# Demokratiet i Danmark - Socialdemokratisk set.

*Af Karin Hansen og Lars Torpe.*

»En socialisme der ikke hviler på demokratisk grundlag er umulig ... Lige så meningsløs er ret beset et demokrati, der ikke er socialistisk«. (Gustav Bang, 1901)

»I nogen grad er de to ord - demokrati og socialisme - udtryk for det samme. For mig er socialisme det konsekvent gennemførte demokrati«. (Anker Jørgensen, 1980)

Sammenhængen mellem demokrati og socialisme har tilsyneladende en stærk ideologisk tradition i Socialdemokratiet. Det politiske demokrati er ikke fuldstændigt uden det sociale og økonomiske demokrati, og det sociale og økonomiske demokrati må uafviseligt forbindes med det politiske demokrati.

Sådanne generelle og abstrakte formuleringer vil formentlig kunne skaffe tilslutning hos alle socialdemokrater. Nu som tidligere omfatter det socialdemokratiske demokratibegreb andet og mere end det politiske demokrati, samtidig med at begrebet har et såvel organisatorisk, institutionelt som et substantielt indhold af »lighed frihed og solidaritet«. Herved adskiller det socialdemokratiske demokratibegreb sig - nu som før - fra det liberale demokratibegreb.

Selv om der på denne måde - og på de overordnede formuleringers plan - kan spores kontinuitet i den socialdemokratiske udvikling fra Gustav Bang til Anker Jørgensen, så vil en nærmere behandling og konkretisering af begreberne demokrati og socialisme vise afgørende forskelle ikke blot i Socialdemokratiets forståelse af begreberne, men også i den socialdemokratiske form for praktisering af dem.

En af nøglerne til en forståelse af disse forskelle - og af Socialdemokratiets udvikling i det hele taget - ligger i Socialdemokratiets opfattelse af det politiske demokrati som et parlamentarisk demokrati og i dets politiske praksis inden for de politisk parlamentariske institutioner.

Gennemførelsen af det politiske demokrati har ikke blot været en ideal fordring for Socialdemokratiet. En demokratisering af den konstitutionelle, parlamentariske stat efter princippet »one man, one vote, one value« ville tillige være ensbetydende med en styrkelse af Socialdemokratiets position i parlamentet. Og for socialdemokratiet var en styrket position i parlamentet ligefrem proportional med en styrket position i samfundet. Socialdemokratiet har

aldrig set nogen klassemæssige skranker eller begrænsninger i en parlamentarisk demokratisk stat.

Derfor har parlamentet altid været det centrale omdrejningspunkt i den Socialdemokratiske strategi. Det er herigennem den folkelige bevægelse skal - og skulle - omsættes til politisk magt.

Vi skal i denne artikel ikke beskæftige os med demokrati-socialismeproblematikken, men derimod begrænse os til at belyse det politiske demokrati - socialdemokratisk set.[1] Heri ligger to sammenhængende omend forskellige sæt af problemstillinger.

For det første, spørgsmålet om Socialdemokratiets udvikling i forhold til det parlamentariske demokrati (hvis centrale kendetegn er valg af politiske repræsentanter til parlamentet gennem almindelige frie, og lige valg samt det, at regeringen udgår af parlamentet/folkerepræsentationen, - de politiske frihedsrettigheder vil ikke blive særskilt behandlet i denne sammenhæng). Vi vil her ikke så meget focussere på den rene idemæssige udvikling som på forholdet mellem Socialdemokratiet, den socialdemokratiske strategi og politik, og det parlamentariske demokrati. Hvordan opfatter Socialdemokratiet det parlamentariske demokrati, og hvilke ændringer har fundet sted i denne opfattelse? Hvilken rolle har det parlamentariske demokrati spillet for den socialdemokratiske strategi og politik?

For det andet, spørgsmålet om den socialdemokratiske strategi og politiks indvirken på det parlamentariske demokratis udvikling. Hvad har den socialdemokratiske strategi og politik betydet for det parlamentariske demokrati?

Den første problemstilling vil blive behandlet med relation til den historiske udvikling frem til og med 30'erne. Den anden problemstilling med relation til efterkrigstiden. Disse historiske perioder er ikke »tilfældigt« valgt i forhold til problemstillingerne. De udgør problemstillingsmæssigt set to forskelling perioder.

Vi vil i artiklen søge at argumentere for flg. hovedsynspunkter:

1) Med mellemkrigstiden som central brudflade ændres socialdemokratiets forhold til det parlamentariske demokrati på to områder: a) fra at være påvirket af et Rousseausk folkesuverænitetsideal bevæger Socialdemokratiet sig til en position, hvor suveræniteten entydigt bliver placeret i parlamentet. Det politiske demokrati bliver lig med det repræsentative parlamentariske demokrati. b) fra primært at opfatte det parlamentariske demokrati som et middel til politisk indflydelse og på længere sigt som en mulighed for at opnå et socialistisk flertal i befolkningen og i parlamentet - og herigennem vinde socialismen - anlægger Socialdemokratiet et andet syn på det parlamentariske demokrati. Dets værdi bliver knyttet til at mediere de forskellige interesser i samfundet via forhandling og kompromis. Den overgribende norm for det parlamentariske arbejde bliver for Socialdemokratiet »det samarbejdende fol-

kestyre«. Det sociale og økonomiske demokrati skal ikke længere vindes over det parlamentariske demokratis socialistiske flertal. Det skal nu i stedet vindes over det parlamentariske demokratis samarbejdende folkestyre. Disse ændringer sker dels i sammenhæng med en stigende parlamentarisering af Socialdemokratiet og den socialdemokratiske politik, dels i sammenhæng med den klassesamarbejdspolitik, der udformes i forlængelse heraf.

2) Den udstrækning af det politiske demokrati til det økonomiske og sociale område, som Socialdemokratiet satte sig som opgave med formuleringen af efterkrigstidens velfærdsstrategi, fører over den velfærdsstatslige udvikling til en afpolitisering, afparlamentarisering og statsliggørelse/statslig institutionalisering af politikken og dermed til en reel svækkelse og underminering af det parlamentariske demokrati. En underminering som formidles over dels det parlamentariske demokratis udvikling som et samarbejdende folkestyre - dels den velfærdsstrategiske omformning af staten til en velfærdsstat - en »offentlig sektor«.

Dvs. den velfærdsstrategiske form for gennemsættelse af det sociale demokrati, som for Socialdemokratiet var en forudsætning for ikke blot det politiske demokratis fulde realisering, men også for dets bevarelse, bliver ensbetydende med det selv samme politiske demokratis erosion.

Den velfærdsstatslige afparlamentarisering og statsliggørelse af politikken rejser påny det politiske demokrati som problem for Socialdemokratiet. Hvordan Socialdemokratiet har reageret på den nye politiske demokratiproblematik, som partiet selv har - om ikke skabt - så på afgørende vis været med til at skabe, vil vi tage op antydnings- og afslutningsvist.

## Fra direkte folkelig deltagelse til repræsentativt demokrati

I den for Socialdemokratiet centrale kamp for det politiske demokrati blev gennemførelsen af det parlamentariske princip i 1901 og udvidelsen af stemmeretten ved grundlovsændringen i 1915 opfattet som væsentlige sejre.[2] De var dog ikke tilstrækkelige til at tilfredsstille Socialdemokratiets krav til et politisk demokrati. Landstinget bestod fortsat og valgretsalderen var i Socialdemokratiets øjne stadig for høj (25 år). Hertil kommer, at Socialdemokratiet ønskede en langt stærkere markering af »folkesuverænitetsprincippet« i forfatningen. Folket skulle have mulighed for løbende direkte at deltage i og kontrollere den parlamentariske beslutningsproces. Socialdemokratiet forestillede sig, at dette kunne ske gennem hyppige folkeafstemninger - nærmest efter svejtsisk forbillede. Sådanne tanker var allerede blevet formuleret i 1888-programmet,[3] og i 1913-principprogrammet kræves der »folkeafstemning i vigtigere spørgsmål og forslagsret for befolkningen«.[4]

En egentlig konkretisering heraf sker imidlertid først i 1920 direkte foranlediget af den grundlovsrevision, som genforeningen med Sønderjylland nødvendiggjorde, men samtidig utvivlsomt inspireret af den politiske udvikling i Europa i forlængelse af verdenskrigen.

Selve forslaget til en ny grundlov indeholder ikke overraskende en afskaffelse af monarkiet, en afskaffelse af landstinget og en sænkning af valgretsalderen. Men det interessante ved forslaget er i denne sammenhæng dets bestemmelser om folkeafstemning. Socialdemokratiet foreslår, at vedtagne lovforslag (bortset fra finansloven) skal kunne forelægges vælgerne til afgørelse såfremt 50.000 kræver det, og at 10.000 vælgere skal kunne begære et på rigsdagen fremsat forslag til folkeafstemning såfremt mindst 1/4 af folketingets medlemmer står bag forslaget. Folkeafstemningen vil da træde i kraft, hvis lovforslaget ikke er blevet gennemført i den følgende rigsdagssamling.[5]

I en pjece »Parlamentarisme og diktatur« motiverede Stauning forslagene om folkeafstemning med, at de ville sikre befolkningens interesse for offentlige anliggender samt udvikle dens dømmekraft og ansvarsfølelse.[6] Stauning er her på linie med tidligere formuleringer om Socialdemokratiets interesse i en aktiv og direkte demokratisk deltagelse. Her lå midlet til en højnelse af befolkningens politiske kultur.[7] I samme pjece slår Stauning iøvrigt meget stærkt til lyd for at styrke »sagkundskabens« rolle i lovvgivningensprocessen. Dels ved at knytte økonomer og lægfolk til det forberedende lovgivningsarbejde (altså bryde juristernes »monopol« i statsforvaltningen). Dels ved at foretage »rådslagninger med repræsentanter for de kredse, der må anses særlig interesserede«. Stauning havde her først og fremmest repræsentanter for de forskellige erhverv i tankerne.[8]

Det fremgår af selve grundlovsforslaget og også af Staunings pjece, at det politiske demokrati i sin repræsentative udformning ikke er den eneste tænkelige form for politisk demokrati. Demokrati er for Socialdemokratiet endnu ikke identisk med parlamentarisk demokrati.

Endnu i slutningen af 20'erne fastholdes dette synspunkt af K.K. Steinche, idet han i indlæg i dagspressen henviser til partiets grundlovforslag og til argumentationen herfor.[9] Men det er, så vidt vi ved, også sidste gang, der af en fremtrædende socialdemokrat skelnes mellem det parlamentaristiske demokrati og et mere »ideelt« politisk demokrati med direkte demokratiske elementer.

Efter nazisternes magtovertagelse i Tyskland i 1933 og den begyndende politiske polarisering i Danmark, går Socialdemokratiet ud i et aktivt forsvar for demokratiet. »Demokrati« bliver her stillet overfor »diktatur« i henholdsvis den fascistiske og den kommunistiske variant. Og med »demokrati« forstår Socialdemokratiet nu entydigt den eksisterende parlamentarisk demokratiske styreform (dog minus landstinget og med valgretsudvidelse).

I forbindelse med de fornyede grundlovsdiskussioner i slutningen af 30'er-

ne stilles der da heller ikke længere spørgsmålstegn ved det parlamentaristiske demokrati. Og fra at være principielt tilhænger af folkeafstemninger stiller Socialdemokratiet sig nu særdeles skeptisk til dette middel. I regeringens udspil til grundlovsændring blev spørgsmålet om folkeafstemning kun rejst som en mulighed, såfremt et flertal i folketinget ønskede at lægge en bestemt sag ud til vælgernes afgørelse. Og kun fordi de konservative ønskede en folkeafstemningsparagraf som mindretalsbeskyttelse, blev der i det endelige forslag indføjet en bestemmelse, der gjorde det muligt for et kvalificeret mindretal i rigsdagen at kræve en lovvedtagelse til folkeafstemning.[10]

Det grundlovsforslag, som kom til folkeafstemning i 1939 og som ikke samlede tilstrækkeligt mange ja-stemmer, blev af socialdemokratiet betegnet som »en virkelig fri forfatning, hvor enhver form for privilegier og skel mellem vælgerne er ophævet«.[11] Grundlovsforslaget opererede ganske vist stadig med et to-kammersystem, men begge kamre skulle fremover vælges »på een valgdag og af samme vælgerkorps«. Valgretsalderen blev foreslået nedsat til 23 år.

Tanken om folkeafstemningsmuligheden som en mindretalsbeskyttelse blev gentaget ved grundlovsforhandlingerne i begyndelsen af 50'erne. Også her viste Socialdemokratiet sig som det parti, der var mest kølig stemt overfor den mulighed,[12] og man forsøgte derfor at stramme kravene for, at et vedtaget lovforslag skulle kunne væltes ved en folkeafstemning.

Fra at være principiel tilhænger af folkeafstemningsmuligheden drejer Socialdemokratiet til at være imod. Hvorfor? For Socialdemokratiet måtte det naturligvis spille en rolle, hvilken funktion et folkeafstemningsinstitut ville få. Hvor folkeafstemningen i partiets forfatningsforslag i 1920 havde et offensivt præg, dvs. kunne bruges til at mobilisere arbejderklassen omkring et bestemt spørgsmål, så frygtede Socialdemokratiet den forhalende og konserverende funktion, folkeafstemningsinstituttet som mindretalsgaranti kunne få. Men det er unden tvivl ikke hele forklaringen.

Når Socialdemokratiet generelt i modsætning til tidligere stiller sig så fast på det repræsentative demokratis grund, så hænger det også sammen med 30'ernes politiske udvikling. I den Socialdemokratiske partihistorie anføres det således, at Socialdemokratiet var betænkelig ved at give for let adgang til folkeafstemninger, fordi sådanne kan »undergrave muligheden for et fast styre og et fast lovgivningsarbejde«.[13] Hvad der siges er, at hensynet til den folkelige politiske deltagelse kan komme i modstrid med hensynet til den politiske stabilitet. Og at Socialdemokratiet da må satse på stabiliteten. M.a.o. *folke*styret kan komme i modstrid med folke*styret*, og den socialdemokratiske løsning på modsigelsen bliver, at kun folketinget og regeringen bør have initiativ - og beslutningsret imellem valgene.

Det var vel en Socialdemokratisk lære fra 30'erne, at netop det »faste styre« i Danmark var væsentligt medvirkende til at »stormløbet på demokratiet« ikke som i andre lande med svage regeringer førte til politiske omvæltninger.[14]

Men hertil skal føjes, at den større vægtlægning på folketingets og regeringens handleduelighed også svarer til en generel ændret opfattelse af folketingets rolle og betydning i den socialdemokratiske politik og strategi.

