholdsvis organisationerne og centraladministrationen i 1976, 1993 og 2000. For organisationerne under ét er der over de 25 år lidt færre organisationer, der rapporterer, at forvaltningen tager initiativet. Faldet er ikke stort, men det skal sammenholdes med en stigning i andelen, der oplyser, at organisationerne tager initiativet. Interessant nok er der stort set ingen udvikling fra 1993 til 2000 – hele forskydningen hen mod et større organisationsinitiativ sker i perioden fra 1976 til 1993, som også er den periode, hvor antallet af beslutningsforberedende udvalg falder.

Det er kun miljøorganisationerne, der i dag er i den privilegerede situation, at forvaltningen er flittigere til at kontakte dem end omvendt. Alle andre rapporterer oftere, at det er organisationerne, der har initiativet, og det gælder alle de undersøgte år. Der er ikke nogen entydig sammenhæng mellem scoren på forvaltningens og organisationernes initiativ. Mens forbruger- og patientorganisationerne sjældnest finder, at forvaltningen tager initiativet, har de en høj score, hvad angår eget initiativ. Men fagbevægelsen, der har det højest rapporterede initiativ, ligger samtidig i toppen, hvad angår forvaltningsinitiativ.

Der er antagelig flere mekanismer i spil. De organisationer, der er stærkt integrerede i forvaltningen – de økonomiske organisationer og organisationerne inden for uddannelse, viden og kultur – oplever, at initiativet ofte kommer begge steder fra. At afstanden mellem organisationernes og forvaltningens initiativ er øget, er en konsekvens af, at forvaltningen oftere vælger fra sag til sag, hvordan organisationerne skal inddrages. De kan derfor opleve et behov for selv at tage kontakt med forvaltningen. Men det stigende organisationsinitiativ kan også ses som et udtryk for, at især det uformelle samspil er blevet så tæt, at organisationernes tærskel for at kontakte centraladministrationen er blevet lavere. Under alle omstændigheder viser stigningen i forvaltningens henvendelser til nogle af organisationerne, at privilegerede samspil ikke nødvendigvis falder bort, blot fordi de formaliserede kontakter gennem udvalgene bliver færre.

De organisationer, der traditionelt har været mindre stærkt integreret, eller som er nye, må i stigende grad tage initiativet for at beholde en tæt kontakt med forvaltningen. Forbruger- og patientorganisationerne, hvor afstan-

TABEL 5.11.

Initiativ til kontakter mellem organisationerne og centraladministrationen, 1976, 1993 og 2000. Antal og pct.

	1976		1993		2000	
	Initiativ til kontakter					
	Adm.	Org.	Adm.	Org.	Adm.	Org.
Arbejderorganisationer	50	73	57	83	61	94
Funktionærorganisationer	62	76	60	86	64	91
Erhvervsorganisationer	44	55	50	85	54	81
Uddannelse, viden og kultur	54	73	42	77	52	83
Almennyttige organisationer	59	76	37	70	33	70
Nationale og internationale organisationer	41	71	32	66	35	80
Forbruger- og patientorganisationer	37	61	40	73	24	80
Organisationer for fritid og ungdom	51	78	31	65	35	76
Miljøorganisationer	(50)	(67)	(50)	(90)	50	35
Andre organisationer	75	94	41	82	67	67
I alt	51	67	46	79	48	80
Antal organisationer	982	982	906	906	908	908

Spørgsmål: 1976: "På hvilken måde foregår kontakten med de offentlige myndigheder?". 1993: "På hvilken måde foregår kontakten til politisk-administrative institutioner på centralt niveau?". 2000: "På hvilken måde foregår kontakten til offentlige myndigheder?". Pct. der opgiver et kontaktinitiativ af den angivne type.

Tabellens rækker kan summere til mere end 100 pct., fordi der var mulighed for at afkrydse flere forskellige initiativtyper.

Procenteringsbasis er organisationer med kontakter med offentlige myndigheder.

den mellem organisationernes og forvaltningens initiativ er størst, er netop kendetegnet ved mange nye organisationer i 1990'erne.

PRIVILEGERING AF DE STORE ORGANISATIONER

Selv om forbindelserne mellem organisationer og centraladministration på nogle punkter er blevet mindre institutionaliserede med tiden, er der fortsat en gruppe af organisationer, der skiller sig ud fra de øvrige ved, at de ofte bliver medlemmer af relevante udvalg, at de har mange kontakter til forvaltningen,

og at de ikke helt sjældent tages med på råd på forvaltningens initiativ (jf. også kapitel 7 om organisationsressourcer). Det hører med til billedet af disse organisationers samarbejde med centraladministrationen, at de største deltager i jævnlige, gensidige policyorienteringer med ministeriernes ledelse.²

Det gælder eksempelvis på Fødevareministeriets område, hvor ministeriets administrative ledelse jævnligt mødes med ledelsen af de store organisationer inden for fiskeri, landbrug og forbrugerområdet. Det gælder også på Arbejdsministeriets område, hvor gensidige policydrøftelser især finder sted med LO og Dansk Arbejdsgiverforening. I Miljøministeriet afholdes jævnlige møder – de såkaldte Hegnslundsmøder – hvor Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen i Danmark, Dansk Industri og Landbrugsrådet er faste deltagere.

I Erhvervsministeriet er der, til trods for den mindre institutionaliserede inddragelse i lovforberedelsen, fortsat løbende gensidige policyorienteringer mellem ministeriets administrative ledelse og de store organisationer. På departementschefsniveau er der månedlige frokostmøder med direktørerne for de store organisationer, ligesom der er tilsvarende netværk med månedlige møder mellem afdelingscheferne og repræsentanter fra de store organisationer på et niveau lavere end chefniveau samt med topcheferne fra de mindre organisationer. Afdelingscheferne og til tider kontorcheferne har således deres egne veludviklede netværk.

I Sundhedsministeriet har man den mest intensive inddragelse på sygehusområdet, hvor amterne (og Hovedstadens Sygehusfællesskab) er driftsherrer. På sygehusområdet findes en forholdsvis velinstitutionaliseret inddragelse af organisationerne i løbende policyorienteringer. Der afholdes faste møder 1) en gang i kvartalet mellem Amtsrådsforeningen (ARF), Finansministeriet og Sundhedsministeriet, 2) der afholdes jævnligt møder mellem ministeren og ARF's formand samt med formanden for ARF's sygehusudvalg, 3) amtsborgmestrene mødes hvert kvartal med ministeren og departementschefen, 4) amternes sundhedsdirektører mødes kvartalsvist med repræsentanter for ministeriet, og 5) departementschefen og ARF's direktør mødes hver anden måned.

Der er ikke tale om et nyt fænomen (jf. Christensen, 1980: 340), men de fortsatte tætte forbindelser, også hvad angår gensidige orienteringer, viser, at de store organisationer – hvad enten de blot er store inden for et enkelt ministeriums område, eller de er så store, at de dækker et bredt spekter af centraladministrationens område (jf. Buksti & Johansen, 1979) – fortsat har en meget tæt tilknytning til embedsværket.

SOCIALDEMOKRATISK KORPORATISME ELLER MINDRETALSKORPORATISME?

I kapitel 4 konkluderede vi forsigtigt, at der er interaktion mellem regeringens farve og dens styrke. Socialdemokratiske regeringer synes mere villige til at integrere organisationerne i politiske og administrative beslutningsprocesser end borgerlige; dog således, at borgerlige mindretalsregeringer er mere åbne over for organisationerne end borgerlige flertalsregeringer.

Vi har allerede i det materiale, der er præsenteret ovenfor, mødt en række tegn på, at der fortsat er en sådan sammenhæng: Reduktionen i antallet af udvalg sker især under de borgerlige regeringer i 1980'erne, og ganske vist sker der ikke noget efter to år med socialdemokratiske regeringer (1995), men til gengæld er der en stærk stigning i antallet af udvalg i de sidste fem år af Nyrup Rasmussens regeringer. Der er en pæn stigning i andelen af organisationer med hyppige kontakter fra 1976 til 1981 og igen fra 1993 til 2000 – i sidste periode især for fagbevægelsens organisationer – men under ét næsten status quo i perioden 1981-1993, der helt overvejende er regeret af de borgerlige. Andelen af vedtagne lovforslag, hvor der af det officielle materiale kan konstateres en eller anden form for inddragelse, er høj i 1977/78 og 1998/99 – mens den er lavere i 1994/85 og 1991/92. Mens organisationerne således synes tættere inddraget under socialdemokratiske regeringer, er den mindre institutionaliserede lovforberedelse dog fortsat også under 1990'-ernes Nyrup Rasmussen-regeringer.

Hvis der skulle være interaktion mellem regeringens farve og regeringens styrke, således at Socialdemokratiet altid foretrækker stærk inddragelse af organisationerne, mens borgerlige regeringer lader deres forhold til organisationerne påvirke af regeringens parlamentariske styrke, må vi forvente, at organisationerne har et tættere samspil med centraladministrationen under den svage KV-regering i 1991-92 end under den parlamentarisk stærkere KVQCD-regering i 1984-85. Det er svært at finde belæg for denne sammenhæng i materialet. Ser vi på *inddragelse under en eller anden form*, synes KV-regeringen snarere at have et mindre tæt forhold til organisationerne end Firkløver-regeringen, selv om forskellene ikke er store, jf. tabel 5.8. Efter 1975 er konklusionen altså mere entydig end i den foregående periode, 1945-1975. Socialdemokratiske regeringer er mere tilbøjelige til at inddrage organisationerne i den politiske og administrative beslutningsproces end borgerlige regeringer. Vi undersøger i kapitel 8 de parlamentariske konsekvenser af organisationsinddragelsen.

FASTE FORHOLD UNDER OPBRUD

Et halvt glas vand kan beskrives som halvfuldt eller halvtomt. Det afhænger af forventningerne og synsvinklen. Da kapitlets problemstilling har været at undersøge forandringer i samspillet mellem centraladministrationen og interesseorganisationerne, vil vi være tilbøjelige til at fokusere på forandringer. Der er dog god grund til at gøre opmærksom på, at vi finder mange træk ved samspillet, som er om ikke uforandrede så dog præget af betydelig kontinuitet.

Organisationerne er fortsat vigtige samarbejdspartnere for ministre og embedsmænd. Der er fortsat en norm om, at organisationerne inddrages, når deres interesser berøres af statslige indgreb. Råd, nævn og udvalg spiller fortsat en rolle som forum for mediering af interesser. Og der er fortsat en særdeles livlig kontaktaktivitet mellem embedsmænd og interesseorganisationer om små og store problemer. Intet tyder på, at samspillet mellem interesseorganisationer og centraladministration er mindre intenst, end det har været tidligere.

Men der sker i perioden fra midten af 1970'erne også betydelige ændringer i samspillet. I hvert fald nogle ministerier er blevet mere bevidste i deres valg af formen for inddragelse og timingen heraf end tidligere. Den generelle norm har altid været rummelig – ikke mindst fordi den aldrig har været formaliseret – men i dag synes centraladministrationen mere villig til at bruge rummeligheden aktivt. Det er måske også nødvendigt, fordi en række ministerier står over for en stadig mere kompleks interessestruktur. Flere organisationer – ikke mindst uden for den traditionelle kreds af lønmodtager- og erhvervsorganisationer – er politisk aktive på Slotsholmen. Og mange af organisationerne retter både deres strategier mod de beslutninger, der træffes ved mahognibordene, og mod offentligheden.

Udviklingen efter 1975 viser klart, at der kan opstå tætte bånd mellem nogle af de nye typer af organisationer og centraladministrationen. Faktisk er miljøorganisationerne en af de organisationstyper, der synes allerstærkest integreret i Slotsholmens beslutningsstrukturer. De har mange og meget tætte forbindelser, og de er den eneste gruppe overhovedet, der oplyser, at forvaltningen oftere tager initiativ til kontakter med organisationerne end omvendt. Tidligere undersøgelser har vist, at de også uden større problemer lader sig integrere via udvalgsinstitutionen (Christiansen, 1999b). Tilsyneladende lader stærk integration sig forene med en aktiv mediestrategi og for

nogle miljøorganisationers vedkommende også med en strategi baseret på udenomsparlamentariske metoder. Patientorganisationerne er som gruppe derimod ikke meget stærkt integreret i centraladministrationens beslutningsstruktur. Medvirkende til dette billede er uden tvivl, at der er opstået mange nye og meget små patientorganisationer inden for de seneste par årtier.

Et meget markant brud med en tradition, der kan spores helt tilbage til tiden omkring Første Verdenskrig, er den faldende lov- og beslutningsforberedelse i udvalg. Denne udvikling finder efter 1975 sted inden for alle ministerier. I hvert fald i nogle ministerier som en direkte konsekvens af problematiske erfaringer med den tætte organisationsinvolvering. Erfaringerne med organisationernes tætte inddragelse i *forvaltningsopgaver* har derimod ikke i væsentligt omfang ført til en deinstitutionalisering af organisationernes inddragelse, selv om eksempelvis skandalen om Skibskreditfondet viste stærkt problematiske sider også af denne form for samspil.

Der er i dag mange flere kontakter mellem organisationer og embedsapparat end i begyndelsen af perioden. Organisationerne er ganske enkelt langt mere aktive i forhold til embedsværket end tidligere. Det gælder de økonomiske organisationer, som er de eneste, hvor forvaltningen i dag hyppigere end tidligere tager kontakter til organisationerne, mens det for alle andre organisationer – bortset fra miljøorganisationerne – især er på organisationernes initiativ, at kontakterne knyttes. For disse organisationer er samspillet således blevet mindre institutionaliseret, mens de økonomiske organisationer fortsat synes at have bevaret et institutionaliseret samspil, selv om det er mindre formaliseret.

Vi finder således for den sidste fjerdedel af det 20. århundrede en betydelig mindre institutionalisering af især den administrative beslutningsforberedelse, men langt flere kontakter. Selv om det ikke så ofte vedrører beslutningsforberedelse, har nogle typer organisationer bevaret et relativt stærkt institutionaliseret samspil, mens samspillet med centraladministrationen for andre typer af organisationer er præget af større pluralisme sammenlignet med den modne korporatisme i de første efterkrigsårtier. Korporatismen er ikke afviklet eller død – den er snarere udviklet og suppleret med en større institutionel variation og friere „markedsforhold“ for byttet mellem organisationer og centraladministration.

NOTER

- 1 Efter dette kodeks kan grupperne ikke arbejde med rammebetingelser for erhvervslivet generelt, de relevante organisationer skal kontaktes i forbindelse med gruppernes nedsættelse, og dialoggrupperne skal være åbne for organisationernes deltagelse. Der er ikke deltagelse i dialoggrupperne af repræsentanter uden for kredsen af virksomheder og erhvervsorganisationer.
2. De følgende oplysninger er baseret på interviews med departementscheferne for de nævnte ministerier.

EUROPÆISERING

Vittige mennesker kaldte for ikke så mange år siden den private organisation Danske Vognmænd – som i dag indgår i organisationen Dansk Transport og Logistik – for Trafikministeriets tredje generaldirektorat. Ministeriet udstedte køretilladelser på det private fragt- og persontransportområde og havde således kontrol over et for erhvervet helt afgørende gode. Det disponerede ministeriet og de relevante organisationer for et tæt og fast institutionaliseret samspil. Den EU-initierede liberalisering af transportområdet har imidlertid frataget ministeriet kontrollen over køretilladelserne. Derfor er ministeriet langt mindre interessant for Dansk Transport og Logistik, og det tidligere så tætte forhold mellem ministerium og organisation er afløst af mere diffuse kontakter – idet der dog fortsat sker en tidlig og gensidig policyorientering mellem ministeriet og transporterhvervenes organisationer (Interview, jf. appendiks pkt. 6).

Hvor nationalstaten udgør en trods alt overskuelig ramme for de aktører, der traditionelt involveres i de politiske beslutningers tilblivelse og gennemførelse, komplicerer EU spillet for de nationale aktører ganske betydeligt (Jacobsson et al., 2001). Arbejdet i Folketing, regering og centraladministration påvirkes løbende af beslutninger, der træffes i Ministerrådet og Europa-Parlamentet; man skal til stadighed kunne håndtere Kommissionens forslag og beslutninger; og beslutninger skal koordineres på nationalt niveau, så danske interesser varetages bedst muligt i EU. På nogle områder ændrer EU ganske vidtgående de institutionelle rammer for nationale beslutningstagere.

Det gælder også for interesseorganisationerne. De kan vælge at lade deres interesser varetages af den danske stats repræsentanter. Det indebærer i sig selv ikke nødvendigvis radikale ændringer for det vante samspil mellem organisationer og nationale myndigheder. Men det er heller ikke nødvendigvis en optimal strategi, fordi den indebærer, at organisationerne ikke har mulighed for direkte at påvirke eksempelvis forberedelsen af direktivforslag, der udarbejdes af Kommissionen og besluttet af Ministerrådet – i nogle til-

fælde sammen med Europa-Parlamentet. Og det kan være et sent tidspunkt at komme ind i processen på.

I mange tilfælde vil organisationerne derfor vælge at involvere sig direkte i beslutningsprocesserne i EU. Men det er heller ikke nogen let sag. Det indebærer, at de selv må oparbejde kontakter til Kommissionen, Parlamentet eller Det Økonomiske og Sociale Råd, eller at de må involvere sig i organisationer – de såkaldte euro-organisationer – der arbejder på EU-niveau. I alle tilfælde vil de møde en politisk-administrativ virkelighed, der er meget anderledes end Slotsholmens, og hvor de må dele opmærksomheden med mange andre, der søger adgang til EU's beslutningsfora.

I dette kapitel er interessen knyttet til spørgsmålet om, hvorvidt den stigende europæiske integration har haft konsekvenser for den tradition, der har kendetegnet forholdet mellem stat og interesseorganisationer op gennem det 20. århundrede. Er forholdet mellem Trafikministeriet og de private transportorganisationer, hvor EU's liberalisering af den private gods- og persontransport har indebåret en svækkelse af traditionelt stærke bånd, et typisk billede, eller er der helt særlige forhold, der karakteriserer netop dette område, som resulterer i deinstitutionalisering af forholdet mellem Trafikministeriet og transportorganisationerne? Er der et særligt mønster for organisationernes involvering i EU-politikken, eller er mønstret det samme som det, vi lige har afdækket for den nationale politiske beslutningsproces?

De data, vi har til rådighed – som primært består af surveyundersøgelser til organisationerne – kan ikke dække alle aspekter af disse spørgsmål. Vi må derfor nøjes med nogle indikationer, idet vi dog også kan støtte os til et par andre undersøgelser, der ligesom vore dækker nogle aspekter af problemstillingen (Pedersen, 2001; 2002; Sidenius, 1998a; 1998b; Højbjerg, 2002; Christensen et al., 1994). Indledningsvis vil vi kort diskutere, hvorfor EU er en særlig udfordring for demokratiet såvel som for interesseorganisationerne.

UDFORDRINGEN FRA EU

Det er ikke nyt, at nationale organisationer i et vist omfang er internationalt aktive. Fagforeninger og erhvervsorganisationer har længe indgået i internationale netværk. Men med EU's udvikling til en overnational myndighed med selvstændig beslutningskompetence og – siden den Fælleseuropæiske Akt i 1986 og Maastricht-traktaten i 1993 – muligheden for at træffe beslutninger uden, at alle landes tilslutning kræves, er de nationale politiske aktører ikke længere de eneste, der træffer beslutninger med vidtgående conse-

kvenser for organisationerne. Demokratisk er dette selvsagt en udfordring, som på mange måder har påvirket det danske parlamentariske demokrati (Damgaard & Nørgaard, 2000). Spørgsmålet er nu ikke alene, om de folkevalgte og vælgernes indsigt i og indflydelse på de politiske beslutninger tilsidesættes, men også om de nationale embedsmænd, der står til ansvar over for regering og Folketing, bliver forbigået.

For organisationerne betyder EU, at tidligere tiders politiske strategier har måttet tages op til fornyet overvejelse. Forskellige strategier har forskellige fordele og ulemper. Organisationerne kan søge indflydelse på beslutningerne i EU via velkendte kanaler til nationale myndigheder. Denne strategi er for nylig blevet betegnet en *go through*-strategi (Pedersen, 2001). For år tilbage blev den kaldt *domestic route* (Averytt, 1977) og senere *The National Lobby Orchestra* (Bregnsbo & Sidenius, 1993) og ansås for at være organisationernes foretrukne strategi. For denne strategi taler, at Ministerrådet i mange tilfælde fortsat er den centrale besluttende myndighed på EU-niveau, og at fælles fodslag med nationale myndigheder øger muligheden for at tilgodese særlige nationale interesser. Imod taler for det første, at organisationerne ikke selvstændigt kan varetage egne interesser i forhold til EU med den deraffølgende risiko for, at deres interesser ikke nyder tilstrækkeligt fremme. For det andet involveres de nationale myndigheder til tider temmelig sent i beslutningsprocessen, idet væsentlige kompromiser allerede er indgået, når eksempelvis et direktivforslag kommer på COREPER og Ministerrådets dagsorden.

Alternativt kan organisationerne selv søge indflydelse i EU uden om de nationale myndigheder. Denne strategi er blevet kaldt en *international route* (Averytt, 1977) og en *by-pass*-strategi (Pedersen, 2001). Organisationerne kan selv tage kontakt til EU's myndigheder, hvorved de sikrer, at deres synspunkter og interesser bliver fremført, og at dette sker tidsnok til, at fremlagte synspunkter og informationer kan tages i betragtning allerede i forbindelse med forberedelsen af direktivforslag. Til gengæld vil en dansk organisations synspunkter muligvis drukne i den malstrøm af informationer og synspunkter, der typisk tilflyder EU's generaldirektorater i denne fase af beslutningsprocessen. Strategien er også ressourcekrævende. For at minimere risikoen for at drukne kan organisationerne forsøge at påvirke EU's beslutninger via euro-organisationer (eller eventuelt forsøge at skabe en national alliance af forskellige organisationer). Også denne strategi er forenelig med tidlig interessevaretagelse. Såfremt organisationer på tværs af medlemslandene har væsentlige fælles interesser – eksempelvis brancheinteresser, der ikke nødvendigvis deles af de nationale myndigheder eller af andre organisationer –

er den potentielt mere løfterig end den selvstændige kontakt. Ulempen er naturligvis, at det alt andet lige er sværere at komme igennem med særlige nationale synspunkter, idet euro-organisationerne må søge et kompromis på tværs af lande, og at det siden hen er svært at gå imod indgåede kompromiser og samtidig bevare troværdigheden i samarbejdet.

Det er således oplagt, at danske organisationer må vurdere fordele og ulemper ved forskellige strategier fra sag til sag. Det er nærliggende, at organisationerne vil forsøge at kombinere strategierne for derigennem at maksimere fordelene og kompensere for de mangler, der er ved de enkelte strategier. Kan de kombinere strategierne, og gør de det, er de bedst muligt rustet til at imødekomme EU-udfordringen, hvilket dog ikke garanterer, at organisationerne får den ønskede indflydelse på EU's beslutninger.

Det er også muligt, at organisationerne ikke kan vælge frit fra gang til gang, idet forudsætningen for at høste det fulde udbytte af en given strategi kan være, at der opbygges tætte relationer og tillid mellem de involverede, og at et samarbejde institutionaliseres. Det kan være vanskeligt for organisationerne at forfølge egne snævre interesser, indgå nationale aftaler om en fælles position og varetage tværnationale fællesinteresser samtidigt.

Det er især på denne baggrund, at det er interessant at undersøge, om der er et særligt mønster for organisationernes samspil med nationale og overnationale myndigheder, om de er i stand til at kombinere strategierne og dermed indflydelses*mulighederne*, og om de foretrukne strategier er forskellige for forskellige typer af organisationer.

GO THROUGH ELLER BY-PASS?

En del af svaret på spørgsmålet om, i hvilket omfang organisationerne i EU-spørgsmål tager kontakt med danske myndigheder, direkte med EU's myndigheder – eller om de kombinerer de to muligheder – fremgår af tabel 6.1. Ud over nationale og overnationale kontakter i EU-spørgsmål medtager tabellen også national politisk aktivitet og organisationernes medlemskaber af euro-organisationer.

EU kom ret hurtigt efter EU-medlemskabet i 1973 til at fylde en del i nogle organisationers samspil med centraladministrationen og Folketinget. I 1976 havde 13 pct. af alle danske organisationer – og betydeligt flere af fagbevægelsens og erhvervenes organisationer – haft kontakter med nationale myndigheder i EU-spørgsmål. For de fleste organisationer var EU-spørgsmål – her 3-4 år efter medlemskabet – imidlertid først ved at finde vej til

TABEL 6.1.

Organisations nationale og EU-relaterede politiske aktiviteter samt medlemskab af euro-organisationer, 1976, 1993 og 2000. Antal og pct.

	NATIONAL POLITISK AKTIVITET ¹			EU-RELATERET NATIONAL POLITISK AKTIVITET ²			POLITISK AKTIVITET I BRUXELLES ³			MEDLEM AF EURO- ORGANISATION ⁴		
	1976	1993	2000	1976	1993	2000	1976	1993	2000	1976	1993	2000
Arbejderorganisationer	69	88	94	30	62	70	11	65	70	66	56	71
Funktionærorganisationer	60	80	86	11	40	46	2	37	37	42	45	65
Erhvervsorganisationer	55	73	78	22	52	53	4	46	49	57	55	61
Uddannelse, viden og kultur	44	59	68	4	21	27	2	20	20	27	27	36
Almennyttige organisationer	45	67	74	7	22	22	2	25	24	25	28	32
Nationale og internationale organisationer	39	61	80	5	21	32	0	23	30	17	24	33
Forbruger- og patientorganisationer	67	82	76	12	23	19	2	32	23	23	47	47
Organisationer for fritid og ungdom	43	49	65	5	19	36	1	23	31	13	32	49
Miljøorganisationer	(75)	(67)	90	(25)	(60)	76	(0)	(40)	71	(25)	(47)	63
Andre organisationer	70	91	92	14	54	58	0	44	35	39	51	65
Alle	52	69	76	13	35	38	2	33	35	40	40	50
Antal organisationer	1890	1316	1201	1890	1316	1201	1890	1316	1201	1890	1316	1201

1. Samme spørgsmål som i tabel 5.1.

2. Samme spørgsmål som i tabel 6.2.

3. 1976: "Har Deres organisation søgt at etablere direkte kontakt til EF-organerne?" (Korrespondance er ikke medtaget som positivt svar). 1993: "Har Deres organisation haft kontakt til EF-institutioner og den danske repræsentation i Bruxelles?". 2000: "Har Deres organisation haft kontakt til EU-myndigheder?".

4. 1976, 1993 og 2000: "Er Deres organisation tilsluttet én eller flere europæiske organisationer, der fungerer på EF-plan".

organisationernes dagsorden. I 1990'erne har langt flere organisationer kontakter med de nationale myndigheder om EU-spørgsmål. Det er dog fortsat især lønmodtagernes og erhvervenes organisationer, der beskæftiger sig hermed – suppleret med miljøorganisationerne, der med 76 pct. faktisk er topscorere i 2000.

Derimod havde organisationerne i 1976 knap opdaget muligheden for direkte politisk aktivitet i Bruxelles. Kun fagbevægelsens organisationer havde i nævneværdig grad haft direkte kontakter med EU's myndigheder. I tabel 6.1 er skriftlig korrespondance ikke medregnet som kontakt. Hvis det medregnes, bringes erhvervenes kontaktandel til EU's myndigheder op på seks pct. Fortsat havde imidlertid 98 pct. af de danske organisationer ikke direkte kontakter i eller til Bruxelles. Den anvendte strategi var således for alle praktiske formåls skyld en *go through*-strategi. Dog suppleredes den med medlemskab af euro-organisationer, der for mange organisationers vedkommende går tilbage til tiden før EF-medlemskabet. Medlemskabet af sådanne organisationer er i hele perioden på et højere niveau end den nationale politiske aktivitet knyttet til EU-spørgsmål. Men medlemskab siger jo heller ikke i sig selv noget om, hvorvidt de danske organisationer bruger deres euro-organisationer aktivt.

Vi har ingen målinger af, hvad der sker op gennem 1980'erne. Især vedtagelsen af den Fælleseuropæiske Akt i 1986 med lanceringen af Det Indre Marked, adgangen til flertalsbeslutninger i Ministerrådet og Europa-Parlamentets øgede betydning må formodes at have påvirket organisationernes strategier i forhold til EU-spørgsmål. I takt med stigende EU-regulering og i takt med, at organisationerne vænner sig til at begå sig inden for EU's nye institutionelle rammer, må vi forvente en stigende direkte EU-aktivitet. Og billedet af organisationernes EU-aktiviteter er da også helt anderledes i 1990'erne end i midten af 1970'erne. Ca. en tredjedel af organisationerne er nu direkte engageret i politiske aktiviteter i Bruxelles – og udviklingen fra 1993 til 2000 har været beskeden. Det er fortsat lønmodtagernes og erhvervenes organisationer samt miljøorganisationerne, der hyppigst har direkte kontakter med EU's myndigheder. *By-pass*-strategien har med andre ord udviklet sig betydeligt fra 1970'ernes midte til begyndelsen af 1990'erne og antager i 1993 og 2000 omtrent samme omfang som *go through*-strategien.

Vi har derfor undersøgt, hvor mange af organisationerne der har direkte kontakt med EU-institutioner, men ikke har kontakt med nationale danske myndigheder. Det var i 1976 én pct. af de danske organisationer og både i 1993 og 2000 ni pct. Der er ikke stor variation mellem forskellige organisa-

tionstyper. De fleste organisationer kombinerer altså kontakter til nationale myndigheder og til EU-myndigheder og maksimerer dermed deres indflydelsesmuligheder, men en lille andel af de danske interesseorganisationer går uden om de nationale myndigheder. Måske fordi de forfølger interesser, som ikke deles af den danske regering og centraladministration.

Den nationale adgang til at påvirke EU-spørgsmål er dog fortsat den vigtigste. I 1993 fandt 65 pct. af organisationerne, at de *oftere* havde kontakter med de nationale myndigheder om EU-spørgsmål end med EU-myndighederne, 19 pct. angav, at kontakten med EU-myndigheder var hyppigere, mens 16 pct. fandt, at de lige ofte havde kontakter til nationale myndigheder og EU-myndigheder (tallene ikke vist i tabel). Vurderet ud fra kontakthypigheden er der altså omkring en femtedel af organisationerne, som prioriterer den direkte kontakt til EU over den nationale adgangskanal. I 2000-undersøgelsen er der så få af organisationerne, der har besvaret dette spørgsmål, at besvarelsenerne skal fortolkes med forsigtighed. En indikation på en større integration i EU-beslutningssystemet kan man dog få fra de besvarelser, der faktisk blev afgivet i 2000: 58 pct. fandt, at de hyppigst havde nationale kontakter i EU-spørgsmål, 38 pct., at der hyppigst var tale om direkte kontakter til EU-myndigheder, mens kun fire pct. fandt, at de lige hyppigt benyttede den nationale kanal og EU-kanalen. Noget kan altså tyde på, at *by-pass*-strategien vinder frem. Vi ser derfor lidt nærmere på de to hovedarenaer – den nationale og EU-arenaen.

DEN NATIONALE ARENA

Vi viste allerede i kapitel 4, at Danmarks tilslutning til EU i 1973 fik betydelige – formelle – konsekvenser for landbrugsorganisationernes placering i den politiske og administrative beslutningsproces. Den danske tradition for en stærk selvforvaltning af landbrugspolitikken var dårligt forenelig med kravet om, at ministrene skulle stå til ansvar over for Kommissionen for den nationale forvaltning af EU's landbrugspolitik. Vi fandt også, at man næppe kunne fraskrive landbrugsorganisationerne væsentligt indflydelse på landbrugspolitikken af den grund.

Interesseorganisationerne inddrages også hyppigt i forberedelsen af EU-relevante spørgsmål, og deres inddragelse er i vidt omfang styret af de samme uformelle normer, som kendetegner inddragelsen af organisationerne i den nationale politik i øvrigt. Men desuden er der særlige kanaler for involvering i EU-spørgsmål.

Den nationale EU-beslutningsproces er mere formaliseret og institutionaliseret end traditionelle nationale beslutningsprocesser. Det skyldes blandingen af decentraliseret beslutningsforberedelse og centraliseret koordinering af de danske synspunkter (Christensen et al., 1994: 6ff.; Christensen et al., 1999: 91ff.; Højbjerg & Pedersen, 2002). Det er således de enkelte ministerier, der skal forberede de danske synspunkter i EU-spørgsmål – herunder koordinere de forskellige interesser inden for ministeriets eget ressort – de skal forhandle dem i Bruxelles, og de forestår iværksættelsen af beslutningerne i Danmark. Samtidig skal den tværgående koordinering, som varetages af Udenrigsministeriet, sikre, at ministeriernes synspunkter ikke strider mod dansk politik i øvrigt, og at de har bred dansk dækning, såvel parlamentarisk som i de øvrige ministerier.

Til varetagelse af den sektorspecifikke tilrettelæggelse af beslutningsforberedelsen er der nedsat 35 specialudvalg, der blandt andet har til opgave at forberede og koordinere de danske holdninger til Kommissionens forslag og at følge forslagene frem til Ministerrådets og eventuelt Parlamentets behandling. Siden 1989 har specialudvalgene lavet såkaldte „baggrundsnotater”, som er de første markeringer af, hvilke standpunkter ministeriernes embedsmænd bør indtage i de tidlige faser af beslutningsprocessen i EU (Damgaard & Nørgaard, 2000: 49-51). Ofte begynder de velorienterede specialudvalg at arbejde med et spørgsmål, allerede inden der formelt eksisterer et forslag. Og på dette tidspunkt involveres ministeren som hovedregel ikke.

I den videre beslutningsproces koordineres specialudvalgenes arbejde med det centrale EF-embedsmandsudvalg, med regeringens udenrigspolitiske udvalg og med Folketingets Europaudvalg. Specialudvalgene er altså centrale i tilrettelæggelsen af de sektorspecifikke danske EU-holdninger.

Frem til 1993 blev organisationerne kun inddraget uformelt i specialudvalgenes arbejde, bortset fra, at LO og DA helt fra 1970'erne havde været formelt involveret i to af specialudvalgene. I 1993 blev der imidlertid – blandt andet som en konsekvens af de politiske debatter om åbenhed i EU-spørgsmål – i videre omfang åbnet mulighed for at inddrage organisationerne tættere i specialudvalgenes arbejde. I første omgang besluttedes det at afgrænse, hvilke organisationer der skulle inddrages inden for udvalg, der beskæftigede sig med den sociale dimension, miljøpolitikken og forbrugerbeskyttelsen. Beslutningen blev ikke modtaget lige venligt i alle de berørte ressortministerier, der ikke ønskede sig pålagt eksterne begrænsninger på tilrettelæggelsen af specialudvalgenes arbejde (Rasmussen, 1999: 72ff.). Senere har også andre specialudvalg inddraget organisationerne. Aktuelt har

således 17 af de 35 specialudvalg interesseorganisationer som medlemmer (Udenrigsministeriet, 2002).

Vi viste indledningsvist i kapitlet, at ganske mange danske organisationer med tiden har fået kontakter med de nationale myndigheder i EU-spørgsmål. Hvis vi sorterer de organisationer fra, der kun har relativt sjældne kontakter med myndighederne i EU-spørgsmål, og fokuserer på dem, der har mindst månedlige kontakter, får vi et noget andet billede end det, vi viste i tabel 6.1. Tabel 6.2 viser, at det er relativt få organisationer, der har disse hyppige kontakter. Og i 2000 er de fleste af dem administrative (16 pct.). Det var ikke tilfældet i 1993, hvor de meget aktive organisationer lige så hyppigt

TABEL 6.2.

Organisationer med mindst månedlige kontakter til danske myndigheder vedrørende EU-spørgsmål 1976, 1993 og 2000. Antal og pct.

	POLITISKE KONTAKTER			ADMINISTRATIVE KONTAKTER		
	1976	1993	2000	1976	1993	2000
Arbejderorganisationer	5	32	51	13	51	54
Funktionærorganisationer	0	7	8	2	8	25
Erhvervsorganisationer	1	12	11	10	11	27
Uddannelse, viden og kultur	0	3	3	1	3	7
Almennyttige organisationer	0	6	4	1	4	2
Nationale og internationale org.	0	7	12	0	12	12
Forbruger- og patientorganisationer	2	8	3	2	3	4
Org. for fritid og ungdom	1	7	4	2	4	11
Miljøorganisationer	(0)	(27)	23	(13)	(23)	36
Andre organisationer	0	12	27	4	27	15
Alle	1	8	8	5	8	16
Antal organisationer	1890	1316	1201	1890	1316	1201

Spørgsmål: 1976 og 2000: "Hvor ofte har Deres organisation kontakt til offentlige myndigheder vedrørende EU-spørgsmål?" 1993: "Hvor ofte har Deres organisation kontakt til politisk-administrative institutioner på centralt niveau ... i Danmark vedrørende EF-spørgsmål?" (se i øvrigt appendiks pkt. 3). For hver af følgende grupper var svarmulighederne, "Dagligt", "Mindst én gang om ugen", "Mindst én gang om måneden", "Mindst én gang om året", "Sjældnere/aldrig": Ministeren, departementet, direktorater/styrelser, råd, nævn og udvalg samt EU-specialudvalg, Folketingsudvalg, partigrupperne i Folketinget, enkelte folketingsmedlemmer og regeringen.

Procentueringsbasis er alle organisationer, hvorfor også organisationer uden kontakter til politikere og forvaltning indgår i tallene.

havde kontakter med politikere (otte pct.) som med embedsmænd (otte pct.) – muligvis et billede, der kan hænge sammen med den meget store opmærksomhed, EU-spørgsmålet havde i perioden omkring de to folkeafstemninger. Går vi helt tilbage til midten af 1970'erne, var der stort set ingen organisationer, der hyppigt havde kontakt med politikerne, når EU var på dagsordenen. Til sammenligning viser tabel 5.9 i forrige kapitel og tabel 9.1 i kapitel 9, at 44 og 24 pct. af organisationerne i 2000 havde hyppige kontakter med henholdsvis centraladministrationen og Folketinget, når spørgsmålet ikke var indsnævret til EU-relaterede emner. Vi genfinder i øvrigt for EU-kontakterne det mønster, som vi har set tidligere, hvor de hyppigste kontakter opretholdes af lønmodtagerne, erhvervenes og miljøets organisationer. Ser vi bort fra disse, spiller EU-spørgsmål en forholdsvis begrænset rolle for de fleste organisationer.

Hvis vi alene opholder os ved de økonomiske interesseorganisationer, viste tabel 6.1, at mange allerede i 1993 havde EU-relaterede nationale politiske aktiviteter, og at andelen af organisationer med disse aktiviteter ikke steg markant i perioden frem til år 2000. Tabel 6.2 føjer hertil, at der blandt de økonomiske organisationer er sket en betydelig intensivning af kontakterne til politikere (arbejderorganisationerne) og især forvaltningen (funktionær- og erhvervsorganisationerne) i perioden 1993 til 2000. Hvor samspillet med myndighederne for disse organisationer blev udvidet i bredden frem til 1993, er det udvidet i dybden siden da.

I tabel 6.3 fokuserer vi på de organisationer, der *har* kontakter med nationale myndigheder om EU-relaterede forhold, og ser nærmere på, hvordan kontakterne med administrationen hyppigst sker. Tabellen indeholder kun tal fra 1993 og 2000, fordi næsten ingen organisationer havde hyppige kontakter vedrørende EU i 1976. I alt 14 organisationer oplyste i 1976 at have mindst månedlige kontakter med centraladministrationen om EU-spørgsmål. I dag er det 181 organisationer. Fordelingen af kontakterne på 1) minister, departement og styrelser og 2) specialudvalgene er interessant. I både 1993 og 2000 har lidt mere end 40 pct. af de organisationer, der har kontakter med ministre, departementer og styrelser om EU-spørgsmål, hyppige kontakter herom. Andelen med hyppige kontakter til specialudvalgene er derimod fordoblet i samme periode – og det er helt overvejende lønmodtagernes og erhvervenes organisationer, der står for stigningen. Konsekvenserne af regeringens beslutning om at formalisere organisationernes kontakter med specialudvalgene i 1993 er altså meget mærkbare. Kontakten mellem de økonomiske organisationer og centraladministrationen er ikke alene inten-

TABEL 6.3.

Organisationer med mindst månedlige kontakter til ministerier og EU-specialudvalg vedrørende EU-spørgsmål, 1993 og 2000. Antal og pct.

	KONTAKTER M. MINISTER, DEPARTEMENT OG STYRELSER		KONTAKTER M. EU-SPECIALUDVALGENE	
	1993	2000	1993	2000
Arbejderorganisationer	50	50	40	(78)
Funktionærorganisationer	44	47	9	48
Erhvervsorganisationer	49	51	24	50
Uddannelse, viden og kultur	24	27	14	14
Almennyttige organisationer	22	13	(11)	10
Nationale og internationale organisationer	(40)	(42)	(0)	22
Forbruger- og patientorganisationer	(40)	(22)	(25)	10
Organisationer for fritid og ungdom	(31)	24	(15)	14
Andre organisationer	66	(29)	(18)	20
Alle	42	41	19	38
Antal organisationer	456	431	456	431

Samme spørgsmål som i tabel 6.2.

Procenteringsbasis er organisationer, der har kontakter med danske myndigheder i EU-spørgsmål. Parentes markerer, at der er mindre end 20 organisationer i gruppen.

siveret. Den er også i stigende grad formaliseret og institutionaliseret via specialudvalgene.

Med specialudvalgenes centrale placering i EU-beslutningsprocessen er adgangen til den nationale formulering af den danske stilling i EU-spørgsmål antagelig mere snæver end beslutningsprocesserne i ikke EU-spørgsmål. Adgangen er blevet mere åben for organisationerne i 1990'erne,¹ men øjensynligt primært for de organisationer, der i forvejen har mange og veludviklede kontakter med centraladministrationen.