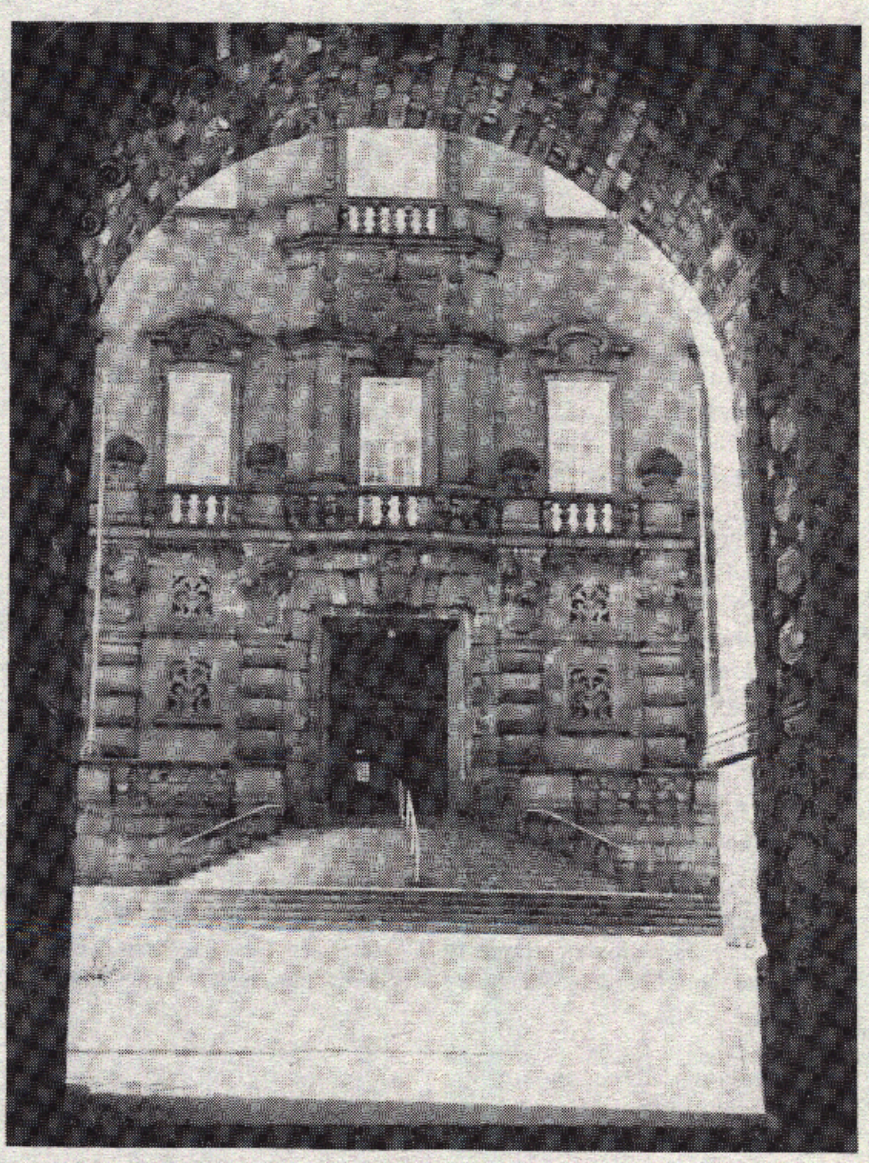
## Fra det socialistiske flertal til det samarbejdende folkestyre.

Den strategi, som blev dominerende i 2. Internationale, og som blev signeret af Karl Kautsky,[15] kan betegnes som parlamentarisk i den forstand, at den lægger afgørende vægt på at gennemføre det parlamentariske demokrati og vinde et socialistisk flertal i parlamentet. Den socialistiske omformning af samfundet vil herefter kun være en formalitet. Som Kautsky så det, vil den kapitalistiske udvikling af sig selv frembringe en tilstand, hvor proletariatet er den største samfundsklasse. Problemet kan derfor afgrænses til en omdannelse af befolkningsflertallet til et Socialistisk parlamentsflertal. Den politiske organisering omkring valgene og i forbindelse med den parlamentariske-politiske kamp betragtes her som afgørende redskaber i sammensvejsningen af arbejderklassen til en »klasse für sich«. Følgelig forholdt man sig også i 2. Internationale afvisende til regeringskoalitioner med andre partier. Regeringsdannelse måtte afvente det absolutte flertal. Indtil da bliver parlamentets funktion dels at udgøre et forum, hvor arbejderklassen igennem sine repræsentanter kan gøre sin indflydelse gældende, dels en platform for det videre arbejde for det socialistiske flertal.

Selv om den teoretiske og strategiske diskussion i 2. Internationale kun reflekteredes svagt i det danske Socialdemokrati, så placerede partiet sig faktisk på linie med den dominerende strømning i Internationalen. Det skete mest udtalt på kongressen i 1908, hvor Socialdemokratiet besluttede sig for at afvise enhver tanke om at deltage i dannelsen af en regering før partiet havde opnået det absolutte flertal i folketinget,[16] men også i opgøret med den Bernsteinske revisionisme omkring århundredskiftet havde Socialdemokratiet sluttet op bag den dominerende strømning i Internationalen.[17] Der var dog samtidig kræfter i partiledelsen, der trak i en anden retning. Således havde Borgbjerg forud for kongressen i 1908 åbent plæderet for et kommende regeringssamarbejde med de Radikale,[18] Senere skulle også Stauning komme til at trække i den retning. Og det blev da også partiledelsen, der kom til at trække det længste strå.

1908-beslutningen blev gradvist, men støt undergravet. Det politiske samarbejde med de Radikale blev stadig tættere, og i 1916 indtrådte Stauning i den radikale regering og blev siddende frem til 1920. Under Venstre-regeringen i 20'ernes begyndelse udsendte Socialdemokratiet klare signaler om, at partiet var at opfatte som et regeringsalternativ også uden at have op-

nået det absolutte flertal. Den praktiske opfølgning heraf skete med dannelsen af den socialdemokratiske mindretalsregering i 1924 og den socialdemokratisk-radikale regering i 1929. Socialdemokratiet havde hermed endegyldigt forladt 1908-beslutningen.



Socialdemokratiets indgang til parlamentet.

Disse begivenheder udtrykker en stigende parlamentarisering af Socialdemokratiet.[19] Hermed mener vi dels en forskydning af politikken og den politiske focus fra samfundet til parlamentet/staten, dels at politik i stigende omfang identificeres med parlamentarisk politik og afgrænses til en opgave for de valgte repræsentanter at udforme.

Skønt Socialdemokratiet længe havde sat folketinget i centrum for sine politiske aktiviteter, så sker der i forbindelse med regeringsdannelserne en yderligere koncentration af partiets ressourcer omkring rigsdagsarbejdet. Med den øgede vægtlægning på det parlamentariske arbejde bliver rigsdagsrepræsentationen det politiske tyngdepunkt i partiet, men der sker tillige herindenfor en yderligere forskydning af den politiske magt til regeringen og først og fremmest til regeringslederen. I kraft af sin parlamentariske beføjelse til at udnævne og afskedige ministre og i kraft af sin offentlige fremtræden som »nationens talsmand«, udstyres den socialdemokratiske partileder også med ekstra magtressourcer indadtil i partiet.

Med Socialdemokratiets stigende parlamentarisering udvikler partiet på en række områder en ny politisk kultur. For det første indstiller Socialdemokratiet sig fuldt og helt på de normer og spilleregler, der gælder for det parlamentaristiske arbejde. For det andet kommer Socialdemokratiet i stigende grad til at stå som den politiske formidler af et klassesamarbejde. Og i forlængelse heraf - og for det tredie - opgiver Socialdemokratiet målet om at omforme samfundet via et socialistisk flertal. Vejen til samfundsforandringer kommer i stedet til at gå over »det samarbejdende folkestyre«.

**Socialdemokratiet - et ansvarligt parlamentarisk parti**

Hvor Socialdemokratiet længe havde anerkendt den parlamentarisk, demokratiske styreforms legitimitet, og sat folketinget i centrum for sine politiske aktiviteter, så følger nu tillige en anerkendelse af de normer og spilleregler, der hører det parlamentariske arbejde til, f.eks. i forbindelse med regeringsdannelser. Således hedder det i Odenseprogrammet fra 1923:

> »Partiet vil ikke unddrage sig nogen forpligtelse, der følger af dets deltagelse i det parlamentariske liv«[20]

I modsætning til tidligere stemmer Socialdemokratiet nu også som oppositionsparti for finanslovene. Såvel verbalt som i praksis søger Socialdemokratiet at leve sig ind i rollen som et parti, der er medansvarlig for, at parlamentet fungerer.

**Klassesamarbejdspolitik.**

Politisk tilpasser Socialdemokratiet sig til den nye situation med regeringsansvar. Gradvist vokser opfattelsen frem, at Socialdemokratiet ikke længere er et rent klasseparti.

Partiet appellerer bredere. Det er blevet et folkeparti, og følgelig et parti, der ikke vil føre ensidig klassepolitik, men samfundspolitik.[21] Kendt i så henseende er Staunings regeringserklæring fra 1924, hvor han siger, at »Ministeriet vil føre en demokratisk sanfundspolitik, ved hvilken der tages hensyn til alle landets erhverv og til alle berettigede interesser i samfundslivet«.[22]

Denne linie følges op i kritikken af den efterfølgende Madsen-Mygdal-regering, som bebrejdes, at den fører ensidig klassepolitik. Heroverfor fremhæves den foregående regerings samfundspolitiske holdning og initiativer.[23]

Forsøget på at udforme en politik, der kan spænde over forskellige klasseinteresser videreudvikles under den socialdemokratisk-radikale regering i 30'erne og politisk-ideologisk bliver denne politik forbundet med en national identifikation - med en fælles national interesse. Termer som klassemodsætninger og klassekamp bliver følgelig meningsløse og forsvinder ud af det socialdemokratiske ordforråd. Paralelt hermed bliver hele befolkningen et vælgerpotentiale for socialdemokratiet.

Selv om 30'ernes klassesamarbejdspolitik får sin konkrete udformning på baggrund af de økonomiske og politiske problemer under tiåret, så bliver 20'ernes parlamentariske erfaringer et vigtigt grundlag for Socialdemokratiets politiske orientering i 30'erne. Fra den Socialdemokratiske mindretalsregering 1924-26 »lærer« Socialdemokratiet to ting.[24] For det første, at sociale reformer kun lader sig gennemføre indenfor rammerne af en politik, der samtidig tilgodeser andre klasseinteresser. Altså en politik, hvor forbedringer for arbejderklassen kan forenes med produktionsvilkårene for den nationale kapital eller dele af den. For det andet »lærer« Socialdemokratiet - ikke mindst på baggrund af den langvarige arbejdsmarkedkonflikt i 1925 - at fagbevægelsens strategi ved overenskomstforhandlingerne må koordineres og tilpasses en socialdemokratisk regeringspolitik og dens forsøg på ad politisk vej og igennem et samarbejde med andre partier at forbedre arbejderklassens levevilkår. Samarbejdet med organisationerne på arbejdsmarkedet, selvfølgelig først og fremmest fagbevægelsen, bliver derfor af afgørende vigtighed. 30'ernes socialdemokratiske politik kan derfor heller ikke ses som et umiddelbart eller direkte kompromis mellem forskellige klasseinteresser. Langt snarere er der tale om, at Socialdemokratiet formulerer og gennemfører en politik, hvor klasseinteresserne er skjult i politikken, fordi de i selve formuleringen af den er blevet indoptaget, omformuleret og kombineret. Socialdemokratiet indkorporerer således selv klassesamarbejdet i sig - i sin egen politik.

Set på den baggrund er det heller ikke overraskende, at det parlamentariske demokrati kommer til at spille en anden rolle for Socialdemokratiet end tidligere.

**Det samarbejdende folkestyre**

Det parlamentariske demokrati får således en anderledes og mere selvstændig placering i den socialdemokratiske politik i løbet af 30'erne.

I en antologi om »folkestyrets problemer« fra 1945 diskuterer Poul Hansen, hvad der er demokratiets væsen. Et flertals majorisering af et mindretal kan, siger han, være sket under iagtagelse af alle »folkestyrets grundsætninger« og er som sådan formelt uangribelig. Men reelt har man »tilsidesat hensynet til folkestyrets væsen«.

> »Folkestyrets væsen er nemlig forhandling. Demokrati eller folkestyre betyder folkets styre. Men mens diktatorens mening er een, er folkets mange. De kan ikke alle komme til gennemførelse, og man må derfor ved forhandling og ved at indgå kompromisser søge at opnå en generalnævner for alle meningerne«.[25]

Selv om Socialdemokratiet naturligvis fortsat vil søge at maximere sin stemmeandel og også regere i overensstemmelse med det parlamentariske demokratis flertalsprincip, så ligger der hos Poul Hansen en pointering af, at intet parti bør udnytte sin stilling til at majorisere et mindretal. Og han går videre, når han hævder, at kernen i folkestyret i virkeligheden er forhandlingen og kompromisset. Hvad Poul Hansen siger er, at et virkeligt folkestyre er at forstå som »et samarbejdende folkestyre«.[26]

Set på baggrund af den parlamentariske udvikling i 30'erne og under krigen og også med den senere politiske historie i mente, er Poul Hansens opfattelse utvivlsom repræsentativ for Socialdemokratiet som helhed.

Hvor det parlamentariske demokrati tidligere for Socialdemokratiet blev opfattet som en hensigtsmæssig styreform, for så vidt som den gav Socialdemokratiet mulighed for at erobre den politiske magt, bliver det parlamentariske demokrati nu anskuet som en værdi i sig selv, og netop ikke blot som et middel. Og ikke nok med det. Det parlamentariske demokrati får en særlig tolkning i retning af det parlamentariske samarbejde.

Bag Poul Hansens synspunkt ligger den opfattelse, som har udviklet sig i Socialdemokratiet i Mellemkrigstiden, at nok er folketinget et forum, hvor forskellige klasseinteresser kolliderer, men det opfattes som regeringens opgave at søge disse »særinteresser« sammenføjet og forenet i det, Socialdemokratiet vil betegne som en »egentlig samfundspolitik«. »Det samarbejdende folkestyre« bliver derfor i socialdemokratisk forstand - og sådan vil vi også bruge begrebet her - ikke alene et spørgsmål om patiernes parlamentariske adfærd (om f.eks. at udgøre en »saglig« »ansvarsbevidst« opposition). At leve op til normen om »det samarbejdende folkestyre« bliver også et spørgsmål om politisk at have viljen til at etablere et samarbejde mellem forskellige partier i folketinget og herigennem formidle et samarbejde imellem forskellige interesser i samfundet.