På den nationale scene har man altså på den ene side viderebragt elementer af den danske tradition for integration af organisationerne i den politiske og administrative beslutningsproces i spørgsmål, der vedrører den danske EU-politik. Flere og flere organisationer har etableret kontakter med relevante organer i centraladministrationen. På den anden side synes den komplicerede og formaliserede beslutningsstruktur imidlertid også at gøre adgangen mere eksklusiv end ved traditionelle nationale beslutninger. Der

er således større forskelle – og dermed ulighed – i de forskellige organisationstypers integration i EU-specialudvalgene, end der er i de statslige udvalg generelt, jf. tabel 5.5. Noget kan tyde på – men materialet er lidt usikkert – at det er forholdsvist svært for organisationer og andre private interesser, der ikke allerede er inkluderet i eksisterende netværk, at få adgang til den nationale beslutningsproces i EU-spørgsmål.

Vi kan imidlertid ikke vurdere organisationernes inddragelse i EU-spørgsmål uden også at se nærmere på organisationernes direkte aktiviteter i Bruxelles.

MANGE VEJE TIL BRUXELLES

Organisationernes politiske aktiviteter i Bruxelles var særdeles begrænsede i de første år efter EU-medlemskabet. I 1993 og 2000 oplyste derimod en tredjedel af samtlige organisationer at have haft direkte kontakt med EU-myndigheder, jf. tabel 6.1. Intensiteten i kontakterne er dog ikke overvældende. De fleste organisationer falder fra, når man stiller krav til hyppigheden af deres kontakter. Tabel 6.4 viser således, at kun ni pct. af alle organisationer i 2000 havde månedlige eller hyppigere kontakter til EU-myndigheder, og at der i øvrigt stort set ikke er sket nogen udvikling fra 1993 til 2000. Også i sammenligning med den EU-relaterede kontakt til danske myndigheder er omfanget af hyppige kontakter lille. Fagforeningerne har de hyppigste kontakter efterfulgt af miljøorganisationerne og erhvervsorganisationerne. Det mest overraskende er måske, at funktionærorganisationernes kontakter er relativt sjældne.

De fleste kontakter sker til Kommissionen/generaldirektoraterne, hvor 92 organisationer havde mindst månedlige kontakter i 1993 mod 85 organisationer i 2000 (tallene ikke vist). Europa-Parlamentet er det næsthyppest kontaktpunkt for organisationerne – med en pæn stigning i 1990'erne, hvilket må tolkes i lyset af Parlamentets udvidede beføjelser i EU-lovgivningsprocessen. I 2000 havde 66 organisationer mindst månedlige kontakter med medlemmer af Parlamentet mod 45 i 1993. Længere nede kommer Ministerrådets sekretariat og Det Økonomiske og Sociale Udvalg. Der skete generelt ikke store ændringer fra 1993 til 2000. Det er altså i overvejende grad allerede i perioden frem til 1993, at disse meget EU-aktive organisationer har etableret ganske hyppige kontakter med et bredt udsnit af EU's vigtigste institutioner – og især med Kommissionen og Parlamentet.

TABEL 6.4.

Organisationer med mindst månedlige kontakter til EU-myndigheder 1993 og 2000. Antal og pct.

	1993	2000
Arbejderorganisationer	32	43
Funktionærorganisationer	7	7
Erhvervsorganisationer	12	15
Uddannelse, viden og kultur	3	2
Almennyttige organisationer	6	5
Nationale og internationale organisationer	7	6
Forbruger- og patientorganisationer	8	6
Organisationer for fritid og ungdom	7	4
Miljøorganisationer	(27)	23
Andre organisationer	12	15
Alle	8	9
Antal organisationer	1316	1201

Spørgsmål: 1993: "Hvor ofte har Deres organisation kontakt til følgende EF-institutioner?". 2000: "Hvor ofte har Deres organisation kontakt til følgende EU-myndigheder?" For hver af følgende grupper var svarmulighederne, "Dagligt", "Mindst én gang om ugen", "Mindst én gang om måneden", "Mindst én gang om året", "Sjældnere/aldrig": Kommissionen/general-direktoraterne, Ministerrådets sekretariat, Økonomisk og Socialt Udvalg, EU-parlamentet og EF-domstolen.

Procenteringsbasis er alle organisationer, hvorfor også organisationer uden kontakter til EU myndigheder indgår i tallene. Parentes markerer, at der er mindre end 25 organisationer i gruppen.

Kontakterne til EU's myndigheder sker altså ad mange forskellige kanaler. Blandt de organisationer, der har kontakt med EU-myndighederne, viser tabel 6.5 den andel, som ofte eller lejlighedsvist benytter forskellige former for kontakt. Den hyppigste kontakt sker gennem euro-organisationerne, som 80 pct. af organisationerne med kontakt bruger ofte eller lejlighedsvist. Blandt de organisationer, der er aktive i Bruxelles, bruges medlemskabet af euro-organisationer således aktivt. Den næsthypigste kontaktf orm er direkte fra organisationen i Danmark, mens lidt over halvdelen af organisationerne ofte eller lejlighedsvist skaber kontakter sammen med andre danske organisationer eller skaber kontakterne gennem danske myndigheder. Derimod er det kun få organisationer, der har eget kontor i Bruxelles, eller som benytter sig af en til lejligheden hyret lobbyist.

TABEL 6.5.

Kontaktmåde ved danske organisationers kontakter med EU-myndigheder, 1993 og 2000. Organisationer med "ofte" eller "lejlighedsvis" kontakt. Antal og pct.

	DIREKTE FRA ORGANISATIONEN I DANMARK		FRA EGET KONTOR I BRUXELLES		SAMMEN MED ANDRE DANSKE ORGANISATIONER		GENNEM DANSKE MYNDIGHEDER		GENNEM KONSULENTFIRMA ("LOB-BYVSTFIRMA")		GENNEM EUROPÆISKE ORGANISATIONER		ANTAL ORGANISATIONER (MIN.)	
	1993	2000	1993	2000	1993	2000	1993	2000	1993	2000	1993	2000	1993	2000
Arbejderorganisationer	90	81	7	30	89	81	(68)	48	(8)	5	84	95	16	20
Funktionærorganisationer	60	68	9	15	62	83	44	51	15	5	83	83	36	39
Erhvervsorganisationer	73	68	22	19	47	58	74	59	23	10	89	90	75	102
Uddannelse, viden og kultur	60	44	10	9	51	35	31	47	7	11	61	63	30	34
Almennyttige organisationer	69	67	(21)	19	(63)	43	(53)	46	(13)	18	(64)	59	14	22
Forbruger- og patientorganisationer	67	56	(23)	26	(50)	45	(29)	32	(8)	0	(94)	77	13	23
Miljøorganisationer	(57)	61	(25)	14	(80)	47	(50)	27	(0)	15	(100)	56	6	20
Alle	69	64	17	16	60	55	52	54	14	10	82	80	185	260

Spørgsmål: 1993: "Hvordan har Deres organisation kontakt til EF-institutioner?". 2000: "Hvordan har Deres organisation kontakt til EU-myndigheder?" For hver af de i tabellen nævnte møder kunne organisationerne svare "Ofte", "Lejlighedsvis", "Sjældent/aldrig" eller "Ved ikke". Procenteringsbasis er organisationer, der oplyser at have kontakter med EU-myndigheder. Parentes markerer, at der er mindre end 20 organisationer i gruppen.

Der er ikke meget markante udviklinger i 1990'erne, bortset fra at fagbevægelsen i højere grad synes at have etableret sig med eget kontor i Bruxelles. Lønmodtagernes og erhvervenes organisationer spreder sig over det meste af spektret af kontaktmåder. Det kan dog være værd at bemærke, at erhvervsorganisationerne i perioden har nedprioriteret kontakten gennem danske myndigheder og opprioriteret at gå sammen med andre danske organisationer. Niveaue for begge kontaktformer er dog fortsat højt.

I tabel 6.6 har vi set på samspillet mellem kontakter til nationale myndigheder og EU-myndigheder. Mønstrer er ganske klart: De organisationer, der mindst har månedlige kontakter til EU's myndigheder, har det overvejende også til nationale myndigheder i EU-spørgsmål. Ydermere er det stort set kun lønmodtagernes og erhvervenes organisationer samt miljøorganisationerne, der har tilstrækkelig kapacitet til at opretholde hyppige kontakter til såvel nationale som EU-myndigheder. Af de 85 organisationer med hyppige kontakter til begge niveauer tilhører de 76 disse tre typer af organisationer (ikke vist i tabellen). Til gengæld er der en lige så stor gruppe, der har hyppige kontakter til danske myndigheder, men kun sjældent har direkte kontakter til EU-myndigheder. Men der er også en lille gruppe på 18 organisationer, der har hyppige kontakter med EU-myndigheder, men kun sjældnere kontakter med nationale myndigheder. Af disse er de 10 erhvervsorganisationer, almennyttige eller forbruger-/patientorganisationer.

Ser man bort fra denne sidste gruppe, tyder alt på, at den intensiverede tilstedeværelse i Bruxelles fortsat sker i tæt koordination med de danske myndigheder.

TABEL 6.6.

Organisationer med mindst månedlige samt sjældnere kontakter til danske myndigheder i EU-spørgsmål og til EU-myndigheder, 2000. Antal organisationer

KONTAKTER MED NATIONALE MYNDIGHEDER I EU-SPØRGSMÅL				
		Mindst månedlige	Årlige eller sjældnere	Antal organisationer
KONTAKTER MED EU-MYNDIGHEDER	Mindst månedlige	85	18	103
	Årlige eller sjældnere	81	109	190
Antal organisationer		166	127	293

Nationale myndigheder: Spørgsmål som i tabel 6.2.

EU-myndigheder: Spørgsmål som i tabel 6.4.

Vi viste allerede i tabel 6.1, at halvdelen af alle danske organisationer oplyser at være medlem af en euro-organisation, og at mange af dem i øvrigt har været det, før de var involveret i national politisk aktivitet vedrørende EU-spørgsmål, og længe før de involverede sig direkte med EU's myndigheder. Medlemskab af en euro-organisation synes at være en næsten uundgåelig følgesvend til politisk aktivitet i Bruxelles. Kun to af de organisationer, der har hyppige kontakter med EU-myndigheder, oplyser ikke at være medlemmer af en europæisk organisation. Og tabel 6.5 viste, at euro-organisationerne er den hyppigste adgangsvej for de danske interesseorganisationers europæiske aktiviteter, hvorfor de må spille en ganske vigtig rolle for organisationerne. Tabel 6.7 viser, hvordan organisationerne i 2000 vurderede euro-organisationernes opgaver.

Den vigtigste opgave er, at euro-organisationerne giver mulighed for, at de nationale organisationer sammen med ligesindede organisationer i andre EU-lande kan stå samlet over for EU. Tabel 6.7 viser, at varetagelsen af fælles interesser mellem organisationerne er et afgørende motiv for at være medlem af en euro-organisation (42 pct.). Hastigt herefter følger en række opgaver, som nyder bred tilslutning hos de danske organisationer: Euro-organisationerne skaber social og faglig kontakt, de skaffer information, påvirker EU's beslutninger, og de gør det muligt at følge med i den politiske udvikling på de relevante områder. Rådgivning og bistand samt adgang til EU's mange rådgivningskomitéer spiller derimod en begrænset rolle.

Lønmodtagernes og erhvervenes organisationer synes at have den bredeste anvendelse af euro-organisationerne – med mange forskellige opgaver, som de finder betydningsfulde, ikke mindst muligheden for at øge deres politiske indflydelse. Hos disse organisationer modsvarer det en i øvrigt høj aktivitet i EU-spørgsmål i forhold til de nationale myndigheder og i forhold til EU's myndigheder. De ikke-økonomiske organisationer tillægger omvendt de sociale og faglige kontakter størst betydning. Dette modsvarer en relativ lav aktivitet i EU-spørgsmål i forhold til de nationale myndigheder og i forhold til EU's myndigheder hos disse organisationer.

STADIG GODE VENNER

Det er gensidig afhængighed, der skaber tætte bånd mellem organisationer og offentlige myndigheder. Når tidligere nationale opgaver flyttes til EU, skabes der nye afhængigheder. Medlemskabet af EU har derfor på væsentlige punkter ændret betingelserne for varetagelse af organisationernes opga-

ver for deres medlemmer. Der findes en række eksempler, der ligner det, vi beskrev i kapitlets indledning, hvor liberaliseringen af fragtmarkedet har svækket de tidligere stærke bånd mellem Trafikministeriet og transporterhervets organisationer. Men vi har ikke i de interviews, der er gennemført med ministeriernes ledelse, kunnet få bekræftet, at EU's stigende betydning

TABEL 6.7.

Europæiske organisationers vigtigste opgaver for danske interesseorganisationer, 2000.
Antal og pct. "stor betydning"

	SKAFFE INFORMATION	PÅVIRKE BESLUTNINGER	ADGANG TIL EU'S KOMITÉER	RÅDGIVNING OG BISTAND	SOCIAL OG FAGLIG KONTAKT	MULIGGØR AT FØLGE MED I DEN POLITISKE UDVIKLING	GIVER STØRRE STYRKE OVER FOR EU	ANTAL ORGANISATIONER (MIN.)
Arbejderorganisationer	56	67	29	4	52	42	54	24
Funktionærorganisationer	37	33	27	16	37	40	38	81
Erhvervsorganisationer	52	47	23	18	34	39	58	163
Uddannelse, viden og kultur	15	12	6	10	44	21	21	68
Almennyttige organisationer	30	24	7	9	41	29	31	31
Forbruger- og patientorg.	25	25	17	5	46	30	33	41
Org. for fritid og ungdom	23	17	11	15	41	21	24	27
Alle	37	35	19	13	39	34	42	435

Spørgsmål: "Hvilke opgaver løser disse europæiske organisationer først og fremmest for Deres organisation?". For hver af følgende svarmuligheder kunne der svares "Stor betydning", "Nogen betydning", "Ringt betydning", "Ved ikke": 1. "Skaffer information om bestemte sager/beslutninger i EU". 2. "Påvirker beslutninger i EU". 3. "Giver adgang til EU's rådgivningskomiteer mv." 4. "Leverer rådgivning og konsulentbistand". 5. "Skaber et forum for social og faglig kontakt". 6. "Gør det muligt at følge med i den politiske udvikling på organisationens arbejdsområde(r)". 7. "Giver større samlet styrke over for EU".
Procenteringsbasis er alle organisationer, som oplyser at være medlem af en euro-organisation.

generelt har svækket forholdet til organisationerne. Det er snarere blevet tilpasset den nye virkelighed.

Danske myndigheder synes indstillede på at inddrage organisationerne, når det kan tjene til at styrke de danske positioner i EU. Fra det tidlige til dagens modne medlemskab af EU er der sket en stærkere institutionalisering af organisationernes inddragelse i den danske EU-beslutningsproces, navnlig gennem EU-specialudvalgene. Inddragelsen gennem specialudvalgene er mere eksklusiv end den inddragelse af organisationerne, der finder sted via udvalg i rent nationale sager. Generelt er der dog ikke meget, der peger på, at EU har slået skår i forholdet mellem danske organisationer og nationale politiske myndigheder. De nationale myndigheder har været og er fortsat den vigtigste indgang for organisationerne, når EU-spørgsmål er på dagsordenen. Og i mange af de tilfælde, hvor organisationerne tager direkte kontakter med EU-myndigheder, sker det gennem eller sammen med danske myndigheder.

Men organisationerne benytter sig også af andre indgange til den danske EU-beslutningsproces. De er med tiden blevet mere differentierede i deres strategier. De søger mange kanaler, og især de i forvejen stærke og politisk aktive organisationer spiller på flere heste, når de skal gøre deres indflydelse gældende i EU-sager. Nogle få af dem har endog udviklet hyppigere kontakter med EU's myndigheder end med danske. Der findes således en lille gruppe af organisationer, der synes at have slækket favntaget med de nationale beslutningstagere og i højere grad kastet sig ud i politisk aktivitet på europæisk niveau.

EU-spørgsmål har været en udfordring for de danske traditioner for inddragelse af organisationerne, men der er sket en tilpasning af beslutningsstrukturer og -processer som følge af den stigende EU-regulering. Det er langt hen ad vejen sket under iagttagelse af normerne om og traditionerne for organisationsinddragelse, selv om samspillet ikke er så omfangsrigt og jævnt fordelt, som det er i nationale spørgsmål.

NOTER

1. Pedersen (2001: 203) har undersøgt dette spørgsmål set fra forvaltningens side uden dog at have sammenlignelige data for, hvordan samspejlet med organisationerne var tidligere. 64 pct. af de adspurgte offentlige organisationer mener, at det er „meget rigtigt“ eller „rigtigt“, at EU-arbejdet det seneste år har „øget samordningen mellem enheden og interesseorganisationer/virksomheder ...“.

FØLG PENGENE

I en spidsformulering hævdede den norske politolog Stein Rokkan (1966: 105) i diskussionen af de to kanaler for politisk indflydelse, vælgerkanalen og den korporative kanal, at „votes count but resources decide”. Stemmer er nok afgørende i vælgerkanalen, men det er de ressourcer, der giver adgang til den korporative kanal, der er afgørende, når de væsentligste politiske beslutninger skal træffes.

Hvis interesseorganisationerne har en naturlig plads i et demokrati, er der ikke noget underligt i, at store organisationer med mange medlemmer, store indtægter og store sekretariatsressourcer vil have større indflydelse end små og fattige organisationer. Det er forståeligt, at variationer i indflydelse kan forklares med ressourcer. Det kan være retfærdigt, fordi de store organisationer vil repræsentere vægtige samfundsinteresser. Men det kan også være uretfærdigt, fordi den lille organisations sag kan være lige så god som den stores. Og de små risikerer at blive klemte af de store. Det er derfor væsentligt at vide noget om, hvilke ressourcer der er afgørende for adgangen til den politiske og administrative beslutningsproces. Og i lyset af de problemstillinger, der er forfulgt i de to foregående kapitler, kan det være væsentligt at vide, hvorvidt de forandringer, der har fundet sted i organisationernes samspil med centraladministrationen, også afspejler forandringer i de ressourcer, der er relevante for en sådan adgang.

Kapitlets hovedproblemstillinger er for det første at undersøge, hvilke ressourcer der er afgørende for at blive integreret i den politiske og administrative beslutningsproces, og for det andet at undersøge, om der er sket ændringer i ressourcernes betydning efter 1975.

HVILKE RESSOURCER?

Litteraturen har mange bud på, hvilke ressourcer der disponerer interesseorganisationer for at opnå indflydelse på politiske og administrative beslut-

ninger (eksempelvis Dahl, 1961: 223-267; Buksti & Johansen, 1979; Crenson, 1971; Wolfsfeld, 1984; Uhrwing, 2001; Hula, 1999; Leyden, 1995). Da vi vil teste forskellige ressourcevariabler mod hinanden, må vi definere ressourcer med udgangspunkt i en fælles underliggende dimension. Vort udgangspunkt er med Robert A. Dahl at forstå ressourcer som kontrol over goder, med hvilke man kan påvirke andre aktørers strategier eller specifikke valg (1961: 227). Organisationer skal altså kontrollere et gode, som værdsættes af politiske eller administrative beslutningstagere. Følgende typer af ressourcer kan være relevante for organisationerne.

1. En klassisk ressource er muligheden for, at en organisation kan påvirke medlemmernes stemmeafgivning – eller i hvert fald give indtryk af at kunne – hvorved politikernes mulighed for genvalg påvirkes. Store organisationer har alt andet lige bedre mulighed for at give politikerne indtryk heraf end små organisationer. Men alt andet er sjældent lige. Hvis målet er at øve indflydelse på politikerne gennem påvirkning af medlemmernes stemmeafgivning, skal der være tale om en organisation, der har mulighed herfor – eksempelvis fordi den traditionelt har tætte relationer til bestemte partier, eller fordi den repræsenterer en interesse, der er knyttet til partiernes positioner. Både LO og Danske Gymnastik- og Idrætsforeninger repræsenterer mere end 1 mio. medlemmer. Men kun førstnævnte kan med blot nogen troværdighed hævde at kunne påvirke medlemmernes partivalg – og i dag mindre troværdigt end tidligere.
2. Beslægtet hermed kan organisationer påvirke medlemmernes adfærd på en måde, der truer goder, som værdsættes af politiske beslutningstagere. Lindblom (1977: 170ff.) hævder således, at erhvervslivet har en privilegeret politisk position, fordi det har kontrollen over investeringer og lokaliseringen af virksomheder og derfor kan påvirke produktionen, som er afgørende for politikernes muligheder for at realisere deres politiske programmer (jf. også Crenson, 1971: 69). Argumentet kan også anvendes på andre typer af organisationer: Fagforeninger kan iværksætte en strejke, forbrugerorganisationer kan etablere en boykot mv. Afgørende er, at organisationerne repræsenterer medlemmer, der har indflydelse på samfundets økonomiske liv, og at de har kontrol over medlemmerne med hensyn til den relevante adfærd.
3. En klassisk ressource – igen relateret til politikerne – er muligheden for at påvirke de politiske partiers synspunkter gennem økonomiske bidrag. Særligt amerikansk forskning har været optaget af organisationernes

bidrag til valgkampe (Austen-Smith, 1997), men også i Danmark har partierne – især indtil den massive forøgelse af statstilskuddet til partierne fra 1995 – haft en væsentlig del af deres indtægter fra tilskud fra organisationerne. Mere end halvdelen af Socialdemokratiets, Venstres og Det Konservative Folkepartis indtægter stammede således i begyndelsen af 1990'erne fra organisationer, virksomheder og fonde (Bille, 1998: 109-111). Siden er andelen faldet betydeligt.

4. Adgang til viden er en ressource, som sikrer en bedre lovgivning, eller som giver politikerne muligheder for at kontrollere ministrenes lovforberedelse og administration (Mansbridge, 1992: 36, 42; Lupia & McCubbins, 1998: 8). Lovgivningens kvalitet i bred forstand har ikke altid stor vægt i den politiske beslutningsproces, fordi den ofte må vige til fordel for politiske og andre hensyn. Men alt andet lige vil beslutningstagere foretrække beslutninger, der har tilsigtede og forudsigelige konsekvenser. Og det kan organisationerne bidrage til. Oppositionen værdsætter oplysninger fra organisationerne, som gør det muligt at se ministerens forberedelse og administration af lovgivningen efter i sømmene. Forvaltningen er, blandt andet for at undgå efterfølgende kritik, også interesseret i den information, organisationerne besidder.
5. Organisationerne besidder også ressourcer i kraft af at kunne levere legitimitet til politiske og administrative beslutninger. Det har været hævdet, at hvis ministeren kan opnå organisationernes opbakning til et lovforslag, vil det have en større chance i Folketinget, fordi det er sværere for oppositionen at mobilisere til modstand mod forslaget (Christensen et al., 1999: kapitel 5). Som vi viser i kapitel 8, er de parlamentariske konsekvenser af organisationsinddragelsen dog mindre, end det ofte antages.¹

I dette kapitel kan vi ved brug af nogle indikatorer for ovennævnte ressourcer undersøge, hvordan ressourcer påvirker organisationernes integration i den politiske og administrative beslutningsproces.

Antal medlemmer er, når det drejer sig om enkeltmedlemmer, udtryk for, hvor mange vælgere en organisation potentielt kan påvirke, ligesom det siger noget om, med hvilken legitimitet organisationen kan optræde over for politikere og embedsmænd. Antagelig har de forskellige typer af organisationer uens muligheder for at påvirke medlemmernes stemmeafgivning. Derfor analyserer vi lønmodtagerorganisationer og ideelle organisationer hver for sig. Medlemmerne af erhvervsorganisationer er virksomheder, som kan påvirke den økonomiske aktivitet i samfundet. Hvis antallet af medlem-

mer betyder noget for erhvervsorganisationernes integration, er det udtryk for, at ressourcerne diskuteret under pkt. 2 ovenfor er afgørende.

Organisationernes *indtægter* er en indikator for organisationernes økonomiske styrke. Penge kan bruges til tilskud til partierne, til lobbyvirksomhed, til store sekretariater, til politiske markeringer og aktiviteter, der indirekte støtter bestemte partier, til kampagner i pressen og offentligheden mv.

Antallet af ansatte er en indikator for, hvor megen viden og information organisationerne kan bidrage med i deres samspil med myndighederne.

MEDLEMMER, INDTÆGTER ELLER ANSATTE?

Det første vigtige spørgsmål er, hvad ressourcerne antages at have betydning for. Da bogens interesse er spørgsmålet om adgang til centraladministrationens og Folketingets beslutningsprocesser, er denne variabel den afhængige i de følgende analyser. Vi har derfor konstrueret et mål, der sammenfatter, (1) hvor ofte organisationerne har kontakter med politikere og embedsmænd, (2) om organisationerne er medlem af statslige udvalg, og (3) om de har indflydelse på udarbejdelsen af kommissorium og udpegning af medlemmer i forbindelse med nedsættelse af udvalg (se appendiks til dette kapitel for en nøjagtig definition). Variablen er en indikator for graden af *integration* i den politiske og administrative beslutningsproces. Organisationer, som har mange og hyppige kontakter, som er medlemmer af statslige udvalg, og som inddrages ved udarbejdelse af kommissorium og udpegning af medlemmer til udvalg, er stærkt integrerede i Slotsholmens beslutninger i modsætning til de organisationer, der scorer lavt. Der er ikke nogen entydig sammenhæng mellem vores mål for integration og indflydelse, men vi antager, at jo mere en organisation er integreret i den politiske og administrative beslutningsproces, jo større er dens indflydelse.

De tre uafhængige variabler, antal medlemmer, indtægter eller ansatte (om operationaliseringen se appendiks til dette kapitel) betragter vi i nedenstående modeller som variabler, der indgår i en årsag-virkningskæde. Første led i kæden er antallet af medlemmer. Uden medlemmer ingen indtægter og følgelig ingen ansatte. Ud fra samme betragtning kommer indtægterne før ansatte. Udgangspunktet er altså en simpel årsagsrækkefølge: *Antal medlemmer* → *indtægter* → *antal ansatte* → *integration*.

Tabel 7.1 viser resultaterne af en regressionsanalyse for lønmodtagerorganisationerne. Det ses, at de bivariante sammenhænge alle er stærkt signifikante, hvilket heller ikke er underligt. Man må forvente, at organisationer, der

TABEL 7.1.

Ressourcers betydning for integration for lønmodtagerorganisationer, 2000 (Integ_{2000}). Lineær regression. Ustandardiserede koefficienter

	BIVARIAT SAMMENHÆNG	MODEL 1	MODEL 2	MODEL 3
Antal medlemmer (tusinder)	0,149****	0,149****	-0,003	0,027
√Indtægter (i mio. kr.)	2,120****		2,216****	1,887****
Antal ansatte	0,071****			0,015
R ² (adjusted)		0,231	0,365	0,316
Antal organisationer		157	130	96

* Signifikant på 0,10 niveau. ** Signifikant på 0,05 niveau. *** Signifikant på 0,01 niveau.

**** Signifikant på 0,001 niveau.

har mange medlemmer, er rige eller har mange ansatte, vil være mere integrerede i den politiske og administrative beslutningsproces end organisationer, der scorer lavt på de tre variabler. Opgaven går imidlertid ud på nærmere at undersøge, hvordan de tre variabler påvirker eller ikke påvirker graden af integration (Integ_{2000}), når man kontrollerer for de to øvrige variabler. Model 1, der alene medtager antallet af medlemmer, kan forklare 23 pct. ($R^2=0,231$) af variationen i graden af integration. Koefficienten på 0,149 viser, at hvis en organisation får 1000 flere medlemmer, vil den øge sin score på integrationsvariablen med 0,15. I model 2 inddrages indtægterne.² Det giver en bedre model – idet den forklarede varians forøges fra 23 til 37 pct. – men nu er medlemsvariablen ikke længere signifikant. Tilføjer vi, som vi har gjort det i model 3, antallet af ansatte, er det fortsat kun indtægterne, der er signifikante, og modellen forringes. Det skyldes, at antallet af cases falder fra 130 til 96.

Model 2 har altså bedst forklaringskraft. Uanset, om vi bruger model 2 eller 3, forsvinder den direkte sammenhæng mellem medlemmer og integration. Effekten af antallet af medlemmer går gennem indtægterne, der til gengæld er stærkt signifikant. Overraskende viser modellen også, at den bivariate sammenhæng mellem antallet af ansatte og integration forsvinder, når man kontrollerer for de øvrige variabler. Sammenhængen er med andre ord en skinsammenhæng.

Vi får nogenlunde samme resultater, når vi ser på erhvervsorganisationerne og de ideelle organisationer, jf. tabellerne 7.2 og 7.3. For erhvervsorganisationerne, hvor medlemsvariablen dækker over antallet af medlemsvirk-

somheder, er model 2 klart den bedste – her er vi helt oppe på en forklaret varians på 43 pct. Og selv om forklaringen på forskellen i forklaringskraft mellem model 2 og 3 er det faldende antal cases, er alene indtægtsvariablen signifikant i begge modeller. For de ideelle organisationer tilføjes der lidt forklaret varians, når man medtager antallet af ansatte. Til gengæld er ingen af variablerne længere signifikante. Også her har vi det problem, at antallet af cases falder fra model 2 til model 3. Modellerne er i det hele taget mindre brugbare til at forklare de ideelle organisationers integration, antagelig fordi de udgør en meget heterogen gruppe.

TABEL 7.2.

Ressourcers betydning for integration for erhvervsorganisationer, 2000 (Integ₂₀₀₀). Lineær regression. Ustandardiserede koefficienter

	BIVARIAT SAMMENHÆNG	MODEL 1	MODEL 2	MODEL 3
Antal medlemmer (tusinder)	10,710 ^{****}	10,710 ^{****}	2,317	2,605
√Indtægter (i mio. kr.)	0,425 ^{****}		4,323 ^{****}	2,494 ^{**}
Antal ansatte	0,190 ^{****}			0,053
R ² (adjusted)		0,196	0,425	0,360
Antal organisationer		216	156	85

* Signifikant på 0,10 niveau. ** Signifikant på 0,05 niveau. *** Signifikant på 0,01 niveau.
**** Signifikant på 0,001 niveau.

TABEL 7.3.

Ressourcers betydning for integration for ideelle organisationer, 2000 (Integ₂₀₀₀). Lineær regression. Ustandardiserede koefficienter

	BIVARIAT SAMMENHÆNG	MODEL 1	MODEL 2	MODEL 3
Antal medlemmer (tusinder)	0,073 ^{**}	0,073 ^{**}	0,017	0,014
√Indtægter (i mio. kr.)	2,069 ^{****}		1,842 ^{****}	1,087
Antal ansatte	0,363 ^{****}			0,172
R ² (adjusted)		0,027	0,166	0,179
Antal organisationer		146	116	79

* Signifikant på 0,10 niveau. ** Signifikant på 0,05 niveau. *** Signifikant på 0,01 niveau.
**** Signifikant på 0,001 niveau.

For alle tre typer af organisationer påvirker antallet af medlemmer indirekte graden af integration, fordi antallet af medlemmer påvirker organisationernes indtægter. De organisationer, der har mange medlemmer, og som kan skabe mange indtægter, har gode muligheder for at opnå en tæt integration i centraladministrationens og Folketingets beslutningsprocesser. Derimod er det ikke afgørende, hvor mange ansatte organisationerne har. Kausalkæden ser med andre ord således ud: *Antal medlemmer* → *indtægter* → *integration*.³

Buksti & Johansen (1979) argumenterer på grundlag af samme type data, som vi har til rådighed, substantielt og metodisk for at bruge antallet af ansatte som den væsentligste uafhængige variabel i konkurrence med antallet af medlemmer og indtægter. Det kan være problematisk, fordi sammenhængen mellem antal ansatte og integration er en skinsammenhæng. Men da der samtidig er en relativ tæt samvariation mellem antal ansatte og de to andre uafhængige variabler, er det muligt at bruge antallet af ansatte som en grov indikator for de to øvrige variabler. Marie Uhrwing (2001) undersøger i tre miljøpolitiske beslutningsprocesser, hvilke ressourcer der disponerer organisationerne for *tiltræde* – adgang – til *maktens rum*, altså en afhængig variabel, der ligner vores ganske meget. Hun konkluderer (240ff.), at antal ansatte – som indikator for økonomiske ressourcer – er den vigtigste ressource. Uhrwings resultat får ikke støtte hos os. Leyden (1995) viser i en undersøgelse, der på nogle punkter ligner nærværende mere end de to øvrige nævnte, at følgende variabler havde en positiv effekt på amerikanske organisationers deltagelse i Kongres-høringer: Antallet af lobbyister i Washington, bidrag til Political Action Committees,⁴ størrelsen af sekretariatsressourcer og antallet af institutionelle medlemmer, mens der var en negativ sammenhæng med antallet af individuelle medlemmer. Resultaterne er ganske forskellige fra vore, men den afhængige variabel er noget anderledes, og det er amerikansk politik også.

Den form for integration, vi netop har analyseret, er meget bredt defineret. Den dækker over såvel administrative og politiske kontakter som forskellige former for kontakt med centraladministrationen. De administrative kontakter kan, som vi har vist i de foregående kapitler, være mere eller mindre institutionaliserede, og de kan ske på enten organisationernes eller forvaltningens initiativ. Spørgsmålet er, om der er forskel på, hvor meget ressourcer betyder for forskellige former for integration i centraladministrationens beslutningsprocesser. I tabel 7.4 opdeler vi den administrative integration i to forskellige former, jf. appendiks til dette kapitel. $Integ_{kon}$ måler hyppigheden af kontakter med ministre, departement og styrelser, mens $Integ_{udv}$

TABEL 7.4.

Ressourcers betydning for integration gennem kontakter ($\text{Integ}_{\text{kon}}$) og gennem udvalg ($\text{Integ}_{\text{udv}}$) for erhvervsorganisationer, 2000. Lineær regression. Ustandardiserede koefficienter

	BIVARIAT SAMMENHÆNG		MODEL 1		MODEL 2	
	$\text{Integ}_{\text{kon}}$	$\text{Integ}_{\text{udv}}$	$\text{Integ}_{\text{kon}}$	$\text{Integ}_{\text{udv}}$	$\text{Integ}_{\text{kon}}$	$\text{Integ}_{\text{udv}}$
Antal medlemmer (tusinder)	0,010****	0,011****	0,010****	0,011****	0,003	0,002
$\sqrt{\text{Indtægter}}$ (mio.kr.)	4,102****				4,014****	4,003****
R^2 (adjusted)			0,218	0,084	0,466	0,160
Antal org.			216	216	156	156

* Signifikant på 0,10 niveau. ** Signifikant på 0,05 niveau. *** Signifikant på 0,01 niveau.

**** Signifikant på 0,001 niveau.

måler, om organisationerne er medlem af et udvalg, og om de mener, at de har indflydelse på kommissorium og udvalgssammensætning. Tabellen medtager kun to af de modeller, vi har benyttet ovenfor. Den bedste model 2 har næsten samme koefficienter for de to former for integration, men en meget stor forskel i forklaret varians (R^2). Det betyder, at ressourcerne (indirekte antallet af medlemmer og direkte organisationernes indtægter) mere entydigt kan forklare integrationen via mange kontakter. Derimod forklarer indtægterne en mindre del af variationen i udvalgsmedlemskab og indflydelse på kommissorium og udvalgssammensætning. Hovedresultaterne er de samme, når vi analyserer lønmodtagernes og de ideelle organisationer, men resultaterne er ikke vist.

Medlemskab af udvalg og de beslutninger, der knytter sig til udvalgets kommissorium og sammensætning, er i høj grad styret af embedsværket. Det er embedsværket – og ministeren – der beslutter, hvilke organisationer, og i mange tilfælde hvilke personer, der skal være medlem af et udvalg, og det er ministeren, der har det formelle ansvar for udvalgets kommissorium. Embedsværket har med andre ord større kontrol med disse stærkt institutionaliserede kontakter med organisationerne end med de øvrige typer af kontakter. Det er derfor interessant at konstatere, at ressourcerne har en mindre forklaringskraft, når det drejer sig om beslutninger knyttet til udvalg. Vi har ved hjælp af logistisk regression (ikke vist) beregnet, at selv organisationer, der ikke oplyser at have indtægter, med en sandsynlighed på 0,5 er medlem af et statsligt udvalg, og at sandsynligheden stiger hastigt med stigende ind-

tægter. Organisationer med indtægter på 10 mio. kr. har således en sandsynlighed på 0,9 for at være medlem af et udvalg og på over 0,95, hvis indtægterne er på 15 mio. kr. Selv forholdsvis ressourcetsvage organisationer kan altså opnå institutionaliseret adgang til centraladministrationen gennem udvalgsmedlemskab.

Men hvad med de politiske over for de administrative kontakter? Der kan være forskellige mekanismer, der knytter sig til hyppige kontakter med Folketinget og med centraladministrationen. For det første kunne man forvente, at antallet af medlemmer ville have større betydning for at opretholde mange kontakter med politikerne, fordi de med skelen til chancerne for genvalg vil være imødekommende over for medlemsrige organisationers ønsker om tætte kontakter. Argumentet gælder primært lønmodtagerorganisationerne, der vil have bedre muligheder for at tale på vegne af vælgerinteresser end de ideelle organisationer. Forvaltningen vil være mindre følsom over for antallet af medlemmer af den simple grund, at den ikke er direkte afhængig af vælgernes opbakning. For det andet må man forvente, at det er mere ressourcetrækkende at opnå en stærk integration med Folketinget end med centraladministrationen. Nok er omkostningerne ved at optage kontakter med Folketingets medlemmer begrænsede, men kravene til at opnå en høj score på vores integrationsvariabel ($Integ_{pol}$) er restriktive: Man skal have ret jævnlige kontakter med såvel udvalg som partigrupper og Tingets enkeltmedlemmer.

Tabellerne 7.5 og 7.6 viser modeller, der svarer til de tidligere viste, men splittet op på henholdsvis politiske og administrative kontakter for lønmodtagerorganisationer. Der viser sig at være stor forskel på, hvor meget ressourcer betyder for at opnå tætte kontakter til Folketinget og centraladministrationen. Model 2 i tabel 7.5 forklarer ikke mindre end 56 pct. af variationen i integration. Den tilsvarende model for centraladministrationen forklarer kun 21 pct. Den gennemsnitlige score på de to standardiserede variable, som måler integration, er meget forskellig, nemlig 15,9 for $Integ_{pol}$ og 37,6 for $Integ_{adm}$. Dette viser, at det er sværere at opnå kontakt med Folketinget end med administrationen. Dertil kommer, at det er forholdsvis sværere for ressourcetsvage organisationer at opnå kontakter til politikerne end til forvaltningen. Forklaringen er antagelig, at Folketingets kapacitetsgrænse, hvad angår tætte kontakter til organisationerne, er forholdsvis lav, og at partier, enkeltmedlemmer og udvalg må selekttere kraftigt i, hvilke organisationer de forsøger at have mange kontakter med. Resultatet er, at det er de medlems-

TABEL 7.5.

Ressourcers betydning for politisk integration for lønmodtagerorganisationer, 2000 (Integ_{pol}). Lineær regression. Ustandardiserede koefficienter

	BIVARIAT SAMMENHÆNG	MODEL 1	MODEL 2	MODEL 3
Antal medlemmer (tusinder)	0,169 ^{****}	0,169 ^{****}	0,028	0,028
√Indtægter (i mio. kr.)	0,822 ^{****}		2,555 ^{****}	2,424 ^{****}
Antal ansatte	0,032 ^{****}			0,003
R ² (adjusted)		0,385	0,557	0,492
Antal organisationer		157	130	96

* Signifikant på 0,10 niveau. ** Signifikant på 0,05 niveau. *** Signifikant på 0,01 niveau.
**** Signifikant på 0,001 niveau.

TABEL 7.6.

Ressourcers betydning for administrativ integration for lønmodtagerorganisationer, 2000 (Integ_{adm}). Lineær regression. Ustandardiserede koefficienter

	BIVARIAT SAMMENHÆNG	MODEL 1	MODEL 2	MODEL 3
Antal medlemmer (tusinder)	0,129 ^{****}	0,129 ^{****}	-0,016	0,027
√Indtægter (i mio. kr.)	1,855 ^{****}		2,070 ^{****}	1,656 ^{**}
Antal ansatte	0,056 ^{****}			-0,020
R ² (adjusted)		0,132	0,211	0,158
Antal organisationer		157	130	96

* Signifikant på 0,10 niveau. ** Signifikant på 0,05 niveau. *** Signifikant på 0,01 niveau.
**** Signifikant på 0,001 niveau.

mæssigt store og de rige organisationer, der har mange og tætte kontakter til Folketinget.

Hovedkonklusionen ændrer sig ikke, når vi ser på erhvervsorganisationerne (ikke vist); det er fortsat nemmere at blive integreret i centraladministrationen end i Folketingets beslutningsproces, og ressourcerne betyder mere for kontakter med Folketinget. Der er dog den forskel til lønmodtagerorganisationerne, at for erhvervsorganisationernes integration i Folketinget har antallet af medlemmer en selvstændig betydning (som fortsat ikke gælder

centraladministrationen). Forklaringen er antagelig ligetil: Erhvervsorganisationerne er en meget mere heterogen gruppe. Nogle har meget få medlemmer (virksomheder), og muligheden for adgang til Folketinget stiger, hvis man har mange medlemmer.

Konklusionen er, at det alt i alt er nemmere at få adgang til centraladministrationen end til Folketinget. Det kan lyde paradoksalt, fordi billedet af folkets repræsentanter på Tinge for mange inkluderer større åbenhed og flere kontaktoverflader med omverdenen end den lukkede centraladministration med dens mange anonyme embedsmænd. Men billedet svarer dårligt til virkeligheden. Mens det generelt er sværere at få tæt kontakt med Folketinget, er det dem, der har mange medlemmer og er rige, som har de tætteste kontakter. Og egentlig er svaret ikke så overraskende. Folketingets kapacitet til at have mange kontakter med organisationerne er begrænset, hvorfor medlemmerne må vælge, hvem de vil bruge megen tid på. Og det er de medlemsmæssigt store organisationer med store indtægter, som er politisk interessante.

Hvem er de organisationer så, der er stærkt integrerede i den politiske og administrative beslutningsproces på Slotsholmen? I tabel 7.7 viser søjle to de

TABEL 7.7.

Mest integrerede organisationer¹ og organisationstype, 2000. Antal og pct.

	INTEG ₂₀₀₀ > _50	INTEG _{ADM} > _50	INTEG _{POL} > _50
Arbejderorganisationer	13	10	18
Funktionærorganisationer	18	25	11
Erhvervsorganisationer	47	36	39
Uddannelse, viden og kultur	4	11	0
Almennyttige organisationer	5	7	8
Nationale og internationale org.	0	1	3
Forbruger- og patientorganisationer	1	2	3
Organisationer for fritid og ungdom	1	2	3
Miljøorganisationer	6	4	5
Andre organisationer	5	2	10
I alt	100	100	100
Antal organisationer	82	167	38

1. Organisationer med en score på 50 eller mere på Integ₂₀₀₀, Integ_{adm} og Integ_{pol} (se appendiks til dette kapitel).

82 organisationer, der har den tætteste integration med centraladministrationen og Folketinget (dvs. en score på 50 eller mere på Integ_{2000}). Billedet er meget klart; 78 pct. af de meget integrerede organisationer er lønmodtager- og erhvervsorganisationer, næsten halvdelen af dem alle er erhvervsorganisationer. De resterende 22 pct. fordeler sig primært på organisationer inden for uddannelse, viden og kultur (eksempelvis et af de store oplysningsforbund), almennyttige organisationer (eksempelvis nogle af de store nødhjælpsorganisationer), miljøorganisationer samt andre organisationer (hvortil hører nogle af de kommunale organisationer og de politiske ungdomsorganisationer). Søjle tre viser de organisationer, der har en score på mindst 50 for integrationen i centraladministrationen ($\text{integ}_{\text{adm}}$), og den sidste søjle viser de organisationer, der har en score på mindst 50 for integrationen i Folketinget ($\text{integ}_{\text{pol}}$). Der er langt flere organisationer, der kan tilfredsstille kravene til en score på 50 i administrationen end i Folketinget. Derfor optræder der også et helt pænt antal organisationer, der er velintegrerede i centraladministrationen som eksempelvis organisationer inden for uddannelse, viden og kultur, som ikke har tætte kontakter med Folketinget.

ÆNDRERE RESSOURCER?

Men har det altid været medlemmer og deres medlemsbidrag, der har været afgørende for organisationernes integration i den politiske og administrative beslutningsproces? For at undersøge mulige ændringer over tid har vi måttet tilpasse den afhængige variabel i forhold til ovenstående analyser, jf. appendiks til dette kapitel, men ellers kan vi gennemføre en præcis sammenligning af 1976 og 2000.

Tabel 7.8 viser for lønmodtagernes organisationer de samme modeller, som vi har diskuteret ovenfor, men her for 1976 og 2000. Den bedste model for 2000 er model 2, mens R^2 for 1976 er højest i model 3. Der er et par interessante forskelle mellem 1976 og 2000. Den første er, at en større del af variationen (R^2) i graden af integration i 2000 forklares af de undersøgte ressourcer sammenlignet med 1976. Ressourcer er altså af større betydning i dag end for 25 år siden. Det skal bemærkes, at man ikke direkte kan sammenligne koefficienterne for indtægterne i 1976 og 2000, fordi de begge er opgjort i løbende priser. Den anden er, at medlemsvariablen i 1976 er stærkt signifikant, selv når der er kontrolleret for indtægterne. Mærkværdigvis er sammenhængen negativ således, at for samme niveau for indtægterne bliver integrationen mindre, hvis man har flere medlemmer. Holdes de to forskelle

TABEL 7.8.

Ressourcers betydning for integration for lønmodtagerorganisationer i 1976 og 2000 (Integ_{7,6,00}). Lineær regression. Ustandardiserede koefficienter

	BIVARIAT SAMMENHÆNG			MODEL 1			MODEL 2			MODEL 3		
	1976	2000		1976	2000		1976	2000		1976	2000	
Antal medlemmer (tusinder)	0,226****	0,175****		0,226****	0,175****		-0,294****	0,006		-0,442****	0,020	
\Indtægter (i mio. kr.)	5,812****	1,299****					9,424****	2,534****		13,492****	2,054****	
Antal ansatte	0,440****	0,039****								-0,270	0,005	
R ² (adjusted)				0,056	0,270		0,303	0,426		0,324	0,392	
Antal organisationer				283	157		162	130		159	96	

TABEL 7.9.

Ressourcers betydning for integration for erhvervsorganisationer i 1976 og 2000 (Integ_{9,6,00}). Lineær regression. Ustandardiserede koefficienter

	BIVARIAT SAMMENHÆNG			MODEL 1			MODEL 2			MODEL 3		
	1976	2000		1976	2000		1976	2000		1976	2000	
Antal medlemmer (tusinder)	-0,093****	10,888****		-0,093****	10,888****		-0,080	3,224*		0,000	3,894*	
\Indtægter (i mio. kr.)	6,244	4,246****					2,278****	3,918****		4,308****	1,658	
Antal ansatte	0,150****	0,181****								0,006	0,058	
R ² (adjusted)				0,054	0,188		0,097	0,358		0,132	0,269	
Antal organisationer				695	216		250	156		233	85	

* Signifikant på 0,10 niveau. ** Signifikant på 0,05 niveau. *** Signifikant på 0,01 niveau. **** Signifikant på 0,001 niveau.

TABEL 7.10.

Ressourcers betydning for integration for ideelle organisationer i 1976 og 2000 (Integ_{76,00}). Lineær regression. Ustandardiserede koefficienter

	BIVARIAT SAMMENHÆNG			MODEL 1			MODEL 2			MODEL 3		
	1976	2000		1976	2000		1976	2000		1976	2000	
Antal medlemmer (tusinder)	0,292 ^{****}	0,107 ^{***}		0,292 ^{***}	0,107 ^{****}		0,288 ^{***}	0,070		0,250 ^{**}	0,020	
\Indtægter (i mio. kr.)	1,146 [*]	3,478 ^{****}					0,060	3,276 ^{****}		-0,187	3,210 [*]	
Antal ansatte	0,133 ^{**}	0,624 ^{****}								0,075	0,576	
R ² (adjusted)				0,047	0,028		0,040	0,203		0,039	0,228	
Antal organisationer				213	146		150	116		143	79	

* Signifikant på 0,10 niveau. ** Signifikant på 0,05 niveau. *** Signifikant på 0,01 niveau. **** Signifikant på 0,001 niveau.

mellem 1976 og 2000 sammen, kan en fortolkning være, at integrationen i 1976 i højere grad var norm- og traditionsbestemt. I dag er den i højere grad ressourcebestemt.

Ser vi på de samme modeller for erhvervsorganisationerne og de ideelle organisationer, bliver billedet af de styrkede ressourcer endnu tydeligere, jf. tabel 7.9 og 7.10. For erhvervsorganisationerne kunne maksimalt 13 pct. (model tre) af variationen i graden af integration i 1976 forklares ved de tre ressourcevariabler, i dag er det 36 pct. (model to). Til gengæld er medlemseffekten i 1976 alene indirekte – i modsætning til lønmodtagernes organisationer. For de ideelle organisationer kunne graden af integration stort set ikke forklares ved ressourcer i 1976, mens der opnås en ganske pæn forklaringskraft i 2000 – selv om den er mindre end for lønmodtagernes og erhvervenes organisationer. I øvrigt finder man for de ideelle organisationer i 1976 alene en signifikant forklaringskraft af antallet af medlemmer, mens indtægterne stort set ikke har nogen selvstændig betydning. For de ideelle organisationer ændrer ressourcerne sig altså over de 25 år. I 1976 betød antallet af medlemmer noget, men ikke meget. I 2000 betyder ressourcer væsentligt mere for at opnå en integreret position i den politiske og administrative beslutningsproces, men nu er det pengene, og kun derigennem medlemmerne, der tæller.

Organisationerne har opnået en større integration i den politiske og administrative beslutningsproces på Slotsholmen fra 1976 til 2000. Det kan man aflæse af, at den gennemsnitlige score på integrationsvariablen er steget fra 9,3 til 22,3 (jf. kapitlets appendiks).⁵ Spredningen (standardafvigelsen) omkring den gennemsnitlige score er imidlertid også vokset – fra 15,3 til 20,1 (jf. kapitlets appendiks), og den større spredning gælder for såvel de administrative som de politiske kontakter. Det betyder, at uligheden i organisationernes integration i centraladministrationens og Folketingets beslutningsprocesser er blevet større.

MATTHÆUS-PRINCIPPET – MED ELLER UDEN GUDS FINGER

”For enhver, som har, til ham skal der gives, og han skal have overflod, men den, der ikke har, fra ham skal selv det tages, som han har“ (Matthæusevan-geliet, 25: 29). Danske interesseorganisationer er rige. I hvert fald nogen af dem. De danske fagforeninger har i alt ca. 2,2 mio. medlemmer. Hvis vi sætter deres medlemskontingent lavt – til et gennemsnit på 4.500 kr. årligt – er

deres samlede kontingentindtægter ca. 10 mia. kr. Hvis man hertil lægger de lidt mere end 1,8 mio. a-kassemedlemmers *administrationsbidrag* på årligt lidt mere end 1.300 kr. (jf. Arbejdsdirektoratet, 2001), har vi passeret 12 mia. kr. i indtægter. Erhvervsorganisationernes indtægter er det sværere at komme med selv grove bud på, men også nogle af arbejdsgiverorganisationerne, hvis medlemsbidrag ofte fastsættes som en andel af medlemmernes omsætning, har meget store indtægter, selv om de næppe kommer i nærheden af lønmodtagerorganisationernes.

Matthæus har så megen relevans i dag, at det især er de organisationer, der har mange medlemmer og dermed mange penge, der opnår stærke positioner i centraladministrationens og Folketingets beslutningsprocesser. Det kræver naturligvis ansatte – organisationernes folkevalgte har sjældent ressourcer til at varetage det store arbejde, der kræves for at holde så mange og tætte kontakter, som en stærk integration kræver – men analyserne viser, at antallet af ansatte ikke bidrager selvstændigt til at forklare organisationernes integration i de politiske og administrative beslutningsprocesser. Dette lidt overraskende resultat må forklares ved, at de fleste medlems- og pengerige organisationer har det minimum af personaleressourcer, der skal til for at opnå de ønskede kontakter med embedsmænd og politikere. At mange organisationer så har langt flere ansatte skyldes, at politisk virksomhed kun udgør en lille del af sekretariaternes opgaver. Organisationerne skal også – og måske først og fremmest – betjene deres medlemmer med rådgivning, medlemsblade, administration af tilskudsordninger og mange andre serviceydelser. For mange af organisationernes ansatte spiller de politiske opgaver rettet mod Slotsholmen ikke nogen rolle. I hvert fald er størrelsen af sekretariatsressourcerne ikke afgørende for evnen til at blive velintegreret i de politiske og administrative beslutningsprocesser. Det er mange medlemmer og store indtægter derimod. De rige organisationer ansætter blot det antal mennesker, der skal til for at varetage de politiske opgaver.

Matthæus-princippet er blevet forstærket i løbet af det 20. århundredes sidste fjerdedel, hvor vi har mulighed for at undersøge, hvor meget ressourcer – og hvilke – betyder for at opnå en integreret position i den politiske og administrative beslutningsproces. Ressourcer betød væsentligt mindre i 1976 end i dag. Det betyder ikke, at der var friere adgang til en integreret position for 25 år siden. Det var der ikke. Men under den modne korporatisme synes de stærkt integrerede organisationer snarere privilegerede i kraft af de normer og traditioner, der var udviklet efter 1930'erne. Naturligvis spillede ressourcer også en rolle. Organisationerne måtte også dengang kunne

levere deres del af byttet, de måtte kunne repræsentere deres medlemmer, de måtte kunne levere den nødvendige viden og så videre. Men i kraft af den dengang mere velinstitutionaliserede inddragelse – blandt andet gennem de langt flere udvalg – var nogle organisationer repræsenterede, fordi de havde en veletableret position i forvejen. De var privilegerede, fordi de var privilegerede. Til gengæld kunne mange af de veletablerede organisationer nok også i højere grad end i dag levere stemmer, fordi stemmeafgivelsen var mere klassebestemt. I dag er kampen om positionerne skarpere. I mange ministerier kalkulerer man ofte fra gang til gang, hvem der skal involveres hvordan og hvornår. Kampen om at være en del af eller tæt på beslutningstagerne afgøres i højere grad af ressourcer end af institutionaliserede forestillinger om, hvem der bør tildeles en plads ved bordet eller i korridorerne.

Det kan godt være, at matthæus-princippet altid gælder i et vist omfang, når organisationernes adgang til beslutningsprocesserne reguleres af embedsmænd og politikere, men princippet gælder endnu stærkere, når normerne er løsere. Den traditionelle korporatisme privilegerer de i forvejen privilegerede, men når korporatismens bånd løsnes, bliver antallet af medlemmer og indtægternes størrelse afgørende. I dag viser det sig ved, at organisationernes medlemmer og indtægter er mest afgørende for politikerne og mindst afgørende for det samspil, som ministre og embedsmænd kan kontrollere.

APPENDIX

KONSTRUKTION AF VARIABLER TIL REGRESSIONSANALYSEN

A FHÆNGIGE VARIABLER

Til den generelle analyse af ressourcer i 2000 er den afhængige variabel $Integ_{2000}$. Variablen er konstrueret som en tællevariabel, således at en organisation, der har daglige kontakter med et folketingsudvalg får 10 point, ugentlige kontakter giver syv point, månedlige fire point, årlige et point, mens organisationer uden kontakt med folketingsudvalg ikke får point. Samme point tildeles for kontakter med Folketingets partigrupper, individuelle folketingsmedlemmer, ministre, departementer, styrelser og råd, nævn, udvalg mv. Er organisationen medlem af et statsligt udvalg, tildeles den 10 point, ellers nul. Finder organisationen, at den altid bliver taget med på råd i forbindelse med udformningen af relevante udvalgs kommissorier, tildeles organisationen 10 point. Hvis

det sker ret ofte tildeles syv point, lejlighedsvist fire point og sjældent/aldrig nul point. Samme point tildeles, når organisationen altid, ret ofte, lejlighedsvist eller sjældent/aldrig tages med på råd i forbindelse med udpegnings af medlemmer til udvalg. Variablen kan således variere mellem nul og 100. Den faktiske fordeling varierer mellem nul og 88 med et gennemsnit på 20,51 (standardafvigelse (std)=18,38).

Til den sammenlignende analyse af integrationen i henholdsvis Folketingets og centraladministrationens beslutningsstruktur har vi opsplittet Integ_{2000} i to komponenter. $\text{Integ}_{\text{pol}}$ er opgjort på samme måde som Integ_{2000} , blot medtælles kun kontakter med Folketingets partigrupper, udvalgene og folketingsmedlemmer. $\text{Integ}_{\text{adm}}$ tæller også på samme måde som Integ_{2000} , men kun for kontakter med ministre, departement, styrelser og udvalg samt samme pointtildeling for medlemskab af udvalg og rapporteret indflydelse på udvalgs kommissorium og sammensætning som Integ_{2000} . Begge variabler er derefter standardiseret, så de kan variere mellem nul og 100. Den faktiske variation for alle organisationer på $\text{Integ}_{\text{pol}}$ er nul-100 med et gennemsnit på 9,88 (std=15,91), mens $\text{Integ}_{\text{adm}}$ varierer mellem nul og 95,71 med et gennemsnit på 25,06 (std=21,61).

Til sammenligningen af den integration, der skabes gennem rapporterede kontakter og integration gennem råd og nævn, har vi opsplittet $\text{Integ}_{\text{adm}}$ således, at $\text{Integ}_{\text{kon}}$ tæller rapporterede kontakter med ministre, departement og styrelser, mens $\text{Integ}_{\text{udv}}$ tæller medlemskab af udvalg og rapporteret indflydelse på udvalgs kommissorium og sammensætning på samme måde som Integ_{2000} . Også disse variabler er standardiseret, så de kan variere mellem nul og 100. Den faktiske variation for alle organisationer på $\text{Integ}_{\text{kon}}$ er nul-90 med et gennemsnit på 21,03 (std=19,41), mens $\text{Integ}_{\text{udv}}$ varierer mellem nul og 100 med et gennemsnit på 62,74 (std=18,33).

Til den sammenlignende analyse af ressourcer i 1976 og 2000 har vi måttet ændre den afhængige variabel, fordi de administrative kontakter i 1976 ikke er opdelt på forskellige dele af centraladministrationen. Den afhængige variabel for 1976 er Integ_{76} og for 2000 Integ_{00} er begge konstrueret på følgende måde: Kontakterne med Folketinget er pointsat på samme måde som for Integ_{2000} , mens de administrative kontakter er pointsat ved at tildele daglige kontakter med ministre, departement og styrelser/direktorer 10 point, ugentlige kontakter syv point, månedlige fire point, årlige et point mens organisationer uden kontakt med centraladministrationen får nul point. Er organisationen medlem af et statsligt udvalg, tildeles den 10 point, ellers nul. Variablene er standardiseret, så de kan variere mellem nul og 100. Den faktiske variation for alle organisationer på Integ_{76} er nul-100 med et gennemsnit på 9,33 (std=15,30), mens Integ_{00} varierer mellem nul og 94 med et gennemsnit på 22,26 (std=20,07). Ser vi alene på integrationen i Folketinget i de to år ($\text{Integ}_{76\text{pol}}$), er gennemsnittet for alle organisationer i 1976 2,64 (std=8,89), og i 2000 ($\text{Integ}_{00\text{pol}}$) er gennemsnittet 9,87 (std=15,90).

UAFHÆNGIGE VARIABLER

Antal medlemmer. Medlemsvariablen er ikke helt enkel. Det skyldes, at mange organisationer har flere forskellige typer af medlemmer. Nogle organisationer har kun individer som medlemmer, men mange organisationer med individuelle medlemmer har samtidig virksomheder eller andre organisationer som medlemmer. Erhvervslivets orga-

nisationer har overvejende virksomheder som medlemmer, men nogle har samtidig individuelle medlemmer. Atter andre organisationer har andre organisationer som medlemmer, eller de har andre typer af medlemmer som eksempelvis boligforeninger. Det er derfor ikke muligt at gennemføre kvantitative analyser, hvor vi har den samme medlemsvariabel for alle organisationer. Problemet er håndteret ved, at vi for lønmodtagerne og de ideelle organisationers vedkommende bruger antallet af individuelle medlemmer, hvorfor sådanne organisationer, der ikke organiserer enkeltpersoner, ikke indgår i undersøgelsen. Ved erhvervenes organisationer bruger vi som medlemsvariabel antallet af medlemsvirksomheder. Vi har undersøgt, om det forbedrede modellerne at lade antallet af medlemmer indgå som en kurvelineær variabel. Det var ikke tilfældet.

Indtægter er relativt enkel at have med at gøre. Indtægterne måles i kroner i årets priser i begge de analyserede år. A-kasserne har meget store bruttoindtægter, som ville overvurdere deres egne økonomiske ressourcer, fordi størstedelen af deres indtægter udbetales som arbejdsløshedsunderstøttelse. Vi har derfor omkodet a-kassernes indtægter således, at vi alene medtager det opkrævede administrationsbidrag som a-kassernes indtægter. Dette er beregnet ved at multiplicere antallet af medlemmer i 2000 med det gennemsnitlige administrationsbidrag for hver a-kasse (jf. Arbejdsdirektoratet, 2001). Vi har ikke omkodet andre organisationers indtægter. Det har vist sig, at vi kunne opnå bedre modeller ved at bruge kvadratroden på indtægterne, hvilket meget rimeligt svarer til, at grænsenyttens af organisationernes indtægter er faldende.

Antal ansatte. De to anvendte undersøgelser fra 1976 og 2000 har ikke helt samme spørgsmål. I 2000 er organisationerne bedt om at angive det samlede antal ansatte i organisationen omregnet til fuldtidsansatte. I 1976 er organisationerne bedt om at oplyse antallet af fuldtidsansatte. Tillige er der spurgt til antallet af deltidsansatte. For at skabe et sammenligneligt mål i de to år er antal deltidsansatte omregnet til fuldtidsansatte ved at dividere antallet af deltidsansatte med to. Vi har også for antallet af ansatte undersøgt, om det forbedrede modellerne at lade antallet af ansatte indgå som en kurvelineær variabel. Det var ikke tilfældet.

TABEL A.7.1.

Bivariate sammenhænge mellem de uafhængige variabler, 2000. Korrelationskoefficienter

		MEDLEMMER	√ INDTÆGTER	ANTAL ANSATTE
Lønmodtager- organisationer	Medl. (indiv.)	1,00	0,83	0,77
	√ indtægter		1,00	0,78
	Antal ansatte			1,00
Erhvervs- organisationer	Medl. (indiv.)	1,00	0,65	0,51
	√ indtægter		1,00	0,78
	Antal ansatte			1,00
Ideelle organisationer	Medl. (indiv.)	1,00	0,38	0,41
	√ indtægter		1,00	0,87
	Antal ansatte			1,00

Vi har undersøgt mulige interaktionseffekter mellem de uafhængige variabler. Der var ikke signifikante interaktionseffekter.

Multikollinearitet kan være et problem, fordi korrelationen mellem de uafhængige variabler – specielt mellem antal ansatte og antal indtægter – er høje, jf. tabel A7.1. Da de problemer, der traditionelt viser sig ved stærk multikollinearitet, ikke optræder i større omfang, har vi tillid til, at resultaterne er pålidelige.

NOTER

1. Listen over ressourcer er ikke fuldstændig. Ud over de allerede nævnte kan vi blandt andet pege på muligheden for at påvirke den offentlige eller politiske dagsorden gennem pressen (jf. Wolfsfeld, 1984; Lipsky, 1968) samt muligheden for at indgå i alliancer med andre organisationer (jf. Hula, 1999; Rommetvedt, 2002).
2. Man kan argumentere for, at nytteværdien af at øge sine indtægter er aftagende, når indtægterne stiger. Det har vist sig, at vi får bedre modeller, når vi i stedet for indtægter bruger kvadratroden på indtægterne. Det gør vi derfor i alle modellerne i dette kapitel. Vi har undersøgt, om det også giver bedre modeller at bruge kvadratroden på antallet af medlemmer og på antallet af ansatte. Det er ikke tilfældet.
3. Analyserne kan være hæmmet af det problem, at der er en høj samvariation mellem specielt indtægterne og antallet af ansatte. Da modellerne imidlertid opfører sig nogenlunde ens for lønmodtagerne, erhvervenes organisationer og de ideelle organisationer, og da vi ikke har fundet andre af de problemer, som kendetegner stor samvariation mellem de uafhængige variabler, har vi rimelig grund til at tro, at resultaterne er pålidelige, jf. også kapitlets appendiks.
4. Political Action Committees (PAC's) er komitéer, som yder finansiel støtte til valgkampe.
5. Forskellene genfindes også, når man undersøger hver organisationstype for sig.

KAN KORPORATISME SKABE KONSENSUS?

Den svenske politolog Leif Lewin (1992) argumenterer for, at den væsentligste egenskab ved korporatisme er, at den skaber *gode relationer* mellem samfundets borgere. Langt de fleste af de problemer, som samfundets mange forskellige grupper har, er mindretalsproblemer. Man tilhører en mindretalsgruppe, hvad enten man er overlæge eller jord- og betonarbejder. Deres politiske krav opleves af dem selv som meget intense, mens alle andre er mindre optagne heraf. Det er jo heller ikke deres problem. Intense mindretalsproblemer løses kun dårligt gennem den demokratiske vælgerkanal. Gennem direkte inddragelse af mindretalsgrupperne – hævder Lewin – får de mulighed for at få særlig indflydelse på løsningen af egne problemer. Derfor skaber korporatisme gode relationer mellem samfundets borgere.

De mange grupper – og lad os bare antage, at de er organiserede – kan naturligvis ikke få det, som de vil. Det er regeringens og embedsmændenes opgave at sikre, at der tages behørigt hensyn til andre grupper eller til det, man ofte kalder *samfundets interesse*. Organisationerne må derfor indgå kompromiser. Og noget for noget: Hvis organisationerne får nogle af deres ønsker opfyldt, må de også bakke den samlede løsning op. Når organisationerne har adgang til at opnå indflydelse på regeringens og derigennem ofte også Folketingets beslutninger – og det vil tit være tilfældet, når vi har stærkt institutionaliserede bånd mellem organisationer og stat – vil resultatet altså være *kompromis* og *konsensus* mellem organisationerne indbyrdes og mellem organisationerne og regeringen.

Men gælder det også på det parlamentariske niveau, at stærk organisationsinddragelse giver større konsensus? Er det sådan, at konkurrencen mellem partierne reduceres, når organisationerne inddrages i forberedelsen af de love, som Folketingets partier skal tage stilling til? Det er det ene aspekt ved det spørgsmål, som er kapitlets overskrift.

Det andet aspekt er, om regeringen i alle tilfælde tror, at den kan opnå konsensus med organisationerne ved at inddrage dem i lovforberedelsen.

Eller mere præcist: Vil regeringen også inddrage organisationerne, når der skal træffes kontroversielle beslutninger, og håbe på at få organisationernes opbakning til sin politik?

FØRER ORGANISATIONSINDDRAGELSE TIL PARTIPOLITISK KONSENSUS?

I litteraturen om korporatisme er det blevet fremhævet, at de politiske partier oftere vil stemme for lovene, hvis organisationerne har været involveret i lovforbere­delsen (Lehmbruch, 1984: 74-77). Især vil – lyder argumentet – den partipolitiske konkurrence blive reduceret, når organisationerne, som i Danmark, har tætte relationer til partierne. Gerhard Lehmsbruchs argument hviler strengt taget på en forudsætning om, at der er tale om inddragelse af organisationer med forskellige interesser og med tætte bånd til konkurrerende partier. Den forhandlede løsning med partiernes bagland vil så bilægge den konkurrence, der ellers hersker mellem partierne. Hvis en minister har forhandlet et lovforslag igennem med arbejdsmarkedets parter, vil hverken Socialdemokratiet – der har tætte relationer til fagbevægelsen – eller de store borgerlige partier – der har relationer til arbejdsgiversiden (om end nok svagere end fagbevægelsen til Socialdemokratiet) – have incitament­er til at bruge den pågældende sag som en arena for partipolitisk konflikt.

Men argumentet kan også etableres for politiske spørgsmål, hvor der ikke på samme måde er modstillede interesser med tilknytning til konkurrerende partier. Når en minister har forhandlet et lovforslag på plads med inddragelse af organisationerne, vil muligheden for, at oppositionspartierne mobiliserer de pågældende organisationer til modstand mod lovforslaget, være betydeligt reduceret. Organisationerne kan ikke optræde troværdigt som støtte for oppositionen, når de over for regeringen er forpligtede af forhandlingsresultatet. Det forhindrer ikke, at oppositionen kan bruge den pågældende lovgivning som led i markeringen af partipolitiske konflikter, men den kan ikke åbent alliere sig med organisationerne. Og i tilfælde, hvor det er fagbevægelsens organisationer, der har været inddraget i en borgerlig ministers lovforbere­delse, eller erhvervsorganisationerne, der har været inddraget i en socialdemokratisk ministers forberedelse af lovgivningen, vil det være vanskeligt for et „ansvarligt” oppositionsparti at markere sig på det pågældende spørgsmål ved modstand mod regeringens planer.

Der kan dog teoretisk set forekomme tilfælde, hvor korporatisme fører til et øget konfliktniveau, nemlig hvis de organisationer, med hvem regeringen

har forhandlet en løsning, repræsenterer interesser, som et oppositionsparti ikke ønsker skal nyde fremme. Relevansen af denne mulighed afhænger af partisystemets underliggende konfliktstruktur. Selv om eksempelvis arbejdsgivernes og lønmodtagernes organisationer har forhandlet en tilfredsstillende løsning med regeringen om løsningen af et industripolitisk spørgsmål, vil et parti med klare landbrugsinteresser ikke nødvendigvis stemme for forslaget i Folketinget. Inddragelse af de relevante organisationer på et givent område kan på den måde bidrage til, at en anden underliggende konflikt bliver intensiveret.

Alt i alt vil vi dog forvente, at organisationernes inddragelse i beslutningsprocessen fører til større konsensus blandt partierne.

I tabel 8.1 har vi undersøgt fire partiers stemmeafgivning ved tredjebehandlingen af vedtagne love, afhængig af, om organisationerne har været inddraget i den administrative lovforberedelse eller ej. Forventningen er, at partierne oftere vil stemme ja ved tredjebehandlingen, når organisationerne har været inddraget i lovforberedelsen. Da det i alt væsentligt er regeringen, der fremsætter lovforslag på egne vegne, vil regeringspartierne som oftest stemme for lovforslagene. Derfor knytter interessen sig især til oppositionens stemmeadfærd. Det er kun under de borgerlige regeringer fra 1982 til 1993, at regeringen blev siddende, selv om der var flertal for lovgivning uden om regeringen (Damgaard, 1999).

Forventningen om konsensus som en konsekvens af organisationsinddragelse finder ikke generel støtte i tabellen.¹ Resultaterne er dog afhængige af, hvilken periode vi ser på, og hvilket parti vi betragter. I den første periode 1912/13-1931/32 er der ikke ét af partierne, som i opposition bliver mildere stemt over for regeringens lovforslag, når organisationerne er inddraget i lovforberedelsen. Tværtimod er de en anelse mere tilbøjelige til ikke at stemme ja, når organisationerne har været inddraget. Især Venstre stemmer i opposition oftere mod lovforslagene, når organisationerne har været involveret.

Billedet ændrer sig lidt i den efterfølgende periode fra 1948/49 til 1968/69. En beskedent positiv effekt af organisationsinddragelsen kan spores hos Socialdemokratiet i opposition. Effekten af organisationsinddragelsen er større for de to store borgerlige partier, men igen er det den modsatte effekt af den forventede. De borgerlige partier stemmer hyppigere for regeringens lovforslag, når organisationerne *ikke* har været inddraget. Venstre er i denne periode fortsat primært et landbrugsparti. En forklaring på partiets stemmeadfærd kan være, at organisationerne især har været involveret i forbindelse

TABEL 8.1.

De regeringsbærende partiers stemmeafgivning og inddragelse¹ af organisationerne i den administrative lovforberedelse. Andel love partierne stemmer for, udvalgte år 1912/13 – 1998/99.² Pct.

	1912/13–1931/32			1948/49–1968/69			1977/78–1998/99		
	Organisationerne inddraget	Organisationerne ikke inddraget	Procentdifference	Organisationerne inddraget	Organisationerne ikke inddraget	Procentdifference	Organisationerne inddraget	Organisationerne ikke inddraget	Procentdifference
Soc.dem., i alt	95	96	-1	95	88	+7	92	75	+17
Soc.dem. i regering	100	100	0	100	100	0	100	100	0
Soc.dem. i opposition	91	94	-3	86	80	+6	84	64	+20
Venstre i alt	91	95	-4	88	98	-10	91	95	-4
Venstre i regering	100	100	0	100	100	0	93	97	-4
Venstre i opposition	80	91	-11	83	97	-14	87	91	-4
Radikale i alt ³	94	97	-3	97	100	-3	99	99	0
Radikale i regering	100	100	0	100	100	0	99	100	-1
Radikale i opposition	89	94	-5	95	100	-5	98	98	0
Konservative i alt ⁵	95	98	-3	84	97	-13	92	94	-2
Kons. i regering	100	100	0	100	100	0	93	97	-4
Kons. i opposition	91	95	-4	77	91	-14	91	87	+4
Antal love	105	57		214	90		156	88	

1. Inddragelse dækker over forudgående udvalgsarbejde, formel høring af organisationerne eller andre former for inddragelse, eksempelvis møder eller skriftlig korrespondance.
2. Samtlige vedtagne lovforslag fremsat af arbejdsministeren, erhvervsministeren, fødevareministeren, miljøministeren og undervisningsministeren i folketingsårene 1912/13, 1920/21, 1925/26, 1927/28, 1931/32, 1948/49, 1951/52, 1958/59, 1962/63, 1966/67, 1968/69, 1977/78, 1984/85, 1991/92 og 1998/99. Stemmeafgivning i forbindelse med 3. behandling af lovforslaget.
3. De radikale har været i regering i årene 1931/32, 1958/59, 1962/63, 1968/69 og 1998/99. De radikale har været støtteparti for regeringen i 1925/26 og 1984/85, jf. Thomsen (1984: 58ff). I de resterende år er de Radikale en del af oppositionen.
4. De Konservative har været i regering i årene 1951/52, 1968/69, 1984/85 og 1991/92. Partiet er regnet som fast støtteparti for venstre-regeringerne i 1912/13, 1920/21 og 1927/28, jf. Thomsen (1984: 58ff). I de resterende år har partiet været i opposition.

med forberedelse af lovforslag, der tilgodeser byerhvervene. Partiet kan derfor i en række af disse tilfælde have følt sig kaldet til at forsvare landbrugets interesser, selv om de berørte organisationer for byerhvervene på tværs af klaseskel har støttet lovforslaget.

For de konservatives vedkommende kan en forklaring på den negative effekt af organisationsinddragelsen være, at arbejdsgiverne og erhvervsorganisationerne ikke inddrages så hyppigt som lønmodtagernes organisationer af de skiftende socialdemokratiske regeringer.

I den seneste periode – efter 1977 – bliver effekten tydelig for Socialdemokratiet. Partiet er i opposition betydeligt mere positiv over for de borgerliges lovforslag, hvis organisationerne har været inddraget i lovforberedelsen, end hvis de ikke har. Effekten er stort set fraværende hos de radikale, der i øvrigt stemmer for næsten alle de vedtagne love, uanset om partiet er i regering eller i opposition, og altså også uanset om organisationerne har været inddraget eller ej. Der er en lille positiv effekt af organisationsinddragelse hos de konservative i denne periode og en tilsvarende lille negativ effekt på Venstre. Den markant reducerede negative effekt tyder på, at årsagen til Venstres tidligere stemmeadfærd var, at partiet tidligere varetog landbrugets interesser. Som et parti, der i stigende grad varetager byerhvervenes interesser, er der mindre grund til at stemme imod lovforslag, der er blevet til under inddragelse af byerhvervenes organisationer.

I fortolkningen bør det i øvrigt indgå, at partikonkurrencen, som den kan måles på den endelige afstemning om vedtagne love, er ret begrænset. Selv oppositionspartierne stemmer helt overvejende for regeringens vedtagne love – organisationer inddraget eller ej. I det meste af perioden stemmer de fire partier for fire ud af fem af de vedtagne love, når de er i opposition. Eneste større afvigelse herfra er, at Socialdemokratiet kun stemte for 64 pct. af de vedtagne love efter 1977/78, når organisationerne ikke var inddraget.

Det mål for inddragelse, som er benyttet i tabel 8.1, er meget inklusivt, dvs. at det også medtager vedtagne love, hvor organisationerne kun har været inddraget i begrænset omfang. Vi har derfor i tabel 8.2 undersøgt, om de fire partiers stemmeafgivning er afhængig af, om lovforslaget er udarbejdet på grundlag af et foregående udvalgs- eller kommissionsarbejde. Da det for et temmelig stort antal vedtagne love ikke har kunnet afgøres, om der har været forudgående udvalgsbehandling, skal resultaterne tolkes med nogen forsigtighed. Desuden har organisationerne ikke altid deltaget i det pågældende udvalgsarbejde. Men da vi fra udvalgsarkiverne ved, at organisationerne i gennemsnit har været medlemmer af 74 pct. af alle registrerede

TABEL 8.2.

De regeringsbærende partiers stemmeafgivning og udvalgsbehandling¹ som led i administrativ lovforberedelse. Andel love partierne stemmer for, udvalgte år 1912/13–1998/99. Pct.

	1912/13-1931/32			1948/49-1968/69			1977/78-1998/99		
	Forudgående udvalg	Ikke forudgående udvalg	Procentidifference	Forudgående udvalg	Ikke forudgående udvalg	Procentidifference	Forudgående udvalg	Ikke forudgående udvalg	Procentidifference
Socialdemokratiet, i alt	98	100	-2	98	91	+7	97	86	+11
Soc. dem. i regering	100	100	0	100	100	0	100	100	0
Soc. dem. i opposition	97	100	-3	93	77	+16	93	78	+15
Venstre i alt	94	95	-1	96	93	+3	97	91	+6
Venstre i regering	100	100	0	100	100	0	96	92	+4
Venstre i opposition	83	95	-12	94	88	+6	97	90	+7
Radikale i alt	96	98	-2	99	99	0	96	99	-3
Radikale i regering	100	100	0	100	100	0	97	100	-3
Radikale i opposition	94	100	-6	98	98	0	96	98	-2
Konservative i alt	92	98	-6	94	88	+6	94	93	+1
Konservative i regering	100	100	0	100	100	0	96	92	+4
Kons. i opposition	88	95	-7	90	80	+10	93	96	-3
Antal love	53	43		84	81		59	123	

1. Udvalgsbehandling betyder, at ministerens lovforslag helt eller delvist bygger på et forudgående udvalgs- eller kommissionsarbejde. Ikke alle udvalg eller kommissioner har haft inddragelse af interesseorganisationer. Tabellen inkluderer også udvalg, der ikke har haft repræsentanter for interesseorganisationer. I hele perioden har 74 pct. af alle udvalg haft eksterne interesserepræsentanter. Stemmeafgivning i forbindelse med 3. behandling af lovforslaget.

udvalg i det 20. århundrede, vil vi trods denne usikkerhed kunne sige noget om sammenhængen mellem anvendelsen af udvalg med (hyppig) organisationsrepræsentation og stemmeadfærd.

Billedet ændrer sig da også noget. I den tidlige periode op til 1932 er der fortsat ingen effekt af, at de vedtagne love bygger på et foregående udvalgsarbejde. I mellempærioden, dvs. fra 1948 til 1969, hvis sidste halvdel vi i kapitel 4 har betegnet som den modne korporatismes periode, finder vi positive

effekter af et forudgående udvalgsarbejde. Effekten er ganske stor på Socialdemokratiet i opposition. Partiet stemmer for 93 pct. af lovene, når forslaget bygger på et udvalgs- eller kommissionsarbejde, men kun for 77 pct. af lovene, når det ikke er tilfældet. For Venstre og Det Konservative Folkeparti er der også en positiv effekt, men den er mindre end for Socialdemokratiet. I perioden efter 1977/78 er der fortsat en markant effekt på Socialdemokratiets stemmeadfærd, en beskedent negativ effekt på de radikale og de konservative, men en positiv effekt på Venstres stemmeadfærd.

De to mål for organisationsinddragelse giver samme billede i den tidlige periode. Da der generelt er en *negativ* effekt af organisationsinddragelse i denne periode, kunne det tyde på, at organisationsinddragelsen ikke er så inklusiv, at den omfatter alle relevante organisationer med tætte kontakter til de gamle partier. I hvert tilfælde føler partierne sig generelt ikke mere kaldet til at stemme for lovforslagene, blot fordi organisationerne på en eller anden måde har deltaget i lovforberedelsen.

Under den modne korporatisme er der modsatrettede effekter for de borgerlige oppositionspartier for de to mål for organisationsinddragelse, og der er en stærkere positiv effekt på Socialdemokratiet af udvalgsbehandling frem for blot inddragelse under en eller anden form. Dette kunne tyde på, at der er stærkere normer for bred organisationsinddragelse, når der nedsættes udvalg og kommissioner, *eller* at der slet ikke er nogen organisationer med, sådan som vi ved, det er tilfældet for godt 25 pct. af alle udvalgene. Begge dele kunne give anledning til en mindre grad af partipolitisk rivaliseren, sådan som tabel 8.2 indikerer.

Der er også modsatrettede effekter for de borgerlige partier af de to former for inddragelse i de seneste 25 år. Går man tallene efter, er der to årsager til, at de konservative afviger fra Venstre. For det første får forudgående udvalgsbehandling i 1977/78 ikke i alle tilfælde de konservative (eller de radikale) til at stemme for. For det andet stemmer Venstre under S-R-regeringen i 1998/99 oftere imod lovforslag, der ikke har været under forudgående udvalgsbehandling, end de konservative. De konservatives større tilbøjelighed til at stemme med S-R-regeringen og imod den socialdemokratiske regering i 1977/78 forklarer mønstret.

Det mest entydige resultat er dog, at Socialdemokratiets stemmeafgivning ved Folketingets tredjeafstemning om de vedtagne love i hele efterkrigstiden påvirkes positivt af såvel organisationsinddragelse som af forudgående udvalgsarbejde, mens effekterne er mindre og mere uklare på de øvrige tre undersøgte partiers stemmeafgivelse.

Denne konklusion gælder, når vi ser på de fem undersøgte ministerier. Men Lehnbruchs (1984: 74-77) argument gik, som vi fremhævede ovenfor, snævert fortolket på tilfælde, hvor der er tale om inddragelse af organisationer med forskellige interesser og med tætte bånd til konkurrerende partier. Det eneste ministerområde, hvor en sådan interessekonstellation gælder nogenlunde systematisk, er Arbejdsministeriet, hvor fagbevægelsens og arbejdsgivernes organisationer har bånd til henholdsvis Socialdemokratiet og de to store borgerlige partier – især til de konservative. Vi har derfor undersøgt, om organisationsinddragelse eller forudgående udvalgsbehandling påvirker de fire partiers stemmeafgivning, når der er tale om arbejdsmarkedslovgivning.