På den måde bliver folkestyrets væsen for Socialdemokratiet identisk med viljen til klassekompromisset og samtidig den målestok, hvormed andre partiers demokratiske indstilling vurderes. »Ensidig klasse- og konfrontationspolitik« fordømmes, uanset om det kommer fra borgerligt hold eller fra venstre-

fløjen.[27] Det socialistiske flertal i 2. Internationales forstand har ikke længere nogen aktualitet. Flertal eller ej, en samarbejdslinie er under alle omstændigheder den, der bør følges.

## Det parlamentariske socialdemokrati

Konkluderende kan vi altså slå fast, at Socialdemokratiet i løbet af mellemkrigstiden bevæger sig fra at betone folkets suverænitet til meget stærkt at betone parlamentets suverænitet. Parlamentet må håndhæve sin suverænitet, fordi det er nødvendigt med et »fast styre og et fast lovgivningsarbejde«.

Vi har sammenhængende hermed set, at det parlamentariske demokrati ændrer betydning for Socialdemokratiet. Man kan sige det på den måde, at fra at være opfattet som et middel i klassekampen bliver det parlamentariske demokrati for Socialdemokratiet en *politisk organisationsform for klassekompromisset*. En tilstand vi har sammenfattet i udtrykket »det samarbejdende folkestyre«

De to sæt ændringer i Socialdemokratiets forhold til det parlamentariske demokrati er i det foregående blevet set i sammenhæng med Socialdemokratiets valg af regeringsposition og den klassesamarbejdspolitik, der udformes i forlængelse heraf. Hvorfor Socialdemokratiet »vælger« en sådan vej har været genstand for megen analyse og debat i de senere år. Vi skal ikke gå nærmere ind på det her, men dog pege på to forhold. For det første det, at de parlamentariske institutioner helt fra Socialdemokratiets start opfattes som centret for den politiske magt i det danske samfund og derfor bliver det centrale omdrejningspunkt i den Socialdemokratiske strategi. For det andet det forhold, at den politiske demokratisering, der fandt sted med knæsættelsen af det parlamentariske princip i 1901, med kommunallovsreformen i 1908 og med grundlovsændringen i 1915, sammen med tilstedeværelsen af et forholdsvis stærkt socialliberalt parti som Det Radikale Venstre, faktisk gav Socialdemokratiet muligheder for indflydelse.

I de fleste lande havde de herskende klasser - borgerskaberne og de store jordejere - længe sat sig imod en demokratisering af den politiske styreform, således også i Danmark. Det var derfor i hovedsagen småborgerskaberne og arbejderbevægelsen, som måtte kæmpe det parlamentariske demokrati igennem.[28] Udvidelsen af stemmeretten og parlamentarismen gav arbejderbevægelsen større indflydelse på den statslige politik. Men i og med at denne indflydelse blev ledsaget af en accept af et klassesamarbejde, så er spørgsmålet, om de »omkostninger«, som den politiske demokratisering var forbundet med - set ud fra de herskende klassers synsvinkel - ikke blev opvejet af den »gevinst«, i form af en grundlæggende legitimering af det politiske styre, som parlamentarismen og den almindelige valgret forlenede dette med. Af væsentlig betyd-

Jensen er valgt! Borgbjerg er i Jensenius' streg fra Blæksprutten 1903 blevet det spøgelse, der går gennem Danmark. Valget af »malersvenden« Jens Jensen til finansborgmester i København vakte vrede og frygt hos borgerskabet og begejstring i arbejderbevægelsen. For første gang var det lykkedes for Socialdemokratiet at erobre en betydende magtposition i statsapparatet. Blot en snes år senere blev den første socialdemokratiske statsminister udpeget, uden at vække tilsvarende furore. Spøgelset skræmte ikke mere. Måske havde det aldrig rigtigt eksisteret.

ning var det, at Socialdemokratiet nu ikke længere var en modspiller, men en medspiller i bestræbelsen på at styrke opslutningen bag »systemet«.

I 30'erne blev forsvaret for det parlamentariske demokrati og formidlingen af et klassesamarbejde igennem de parlamentariske institutioner af Socialdemokratiet set som to sider af den samme sag. Sådan at forstå, at lykkedes det at formidle et klassesamarbejde, så lå der heri det bedste forsvar for det parlamentariske demokrati. Herigennem kom Socialdemokratiet i praksis til ikke blot at understøtte det eksisterenede politiske system, men også det eksisterende økonomiske system.

Socialdemokratiet var dog på samme tid bevidst om, at det parlamentariske demokrati - på længere sigt - kun kunne overleve, såfremt parlamentet igennem en nødvendig reformering af samfundet viste sig i stand til at løse de økonomiske og sociale problemer. Således hedder det i en resolution fra Socialistisk Arbejder Internationale i 1933, som det danske Socialdemokrati også bifaldt,[29] at man måtte være sig bevidst, »at demokratiet kun formår at fastholde

masserne og værne dem mod fascismens forløjede demagogi, (og her kunne det danske Socialdemokrati ganske vel have tilføjet: »og kommunismens«, vores indskud) hvis den ved kraftig handling overbeviser masserne om dens evne til at beskytte dem mod kapitalismen, til effektivt at bekæmpe arbejdsløsheden samt gøre skridt til samfundets socialistiske omdannelse. *Demokratiet kan kun forsvars effektivt gennem kamp for at udvide det politiske demokrati til et socialt demokrati*«[30] (vores fremhævelse). Dilemmaet var imidlertid for Socialdemokratiet, at 30'ernes form for klassearbejde ikke så ud til at rumme den dynamik, som kunne pege i retning af det sociale demokrati.[31] Først med velfærdsstrategiens formulering efter 1945 blev en sådan muliggjort.

## Velfærdsstrategien som politisk strategisk udfyldning af det samarbejdende folkestyre

Den opgave, Socialdemokratiet ved II Verdenskrigs udgang satte sig for »Fremtidens Danmark«, blev udstrækningen af demokratiet fra det politiske til det økonomiske og sociale område:

> »- vi går ind i en gennemgribende reformperiode, der skal udbygge vort danske politiske demokrati til også at blive et økonomisk og socialt demokrati«.[32]

Kampen for det politiske demokrati stod ikke længere på dagsordenen. Det var med mellemkrigstidens udvikling og Socialdemokratiets tilpasning til den parlamentarisk demokratiske styreform, udtrykt gennem idealet om »det samarbejdende folkestyre«, reelt vundet og blev formelt bekræftet ved grundlovsændringen 1953. Nu gjaldt det for Socialdemokratiet om at bruge det politiske demokrati til den videre demokratisering af samfundet, dvs. til udviklingen af øget social og økonomisk lighed og tryghed. Demokratiet skulle herigennem gives et reelt indhold af lighed og frihed:

> »- demokratiet er for os ikke blot den formelle politiske ligestilling af individerne, men tillige et samfundssystem, det praktiserer et virkeligt socialt fællesskab«.[33]

Socialdemokratiets strategi for realiseringen af det sociale demokrati, velfærdsstrategien,[34] blev udformet i slutningen af besættelsestiden og i perioden derefter som et offensivt svar på det strategiske tomrum og den defensive tilpasningspolitik, der karakteriserede Socialdemokratiet i 30'erne og under II Verdenskrig.

Udviklingen af velfærdsstaten, som i hovedsagen blev forstået som et spørgsmål om via den statslige politik og over den offentlige sektors vækst at opnå fuld beskæftigelse, social lighed og tryghed for alle, blev strategisk nøje forbundet med udviklingen af øget økonomisk vækst inden for den privatorganiserede produktions rammer. Velfærdsstrategien lagde således op til et ak-

tivt samarbejde mellem lønarbejder- og kapitalinteresser - såvel direkte i produktionen som formidlet over staten.

Med sin klare klassesamarbejdsprofil kan velfærdsstrategien siges at have sine forudsætninger i den demokratiforståelse og det -ideal, der befæstedes i Socialdemokratiet i mellemkrigstiden. Med betoningen af det samarbejdende folkestyre som det politiske demokratis væsen - som det centrale indhold i det politiske demokrati - blev det parlamentariske demokrati den politiske organiseringsform for klassesamarbejde og klassekompromis og bereder som sådan vejen for den form for udvikling af det sociale og økonomiske demokrati baseret på en bred klassemæssig forening og på et aktivt klassesamarbejde, som kendetegner efterkrigstidens velfærdsstrategi og -politik.

Samtidig er det imidlertid først med velfærdsstrategien, Socialdemokratiet får formuleret en strategi og politik, der modsvarer det parlamentariske demokrati som organiseringsform for et klassesamarbejde, og som giver et svar på det i 30'erne uafklarede spørgsmål om, hvordan den samfundsforandrende dynamik, perspektivet, i »det samarbejdende folkestyre« skulle etableres.

Fra at have karakter af et »nulsumsspil« får klassemodsætningerne og -konflikterne med velfærdsstrategiens fremhævning af de fælles interesser i produktionens vækst og (om)fordeling via staten karakter af et »plussumsspil«, der kan håndteres inden for det samarbejdende folkestyres rammer. Den politiske interessekamp reduceres til problemer, som lader sig forene med en samarbejds- og kompromisorienteret parlamentarisk politikorganisering. Velfærdsstrategien giver således såvel et politisk idelogisk indhold i som et politisk materielt eller interessemæssigt grundlag for det politiske demokratis udfoldelse som et »samarbejdende folkestyre«.

På denne måde kan demokratiopfattelsen, som den tilpasses og udvikler sig i Socialdemokratiet i mellemkrigstiden, og velfærdsstrategien, som den formuleres i perioden efter II Verdenskrig, siges gensidigt at have betinget og befordret hinanden. Det samarbejdende folkestyre bliver den politiske organiseringsform for klassesamarbejdets udvikling - velfærdsstrategien bliver den politiske strategi, der giver klassesamarbejdet dets konkrete indhold og perspektiv.

Vi skal ikke her beskæftige os med, hvorvidt og i hvor høj grad velfærdsstatens udvikling, som den fandt sted primært fra slutningen af 50'erne og frem til midten af 70'erne, indebar faktiske fremskridt med henblik på en realisering af det sociale demokrati, men derimod beskæftige os med, hvad denne udvikling, som har haft Socialtdemokratiet som sin fremmeste politiske exponent og drivkraft, har betydet for det samarbejdende folkestyre og for det politiske demokrati som en styreform, hvor folketinget, folketingets flertal og den parlamentariske regering udgør et centrum for den statslige politikorganisering, og hvor de politiske partier fungerer som de afgørende politiske inflydelses- og deltagelsesformer for befolkningen.

Trods den ovennævnte form for samstemmighed mellem »det samarbejdende folkestyre« og velfærdsstrategien, vil vi argumentere for, at netop det sociale demokrati har ført til en underminering af det repræsentative parlamentariske demokrati og dermed af »det samarbejdende folkestyre« og dets betydning som politisk organiseringsform for klassesamarbejdet. Dvs., den form for brug og udstrækning af det vundne politiske demokrati, som Socialdemokratiet satte sig som opgave for efterkrigstidens og fremtidens Danmark, har skabt afgørende problemer for det selvsamme politiske demokrati og dermed pånyrejst den politiske demokratiproblematik som centralt problem for Socialdemokratiet.[35]

## Det samarbejdende folkestyres realisering: »det harmoniske demokrati«.

På baggrund af velfærdsstrategiens harmonisering og sammenføjning af de samfundsmæssige klasseinteresser i en statslig vækst- og velfærdspolitik til »alles fælles bedste« - og godt hjulpet på vej af den internationale højkonjunkturs gennemslag i Danmark i slutningen af 50'erne - udviklede der sig en bred samfundsmæssig og politisk parlamentarisk konsensus om velfærdsstaten som politisk udviklingsmodel.

Endnu i slutningen af 50'erne søgte Venstre og Konservative i et kombineret forslag om offentlige besparelser og skattelettelser at bremse velfærdsstatens udvikling. Men fra 60'ernes begyndelse synes alle partier i princippet at tilslutte sig de oprindeligt formulerede socialdemokratiske velfærdsmål om fuld beskæftigelse, social tryghed og lighed (forstået som lige muligheder - chancelighed i modsætning til resultatlighed).

Der opstod en konsensus, som gav det samarbejdende folkestyre nye udfoldelses- og udviklingsmuligheder.

Erik Rasmussen taler i den forbindelse om udviklingen af et værdifællesskab[36], og Herbert Tingsten mener i 60'erne at kunne hæfte betegnelsen »det harmoniske demokrati« på de skandinaviske velfærdsstater. »Det harmoniska demokratin kan i huvudsak betraktas som välfärdsstatens politiska form«.[37] Det »harmoniske« eller sågar »lykkelige« demokrati var iflg. Tingsten karakteriseret ved at:

> »...man är i det väsentlige kommit tillbaka till den politiske situation före ideologiernas och de motsatta värderingernas skede. Efter en lång tid av brytningar, efter omvandlingar och reformer, som väsentligt förändrat stat och samhället, har gemenskapen inom ett antal stater blivit så stark, att handlandet, trots partiernas fortvaro och tvister, bestämmes av samma normer, man har återgått från politik till förvaltning«.[38]

Såvel Erik Rasmussen som Herbert Tingsten er tilbøjelige til at se velfærdsstatens etablering som en samtidig opløsning af klassemodsætninger og kon-

flikter. Her i tager de fejl. Men betragtes det politisk parlamentariske niveau isoleret, så er der rimelige belæg for deres konklusioner.

Nok var der stadig uenighed mellem partierne - en uenighed som havde rod tilbage til eksistensen af de forskellige klassegrupperinger og -interesser - men det var en uenighed, som formuleredes og udspillede sig indenfor et grundlæggende værdifællesskab. Uenigheden stod ikke *om*, der skulle være en velfærdsstat, men om *hvor meget* velfærdsstat der skulle være. Ud fra hvad der på nationaløkonomisk og »saglig« vis blev defineret som de givne økonomiske rammer, søgte Socialdemokratiet naturligvis at trække i retning af en højere dækningsgrad for de velfærdsstatlige ydelser og en større beskatning af højere indkomster end de borgerlige partier. Men uenighederne blev ikke opfattet som mere fundamentale, end at de lod sig forhandle og kompromisse i overensstemmelse med idealet om og som en samtidig virkeliggørelse af »det samarbejdende folkestyre«.

I bogen »Folkestyret ved korsvejen«, 1962, argumenterer Gustav Pedersen (den socialdemokratiske formand for folketinget) således for, at tidligere tiders »svælg« mellem Socialdemokratiet og de borgerlige partier på en række centrale spørgsmål så som sociallovgivning, løn- og skattespørgsmål og spørgsmålet om den statslige planøkonomi er aftaget i en grad, der skulle gøre

Fra Gustav Pedersen, Folkestyret ved korsvejen.

det muligt for de demokratisk sindede og »regeringsfähige« partier at etablere et stabilt samarbejdsgrundlag for en handlekraftig regering.[39]

Selv om andre socialdemokrater i den debat, der fulgte efter bogens udgivelse,[40] følte sig foranlediget til at slå fast, at der stadig var forskel på Socialdemokratiet og de borgerlige partier, så vidner såvel udgivelsen af bogen som den efterfølgende debat dog om, at der ikke længere var de samme konfliktdimensioner i politikken som tidligere. Og det var ikke bare de borgerlige partier, der tilpassede sig de socialdemokratiske velfærdsmål. Det var også Socialdemokratiet, der politisk ideologisk holdt »lav profil«. Fra slutningen af 40'erne og til midten af 60'erne er der meget stille om de traditionelle socialdemokratiske krav om økonomisk og industrielt demokrati. Heller ikke udenlandske debatter synes at sætte sig ret mange spor i Socialdemokratiet, og navnlig i tiåret fra midten af 50'erne til midten af 60'erne er det meget småt med socialdemokratiske bidrag til den politisk ideologiske debat. Karakteristisk for situationen i partiet er H.C.Hansens undrende bemærkning efter et besøg i England: »Det var mærkeligt at konstatere, at derovre talte man til stadighed idépolitik såvel i partiforeninger som i fagforeninger.« Hvorefter han tilføjede: »Det er vi da heldigvis kommet over.«[41]

Politiske problemer omkring sociale reformer, beskæftigelse, betalingsbalance m.v. blev i høj grad udlagt som tekniske problemer. »Sagligheden« blev tendentielt den nye fælles overideologi, som trådte i stedet for, hvad der opfattedes som forældede politiske ideologier, der hørte en svunden klassekamps tid til. Den partipolitiske strid blev en strid om, hvem der stod for den mest saglige politik. Hør blot:

> »Den nye regerings saglige styrke er åbenbart omvendt proportional med dens mandatdækning i folketinget. Mandaterne har man, men hvor er den saglige politik henne... Vi har sagt, at vi vil give den nye regering en saglig opposition. Og det står vi ved. Den kan simpelthen ikke undgå at blive mere saglig end den, vi andre fik af den daværende opposition. Men det betyder ikke, at vor opposition ikke vil blive skarp. Den nuværende regering kom til magten ved at sætte sagligheden til side. Det skal ikke glemmes. Vi vil vende os mod usagligheden«.

Denne politiske opsang til den nye VKR-regering, 1968, kom fra socialdemokraten Henry Grünbaum. Og som Lise Togeby kommenterer i Verdens Gang under overskriften »Saglighed som ideologi«:[42] »...så hører Grünbaum nok ikke engang til de værste. Alle socialdemokratiske toppolitikere hylder sagligheden fra morgen til aften«. Og ironisk beklagende fortsætter hun: »Hvis Socialdemokratiet nu var det eneste parti, der dyrkede sagligheden, da kunne det være, at sagligheden bare var et nyt ord for socialisme. Men sådan er det jo ikke. Alle danske partier - måske undtagen venstresocialisterne - ønsker at der skal føres saglig politik«.[43]

Som en »saglighedens« politik blev velfærdspolitikken løsnet fra sin klasse- og interessemæssige sammenhæng og tilknytning, og den politiske interesse-

kamp og -varetagelse gennem de politiske partier kunne transformeres til partiernes indbyrdes »frie« konkurrence om den størst mulige vælgerandel.

Partikonkurrencens krav om stemmemaximering og hermed kampen om de såkaldte marginalvælgere accentuerede yderligere de politiske partiers »midtpunktssøgende« deprofilering.

I en artikel med titlen »Valgkampen - en karrikatur af demokratiet«[44] anfører Niels Mathiassen at, »Netop i valgkampen tenderer partierne i retning af at afsvække modsætningerne - man dækker sig ind til alle sider«.[45]

Det afgørende for de politiske partier er, iflg. Niels Mathiassen, ikke at støde de forskellige vælgergrupper fra sig samtidig med, at det er omkring marginalvælgerne slaget skal slås. Dette beklager han:

Konkurrencedemokratiets partipolitiske profiler.

»- ideelt betragtet, så må valgkampens formål naturligvis være at formulere en række alternativer af politiske muligheder, som vælgerne kan vælge imellem. For først når sådanne valgmuligheder består for den enkelte vælger, har han noget at have sit demokrati i«.[46]

Men de politiske »alternativer« svandt ind sammen med partiernes identitetstab som repræsentanter for og formidlere af forskellige og konfligerende interesser til fordel for den på det velfærdsstatslige værdifællesskab baserede kappestrid om størst mulige vælgerandele.

Et ledsagefænomen til denne »harmoniske« afideologisering eller afpolitisering af de politiske partier og til partikonkurrencen blev en voksende afaktivisering af de politiske partiers medlemsskarer og traditionelle vælgergrupper. Organisationsprocenten faldt støt,[47] samtidig med at det partipolitiske liv og initiativ i stigende grad centraliseredes i partiernes ledelse og professionelle partiapparater. Med Tingstens ord:

»I det fremgangsrike velferdsdemokratiet..., overføres produksjonen av politiske krav nesten helt fra meningmann til partibyråkraterne... Velgerne blir konsumenter som er stilt overfor partiledelsens rike produksjon«.[48]

Gallup blev en ny institution, hvorigennem »folkets røst«, blev hørt. Eks. fremførte finansminister Poul Hansen på det socialdemokratiske årsmøde, 1963, at gallupundersøgelsen havde vist, at tiden ikke var inde til at fremsætte forslag om skattefradragsrettens bortfald.[49] En udtalelse der viser, at disse anonymiserede, klasseløse vælgertilkendegivelser begyndte at vinde indpas i partiernes tilrettelæggelse af deres bejlen om vælgernes gunst.

Den forskydning fra folkets til parlamentets suverænitet med vægten lagt på de parlamentariske samarbejds- og kompromismuligheder som grundlag for

Beskrivelse af de enkelte politiske partier (Stilles til alle)

Sp. 12 Vi beder Dem nu om at beskrive de enkelte politiske partier. Jeg viser Dem her et kort (vis kort N), hvorpå der står opført en række udsagn. Hvilke 3 udsagn synes De passer bedst (nævn parti)?

| | Socialdemokratiet A | Radikale B | Konservative C | Venstre D | S.F. F |
|---|---|---|---|---|---|
| Ungdommeligt | 39 0 | 40 0 | 41 0 | 42 0 | 43 0 |
| Interesserer sig meget for kvindens stilling i samfundet | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Har en fri meningsdannelse (giver plads for afvigende meninger) | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Fremtidens parti | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| Lønmodtagervenligt/gør mest for lønmodtagerne | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 |
| Erhvervsvenligt/gør mest for erhvervslivet | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 |
| Samarbejdsvenligt | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 |
| Sagligt | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 |
| Varetager alles interesser | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 |
| Ved ikke | 9 | 9 | 9 | 9 | 9 |

*Interesseformidling.* Sidst i 60'erne lod Socialdemokratiet foranstalte en observa-undersøgelse af vælgernes holdninger til forskellige politiske spørgsmål, til de politiske partier og deres ledere. - En undersøgelse der skulle hjælpe partiet med at finde frem til dets rette profilering og markedsføring. Siger de ovenstående udsagn fra interviewskemaet noget om, hvilken »profil« Socialdemokratiet mener vil kunne gøre sig på vælgermarkedet?

stabile regeringskonstellationer, som blev Socialdemokratiets ideal og politiske praksis i mellemkrigstiden, udfoldede sig formidlet over efterkrigstidens velfærdsstatsudvikling frem mod det tilsyneladende »harmoniske demokrati«. Ikke forstået i Tingstens fuldgyldige, klasse- og konfliktløse forstand, men der er tale om en betegnelse, der kan stå som en ret dækkende og præcis karakteristik af velfærdsstatens politisk *parlamentariske* form. En karakteristik som dækker over en udviklingsretning eller tendens, som gjorde sig gældende på det politisk parlamentariske niveau, og som indebar, at parlament og de politiske partier i stigende grad mistede i funktion som politiske deltagelsesformer for befolkningen og som formidlere af de forskellige klasser og lags behov og interesser.

Det spørgsmål som imidlertid rejser sig i forlængelse af denne udviklingsretning er, hvad velfærdsstaten betød for *parlamentets*»suverænitet«, dvs. for den parlamentariske organisering af de statslige politikker.

## Velfærdsstaten som »den administrative stat«

Hvis man kan karakterisere konsekvensen af udviklingen i Socialdemokratiets demokratiforståelse og praksis i mellemkrigstiden som en *parlamentarisering* af politikken, så kan konsekvensen af det sociale demokratis gennemsættelse som velfærdsstat langt hen karakteriseres som politikkens *afparlamentarisering* og *»statsliggørelse«.*

Når Tingsten beskriver »det harmoniske demokrati« som velfærdsstatens politiske form, så er der tildels tale om en form uden indhold eller rettere om en politisk form som gradvist får et nyt politisk institutionelt og organisatorisk indhold, som vi kan sammenfatte under termen *»den administrative stat«.*[50] Tingsten betegner selv »det harmoniske demokratis« udvikling som en udvikling fra »politik til forvaltning«:

> »Det væsentlige er at ved å akseptere dette programmet (velfærdsstaten - vores indskud) er betydningen av de alminnelige vurderinger eller anskuelser blitt så sterkt reduseret, at man kan tale om en *utvickling fra politik til forvaltning,* fra principper til teknik« (vores fremhævning).[51]

Hermed karakteriserer Tingsten den politisk ideologiske udvikling i (parti-) politikken og -debatten, dvs. politikkens »afideologisering« og teknificering som konsekvens af den samfundsmæssige konsensus om den velfærdsstatslige udviklingsmodel. Udviklingen »fra politik til forvaltning« kan vi imidlertid også lade stå som beskrivelse af en samtidig udvikling fra en parlamentarisk til en *politisk administrativ, statslig politikorganisering* omfattende en politisk institutionel *forskydning fra parlament til den offentlige administration* som konsekvens af den velfærdsstrategiske realisering af det sociale demokrati.

Demokratiets udstrækning til det sociale demokrati var for socialdemokratiet ensbetydende med en statsliggørelse af den samfundsmæssige produktions- og reproduktionsproces omfattende en statslig rammeregulering af den privatorganiserede produktion og en statslig omfordeling og institutionalisering af de sociale livs- og reproduktionsvilkår.

Velfærdssamfundet var lig med velfærds*staten*, det stærke samfund lig med *den stærke stat*.

Med staten som »formidler og bekræftelse af den sociale samhørighed«[52] antog staten form af en stadigt voksende, indgribende, fordelende og tjenesteydende *»offentlig sektor«*. Den offentlige administration voksede i takt hermed, personalemæssigt og organisatorisk, som forudsætning og styringsinstrument for den offentlige sektors udvikling og vækst.[53]

Udviklingen fra en parlamentarisk til en politisk administrativ politikorganisering, hvor den offentlige administration får en øget og anderledes indflydelse på den statslige politikudvikling, er dog ikke så meget sket på grundlag af den kvantitative vækst i den offentlige administration i forbindelse med stigningen i mængden af statslige reguleringer og aktiviteter og den medfølgende kompleksitet, de øgede koordineringsproblemer m.v. i administrationens iøvrigt traditionelle politikforberedende og -implementerende arbejde.

Forskydningen mellem parlament og administration er i højere grad en følge af kvalitative ændringer i administrationens rolle og funktionsmåde som led i den velfærdsstrategiske »formforandring« af staten til en offentlig sektor.

**Fra en programmeret til en programmerende forvaltning.**

For det første kan den ideologiske *afpolitisering* af velfærdspolitikken, som vi har været inde på ovenfor, siges at have virket fremmende for en øget politisk administrativ indflydelse på den statslige politiktilrettelæggelse. Politikkens »forvandling« fra klassebaseret interessepolitik til spørgsmål om »saglig« eller rationel problembearbejdning og -løsning ud fra tekniske kalkulationer over beskæftigelsesudvikling, arbejdsstyrkens sammensætning, befolkningens aldersfordeling m.v. har så at sige i sig selv gjort politikken til en *professionel opgave* for den tekniske og administrative expertise i den offentlige forvaltning. Det så meget desto mere, som det er forvaltningen, der ligger inde med den »data«-viden, som mere eller mindre træder i stedet for den politisk parlamentariske interesseformidling som grundlag for politikudviklingen.

Men hertil kommer for det andet den *ændrede rolle eller funktion*, som bliver den offentlige forvaltning til del med den velfærdsstatslige udvikling i de statslige aktiviteter.

> »Forvaltningen er i sit arbejde med den nye service- og forsyningsvirksomhed ikke i samme grad som tidligere bundet af judicielle regler. Det retningsgivende for virksomhedens udbygning og vedligeholdelse er i større grad blevet forvaltningens professionelle skøn. Tyngdepunktet i forvaltningens overvejelser er derfor ikke så meget, om en bestemt

aktivitet er *lovlig*, men snarere om den er *hensigtsmæssig* eller *forsvarlig* ud fra dette professionelle skøn«.[54]

Denne karakteristik af den offentlige forvaltnings ændrede funktionsmåde som »et system for hensigtsmæssige løsninger« er primært møntet på den kommunale administration - især efter kommunallovsreformen i begyndelsen af 70'erne, hvor en stor del af de tidligere centralstatslige aktiviteter på social-, sundheds- og undervisningsområdet blev lagt ud i kommunerne, men den kunne for så vidt også være anvendt på centraladministrationen. Den offentlige administration som helhed har skiftet arbejds- og funktionsmåde sammenhængende med selve arten, karakteren, af den velfærdsstatslige reformpolitik. Som en statslig reformpolitik, der er rettet ind mod løsningen af konkrete samfundsmæssige og sociale problemer, har velfærdspolitikken i mindre grad end tidligere kunnet gives form af en generel retslig regulering, som det så, iflg. de traditionelle legaltbureaukratiske normer for forvaltningens funktion, var den offentlige administrations opgave at sørge for blev ført - regelret - ud i livet.