Det er faktisk i nogen grad tilfældet, jf. tabel 8.3. For at få et tilstrækkeligt antal cases har vi undladt periodeopdelingen, ligesom undersøgelsen er indskrænket til perioden efter Arbejdsministeriets oprettelse, dvs. for vore data fra 1948/49. Ser vi på det brede mål – en eller anden form for organisationsinddragelse – finder vi modsatrettede konsekvenser for Socialdemokratiet og Venstre. Igen er socialdemokraterne mere tilbøjelige til at stemme for regeringens forslag, når organisationerne har været inddraget, mens Venstre er mere tilbøjelige til at stemme imod. De konservatives stemmeafgivning påvirkes stort set ikke af organisationsinddragelsen. Heller ikke de radikale afficeres heraf. Partiet stemmer alligevel for al arbejdsmarkedslovgivning i den undersøgte periode.

Ser vi derimod på forudgående udvalgsbehandling, finder vi faktisk generelt en positiv effekt. Meget markant for Socialdemokratiet, som i opposition kun stemmer for halvdelen af alle de vedtagne love, når forslagene ikke bygger på forudgående udvalgsarbejde, men 86 pct. af lovene, når de gør. Også Venstre er væsentligt mere tilbøjelig til at stemme for, når der ligger et udvalgsarbejde til grund for regeringens lovforslag. I de tilfælde har de faktisk stemt for alle vedtagne love. Effekten er derimod mindre for de konservatives vedkommende, hvilket dog skyldes, at de konservative generelt stemmer for arbejdsmarkedslovene, uanset hvordan de er forberedt. Men interessant er det, at Venstre og Det Konservative Folkeparti i alle tilfælde har stemt for de vedtagne love, når de har været behandlet i udvalg som led i den administrative lovforberedelse.

Inden for arbejdsmarkedspolitikken finder vi – i overensstemmelse med Lehnbruch – en vis konsensuseffekt af korporative strukturer. Fortolkningen er, at vi på dette område har en særlig interessekonfiguration, som dæmper lysten hos oppositionen til at gøre det pågældende område til genstand

TABEL 8.3.

De regeringsbærende partiers stemmeafgivning på arbejdsministerens område. Andel love partierne stemmer for, udvalgte år 1948/49–1998/99.¹ Pct.

	ORGANISATIONS- INDDRAGELSE			FORUDGÅENDE UDVALGS- BEHANDLING		
	Organisationerne inddraget	Organisationerne ikke inddraget	Procentdifference	Organisationerne inddraget	Organisationerne ikke inddraget	Procentdifference
Socialdemokratiet, i alt	90	76	+14	92	78	+14
Socialdemokratiet i regering	100	100	0	100	100	0
Socialdemokratiet i opposition	75	69	+6	86	50	+36
Venstre i alt	90	97	-7	100	91	+9
Venstre i regering	100	100	0	100	100	0
Venstre i opposition	82	88	-6	100	85	+15
Radikale i alt	100	100	0	100	100	0
Radikale i regering	100	100	0	100	100	0
Radikale i opposition	100	100	0	100	100	0
Konservative i alt	92	97	-5	100	95	+5
Konservative i regering	100	100	0	100	100	0
Konservative i opposition	86	88	-2	100	92	+8
Antal love	29	37		13	23	

1. Samtlige vedtagne lovforslag fremsat af arbejdsministeren 1948/49, 1951/52, 1958/59, 1962/63, 1966/67, 1968/69, 1977/78, 1984/85, 1991/92 og 1998/99.
Stemmeafgivning i forbindelse med 3. behandling af lovforslaget.

for partipolitisk konkurrence, når organisationer med bindinger til de store partier inddrages i lovforberedelsen. Organisationerne på arbejdsmarkedsområdet repræsenterer stort set de vælgerinteresser, der er relevante, hvorfor partierne roligt kan stemme for, når de har været tæt inddraget. Denne effekt forstærkes naturligvis af, at vi i Danmark har en udpræget aftalemødel, hvor parterne normalt regulerer sig selv via aftaler (Due et al., 1993). Konsensuseffekten gælder dog kun under den stærkere institutionaliserede form for organisationsinddragelse, der sker gennem udvalg og kommissioner. Det kan skyldes, at oppositionen også har indflydelse, når der nedsættes

udvalg under offentlighedens og Folketingets bevågenhed. Gennemskueligheden er mindre, når der er tale om mindre formaliserede kontakter til forvaltningen.

Socialdemokratiet er altså i opposition meget følsomt over for, om et lovforslag på et af dets gamle kerneområder – arbejdsmarkedspolitikken – forudgående har været behandlet i udvalg. Kan det samme tænkes at være tilfældet for de borgerlige partiers på deres kerneområder?

Som fremhævet ovenfor skulle logikken for Venstres vedkommende være, at partiet i perioden frem til slutningen af 1960'erne var et udpræget landbrugsparti. I opposition havde det derfor ikke en særlig interesse i at fremme byerhvervenes interesser, uanset om alle de berørte organisationer for byerhvervene har været inddraget i lovforslagets tilblivelse. Til gengæld skulle partiets stemmeadfærd være påvirket af afstemninger om landbrugslove, hvor de tætte bånd til landbrugets organisationer vil disponere partiet for at stemme for, når (landbrugs-)organisationerne har været inddraget.

Resultatet er vist i tabel 8.4, der begrænser sig til perioden før 1970, hvor det er rimeligt at forvente, at partiet optræder som et udpræget landbrugsparti. Forudgående udvalgsbehandling reducerer Venstres tilbøjelighed til at stemme ja til handelsministerens lovforslag. Til gengæld er Venstre væsentligt mere positiv over for socialdemokratiske landbrugsministres lovforslag, når

TABEL 8.4.

Venstres stemmeafgivning på Landbrugsministeriets og Handelsministeriets område og udvalgsbehandling.¹ Andel love partierne stemmer for, udvalgte år 1912/13-1968/69

	LANDBRUGSMINISTERIET			HANDELSMINISTERIET		
	Forudgående udvalg	Ikke forudgående udvalg	Procent-difference	Forudgående udvalg	Ikke forudgående udvalg	Procent-difference
Venstre i alt	98	88	+10	94	97	-3
Venstre i regering	100	100	0	100	100	100
Venstre i opposition	98	82	+16	90	100	-10
Antal love	50	49		33	32	

1. Samtlige vedtagne lovforslag fremsat af handelsministeren og landbrugsministeren 1912/13, 1920/21, 1925/26, 1927/28, 1931/32, 1948/49, 1951/52, 1958/59, 1962/63, 1966/67 og 1968/69. Venstres stemmeafgivning i forbindelse med 3. behandling af lovforslaget.

de har været behandlet i udvalg før fremsættelsen. For Venstre er det altså ikke blot på arbejdsmarkedsområdet, at organisationsinddragelse giver flere ja-stemmer – det gælder også, og i særdeleshed, landbrugsområdet.

Vi har gennemført en tilsvarende undersøgelse for de konservative, hvor samme logik kunne gøre sig gældende på Handelsministeriets område, fordi de konservative traditionelt har haft tætte bånd til byerhvervene. Her fandt vi imidlertid ingen effekt af organisationsinddragelse eller af forudgående udvalgsbehandling. En forklaring kan være, at Handelsministeriets ressort er mere heterogent end Landbrugsministeriets, og at de organisationer, der især interesserer sig for ministeriets opgaver, derfor også er det. Ministeriet vil derfor også have tætte kontakter med organisationer, der ikke har særlig tilknytning til de konservative. Derved bliver effekten af organisationsinddragelsen sværere at måle.

Korporatismens effekter er alt i alt temmelig differentierede. Generelt er der ingen eller endda en negativ effekt af organisationsinddragelsen før Anden Verdenskrig. Effekten af organisationernes inddragelse i lovforberedelsen er størst og mest entydig for Socialdemokratiet i efterkrigstiden. Partiet stemmer oftere for lovforslagene, når organisationerne involveres. For de to store borgerlige partier skal der mere til. Under den modne korporatisme er der en vis positiv effekt på partiernes afstemningsadfærd, når lovene forberedes under stærkt institutionaliserede former, hvor organisationsinddragelsen antagelig er mindre politisk skæv.

De mest entydige sammenhænge findes dog i de sektorer, hvor organisationerne har en tæt tilknytning til partierne. Vi fandt således, at forudgående udvalgsbehandling på arbejdsmarkedsområdet i hele efterkrigstiden resulterer i større partipolitisk konsensus blandt de partier, som har bånd til arbejdstagerne og arbejdsgiverne. Vi fandt også, at så længe Venstre var forankret i landbruget, stemte partiet i opposition oftere for lovforslagene, når organisationerne på landbrugsområdet var tæt inddraget i lovforberedelsen. Hvis Lehnbruchs tese tolkes snævert, finder den derfor støtte. Korporatisme *kan* skabe konsensus.

Når Lehnbruchs tese trods alt ikke har mere entydige konsekvenser, skyldes det blandt andet, at den danske lovgivning i de fleste tilfælde er blevet til via brede tværpolitiske forlig og kompromiser mellem de ansvarlige partier. I dansk politik har en ansvarlig opposition traditionelt indgået i et konstruktivt samarbejde med den siddende regering og forsøgt at trække lovgivningen i oppositionens retning. Partierne har derfor i det hele taget meget hyppigt stemt for lovenes vedtagelse ved tredjebehandlingen.

KAN KORPORATISME BRUGES TIL KONTROVERSIELLE BESLUTNINGER?

For at korporatisme kan skabe partipolitisk konsensus, skal der først skabes konsensus blandt de berørte organisationer. Spørgsmålet er, om regeringen i alle tilfælde finder det lige løfterigt at søge organisationernes opbakning til sine forslag, eller om der er nogle forslag, som er så kontroversielle, at regeringen er utilbøjelig til at inddrage organisationerne. For at undersøge dette spørgsmål har vi valgt at se på beslutninger, der sandsynligvis har forskellige eller negative konsekvenser for alle eller nogle af organisationerne.

De love, som Folketinget vedtager, kan have forskellige virkninger på de offentlige udgifter. Nogle love har ingen budgetvirkning, hvorfor budgetspørgsmål ikke vil indgå som et muligt konfliktgrundlag. Andre love indebærer forøgelse af de offentlige udgifter. Disse love kan være kontroversielle, eksempelvis fordi nogle parter ikke bliver tilgodeset så godt som andre. Når lovgivningen har udgiftsdrivende konsekvenser, er der dog som oftest mulighed for at tilgodese flere eller alle parter. I hvert fald må vi forvente, at disse love er mindre kontroversielle end lovgivning, der direkte reducerer de offentlige udgifter. I disse tilfælde er der altid mindst én part, der må afgive det gode, som en offentlig udgift er for modtageren. Og det sker sjældent frivilligt. Beslutninger, der reducerer de offentlige udgifter, er aldrig populære (Kristensen, 1987; Christiansen, 1990).

Inddragelsen af organisationerne i lovforberedelsen kan derfor tænkes at variere med lovforslagenes budgetmæssige konsekvenser (Damgaard & Eliassen, 1978; Blom-Hansen & Laursen, 1999). Det er lettere for regeringen at involvere organisationerne i forbindelse med lovforslag, der er udgiftsforøgende eller er uden budgetmæssige konsekvenser, fordi de typisk ikke handler om, at noget skal tages fra nogen. Under ét forlader parterne forhandlingsbordet rigere, eller i hvert fald ikke fattigere, end da de kom. Det er naturligvis også lettere for organisationerne at engagere sig og medvirke aktivt ved sådanne lovforslags udformning.

Ved lovforslag, der reducerer statens udgifter, vil regeringerne ikke på samme måde kunne forvente, at organisationerne har lyst til at indgå i konstruktivt samarbejde, som de må tage et medansvar for, og som vil kunne være kontroversielt for organisationernes medlemmer. Organisationerne vil have et incitament til at mobilisere til modstand mod sådanne love, hvilket kan forøge regeringens beslutningsomkostninger – nogle gange med den konsekvens, at besparelserne må tages af bordet.

I tabel 8.5 har vi undersøgt, om der er forskellige mønstre for inddragelsen

af organisationerne afhængig af lovenes budgetmæssige konsekvenser. Det er ganske klart tilfældet. I alle tre perioder er organisationerne hyppigere inddraget i den administrative forberedelse af lovgivningen, når lovene ikke har budgetvirkninger, og når de øger udgifterne. Det gælder, uanset om det anvendte mål er *en eller anden form for inddragelse* eller *forudgående udvalgsbehandling*. Man skal være varsom med tolkningen i den tidlige periode fra 1912/13 til 1931/32, fordi der er meget få love, der reducerer udgifterne. Og der er heller ikke voldsomt mange i perioden fra 1948/49 til 1968/69, som jo generelt er kendetegnet ved en hastig udbygning af den offentlige sektor. Alligevel er konklusionen klar. Udgiftsreducerende love forberedes sjældnere i udvalg, og organisationerne har sjældnere været inddraget i den administrative lovforberedelse. I den sidste periode – dvs. efter 1977/78 – er organisationerne kun inddraget i forberedelsen af halvt så mange love med udgiftsreducerende konsekvenser som i forberedelsen af love med udgiftsforøgende konsekvenser.

TABEL 8.5.

Lovgivningens budgetkonsekvenser, organisationsinddragelse og forudgående udvalgsbehandling, udvalgte år 1912/13-1998/99. Antal love og pct.¹

	1912/13-1931/32		1948/49-1968/69		1977/78-1998/99	
	Forudgående udvalgsbehandling	En eller anden form for inddragelse	Forudgående udvalgsbehandling	En eller anden form for inddragelse	Forudgående udvalgsbehandling	En eller anden form for inddragelse
Ingen budgetvirkning	47	71	55	76	33	65
Udgiftsreducerende	(33)	(50)	(17)	(64)	26	33
Udgiftsforøgende	75	64	55	76	38	73
I alt	55	65	52	72	34	60
Antal love	95	161	145	274	180	262

1. Samtlige vedtagne lovforslag fremsat af "arbejdsministeren", erhvervsministeren, fødevareministeren, miljøministeren og undervisningsministeren i folketingsårene 1912/13, 1920/21, 1925/26, 1927/28, 1931/32, 1948/49, 1951/52, 1958/59, 1962/63, 1966/67, 1968/69, 1977/78, 1984/85, 1991/92 og 1998/99. Stemmeafgivning i forbindelse med 3. behandling af lovforslaget. Parentes angiver, at der er færre end 20 love i den pågældende kategori.

Resultatet er kompatibelt med det, Erik Damgaard & Kjell Eliassen (1978) fandt for den første halvdel af 1970'erne, hvor de viste, at organisationerne inddrages væsentligt mindre i forbindelse med provenuforbedrende end udgiftsforøgende lovforslag. Data kan dog ikke helt sammenlignes, fordi Damgaard & Eliassen ikke registrerede lovforslag, der indebar besparelser i eksisterende programmer.

Når bortses fra de formelle lovbestemte krav om inddragelse af organisationerne, står det minister og embedsmænd formelt frit for selv at afgøre, hvornår og hvordan organisationerne skal inddrages. Der kan være forskellige tilskyndelser i forskellige situationer. Hvor det på den ene side kan være fristende at holde organisationerne lidt på afstand, når der skal gennemføres større lovændringer, fordi det stiller embedsværket og minister friere, er det på den anden side også her, at organisationerne vil have noget på spil. Organisationernes interesse i inddragelse vokser med den påtænkte lovs grad af indgriben, og stærkt negative konsekvenser vil mobilisere til modstand mod inddragelse af organisationerne.

Det stiller ministeren og embedsmændene i et dilemma. Hvis organisationerne inddrages og skal støtte lovforslaget, øges risikoen for, at besparelser må tages af bordet. Organisationerne vil tidligt få nys om de konkrete planer og forsøge at mobilisere til modstand mod dem under – og måske også før – folketingsbehandlingen. Hvis organisationerne ikke inddrages, vil de med endnu større sikkerhed søge at bekæmpe dem med næb og kløer. De er jo end ikke taget med på råd. Til gengæld vil organisationerne først senere få kendskab til spareplanerne, og på det tidspunkt vil en dygtig minister og hans stab sikkert allerede have søgt at etablere et flertal for forslaget i Folketinget. Logikken kan illustreres med efterlønsreformen i 1998, hvor den forventede modstand mod forringelserne af efterlønnen tilskyndede den socialdemokratisk ledede regering til at holde beslutningsprocessen i et helt lukket forum sammen med finanslovspartnerne, til de vigtigste beslutninger var truffet (Ræbild & Spangsberg, 2000). Men de reducerede beslutningsomkostninger blev betalt dyrt med et betydeligt vælgertab for Socialdemokratiet.

KONSENSUS OG KONFLIKT

Korporatisme forbindes normalt med konsensus og kompromis. Det er sikkert også rigtigt, hvad angår normerne for deltagelsen i den korporative kanal. Noget for noget. Man kan heller ikke afvise, at stærke korporative strukturer har konsekvenser for samfundets konfliktniveau. Få vil vel

benægte, at den danske arbejdsmarkeds korporatisme er uden konsekvenser for stabiliteten på det danske arbejdsmarked. Men korporatisme synes ikke generelt at dæmpe konfliktniveauet i det i øvrigt forholdsvist konsensusorienterede danske Folketing. Korporatisme fører kun til konsensus under bestemte betingelser.

I hele efterkrigstiden er Socialdemokratiet tilbøjeligt til at lade sin stemmeadfærd påvirke af, hvorvidt organisationerne har været inddraget i den administrative forberedelse af dansk lovgivning. For de øvrige partier er billedet mere mudret. Korporatisme giver altså kun generelt større konsensus under borgerlige regeringer. Dette resultat stemmer i øvrigt overens med påvisningen i kapitel 4 og 5 af en generel socialdemokratisk præference for inddragelsen af organisationerne i såvel forberedelse som administration af lovgivningen. Under den modne korporatisme i efterkrigstidens første årtier betød den mere forpligtende organisationsinddragelse gennem udvalg og kommissioner, at de borgerlige partier noget oftere stemte for lovforslagene. I de seneste 25 år har der ikke været en sådan effekt.

Generelt skal der mere til, for at partierne lader sig påvirke af organisationernes inddragelse i lovforberedelsen. Inddragelsen skal være forpligtende, og partierne skal have tætte relationer til de organisationer, der er involveret. Derfor fandt vi i efterkrigstiden en konsensus-effekt af forudgående udvalgsbehandling på arbejdsmarkedsområdet, hvor både de to store borgerlige partier og Socialdemokratiet har tætte relationer til de involverede organisationer. Socialdemokratiet var også mest påvirkeligt, når det gjaldt arbejdsmarkedspolitikken. Og derfor fandt vi for Venstre for den periode, hvor partiet var tæt knyttet til landbruget, et afstemningsmønster, der viste, at partiet især tog hensyn til, hvordan landbrugets interesser og organisationer blev tilgodeset i lovforberedelsen. Derfor er svaret på kapitlets første spørgsmål, ja, korporatisme kan skabe konsensus blandt partierne. Men korporatisme giver ikke generelt større konsensus.

Det er dog ikke alle områder, hvor minister og embedsmænd finder korporatisme lige hensigtsmæssig og løfterig. Når de planlagte beslutninger indeholder besparelser og dermed omkostninger for i hvert tilfælde nogle af organisationerne, er regeringen ikke så hyppigt af den opfattelse, at der kan skabes konsensus med organisationerne. Regeringen er – sikkert med rette – af den opfattelse, at organisationernes støtte til et lovforslag ikke kan tages for givet, men er en funktion af forslaget's konsekvenser. Det er ikke overraskende, at de kunne få den tanke, for organisationerne tænker nemlig også selv på konsekvenserne af at støtte forslag, som er upopulære i deres bagland.

Der er beslutninger, hvor korporatisme kun vanskeligt kan skabe konsensus. Og disse beslutninger er ikke nødvendigvis tilfælde, hvor tab og gevinster kan gøres op i penge. Ministerens og embedsmændenes kalkuler for og imod inddragelse af organisationerne vil også gælde i andre tilfælde, hvor der skal træffes kontroversielle beslutninger. Vi diskuterede i kapitel 5 den generelle norm, der tilsiger inddragelse af organisationerne, når de eller deres medlemmer berøres specifikt af en politisk beslutning. Vi fandt fortsat generel opbakning til denne norm. Analyserne af lovgivningens budgeteffekter nødvendiggør en kvalifikation af normen: Når beslutninger har negative effekter for organisationerne, falder tilbøjeligheden til at inddrage dem i forberedelsen heraf.

NOTER

1. Resultatet kan skyldes, at de love, hvor organisationerne har været involveret, er de mest kontroversielle. Tesen skulle så være, at partierne i endnu højere grad ville stemme imod disse forslag, hvis organisationerne ikke var inddraget. Resultaterne i den sidste del af dette kapitel tyder dog ikke på, at det skulle være noget udbredt fænomen.

TÆTTERE FORBINDELSER, LØSERE FORHOLD: ORGANISATIONERNE OG FOLKETINGET 1980–2000

Folketinget og de politiske partier spiller en særlig demokratisk rolle. Folketinget er den eneste organisation, som er sammensat ved lige valg blandt hele vælgerbefolkningen. Folketinget, dets partier og MF'erne kan derfor med større legitimitet end andre hævde, at de repræsenterer folket. Det er derfor vigtigt at vide, hvilket samspil demokratiets fremmeste repræsentanter har med organisationerne, og hvordan de vurderer dette samspil, herunder ikke mindst samspillet demokratiske konsekvenser, som vi diskuterede i kapitel 2.

I praksis varierer organisationernes rolle i forhold til Folketinget og Folketingets rolle i forhold til regeringen over tid. Med faste og stabile flertal bag regeringen spiller Folketinget ikke så fremtrædende en rolle, som når svage mindretalsregeringer må regere med skiftende flertal bag sin politik. I sidstnævnte tilfælde er Folketinget mere interessant for organisationerne, og når Folketinget har større indflydelse, bliver den information, som partierne kan få via organisationerne, måske også mere vigtig. Samspillet med Folketinget er også betinget af organisationernes samspil med regering og embedsapparat. Med en mindre privilegeret involvering i den tidlige beslutningsforberedelse kan man forvente, at organisationerne prioriterer folketingskanalen højere.

Der er også grund til at tro, at samspillet med organisationerne varierer mellem partier og udvalgsområder. Traditionelt har visse organisationer haft tættere samspil med bestemte partier (Bille, 1998), og det er veldokumenteret, at organisationerne især har været aktive i lovgivningsprocessen på de områder, der vedrører erhvervslivet og arbejdsmarkedet samt den offentlige serviceproduktion (jf. kapitel 5; Damgaard & Eliassen, 1978).

I dette kapitel undersøger vi samspillet mellem organisationerne og Folketinget i 1980 og 2000. For begge år er der lavet en spørgeskemaundersøgelse blandt Folketingets medlemmer, hvilket sætter os i stand til at undersøge nogle af de demokratiske konsekvenser af samspillet og udviklingen over tid (jf. appendiks pkt. 4). Disse data suppleres med data fra andre undersøgelser.

Vi er især interesseret i to hovedspørgsmål vedrørende samspillet og dets konsekvenser. For det første om der generelt er sket en udvikling i de forskellige organisationers samspil med Folketinget som institution. Har samspillet ændret karakter og betydning, og i givet fald hvorfor? For det andet om samspillet med aktørerne i Folketinget har ændret sig. Folketinget er ikke en enhedsaktør, men består af medlemmer, som er knyttet til forskellige partier og udvalgsområder, og som har varierende omfang af kontakt med organisationerne. Har dette betydning for vurderingen af samspillet med organisationerne?

MF'ernes opfattelser af organisationernes rolle i den demokratiske proces er ikke nødvendigvis et korrekt billede af virkeligheden. Sammenholdt med analyserne i de foregående kapitler giver folketingsmedlemmernes vurderinger dog et yderligere bidrag til forståelsen af organisationernes rolle i den demokratiske proces, og under alle omstændigheder er det vigtigt, hvordan de folkevalgte oplever organisationerne.

TEORETISKE FORVENTNINGER

GENERELLE ÆNDRINGER FRA 1980 TIL 2000

I kapitel 5 viste vi, hvordan flere organisationer har fået kontakt med myndighederne gennem de seneste 25 år. Vi viste også, at organisationerne efterhånden ikke kan tage det for givet at blive tæt og tidligt involveret i den administrative forberedelse af politiske beslutninger. Samspillet mellem forvaltningen og organisationerne i beslutningsforberedelsen er blevet mere pluralistisk og mindre institutionaliseret, selv om de store og rige organisationer stadig har en hyppigere og tættere kontakt med forvaltningen.

Der er ikke en enkel eller enkelt forklaring på disse ændringer. Væsentligt er det imidlertid, at der efter 1960'erne oftere forekommer svage mindretalsregeringer, at antallet af politiske partier er kraftigt forøget, at vælgerne er blevet mere troløse, og at organisationerne ikke kan levere stemmer på samme måde, som de kunne tidligere. Skiftende regeringer må derfor tage mere hensyn til den offentlige opinion og de politiske partier i Folketinget. Et tæt og forpligtende samspil mellem regeringen og organisationerne er derfor ikke altid politisk opportunt. Og med skiftende emner på den politiske dagsorden, som optager vælgerne, bliver flere organisationer interessante for Folketingets medlemmer.

Folketingets generelle aktivitet og kontrol med regeringen stiger drastisk

allerede i 1970'erne efter indførelsen af de stående udvalg, men stigningen fortsætter i 1980'erne og i visse henseender også i 1990'erne.

Både den reducerede og mindre institutionaliserede inddragelse af organisationerne i den administrative lov- og beslutningsforberedelse og Folketingets generelt styrkede position betyder, at man kan forvente, at Folketinget og dets partier og udvalg er blevet mere betydningsfulde for organisationerne i 2000 sammenlignet med 1980. Organisationerne er givetvis også blevet vigtigere for Folketinget. Med den øgede indflydelse og aktivitet, men uden eksklusiv adgang til embedsapparatets ressourcer, bliver det vigtigere for Folketinget – og især oppositionen – at få information fra andre kilder. Og med de løsnede bånd til nogle af organisationerne er det antagelig flere forskellige typer organisationer, som er politisk vigtige.

Et Folketing med større kapacitet til at kontrollere regeringen og med flere kontakter til mange organisationer må forventes at vurdere organisationernes magt som mindre i 2000 end i 1980, ligesom det må forventes, at medlemmerne ikke længere ser med så stor skepsis på organisationerne.

DE POLITISKE PARTIER

Partierne/partigrupperne er de væsentligste aktører i Folketinget (Jensen, 2002). De udgør et ideologisk og holdningsmæssigt samlepunkt, og de er det primære forum for arbejdsdeling, koordination og politisk diskussion. Vi har vist i de foregående kapitler, at især Socialdemokratiet er et organisationsvenligt parti, selv om traditionen for inddragelse af organisationerne i forberedelse og administration af lovgivningen også har været stærk under borgerlige regeringer. I perioden fra 1980 til 2000 var det især under de borgerlige regeringer, at antallet af udvalg og andelen af beslutningsforberedende udvalg faldt.

Der er desuden fortsat forskelle mellem de politiske partiers MF'ere med hensyn til erhvervskarrierer og livserfaringer. Godt 40 pct. af Socialdemokratiets og midterpartiernes folketingsmedlemmer i 1999 har således tidligere været beskæftiget i en interesseorganisation, mens det kun gjaldt godt en fjerdedel af de konservative medlemmer, omkring hver tiende i Venstre og ingen af Dansk Folkepartis medlemmer (Christiansen et al., 2001: 61). Også dette giver anledning til en forventning om, at socialdemokratiske MF'ere er mere organisationsvenlige end MF'ere fra Venstre og Det Konservative Folkeparti.

Samtidigt må man forvente, at der trods de løsnede bånd mellem organisa-

tioner og de politiske partier er nogle typer organisationer, der har tættere kontakt med visse partier frem for andre. For det første, fordi der stadig er forskelle på, hvilke interesser forskellige partier særligt lytter til, og for det andet, fordi traditionsbundne kontaktmønstre ikke ændres så let. Det vil eksempelvis være overraskende, hvis fagforeningerne har lige så hyppig kontakt med de borgerlige partier som med Socialdemokratiet.

Det er dog ikke utænkeligt, at partiforskellene er mindre i 2000 end i 1980. Med en stadig mere intens kamp om vælgernes gunst er det muligt, at partierne i stigende grad minder om hinanden – også i relation til deres syn på og samspil med organisationerne. Vi ville gerne have haft mulighed for at undersøge, om forskelle i MF'ernes vurderinger af organisationerne er en effekt af partiernes traditioner og standpunkter, eller om de er en konsekvens af, om der er tale om et regerings- eller et oppositionsparti. Det er tidligere vist, at oppositionen i højere grad opfatter organisationerne som indflydelsesrige aktører med stor indflydelse på regeringens lovforslag (Damgaard, 1981; 1986). Vi kan dog ikke adskille oppositionseffekten fra den partipolitiske effekt, fordi der både i 1980 og i 2000 var socialdemokratisk ledede regeringer.

SEGMENTERING, UDVALGSTILKNYTNING, NETVÆRK

Folketingsmedlemmernes vurdering af organisationerne kan også være betinget af institutionelle faktorer, blandt andet hvilket politikområde medlemmerne arbejder med og omfanget af kontakter med organisationerne.

I dansk (Damgaard & Eliassen, 1978; Christensen, 1980; Damgaard, 1981) og norsk statskundskab (Egeberg et al., 1978; jf. Rommetvedt, 2002) talte man i 1970'erne og 1980'erne om segmentering. I fokus for de danske undersøgelser var spørgsmålet om, hvorvidt der var sektoropdelte deltagelsesmønstre, hvor organisationer, embedsmænd og politikere var særligt aktive inden for et bestemt beslutningssegment. Undersøgelserne drejede sig især om, hvem der deltog og hvordan.

I de norske diskussioner er segmenteringstesens mere omfattende, idet den også indebærer, at deltagerne i et segment vil „dele enkelte grundlæggende værdier og situationsopfattelser“ (Egeberg et al., 1978: 122; jf. Rommetvedt, 2002: 13–15). Segmentering minder således om det, man i den britiske litteratur om policynetværk kalder et „politik fællesskab“ (Rhodes, 1997: 29–45). Ligesom i Danmark var der dog heller ikke på norsk grund systematiske undersøgelser af segmentering i denne brede betydning.

Problemet med den norske segmenteringsteori og til en vis grad net-

værksteorien er, at de sætter lighedstegn mellem det forhold, at der findes sektorer, hvor der vitterligt er stærke organisationer (og andre aktører) med tæt tilknytning til området og eksistensen af tætte kontakter mellem aktørerne på området. Strengt taget er der tale om to dimensioner, som ikke behøver at samvariere. Politikere kan være knyttet til en sektor med stærke sektororienterede aktører, herunder organisationer, uden at have tætte kontakter med organisationerne og *vice versa*.

Vi undersøger både konsekvenserne af sektortilknytning og netværk med organisationerne for folketingsmedlemmernes syn på organisationerne. I stedet for at antage, at MF'ere, der arbejder med sektorområder, hvor organisationerne traditionelt er aktive og indflydelsesrige, automatisk har meget tætte samspil med organisationerne, undersøger vi det som to uafhængige variabler. Uden at gå ind i nærmere analyse af de enkelte segmenter må forventningen ud fra segmenteringsteorien være,

1. at folketingsmedlemmer, der arbejder med sektorer, hvor organisationerne er stærke, også er dem, der har de tætteste netværksskntakter med organisationerne, og
2. at denne gruppe har et mere positivt syn på organisationernes rolle i den administrative og politiske beslutningsproces.

I den forbindelse er det interessant at undersøge, om eventuelle partipolitisk betingede forskelle i medlemmernes syn på organisationerne helt eller delvist kan forklares med forskelle i udvalgs- og netværkstilknytning.

FOLKETINGET OG ORGANISATIONERNE: SAMSPIL, INDFLYDELSE OG FORDELE OG ULEMPER

Centraladministrationen har aldrig været den eneste indflydelseskanal for organisationerne. Den parlamentariske kanal har altid været af en vis betydning (Damgaard & Eliassen, 1978). Men traditionelt har kontakten til Folketinget været mindre hyppig og mindre betydningsfuld end kontakten til centraladministrationen.

SAMSPILLET MELLEM ORGANISATIONER OG FOLKETING

Som diskuteret ovenfor forventer vi et intensiveret samspil mellem organisationerne og Folketinget. Den reducerede og mindre institutionaliserede

TABEL 9.1.

Organisationer med mindst månedlige kontakter til Folketinget, udvalgte år 1976-2000. Pct.

	1976	1981	1993	2000
Arbejderorganisationer	19	32	53	69
Funktionærorganisationer	8	1	22	26
Erhvervsorganisationer	6	8	17	27
Uddannelse, viden og kultur	4	8	9	16
Almennyttige organisationer	5	12	18	18
Nationale og internationale organisationer	6	13	16	26
Forbruger- og patientorganisationer	21	19	19	21
Organisationer for fritid og ungdom	8	5	9	18
Miljøorganisationer	(50)	(42)	(27)	38
Andre organisationer	30	37	42	42
Alle	7	11	17	24
Antal organisationer	1946	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 institutioner på centralt niveau?" (se i øvrigt appendiks pkt. 3). Svarmuligheder: "Dagligt", "Mindst én gang om ugen", "Mindst én gang om måneden", "Mindst én gang om året", "Sjældnere/aldrig": Folketingsudvalg, partigrupperne i Folketinget, enkelte folketingsmedlemmer, regeringen. Hyppige kontakter er defineret som mindst månedlige kontakter. Procentureringsbasis 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.

inddragelse af organisationerne i den administrative lov- og beslutningsforberedelse og Folketingets generelt styrkede position underbygger denne forventning.

Tabellerne 9.1 og 9.2 viser, at det var en meget lille del af organisationerne – syv pct. – der i 1976 havde månedlige eller hyppigere kontakter med Folketinget, og blandt dem, der havde kontakt med centrale myndigheder – administrationen eller Folketinget – var det under en tredjedel, der tillagde kontakten til Folketinget stor betydning. Både hyppigheden og betydningen ændrer sig markant i perioden efter midten af 1970'erne. Folketingets betydning stiger især indtil 1993. Mens organisationerne stort set ikke orienterer sig mod Folketinget i 1976, er det i 2000 en fjerdedel af alle landsdækkende organisationer, der har mindst månedlige kontakter med folketingsmedlemmer, partigrupper, de stående udvalg eller regeringen. Til

TABEL 9.2.

Betydningen af kontakter til Folketinget, udvalgte år 1976-2000. Pct.

	PCT. MED BETYDNINGSFULDE KONTAKTER		
	1976	1993	2000
Arbejderorganisationer	50	77	76
Funktionærorganisationer	28	37	48
Erhvervsorganisationer	21	43	49
Uddannelse, viden og kultur	25	35	39
Almennyttige organisationer	53	41	48
Nationale og internationale organisationer	45	24	48
Forbruger- og patientorganisationer	51	52	54
Organisationer for fritid og ungdom	36	31	41
Miljøorganisationer	(67)	(70)	50
Andre organisationer	56	49	63
Alle	30	41	48
Antal organisationer	982	849	908

Spørgsmål: 1976 og 2000: "Hvordan vurderer Deres organisation betydningen af kontakt til følgende offentlige myndigheder?". 1993: "Hvordan vurderer Deres organisation betydningen af kontakten til følgende politisk-administrative institutioner?". Svarmuligheder: "Stor betydning", "Nogen betydning", "Uden betydning", "Ved ikke". Folketingsudvalg, partigrupperne i Folketinget, enkelte folketingsmedlemmer, regeringen. Betydningsfulde kontakter er defineret som svaret "Stor betydning". Procentueringsbasis er organisationer med kontakter med offentlige myndigheder.

gængæld er variationen i de forskellige organisationers kontakt til Folketinget større i 2000.

Fagbevægelsens organisationer har i hele perioden haft ret hyppige kontakter til Folketinget (19 pct. i 1976 og 69 pct. i 2000), og de har tillagt kontakterne stor betydning. Det står i skærende modstrid til deres kolleger i funktionærorganisationerne, der i 1976 og 1981 knap synes at have kendt til Tingets eksistens, og de organisationer, der havde kontakter med myndighederne, tillagde folketingskontakterne begrænset betydning. Kontakterne er siden hen blevet væsentligt hyppigere, men kommer ikke på niveau med fagforbundenes.

Der har for nogle organisationer været en tæt kobling mellem kontakter til forvaltningen og til Folketinget. Fagbevægelsen har således i hele perioden kombineret en tæt integration i forvaltningen med mange kontakter til

politikerne. Andre typer af organisationer har andre kontaktmønstre. Funktionærernes og erhvervenes organisationer har i den første del af perioden kombineret tæt integration i forvaltningen med meget begrænsede kontakter til Folketinget. Forbruger- og patientorganisationer er den gruppe, der i 1976 havde de mest omfattende politiske kontakter – hvilket kan tolkes som et udtryk for, at den direkte politiske legitimering har været vigtig for disse organisationer. Til gengæld er de samme organisationer den eneste gruppe, der ikke har forøget kontakterne med Folketinget fra 1976 til 2000. Som vi viste i kapitel 5, var de også den eneste gruppe med færre kontakter til forvaltningen i den samme periode. Udviklingen er antagelig en konsekvens af den store vækst i antallet af især små patientorganisationer, der ikke har tilstrækkelige ressourcer til at kunne etablere tætte politikerkontakter.

Hvad angår initiativ, fandt vi i kapitel 5 for de forvaltningsmæssige kontakter et uændret eller svagt faldende forvaltnings- og et stærkt stigende organisationsinitiativ. For de politiske kontakter finder vi for hele perioden såvel et stigende politiker- som et stigende organisationsinitiativ, jf. tabel 9.3, dog med en væsentlig større stigning i organisations- end i politikerinitiativet. Organisationerne er blevet langt mere interesserede i at opnå kontakter med politikere end tidligere, men det er oftest dem selv, der må initiere kontakterne. Politikerne tager primært initiativet til at kontakte de traditionelt velintegrerede organisationer, dvs. lønmodtagernes og erhvervenes organisationer, hvorimod de ret sjældent henvender sig til organisationer for ungdom og fritid. Arbejderorganisationer skiller sig igen ud med markant flere politikerinitierede kontakter.

Folketingets medlemmer er i år 2000 også blevet spurgt om, hvordan kontakten til organisationerne typisk sker. 93 pct. angiver, at det typisk er organisationerne, der henvender sig, mens 68 pct. siger, at de henvender sig til organisationerne. Men det er altså ikke alle typer organisationer, der oplever dette i lige stort omfang.

Spørgsmålet om, hvilke organisationer der især har tætte kontakter med Folketinget, kan også belyses med udgangspunkt i folketingsmedlemmerne. Medlemmerne er blevet spurgt om, hvor ofte de har kontakt med bestemte typer af organisationer, jf. tabel 9.4. Kategoriseringen af organisationerne er noget mere finkornet i denne analyse, hvilket dog ikke giver de store problemer med hensyn til tolkningen.

Med enkelte undtagelser er der på de fleste områder flere folketingsmedlemmer, der har hyppige kontakter med organisationerne i 2000 end i 1980. Dette stemmer godt overens med tabel 9.1, hvor også flere organisationer på

TABEL 9.3.

Initiativ til kontakter mellem organisationerne og Folketinget, 1976, 1993 og 2000. Antal og pct.

	1976		1993		2000	
	Initiativ til kontakter					
	Pol.	Org.	Pol.	Org.	Pol.	Org.
Arbejderorganisationer	33	61	53	83	39	91
Funktionærorganisationer	17	39	25	78	24	70
Erhvervsorganisationer	17	38	23	68	25	73
Uddannelse, viden og kultur	11	30	18	53	20	59
Almennyttige organisationer	15	59	30	71	21	69
Nationale og internat. organisationer	12	45	21	71	18	63
Forbruger- og patientorganisationer	31	56	25	63	15	80
Organisationer for fritid og ungdom	17	51	16	53	6	74
Miljøorganisationer	(50)	(83)	(20)	(80)	15	23
Andre organisationer	53	73	28	72	42	75
Alle	18	42	24	67	22	69
Antal organisationer	982	982	906	906	908	908

Spørgsmål: 1976: "På hvilken måde foregår kontakten med de offentlige myndigheder?". 1993: "På hvilken måde foregår kontakten til politisk-administrative institutioner på centralt niveau?" (se i øvrigt appendiks pkt. 3). 2000: "På hvilken måde foregår kontakten til offentlige myndigheder?". Pct. der opgiver et kontaktinitiativ af den angivne type. Tabellens rækker kan summere til mere end 100 pct., fordi der var mulighed for at afkrydse flere forskellige initiativtyper. Procentueringsbasis er organisationer med kontakter med offentlige myndigheder.

langt de fleste områder angav at have fået hyppige kontakter med Folketinget, selv om stigningen er langt større, når man spørger organisationerne sammenlignet med folketingsmedlemmerne.

En stor andel af politikerne har i 1980 hyppige kontakter med organisationerne på LO-området og med byerhvervenes organisationer, men omfanget er ikke meget mindre for en række klientorganisationer (inden for kultur, det sociale område/pensionister og til dels skole- og uddannelsesområdet) eller for miljøets og de kommunale organisationer. I 2000 er det

TABEL 9.4.

Andel af Folketingets medlemmer med månedlig eller hyppigere kontakt til organisationer på forskellige områder, 1980 og 2000. Antal og pct.