»...själva tekniken i reformarbetet (har) i viss utsträckning förskjutis från formell reglering til andra typer av insatser, som på grund av sin natur inte kan styras av lagstiftande församlingar. Det har vidare vuxit fram en rad myndigheter med långtgående befogenheter att utfärda bindande normer för olika samhällssektorer. Begrepet verkställighet har därmed fått et avsevärt rymligare innehål«.[55]

Det er ikke blot administrationens udøvende funktioner som har fået et anderledes og højere grad af politisk indhold. Det samme gør sig gældende i forhold til det lov- og på den anden måde politikforberedende arbejde i den offentlige administration. Også her er der sket en sprængning af de traditionelle forvaltningsmæssige normer og grænser, iflg. hvilke det forberedende arbejde er et spørgsmål om en rent teknisk og juridisk betonet bearbejdning og udformning af de iøvrigt politisk parlamentarisk organiserede initiativer.

Generelt og sammenfattende kan man om den offentlige administrations ændrede funktion sige, at den har gennemløbet en udvikling og ændring fra en (primært) *regelorienteret, programmeret* forvaltning til en (højere grad af) *målorienteret, programmerende* forvaltning.[56] Der er her ikke tale om, at den offentlige administration totalt har skiftet karakter og funktion, men om en udviklings- eller ændringsretning, som har været den centrale for den offentlige administrations »tilpasning« til den velfærdsstatslige udvikling. - En ændring som involverer om ikke en ophævelse så dog en overskridelse af den adskillelse mellem *politikskabende* og *politikgennemsættende* funktioner og institutioner, som indgår som væsentligt element i den parlamentarisk demokratiske statsform.[57]

Som konkrete udtryk for den offentlige administrations øgede og nye politiske indflydelse med velfærdsstatens udvikling kan der for det første henvises til

det voksende omfang, hvori lovgivningen har fået karakter af *ramme- og fuldmagtslovgivning.*[58] Der er her tale om en statslig politik- eller lovgivningsform, som i vid udstrækning og explicit giver administrationen kompetence til og mulighed for videre, selvstændig, »lovgivning« via cirkulærer og bekendtgørelser, hvorigennem de ofte helt generelle målsætninger med eller vage hensigtserklæringer for lovgivningen konkret fortolkes og bliver omsat og tillempet med henblik på anvendelse på konkrete situationer/forhold. Et illustrerende eksempel på en sådan hensigts- eller rammelovgivning er socialreformen, 1974.[59]

Med udbredelsen af denne lovgivningsform får administrationens »forvaltning« eller implementering af de statslige politikker klart karakter af samtidigt politikskabende aktiviteter.

Administrationens ændrede rolle i den statslige politikudvikling kommer måske tydeligst til udtryk gennem den stigende grad af *planlægningsmæssig organisering* af politikken, som har præget den velfærdsstatslige udvikling siden begyndelsen af 60'erne og navnlig fra slutningen af 60'erne/begyndelsen af 70'erne.[60] Det behov for og krav om »offentlig planlægning«, som blev fremført med stigende styrke op gennem 60'erne fra såvel administrativ som politisk side, blev fremsat som et spørgsmål om ren teknisk rationalisering og koordinering af den statslige politiktilrettelæggelse.

> »det, det drejer sig om, er at *tilvejebringe et bedre beslutningsgrundlag* for den slags beslutninger som allerede nu træffes af offentlige myndigheder og som fortsat skal træffes. Spørgsmålet er om man i højere grad end hidtil vil *bruge planlægningsteknikken som hjælpemiddel for ledelsesfunktionen inden for det offentlige - specielt på regeringsplan.*«[61]

Sådan formuleres kravet om en intensivering af de statslige planlægningsbestræbelser i PPII, 1973. Og reduceret til et sådant spørgsmål om en mere rationel, hensigtsmæssig og længeresigtet tilrettelæggelse af de stadigt mere »komplekse« og indgribende statslige aktiviteter blev planlægningen identificeret som et rent *forvaltningsmæssigt* anliggende.[62] Det der stod til diskussion op gennem 60'erne var således planlægningens udvikling og indplacering som element i den offentlige administration.[63]

Denne måde at anskue den statslige planlægning på - som en - slet og ret - særlig forvaltningsmæssig organiserings- og arbejdsmåde - forhindrede dog ikke, at planlægningen samtidig blev set som løsen på stort set alle samfundsmæssige problemer og konflikter. Denne opfattelse gjorde sig ikke mindst gældende i den partipolitiske debat - og blev især fremført fra socialdemokratisk hold. Med henvisning til debatbogen »Forud for fremtiden - oplæg til målsætning for det nye samfund«, 1965, karakteriserer Svend Auken Socialdemokratiets planlægningstænkning i 60'erne således:

»I begyndelsen af 60'erne var skabelsen af fremtidens samfund først og fremmest et spørgsmål om dygtighed og teknisk indsigt. Var man blot forud for fremtiden - dvs. forstod man at omsætte viden om teknologiske, sociale og kulturelle udviklingslinier - til at planlægge en rationel adfærd - så kunne samfundet løse fremtidens problemer, før de meldte sig«.[64]

Samfundsmæssige konflikter kunne undgås og løses bare »man« sørgede for at »planlægge, prioritere og koordinere«. Og dette »man« var - også for Socialdemokratiet - lig med den statslige administration.

Parlamentet, folketinget og de politiske partier, syntes ikke at spille nogen selvstændig rolle i denne socialdemokratiske vision om planlægning som middel for realisering af det nye samfund.

I så henseende kan visionen siges at være karakteristisk eller illustrativ for den faktiske statslige planlægningsudvikling. Dels for den selvfølgelighed, hvormed planlægningen blev identificeret som en opgave for den offentlige administration. Dels for planlægningens fremvækst som en politisk administrativ organiseringsform, der - frem for at være »hjælpemiddel« for den politiske ledelse, folketinget og den parlamentariske regering - snarere må ses som en ny statslig politik- og interventionsform, der undergraver parlamentets indflydelsesmuligheder på den statslige politikudvikling.

At planlægning er mere end et stykke »administrativt udviklingsarbejde«, der kan »skabe bedre forudsætninger både for den politiske beslutningsproces og for gennemførelsen af folketingets og regeringens beslutninger«,[65] er Per Hækkerup for så vidt inde på i sin tilslutning til det såkaldte Korsbæk-udvalgs forslag til, hvorledes den overordnede planlægning kan styrkes i centraladministrationen.[66] Han giver her udtryk for, at den planlægning, der skal foregå på det departementale niveau, og som han mener bør styrkes, omfatter »de langsigtede overvejelser om lovgivningsreformer, rammerne for ressourceanvendelsen, både med hensyn til penge og personel og investeringspolitikken«.[67] Tilvejebringelsen af et »bedre beslutningsgrundlag« for folketing og regering gennem administrationens planlægningsvirksomhed omfatter således også det at overveje og *tage initiativ* til politiske reformer. Administrationen tildeles - gennem planlægningen - direkte og explicit *politikinitierende* funktioner. Dette politikinitierende element i administrationens planlægningsvirksomhed fremhæves klart i den betænkning om planlægning i centraladministrationen, som udkom i 1975. Her karakteriseres en af planlægningens hovedopgaver, sammen med informationsindsamling, prognoseudarbejdelse og konsekvensberegninger, som »formulering og opstilling af forslag til ny eller revideret politik, hvor dette skønnes fornødent«.[68] Og det er ikke kun gennem denne politikinitierende funktion, at administrationens indflydelse på politikudviklingen styrkes på parlamentets bekostning. Selve den planlægningsmæssige *organisering* af politikken har systematiske konsekvenser for politik*indholdet* - gennem karakteren af den viden (den teknisk-administrative

indsamling og bearbejdning af informationer), som ligger til grund for politiktilrettelæggelsen, gennem karakteren af de foretagne konsekvensberegninger, gennem opstilling af alternative politikker (i det omfang der overhovedet opstilles flere alternativer). De endelige politiske beslutninger ligger nok i politisk parlamentariske hænder, men reelt bliver de ofte truffet forinden - i forbindelse med den administrative tilrettelæggelse af politikken - i kraft af selve den *måde*, tilrettelæggelsen foregår på.

Konsekvensen af den kommunale planlægningsvirksomhed, hvorigennem det offentlige serviceniveau i stigende grad blev tilrettelagt op gennem 70'erne karakteriserer Bent Rold Andersen eks. således:

> »De egentlig politiske problemer løses af embedsmænd gennem deres valg af forudsætninger for og udformning af planløsninger og konsekvensanalyser. De politiske valg fremtræder for politikerne, som om de var tekniske størrelser«.[69]

Gælder denne karakteristik for forholdet mellem administration og politikere på det kommunale plan, så er den ikke mindre dækkende for forholdet mellem de centralstatslige administrative og politiske institutioner. Den planlægningsmæssige organisering af de velfærdsstatslige politikker fører til en - systematisk - erodering af den parlamentariske »suveræniteten«, dvs. af folketinget, de politiske partier og den parlamentariske regering som de centrale politikskabende institutioner.

Den velfærdsstatsbetingede forskydning af politikken fra de politisk parlamentariske til de administrative statsapparater, som kommer til udtryk og befæstes gennem henholdsvis rammelovgivning og planlægningsvirksomhed, har haft konsekvenser for den *institionelle organisering og strukturering af de statslige apparater*. Såvel de *administrative* som de *politisk parlamentariske* apparater er søgt organisatorisk tilpasset til de velfærdsstatslige vilkår. Og karakteristisk for udviklingsretningen her er det, at det er de administrative apparater, som i videst omfang har undergået en institutionel forandring.

De *administrations*reformer, som har fundet sted siden begyndelsen af 60'erne har som centralt sigtepunkt haft at få såvel centraladministrationen og den lokale administration som forholdet mellem disse to administrationsniveauer organiseret på en hensigtsmæssig måde i forhold til den offentlige forvaltnings nye funktioner og ændrede rolle i det politiske system. For centraladministrationens vedkommende har den væsentligste bestræbelse gået på en organisatorisk udskillelse af de mere traditionelle regelstyrede forvaltningsopgaver (rutinemæssige enkeltsagsbehandlinger) til særlige direktorater under departementerne med henblik på at styrke departementernes stilling som »sekretariater for ministeren«, dvs. deres mulighed for at varetage de nye »planlægnings- og udviklingsopgaver«.[70]

Med kommunallovsreformen i begyndelsen af 70'erne[71] søgte man yderli-

gere at aflaste centraladministrationen fra det detailorienterede arbejde til fordel for en styrkelse af det overordnede departementale udviklingsarbejde, samtidig med at kommunerne fik en i forvaltningsmæssig henseende mere hensigtsmæssig størrelse og udformning. Der blev endvidere skabt basis for udviklingen af en statslig udgiftsplanlægning, som omfattede hele den offentlige sektor - såvel de statslige som de kommunale udgifter.[72]

Sammenfattende kan man sige, at den »røde tråd« i 60'ernes og 70'ernes administrationsreformer har været en organisatorisk tilpasning af den offentlige administration med henblik på en styrkelse af dens »overgang« fra en regelorienteret, programmeret til en målorienteret og programmerende forvaltning.[73] Dvs. til en offentlig administration, der i højere grad end den traditionelle, har kunnet hamle op med den velfærdsstatslige udvikling »fra politik til forvaltning«, og som kunne udgøre knudepunktet i den »stærke« stat - »den administrative stat«.

Omvendt er det betegnende, at den organisatorisk institutionelle »tilpasning« for de *parlamentariske* apparaters vedkommende stort set har været begrænset til oprettelsen af en ny stående udvalgsstruktur i folketinget.[74] En udvalgsstruktur, som har været rettet ind mod den centraladministrative ressortopdeling[75] og som har medvirket til en øget specialisering og »professionalisering« af det politisk parlamentariske arbejde. Folketingsmedlemmerne har mere eller mindre udviklet sig til små »embedsmænd« - specialiseret inden for »deres« ressort. Folketingets organisatorisk institutionelle »tilpasning« har således bestået i en tilpasning til centraladministrationen/den offentlige administration som velfærdsstatens nye hjerte - eller måske mere rammende udtrykt - hjerne.

I relation til den forskydning fra parlament til de administrative statsapparater, som vi her har søgt at skildre, skal det nok præciseres, at det for det første ikke skal forstås sådan, at de administrative embedsmænd, »bureaukraterne«, simpelt har tilranet sig den politiske »magt« på folketingets og politikernes bekostning. Sådan fremstilles og diskuteres problematikken ofte i den offentlige debat. Derimod er der tale om en strukturel, institutionel forskydning fra de politisk parlamentariske til de administrative statsapparater, som hænger sammen med statens udvikling og ændrede karakter som velfærdsstat - som »offentlig sektor«. Og som hænger sammen med hele den velfærdsstrategisk formidlede afpolitisering af politikken. Det parlamentariske demokratis udvikling til »det harmoniske demokrati« har i sig selv muliggjort politikkens forskydning væk fra de politisk parlamentariske institutioner og ind i staten, de administrative statsapparater.

For det andet kan forskydningen heller ikke sættes lig en forskydning fra den »lovgivende magt« forstået som folketinget og de enkelte folketingsmedlemmer til den »udøvende magt«, regering og administration. En sådan for-

skydning har nok fundet sted, men er sådan set mindre relevant eller interessant i og med den parlamentariske regerings position som formidler og bindeled mellem folketing og administration.

Mere interessant er den udvikling eller det skift i *regeringens* rolle som bindeled mellem folketing og administration, som indgår som del af forskydningen fra parlament til forvaltning. Denne forskydning dækker nemlig også over en samtidig positions- eller funktionsforskydning *inden for* regeringen - fra dens rolle som *politisk valgt* og *parlamentarisk baseret* regering til dens rolle som *forvaltningsledelse*. Regeringens position er nok blevet styrket på folketingets bekostning, men sagen her er, at det i høj grad er som ansvarlige *fag*ministre, som forvaltningschefer, regeringen er blevet styrket - og ikke i kraft af sit politiske mandat. Og det samtidig med og som udtryk for at regeringens position som *politisk* ledelse af forvaltningen er blevet svækket. Ejler Koch har karakteriseret ministrenes afmagt som politisk valgt ledelse af forvaltningen således:

> »Politikerne står i spidsen for et stort og kompliceret administrativt system, som de kun har begrænsede muligheder for at påvirke, og de bliver derfor afhængige af deres embedsmænd. Målene og midler fastlægges af administrationen og i kommissionsbetænkninger, som ministrene gør til deres politik«.[76]

Den position og indflydelse, som regeringen har, udnytter den ikke politisk over for administrationen, men som administrationschefer over for folketinget og de politiske partier.

**Interesseinstitutionalisering i forvaltningen.**

Selv om de administrative statsapparater på mange måder har fået overtaget i forhold til de politisk parlamentariske institutioner, så er forvaltningens »magtovertagelse« ikke ubegrænset. Den politisk administrative politikorganisering finder ikke sted i et administrativt og teknokratisk »tomrum«. For det første er den administrative politikorganisering selvfølgelig begrænset af, at den finder sted inden for rammerne af en fortsat parlamentarisk statsform, dvs. den skal have et politisk parlamentarisk flertal for sig i sidste ende - hvilket selvfølgelig spiller ind på politiktilrettelæggelsen i administrationen.

Hertil kommer imidlertid - og det som et nok så centralt element i udviklingen af »den administrative stat«, at politikorganiseringen i den offentlige administration finder sted i en vis form for direkte samspil med en række forskellige interesseorganisationer og -grupper i befolkningen.

Den politisk institutionelle forskydning fra parlament til forvaltning omfatter således fremvæksten af nye *interesserepræsentations- og deltagelsesformer*, som er rettet ind mod, og som indgår som integreret element i den politisk administrative politiktilrettelæggelse.[77]

Der er udviklet en *funktionel interesserepræsentationsstruktur* uden om og ved siden af de parlamentarisk demokratiske repræsentationsformer.

Udviklingen af disse funktionelle repræsentationsformer ind i staten/de administrative statsapparater kan delvist ses som en effekt af den funktions- eller indholdstømning af de politiske partier, som forbindelsesled mellem klasser og stat, som vi tidligere har været inde på i forbindelse med karakteristikken af »det harmoniske demokrati«. Og dermed også som en slags erstatning for og supplement til de parlamentarisk demokratiske repræsentations- og deltagelsesformer. Men der er imidlertid tale om repræsentations- og deltagelsesformer af en ganske anden - og funktionel - karakter. De omfatter hovedsagelig de »berørte« interesser i befolkningen, dvs. særlige interesse- og befolkningsgrupper, der primært berøres af de forskellige typer statslige reguleringer, ydelser m.v. Som sådanne særlige, berørte interessegrupper - og som oftest via en organisering som sådanne - inddrages de i og får (med-) indflydelse på den politisk administrative politikorganisering i de »respektive« dele af den offentlige forvaltning. Der er tale om en interesserepræsentationsstruktur, der så at sige er skabt i den administrative velfærdsstats billede, og som er delvis tværgående i forhold til de klassespecifikke interessestrukturer og -modsætninger.

På det centralstatslige niveau, hvor interesserepræsentationen primært finder sted ind i de erhvervsregulerende og serviceproducerende ministerier[78] foregår repræsentationen via et system af centraladministrative udvalg, råd, nævn m.v., hvor repræsemtanter for de forskellige »relevante« interesseorganisationer indgår, via ad hoc møder mellem interesseorganisationsrepræsentanter og administrationens embedsmænd, gennem forskellige former for høringer, gennem kontakter strækkende fra de mere formaliserede til helt uformelle telefonsnakker såvel fra administrationen til interesseorganisationerne som den anden vej rundt.[79]

De nye funktionelle repræsentations- og indflydelsesformer ind i forhold til den administrative politiktilrettelæggelse omfatter imidlertid også former af en noget anden karakter - former, hvor det direkte deltagelses- eller *participations*aspekt er det fremherskende imodsætning til de mere *repræsentativt* organiserede og *interesseorganisations*orienterede indflydelsesformer, som er de mest fremherskende på det centralstatslige niveau. Participationsaspektet gør sig især gældende på det lokale plan - i forhold til de kommunale og amtskommunale forvaltninger.[80]

De mest institutionelt udviklede deltagelsesformer er udviklet i forbindelse med planlovsreformen fra 1972, dvs. i forhold til den fysiske planlægning eller stedplanlægningen på kommune- og regionsniveau.[81] De her »berørte« og inddragne interesser/interessegrupper falder lidt udenfor det ellers almindelige billede, forsåvidt som deres funktionelle og »særlige« karakter knytter sig til, at de inddragne befolkningsgrupper er »borgere« i de respektive lokalom-

råder, kommuner og amter, som planlægningen omfatter. Det er i kraft af, at de bor det pågældende »sted«, befolkningsgrupperne »berøres« og inddrages i den kommunale og amtsregionale stedplanlægning.

Iøvrigt er udviklingen af mere direkte deltagelsesorienterede indflydelsesformer primært knyttet til udlægningen af den velfærdsstatslige serviceproduktion til kommunerne i forbindelse med kommunallovsreformen. Denne såkaldte »decentraliseringsproces« har ført til fremvæksten af en lang række forskellige former for og eksperimenteren med »borger«-, »klient«- og »bruger«-deltagelse i det kommunale forvaltningsarbejde - især omkring de forskellige kommunale institutioner.[82]

De nye deltagelsesformer er - sammen med kommunallovsreformen overhovedet - blevet markedsført under betegnelsen »nærdemokrati« og bliver som sådan ofte set som det stik modsatte af det centraliserede »interessedemokrati« ind i centraladministrationen. Selv om de *former*, hvorunder disse to typer interesseinddragelse ind i den offentlige forvaltning finder sted, selvfølgelig er ret så forskellige, så er der dog tale om en interesseinddragelse af principielt set samme og funktionelle art, dvs. om en interesserepræsentation og -inddragelse, der er *funktionaliseret under* eller *tilpasset til* den »administrative stat« og dennes udvikling. Og som sådan er der for begge typers vedkommende tale om repræsentations- og deltagelsesformer, som indgår som element i den politisk administrative politikorganiserings tagen over i forhold til den parlamentarisk demokratiske organisering.

Delvist indflettet i udviklingen af de her omtalte funktionelle repræsentations- og deltagelsesformer er der sket en udbygning af *»korporative« samarbejdsstrukturer og -institutioner* mellem fagbevægelse, kapitalorganisationer og stat/statsadministrationen. Imodsætning til de funktionelle repræsentationsformer er der her tale om direkte klassesamarbejdsbaserede og -orienterede organer mellem henholdsvis lønarbejder- og kapitalinteresser, hvor disse (organiseret gennem fagforeninger/fagbevægelse og arbejdsgiverforeningen) inddrages som modstående »parter« i den statslige politikorganisering på de områder, hvor »parternes« interesser i særlig grad er involveret og støder sammen. Det gælder specielt i forhold til den økonomiske politik og arbejdsmarkedspolitikken.[83]

Udbygningen af de »korporative« 3-parts-strukturer er blevet kraftigt intensiveret med velfærdsstatens udvikling - som en udvikling, der overhovedet har været baseret på eksistensen af et udstrakt klassesamarbejde mellem lønarbejder- og kapitalinteresser i samfundet såvel direkte i produktionen som over staten. Dette klassesamarbejde er i øget omfang blevet statsligt organiseret og institutionaliseret som en del af den politisk administrative politikorganisering og er hermed blevet sammenflettet med udviklingen af de funktionelle interesserepræsentationsstrukturer. De to sæt af »udenomsparlamen-

tariske« interesserepræsentations- og indflydelsesstrukturer eksisterer således ikke ved siden af hinanden som klart identificerbare, adskilte størrelser. De er mere eller mindre integreret i hinanden deres forskellige karakter til trods. Hvortil kommer at de faglige organisationer og kapitalorganisationerne selvfølgelig også indgår - hver for sig - som særligt »berørte« interesseorganisationer i den funktionelle repræsentationsstruktur.[84]

Gennem udviklingen af de her omtalte, forskelligartede, repræsentations- og deltagelsesformer ind i den offentlige forvaltning er de samfundsmæssige interesser blevet institutionaliseret *i* staten[85] - i de administrative apparater og ført væk fra de parlamentarisk demokratiske institutioner. Selvfølgelig ikke »væk« i absolut forstand - men forholdsvis og som tendens.

## Opsummering: Det politiske demokratiproblem rejses

De forskellige træk i den politisk institutionelle og strukturelle udvikling i velfærds*staten*, som vi her har skildret, mener vi at kunne sammenfatte som det, vi indledningsvist kaldte en *afparlamentarisering* og *statsliggørelse* af politikken. Der er sket en udvikling og forskydning *fra* en parlamentarisk demokratisk politikorganisering, hvor parlamentet og de politiske partier står som de centrale formidlere mellem samfund/klasser og stat, *hen imod* en statsliggjort og statslig institutionaliseret administrativ politikorganiseringsform - omfattende »udenomsparlamentariske« politiske indflydelses- og beslutningsstrukturer. Denne »administrative stat« har udviklet sig inden for rammerne af den parlamentarisk demokratiske statsform, men har om ikke ædt den op indefra, så dog gjort den til en form, der dækker over et faktisk politisk institutionelt indhold, som ikke længere lader sig karakterisere som parlamentarisk demokratisk.

Afparlamentariserings- og statsliggørelsesprocessen er sket på grundlag af og formidlet over dels det samarbejdende folkestyres udvikling frem til »det harmoniske demokrati«, dels den velfærdsstrategiske omformning af staten til en velfærdsstat - en »offentlig sektor«.

Vi må således konkludere, at den velfærdsstatslige form for realisering af det sociale demokrati, som - socialdemokratisk set - var ikke blot ensbetydende med det politiske demokratis fulde realisering, men samtidig en forudsætning for det politiske demokratis bevarelse, har ført til, at det politisk parlamentariske demokrati er blevet eroderet og afgørende svækket. Det politiske demokrati er således pånyt blevet sat som centralt politisk problem.

Det var ikke Socialdemokratiets intentioner - men det blev resultatet. Et resultat som i dobbelt forstand er blevet Socialdemokratiets problem.

Socialdemokratiet har fuldt og helt identificeret sig med den velfærdsstats-

lige afparlamentariserings- og statsliggørelsesproces. Det har jo samtidig været en proces, som for Socialdemokratiet har stået som demokratiets udstrækning fra det politiske til det sociale område. En proces som lå i forlængelse af den faktiske gennemsættelse af Socialdemokratiets strategi og politik.

Socialdemokratiet har imidlertid ikke blot politisk ideologisk identificeret sig med processen. Socialdemokratiet er også politisk organisatorisk blevet integreret i politikkens statsliggørelse. Det, der på den ene side har handlet om Socialdemokratiets erobring af statsapparaterne, har på den anden side handlet om statsapparaternes erobring af Socialdemokratiet. Socialdemokratiet er såvel politisk som organisatorisk blevet sammenflettet med de velfærdsstatslige institutioner og apparater - er så at sige flyttet ind i dem og væk fra sin egen klasse- og interessemæssige basis og fra de sociale og folkelige kræfter og bevægelser, med rod i denne basis.

Det gælder selvfølgelig ikke mindst for Socialdemokratiets politiske og organisatoriske top. I august-nummeret af Ny Politik, 1983, bliver Ritt Bjerregård bedt om, at give sin vurdering af, hvordan det kan være, at Socialdemokratiet, der har gjort så meget for at opbygge velfærdsstaten, alligevel lider nederlag ved valgene. Hendes svar er, at »De opgiver og bliver administratorer«.[86] Om de socialdemokratiske politikere, der bliver ministre (som hende selv -) siger hun:

> »De er næsten gået hen og blevet embedsmænd. De forvalter Danmark for folket ligesom enhver anden hæderlig administrator, og alt er såre godt. Bortset fra en enkelt lille detalje: At vi så ikke længere har socialdemokratiske politikere. Det gør vel heller ikke så meget undtagen altså til valgene. For hvis det, man kan stemme på, når man stemmer socialdemokratisk er en eller anden upartisk bureaukrat, hvorfor så stemme socialdemokratisk?«[87]

Det er således ikke bare *det politisk parlamentariske demokrati,* men også *Socialdemokratiet selv,* der er blevet »offer« på den administrative velfærdsstats alter.

Hvorledes har Socialdemokratiet forholdt sig til dette politiske demokratiproblem, som partiet har om ikke skabt så på afgørende vis været med til at skabe?

At spørgsmålet om det politiske demokrati påny trænger sig på som følge af den administrative velfærdsstats udvikling er ikke uerkendt i Socialdemokratiet. Ejler Koch har formuleret problemet således.

> »Vi (dvs. Socialdemokratiet - vores indskud) har hidtil kun interesseret os for demokratisering af den lovgivende magt gennem politiske valg. Det slår ikke længere til. I den moderne administrative stat er magtcentret bl.a. i ly af parlamentarismen, som mere eller mindre sætter folketinget ud af funktion, og den teknokratiske udvikling flyttet fra den lovgivende forsamling til administrationen. Lige som vi op til nu kun har interesseret os for demokratisering af lovgivningen, må fremtidens opgave blive at gennemføre en demokratisering af statsmagtens nu vigtigste redskab, administrationen.«[88]

Problemet er altså ikke blot, at det politiske demokrati, som Socialdemokratiet historisk har stået for og kæmpet for - det parlamentariske demokrati - er blevet undermineret og tendentielt sat ud af spillet som den afgørende politiske organiserings- og indflydelsesreform. Problemet er også, at det parlamentariske demokrati ikke længere »slår til« som *formen* for det politiske demokrati. Den ændring af de politiske produktions- og organiseringsvilkår, som har været en følge af den velfærdsstatslige udvikling, sætter det politiske demokrati på dagsordenen som et spørgsmål, der ikke kun handler om en genoplivning og fornyelse af de parlamentarisk demokratiske institutioner som deltagelses- og indflydelsesformer for befolkningen, men som tillige må omfatte en radikal demokratisering af de administrative statsapparater. Ejler Koch gør sig således til talsmand for nødvendigheden af en »reform af folkestyret«, der dels skal styrke de politisk parlamentariske organers mulighed for at stå for den overordnede politiske styring, dels skal indebære en omfattende decentralisering af de statslige opgaver og en vidtgående, direkte, demokratisering af de politisk administrative beslutningsstrukturer.[89]

Ejler Koch er ikke den eneste socialdemokrat, som har formuleret sig omkring den problematik, som den administrative velfærdsstat rejser for det politiske demokrati[90], men han er nok den der mest indgående og ihærdigt har forsøgt at sætte spørgsmålet på Socialdemokratiets politiske dagsorden. Hvilket imidlertid ikke rigtigt er lykkedes. Det har således været enkelte - og enkeltstående - socialdemokrater, som har slået til lyd for den demokratiske udfordring, som lå i udviklingen af den administrative stat. Socialdemokratiet har ikke samlet taget spørgsmålet op[91] - endsige forsøgt konkret at tackle udfordringen[92].