	1980	2000
Lønmodtagerorganisationer inden for LO	39	38
Andre lønmodtagerorganisationer ¹	28	23
Arbejdsgiverorganisationer	27	40
Landbrug, skovbrug, gartneri og fiskeri ¹	24	33
Handel, håndværk, industri, liberale erhverv	35	45
Bolig-, lejer- og grundejerforeninger	24	17
Skole, uddannelse, forskning	31	35
Kultur, idræt, fritid ¹	36	21
Miljø og energi ¹	32	31
Forbrugerorganisationer	15	24
Sociale organisationer, pensionister	36	38
Sundhed, sygdom	20	25
Kommunale organisationer	35	53
Kirke, religion	8	8
Gennemsnitlig andel MF'ere med hyppig kontakt (M)	27,9	30,8
Standardafvigelse (SD)	8,9	11,9
Antal medlemmer	95-98	110-113

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 sammentræf)?"

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

arbejdsgiverne og erhvervenes organisationer og især de kommunale organisationer, som en markant større andel af politikere har fået hyppige kontakter med. Erhvervsorganisationernes stemme er blevet styrket, og erhvervene/arbejdsgiverne har fået tættere kontakter med flere politikere. Mens flest politikere havde hyppige kontakter med organisationerne på LO-området i 1980, er det i 2000 de kommunale organisationer efterfulgt af byerhvervene, som er topscorere. Forestillingen om en stærk norm for at diskutere med de kommunale parter, når spørgsmål, der vedrører dem, er til behandling (Blom-Hansen, 2002), er således i stigende grad en rimelig beskrivelse i relation til Folketinget.

Som forventet på baggrund af de løsnede bånd mellem vælgerne og de traditionelle organisationer har en større andel af folketingsmedlemmerne hyppige kontakter med mange forskellige typer af organisationer.

Den generelt stigende andel af MF'ere med hyppig kontakt til mange typer af organisationer betyder ikke, at alle er blevet bedre til at nå en bred kreds af Folketingets medlemmer. Standardafvigelsen er et mål for spredningen i de forskellige organisationstypers kontakter med folketingsmedlemmerne. Som det ses, er forskellene i andelen af medlemmer med hyppige kontakter til de forskellige typer af organisationer blevet større i 2000 (11,9 sammenlignet med 8,9 i 1980).

Når vi sammenholder resultaterne i tabel 9.1 og tabel 9.4, kan vi få et mere præcist billede af de forskellige organisationstypers samspil med politikerne. Mens en stigende andel af arbejderorganisationerne (dvs. lønmodtagerorganisationer inden for LO) har fået hyppige kontakter med MF'erne, er disse kontakter ikke blevet udbredt til flere folketingsmedlemmer. Noget tilsvarende gør sig gældende for funktionærorganisationerne/andre lønmodtagerorganisationer, der i 1980/1981 havde et meget koncentreret kontaktmønster, men var i stand til at nå ganske mange folketingsmedlemmer (28 pct.). På begge lønmodtagerområder, men især på funktionærområdet, er der på grund af fusioner og sammenlægninger blevet færre organisationer. I 1981 indgår således 357 funktionærorganisationer i surveyundersøgelsen til organisationerne mod 147 i 2000. Dette er også baggrunden for den stigende andel organisationer med hyppige politikerkontakter.

En større andel af erhvervsorganisationerne har hyppige kontakter i 2000 sammenlignet med 1981 (tabel 9.1), og den øgede deltagelse inden for denne gruppe har resulteret i, at erhvervenes og arbejdsgivernes interesser i dag når flere politikere (tabel 9.4).

Der kan drages en række generelle konklusioner vedrørende organisationernes samspil med Folketinget. For det første er der på næsten alle områder flere organisationer, der har hyppige og betydningsfulde kontakter med Folketinget i 2000 sammenlignet med 1976 og 1981. Resultaterne tyder på, at organisationerne i stigende grad kontakter Folketingets medlemmer, selv om politikerne også etablerer kontakterne i noget større omfang.

For det andet er langt de fleste typer af interesser bedre repræsenteret i 2000 sammenlignet med 1980, idet andelen af folketingsmedlemmer med hyppige kontakter til de forskellige organisationstyper er steget. Ikke desto mindre er uligheden i de forskellige typer organisationers kontakt med MF'erne blevet større. De økonomiske organisationer og visse klientorgani-

sationer har stadig de fleste kontakter med Folketingets medlemmer og overgås i 2000 kun af de kommunale organisationer, der skiller sig ud fra alle de øvrige organisationer.

For det tredje er kontaktmønstret på forskellige områder ganske forskelligt. På nogle områder er det relativt få organisationer, der har kontakt til relativt mange MF'ere (f.eks. uddannelsesområdet), mens det på andre områder er relativt mange organisationer, der har hyppig kontakt med relativt få folketingsmedlemmer (især lønmodtagerorganisationerne på LO-området). Disse forskelle i kontaktmønstre behøver ikke have de store konsekvenser. Repræsentation af forskellige interesser kan være lige god og effektiv, uanset hvor mange organisationer på et givet interesseområde der fremfører dem over for politikerne. I begge tilfælde kan de intenst berørte interesser have effektive talerør, og den koncentrerede interessevaretagelse kan endda være mere effektiv. Problemet med den koncentrerede deltagelse opstår især, hvis der er meget forskelligartede interesser, og hvis politikerne kun får kendskab til visse af disse interesser. Med de data, vi har til rådighed her, kan vi ikke afgøre, i hvilket omfang dette er et problem.

ORGANISATIONERNES INDFLYDELSE

Et vist omfang af kontakt med politikerne er en forudsætning for, at organisationerne bliver hørt og kan udøve indflydelse, men Folketingets tættere samspil med organisationerne er ikke nødvendigvis udtryk for en stigende organisationsindflydelse. Samspillet handler om meget andet, og politikerne har kontakter med alle mulige andre aktører fra lokale partiforeninger til eksperter, journalister og politikere i andre lande. Spørgsmålet om organisationernes indflydelse kan ansues på forskellig vis.

I tabel 9.5 er folketingsmedlemmerne spurgt om, hvor initiativerne til regeringens lovforslag kommer fra på medlemmernes egne udvalgsområder. Der er således tale om en vurdering af indflydelsen i de allerførste faser af lovgivningsprocessen.

Generelt mener Folketingets medlemmer i både 1980 og 2000, at initiativet som oftest kommer fra regeringen selv og dernæst fra embedsapparatet. Andelen af medlemmer, der mener, at organisationerne meget ofte tager initiativet, er dog ikke meget mindre end embedsmændene i 1980. Organisationerne vurderes i højere grad end partierne, som nogle der meget ofte er de egentlige initiativtagere til lovforslagene i 1980. I 2000 er det betydeligt færre.

TABEL 9.5.

Initiativ til lovforslag, som regeringen fremsætter, 1980 og 2000. Antal og pct.

	1980		2000	
	Meget ofte	Meget/ret ofte	Meget ofte	Meget/ret ofte
Regeringen selv	53	91	45	87
Embedsmændene i de enkelte ministerier	23	65	24	69
Partierne og partigrupperne i Folketinget	13	52	9	45
Interesseorganisationerne	18	49	3	34
Ekspertes	--	--	1	20
Medierne	--	--	12	43
EU	--	--	18	69
Antal medlemmer	94-100		108-111	

Spørgsmål: "Når man ser på lovgivningen *inden for Deres udvalgsområde(-r)*, hvor mener De da, *initiativet* til de lovforslag, regeringen fremsætter, kommer fra?" Svarmuligheder: "Meget ofte", "Ret ofte", "Løjlighedsvis", "Sjældent/aldrig".

Vurderingen af, at det sjældnere er organisationerne, som tager initiativet til lovforslagene, er sikkert korrekt. I kapitel 5 har vi vist, at antallet af beslutningsforberedende udvalg er faldet betydeligt fra 1980 til 2000, og analysen af vedtagne love viste også, at der sjældnere var forudgående udvalgsbehandling af lovforslagene. Organisationernes eventuelle rolle som initiativtagerne til lovforslag behøver naturligvis ikke at foregå via udvalg, men det er én af måderne, det sker på. Desuden bekræfter interviewene med departementscheferne, at organisationerne på en række ressortområder ikke længere er så tæt knyttet til ministeriet i den tidlige lovforberedelse.

Vurderingerne er dog forskellige på tværs af partierne (tal ikke vist). Især i 1980 mente de store oppositionspartier, Venstre og Det Konservative Folkeparti, at det var organisationerne, som meget ofte var de reelle initiativtagere bag lovforslagene (24 pct.). Til sammenligning mente kun seks pct. af socialdemokraterne det samme. Også i 2000 er der en forskel på de store oppositionspartier og Socialdemokratiets vurdering af organisationerne. Men forskellen er lille, idet kun 5 pct. af medlemmerne hos V og K mener, at organisationerne meget ofte tager initiativet, mens andelen er faldet til nul pct. for Socialdemokratiets vedkommende. Det er der i øvrigt heller ikke nogen blandt midterpartiernes medlemmer, der mener i 2000.

TABEL 9.6.

Indflydelse på den endelige udformning af lovforslag fremsat af regeringen, 1980 og 2000. Antal og pct.

	1980		2000	
	Størst indflydelse	Næststørst indflydelse	Størst indflydelse	Næststørst indflydelse
Regeringen	66	21	56	26
Embedsmændene i ministerierne	23	33	32	29
Partierne og partigrupperne i Folketinget	5	32	8	34
Interesseorganisationerne	7	16	4	11
Antal medlemmer	90-95	90-95	107	92

Spørgsmål: "Hvem har efter Deres mening størst indflydelse på den endelige udformning af de lovforslag, som regeringen fremsætter inden for Deres udvalgsområde(-r)?" . Svarmuligheder: De fire aktører rangordnes. På grund af den måde svarmulighederne var udformet på i 1980, afkrydsede enkelte MF'ere flere kategorier under 'næststørst' indflydelse, hvorfor procentsummen er 102.

Organisationerne kan også have indflydelse på lovforslagenes udformning senere i processen. Selv om initiativet til lovforslagene ikke så hyppigt kommer fra organisationerne, kan de have indflydelse senere i beslutningsprocessen. Tabel 9.6 bekræfter og forstærker billedet fra tabel 9.5. I denne tabel har vi bedt folketingsmedlemmerne om at rangordne den indflydelse, som fire forskellige aktører har på lovforslagenes endelige udformning, inden de præsenteres i Folketinget. Når der spørges på denne måde, vurderes organisationerne at have mindre indflydelse, idet deres indflydelse sættes i forhold til andre indflydelsesrige aktører. Igen er det både i 1980 og 2000 regeringen og embedsmændene, der hyppigst vurderes at have størst indflydelse. I 2000 er der færre end i 1980, som mener, at organisationerne har den største eller den næststørste indflydelse på lovforslagenes endelige udformning, og niveauet var endda moderat også i 1980.

Tilsammen viser de to tabeller om organisationernes involvering i de tidlige faser af lovgivningsprocessen, at organisationerne i dag hverken er initiativtagere til lovforslagene eller får lov til at ændre i dem så ofte som tidligere. Analysen af lovgivningsdata og opgørelserne over råd og nævn i kapitel 5 pegede i samme retning. Organisationernes rolle i forberedelsen af lovgivningen er reduceret de seneste 20-30 år.

Organisationerne kan dog også have indflydelse på partiernes stillingtagen til lovgivningen og Folketingets beslutninger. Organisationerne vurderer

TABEL 9.7.

Folketingsmedlemmernes vurdering af forskellige forholds betydning for partigruppernes stillingtagen i konkrete spørgsmål, 1980 og 2000. Antal og pct.

	1980		2000	
	Betyder meget	Betyder meget/noget	Betyder meget	Betyder meget/noget
Hensynet til partiets politiske program	68	97	55	93
Hensynet til sammenholdet i partiet	40	91	38	89
Hensynet til partigruppens ledelse	--	--	21	68
Ønsket om at tiltrække flest mulige stemmer	16	61	13	75
Hensynet til samarbejdet med andre partier	9	78	13	74
Organisationernes tilslutning til forslaget	2	61	11	47
Ønsket om positiv mediedækning	--	--	18	77
Ekspert- og sagkyndiges udtalelser om forslaget	11	77	13	72
Ønsket om at finde den bedste løsning på det problem spørgsmålet vedrører	--	--	80	99
Antal medlemmer	94-99		111-117	

Spørgsmål: "Hvor vigtige er i almindelighed følgende forhold for Deres partigrupes standpunkttagen i konkrete spørgsmål?" Svarmuligheder: "Betyder meget", "Betyder noget", "Betyder kun lidt", "Betyder intet", "Ved ikke".

stadig kontakten til forvaltningen som mere betydningsfuld end kontakten til Folketinget, men hvis organisationerne har dårligere muligheder for at påvirke beslutningernes forberedelse, kan de blive nødt til at forsøge at påvirke beslutningerne i folketingsfasen. Spørgsmålet er, i hvilket omfang folketingsmedlemmerne lægger vægt på organisationernes synspunkter sammenlignet med alle de øvrige hensyn, som kan spille ind på deres stillingtagen i konkrete spørgsmål.

En meget stor andel af folketingsmedlemmerne i 2000 mener ikke overraskende, at ønsket om at finde den bedste løsning på et givet problem er afgørende for partigruppernes stillingtagen i konkrete spørgsmål (herunder lovgivning), jf. tabel 9.7. Ser man bort fra dette spørgsmål, er det både i 1980 og 2000 hensynet til partiets politiske program, som betyder mest for de fleste folketingsmedlemmer. Som forventet på baggrund af den skærpede kamp om vælgerens gunst er der færre, som angiver, at det politiske program

betyder meget. Dog lægger over halvdelen af medlemmerne fortsat megen vægt på partiprogrammet. Næstmest betyder både i 1980 og i 2000 hensynet til partiets sammenhold.

I lyset af, at kampen om vælgerne er intensiveret, er det noget overraskende, at det er en lidt mindre andel, der mener, at stemmehensyn betyder meget (13 pct. sammenlignet med 16 pct.). Svaret kan dog være påvirket af normer om, hvad der er „rigtige“ svar. Hensynet til en positiv mediedækning, som også er rettet mod vælgerne, betyder meget for 18 pct. af medlemmerne. Stemmer og mediedækning betyder meget/noget for tre af fire.

Mest overraskende i vores sammenhæng er den stigende andel af MF'erne, som angiver, at organisationernes tilslutning til forslaget betyder meget (to pct. i 1980 og 11 pct. i 2000). Stigningen kan være udtryk for, at organisationernes indflydelse ikke længere er så stor og kontroversiel i beslutningsforberedelsen som i 1980, hvorfor organisationerne er mere aktive i folketingsfasen. Den generelle stigning kan dog dække over forskelle mellem partierne.

I 1980 er det kun blandt det socialdemokratiske regeringspartis medlemmer, at nogen mener, at organisationerne betyder meget (tal ikke vist). Også i 2000 er der flere socialdemokrater, der mener, at organisationernes tilslutning betyder meget, idet 14 pct. angiver dette mod kun fem pct. af medlemmerne fra Venstre og de konservative. Om socialdemokraternes vurdering skyldes en regerings- eller en parti-/ideologieffekt, kan ikke afgøres, men imod en ren regeringseffekt taler, at ingen af de radikale medlemmer angiver, at organisationernes tilslutning betyder meget.

Alt i alt er det dog hverken i 1980 eller i 2000 organisationernes synspunkter, som betyder mest for partierne, når de skal tage stilling til konkrete politiske spørgsmål. Partipolitiske faktorer betyder mest, og det gælder både de ideologiske i partiets program og de mere praktiske og realpolitiske som hensynet til sammenholdet i partiet og – i 2000 – hensynet til partigruppens ledelse. Hensynet til ledelsen er i øvrigt hyppigst angivet som meget betydningsfuldt hos de radikale efterfulgt af Dansk Folkeparti, Venstre og Socialdemokratiet.

FORDELE OG ULEMPER VED SAMSPILLET MED ORGANISATIONERNE

Samspillet med organisationerne handler ikke kun om organisationernes indflydelse på lovgivningen og på partiernes stillingtagen. Set med Folke-

tingets øjne er en række andre forhold ved organisationerne og deres resourcer vigtige. Det kan være spørgsmålet om at få konkret viden om, hvad der rører sig blandt væsentlige interesser i samfundet, og de der berøres intenst af påtænkte beslutninger. Det kan være konkret information om tekniske aspekter ved lovgivning, som Folketinget ellers vanskeligt kan skaffe sig. Og det kan være spørgsmål om at identificere barrierer og alliancepartnere/modstandere, når partierne skal træffe langsigtede strategiske valg og kortsigtede taktiske beslutninger. Men det er også tidligere vist, at der er ulemper forbundet med kontakten med organisationerne (Damgaard, 1984).

I tabel 9.8 er der spurgt til en række af de fordele og ulemper, som kontakten med organisationerne kan give anledning til. Helt overordnet fremhæver Folketinget i 2000 i stort omfang fordelene og i meget lille omfang de ulemper, som kontakten med organisationerne giver anledning til. Fordele betyder generelt meget for mindst lige så mange medlemmer i 2000 som i 1980, mens ulemperne betyder mindre. Kun to pct. af medlemmerne er meget bekymrede for Folketingets suverænitet, og kun fem pct. er meget bekymrede for, at særinteresser får for megen indflydelse. Hvad angår tilsidesættelsen af de ikke-organiseredes interesser, er der fortsat en vis bekymring (11 pct.). Organisationernes rolle synes generelt mindre kontroversiel i dag. Det kan skyldes, at organisationerne faktisk har mindre indflydelse. Det kan også skyldes, at organisationernes rolle er mere gennemsigtig for Folketingets medlemmer, fordi de har hyppigere kontakter med organisationerne. Endelig kan det også skyldes, at der i årene omkring 1980 herskede en generel stærk negativ opfattelse af organisationernes rolle – især for den økonomiske politik.

Der er dog også nogle fordele, som betyder mindre i dag. Det er ikke længere så afgørende, at organisationskontakterne sikrer, at trufne beslutninger kan gennemføres politisk (11 mod tidligere 16 pct.), og at kontakten forebygger kritik (13 mod 23 pct.). Organisationer kan muligvis ikke levere disse fordele i så stort omfang som tidligere. Men en mere nærliggende tolkning er, at folketingsmedlemmerne ikke længere bekymrer sig så meget om organisationernes kritik, og at de i højere grad gennemfører beslutninger uden organisationernes opbakning. Der er således færre, der i 2000 fremhæver, at kontakten med organisationerne hindrer reform og fornyelse.

Folketingsmedlemmernes vurdering er selvfølgelig ikke et sandhedsbevis for denne påstands gyldighed – der er stadig talrige eksempler på, at organisationerne forsøger at blokere reformer – men måske, fordi der i slutningen

TABEL 9.8.

Folketingsmedlemmernes vurdering af fordele og ulemper ved kontakten til organisationerne, 1980 og 2000. Antal og pct.

	1980		2000	
	Betyder meget	Betyder meget/noget	Betyder meget	Betyder meget/noget
FORDELE				
1. I et demokratisk samfund er det nødvendigt at lytte til de berørte interesser	58	94	62	98
2. Giver information, som man ellers vanskeligt kan skaffe sig	42	93	51	93
3. Sparer tid og arbejdskraft mht. forberedelse, indhentning af information etc.	23	79	25	76
4. Sikrer, at de trufne beslutninger kan gennemføres politisk	16	65	11	58
5. Sikrer et godt forhold til de grupper, beslutningerne vedrører, forebygger kritik	23	83	13	82
ULEMPER				
1. Undergraver Folketingets suverænitæt	16	48	2	14
2. Man bliver for afhængig af organisationernes information	13	38	3	18
3. Giver kortsigtede løsninger, hindrer reform og fornyelse	22	55	5	41
4. Giver for stor indflydelse til særinteresser	20	59	5	40
5. Favoriserer de stærkest organiserede interesser på bekostning af de ikke-organiserede	31	65	11	52
Antal medlemmer	96-101		113-115	

Spørgsmål: "Hvilke *fordele (ulemper)* er der efter Deres mening ved kontakten med organisationerne?" Svarmuligheder: "Betyder meget", "Betyder noget", "Betyder kun lidt", "Betyder intet", "Ved ikke".

af 1990'erne og i modsætning til de sene 1970'ere faktisk er gennemført væsentlige reformer, der har udfordret organisationerne, vurderes denne ulempe som mindre væsentlig.

Tilbage står, at meget store og stigende andele af folketingsmedlemmerne fremhæver nogle centrale demokratiske værdier som meget betydningsfulde. Organisationskontakter er en måde at få kendskab til berørte interessers

synspunkter på, de er en kilde til information, som er vanskelig at opnå ad anden vej, og kontakterne er en effektiv og arbejdsbesparende måde at sætte sig ind i et sagområde på. Kontakten til organisationerne bidrager på den måde til Folketingets kontrol over beslutningsprocessen og til, at medlemmerne bedre end ellers kan varetage deres opgaver effektivt. Frygten for de negative konsekvenser af samspillet med organisationerne er blevet betydeligt mindre siden 1980.

FOLKETINGSPARTIERNE OG ORGANISATIONERNE: SAMSPIL, INDFLYDELSE OG FORDELE OG ULEMPER

Vi har allerede vist, at der er visse forskelle i partiernes vurdering af organisationernes indflydelse. I dette afsnit gransker vi nøjere de partipolitiske forskelle.

SAMSPILLET MELLEM ORGANISATIONER OG FOLKETINGETS PARTIER

Allerede i 1980'erne blev det dokumenteret, at Folketingets partier i varierende omfang havde kontakter med forskellige typer af organisationer (Damgaard, 1982: 22-25). Og allerede dengang kunne en del af disse forskelle forklares ved forskelle i partiernes vælgeropbakning blandt forskellige befolkningsgrupper.

Der kan være historiske grunde til, at bestemte partier har tætte kontakter med bestemte organisationer. Og uanset hvor partierne særligt har deres vælgere, kan de i samspillet med organisationerne godt have et delvist andet bagland. Omkring år 1900 er det eksempelvis dokumenteret, at Højre/de konservative stadig havde en meget stor andel arbejderstemmer i byerne (Dybdahl, 1969: 44-45, 62-66; jf. Nørgaard, 1997: 138). Men arbejdernes organisationer havde primært kontakt med Socialdemokratiet. *Traditioner* kan altså skabe en betydelig inert i samspillet mellem organisationer og politiske partier.

I et repræsentationsteoretisk perspektiv er det interessant at undersøge, hvorvidt de forskellige partier har et tæt samspil med den type organisationer, som organiserer vælgere, der typisk stemmer på partiet. Ud fra én vælgermæssig kalkule burde partierne have det, da det er vigtigt at signalere til partiets kernevælgere, at deres interesser varetages godt af det parti, som de stemmer på. Ifølge en sådan *afspejlingsteori* vil partierne have tættest kontakt

med de organisationer, der organiserer de vælgergrupper, som særligt støtter partierne. Ud fra en anden kalkule kan man omvendt hævde, at partierne bør prøve at vinde marginalvælgernes gunst. Hvis partierne vil gå på rov blandt konkurrerende partiers vælgere, bør de have en bred kontaktflade med forskellige typer af organisationer. Da vælgerne er blevet mere troløse siden 1980, vil denne *marginalvælgerteori* skulle slå stærkest igennem i 2000.

Det kræver dog to til tango. I organisationernes kalkule indgår to modsatrettede hensyn. For det første vil de tage kontakt til partier, som de forventer vil være organisationen venlig stemt, hvilket ikke mindst afgøres af partiernes vælgermæssige profil. Dette trækker i retning af afspejlingsteoriens forventninger. For det andet vil man tage kontakt til partier, som kan være afgørende for flertalsdannelsen på et givent område, uanset om de er venligt stemte over for organisationen. Dette trækker i retning af en bred kontaktflade og flere kontakter, som går på tværs af de partipolitiske skillelinjer og dermed fører til marginalvælgerteoriens forventninger.

Tabel 9.9 viser, hvilke organisationer partierne har hyppige kontakter med. Med fede typer er angivet, hvilke organisationer partierne har en mere end gennemsnitlig kontakt med. Som vi allerede ved, er den gennemsnitlige andel medlemmer med hyppig kontakt til organisationerne steget. Samtidig er partiernes kontakter til organisationerne blevet mere ensartede. Gennemsnitsafvigelsen er således 5,2 i 1980 og kun 3,8 i 2000. Forklaringen er, at der er flere partier, hvor medlemmerne har hyppige kontakter med organisationerne. Især er fløjpartierne og Venstres samspil med organisationerne vokset markant. I hvert tilfælde i denne forstand er fløjpartierne blevet mainstream.

I såvel 1980 som i 2000 har flest medlemmer i Socialdemokratiet hyppig kontakt med organisationerne (henholdsvis 37 og 38 pct.). Men venstrefløjen har lige så hyppig kontakt med de forskellige organisationstyper i 2000 – og flere end Venstre. Siden 1980 har Venstre dog overhalet midterpartierne.

Det er dog forskellene i partiernes samspil med forskellige typer af organisationer, der påkalder sig interesse. Venstrefløjen og især Socialdemokratiet er stadig de partier, som organisationerne på LO-området har tættest kontakt med. I lyset af særligt højrefløjens stigende andel af arbejderstemmerne (Glans, 1986: 196; Andersen et al., 1999: 81, 88) er det ud fra såvel afspejlings- som marginalvælgerteorien overraskende, at en mindre andel af medlemmerne har hyppig kontakt med LO-organisationerne i 2000. Organisationerne på LO-området har også øget kontakten til de to store borgerlige partier, men man kunne godt have forventet, at Venstre havde endnu flere kontakter med

TABEL 9.9.

Andel af partigruppernes¹ medlemmer med månedlig eller hyppigere kontakt til organisationer inden for forskellige områder, 1980 og 2000. Antal og pct.

	1980							2000						
	Venstrefløjen	Socialdemokratiet	Midterpartierne	Konservative	Venstre	Højrefløjen	I alt	Venstrefløjen	Socialdemokratiet	Midterpartierne	Konservative	Venstre	Højrefløjen	I alt
KLASSEORGANISATIONER														
Lønmodtagere, LO	40	88	12	0	0	17	39	55	86	8	8	8	8	38
Lønmodt., andre ²	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, fiskeri mv. ²	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
SAGS- OG KLIENTORGANISATIONER														
Miljø og energi ²	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 ²	30	35	47	27	33	42	36	18	22	31	25	15	23	21
Kommunale	30	32	29	36	54	33	35	55	61	54	25	56	42	53
Gennemsnit	27	37	31	22	27	21	30	38	38	32	26	34	29	34
Antal medl. (min.)	10	33	17	11	11	10	95	11	35	12	12	26	12	110

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 sammentræf)?" De med fed markerede tal angiver, at andelen af partigruppen, der har månedlig eller hyppigere kontakt, er over gennemsnittet for den pågældende organisationstype.

1. Venstrefløjen: VS og SF i 1980; Enhedslisten og SF i 2000. Midterpartierne: CD, Kristeligt Folkeparti og Det Radikale Venstre samt 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 variablen for 2000.

disse organisationer. Venstres andel af arbejderstemmerne nærmer sig stemmeandelen i befolkningen som helhed (Andersen et al., 1999: 81). Samspejlet mellem partierne og LO-organisationerne ser ud til at være meget traditionsbundet. Hvordan mønstret ser ud, når Socialdemokratiet er i opposition, og når de borgerlige partier kan mønstre et flertal, kan vi ikke vide.

For de øvrige lønmodtagerorganisationer, der især dækker de mellem- og højtuddannede i såvel den offentlige som den private sektor, er forskellene ikke så markante. Socialdemokratiet var stadig topscorer i 1980, men den status har de mistet til venstrefløjens i 2000. Særligt overraskende på baggrund af afspejlingsteorien er det, at ingen midterpartier har hyppig kontakt med disse organisationer i 2000. De radikale har længe hentet størstedelen af deres vælgere blandt funktionærerne, men også CD og Kristeligt Folkeparti har i 1998 en overrepræsentation af funktionærer blandt deres vælgere (Andersen et al., 1999: 88, 101, 104). Venstres flere kontakter afspejler meget godt den stigende vælgeropbakning blandt funktionærerne. Til trods for de konservatives traditionelt stærke opbakning blandt især de højere funktionærer er samspejlet med deres organisationer beskedent både i 1980 og 2000.

Arbejdsgivernes organisationer har det traditionelle tætte samspil med de borgerlige partier. Højrefløjens og Socialdemokratiet har fået betydeligt flere hyppige kontakter. Samspejlet med arbejdsgiverne er temmelig traditionsbundet, men den øgede kontakt til Venstre afspejler dog, at stadig flere arbejdsgivere har orienteret sig i retning af Venstre. De konservatives position er i 2000 ikke så unik som i 1980.

Det omvendte mønster får vi på landbrugsområdet, hvor de konservatives kontakter med organisationerne er vokset markant. Venstres udvikling mod et byparti er meget synlig, idet partiet ikke længere er landbrugsorganisationernes foretrukne kontakt i Folketinget. Afspejlingsteorien holder bedre i 2000 end i 1980 for Venstre, idet partiet allerede i 1980 var stærkt på vej til at blive et byparti. Igen har midterpartierne mistet terræn, og igen har højrefløjens partier fået betydeligt tættere kontakter, selv om overrepræsentationen af landmænd blandt partiernes vælgere er blevet mindre (Andersen et al., 1999: 81, 88). For højrefløjens er det kampen om vigtige marginalvælgere, der bedst kan forklare den øgede kontakt med landbrugets organisationer. Hvor de konservative har fået flere kontakter med landbrugets organisationer siden 1980, har Venstre til gengæld erobret en klar førerposition, hvad angår kontakter med byerhvervenes organisationer. Også dette svarer meget godt til afspejlingsteoriens forventninger.

For sags- og klientorganisationerne er den relevante afspejling af vælger-

nes holdninger og interesser ikke nødvendigvis tæt knyttet til bestemte klasser og erhvervsgrupper, men snarere holdningerne hos partiernes vælgere generelt.

På miljøområdet har vælgerne traditionelt anset venstrefløjen, Socialdemokratiet og midterpartierne som mest grønne, ligesom disse partiers vælgere også er de mest grønne (jf. Andersen et al., 1999: 169). I 1980 afspejlede partiernes kontakter med miljøorganisationerne denne situation meget godt, men i 2000 er det på nær venstrefløjen ikke de mest grønne partier, der har tættest kontakt med miljøorganisationerne. Venstre og især højrefløjen har nu hyppig kontakt med miljøets organisationer. Det er især marginalvælgerteorien, og dermed også miljøorganisationernes forsøg på at få kontakt til flere partier, der kan forklare kontaktmønstret i 2000.

Udviklingen på forbrugerområdet, som givetvis, hvad vælgerne holdninger og partiernes image angår, minder om miljøområdet, svarer stort set til udviklingen i kontakterne med miljøets organisationer – med den skærpelse, at disse organisationer i 1980 overhovedet ikke havde hyppige kontakter til de borgerlige partier.

Udviklingen på velfærdsområderne – organisationer inden for social- og sundhedsområdet – minder om miljøområdet. Især Socialdemokratiet har en stærk profil på området, og partiets vælgere (tillige med venstrefløjens) har de mest velfærdspositive holdninger (Andersen et al., 1999: 137–150, 185–192). I 1980 afspejles det ganske godt i kontaktmønstret. Men parallelt med, at velfærdsspørgsmål har fået en højere placering på vælgerne dagsorden (Andersen et al., 1999: 117, 186), og der kan vindes vælgere på spørgsmålet, har stort set alle partier fået en interesse i at pleje kontakt med organisationerne på disse områder. Marginalvælgerteorien forklarer således mønstret bedst i 2000. Den stigende kontakt til de kommunale organisationer kan tolkes i samme lys. Kommunerne organiserer og producerer de fleste velfærdsgoder, og kommunernes rolle er blevet mere markant siden 1980.

Hvis man skal sammenfatte de samspilsmønstre, der findes mellem partierne og de forskellige typer af organisationer, er der for det første en række områder, hvor de enkelte partiers kontakt til organisationerne afspejler deres vælgeres interesser og de forskydninger, der er sket blandt vælgerne fra 1980 til 2000. Det gælder de traditionelle klasseorganisationer med den tilføjelse, at traditioner fortsat spiller en stor rolle. Lønmodtagernes organisationer har ikke fået så brede og tværpoltiske kontakter, som vælgervandringerne i den mellemliggende periode kunne give anledning til at formode. Kontaktmønstret med lønmodtagerorganisationerne synes meget traditionsbundet.

Afspejlingsteorien har først i denne periode fået gyldighed for Venstres samspil med erhvervenes organisationer.

For det andet er der et særligt mønster for sags- og klientorganisationerne. Partiernes samspil med organisationerne inden for velfærdsområderne samt miljø- og forbrugerområdet afspejler i 1980 temmelig godt holdningerne hos de vælgergrupper, som partierne repræsenterer. I 2000 er det i højere grad marginaliseringsteoriens forventninger, som kan redegøre for mønstret, hvilket hænger sammen med, at disse områder har fået en højere placering på vælgerens dagsorden. Valg og vælgere kan vindes og tabes på disse områder. Og organisationerne er mere bevidste om, at stort set alle partier kan have betydning for, i hvilket omfang deres interesser nyder fremme.

I forhold til de demokratiske værdier, vi diskuterede i kapitel 2, er samspillet mellem de forskellige organisationstyper og Folketingets partier blevet bredere og mindre polariseret. Blandt flere partier er der flere medlemmer, som har hyppige kontakter med flere typer af organisationer. Alt andet lige får partierne dermed en mere differentieret information, som de kan udnytte, når de skal fastlægge deres politik. Partierne stilles på den måde mere lige i deres adgang til information. Dette ændrer ikke på, at der fortsat er en række klare mønstre i, hvilke partier der særligt taler med – og sikkert også er ekstra lydhøre over for – bestemte typer af interesser. Dette gælder især på de traditionelle økonomiske områder.

ORGANISATIONERNES INDFLYDELSE PÅ FORSKELLIGE OMRÅDER

Flere af de traditionelle samspilmønstre mellem partierne og de traditionelle klasse- og erhvervsorganisationer findes altså stadig, om end i en svækket udgave. Forskellene i organisationernes aktivitet og indflydelse varierer dog ikke kun mellem partier, men også mellem forskellige sagsområder. Interesserne er bedre organiseret og traditionelt også mere aktive og indflydelsesrige på visse politikområder end andre.

I det forrige afsnit har vi allerede undersøgt nogle aspekter ved organisationernes indflydelse. I tabel 9.10 har vi for en række politiske sagsområder stillet spørgsmålet mere firkantet op, idet vi har spurgt, om partierne i Folketinget eller interesseorganisationerne har den største indflydelse. Spørgsmålet er altså et enten-eller, hvor man ikke kan give udtryk for, at organisationernes indflydelse ikke nødvendigvis er Folketingets afmagt.

For alle folketingsmedlemmer under ét er der en række områder, hvor

TABEL 9.10.

Folketingsmedlemmers vurdering af partiernes og organisationernes indflydelse på forskellige sagsområder, 1980 og 2000. Opinionsbalancer og antal

	1980		2000	
	Opinions- balancer	Antal medlemmer	Opinions- balancer	Antal medlemmer
ARBEJDSMARKEDSFORH., ALLE MF'ERE	31	91	36	114
- Socialdemokratiet	-3	31	11	36
- Midterpartierne	41	17	35	14
- V og K	46	24	43	40
ERHVERVSPOLITIK, ALLE MF'ERE	-23	89	0	112
- Socialdemokratiet	-4	31	-8	36
- Midterpartierne	0	17	7	14
- V og K	-39	23	-29	38
LANDBRUGSPOLITIK, ALLE MF'ERE	-11	91	-2	112
- Socialdemokratiet	-20	31	0	36
- Midterpartierne	6	17	0	14
- V og K	-39	23	-22	38
MILJØSPØRGSMÅL, ALLE MF'ERE	-18	89	4	112
- Socialdemokratiet	-59	32	-31	36
- Midterpartierne	-18	17	0	13
- V og K	9	21	32	40
FORBRUGERSPØRGSMÅL, ALLE MF'ERE	3	89	22	112
- Socialdemokratiet	-38	31	3	36
- Midterpartierne	-30	17	23	13
- V og K	48	23	36	39
SYGEHUSPOLITIK, ALLE MF'ERE	-26	89	-48	114
- Socialdemokratiet	-41	32	-70	37
- Midterpartierne	-29	17	-65	14
- V og K	-4	23	-39	39
RETSFORHOLD, ALLE MF'ERE	-73	90	-89	114
- Socialdemokratiet	-84	31	-97	36
- Midterpartierne	-59	17	-93	14
- V og K	-83	23	-80	40

	1980		2000	
	Opinionsbalancer	Antal medlemmer	Opinionsbalancer	Antal medlemmer
SKATTEPOLITIK, ALLE MF'ERE	-60	90	-78	114
- Socialdemokratiet	-82	32	-91	36
- Midterpartierne	-47	17	-50	14
- V og K	-61	23	-85	40

Spørgsmål: "De bedes tilkendegive, hvem der efter Deres opfattelse har størst indflydelse på nedennævnte sagområder. Er det *partierne i Folketinget* eller *interesseorganisationerne*?"
 Svarmuligheder: "Partierne størst", "Organisationerne størst", "Ved ikke". Opinionsbalance: Organisationerne størst – partierne størst. Et negativt fortegn angiver således, at partierne vurderes at have størst indflydelse på det angivne sagområde.

vurderingen er stabil. På arbejdsmarkedsområdet mener et stort flertal fortsat, at organisationerne har større indflydelse end Folketingets partier. I sygehus-, skatte- og retspolitikken mener medlemmerne fortsat, at det er partierne, der har størst indflydelse og det endda i højere grad end i 1980. I 2000 har vi også spurgt om indflydelsen på finans- og EU-politik (tal ikke vist). Vurderingen her svarer til retspolitikken, idet et stort flertal ser partierne som mest indflydelsesrige. Det er overraskende, at Folketingets medlemmer mener, at de selv har større indflydelse på sygehuspolitikken end eksempelvis Amtsrådsforeningen. Det skyldes sikkert, at sygehusområdet står højt på den politiske dagsorden og er et af de områder, hvor Folketinget stiller flest spørgsmål til ministeren (Christensen, 2000). I rets- og skattepolitikken er vurderingen umiddelbart mere forståelig i lyset af interessekonfigurationen på disse områder.

Mere bemærkelsesværdigt er det, at Folketinget på de tre klassiske områder arbejdsmarked og erhvervs- og landbrugspolitik samt i miljø- og forbrugerspørgsmål mener, at organisationerne har fået relativt mere at sige i dag end i 1980. Forklaringen er antagelig, at det er områder, hvor der har været store stigninger i politikernes kontakt med organisationerne (bortset fra arbejdsmarkedet, hvor kontakten hele tiden har været massiv), og hvor der traditionelt har været stærke organisationer (de tre klassiske områder) eller er kommet stærke organisationer til (miljø- og forbrugerspørgsmål). Det er derfor nok et åbent spørgsmål, om organisationerne på disse områder har fået mere magt, eller om Folketinget blot har fået mere blik for det.

Socialdemokratiets, midterpartiernes og Venstres og de konservatives vurdering af indflydelsesforholdene er blevet mere ens i 2000 sammenlignet

med 1980. Kun i skattepolitikken er forskellene i vurderingen af indflydelsesforholdene blevet større. På alle andre områder er partierne mere enige i deres vurdering af, hvem der har størst indflydelse. Det er især Socialdemokratiet, efterfulgt af midterpartierne, der har ændret vurdering. V og K's vurderinger er noget mere stabile. Men der er fortsat forskelle mellem partierne.

I såvel 1980 som 2000 ser de borgerlige partier i højere grad end Socialdemokratiet organisationerne som de mest indflydelsesrige vedrørende arbejdsmarkedsforhold. I landbrugspolitikken – og i 1980 også i erhvervs politikken – er billedet omvendt, idet flere hos V og K end hos de øvrige partier ser partierne som de mest indflydelsesrige. I miljøspørgsmål mener et stort flertal i det regeringsbærende socialdemokrati, at partierne har størst indflydelse. I sygehus-, rets- og skattepolitik er partiforskellene små både i 1980 og 2000.

Forskellene mellem partierne i vurderingen af de *faktiske* indflydelsesforhold falder delvist sammen med den *holdning*, de efter alt at dømme har til organisationerne på området. Hvor organisationerne har synspunkter imod erhvervslivets interesser, mener V og K i højere grad end de andre partier, at organisationerne har størst indflydelse (miljø- og forbrugerspørgsmål). Omvendt finder V og K i mindre grad end de øvrige partier, at partierne har størst indflydelse på områder, hvor de er mere enige med de dominerende organisationer (erhvervs- og landbrugspolitik).

Disse forskelle er ikke nødvendigvis udtryk for, at vurderingerne er farvede. Der kan være det element af sandhed i de forskellige vurderinger, at partierne ikke i så høj grad oplever, at organisationerne har indflydelse, hvis de selv er enige med dem. I så fald kan man jo med rette hævde, at partiets synspunkter har let ved at komme igennem.

FORDELE OG ULEMPER VED SAMSPILLET MED ORGANISATIONERNE

På baggrund af forskelle i partiernes kontakter med organisationerne, deres forskellige syn på organisationernes indflydelse og deres roller som oppositions- eller regeringspartier kan man forvente, at der også vil være forskelle i vurderingen af fordele og ulemper ved kontakten med organisationerne.

I tabel 9.11 har vi undersøgt de samme spørgsmål som i tabel 9.8 for de samme udvalgte partigrupper som ovenfor, blot har vi delt V og K op, fordi deres vurderinger på en række spørgsmål er temmelig forskellige.

TABEL 9.11.

Udvalgte partigrupperes vurdering af fordele og ulemper ved kontakten til organisationerne, 1980 og 2000. Andel der svarer betyder meget. Antal og pct.