For Socialdemokratiet som det parti, der har stået i front for udviklingen af den stærke stat og for politikkens statsliggørelse, har det centrale spørgsmål ikke været set som en politisering og demokratisering af den administrative stat/statsadministrationen - tværtimod - det centrale spørgsmål for Socialdemokratiet har handlet om statsadministrationens rationalisering og effektivisering.

Det forhold at statsliggørelsesprocessen har foregået over en samtidig statsliggørelse af Socialdemokratiet og dermed over en svækkelse af Socialdemokratiets livlinie bagud til partiets klasse- og interessemæssige basis har i anderledes grad været set som et problem, der måtte sættes på partiets dagsorden. Det ikke mindst med den fremvækst af nye typer sociale bevægelser og såkaldte græsrodsbevægelser, som fandt sted fra slutningen af 60'erne/begyndelsen af 70'erne og frem. - Bevægelser der som politiske deltagelsesformer gik uden om og var vendt mod de »etablerede« politiske partier og repræsentationsformer, og som satte krav om selvforvaltning og selvbestemmelse i centrum for den politiske aktivitet.

I slutningen af 60'erne forsøgte Socialdemokratiet gennem en organisato-

risk »fornyelse« af partiet, at gøre partiet mere »tillidsvækkende« gennem en styrkelse af det interne medlemsdemokrati.

»I dag og i endnu højere grad i morgen til *måden* vi træffer vore beslutninger på i Socialdemokratiet være næsten lige så afgørende for folks tillid til os, som hvad det er vi beslutter. Kan vi inden for arbejderbevægelsen nå frem til et organisatorisk virke, der er en demon-

»Nu må Socialdemokratiet lære at lytte til græsrødderne«. Politisk Revy's »forsideillustration« til Socialdemokratiets landsmøde, september 1982.

stration af demokratiet som livsform vil vore muligheder for at få befolkningen til at forstå vore ideer være meget større, samtidig med at dette vil være den eneste effektive modvægt mod truslen om ekspertstyre.«[93]

Formålet med dette »fornyelses«-arbejde var på en og samme gang at vende den udvikling i retning af dalende medlemstilslutning og - aktivitet, som prægede partiet op gennem 60erne, og at åbne partiet op i forhold til de ungdoms- og studenterbevægelser, som voksede frem i slutningen af 60erne.

Den organisatoriske »fornyelse« blev fulgt op af en begyndende ideologisk profilering af partiet. Mennesket og dets trivsel skulle sættes i centrum, og »livskvalitet« er op gennem 70erne blevet det nye slogan, der skal appellere til de nye folkelige kræfter, Socialdemokratiet har besvær med at få kontakt med.

Siden slutningen af 70erne har den organisatoriske struktur igen været til debat i partiet. Forholdet til græsrodsbevægelserne har spillet en central rolle heri: Kan Socialdemokratiet lære noget af dem? Kan de slå rod i Socialdemokratiet? Er den organisatoriske struktur i arbejderbevægelsen tidssvarende nok til at indfange de nye strømninger i partiet? Sådanne spørgsmål har været oppe at vende, og på kongressen i 1984 skal der træffes beslutninger om den fremtidige organisatoriske struktur.

Græsrodsbevægelserne er et problem *for* socialdemokratiet, erkendes det.[94] Men de accentuerer samtidig problemerne *i* partiet. Mellem en traditionel vækstorienteret fløj, som ser med ubehag på alt det »græsrodsføleri« og en venstrefløj, som i 70erne har ladet sig påvirke af de »grønne« strømninger.[95]

Socialdemokratiets problemer med græsrodsbevægelserne er således i nok så høj grad et politisk spørgsmål, som det er det organisatoriske spørgsmål, det primært diskuteres under.

Det er tillige et spørgsmål, som ikke kan løses uden en samtidig løsning af den politiske demokratiproblematik, som den velfærdsstrategiske statsliggørelse af politikorganiseringen og -udviklingen har medført.

Socialdemokratiets vanskeligheder med at etablere forbindelsen til de nye sociale bevægelser og strømninger er en integreret del af denne demokratiproblematik, idet afparlamentariserings- og statsliggørelsesprocessen samtidig har været en proces, der har flyttet Socialdemokratiet (længere) væk fra folket - (mere) ind i staten.

## Noter:

1. Af nyere litteratur som generelt er inde omkring forholdet mellem Socialdemokrati og det parlamentariske demokrati kan nævnes: Ralph Miliband, *Capitalist democracy in Britain*, Oxford University Press, 1982, Barry Hindess, *Parliamentary democracy and socialist politics*, London 1983, Christine Buci-Gluchsmann, og Göran Therborn, *Der Socialdemokratische Staat*, Hamburg 1982, Torben Hviid Nielsen, *Borgerskabets reformer og marxismen*, År-

hus 1977, Claus Offe, *Konkurensdemokrati och keynesiansk välfärdsstat,* Zenit nr. 19, Marts 1983, Adam Przeworski, *Social democracy as a historical phenomenon,* New Left Review, 122, juli-august 1980, Hans Ebbing, *Klassekompromis i krise - en periode tar slutt,* Vardøger nr. 11, 1981.

2. Oluf Bertolt, Ernst Christiansen og Poul Hansen, *En bygning vi rejser,* bd. 1 s. 273 og s. 357. Borgbjerg skrev i Socialdemokraten i 1915, at med den nye grundlov ville arbejderne nu have alle midler i hænde til at vinde målet. »Det gælder blot om at bruge dem«. (Socialdemokraten 6.4.1915, cit. fra Niels Finn Christiansen, *Revisionismens betydning for Socialdemokratiets ideudvikling fra 1890'erne til 1930'erne,* upubliceret guldmedaljeafhandling, Københavns Universitet 1964, s. 136).
3. Lise Togeby, *Revisionismens betydning for Socialdemokratiets ideudvikling fra 1890erne til 1930erne,* 'Institut for statskundskab, Århus Universitet 1974, s. 67-68.
4. Gerd Callesen og Hans Norbert Lahme (udg.), *Den danske arbejderbevægelses programatiske dokumenter og love (1871 til 1913),* Odense Universitetsforlag 1978, s. 89.
5. Lise Togeby, *op.cit.,* s. 244.
6. Thorvald Stauning, *Parlamentarisme eller diktatur,* København 1923, s. 34.
7. Således fx. hos Gustav Bang, jvf. Lise Togeby, *op.cit.,* s. 181.
8. Thorvald Stauning, *op.cit.,* s. 22-23.
9. K.K. Steinche: *Også en tilværelse,* bd. II, København 1946, s. 250.
10. Tage Kaarsted, *De danske ministerier 1929-1953,* København 1977, s. 90ff.
11. *Socialdemokratiet og fremtidens politiske opgaver,* Politisk manifest fra partikongressen 1939, i Socialdemokratiske Noter nr. 3., 1939, bd. 10, s. 203.
12. Erik Rasmussen, *Komparativ politik,* bd. 2, København 1969, s. 25.
13. En bygning vi rejser, *op.cit.,* bd. II, s. 126.
14. Se fx. Th. Stauning, *Socialdemokratiet i dag,* Københahvn 1938, s. 27.
15. Hans kommentar til Erfurterprogrammet, Karl Kautsky, Das *Erfurterprogram,* Stuttgart 1919 (1892), kan betragtes som grundlaget.
    For 2. Internationales politiske strategi, se iøvrigt Curt Sørensen, *Marxismen og den sociale orden,* bd. II, GMT 1976, samme forfatters artikel i denne årbog samt Barry Hindess, *Parliamentary and socialist politics,* London 1983, s. 15ff.
16. Lise Togeby, *op.cit.,* s. 145.
17. Niels Finn Christiansen, *op.cit.,* s. 78.
18. Lise Togeby, *op.cit.,* s. 144.
19. For en bredere historisk behandling af denne proces se: Claus Bryld, *Det danske socialdemokrati og revisionismen,* bd. 2, København 1976, Niels Finn Christiansen, *Reformism within danish socialdemocracy,* Scandinavian journal of history, nr. 3, 1978, Hans Erik Avlund Frandsen, Jørgen Bloch Poulsen og Morten Thing, *Planøkonomi og folkefront,* København 1979, Jens Christensen, *Socialdemokratiet i Danmark 1910-1930,* Den jyske historiker nr. 12, 1977, Karin Hansen og Lars Torpe, *Socialdemokratiet og krisen i 30erne,* Århus 1977.
20. Odense-programmet. Arbejdsprogram, vedtaget på kongressen i 1923, cit. fra Claus Bryld, *op.cit.,* s. 168.
21. *Ibid.,* s. 50-51.
22. En bygning vi rejser, *op.cit.,* bd. II, s. 88.
23. Staunings tale til kongressen i 1927, *Protokol for den 20. socialdemokratiske partikongres i Vejle 1927,* s. 47.

24. For en mere udbygget gennemgang se: Karin Hansen og Lars Torpe, *op.cit.*, s. 74-80.
25. Poul Hansen, Problemer omkring det moderne folkestyre, i Oluf Bertolt (red.) *Folkestyrets problemer*, København 1946, s. 103.
26. Udtrykket »det samarbejdende folkestyre« stammer egentlig først fra den parlamentariske debat i 50'erne, hvor det blev lanceret af den radikale Bertil Dahlgård. Han så heri en parlamentarisk norm gående på, at oppositionen under en mindretalsregering havde pligt til et sagligt samarbejde med regeringen. (Jvf. Erik Rasmussen *op.cit.*, s. 294). Som det vil fremgå giver vi begrebet et lidt andet og videre indhold. Socialdemokratiet sluttede sig i 50'erne til den *radikale »doktrin«* (jvf. Poul Meyer, *Politiske partier*, København 1965, s. 177) og ifølge den socialdemokratiske partihistorie, så har socialdemokratiet også søgt at praktisere det videre frem. Således skriver K.B.Andersen i en kritik af VKR-regeringen, at »det samarbejdende folkestyre, som socialdemokratiet både af *dyd og nødvendighed* havde søgt at praktisere, blev sat ud af kraft den dag der kom en regering under radikal ledelse« (J.O.Krag og K.B.Andersen, *Kamp og fornyelse*, København 1971, s. 371, vores understregninger).
27. Se fx. Th. Stauning, *Socialdemokratiet i dag*, Københahvn 1938, og Hans Hedtoft Hansen, *Den socialdemokratiske arbejderbevægelse og arbejderkooperationen*, Kooperationen 1937.
28. Se fx. Göran Therborn, *The rule of capital and the rise of democracy*, New Left Review nr. 103, Håkan Arvidsson og Lennart Berntson, *Socialismen och demokratin*, Lund 1980 s. 38ff.
29. Hans (Hedtoft) Hansen - daværende partisekretær - redegør i Socialisten nr. 9, 1933 for SAI's konference.
30. *Ibid.*, s. 301. Konklusionerne i resolutionsteksten er ret paralelle med de tankegange, der ligger i Hartwig Frisch's centrale bog fra 1933, *Pest over Europa*.
31. Jvf. Karin Hansen og Lars Torpe, *op.cit.*, s. 196ff.
32. Hans Hedtofts åbningstale til Socialdemokratiets kongres, august 1945, *Socialdemokratiske Noter*, bd. 14-16, 1942-45, s. 384.
33. Hans Hedtoft, grundlovstale i Ålborg, *Socialdemokratiske Noter*, bd. 20, 1948-49, s. 613.
34. Strategien blev første gang formuleret i Socialdemokratiets efterkrigsprogram, »Fremtidens Danmark«. For en nærmere behandling af dette programs og af velfærdsstrategiens tilblivelse, se Karin Hansen og Lars Torpe, *op.cit.*
Ud over strategien for det sociale demokratis realisering indeholder »Fremtidens Danmark« også forslag til etablering af et »økonomisk demokrati«, forstået som oprettelse af et omfattende system af virksomheds- og brancheråd, som skal indgå i en direkte planøkonomisk styring af den samfundsmæssige produktion. Økonomisk demokrati i denne forstand glider imidlertid hurtigt ud af den socialdemokratiske strategi for efterkrigstidens Danmark, og det, der står tilbage er velfærdsstrategien som en strategi for etablering af fuld beskæftigelse (via en keynesiansk form for »planøkonomi«), social og økonomiske lighed og tryghed.
35. I artiklen »Konkurrensdemokrati och Keynesiansk välfärdsstat«, *Zenit*, nr. 1, 1983, argumenterer Claus Offe for det synspunkt at: »- den fortlöpande förentligheten mellan kapitalism och demokrati, som var så otänkbar för både den klassiske liberalismen och den klassiska marxismen (inclusive Kautsky och Andra Internationalen), historisk sett har vuxit fram tack vare uppkomsten och den gradvise utvecklingen av två förmedlande principer, nämligen a) politiska masspartier och partikonkurrens samt b) en keynesiansk välfärdsstat. Det är med andra ord en *specifik* typ av kapitalism som har förmåga att samexistera med demokratin« (s. 13). Vi er meget enige i dette synspunkt, som Offe fremfører i en samtidig afvisning af den opfattelse af demokratiet som den for kapitalismen adækvate statsform, som har været udbredt inden for store dele af den nyere marxistiske statsteori. Hvad Offe imidlertid ikke tager op i sin behandling af disse to formidlingsformer for demokratiets og kapitalis-

mens sameksistens er den gensidige indflydelse som disse 2 sæt af »formidlende principper« historisk har haft på hinanden. Efter vores opfattelse er det således først med velfærdsstrategien og den samfundsmæssige accept af velfærdsstaten som fællesmål for den samfundsmæssige udvikling, at demokratiet får mulighed for at udfolde sig til et »konkurrencedemokrati« mellem afradikaliserede, centraliserede og identitetsløse massepartier (s. 14-17).