	1980				2000			
	Socialdemokratiet	Midterpartierne	Konservative	Venstre	Socialdemokratiet	Midterpartierne	Konservative	Venstre
FORDELE								
1. I et demokratisk samfund er det nødvendigt at lytte til de berørte interesser	86	39	58	29	68	71	67	52
2. Giver information, som man ellers vanskeligt kan skaffe sig	44	50	42	29	42	57	50	52
3. Sparer tid og arbejdskraft mht. forberedelse, indhentning af information etc.	21	33	27	29	18	36	8	33
4. Sikrer, at de truffne beslutninger kan gennemføres politisk	29	6	8	14	24	14	0	0
5. Sikrer et godt forhold til de grupper, beslutningerne vedrører, forebygger kritik	36	11	8	14	29	14	0	0
ULEMPER								
1. Undergraver Folketingets suverænitæt	0	22	8	50	0	8	0	0
2. Man bliver for afhængig af organisationernes information	0	6	9	46	0	0	0	8
3. Giver kortsigtede løsninger, hindrer reform og fornyelse	6	18	18	57	8	15	0	4
4. Giver for stor indflydelse til særinteresser	6	22	9	57	5	8	0	4
5. Favoriserer de stærkest organiserede interesser på bekostning af de ikke-organiserede	6	50	36	64	0	23	8	19
Antal medlemmer	33	17	11	13	38	13	12	26

Spørgsmål: "Hvilke *fordele* (*ulemper*) er der efter Deres mening ved kontakten med organisationerne?" Svarmuligheder: "Betyder meget", "Betyder noget", "Betyder kun lidt", "Betyder intet", "Ved ikke".

Bedømt ud fra Socialdemokratiets hyppige kontakter med organisationerne og den store andel medlemmer, der har en fortid i organisationerne, må man forvente, at partiet mere end de borgerlige partier fremhæver fordelene ved kontakten med organisationerne. I 1980 så partiet da heller ikke mange ulemper. Venstre og til dels midterpartierne var derimod meget opmærksomme på ulemperne ved organisationskontakterne.

Socialdemokratiets mere positive vurdering af organisationerne gælder også delvist fordelene i 1980. For tre af de fem fordele var partiet topscorer, og de to øvrige områder – organisationernes tilvejebringelse af information og afhjælpning af folketingsmedlemmernes arbejdsbyrde – hvor partiet ikke adskiller sig væsentligt fra de andre partier, kan der være tale om spørgsmål, hvor især oppositionen har gavn af organisationerne.

I 2000 er forskellene i partiernes vurderinger gennemgående mindre. Især Venstre ser i højere grad fordele og i langt mindre grad ulemper. Det er stort set kun frygten for, at organiserede interesser favoriseres på bekostning af de ikke-organiserede, som en pæn andel af de borgerlige fortsat anser for en betydelig ulempe. De borgerlige partier fremhæver nu i højere grad som en fordel, at organisationerne kan fungere som talerør for berørte interesser, og er nu stort set på linje med socialdemokraterne. De borgerlige oppositionspartier fremhæver også oftere organisationernes positive rolle med hensyn til at skaffe vanskelig opnåelig information. I 2000 betoner Venstre og de konservative denne fordel mere end Socialdemokratiet.

Vurderingerne af fordele og ulemper ved organisationskontakter i 2000 er mindre politiserede, idet de potentielle ulemper ikke vejer tungt mere, og de er blevet mindre polariserede, idet partiernes synspunkter er blevet mere ens.

ORGANISATIONERNES ROLLE I LOVFORBEREDELSEN

Vi har tidligere vist, at Folketinget vurderer, at organisationerne har mindre indflydelse på lovforberedelsen. Og analysen af fordele og ulemper viser, at alle partier i dag især fremhæver fordelene ved kontakten med organisationerne. Det er nærliggende at koble de to ting: Partierne oplever organisationskontakten som mere fordelagtig, fordi organisationerne ikke har og ikke bør have så megen indflydelse på den tidlige lovforberedelse. Tabel 9.12 viser folketingsmedlemmernes og udvalgte partigrupperes syn på forskellige måder at organisere lovforberedelsen.

Mellem 1980 og 2000 er der sket markante ændringer i synet på lovforberedelsen og den rolle, som kommissioner, høring og eksterne interessenter bør spille. I 1980 er størstedelen af alle partiers medlemmer helt eller delvis enig i, at alle vigtige love bør behandles i kommissioner. I dag er et flertal i alle partier uenige heri. Der er altså tale om en generel ændring i synet på kommissionsforberedelse. Til gengæld mener et flertal fortsat, at berørte grupper og interesser bør være repræsenteret i lovforberedende kommissioner, *når* de nedsættes.

Hvordan Folketinget så bør reagere på en enstemmig kommissionsindstilling, er et andet spørgsmål. I 1980 er der store partipolitiske forskelle på svarene. Et stort flertal af Socialdemokratiets medlemmer mener, at Folketinget som hovedregel bør følge en enstemmig indstilling. Det mener hverken midterpartierne eller de borgerlige partier. I 2000 er denne forskel næsten forsvundet, idet der ikke i noget parti er flertal herfor.

Endnu større og stærkere konsensus er der i dag om, at organisationer og andre berørte bør høres, inden et lovforslag fremsættes i Folketinget. Det mener et flertal i V og K ikke i 1980, men de har siden markant ændret synspunkt. De partipolitiske forskelle slår til gengæld stadig igennem i holdningen til, hvordan der skal reageres på høringsprocessen. Et stort og stigende flertal i Socialdemokratiet mener, at Folketinget som hovedregel bør vedtage lovforslaget, hvis der efter høringen ikke er kommet væsentlige indvendinger. Midterpartierne er mere delte på spørgsmålet, men et pænt flertal har samme vurdering som Socialdemokratiet i 2000. V og K er til gengæld lige så uenige med Socialdemokratiet i 2000, som de var 20 år tidligere. Selv om der ikke er kommet væsentlige indvendinger, behøver Folketinget ikke vedtage lovforslaget. De forskellige vurderinger er antagelig udtryk for oppositions- og regeringseffekter, i hvert tilfælde delvist.

Det sidste spørgsmål handler om, hvorvidt regeringen bør søge at nå frem til et kompromis med organisationerne, inden den fremsætter vigtige forslag i Folketinget. Igen er der store partipolitiske forskelle. Et stort flertal i Socialdemokratiet mener i 1980, at regeringen bør søge et kompromis med organisationerne, og et næsten lige så stort flertal blandt de borgerlige partier mener det ikke. I 2000 er de borgerlige partier blevet endnu mere sikre i deres afvisning af synspunktet, mens der i Socialdemokratiet fortsat er et lille flertal, der støtter synspunktet.

Det er altså ikke sådan, at Folketingets partier i dag ikke vil høre på organisationerne og deres synspunkter, blot fordi de ikke ønsker store kommissioner og lovforberedende udvalg. Der er i både 1980 og 2000 konsensus om, at

TABEL 9.12.

Folketingsmedlemmernes vurdering af integrationen af organisationer i lovgivningsprocessen, 1980 og 2000. Pct. og opinionsbalancer

	1980			2000		
	Helt enig (Pct.)	Opinionsbalance	Antal medlemmer	Helt enig (Pct.)	Opinionsbalance	Antal medlemmer
Alle vigtige love bør behandles i kommissioner	13	14	96	8	-14	116
- Socialdemokratiet	12	12	34	8	-23	39
- Midterpartierne	11	0	18	0	-31	14
- V og K	13	30	23	8	-8	40
De berørte grupper og interesser bør være repræsenteret i kommissionerne	39	48	92	17	44	115
- Socialdemokratiet	47	75	32	21	67	39
- Midterpartierne	35	65	17	15	46	13
- V og K	33	21	24	13	21	39
Dersom alle berørte interesser har været involveret i kommissionsbehandlingen, bør en enstemmig kommissionsindstilling som hovedregel følges	4	-20	90	4	-12	115
- Socialdemokratiet	6	31	32	10	0	39
- Midterpartierne	6	-41	17	0	-15	13
- V og K	5	-59	22	0	-15	39
Alle berørte institutioner og organisationer bør høres, før et lovforslag fremsættes i Folketinget	23	25	92	47	63	116
- Socialdemokratiet	30	30	33	41	72	39
- Midterpartierne	12	12	17	54	85	13
- V og K	17	-13	23	50	53	40
Dersom et lovforslag har været til høring, uden at der er kommet væsentlige indvendinger, bør det som hovedregel vedtages af Folketinget	9	-8	92	19	8	116
- Socialdemokratiet	24	36	33	36	62	39
- Midterpartierne	0	-11	18	23	31	13
- V og K	0	-36	22	5	-33	40

	1980			2000		
	Helt enig (Pct.)	Opinionsbalance	Antal medlemmer	Helt enig (Pct.)	Opinionsbalance	Antal medlemmer
Regeringen bør søge at nå frem til et kompromis med organisationerne, inden den fremsætter vigtige forslag i Folketinget	3	-11	97	3	-33	116
- Socialdemokratiet	6	53	34	3	10	39
- Midterpartierne	0	-44	18	0	-62	13
- V og K	4	-46	26	0	-53	40

Spørgsmål: "Hvad er Deres mening om den rolle, som kommissioner og høring bør spille i behandlingen af lovforslag? Vi beder Dem tage stilling til følgende påstande."

Svarmuligheder: "Helt enig", "Delvis enig", "Hverken eller", "Delvis uenig", "Helt uenig", "Ved ikke". Opinionsbalance: ("Helt enig" + "Delvis enig") – ("Delvis uenig" + "Helt uenig").

berørte interesser bør være med, *når* der er kommissioner. Og der er i dag en meget stærk tilslutning til, at der bør gennemføres de mindre forpligtende høringsrunder, hvor også organisationerne bør inddrages. Der, hvor vane- ne fortsat skilles, er på spørgsmålet om, hvordan Folketinget bør forholde sig til de berørte interessers involvering i lovforberedelsen. Socialdemokratiet er betydeligt mere indstillet på at lytte til organisationerne end de øvrige partier.

Synspunktet kan skyldes, at det er socialdemokratisk ledede regeringer, der fremsætter lovforslagene i 1980 og 2000. Regeringspartiets strategiske overvejelser om, at lovforslagene så har en lettere gang gennem Folketinget, hvilket vi fandt delvist belæg for i kapitel 8, kan derfor spille ind. Hvordan V og K svarer, når de er i regering, kan vi kun gisne om.

PARTI, UDVALG OG NETVÆRK: HVAD AFGØR FOLKETINGSMEDLEMMERNES VURDERINGER?

Vi er vant til at se folketingsmedlemmer som repræsentanter for et parti. Folketingets medlemmer deler sig efter anskuelser, og det er primært partierne, der samler og organiserer disse (Jensen, 2002). Som segmenterings- og netværksteorien påpeger, kan politikeres sektortilknytning imidlertid også påvirke deres holdninger og adfærd.

I en nyere bog om betydningen af udvalgstillknytning anfører Henrik Jen-

sen, at partierne er de afgørende aktører, idet partimedlemmer „udviser ensartet beslutningsadfærd“ (2002: 216), mens udvalgene alene er en institution, der strukturerer partiernes arbejdsdeling. Jensen anfører dog selv i en lang fodnote, at partiernes udvalgsrepræsentanter og ordførere på grund af deres autonomi og som dem, der tegner partiet, muligvis kan påvirke partiets stillingtagen i en anden retning, end partiet ellers ville være gået (Jensen, 2002: 260-261; jf. også Damgaard, 2001: 112-113). Spørgsmålet er altså ikke afgjort ved at påpege, at der i Danmark hersker en høj grad af partidisciplin, eller at partiernes politik koordineres på gruppemøderne.

En forudsætning for, at det er interessant at opholde sig ved udvalgenes betydning og udvalgsmedlemmernes indflydelse, er, at udvalgsmedlemmernes holdninger og præferencer afviger fra resten af partiet.

Vi har ikke mulighed for at undersøge folketingsmedlemmernes holdninger til konkrete politiske spørgsmål på de enkelte udvalgsområder. Men vi kan undersøge, om medlemmernes holdning til organisationerne afhænger af deres udvalgstilknytning. Hvis medlemmerne af udvalg med stærke organisationsomgivelser lægger mere vægt på organisationernes synspunkter end de øvrige partimedlemmer, vil de temmelig sikkert også have forskellige holdninger til konkrete spørgsmål i en række situationer.

I tabel 9.13 undersøges forskellige folketingsmedlemmers vurdering af, hvor meget organisationernes tilslutning til et forslag betyder for partiets stillingtagen i konkrete spørgsmål. I 1980 adskiller medlemmerne af udvalg

TABEL 9.13.

Organisationernes betydning for udvalgte partigrupperes stillingtagen i konkrete spørgsmål, 1980 og 2000. Andel, der svarer betyder meget/noget. Antal og pct.

		1980		2000	
		Socialdemokratiet	V og K	Socialdemokratiet	V og K
Medlem af udvalg med traditionelt stærke organisationsomgivelser ¹	Ja	90 (20)	75 (12)	80 (20)	40 (20)
	Nej	100 (11)	75 (12)	38 (16)	50 (18)

Spørgsmål: "Hvor vigtige er i almindelighed følgende forhold for Deres partigrupes standpunkttagen i konkrete spørgsmål?: Organisationernes tilslutning til et forslag". Svarmuligheder: "Betyder meget", "Betyder noget", "Betyder kun lidt", "Betyder intet", "Ved ikke".

1. Udvalg med traditionelt stærke organisationsomgivelser: Arbejdsmarkeds-, Bolig-, Erhvervs-, Kommunal-, Social-, Sundheds- og Uddannelsesudvalget samt Udvalget for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, dvs. udvalg der retter sig mod traditionelle økonomiske interesser samt kommunerne.

med stærke organisationsomgivelser sig ikke synderligt fra de øvrige medlemmer af deres respektive partigrupper. I 2000 er der betydelige forskelle i Socialdemokratiet. Organisationernes tilslutning til et forslag betyder meget eller noget for de socialdemokrater, der er medlem af udvalg med stærke organisationsomgivelser. Venstres og de konservatives medlemmer påvirkes kun i begrænset omfang af deres udvalgstilknnytning.

Der er andre indikationer på, at Socialdemokratiets medlemmer af udvalg med stærke organisationsomgivelser har andre holdninger end de øvrige gruppemedlemmer. De mener blandt andet oftere, at lovforslag, der ikke er stødt på indvendinger i en høringsproces, som hovedregel bør vedtages uændret (86 pct. mod 64 pct. er enige i den påstand). Udvalgstilknnytningen synes altså at have betydning for, hvilken politik medlemmerne af den socialdemokratiske folketingsgruppe vil argumentere for. Såfremt medlemmerne af udvalg med stærke organisationer lægger partiets linje på de udvalgsområder, de arbejder med, er der i 2000 fare for, at organisationerne får større indflydelse på partiets politik, end de øvrige medlemmer ønsker. Om det sker, afhænger blandt andet af gruppeledelsens styring.

Udvalgstilknnytning er en ting. Netværk med organisationerne er noget andet. Som diskuteret i kapitlets indledning kan man ikke uden videre antage, at de folketingsmedlemmer, der er tilknyttet udvalg med stærke organisationsomgivelser, også har de tætteste kontakter med organisationerne. For det første kan MF'ere have etableret netværk med organisationerne, fordi de selv har en fortid eller nutid i en organisation eller en anden form for tilknytning. For det andet kan medlemmerne have en fortid i de udvalg, hvor organisationerne traditionelt er meget aktive. Et netværk behøver ikke høre op, fordi et medlem forfremmes fra Fødevareudvalget til Finansudvalget. Omvendt kan MF'erne være medlemmer af et udvalg, hvor organisationerne traditionelt er meget aktive uden selv at have tætte kontakter med dem.

Som det ses af tabel 9.14, er fordelingen på netværksvariablen meget ensartet for Folketingets medlemmer, uanset om de er medlem af et udvalg med traditionelt stærke organisationsomgivelser eller ej. Den generelt jævne fordeling udelukker selvfølgelig ikke, at der er segmentering på nogle områder. Mange udvalgsmedlemmer har flere kontakter med organisationerne på det område, deres udvalg dækker, end de øvrige medlemmer.

I tabel 9.15 har vi søgt at måle graden af segmentering for medlemmerne af forskellige udvalg. Segmenteringen er i 2000 stærkest for Sundhedsudvalget, hvor alle har mindst månedlige kontakter til organisationer vedrørende sundhed/sygdom, og hvor medlemmerne næsten seks gange så hyppigt har

TABEL 9.14.

Folketingsmedlemmernes udvalgs- og netværkstilknytning, 1980 og 2000. Antal og pct.

		1980				2000			
Medlem af udvalg med traditionelt stærke organisationsomgivelser									
		Nej	Ja	I alt	Antal medl.	Nej	Ja	I alt	Antal medl.
Tilknytning til netværk med organisationer ¹	Svag	33	67	100	33	49	51	100	39
	Mellem	43	57	100	30	36	64	100	39
	Stærk	33	67	100	27	42	58	100	40

1. For de 14 organisationstyper, som indgår i tabel 9.4, er ugentlig kontakt givet værdien 10 point, månedlig værdien 5, sjældnere værdien 1, og aldrig/ikke-besvaret værdien 0. Maksimumværdien er således 140 (den faktiske maksimumværdi var 79 i 1980 og 75 i 2000). Derefter er MF'erne fordelt på variabelen, således at der er en tredjedel i hver af kategorierne svag, mellem, stærk i 2000. Samme grænseværdier er derpå anvendt for 1980, hvorved sikres, at ændringer i omfanget af netværkstilknytning afdækkes.

TABEL 9.15.

Segmenteringsgrad¹ på udvalgte udvalgsområder. 1980 og 2000. Antal og pct.

	1980	2000
Arbejdsmarkedsudvalget og LO-organisationerne	1,9	1,7
Arbejdsmarkedsudvalget og arbejdsgiverorganisationerne	0,4	1,8
Sundhedsudvalget og organisationerne for sygdom og sundhed	-	5,9
Energiudvalget og organisationerne for miljø og energi	3,3	2,8
Miljøudvalget og organisationerne for miljø og energi	1,0	3,2
Erhvervsudvalget og byerhvervsorganisationerne	1,8	1,1

1. Segmenteringsgraden måles som andelen af månedlige eller hyppigere kontakter med den type organisation, som mest præcist dækker udvalgets område, hvorefter udvalgsmedlemmers score divideres med ikke-udvalgsmedlemmers. Dvs. tallet angiver, hvor mange gange oftere udvalgsmedlemmer har kontakt med den angivne organisationstype sammenlignet med ikke-udvalgsmedlemmer.

kontakt med de centrale organisationer på området som ikke-medlemmerne. Omvendt er der ingen segmentering for medlemmerne af Arbejdsmarkedsudvalgets relation til arbejdsgiverne i 1980, hvor ikke-medlemmerne 2,5 gange så hyppigt har månedlig kontakt som medlemmerne. Miljøudvalgets medlemmer har heller ikke et segmenteret kontaktmønster i 1980, ligesom Erhvervsudvalgets medlemmer i 2000 ikke har det.

Tabel 9.14 og 9.15 viser to ting. For det første, at det er muligt og meningsfyldt at undersøge den selvstændige betydning af netværk med organisationerne adskilt fra udvalgstilknytningen, og for det andet, at graden af segmentering i folketingsmedlemmernes kontakt med organisationerne varierer betydeligt. Der er således på ganske mange områder et betydeligt antal folketingsmedlemmer uden for udvalgsområdet, som har kontakt med områdets organisationer.

I det følgende er fokus på folketingsmedlemmernes vurdering af fordelene ved at have kontakt med organisationerne. Spørgsmålet er, hvordan udvalgstilknytning til et område med stærke organisationsomgivelser samt styrken af netværkstilknytning påvirker medlemmernes vurdering af fordelene af fordelene.

Uanset hvilke fordele, man fokuserer på, er der i 2000 en selvstændig og entydig effekt af såvel udvalgstilknytning som styrken af netværket med organisationerne, jf. tabel 9.16. Når netværkstilknytningen er den samme, er der en effekt af udvalgstilknytning, sådan at medlemmer af udvalg med stærke organisationsomgivelser oftere vurderer fordelene som meget betydningsfulde. Når man holder udvalg konstant, er der også en selvstændig positiv effekt af netværkstilknytningen, sådan at medlemmer med stærke netværk i højere grad vurderer, at fordelene er meget betydningsfulde, end medlemmerne med svagere netværk.

Synet på samspillet med organisationerne i 2000 er derfor både en funktion af netværks- og udvalgstilknytning. Og forklaringskraften er for alle fordele, undtagen spørgsmålet om at forebygge kritik, større end de partipolitiske forskelle, vi viste i tabel 9.11. I 2000 betyder de institutionelle faktorer altså mere end partitilhørsforhold for medlemmernes vurdering af fordelene ved at have organisationskontakt.

Spørgsmålet er, om udvalg og netværk også er afgørende for vurderingen af fordele i 1980. I tabel 9.17 har vi i stedet for at opliste alle fordelene udregnet den gennemsnitlige andel, der svarer, at fordelene betyder meget. Effekten af udvalgs- og netværkstilknytning er i 2000 den samme som allerede vist. Både udvalgs- og netværkstilknytningen betyder noget. I gennemsnit betyder netværk mere end udvalg (procentdifference 17-20 mod 11-14 for udvalg). Udvalgstilknytningen virker anderledes i 1980, idet der er en samspilseffekt med netværk. Udvalgstilknytningen betyder nu kun noget for medlemmernes vurdering af fordelene, hvis man har et svagt netværk med organisationerne. Har man et stærkere netværk, er udvalg uden betydning. Den positive effekt af netværk bevares, uanset om man er medlem af den

TABEL 9.16.

Vurdering af fordele ved kontakten til organisationerne og udvalgs- og netværkstilknytning, 2000. Andel, der svarer betyder meget. Antal og pct.

	IKKE MEDLEM AF FT-UDVALG MED TRADITIONELT STÆRKE ORGANISATIONS- OMGIVELSER			MEDLEM AF FT-UDVALG MED TRADITIONELT STÆRKE ORGANISATIONS- OMGIVELSER		
	Tilknytning til netværk med organisationer					
	Svag	Mellem	Stærk	Svag	Mellem	Stærk
1. I et demokratisk samfund er det nødvendigt at lytte til de berørte interesser	47	46	63	56	72	74
2. Giver information, som man ellers vanskeligt kan skaffe sig	32	54	56	44	52	65
3. Sparer tid og arbejdskraft mht. forberedelse, indhentning af information etc.	11	8	19	18	36	48
4. Sikrer, at de trufne beslutninger kan gennemføres politisk	0	8	13	17	0	30
5. Sikrer et godt forhold til de grupper, beslutningerne vedrører, forebygger kritik	0	0	25	11	12	26
Antal medlemmer	19	13	16	18	25	23

Spørgsmål: "Hvilke *fordele* er der efter Deres mening ved kontakten med organisationerne?"
Svarmuligheder: "Betyder meget", "Betyder noget", "Betyder kun lidt", "Betyder intet", "Ved ikke".

ene eller anden type udvalg, men der er en større effekt, hvis man ikke er medlem af udvalg med traditionelt stærke organisationsomgivelser (procentdifference 29 og 14).

Forskellen i vurderingen af fordelene mellem på den ene side folketingsmedlemmer, der har svage netværk og ikke er medlem af et udvalg med stærke organisationsomgivelser, og på den anden side dem, der indgår i stærke netværk og er medlem af udvalg med stærke organisationsomgivelser, er ikke så stor som forskellene i partiernes vurderinger i 1980, som vi viste i tabel 9.11. I 1980 kan den institutionelle forklaring altså ikke redegøre for så meget af variationen i folketingsmedlemmernes vurderinger som partipolitik. Spørgsmålet er endelig, om de effekter, som udvalgs- og netværkstilknytning giver, holder for alle partier. Det er kun muligt at undersøge, om

TABEL 9.17.

Fordele ved kontakten til organisationerne. Udvalgs- og netværkstilknytning, 1980 og 2000. Gennemsnitlig andel, der svarer betyder meget.¹ Pct., procentdifference og antal i parentes

		1980			2000		
Medlem af udvalg med traditionelt stærke organisationsomgivelser							
		Ja	Nej	Effekt af udvalg (pct.dif.)	Ja	Nej	Effekt af udvalg (pct.dif.)
Tilknytning til netværk med organisationer	Stærk	42 (18)	47 (9)	-5	49 (23)	35 (16)	14
	Mellem	30 (17)	31 (13)	-1	34 (25)	23 (23)	11
	Svag	28 (22)	18 (11)	10	29 (18)	18 (19)	11
Effekt af netværk (pct.dif.: stærk – svag)		14	29		20	17	

Spørgsmål: "Hvilke *fordele* er der efter Deres mening ved kontakten med organisationerne?"
Svarmuligheder: "Betyder meget", "Betyder noget", "Betyder kun lidt", "Betyder intet", "Ved ikke".

1. Procent "betyder meget" i gennemsnit på de fem fordele nævnt i tabel 9.16.

udvalgs- og netværkseffekten holder for Socialdemokratiet i såvel 1980 som 2000 og for V og K i 2000.

Resultaterne viser, at hvis man har svage netværk, betyder partitilhørsforhold meget lidt for folketingsmedlemmernes syn på organisationerne (tal ikke vist). Venstres og de konservatives og Socialdemokratiets medlemmer ser stort set ens på fordelene ved samspillet, hvis de har samme type udvalgs-erfaring. Det, der forklarer, hvorfor Socialdemokratiet stadig er noget mere positive i deres syn på organisationerne end V og K, er for det første, at stærke netværk betyder mere for socialdemokraternes syn på fordelene ved samspillet, og for det andet, at der er flere socialdemokrater, der har disse tætte netværk med organisationerne (65 pct. i Socialdemokratiet mod 35 pct. i V og K). Netværkstilknytningen betød også meget for socialdemokraternes syn på organisationerne i 1980.

De institutionelt betingede erfaringer, som udvalgs- og netværkstilknytningen er udtryk for, har stor betydning for folketingsmedlemmernes syn på organisationerne. Blandt Socialdemokratiets medlemmer af udvalg med stærke organisationsomgivelser lægger betydeligt flere end de øvrige med-

lemmer vægt på organisationernes synspunkter, når partiet skal tage konkret stilling til politiske spørgsmål. Hvis udvalgsmedlemmerne har stor autonomi, kan det have betydning for partiets politik på de pågældende områder.

Folketingsmedlemmernes vurdering af fordelene ved et samspil med organisationerne er også under stærk indflydelse af deres udvalgs- og netværkstilknytning. I 2000 differentierer disse institutionelle faktorer mere end partipolitisk tilknytning, mens det modsatte var tilfældet i 1980.

Udvalgs- og netværkstilknytningen har en effekt på såvel de store borgerlige partiers som socialdemokraternes syn på organisationerne. Når man sammenligner medlemmer, der har samme type institutionelle erfaringer – fra udvalg eller i netværk – så ændres de partipolitiske forskelle i synet på, hvilke fordele samspillet med organisationerne giver anledning til. Vurderingerne i Socialdemokratiet og V og K er stort set ens, når medlemmerne har svage organisationsnetværk, mens forskellene bliver mere markante, når man kun ser på dem, der har stærke netværk med organisationerne. Socialdemokrater med tætte kontakter til organisationerne ser flere fordele ved samspillet end alle andre grupper.

PARTIERNE OG VÆLGERNE:

ORGANISATIONERNES MAGT OG VÆLDE

De partipolitiske forskelle er blevet mindre, næsten uanset hvilke aspekter af samspillet med organisationerne vi har undersøgt. Men der er stadig forskelle. Uanset om forskellene i partigruppernes vurdering af samspillet med organisationerne delvist kan forklares ved forskelle i medlemmernes netværk med organisationerne og udvalgstilknytning, så er de partipolitiske forskelle fortsat interessante. Vi har jo – foreløbigt – de folketingsmedlemmer, vi har.

I et demokratisk og repræsentationsteoretisk perspektiv er det interessant at undersøge, om holdninger og vurderinger blandt partiernes folketingsmedlemmer afspejler deres vælgers holdninger. Vi har allerede diskuteret aspekter ved dette spørgsmål i forbindelse med analysen af, hvilke organisationstyper partierne særligt har tætte samspil med. Men vi har også spurgt vælgerbefolkningen om deres syn på organisationerne, jf. appendiks pkt. 5.

I tabel 9.18 har vi bedt et udsnit af vælgerne om at tage stilling til den mest vidtgående påstand om organisationernes rolle i lovgivningsprocessen. Befolkningen som helhed mener i langt højere grad end Folketingets medlemmer, at regeringen bør søge at nå frem til et kompromis med organisa-

tioner, inden den fremsætter vigtige lovforslag i Folketinget (74 pct. mod 23). Denne udprægede konsensusholdning er stort set lige udbredt blandt alle partiers vælgere. I Folketinget er det derfor Socialdemokratiet, som er mest i overensstemmelse med vælgerne. Forskellen i opinionsbalance mellem vælgere og parti er for de fleste øvrige partier over 100.

Selv om befolkningen mener, at man bør søge kompromiser med organisationerne om vigtige spørgsmål, er vælgerne dog også opmærksomme på, at organisationerne kan få for stor magt. 44 pct. er således helt eller delvis enig i, at „lønmodtager – og erhvervsorganisationer har tiltaget sig en magt, som egentligt tilhører Folketinget”. Den store andel af vælgerne, der mener, at man bør søge kompromiser med organisationerne, mener derfor ikke nødvendigvis, at organisationerne altid bør gives en afgørende indflydelse.

TABEL 9.18.

Vurdering af organisationernes samspil med regeringen i lovforbereðelsen. Folketingets medlemmer og vælgere, 2000. Pct. og opinionsbalancer

	HELT/ DELVIS ENIG	HVERKEN/ ELLER ELLER VED IKKE	HELT/ DELVIS UENIG	OPINI- ONS- BALANCE	ANTAL
VÆLGERNE	74	5	21	53	855
Venstrefløj	66	7	27	38	102
Socialdemokratiet	75	7	19	56	150
Midterpartierne	67	4	30	37	54
Konservative	76	2	22	54	50
Venstre	77	4	20	57	225
Højrefløj	74	8	19	55	53
FOLKETINGET	23	21	56	-33	116
Venstrefløj	0	18	82	-82	11
Socialdemokratiet	49	13	38	10	39
Midterpartierne	8	23	69	-62	13
Konservative	17	8	75	-58	12
Venstre	7	36	57	-50	28
Højrefløj	25	17	58	-33	12

Spørgsmål: Regeringen bør søge at nå frem til et kompromis med organisationerne inden den fremsætter vigtige lovforslag i Folketinget. Svarmuligheder: "Helt enig", "Delvis enig", "Hverken eller", "Delvis uenig", "Helt uenig", "Ved ikke".

Opinionsbalance: ("Helt enig" + "Delvis enig") - ("Delvis uenig" + "Helt uenig").

Mens der er en temmelig stor forskel på de fleste folketingsgruppers og deres vælgers holdning til, hvilken rolle organisationerne bør spille i lovgivningsprocessen, er forskellene betydeligt mindre, når spørgsmålene drejer sig om, hvem de vurderer som de mest magtfulde.

I tabel 9.19 har vi sammenlignet organisationerne med en række andre politiske aktører og bedt om en vurdering af, hvem der har mest magt. Et positivt fortegn betyder, at organisationerne vurderes at have mere magt end den aktør, der sammenlignes med.

Der er en række interessante mønstre i resultaterne. For det første er uenigheden mellem vælgerne og deres partier størst på spørgsmålet om

TABEL 9.19.

Organisationernes magt sammenlignet med andre politiske institutioner og aktører. Folketingsmedlemmernes og vælgeres vurdering, 2000. Opinionsbalancer¹

	ORGANISATIONER ELLER FOLKETINGET	ORGANISATIONER ELLER REGERINGEN	ORGANISATIONER ELLER EMBEDSMÆND	ORGANISATIONER ELLER STORE VIRK- SOMHEDER	ORGANISATIONER ELLER EU	ANTAL (MIN.)
VÆLGERNE ²	-36	-51	-16	14	-39	855
Venstrefløjen	-39	-52	-9	3	-49	102
Socialdemokratiet	-45	-67	-28	-1	-39	150
Midterpartierne	-41	-59	0	11	-35	54
Konservative	-44	-54	-16	22	-26	50
Venstre	-42	-50	-21	23	-31	225
Højrefløjen	-34	-38	-9	-2	-64	53
FOLKETINGET	-71	-80	-35	37	48	110
Venstrefløjen	-40	-60	-10	-70	-90	10
Socialdemokratiet	-76	-92	-22	47	-34	35
Midterpartierne	-79	-93	-43	71	-29	14
Konservative	-100	-82	-73	82	-91	11
Venstre	-64	-75	-33	22	-33	27
Højrefløjen	-58	-50	-58	42	-75	12

1. Opinionsbalance: Pct. organisationernes størst magt – størst magt til den politiske institution/aktør, der sammenlignes med. Et plus angiver således, at organisationerne vurderes at have større magt, end den der sammenlignes med.
2. Vælgerne som helhed afviger fra det vægtede gennemsnit af partierne, fordi et stort antal vælgere ikke angiver, hvilket parti de vil stemme på.

organisationernes magt i forhold til de store virksomheder. I fem ud af seks partigrupperinger er forskellen i opinionsbalance større end 40, og i alle tilfælde vurderer MF'erne i højere grad organisationerne som mere magtfulde. For det andet er forskellen i vurderingen af, hvem der er mest magtfuld, størst blandt de konservative. For fire ud af fem sammenligninger er forskellen i opinionsbalance større end 50, og i tre af disse fire tilfælde vurderer konservative vælgere organisationerne som relativt mere magtfulde. For det tredje er overensstemmelsen i vurderingen af organisationernes relative magt størst mellem Venstres vælgere og deres medlemmer i Folketinget. Hvor der i synet på, hvilke roller organisationerne bør spille i lovforberedelsen, er stor afstand i Venstre (tabel 9.18), beror dette altså ikke på, at partiets vælgere og folketingsmedlemmerne har systematisk forskelligt syn på, hvem der er mest magtfulde i dansk politik. For det fjerde er venstrefløjens vælgere betydeligt mere på linje med de øvrige vælgere i vurderingen af organisationernes magt i forhold til de store virksomheder, end de er med deres repræsentanter på Tinge. Venstrefløjens folketingsmedlemmer står helt alene med synspunktet om, at de store virksomheder er mere magtfulde end organisationerne.

I et repræsentativt demokrati er der intet krav om og heller ikke mulighed for, at repræsentanterne i et og alt skal afspejle deres vælgers holdninger. Men både hvad angår holdningerne, og hvad angår opfattelsen af, hvordan den politiske virkelighed ser ud, kan en *for* stor afstand give politiske og i sidste ende demokratiske problemer.

Selv om der især er forskel på vælgerne og Folketingets syn på, hvor tæt regeringen bør inddrage organisationerne i lovforberedelsen, giver disse vurderinger i sig selv ikke anledning til den store bekymring på demokratiets vegne. Men det kan være en indikation på, at befolkningen ikke oplever, at den inddrages i tilstrækkelig grad, når store og vigtige politiske beslutninger vedtages i Folketinget og regeringen.

FOLKETINGET I FOKUS, PARTIPOLITIK PÅ PORTEN

I de gyldne år for den danske korporatisme – perioden fra Anden Verdenskrigs afslutning til slutningen af 1960'erne – havde mange af klasseorganisationerne kontakter til politikerne i kraft af deres tætte bånd til partierne. Men politikerne synes frem mod 1960'ernes slutning at spille en mindre og mindre rolle for det velsmurte samspil mellem organisationer og embedsapparat, som bredte sig langt ud over de områder, hvor industrisamfundets

klasseorganisationer var dominerende. Det er antagelig derfor den første undersøgelse af organisationernes kontakter med Folketingets medlemmer, partigrupper og udvalg i 1976 dokumenterede et sparsomt samspil, som fra organisationernes side endda blev vurderet som relativt betydningsløst sammenlignet med deres mange og veludviklede kontakter til embedsmændene.

Organisationernes samspil med Folketinget såvel som aktørerne i Folketinget har ændret sig betragteligt siden. En fjerdedel af alle landsdækkende organisationer oplyser i dag at have mindst månedlige kontakter med Folketinget sammenlignet med syv pct. i 1976. Folketinget er blevet langt mere interessant for organisationerne, hvilket demonstreres af, at kontakterne hyppigst sker på organisationernes initiativ. Og der er lidt flere i Folketinget, som har hyppigere kontakter med organisationerne end tidligere. Det gælder eksempelvis forbrugernes organisationer, og det gælder mere traditionelle organisationer som de kommunale organisationer og erhvervsorganisationerne, som gennemgående har en større kontaktflade end tidligere. Det er vanskeligt at fortolke organisationernes stigende interesse for Folketinget som andet end et udslag af, at organisationerne opfatter Folketinget som en mere betydningsfuld og dermed også mere magtfuld aktør end tidligere.

Selv om folketingsmedlemmerne har fået en bredere kontaktflade til flere organisationer, er der ikke noget, der tyder på større lighed i Folketingets kontakter. Der er i dag en større ulighed i organisationernes kontakt med politikerne, og som vi viste i kapitel 7, er ressourcer siden 1976 kommet til at spille en større rolle for at opnå mange og hyppige kontakter med Folketingets medlemmer.

Nok er politikernes kontakter med organisationerne således mindre polariserede end tidligere, men der er stadig klare mønstre, der bekræfter, at organisationerne hyppigst kontakter medlemmer af partier, der forventes at dele organisationernes synspunkter. Klarest gælder det for de traditionelle klasseorganisationer, hvor Socialdemokratiet og venstrefløjen især har kontakter med lønmodtagernes organisationer og – i lidt mindre grad – de store borgerlige partier med erhvervenes. På nogle af de nye politikområder som miljø- og forbrugerspørgsmål har organisationerne fra 1980 til 2000 forstået at sprede deres kontakter fra venstrefløjen til et bredt spekter af partierne.

Det forholder sig næppe generelt sådan i politik, at den enes magt er den andens afmagt. Ikke desto mindre er det interessant at konstatere, at mens vi fortolker de øgede kontakter som et udslag af stigende magt til Folketinget, vurderer folketingsmedlemmerne, at organisationerne har fået større indflydelse på en række vigtige politiske spørgsmål som landbrug, erhverv, ar-

bejdsmarked, miljø- og forbrugerspørgsmål. Til gengæld har Folketinget efter medlemmernes meninger fået stigende indflydelse på andre vigtige områder – sygehuspolitik, retsforhold og skattepolitik – hvor de endda vurderer, at de har den altdominerende indflydelse.

Det bekymrer tilsyneladende ikke folketingsmedlemmerne, at de på vigtige områder vurderer at have fået mindre indflydelse. Der er nemlig sket en markant ændring i synet på organisationernes politiske rolle og indflydelse. Generelt vurderes kontakterne mere positivt og mindre politiseret, og organisationerne opleves ikke at være så tæt med i den tidlige lovforberedelse som tidligere. Især vurderes ulemperne ved kontakterne meget mindre alvorligt i dag sammenlignet med 1980. I 1980 var midterpartierne, de konservative og især Venstre meget opmærksomme på ulemperne ved organisationskontakterne. Det er de ikke længere. Desuden ser V og K i højere grad end tidligere organisationsinddragelsen som en del af hævdvundne demokratiske værdier. Organisationerne vurderes i dag i højere grad som talerør for berørte interesser, og mindre som organiserede særinteresser. Eneste nævneværdige bekymring er det mulige problem, at kontakterne med organisationerne favoriserer de bedst organiserede – hvilket jo i sig selv kan være alvorligt nok.

Den bekymring har socialdemokraterne aldrig haft. Partiet har i det hele taget ikke været specielt bekymret for de negative konsekvenser af organisationskontakterne. Især gevinsterne ved samspillet med organisationerne fremhæves. Socialdemokratiet har gennemgående de tætteste kontakter til organisationerne og det mest positive syn på deres involvering i beslutningsprocessen. Dermed støtter de socialdemokratiske folketingsmedlemmers egne vurderinger analyserne i de foregående kapitler, hvor vi for de seneste årtier har påvist en stærkere præference for organisationsinddragelse under socialdemokratiske regeringer sammenlignet med borgerlige.

Sammenlignet med 1980 er forskellene i partiernes syn på organisationerne betydeligt mindre i 2000. I 2000 er folketingsmedlemmernes syn på organisationerne i højere grad bestemt af, hvilke udvalg de er medlem af, og hvor tætte kontakter de har med organisationerne. Forskellene i netværks- og udvalgstilknytning forklarer især i 2000 en stor del af medlemmernes forskellige syn på de fordele, som samspillet med organisationerne giver anledning til. Der er dog stadig i Socialdemokratiet en stor gruppe, som skiller sig ud.

Der resterer fortsat forskelle mellem partierne. Sammenligningen af partiernes og deres vælgers syn på organisationerne viser, at Socialdemokratiet er mest i overensstemmelse med ikke blot egne vælgere, men med hele væl-

gerkorpset, hvad angår ønsket om kompromis med organisationerne, inden regeringen fremsætter lovforslag for Tinget. Til gengæld er Venstre bedre i overensstemmelse med egne vælgere end de øvrige partier i vurderingen af organisationernes magt i forhold til andre politiske aktører. I dag er alle partiers vælgere og folketingsmedlemmer dog enige om, at Folketinget har mere magt end organisationerne.

Folketingsmedlemmerne ser i mindre grad end tidligere organisationernes deltagelse og magt som et udtryk for Folketingets afmagt. Medlemmerne vurderer altså, at demokratiets formelle institutioner er styrket. Spørgsmålet er dernæst, om også de normative krav, som vi opstillede i kapitel 2, generelt er blevet styrket? Det er emnet for bogens afsluttende kapitel.

DEMOKRATI, STAT OG ORGANISATIONER I DET 20. ÅRHUNDREDE

Interesseorganisationerne har igennem hele det 20. århundrede haft en central placering i det danske politiske system. Der har ikke været noget tidspunkt, hvor der ikke har været relativt tætte relationer mellem organisationerne og de offentlige myndigheder på en række områder. Men det er relationer, der har varieret betragteligt i såvel form som indhold.

Allerede tidligt i århundredet blev der etableret temmelig faste forhold mellem de til enhver tid siddende regeringer og erhvervslivets og arbejdsmarkedets organisationer på de områder, der særligt berørte dem, mens forbindelserne til organisationerne var mindre tætte på de offentlige serviceområder. I århundredets første årtier grundlagdes også det udvalgsvæsen, som var særligt velegnet til at sikre faste forbindelser til de offentlige myndigheder, og som blev intensiveret voldsomt fra 1930'erne og udbygget frem til 1970'erne. I efterkrigstiden blev udvalgsvæsenet fuldt udbygget, så det også dækkede den offentlige sektor selv.

I begyndelsen af århundredet havde organisationerne temmelig tætte forbindelser til politikerne gennem udvalgene, og indtil 1960'erne sad der politikere i mere end hvert femte udvalg. Derefter blev forbindelserne til politikerne gennem udvalgene mere flygtige. Forbindelserne mellem organisationer og myndigheder er i det hele taget blevet mere flygtige, skønt ikke mindre hyppige, i de seneste årtier. Mindre faste forhold er der især blevet, når det gælder forberedelsen af politiske og administrative beslutninger.

Samspillet mellem organisationerne og de statslige myndigheder har aldrig været rent pluralistisk og åbent eller fuldstændigt korporativt og lukket. Det har været mere korporativt end pluralistisk i lange perioder og i de seneste årtier mere pluralistisk end tidligere. Men som diskuteret i kapitel 2 er spørgsmålet om korporatisme eller pluralisme ikke nødvendigvis det mest afgørende i demokratisk perspektiv. Både korporative og pluralistiske samspil optræder i forskellige afskygninger. Samspillene mellem organisa-

tionerne og myndighederne har tjent forskellige formål og haft forskellige effekter.

Vi opstillede i kapitel 2 fem normative standarder, som organisationernes demokratiske rolle kan vurderes med. Det gælder de folkevalgtes mulighed for kontrol over beslutningsprocessen, åbenhed i beslutningsprocessen, lighed i beslutningsprocessen, muligheden for effektiv demokratisk styring samt inddragelse af intenz berørte interesser.

Hvad angår de folkevalgtes mulighed for at have *kontrol med beslutningsprocessen*, voksede udvalgsvæsenet oprindeligt ud af Systemkampen og de første år med parlamentarisme. Folketinget mente ikke at kunne stole på regeringen og centraladministrationen. Administrative og især beslutningsforberedende udvalg med politikere og repræsentanter fra de organisationer, der stod partierne nært, kunne øge Folketingets indseende og kontrol med regering og forvaltning. Under Første Verdenskrig, hvor statsmagten regulerede erhvervslivet kraftigere og tættere end nogensinde før, var der også behov for kontrol med regeringens foranstaltninger. Især udvalg med administrative funktioner blev i stort antal bevaret efter krigen, og politikerne deltog stadig hyppigere i disse udvalg, hvorfra de kunne følge med i regeringens embedsførelse på særlige områder.

På længere sigt var det dog især samspillet mellem organisationerne på den ene side og regeringen og dens embedsmænd på den anden, der blev styrket gennem udvalgene. Allerede før krisen i 1930'erne blev organisationerne hyppigt inddraget i den administrative lovforberedelse, og i hver sjette af lovene på centrale ressortområder blev de også på forskellig vis involveret i den efterfølgende administration af lovgivningen. Organisationerne blev stadig tættere involveret i administrative funktioner. I 1930'erne og under Anden Verdenskrig udviklede dette samspil sig til et stærkt partnerskab mellem embedsmændene og repræsentanter for erhvervsorganisationerne. Ad forskellige spor fortsatte det tætte samspil mellem organisationer og den statslige forvaltning også efter krigen. Udvalgsvæsenet konsolideredes i arbejdsmarkeds- og erhvervs politikken til trods for afviklingen af rationeringsordninger og anden krise- og krigsregulering, og antallet af udvalg voksede dramatisk på de nye offentlige velfærdsområder, blandt andet undervisningsområdet. Samfundet var blevet komplekst og velfærdsstaten omfattende. Det var udvalgsystemet også.

Fra midten af 1960'erne gled politikerne i stigende grad ud af de offentlige udvalg. På de gamle områder blev udvalgene, der oprindeligt var tænkt som Folketingets kontrolinstrument, til institutionaliserede

samspilsarenaer for organisationer og embedsmænd. Om organisationerne blev regeringens og forvaltningens forlængede arm eller omvendt, kan vi ikke afgøre, men at Folketinget og oppositionen ikke længere var så tæt involveret som tidligere, er der ikke tvivl om. Denne gyldne periode for dansk korporatisme er ikke specielt gylden for den demokratiske kontrol med beslutningsprocessen.

Folketingets institutionelle og ressourcemæssige oprustning med etableringen af de stående udvalg i 1972 kan i denne sammenhæng ses som Folketingets forsøg på at tilbageerobre og øge sin kapacitet til at kontrollere regeringen og forvaltningen, herunder dens samspil med organisationerne. Efter de stående udvalgs etablering falder politikernes deltagelse i udvalgene dramatisk. Folketinget fik en ny platform, og selv om folketingsudvalgene til tider kritiseres for at blande sig for meget i, hvad der kan ses som regeringens enemærker, er der med etableringen af de stående udvalg skabt en klarere markering af den udøvende og den lovgivende magts kompetencer og roller end tidligere.

Alligevel etablerer de svage mindretalsregeringer i 1970'erne nye udvalg som ingensinde før. Baggrunden herfor er den turbulente periode i kølvandet på jordskredsvalget og oliekrisen. Der er således både politiske og økonomiske tilskyndelser til, at regeringerne inddrager organisationerne i den politiske beslutningsproces. Ikke overraskende mente store grupper i Folketinget, især blandt oppositionens medlemmer, at den tætte kontakt til organisationerne i slutningen af 1970'erne undergravede Folketingets suverænitæt og favoriserede organisationerne.

Siden 1970'erne har meget ændret sig. Organisationerne er ikke så tæt og så tidligt inddraget i den administrative forberedelse af politiske beslutninger. Samspillet mellem statslige myndigheder og organisationer er i den forstand blevet mere pluralistisk. Flere organisationer og flere typer organisationer har fået hyppige kontakter med statslige myndigheder, administrative såvel som politiske. Det er stadig centraladministrationen, organisationerne hyppigst har kontakt med, og også den kontakt, som vurderes som mest betydningsfuld. Men kontakten til Folketinget er steget mest, og kontakterne er blevet markant mere betydningsfulde for organisationerne.

Centraladministrationen tager mindst lige så ofte kontakt til de økonomiske organisationer som for godt 25 år siden, men med organisationernes mindre privilegerede status i den tidlige lovforberedelse er Folketinget blevet mere interessant for organisationerne. Folketingets kontrol med beslutningsprocessen er øget, og organisationerne kommer til de folkevalgte med

deres forehavender. Ikke overraskende ser Folketingets medlemmer med mindre skepsis på organisationernes rolle i dag.

Når Folketingets, og måske også regeringens, kontrol med beslutningsprocessen er øget, hænger det sammen med, at *åbenheden i beslutningsprocessen* er blevet større. Med en bredere kontaktflade mellem organisationer og myndigheder og med en mindre privilegeret rolle i de tidlige faser af beslutningsprocessen, tilgår der information til flere aktører. Desuden er organisationerne blevet mere bevidste om den indirekte indflydelse, der går gennem medierne. Til trods for at organisationerne også prøver at bruge medierne strategisk, betyder den øgede brug af medierne større åbenhed. Samtidigt har organisationerne politisk kontakt med et bredere udsnit af Folketingets partier, selv om der fortsat er klare mønstre i samspillet mellem især klasseorganisationerne og de politiske partier. Den bredere politiske kontakt er også befordrende for åbenheden.

Vi har ikke undersøgelser, der klart kan dokumentere, hvordan samspillet mellem organisationer og partier var før 1980. Men i hvert tilfælde under det gamle firepartisystem, som dominerede fra århundredeskiftet indtil 1950'erne, tyder alt på, at samspillet var ganske klassebestemt. Fagforeninger havde tætte kontakter med Socialdemokratiet, landbruget med Venstre og byerhvervene og arbejdsgiverne med de konservative. Var åbenheden ikke så stor dengang, var interesserne og holdningerne til gengæld mere gennemskuelige og forudsigelige.

Det tætte samspil mellem centraladministrationen og de dominerende organisationer på forskellige områder bliver i stigende grad et problem, når organisationssystemet ikke længere afspejler samfundets konfliktstrukturer. Med fremvæksten af de nye mellemlag af offentligt ansatte og deres organisationer bliver LO's særstatus som lønmodtagernes talerør i arbejdsmarkedspolitikken et demokratisk problem. Med væksten i den kommunale beskæftigelse bliver DA's dominans på arbejdsgiversiden på bekostning af Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen et lige så stort problem.

Eksklusiviteten er især et problem, når det tætte samspil mellem organisationer og myndigheder byder på organisatoriske og kontante fordele. Som et minimum skal privilegierne kunne tåle at se dagens lys. Organisationernes rolle i beslutningsprocessen bliver mere politiseret i 1970'erne, og siden er der kommet mere åbenhed herom. En markant indikation på den øgede åbenhed er de relativt åbne høringsprocesser, som det efterhånden er blevet en fast norm at gennemføre i forbindelse med lovgivningsarbejdet.

Høringssvarene fremsendes som hovedregel til Folketinget, og alle partier er i dag enige om, at lovforslag bør sendes til høring hos berørte organisationer, inden forslaget fremsættes i Folketinget. Der er betydeligt større skepsis over for lovforberedende kommissioner og egentlige forhandlinger med organisationerne forud for lovforslagenes fremsættelse. Til trods for den øgede brug af formelle, åbne høringsprocesser er der dog fortsat et betydeligt omfang af uformelle kontakter mellem centraladministrationen og organisationerne, som Folketinget ikke får kendskab til. Åbenheden er nok blevet større, men den administrative lovforberedelse er hverken gennemsigtig for Folketinget eller for offentligheden.

Hvad angår *ligheden i beslutningsprocessen*, er udviklingen en noget anden. Vore data for udviklingen indtil 1970'erne er ikke så omfattende som for tiden efter. Går vi 100 år tilbage til Folketingets forsøg på at få organisationerne med i forvaltningen og koordineringen af den sociale sikring og en række reguleringsopgaver, kan man se det som et forsøg på at brede den politiske deltagelse ud til de nye klasser, der under Systemkampen havde været blokeret i deres adgang til regeringsmagten. Udvalgssystemet og integrationen i de politiske beslutningers forberedelse og implementering var i den forstand en demokratisk sikkerhedsventil. Det blev hurtigt normen, at de berørte interesser på væsentlige samfundsområder – eller i hvert tilfælde de dominerende organisationer på disse områder – blev involveret på den ene eller den anden måde, når beslutninger skulle forberedes.

Udviklingen i udvalgsvæsenet efter Anden Verdenskrig tyder på, at også de nye interesser, der blev organiseret på de nye velfærdsområder, fik adgang til disse deltagelseskanaler, når deres interesser blev berørt i undervisnings-, sundheds- eller socialektoren. Desuden voksede der nye organisationer frem, som samlede sig om enkeltsager og ideelle spørgsmål snarere end om økonomiske interesser. Allerede ved midten af 1970'erne, da vores organisationsundersøgelser begynder, er der en række af disse organisationer, der har ganske tætte samspil med de offentlige myndigheder.

I tiden efter 1970'erne har samspillet ændret karakter. Organisationerne har hyppigere kontakter med myndighederne, men de fleste organisationer må i højere grad selv skabe kontakten. Samspillet er således blevet mere pluralistisk for de fleste organisationer. Men dermed er det ikke blevet mere lige. Uligheden i organisationernes integration med myndighederne er taget til siden 1976. Fokuserer vi alene på forvaltningen, er der blandt organisationerne på de fleste områder en stigende andel, som angiver, at de har hyppige og betydningsfulde kontakter med forvaltningen, men det er de

traditionelle økonomiske organisationer, der har oplevet langt den største stigning i samspillet med forvaltningen. Det er også især de økonomiske organisationer, der har oplevet en stigende kontakt via offentlige udvalg og ved et større forvaltningsinitiativ. Til gengæld finder vi ikke, som i Sverige, at forvaltningens tættere samspil med erhvervslivets organisationer er sket på bekostning af lønmodtagernes organisationer.

Ser vi på samspillet med politikerne siden 1980, er andelen af organisationer med kontakt til Folketinget vokset markant. Det er primært organisationerne, som må etablere kontakten – hvilket ikke er underligt, da Folketingets kapacitet til at initiere og vedligeholde kontakter er mindre end centraladministrationens – men politikerne er dog blevet noget mere tilbøjelige til også at tage kontakt med flere organisationer. Organisationernes kontaktflade er, som allerede nævnt, mere jævnt fordelt på de forskellige politiske partier, og der er flere folketingsmedlemmer, som har hyppig kontakt med organisationerne. Men samtidigt er uligheden i organisationernes kontakt med politikerne steget, ligesom der også er blevet større forskelle i organisationernes evne til at nå mange politikere. Den generelle stigning i samspillet med politikerne er altså ujævnt fordelt og har ikke resulteret i større lighed.

Den fortsatte ulighed i organisationernes samspil med myndighederne ser ud til at være kumulativ. De organisationer, som forvaltningen især tager initiativ til at kontakte, er de samme, som politikerne især kontakter, og det er langt hen ad vejen også dem, der har de tætteste kontakter med såvel forvaltningen som politikerne. Det gælder de økonomiske organisationer – erhvervenes og lønmodtagernes – det gælder delvist organisationerne på uddannelsesområdet, og det gælder kommunernes organisationer. Der kan være en række gode – herunder demokratiske – grunde til, at disse organisationer er særligt vigtige samspilspartnere. Det er trods alt vægtige interesser, de organiserer, og medlemmerne i de fleste af dem er talrige. Men det ændrer ikke på, at uligheden mellem organisationerne er øget.

Ser man på betydningen af organisationernes ressourcer for samspillet med myndighederne, får man en uddybning af, hvad der er afgørende for forskellene mellem organisationerne. Især de medlems- og pengestærke organisationer er stærkt integrerede med de offentlige myndigheder. Det gælder i udpræget grad lønmodtager- og erhvervsorganisationerne, og det gælder i mindre grad de ideelle organisationer.

De økonomiske ressourcer og antallet af medlemmer er mere afgørende for en tæt integration med myndighederne i 2000 end 25 år tidligere, hvor billedet var mere mudret. Og i 2000 er antallet af medlemmer og penge

mere afgørende for samspillet med politikerne end for integrationen i forvaltningen. De pengestærke organisationer organiserer i reglen også de tungeste interesser og de fleste medlemmer, hvilket åbenbart er afgørende for politikerne. At andre forhold er mere afgørende for forvaltningen, ser man ved, at penge og medlemstal betyder mindre for den korporative integration, der foregår gennem udvalgene, end det mindre institutionaliserede samspil, der alene handler om kontakter til forvaltningen.

Vi kan ikke fra disse resultater slutte, at der ikke er andre forhold, der fører til uligheder i integrationen med myndighederne. Til gengæld kan vi med stor sikkerhed konkludere, at forskelle i antallet af medlemmer og økonomiske ressourcer forklarer en stor del af de skævheder i samspillet med myndighederne, der findes blandt de økonomiske organisationer. De bedst integrerede er dem med de fleste ressourcer.

Hvad angår ligheden, kan der endelig være grund til at fremhæve, at den integration, der vedrører EU-relaterede aktiviteter, synes præget af lidt større ulighed, end den vi finder generelt. Igen er det de økonomiske organisationer – samt miljøorganisationerne – der er mest involverede i beslutningsprocessen. Disse organisationer har oftere hyppige kontakter med danske myndigheder, de deltager oftere i de særlige specialudvalg, der findes på EU-området, og de har hyppigere direkte kontakter med EU-myndighederne. Det ligner ganske vist det generelle samspilsmønster, men når det drejer sig om EU-relaterede aktiviteter, er forskellene i samspillene mere markante. Uligheden i organisationernes involvering i den EU-relaterede beslutningsproces er med andre ord større end i de almindelige indenrigspolitiske beslutninger.

Vore undersøgelser har også afdækket nogle aspekter af spørgsmålet om *effektiv demokratisk styring*. For det første viser det sig, at regeringen til en vis grad kan øge sandsynligheden for, at oppositionens partier stemmer for lovforslag, hvis organisationerne har været tæt inddraget i lovforberedelsen. Det gælder dog ikke ubetinget. Det gælder kun i efterkrigstiden, hvor især en socialdemokratisk opposition er lettere at vinde for en borgerlig regerings lovforslag, når organisationerne har været involveret i forberedelsen. Generelt er oppositionens partier mere tilbøjelige til at stemme for regeringens lovforslag, hvis de organisationer, regeringen har inddraget, er tæt knyttet til oppositionen, som det altid vil være tilfældet, når arbejdsmarkedslovgivningens forberedelse involverer såvel lønmodtagernes som arbejdsgevernes organisationer.

For det andet er inddragelse af organisationerne i lovforberedelsen ikke

altid lige løfterig set med regeringens øjne. Når forslagene involverer besparelser, og der tages noget fra nogen, inddrager regeringen ikke så ofte organisationerne i lovforberedelsen. I disse tilfælde er vurderingen efter alt at dømme, at tæt organisationsinddragelse oftere begrænser regeringens forsøg på styring end hjælper hermed. Det er således ikke under alle omstændigheder, at korporatisme øger regeringens råderum.

Endelig har vi spurgt politikerne, om kontakten til organisationerne indebærer styringsmæssige fordele. Folketingets politikere mener i stort omfang, at disse kontakter giver information, som ellers kan være vanskelig eller tidskrævende at opnå, og det er noget, som er kommet til at betyde mere siden 1980. I dag er det især de positive bidrag til Folketingets styringskapacitet, der fremhæves, mens de negative sider ved samspillet med organisationerne i ganske stort omfang blev fremhævet i 1980 – ikke mindst blandt oppositionens partier, der oplevede, at regeringen og organisationerne havde et for tæt parløb, der gav for stor indflydelse til særinteresser og var en forhindring for reform og fornyelse.

Folketinget mener også, at organisationskontakten bidrager til at sikre implementeringen af de politiske beslutninger og forebygger kritik, men i dag er det ikke så afgørende som de informationsmæssige fordele.

Det er endelig en meget udbredt opfattelse, at kontakten til organisationerne giver de folkevalgte mulighed for at *høre de intetst berørte interesser*. Allerede i 1980 var det den fordel ved kontakten med organisationerne, som flest folketingsmedlemmer fremhævede, og i 2000 er der flere, som peger på organisationernes evne til at repræsentere og give stemme til berørte interesser. Med den større pluralisme i organisationernes kontakt med politikere og forvaltning og med de mere åbne høringsprocesser er der sikkert flere berørte interesser end tidligere, der ytrer sig, og når frem til beslutningstagerens ører.

I 1980 var der temmelig store forskelle på partiernes vurdering af fordelene ved samspillet med organisationerne. Der er stadig visse forskelle, men synet på organisationerne er mindre politiseret og mindre polariseret i 2000 sammenlignet med 1980. Og de forskelle, der stadig findes, kan i højere grad forklares på baggrund af medlemmernes udvalgstilknytning, og om de har stærke netværk med organisationerne eller ikke. Partipolitiske forskelle betyder mindre.

Når organisationernes rolle i den administrative og politiske beslutningsproces i dag er mindre politiseret end for godt 20 år siden, skyldes det givetvis, at organisationernes rolle i stigende grad er blevet tilpasset et samfund,

hvor få, stærke organisationer ikke længere kan tale på vegne af entydige samfundsinteresser. Organisationslandskabet er blevet mere pluralistisk, ligesom befolkningens interesser og organisationsmedlemskaber er det. Fra begyndelsen af det 20. århundrede og frem til 1950'erne kunne nogle få organisationer med stor ret hævde, at de repræsenterede store vælgergruppers interesser. Det er der ingen, der kan mere.

Når samspillet mellem statslige myndigheder og organisationerne er blevet mere pluralistisk, afspejler det derfor meget godt de ændringer, der er sket i befolkningens interesser, i samfundets konfliktstrukturer og i synet på, hvilken rolle organisationerne bør spille i det danske demokrati.

Men heller ikke i dag lever samspillet mellem organisationer og myndigheder fuldt op til rimelige demokratiske krav. Hvor korporatismen oprindeligt var udtryk for Folketingets forsøg på at øge den demokratiske kontrol med regeringen og forvaltningen, fik de korporative samspil mellem forvaltningen og organisationerne i stigende grad sit eget liv i efterkrigstiden. De seneste 20 års udvikling hen imod mere pluralisme har styrket de folkevalgte og centrale demokratiske værdier. Med flere beslutninger forberedt under en mindre tæt inddragelse af organisationerne har regeringen og Folketinget mere kontrol med beslutningsprocessen. Med flere organisationer, der deltager i flere faser af beslutningsprocessen, er processen også mere åben og mindre forudsigelig. Og med flere organisationer, der retter opmærksomheden mod Folketinget og bringer vigtig information til veje for medlemmerne, bidrager dette også til, at Folketingets styringskapacitet øges, og at flere interesser bliver hørt.

Men de seneste 25 års øgede pluralisme har også en demokratisk bagside. Hvor organisationerne generelt er blevet mere aktive i deres samspil med offentlige myndigheder, har de ikke alle været lige succesfulde. Ligesom „avkorporatiseringen“ i Sverige har den øgede pluralisme i Danmark ført til store uligheder i organisationernes samspil med myndighederne. Og som i Sverige har den øgede pluralisme også ført til, at organisationers klassiske ressourcer er blevet mere afgørende for at opnå en tæt integration med de statslige myndigheder.

APPENDIKS: BOGENS DATA

Bogens data er indsamlet gennem en række separate undersøgelser, som gennemgås i det følgende. Det drejer sig om følgende:

1. Udvalgsarkiver, udvalgte år 1912-2000
2. Organisationernes inddragelse i lovforberedelsen 1912/13-1998/99
3. Organisations surveys 1976, 1981, 1993, 2000
4. Folketingssurvey 2000/2001
5. Befolkningssurvey 2001
6. Interview med topchefer

I. UDVALGSARKIVER, UDVALGTE ÅR 1912-2000

En stærkt formaliseret inddragelse af organisationerne i statsadministrationen sker gennem deltagelse i kollegiale forvaltningsorganer, som er råd, nævn, udvalg, kommissioner mv. Disse *udvalg* – som vi for kortheds skyld ofte betegner dem – varetager opgaver, som strækker sig fra forholdsvis diffus rådgivning over lovforberedelse til administrativ sagsbehandling, som det eksempelvis sker i de mange nævn, der tager stilling til klager over andre myndigheders afgørelser. Ved at undersøge udvalgenes sammensætning, deres opgaver, ressorttilknytning mv. kan man få en indikation på organisationernes placering og funktion i udvalgsinstitutionen. I modsætning til de øvrige skandinaviske lande findes der ikke officielle danske opgørelser over kollegiale forvaltningsorganer. Viden om udvalgene er fremkommet som et resultat af flere forskningsprojekter. De eksisterende undersøgelser gælder perioden 1946-1975: Johansen & Kristensen (1978)(DDA-180). For perioden 1980-1990: Christensen & Christiansen (1992: 66ff.). Og for 1995: Christiansen (1998). Data er tilvejebragt på baggrund af ministeriernes indberetninger til Statsministeriet, *Hof- og Statskalenderen*, årsberetninger fra interesseorganisationer, forespørgsler til ministerier, ministeriers og styrelseres hjemmesider mv.

Til brug for denne undersøgelse er der indsamlet oplysninger om alle centraladministrative udvalg for årene 1913, 1916, 1921, 1926, 1928 og 2000. Især udvalgene for perioden 1913 til 1928 har voldt problemer. IA-60 udvalgets opgørelse over udvalg optræder inden Første Verdenskrig 18 kollegiale organer. Denne oplysning er gentagne gange taget til indtægt for den meget udviklede tradition for udvalg på dette punkt (eksempelvis Jarlov et al., 1979:

273; Christensen et al., 1999: 101). Det viser sig imidlertid, at A-60 kun har medtaget de udvalg, der var opført i *Hof & Stat*, der overvejende medtager permanente udvalg (Administrationsudvalget af 1960, 1962: 93ff.). Dermed er de midlertidige udvalg ikke medtaget. Allerede tidligt i århundredet var Rigsdagen optaget af regeringens brug af kollegiale forvaltningsorganer – primært fordi parlamentarikerne var bekymrede for de hermed forbundne udgifter. Tidligt i århundredet og første gang i 1910 (jf. Ronit, 1993: 203) begyndte Finansudvalget derfor periodisk at afkræve konseilspræsidenten, senere statsministeren, oversigter over nedsatte udvalg og de hermed forbundne udgifter. Vi har i Rigsarkivet opsporet indberetningerne til Folketingets Finansudvalg gældende for årene 1913 (Konseilspræsidiets journal nr. 293/1. bd. *Konseilspræsidentens brev af 9. januar 1914 til Folketingets Finansudvalg*), 1916 (Konseilspræsidiets journal nr. 101/1916. *Konseilspræsidentens brev af 25. april 1917 til Folketingets Finansudvalg*), 1921 (Statsministeriets journal 57a/1924. *Statsministeriets brev af 21. januar 1922 til Folketingets Finansudvalg*), 1926 (Statsministeriets journal 20/27. *Statsministerens brev af 6. januar 1927 til Folketingets Finansudvalg*. Statsminister Madsen-Mygdal bemærker i dette brev til Finansudvalget, at „de Meddelelser fra Ministerierne, som danner Grundlaget for Fortegnelsen, er indkommet hertil inden nyvalget d. 2. f.m.“ – hvorved de altså dækker forgængerens Stauings periode) og 1927 (Statsministeriets Journal 20/27. *Brev af 30. dec. 1927 fra statsministeren til Folketingets Finansudvalg*). Vore data for udvalg i disse år er sammenstykket af oplysninger på grundlag af *Hof & Stat* samt de nævnte indberetninger til Finansudvalget. For disse år kan vi derfor præsentere et fuldgyldigt billede af de kollegiale forvaltningsorganer for denne tidlige periode. Undersøgelsen er gennemført, så der er størst mulig sammenlignelighed med de tidligere undersøgelser. Statslige byggeudvalg er således ikke kodet som statslige udvalg.

Det er ikke uden videre enkelt at afgøre, om et udvalg har repræsentanter for interesseorganisationer. Uden problemer er det naturligvis, når kilden direkte angiver, at det pågældende medlem er udpeget eller indstillet af en organisation. I mange tilfælde fremgår det imidlertid ikke af kilden. Repræsentanter for virksomheder, herunder også advokater, landmænd, praktiserende læger mv., er kodet som organisationsrepræsentanter ud fra den betragtning, at de repræsenterer private erhvervsinteresser, og i reglen også er de relevante organisationers talerør. Allerede inden Første Verdenskrig ville ministeren – selv hvor han ikke udtrykkelig skulle – „som regel udpege folk, organisationerne kunne acceptere“, når han skulle finde udvalgsmedlemmer på erhvervsområderne (Administrationsudvalget af 1960, 1962: 94).

Det kan være vanskeligt at afgøre, hvornår en person optræder som ekspert, og hvornår vedkommende repræsenterer en interesse. Hovedreglen er, at eksperter både skal opfylde et krav om sagkyndighed og et krav om institutionel uafhængighed (jf. Albæk et al., 2002: 24-28). Hermed er det overvejende ansatte på universiteterne og sektorforskningsinstitutionerne, der er eksperter – for så vidt der ikke er tale om udvalg, som beskæftiger sig med spørgsmål, hvor institutionerne har egne interesser, som det eksempelvis er tilfældet, når et udvalg beskæftiger sig med økonomiske forhold på universiteterne. I sidstnævnte tilfælde er repræsentanterne for universiteterne interne interessenter. Tilsvarende er dommerne eksperter, når det pågældende udvalg ikke beskæftiger sig med retspolitik, domstolenes forhold mv. Når det er tilfældet, er dommerne interne repræsentanter.

Det kan i nogle tilfælde være svært at skelne mellem embedsmænd og interne repræsentanter. Udvalgsmedlemmer fra departementer er i alle tilfælde kodet som repræsentanter for centraladministrationen. De er i de fleste tilfælde også repræsentanter for styrelser bortset fra tilfælde, hvor det er skønnet, at der har været tale om personalerepræsentanter eller repræsentanter for styrelsens interesser. Når der er tale om repræsentanter for statslige institutioner, bortset fra forskningsinstitutioner, er disse i næsten alle tilfælde kodet som interne interesserepræsentanter.

2. ORGANISATIONERNES INDDRAGELSE I LOVFORBEREDELSEN

Interesseorganisationerne inddrages i forberedelsen af lovgivningen på en række forskellige måder. Tættest sker det, når et lovforslag er udarbejdet af en lovforberedende kommission, hvori interesseorganisationer har været repræsenteret. Organisationerne kan imidlertid have spillet en rolle på andre måder, eksempelvis ved i et udredningsudvalg at have været med til at kortlægge problemer og mulige løsninger herpå, ved at have været inddraget i forhandlinger om lovgivningens udformning, eller ved at være blevet hørt på grundlag af et lovforslag, som er udarbejdet af forvaltningen, men endnu ikke fremsat i Folketinget.

En tilbundsående undersøgelse af organisationernes inddragelse i lovforberedelsen ville forudsætte adgang til centraladministrationens arkiver. Da vi har ønsket at undersøge et større antal love, har denne mulighed ikke været realistisk. Organisationernes inddragelse er undersøgt på baggrund af ministerens skriftlige eller mundtlige fremsættelse for Folketinget, ministe-

rens bemærkninger til lovforslaget, udvalgsbetænkningerne, Folketingets forhandlinger om lovforslaget samt de endeligt vedtagne love.

Organisationernes inddragelse i lovforberedelsen kan ikke kortlægges udtømmende på baggrund af det materiale, der fremlægges i forbindelse med den politiske behandling af lovforslagene. I nogle tilfælde, hvor organisationernes inddragelse ikke direkte fremgår af det officielt tilgængelige materiale, kan man alligevel med stor sikkerhed slutte, at de har været inddraget. Det sker eksempelvis, hvis loven hjemler nedsættelsen af et udvalg med organisationsdeltagelse, eller hvis loven tilkender navngivne organisationer andre rettigheder, eksempelvis ret til forhandling under nærmere angivne omstændigheder. Alligevel vil vi med den anvendte metode få en systematisk undervurdering af organisationsinddragelsen.

Vi bruger i bogen fire variabler til at undersøge organisationernes inddragelse i lovforberedelsen.

- (a) *Forudgående udvalgsbehandling*, dvs. at loven direkte er forberedt i et udvalg, eller at der ligger en betænkning eller lignende til grund for den pågældende lov. Vi betragter data for forudgående udvalgsbehandling som ganske pålidelige. Når der har været nedsat et udvalg eller en kommission, vil det være unaturligt ikke at nævne den i bemærkningerne til lovforslaget, ved ministerens fremsættelse o.l. Det har ikke været muligt at registrere i hvert tilfælde, om organisationerne har været medlemmer af de pågældende udvalg. Det giver en mulig fejlkilde, men da organisationerne i hele perioden er repræsenteret i 74 pct. af alle udvalg (baseret på udvalgsdatabasen, jf. ovenfor), er det vores vurdering, at variabelen generelt giver en god indikation på en tæt inddragelse af organisationerne.
- (b) *Formel høring af organisationerne*. Når der har været gennemført formel høring af organisationerne, er det tilsvarende naturligt at nævne den i forbindelse med fremsættelse, bemærkninger o.l. Det vil næppe være legitimt for ministeren at gennemføre en høringsrunde og bagefter ikke nævne, at den har fundet sted. Men det kan selvfølgelig forekomme.
- (c) *En eller anden form for inddragelse*. Denne variabel inkluderer alle de former, hvorunder organisationerne har været inddraget. Foruden forudgående udvalgsarbejde og formel høring af organisationerne er det også registreret, om organisationerne på andre måder har været inddraget, hvor det fremgår af materialet. Det kan være tilfældet, hvis ministeren henviser til forhandlinger med organisationer, hvis der henvises til, at

organisationerne har haft bestemte synspunkter i forhold til lovgivningen, eller hvis ministeren henviser til skriftlig korrespondance eller møder med organisationerne. Hvis navngivne organisationer eller bestemte typer af organisationer direkte privilegeres i loven, jf. nedenfor, er den pågældende lov også kodet som et tilfælde, hvor organisationerne har været inddraget.

Denne variabel er mindre valid end de øvrige mål, fordi der kan have været forhandlinger med organisationerne, som ikke har sat sig spor i det offentligt tilgængelige materiale. Det er ikke noget større problem for sammenligninger over tid eller mellem ministerier, såfremt der ikke er en systematisk skævhed i oplysningerne. Man kan imidlertid især forestille sig systematiske variationer over tid, fordi det i nogle tilfælde vil afhænge af, om det er politisk opportunt for ministeren at gøre opmærksom på organisationsinddragelsen. Man kan således tænke sig, at borgerlige ministre i 1980'erne ikke fandt det politisk ønskværdigt at oplyse om organisationsinddragelse i den administrative lovforberedelse, selv om den faktisk havde fundet sted, fordi det i den periode var mindre *comme il faut* at inddrage organisationerne sammenlignet med den forudgående periode under socialdemokratiske regeringer. Imidlertid støttes de konklusioner, vi når frem til på baggrund af data for lovforberedelsen af de resultater, vi når frem til på grundlag af surveyundersøgelsen til interesseorganisationerne og undersøgelsen af de offentlige udvalg. Vi vurderer derfor, at validiteten af variabelen *en eller anden form for inddragelse* er acceptabel.

- (d) *Privilegier til organisationerne*. Alle love er blevet gennemlæst for at undersøge, i hvilket omfang de indeholder privilegier til interesseorganisationerne. Det er tilfældet, hvis
1. loven hjemler etablering af et kollegialt organ med repræsentanter for interesseorganisationer,
 2. hvis loven bestemmer, at en eller flere interesseorganisationer i nærmere bestemte tilfælde har udtaleret, høringsret, forhandlingsret el. lign., eller
 3. hvis loven i nærmere angivne tilfælde pålægger ministeren at høre eller forhandle med organisationerne. Denne variabel giver ikke anledning til særlige måleproblemer.

I alt har vi registreret 710 love. Det drejer sig om samtlige vedtagne lovforslag fremsat af arbejdsministeren (for årene 1912/13 – 1931/32 forslag frem-

sat af indenrigsministeren/socialministeren, for så vidt lovene vedrører arbejdsmarkedspolitik), handelsministeren, landbrugsministeren, trafikministeren, undervisningsministeren, boligministeren (fra 1948/49) og miljøministeren (fra 1977/78) i folketingsårene 1912/13, 1920/21, 1925/26, 1927/28, 1931/32, 1948/49, 1951/52, 1958/59, 1962/63, 1966/67, 1968/69, 1977/78, 1984/85, 1991/92 og 1998/99 (13 tekniske love, der alene vedrører „De sønderjyske Landsdele“, er udeladt i perioden 1920/21 til 1927/28, fordi de blot gør allerede gældende love gyldige for de sønderjyske landsdele).

Ministerierne er valgt ud fra to kriterier. For det første, fordi vi har forventet, at de valgte ministerier hører til blandt de, der har et særligt intensivt samarbejde med organisationerne. For det andet har vi såvel udvalgt ministerier, der varetager opgaver i forhold til den private sektor, som ministerier, der varetager offentlige serviceopgaver.

Hvad angår de udvalgte år, har vi lagt vægt på at få dækket perioder med socialdemokratiske, henholdsvis borgerlige regeringer samt perioder med flertalsregeringer, henholdsvis mindretalsregeringer.

3 . O R G A N I S A T I O N S S U R V E Y S 1976, 1981, 1993, 2000

Interesseorganisationernes syn på samspillet er indsamlet ved en surveyundersøgelse gennemført i 1999–2000, som også giver mulighed for at sammenligne med tidligere, tilsvarende undersøgelser. Målgruppen har i alle tilfælde været alle landsdækkende interesseorganisationer, som ikke er hobbyorganisationer, selskabelige foreninger el. lign. Spørgsmålene vedrørte organisationernes art, størrelse, kontakter med forskellige myndigheder, vurdering af kontakternes betydning samt kontakter til EU-myndigheder. De tidligere undersøgelser, som den nye kan sammenlignes med, er Interesseorganisationer i Danmark 1976 (DDA-0053), Interesseorganisationernes ressourcer, opbygning og kontakt til offentlige myndigheder 1981 (DDA-0510) og Interesseorganisationernes ressourcer, opbygning, opgaver og kontakt til offentlige myndigheder 1993, gennemført af Jørgen Grønnegård Christensen, Peter Munk Christiansen og Niels Chr. Sidenius.

Til denne undersøgelse er der i 1999 og 2000 gennemført en ny surveyundersøgelse, *Interesseorganisationernes ressourcer, opbygning, opgaver og kontakt til offentlige myndigheder*. En bruttoliste over danske interesseorganisationer er sammenstykket fra forskellige kilder. Fra Danmarks Statistik indkøbtes en – viste det sig – meget mangelfuld og fejlbehæftet oversigt over danske

interesseorganisationer. Efter en grundig vask blev listen suppleret med data om organisationerne fra en række håndbøger indeholdende lister over relevante organisationer (Balslev, 1999; *Den Grønne Telefonnøgle*, 1996; *Landbrugsårbog*, 1998; *Kirkelig Vejviser*, 1999/2000; *Arbejdsmarkedets Håndbog*, 1998; *Mejeribrugets Lommebog*, 1998; *Social Vejviser*, 1997) samt fra mere tilfældige kilder som aviser, internettet, mv.

Spørgeskemaet er udsendt til knapt 2200 organisationer. En del af disse viste sig ikke at være relevante for undersøgelsen. Det viste sig endvidere meget vanskeligt at få besvarede skemaer fra flygtninge- og indvandrerorganisationer, ligesom vi blev usikre på dækningen af vores liste på dette område. Vi besluttede derfor helt at udelade dem af undersøgelsen. Tilbage blev en population, som bestod af 1985 organisationer, hvoraf 1171 efter i alt tre udsendelser af spørgeskemaet returnerede et udfyldt skema, hvilket giver en svarprocent på 59 pct. Det er en lavere svarprocent end i de tidligere undersøgelser (85 pct. i 1976, ukendt – men ganske høj – i 1981, 67 pct. i 1993). Samtaler med ansatte i organisationerne tyder på, at der er en mindre svarvillighed i dag end tidligere – i hvert fald henvises der til, at organisationerne modtager mange spørgeskemaer. En interessant afvisning fik vi fra direktøren for Danske Dagblades Forening, Ebbe Dal, der ikke ønskede at bidrage til undersøgelsen med den begrundelse, at organisationen ikke havde nogen nytte heraf. Det ændrede ikke direktørens holdning, at vi gjorde opmærksom på, at forskerverdenen i meget vidt omfang bidrager til at fylde foreningens medlemmers aviser. Faktisk optræder der i gennemsnit dagligt fem artikler i hvert af de store landsdækkende dagblade med henvisninger til forskere (Albæk et al., 2002: 29).

Miljøorganisationerne har en særlig placering i undersøgelsen. Der gennemførtes i slutningen af 1998 en undersøgelse af samtlige miljøorganisationer (jf. Christiansen, 1999b). Vi vurderede derfor, at det kunne være problematisk at henvende os til miljøorganisationerne allerede igen i efteråret 1999, fordi mange af spørgsmålene ville være de samme. Vi valgte derfor at undtage miljøorganisationerne fra den store undersøgelse og i stedet bruge resultaterne fra 1998-undersøgelsen. Prisen var, at der er nogle af spørgsmålene i 2000-undersøgelsen, der ikke er stillet til miljøorganisationerne. Der er derfor nogle af tabellerne i kapitel 5, hvori miljøorganisationerne ikke optræder.

Tabel A.1 viser antallet af de forskellige organisationstyper, der indgår i undersøgelsen. I kapitel 5 bruges tabel 5.1 blandt andet til at sige noget om organisationssystemets udvikling i perioden efter 1976. Der er flere problemer knyttet til sammenligningerne.

TABEL A.1.

Antal organisationer i survey-undersøgelserne, 1976, 1981, 1993 og 2000

	1976	1981	1993	2000
Arbejderorganisationer	64	50	34	35
Funktionærorganisationer	302	357	175	147
Erhvervsorganisationer	697	642	356	310
Uddannelse, viden og kultur	380	431	307	249
Almennyttige organisationer	118	139	146	148
Nationale og internationale organisationer	109	102	62	50
Forbruger- og patientorganisationer	61	59	73	120
Organisationer for fritid og ungdom	128	132	105	76
Miljøorganisationer	8	12	15	29
Andre organisationer	23	43	43	26
Antal organisationer i alt	1890	1967	1316	1190

- (a) Med en faldende andel af organisationerne, der besvarer spørgeskemaet over tid, opstår der et stigende frafaldsproblem. Spørgsmålet er, om frafaldet er skævt fordelt på organisationstyper. Da nogle typer organisationer så vil tælle for meget (og andre for lidt), vil man kunne få et forkert billede af, hvordan organisationerne under ét ser ud, og dermed hvordan de har ændret sig. Frafaldet har ikke været undersøgt på de tidligere undersøgelser, og vi har ikke mulighed for at gennemføre sådanne undersøgelser. I tabel A.2 har vi undersøgt frafaldet i 2000-undersøgelsen på den eneste variabel, det er muligt for, organisationstype. Der er en vis, men ikke alarmerende skævhed i besvarelserne af spørgeskemaet målt på organisationstype. Funktionærorganisationerne, de almennyttige organisationer og miljøorganisationerne er overrepræsenterede, og erhvervslivets organisationer og organisationerne inden for uddannelse, viden og kultur er underrepræsenterede i undersøgelsen. Til analyse af de store linjer i udviklingen af organisationerne under ét er afvigelse ikke af en størrelse, der gør dem specielt problematiske. Da de fleste af konklusionerne i kapitlerne 5, 6 og 7 imidlertid vedrører de enkelte organisationstyper, er problemet med forskelle i frafald på tværs af organisationstyper overskueligt.

TABEL A.2.

Fordelingen af "population"¹ og "stikprøve"² i 2000-undersøgelsen. Pct.

	"Population" 2000	"Stikprøve" 2000	Stikprøve- andel
Arbejderorganisationer	2,9	2,9	61
Funktionærorganisationer	10,9	12,4	67
Erhvervsorganisationer	29,0	26,1	53
Uddannelse, viden og kultur	23,6	20,9	53
Almennyttige organisationer	9,9	12,4	74
Nationale og internationale organisationer	4,1	4,2	60
Forbruger- og patientorganisationer	9,4	10,1	64
Organisationer for fritid og ungdom	6,9	6,4	55
Miljøorganisationer	1,6	2,4	91
Andre organisationer	1,7	2,2	76
I alt	100,0	100,0	59
Antal	1985	1190	-

1. "Population" er i anførselstegn, fordi den sande population er ukendt. "Population" angiver her den sammensætning på organisationstyper, som fremkommer af vores forsøg på at sammenstykke en population.
2. Med den relativt lave svarprocent på ca. 60 kan de svarende organisationer betragtes som en stikprøve.

(b) Et andet sammenlignelighedsproblem kan være, at frafaldet er skævt inden for de enkelte organisationstyper. I så fald vil man kunne lave fejlslutninger vedrørende de forskelle, der måtte være på tværs af organisationstyper, og hvis frafaldet for bestemte organisationstyper har ændret sig, vil man også kunne lave fejlslutninger om forskelle i udviklingen for de forskellige organisationstyper. Vi har ingen mulighed for at undersøge, i hvilket omfang det er tilfældet. Besvarelsesprocenten for miljøorganisationerne er relativ høj, fordi data er indsamlet i en særskilt undersøgelse, der gav bedre muligheder for at sikre en større svarandel. Her vil der således ikke være et reelt frafaldsproblem. Relativ høj er også besvarelsesprocenten for funktionærorganisationerne og de almennyttige organisationer, men vi kender ikke repræsentativiteten af de svarende organisationer. Hvor disse surveydata er anvendt i bogen, sker det således under den forudsætning, at der ikke er alvorlige skævheder i frafaldet. Vi er ikke i vore undersøgelser stødt på tegn på, at der skulle være sådanne skævheder.

TABEL A.3.

Andel organisationer, der var med i den foregående undersøgelse, 1981, 1993 og 2000. Pct.

	1981	1993	2000
Arbejderorganisationer	98	50	66
Funktionærorganisationer	81	56	63
Erhvervsorganisationer	91	50	52
Uddannelse, viden og kultur	82	59	44
Almennyttige organisationer	81	38	48
Nationale og internationale organisationer	79	55	36
Forbruger- og patientorganisationer	87	44	36
Organisationer for fritid og ungdom	88	62	59
Miljøorganisationer	83	67	45
Andre organisationer	74	54	69
Alle	85	53	50
Antal organisationer	1967	1316	1190

- (c) Et tredje problem med sammenligninger over tid kan opstå, hvis populationen ændrer sig meget over tid. Det er en anden problemtype, fordi der jo er tale om, at virkeligheden ændrer sig. Problemet består således overvejende i at være bevidst om, at data skal fortolkes under hensyntagen til, at organisationerne inden for en gruppe har ændret sig. Vi ved eksempelvis, at der er blevet færre fagforbund, og at de tilbageblevne er medlemsmæssigt væsentligt større i dag sammenlignet med 1976. Omvendt har der været en stor tilvækst i antallet af meget små patientorganisationer, jf. også bemærkningerne herom i kapitel 5. Et hint om ændringer kan man få af tabel A.3, der viser, hvor stor en andel af de organisationer der besvarede spørgeskemaet i 1981, 1993 og 2000, som også besvarede spørgeskemaet i henholdsvis 1976, 1981 og 1993. Når 85 pct. af de organisationer, der deltog i 1981-undersøgelsen, også havde været med i 1976, er det både en konsekvens af en høj svarprocent i begge år og en konsekvens af den korte periode mellem de to undersøgelser. De 12 år mellem 1981 og 1993 resulterede da også i færre gengangerorganisationer. Kun 53 pct. af de organisationer, der var med i 1993, var også med i 1981. Medvirkende var også, at svarprocenten faldt fra 1981 til 1993. I 2000 var det kun halvdelen af organisationerne, der også var med i 1993. Fagforeningerne har en relativ høj gengangerprocent, fordi

der i denne periode kun var en begrænset udvikling i populationen. Forbruger- og patientorganisationer har kun lidt mere end en tredjedel gengangere – blandt andet fordi populationen har ændret sig meget med mange nye organisationer i 1990'erne.

Trods sammenlignelighedsproblemer over tid finder vi data tilstrækkeligt gyldige til at kunne sige noget om udviklingen for såvel de enkelte organisationstyper som for organisationerne under ét.

Langt de fleste spørgsmål er gengangere i de forskellige undersøgelser. Der er imidlertid også nogle spørgsmål, hvor formuleringerne er ændret, og enkelte, hvor vi har måttet undersøge, om spørgsmålsformuleringen giver anledning til problemer. Det gælder især spørgsmål om kontakt, fordi spørgsmålsformuleringen i undersøgelserne i 1993 og 2000 medtager kontakter til kommunale organisationer som kontakter til myndighederne. I nogle tabeller bruges spørgsmålet om, hvorvidt man har kontakter til myndighederne (altså inklusive de kommunale organisationer) som procentue-ringsbasis. Det giver en potentiel fejlkilde, når man sammenligner med undersøgelserne før 1993. Imidlertid er der i 2000 ingen organisationer, der har kontakter med kommunale organisationer uden også at have kontakter med centraladministrationen og Folketinget. I 1993 er der 18 organisationer, der har sådanne kontakter. I sammenligning med tallene før og efter 1993 er der altså en lille fejlkilde i nævneren. Ingen af konklusionerne på baggrund af undersøgelsen er påvirket heraf.

4. FOLKETINGSSURVEY 2000/2001

Der er tidligere – i 1980 (jf. Damgaard, 1981; 1984) – kun lavet en enkelt større undersøgelse af folketingsmedlemmernes samspil med interesseorganisationerne. Vi har til denne bog gennemført en tilsvarende undersøgelse omkring årsskiftet 2000–2001. Spørgeskemaet indeholdt en del af de spørgsmål, som blev stillet i 1980, ligesom der blev tilføjet nogle nye spørgsmål, herunder om politikernes mediestrategier til brug for en anden undersøgelse. I alt 133 folketingsmedlemmer og ministre besvarede spørgeskemaet efter udsendelse af op til tre spørgeskemaer samt telefoniske henvendelser til dem, der ikke havde svaret efter tre tilsendte spørgeskemaer. Blandt besvarelsenerne var fem ministre, som ikke var medlemmer af Folketinget. De 128 svarende folketingsmedlemmer giver en svarprocent på 71,5 pct., hvilket er ganske højt for spørgeskemaer til Folketinget. For de medlemmer, som

hverken var ministre eller valgt på Færøerne eller i Grønland (i alt 161), og som er grundlaget for vores analyser i kapitel 9, var svarprocenten 74 (119). Det sammenlignelige tal for 1980-undersøgelsen var 65 pct. (103 ud af 159).

Repræsentativiteten er undersøgt, hvad angår køn, uddannelse, erhverv, medlemsalder og parti. De svarende MF'eres køn, uddannelse, erhverv og medlemsalder (opdelt på offentlig ansættelse, privat ansættelse og andet) svarer helt til Folketingets sammensætning. Der er en vis skævhed, hvad angår partifarve, idet SF kun har en svarprocent på 58. SF optræder imidlertid i kapitel 9 sammen med Enhedslisten under betegnelsen *venstrefløjen*. For venstrefløjen under ét er svarprocenten 65. Alt i alt er undersøgelsen pænt repræsentativ for Folketinget.

5 . B E F O L K N I N G S S U R V E Y 2 0 0 1

I forbindelse med et andet projekt under Magtudredningen fik vi mulighed for at stille nogle få spørgsmål til et repræsentativt udvalg af vælgerbefolkningen. Undersøgelsen blev gennemført i januar 2001, hvor 855 personer blev interviewet. Spørgsmålene vedrørte forskellige aktørers, herunder interesseorganisationernes, relative og absolutte politiske magt, ligesom der er stillet nogle få spørgsmål vedrørende synet på, hvorledes regeringen bør inddrage organisationerne i forberedelsen af lovgivningen.

6 . I N T E R V I E W M E D T O P C H E F E R

For at få viden om, hvordan centraladministrationens topembedsmænd aktuelt vurderer samspillet med interesseorganisationerne, har vi i slutningen af 2001 og i første halvdel af 2002 gennemført interview med departementschef Leo Bjørnskov, IT- og Forskningsministeriet; departementschef Mogens Hansen, By- og Boligministeriet, afdelingschef Kurt Lykstoft Larsen, Trafikministeriet; departementschef Leo Larsen, Miljø- og Energiministeriet, departementschef Finn Mortensen, Socialministeriet; departementschef Henrik Nepper-Christensen, Undervisningsministeriet; departementschef Poul Ottosen, Fødevareministeriet; afdelingschef Johan Reimann, Justitsministeriet; departementschef Jørgen Rosted, Erhvervsministeriet; departementschef Bo Smith, Arbejdsministeriet og departementschef Ib Valsborg, Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Udvalget har været foretaget ud fra ønsket om at få dækket de ministerier, der især har et samspil med interesseorganisationerne, samt at få en så bred

dækning på forskellige opgavetyper som muligt. I nogle tilfælde har vi måttet foretage udvælgelsen ud fra det praktisk mulige, således at vi af praktiske grunde ikke har kunnet interviewe et par af de chefer, vi gerne ville interviewe.

Spørgsmålene har koncentreret sig om den aktuelle status for samspillet med organisationerne. Vi har kunnet sammenligne med en tidligere undersøgelse gennemført omkring 1979 af Jørgen Grønnegård Christensen, der venligt har stillet sit gamle interviewmateriale til vores rådighed. Den gamle interviewundersøgelse dækkede dog væsentligt flere emner end den aktuelle.

Interviewpersonerne har til efterfølgende godkendelse fået tilsendt et referat af samtalerne. Hvor de enkelte interviewpersoner er identificerbare – primært i kapitel 5 – har de accepteret de anvendte formuleringer.

LITTERATUR

- Administrationsudvalget af 1960 (1962). *Administrationen af arbejds- og sociallovgivningen*. 1. del. Betænkning nr. 320, bilag 1. Niels Petersen, „Oversigt over centraladministrationens udvikling siden 1848”, pp. 29-100.
- Albæk, Erik (1999). „The Never Ending Story? HIV and the Blood Supply in Denmark”, pp. 161-189 i Ron Bayer & Eric Feldman (eds), *Blood Feuds: AIDS, Blood and the Politics of Medical Disaster*. Oxford: Oxford University Press.
- Albæk, Erik, Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (2002). *Ekspertes i medierne. Dagspressens brug af forskere 1961-2001*. Århus: Magtudredningen.
- Alkjær, Ejler (1942). „Organisationsarbejdets Udvikling og Betydning”, pp. 387-432 i Max Kjær Hansen (red.), *Det Danmark vi bygger*. Odense: Dansk Bogforlag.
- Andersen, Johannes, Ann Dorthe Christensen, Kamma Langberg, Birte Siim & Lars Torpe (1993). *Medborgerskab. Demokrati og politisk deltagelse*. Herning: Systime.
- Andersen, Johannes, Ole Borre, Jørgen Goul Andersen & Hans Jørgen Nielsen (1999). *Vælgere med omtanke: En analyse af Folketingsvalget 1998*. Århus: Forlaget Systime.
- Andersen, Mikael Skou & Michael W. Hansen (1991). *Vandmiljøplanen. Fra forhandling til symbol*. Harlev: Niche.
- Arbejderkommissionen (1878). *Betænkning af den ifølge Resolution af 20de September 1875 til Undersøgelse af Arbejderforholdene i Danmark nedsatte Kommission*. København.
- Arbejdsdirektoratet (2001). *Benchmarking af arbejdsløhedskasserne 2001*. København.
- Arbejdsmarkedets Håndbog 1998. Håndbog for det private og offentlige arbejdsmarked*. København: AOF.
- Austen-Smith, David (1997). „Interest Groups: Money, Information, and Influence”, pp. 296-321 i Dennis C. Mueller (ed.), *Perspectives on Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Averytt, William (1977). *Agropolitics in the European Community*. London: Praeger.
- Balslev, Jette (1999). *Patientforeningsbogen*. Frederiksberg: PatientForum.
- Bille, Lars (1998). „Partier og interesseorganisationer”, pp. 85-117 i Karsten Ronit (red.), *Interesseorganisationer i dansk politik*. København: Jurist- og Økonomforbundet.
- Blom-Hansen (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Århus: Århus Universitetsforlag.

- Blom-Hansen, Jens & Carsten Daugbjerg (1999). „Staten og de organiserede interesser: En teoretisk introduktion”, pp. 6-20 i Jens Blom-Hansen & Carsten Daugbjerg (red.), *Magtens organisering: Stat og interesseorganisationer i Danmark*. Århus: Systime.
- Blom-Hansen, Jens & Søren Laursen (1999). „Økonomisk politik: Interesseorganisationerne sat uden for døren?”, pp. 180-204 i Jens Blom-Hansen & Carsten Daugbjerg (red.), *Magtens organisering: Stat og interesseorganisationer i Danmark*. Århus: Systime.
- Bregnsbo, Henning (1971). „Kampen om skolelovene af 1958. Et studie i interesseorganisationernes politiske aktivitet”, *Studies in History and Social Sciences*, vol. 4.
- Bregnsbo, Henning & Niels Christian Sidenius (1993). „The National Lobby Orchestra”, pp. 183-200 i M.P.C.M. Van Schendelen (ed.), *National Public and Private EC Lobbying*. Aldershot: Dartmouth.
- Buksti, Jacob A. (1974). *Et enigt landbrug? Konflikt og samarbejde mellem landbrugets organisationer*. Århus: Erhvervsarkivet og Universitetsforlaget.
- Buksti, Jacob A. (1980). „Udviklingen i landbrugets organisationsforhold 1972-79”, pp. 283-308 i Jacob A. Buksti (red.), *Organisationer under forandring*. Århus: Forlaget Politica.
- Buksti, Jacob A. (1982). „Dansk mejeribrug 1955-1982”, pp. 309-480 i Claus Bjørn (red.), *Dansk mejeribrug 1882-2000*. Danske Mejeriers Fællesorganisation.
- Buksti, Jacob A. (1983). „Organisationer og offentlig politik: Interesseorganisationernes deltagelse i den politiske beslutningsproces i Danmark og den danske forskningsmæssige udvikling på området”, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, vol. 64, nr. 2, pp. 191-212.
- Buksti, Jacob & Lars Nørby Johansen (1979). „Variations in Organizational Participation in Government: The Case of Denmark”, *Scandinavian Political Studies*, vol. 2, no. 3, pp. 197-220.
- Cameron, David (1984). „Social Democracy, Corporatism, Labour Quiescence and the Representation of Economic Interests in Advanced Capitalist Society”, pp. 143-178 i John H. Goldthorpe (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Clarendon Press.
- Cawson, Alan (1986). *Corporatism and Political Theory*. Oxford & New York: Basil Blackwell.
- Christensen, Jens Peter (1982). *Den højere uddannelse som politisk problem*. København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1980). *Centraladministrationen: Organisation og politisk placering*. København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1993). „Corporatism, Administrative Regimes and the Mis-management of Public Funds”, *Scandinavian Political Studies*, vol. 16, no. 3, pp. 201-225.

- Christensen, Jørgen Grønnegaard (2000), „The Dynamics of Decentralization and Recentralization”, *Public Administration*, vol. 78, no. 2, pp. 389-408.
- Christensen, Jørgen Grønnegård, Peter Germer & Thomas Pedersen (1994). *Åbenhed, offentlighed og deltagelse i den danske EU-beslutningsproces*. København: Rådet for Europæisk Politik.
- Christensen, Jørgen Grønnegård & Peter Munk Christiansen (1992). *Forvaltning og omgivelser*. Herning: Systime.
- Christensen, Jørgen Grønnegård, Peter Munk Christiansen & Marius Ibsen (1999). *Politik og forvaltning*. Århus: Systime.
- Christiansen, Peter Munk (1990). „Udgiftspolitikken i 1980'erne: Fra asymmetri til asymmetrisk tilpasning”, *Politica*, årg. 22, pp. 442-456.
- Christiansen, Peter Munk (1993). *Det frie marked – den forhandlede økonomi*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christiansen, Peter Munk (1998). „Interesseorganisationer, centraladministration og udviklingen af nye indflydelsesstrategier”, pp. 119-154 i Karsten Ronit (red.), *Interesseorganisationer i dansk politik*. København: Jurist- og Økonomforbundet.
- Christiansen, Peter Munk (1999a). „Det fælles bedste? Interesseorganisationer, folkestyre og korporatisme”, pp. 247-265 i Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Tøgeby & Signild Vallgård (red.), *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Christiansen, Peter Munk (1999b). „Miljøpolitik og interesseorganisationer: Mellem anarki og integration”, pp. 146-162 i Jens Blom-Hansen & Carsten Daugbjerg (red.), *Magtens organisering: Stat og interesseorganisationer i Danmark*. Århus: Systime.
- Christiansen, Peter Munk & Hilmar Rommetvedt (1999). „From Corporatism to Lobbyism? Parliaments, Executives, and Organized Interest in Denmark and Norway”, *Scandinavian Political Studies*, vol. 22, no. 3, pp. 195-220.
- Christiansen, Peter Munk & Niels Chr. Sidenius (2000). „Interesseorganisationerne”, pp. 305-330 i Tim Knudsen (red.), *Regering og embedsmænd: Om magt og demokrati i staten*. Århus: Systime.
- Christiansen, Peter Munk, Birgit Møller & Lise Tøgeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Crenson, Matthew A. (1971). *The Un-Politics of Air-Pollution*. Baltimore: The Johns Hopkins Press.
- Crepaz, Marcus M.L. (1994). „From Semisovereignty to Sovereignty. The Decline of Corporatism and Rise of Parliament in Austria”, *Comparative Politics*, vol. 27, pp. 45-65.
- Crouch, Colin (1994). *Industrial Relations and European State Traditions*. Oxford: Clarendon Paperbacks.
- Dahl, Robert A. (1961(1989)). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven & London: Yale University Press.

- Dahl, Robert A. (1982). *Dilemmas of Pluralist Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Damgaard, Erik, (1981). „Politiske sektorer: Jerntrekanter eller løse netværk?“, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, vol. 62, nr. 4, pp. 396–411.
- Damgaard, Erik (1982). *Partigrupper, repræsentation og styring*. København: Schultz.
- Damgaard, Erik (red.) (1984). *Dansk demokrati under forandring*. København: Schultz.
- Damgaard, Erik (1986). „Causes, Forms, and Consequences of Sectoral Policy-making: some Danish Evidence“, *European Journal of Political Research*, vol. 14, pp. 273–287.
- Damgaard, Erik (1990). „Parlamentarismens danske tilstande“, pp. 15–44 i Erik Damgaard (red.), *Parlamentarisk forandring i Norden*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Damgaard, Erik (1999). „Parlamentarismens udvikling“, pp. 49–70 i Ole Stig Andersen et al. (red.), *Folketingets festskrift i anledning af grundlovens 150-års-jubilæum den 5. juni 1999*. København: Folketingets Præsidium.
- Damgaard, Erik (2001). „Folketingsudvalgenes kontrol med regering og ministre“, pp. 89–116 i Gorm Toftegaard Nielsen (red.), *Parlamentarismen – Hvem tog magten?* Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Damgaard, Erik & Kjell Eliassen (1978). „Corporate Pluralism in Danish Law-Making“, *Scandinavian Political Studies*, vol. 1, no. 4, pp. 285–313.
- Damgaard, Erik & Kjell Eliassen (1980). „Reduction of Party Conflict through Corporate Participation in Danish Law-Making“, *Scandinavian Political Studies*, vol. 3, no. 2, pp. 105–121.
- Damgaard, Erik & Asbjørn Sonne Nørgaard (2000). „The European Union and Danish Parliamentary Democracy“, *Journal of Legislative Studies*, vol. 6, no. 1, pp. 33–58.
- Daugbjerg, Carsten (1999). „Landbrugspolitik: Stabilitet eller forandring?“, pp. 107–126 i Jens Blom-Hansen & Carsten Daugbjerg (red.), *Magtens organisering. Stat og interesseorganisationer i Danmark*. Århus: Systime.
- Day, Patricia & Rudolf Klein (1987). *Accountabilities*. London & New York: Tavistock Publications.
- Den Grønne Telefonnøgle* (1996). Karise: Bæredygtighed.
- Due, Jesper, Jørgen Steen Madsen & Carsten Strøby Jensen (1993). *Den danske model. En historisk sociologisk analyse af det kollektive aftalesystem*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Dybdahl, Vagn (1965). *Danmarks historie, Bind 12: De nye Klasser 1870–1913*. København: Politikens Forlag.
- Dybdahl, Vagn (1969). *Partier og erhverv. Studier i partiorganisation og byerhvervenes politiske aktivitet 1880–1913, 1+2*. Århus: Universitetsforlaget i Aarhus.
- Egeberg, Morten, Johan P. Olsen & Harald Sætren (1978). „Organisasjonssamfunnet

- og den segmenterte stat”, pp. 115-142 i Johan P. Olsen (red.), *Politisk organisering*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Elklit, Jørgen (1988). *Fra åben til hemmelig afstemning. Aspekter af et partisystems udvikling*. Århus: Forlaget Politica.
- Eriksen, August Wiemann (1987). „Omkring handelsministeriets oprettelse og første år 1879-1924. Afvejningen af politiske interesser, faglige hensyn og økonomiske nødvendigheder”, pp. 39-151 i Birgit Nüchel Thomsen et al., *Samspillet mellem organisationer og stat*. København: Rigsarkivet/G.E.C.GAD.
- Fink, Jørgen (1992). „Industrirådet”, pp. 183-207 i *Erhvervshistorisk Årbog 1992. Meddelelser fra Erhvervsarkivet*, 42. Århus: Erhvervsarkivet.
- Fink, Jørgen (1996). *DA i Danmark 1956-1996*. København: DA. *Folketingstidende*.
- Glans, Ingemar (1986). „Fremskridtspartiet – småborgerlig revolt, högerreaktion eller generel protest?”, pp. 195-228 i Jørgen Elklit & Ole Tønsgaard (red.), *Valg og vælgeradfærd: Studier i dansk politik*. Århus: Forlaget Politica.
- Goul Andersen, Jørgen (1998). *Politik og samfund under forandring*. København: Colombus.
- Goul Andersen, Jørgen, Lars Torpe & Johannes Andersen (2000). *Hvad folket magter. Demokrati, magt og afmagt*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Gruber, Judith (1987). *Controlling Bureaucracies. Dilemmas in Democratic Governance*. Berkeley & Los Angeles: University of California Press.
- Gøtrik, Hans P. (1948). „Aktuelle Administrationsproblemer”, pp. 281-325 i Ministerialforeningen. *Centraladministrationen 1848-1948*. København: Nyt Nordisk Forlag – Arnold Busck.
- Hansen, Ejvind Damsgård (1998). *Europæisk økonomisk historie. Bind 2*. København: Handelshøjskolens Forlag.
- Heclo, Hugh (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press.
- Heisler, Martin (1979). „Corporate Pluralism Revisited: Where is the Theory?”, *Scandinavian Political Studies*, vol. 2, nr. 3, pp. 277-297.
- Hermansson, Jörgen, Torsten Svensson, & PerOla Öberg (1997). „Vad blev det av den svenske korporativismen?”, *Politica*, 29. årg., nr. 4, pp. 365-384.
- Hermansson, Jörgen, Torsten Svensson, & PerOla Öberg (1999). *Avkorporativisering och lobbyism*. Stockholm: SOU 1999:121.
- Hertz, Michael (1987). „Handelsministeriet, organisationerne og næringslovgivningen 1908-1931. Et samspil fæstner sig”, pp. 157-232 i Birgit Nüchel Thomsen et al. (red.), *Samspillet mellem organisationer og stat*. København: Rigsarkivet/G.E.C.GAD.
- Hjarvard, Stig (1999). „Politik som mediemontage. Om mediernes forandring af den politiske kommunikation”, pp. 30-51 i Jørgen Goul Andersen, Peter Munk

- Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Tøgeby & Signild Vallgård (red.), *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Horn, Murray (1995). *The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Højbjerg, Erik & Dorthe Pedersen (2002). „Det danske koordinationsystem”, pp. 63–117 i Ove K. Pedersen (red.), *EU i forvaltningen. Broen fra Slotsholmen til Bruxelles*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Højbjerg, Erik (2002). „Processen om EMAS”, pp. 255–313 i Ove K. Pedersen (red.), *EU i forvaltningen. Broen fra Slotsholmen til Bruxelles*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Hula, Kevin (1999). *Lobbying Together. Interest Group Coalitions in Legislative Politics*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Jarlov, Carsten, Lars Nørby Johansen & Ole P. Kristensen (1979). „Offentlige udvalg 1946–75”, pp. 264–288 i Mogens N. Pedersen (red.), *Dansk politik i 1970'erne*. København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Jacobsson, Bengt, Per Lægred & Ove K. Pedersen (2001). „Europeiseringen och de nordiska statsförvaltningarna”, pp. 11–42 i Bengt Jacobsson, Per Lægred & Ove K. Pedersen, *Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jensen, Henrik (2002). *Partigrupperne i Folketinget*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jessop, Bob (1979). „Corporatism, Parliamentarism and Social Democracy”, pp. 185–212 in Philippe C. Schmitter & Gerhard Lehmbruch (eds), *Trends Towards Corporatist Intermediation*. London: Sage.
- Johansen, Lars Nørby & Ole P. Kristensen (1978). *Dataarkiv indeholdende oplysninger om offentlige udvalg 1946–1975*. Rapporter og dokumentation nr. 1/1978. Odense: Institut for Samfundsvidenskab.
- Johansen, Lars Nørby & Ole P. Kristensen (1982). „Corporatist Traits in Denmark 1946–76”, pp. 189–218 i Gerhart Lehmbruch & Philippe Schmitter (eds), *Consequences of Corporatist Policy-Making*. London: Sage.
- Just, Flemming (1992). *Landbruget, staten og eksporten 1930–1950*. Esbjerg: Sydjysk Universitetsforlag.
- Katzenstein, Peter J. (1985). *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kendall, Willmore & George W. Carey (1968). „The ‘Intensity’ Problem and Democratic Theory”, *American Political Science Review*, vol. 62, no. 1, pp. 5–24.
- Kirkelig Vejviser* 1999/2000. København: Kristeligt Dagblad.
- Knudsen, Tim (1993). *Den danske stat i Europa*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Knudsen, Tim (2000). „Ministerialsystemet”, pp. 465–552 i *Dansk forvaltningshistorie 1. Stat, forvaltning og samfund*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

- Kristensen, Ole P. (1987). *Væksten i de offentlige udgifter*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Landbrugsårbog* 1998. København: Det Kgl. Danske Landhusholdningsselskab.
- Lange, Peter (1984). „Unions, Workers, and Wage Regulation: the Rational Bases of Consent”, pp. 98–123 i John H. Goldthorpe (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism. Studies in the Political Economy of Western European Nations*. Oxford: Clarendon Publishers.
- Lembruch, Gerhard (1984). „Concertation and the Structure of Corporatist Networks”, pp. 60–80 in John H. Goldthorpe (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Clarendon Press.
- Lehmbruch, Gerhard (1991). „The Organization of Society, Administrative Strategies and Policy Networks”, i Roland M. Czada & Adrienne Windhoff-Heritier (eds), *Political Choice: Institutions, Rules and the Limits of Rationality*. Boulder, CO: Westview Press.
- Lewin, Leif (1992). *Samhället och de organiserade intressena*. Stockholm: Norstedts.
- Leyden, Kevin M. (1995). „Interest Group Resources and Testimony at Congressional Hearings”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. xx, no. 3, August, pp. 431–439.
- Lidegaard, Bo (2001). *Jens Otto Krag – 1914–1961*. København: Gyldendal.
- Lindblom, Charles E. (1977). *Politica and Markets. The World's Political-Economic System*. New York: Basic Books.
- Lipset, Seymour (1983). „Radicalism or Reformism: The Sources of Working-Class Politics”, *American Political Science Review*, vol. 77, pp. 1–18.
- Lipsky, Michael (1968). „Protest as a Political Resource”, *American Political Science Review*, vol. 62, pp. 1144–1158.
- Lowi, Theodor (1979). *The end of Liberalism*. New York & London: W.W. Norton & Company.
- Lupia, Arthur & Mathew McCubbins (1998). *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need To Know?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Mansbridge, Jane (1992). „A Deliberative Theory of Interest Representation”, pp. 32–57 i Mark P. Petracca (ed.), *The Politics of Interests. Interest Groups Transformed*. Boulder: Westview Press.
- March, James & Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- March, James & Johan P. Olsen (1995). *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- Mathiesen, Anders (1976). *Uddannelse og produktion*. København: Munksgaard.
- Matthæusevangeliet. Bibelen*.
- Mejeribrugets Lommebog* 1998. Århus: Foreningen af mejeriledere og funktionærer & Mejeriforeningen.
- Miller, Kenneth E. (1996). *Friends and Rivals. Coalition Politics in Denmark 1901–1995*. Lanham: University Press of America.

- Nørgaard, Asbjørn Sonne (1997). *The Politics of Institutional Control: Corporatism in Danish Occupational Safety and Health Regulation & Unemployment Insurance, 1870-1995*. Århus: Politica.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (1999). „Arbejdsmarkedspolitik: Korporatisme til alle tider og alle sider”, pp. 36-60 i Jens Blom-Hansen & Carsten Daugbjerg (red.), *Magtens organisering. Stat og interesseorganisationer i Danmark*. Århus: Systime.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (2000). „Party Politics and the Organization of the Danish Welfare State, 1890-1920: The Bourgeois Roots of the Modern Welfare State”, *Scandinavian Political Studies*, vol. 23, no. 3, pp. 183-215.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (2001). „Det institutionelle valg og dets konsekvenser: Et forsvar for mådeholden og ærlig hierarkisk styring”, pp. 105-130 i Anders Berg-Sørensen (red.), *Etik til debat. Værdier og etik i den offentlige forvaltning*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Olsen, Erling (1962). *Danmarks økonomiske historie siden 1750*. København: G.E.C.GAD.
- Olsen, Johan P. (1978). „Folkestyre, byråkrati og korporativisme”, pp. 15-114 i Johan P. Olsen (red.), *Politisk organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olson, Mancur (1971). *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge & London: Harvard University Press.
- Olson, Mancur (1982). *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven and London: Yale University Press.
- Panitch, Leo (1979). „The Development of Corporatism in Liberal Democracies”, pp. 119-146 i Philippe C. Schmitter & Gerhard Lehmbruch (eds), *Trends Towards Corporatist Intermediation*. London: Sage Publications.
- Pedersen, Jesper Hartvig & Niels Henrik Holmqvist-Larsen (1994). *Arbejdsministeriet. Et rids af fortid, opgaver og organisation*. København: Arbejdsministeriet.
- Pedersen, Ove K. (2000). „Den samfundsøkonomiske forvaltning. Om forvaltning og interesseorganisationer”, pp. 127-150 i Peter Bogason (red.), *Stat, forvaltning og samfund efter 1950*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Pedersen, Ove K. (2001). „Interesseorganisationer og europæisk integration”, pp. 191-216 i Bengt Jacobsson, Per Lægread & Ove K. Pedersen (red.), *Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Pedersen, Ove K. (2002). „Den danske forvaltning af Europa”, pp. 143-190 i Ove K. Pedersen (red.), *EU i forvaltningen. Broen fra Slotsholmen til Bruxelles*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Pressmann, Jeffrey L. & Aaron Wildavsky (1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Rasmussen, Erik (1965). *Velfærdsstaten på vej 1913-1939. Danmarks Historie, bd. 13*. København: Politikens Forlag.

- Rasmussen, Lise Nordvig (1999). *Korporative institutioner under forandring. Et casestudie af udviklingen i samspillet mellem interesseorganisationer og forvaltning omkring formuleringen af den danske EF-politik i perioden efter 1986*. Århus: Institut for Statskundskab (Upubl. speciale).
- Reutter, Werner (2001). „Einleitung”, pp. 9–30 i Werner Reutter & Peter Rütters (Hrsg.), *Verbände und Verbandssysteme in Westeuropa*. Opladen: Leske + Budrich.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Richardson & Jordan (1985 (1979)). *Governing under Pressure: The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy*. Oxford: Basil Blackwell.
- Rigsdagstidende.
- Rokkan, Stein (1966). „Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism”, pp. 70–117 i Robert A. Dahl (ed.), *Political Opposition in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Rommetvedt, Hilmar (2002). *Politikkens allmengjøring og den ny-pluralistiske parlamentarismen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ronit, Karsten (1993). „Offentlige udvalg – Træk af deres udvikling og registrering”, *Arkiv – Tidsskrift for Arkivforskning*, vol. 14, no. 3, pp. 200–221.
- Ronit, Karsten (1998). „Interesseorganisationer i dansk politik. Traditioner og problemstillinger”, pp. 1–48 i Karsten Ronit (red.), *Interesseorganisationer i dansk politik*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Rothstein, Bo (1992). *Den korporativa staten*. Stockholm: Nordstedts.
- Rothstein, Bo (1994). *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rothstein, Bo & Jonas Bergström (1999). *Korporatismens fall och den svenska modellens kris*. Stockholm: SNS Förlag.
- Ræbild, Jesper & Holger Spangsberg (2000). *Efterlønsreformen bag facaden*. København: Colombus.
- Røjel, Jørgen (1990). *Fra anarki til hysteri*. København: Samleren.
- Sabatier, Paul A. (1992). „Interest Group Membership and Organization: Multiple Theories”, pp. 99–129 i Mark P. Petracca (ed.), *The Politics of Interests: Interest Groups Transformed*. Boulder, CO: Westview press.
- Scharpf, Fritz (1999). *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Schattschneider, E.E. (1960). *The Semi-Sovereign People: A Realist View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Schmidt, Erik Ib (1993). *Fra psykopatklubben*. København: Gyldendal.
- Schmitter, Philippe (1974). „Still the Century of Corporatism?”, *Review of Politics*, vol. 36, pp. 85–131.

- Schmitter, Philippe (1993). „Organisations as (Secondary) Citizens”, pp. 143-163 i William Julius Wilson (ed.), *Sociology and the Public Agenda*. London: Sage.
- Sidenius, Niels Chr. (1982a). „Danmark: liberalistisk industripolitik – også under krisen”, *Politica*, 14. årg., nr. 2, pp. 6-30.
- Sidenius, Niels Chr. (1982b). „Industrielle interesseorganisationer i den politiske beslutningsproces”, *Politica*, 14. årg., nr. 4, pp. 43-74.
- Sidenius, Niels Chr. (1998a). „Interesseorganisationer og Europa. En status”, pp. 155-196 i Karsten Ronit (red.), *Interesseorganisationer i dansk politik*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Sidenius, Niels Chr. (1998b). „A Collective Action problem? Danish Interest Associations and Euro Groups”, pp. 81-107 i Justin Greenwood & Mark Aspinwall (eds), *Collective Action in the European Union. Interests and the new Politics of Associability*. London & New York: Routledge.
- Sidenius, Niels Chr. (1999). „Industripolitik: Business as Usual”, pp. 61-83 i Jens Blom-Hansen & Carsten Daugbjerg (red.), *Magtens organisering: Stat og interesseorganisationer i Danmark*. Århus: Systime.
- Social Vejviser 1997*. Odense: Center for frivilligt socialt arbejde.
- Sode-Madsen, Hans (2003). *Farlig ungdom*. Århus: Aarhus Universitetsforlag (under udgivelse).
- Stigler, George J. (1971). „The Theory of Economic Regulation”, *Bell Journal of Economics and management Sciences*, vol. 2 (Spring), pp. 3-21.
- Svensson, Palle (1996). *Demokratiets krise? En debat- og systemanalyse af dansk politik i 1970'erne*. Århus: Forlaget Politica.
- Sørensen, Torben Berg (1978). „Arbejderklassens organisering og socialpolitikens dannelse”, *Selskabet til forskning i arbejderbevægelsens historie*. København.
- Thomas, Paul G. (1998). „The Changing Nature of Accountability”, pp. 348-393 i B. Guy Peters & Donald J. Savoie (eds), *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*. Montreal: McGill-Queens's University Press.
- Thomsen, Birgit Nüchel (1987). „Studier i samspillet mellem interesseorganisationer, centraladministration og rigsdag. En oversigt”, pp. 13-24 i Birgit Nüchel Thomsen et al. (red.), *Samspillet mellem organisationer og stat*. København: Rigsarkivet/G.E.C. GAD.
- Thomsen, Niels (1991). *Industri, stat og samfund 1870-1939*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Thomsen, Søren Risbjerg (1984). „Udviklingen under forholdstalsvalgmåden (1920-84)”, pp. 39-69 i Jørgen Elklit & Ole Tonsgaard (red.), *Valg og vælgeradfærd. Studier i dansk politik*. Århus: Forlaget Politica.
- Togebj, Lise (1994). *Fra tilskuere til deltagere. Den kollektive politiske mobilisering af kvinder i Danmark i 1970'erne og 1980'erne*. Århus: Forlaget Politica.

- Togebj, Lise (2003). *Fra indvandrere til etnisk minoritet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag (under udgivelse).
- Truman, David B. (1951). *The Governmental Process. Political Interests and the Public Opinion*. New York: Alfred A. Knopf.
- Udenrigsministeriet (2002). *Specialudvalg under EU-udvalget pr. 20. marts 2002. Ugebrevet Mandag Morgen*.
- Uhrwing, Marie (2001). *Tilltræde til maktens rum. Om interesseorganisationer och miljøpolitiskt beslutsfattande*. Göteborg: Gidlunds Förlag.
- Weber, Max (1971). *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal.
- Wolfsfeld, Gadi (1984). „Collective Political Action and Media Strategy: The Case of Yamit”, *Journal of Conflict Resolution*, vol., 28, no. 3, pp. 363-381.
- Öberg, PerOla (2002), „Does Administrative Corporatism Promote Trust and Deliberation?”, *Governance*, vol. 15, no. 4, pp. 455-475.

UDGIVELSER FRA MAGTUDREDNINGEN

PR. I. FEBRUAR 2003

BØGER

- Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Togeby & Signild Vallgård (red.) (1999). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Peter Munk Christiansen, Birgit Møller & Lise Togeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Anette Borchorst (red.) (2002). *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Martin Marcussen (2002). *OECD og idespillet – Game Over?* København: Hans Reitzels Forlag.
- Lise Togeby (2002). *Grønlandere i Danmark. En overset minoritet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torben Beck Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen (red.) (2002). *Territorial dynamik – streger på landkortet, billeder i vore hoveder*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Flemming Mikkelsen (red.) (2002). *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jens Blom-Hansen (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen (red.) (2002). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Anker Brink Lund (2002). *Den redigerende magt – nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Thomas Pedersen (red.) (2002). *Europa for folket? EU og det danske demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Finn Sivert Nielsen & Inger Sjørlev (red.) (2002). *Folkets repræsentanter og den politiske forestilling*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

SKRIFTER

- Erik Oddvar Eriksen (1999). *Is Democracy Possible Today?* Århus: Magtudredningen.
- Ole Hammer & Inger Bruun (2000). *Etniske minoriteters indflydelseskanaler*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Peter Frølund Thomsen (2000). *Magt og indflydelse*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Elklit, Birgit Møller, Palle Svensson & Lise Togeby (2000). *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?* Århus: Magtudredningen.
- Jacob Gaarde Madsen (2000). *Mediernes konstruktion af flygtninge- og indvandrerspørgsmålet*. Århus: Magtudredningen.
- Karsten Vrangbæk (2001). *Ingeniørarbejde, hundeslagsmål eller hovedløs høne? Ventetidsgarantier til sygehusbehandling*. Århus: Magtudredningen.
- Søren Laursen (2001). *Vold på dagsordenen. Medierne og den politiske proces*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Goul Andersen & Mette Tobiasen (2001). *Politisk forbrug og politiske forbrugere. Globalisering og politik i hverdagslivet*. Århus: Magtudredningen.
- Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (2002). *Eksperter i medierne. Dagspressens brug af forskere 1961-2001*. Århus: Magtudredningen.
- Helle Porsdam (2002). *Fra pax americana til lex americana? En diskussion af dansk retliggørelse som en påvirkning fra USA*. Århus: Magtudredningen.
- Eva Østergaard-Nielsen (2002). *Politik over grænser: Tyrkeres og kurderes engagement i det politiske liv i hjemlandet*. Århus: Magtudredningen.
- Jonathan Schwartz (red.) (2002). *Medborgerskabets mange stemmer*. Århus: Magtudredningen.
- Walter Korpi (2002). *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995*. Århus: Magtudredningen.
- Steen Thomsen, Torben Pedersen & Jesper Strandskov (2002). *Ejerskab og indflydelse i dansk erhvervsliv*. Århus: Magtudredningen.
- Frank Rasmussen & Peder Andersen (2002). *Globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Carsten Greve (2002). *Privatisering, regulering og demokrati. Telestyrelsens funktion som uafhængig reguleringsmyndighed*. Århus: Magtudredningen.

www.ps.au.dk/magtudredningen