36. Erik Rasmussen, *Ideologi og Politik*, København 1969, s. 42.
37. Herbert Tingsten, *Från ideer til idyll*, Stockholm 1966, s. 60.
38. *Ibid.*, s. 59.
39. Hvilket iflg. Gustav Pedersen var nødvendigt for at sikre tilliden til folkestyret - og dermed sikre demokratiet.
40. Jvf. Jens Otto Krag, og K.B.Andersen, *Kamp og fornyelse*, København 1971, s. 231f.
41. Jvf. Holger Eriksen, Kritik af Socialdemokratiets politik, *Verdens Gang*, nr. 7, 1963, s. 211. Brydningerne omkring jordlovene i 1963 og senere under *S-SF*-flertallet fra 1966 til 1968 udgør ikke noget brud på denne linie. Jordlovene kan næppe siges at repræsentere andet og mere end et forsøg på at løse problemerne vedrørende udenlandsk jordopkøb ved en evt. dansk tilslutning til Fællesmarkedet samt problemerne omkring de kraftige stigninger i jordpriserne bl.a. som følge af den hastige byudvikling. I sig selv ville de ikke »flytte nogen hegnspæle«. Venstres og Konservatives propaganda og taktiske manøvrer omkring folkeafstemningen kom da også noget bag på såvel Socialdemokratiet som De Radikale. Med hensyn til det såkaldte røde kabinet, så blev det fra socialdemokratisk hold pointeret, at der her blev ført en socialdemokratisk politik - »og ikke en tøddel mere«, som Per Hækkerup udtrykte det.
Socialdemokratisk politik var her at forstå som en videreførsel af den hidtidige politiske linie (se fx. behandlingen af S-SF-flertallet i Kamp og Fornyelse *op.cit.*, s. 323ff. For et andet synspunkt end vores på Socialdemokratiets linie i denne periode se: Vagn Oluf Nielsen, *Socialdemokratiets politik i 1960'erne, Årbog for arbejderbevægelsens historie 1977*).
42. *Verdens Gang*, nr. 6, 1969, hvorfra citatet af Henry Grünbaum er hentet.
43. *ibid.*, s. 165.
44. Niels Mathiassen, *Valgkampen - en karrikatur af demokratiet?* Indlæg på Socialpolitisk Forenings møde på Hindsgavl, 1964 (pjece).
45. ibid., s. 7.
46. ibid., s. 5.
47. Socialdemokratiets organisationspct. faldt således fra 29,1% i 1957 til 18,1% i 1968 - jvf. Poul Nielsson, *Partitilknytningens intensitet*, speciale ved Institut for Statskundskab, 1971, s. 21. Samme nedadgående tendens gjorde sig gældende for de borgerlige partiers vedkommende.
48. Herbert Tingsten, *Demokratiets problem*, København 1965, s. 155.
49. Jvf. Holger Eriksen, *op.cit.*, s. 211.
50. Et udtryk vi har lånt fra Ejler Koch, Statsmagten - Viggo Kampmann, (red.), *Magtens afmagt*, København 1971.
51. Herbert Tingsten, *op.cit.*, s. 153.
52. »Staten som en bekræftelse på den sociale samhørighed betyder altså, at staten er formidler af en større frihedsoplevelse for den enkelte end han hidtil har kendt« - citat fra en artikel af Ole Hyltoft i Ny Politik, gengivet i Ejler Koch, *op.cit.*, s. 34.
53. Det såvel på centralstatsligt som på regionalt niveau - det sidste især i forbindelse med kommunallovsreformen i begyndelsen af 70'erne.

54. Lauritz Hvidt, Forholdet mellem kommunernes politiske og administrative ledelse, *Nordisk Administrativt Tidsskrift* nr. 3, 1977, s. 181.

55. Daniel Tarschy, *Den offentliga revolutionen*, Stockholm 1978, s. 62.

56. Jvf. Claus Offes behandling af rationalitetskriterierne hos en henholdsvis »legal-bureaukratisk« og en »socialstatslig« forvaltning - i Rationalitätskriterien und Funktionsproblemen politisch-administrativen Handels, *Leviathan*, heft 3, 1974, samt G. Schmied und H. Treiber, *Bürokratie und Politik*, München, 1975, s. 180ff.

57. Adskillelsen mellem politik og forvaltning har selvfølgelig aldrig været total - også tidligere har forvaltningen udøvet politiske og politik-initierende funktioner. Men med velfærdsstatens udvikling er tidligere tiders »undtagelser« fra eller overskridelser af den parlamentarisk demokratiske norm så at sige blevet sat i system.

58. Jvf. eks. Jørgen Grønnegård Christensen, *Centraladministrationen*, København 1980, s. 358.

59. En reform hvis grundsynspunkt og hensigt iflg. Bent Rold Andersen vanskeligt kan gives konkret og detaljeret regelkarakter - jvf. Bureakratisering af kommunerne, *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, årgang 57, 1976, s. 183f.

60. PPI, 1971, og PPII, 1973, fungerede i høj grad som murbrækkere for en øget planlægningsmæssig organisering af de statslige politikker - jvf. eks. E. Jørgensen (budgetdepartementet), De senere års planlægningsinitiativer i Danmark, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, nr. 3, 1980. Samtidig åbnede kommunalreformen op for dels en kraftig udbygning af den statslige og kommunale sektorplanlægning dels bestræbelserne i retning af at udbygge den statslige budget- og udgiftsplanlægning som et i forhold til såvel sektorplanlægningen som den fysiske planlægning overordnet og sammenfattende planlægningssystem for hele den offentlige sektors udvikling. For en gennemgang af de konkrete planlægningssystemers og -initiativers udvikling, se Niels Arnfred m.fl., Planlægningstendenser i dansk offentlig forvaltning - problemer og perspektiver - i N. Arnfred m.fl. (red.), *Samfundsplanlægning - en antologi*, Odense 1980.

61. PPII, *Perspektivplanredegørelse* 1972-1987, København 1973, s. 25.

62. Jvf. Erik Ib Schmidt, *Offentlig administration og planlægning*, København 1968, - diverse betænkninger om administrationens organisation - således *Administrationsudvalget af 1960. I. Betænkning*, Betænkning nr. 301, København 1962, *Redegørelse fra arbejdsgruppen vedrørende centraladministrationens organisation*, Betænkning nr. 629, København 1971, *Planlægningen i centraladministrationen*. Betænkning fra udvalget vedr. centraladministrationens planlægningsvirksomhed. Betænkning nr. 743, København 1975, samt Perspektivplanlægning 1970-1985, København 1971 og Perspektivplanredegørelse 1972-1987, *op.cit.*,.

63. Se den efterfølgende gennemgang af reformeringen af statsministrationens opbygning.

64. Planlægningens rolle i samfundet om 25 år, *Byplan* 6, 1976, s. 184.

65. Knud Heinesen, Rationalisering i politisk perspektiv, *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, nr. 2, 1976, s. 73.

66. Betænkning nr. 629, *op.cit.*

67. Økonomi- og budgetministeren om Korsbæk-udvalgets betænkning, *Debat og Orientering*, nr. 13, 1972, s. 192.

68. Betænkning nr. 743, *op.cit.*, s. 14.

69. Bent Rold Andersen, *op.cit.*, s. 186.

70. Jvf. Betænkning nr. 301, *op.cit.*, og Betænkning nr. 629, *op.cit.* Betænkning nr. 743, *op.cit.* går videre med forslag til, hvordan centraladministrationens planlægningsvirksomhed kan

styrkes gennem opretning af overordnede, tværpartementale og -sektorale planlægningscentre - forslag som imidlertid ikke er blevet gennemført.

71. Omfattende en inddelingsreform, en opgave- og finansieringsreform, som lagde en væsentlig del af de velfærdsstatslige serviceydelser ud til kommunerne samtidig med, at den statslige (med-)finansiering af de kommunale opgaver ændredes fra refusions- til bloktilskudsordninger.

72. For en behandling af det såkaldte »kommunale selvstyre« efter kommunallovsreformen se, Kommunalt selvstyre, *Politica*, nr. 3, 1980.

73. En tilpasning, der også har rummet en personalemæssig »udskiftning« fra de traditionelle jurister til økonomer, politologer og nye typer planlægningsuddannede administratorer.

74. Erik Damgård, *Folketinget under forandring*, København, 1979.

75. *ibid.*, s. 135.

76. Ejler Koch, Folkestyre - planlægning, kan det forenes? - i *Social Planlægning, beslutning og gennemførelse*. Socialpolitisk Forening småskrifter nr. 44, København, 1973, s. 33.

77. Det kan ikke karakteriseres som noget nyt, at interesseorganisationer indgår og deltager i den administrative virksomhed - noget sådant er set før velfærdsstatens udvikling. Det nye består i, at en sådan form for deltagelse er ekspanderet kraftigt, nye måder at »deltage« på er udviklet - og overhovedet er sådanne politisk administrativt orienterede deltagelsesformer sat i system med velfærdsstaten.

78. Jacob A. Buksti og Lars Nørby Johansen, *Variations in organizational participation in government: The case of Denmark*, Paper prepared for presentation at the 5th Nordic Political Science Conference, Bergen, august 27-30, 1978, s. 27.

79. Jvf. Jørgen Grønnegård Christensen, *op.cit.*, s. 327. Se desuden Egil Fivelsdal, *Interesseorganisationer og centraladministrationen*, København, 1979 og Carsten Jarlov, Lars Nørby Johansen og Ole P. Kristensen, Offentlige udvalg 1946-1975 - i Mogens N. Pedersen, *Dansk politik i 70'erne*, København 1979.

80. - heri inddrages dog også interesseorganisationer og foreninger efter stort set samme »retningslinier«, som gør sig gældende på det centraladministrative niveau.

81. for en behandling af disse - se Georg Gottschalk og J. Chr. Tonboe, *Offentlighed, hemmelighed og medindflydelse i planlægningen*, bd. 1, København 1974 og bd. 2, København, 1975.

82. Jvf. Ole Nørgård, Nærdemokrati og forvaltningsreformer, *Nordisk Administrativt Tidsskrift* nr. 3, 1977 og *Kommunalt Nærdemokrati*, Betænkning nr. 798, København 1977.

83. Vi sondrer således mellem udviklingen af »funktionelle« interesserepræsentationsstrukturer og »korporative« klassesamarbejdsorienterede (3-parts-)strukturer ind i staten/de administrative statsapparater. Det er en sondring, som normalt ikke drages i den nyere korporativismelitteratur, hvor de to sæt af strukturer mere eller mindre slåes sammen og behandlet under ét som korporative = funktionelle strukturer. Dog ikke i den marxistisk orienterede litteratur - her er det klassesamarbejdsstrukturerne mellem fagbevægelse, kapitalorganisationer og stat som behandles, samtidig med at de strukturer, som vi har benævnt som »funktionelle« stort set lades ude af betragtning. Vi finder derimod begge typer af strukturer centrale for forståelsen af den statslige og politiske institutionelle ændring. Samtidig med at vi mener, der må sondres mellem dem som to forskelligartede sæt af strukturer - såvel hvad angår deres opståen, som hvad angår deres funktion og implikationer - hvilket iøvrigt ikke skal behandles i denne sammenhæng.

Jvf. eks. også C. Offes kritik af både det marxistiske »social class«- og det borgerligt politologiske »plurarist group«-paradigmes anvendelighed, når det handler om at gribe og forklare eksistensen og forskelligheden mellem den statslige indkorporering af 1)»organized

interest groups that are in fact class organizations -- or organizations of class fractions - og 2) »organized interest groups representing collectivities that are specificially affected by state policies«, The attribution of public status to interest groups: observations of the West german case, - i Susanne Berger (ed.), *Organizing interests in Western Europe*, Cambridge 1981, s. 139f.

84. I denne sammenfletning af de to strukturer mener vi at finde »rationalet« bag den pluralistiske korporatismetraditions behandling af dem som værende udtryk for et og det samme.

85. Som et ydeligere og andet aspekt af interesseinstitutionaliseringen *i* staten kan nævnes de velfærdsstatslige »fagbureaukratier«, dvs., de offentligt ansatte eksperter og administratorer knyttet til de offentlige institutioner. I kraft af disses professionelle interesser og deres kontakt med brugerne af de offentlige velfærdsforanstaltninger kommer de ofte til at fungere som »repræsentanter« for de pågældende klient- og brugergrupper og disses interesser.

86. Artiklens titel, *Ny Politik*, nr. 8, 1983.

87. *ibid.*, s. 14.

88. Ejler Koch, Statsmagten i Viggo Kampmann, *op.cit.*, s. 38f.

89. Jvf. *ibid.*, s. 40ff, samt Ejler Koch, Folkestyre - planlægning, kan det forenes?, *op.cit.*, s. 51ff.

90. Svend Auken har formuleret sig i lignende vendinger i relation til den statslige planlægningsudvikling: »Desuden må det erkendes, at det parlamentariske system i sin nuværende udformning er uegnet til at løse den vigtige demokratiske kontrol- og målsætningsfunktion for den centrale planlægning. Det må udbygges, således at berørte befolkningsgrupper inddrages direkte i beslutningsprocesserne«, i Svend Auken, Gunnar Thorlund Jepsen, Ejvind Larsen, *Økonomisk politik/Politisk økonomi*, København 1972, s. 33.

91. Det nærmest i så henseende er nok den behandling spørgsmålet får i den socialdemokratiske lighedskommissions redegørelse, *Kravet om Lighed*, en redegørelse fra den socialdemokratiske folketingsgruppes lighedskommission, 1973. Ejler Koch sad i kommissionen og han har formodentlig sat sit afgørende præg på den måde, spørgsmålet her tages op på, og på de krav til »Reform af folkestyret«, som fremlægges. I al fald er behandlingen og forslagene helt på linie med, hvordan Ejler Koch iøvrigt har formuleret sig omkring problematikken.

92. En enkelt detalje i det samlede problemkompleks forsøgte Kjeld Olesen at tage fat på i midten af 70'erne med konkrete forslag om politisk udnævnte statssekretærer og nedsættelse af planlægningsgrupper direkte under ministrene, grupper som skulle være organisatorisk uafhængige af de enkelte ministerier - begge forslag med henblik på at styrke ministrenes/regeringens position som politisk valgt ledelse - jvf. »Regeringen må have overskud til at tænke tanker,« *Ny Politik*, nr. 5, 1975. Forslaget blev varmt bakket op af Ole Espersen: »- hvis de valgte politikere ikke får rimelig mulighed for at styre landet, hvem er det så i virkeligheden som foretager denne styring?« *Ny Politik* nr. 7, 1975 - men mere eller mindre slået hen af Anker Jørgensen - »Regeringsarbejdet og planlægningen«, *Ny Politik* nr. 8, 1975.

93. Indstilling fra Det organisatoriske Udvalg til Socialdemokratiets kongres 1969, s. 1 - her citeret fra Poul Nielsson, *op.cit.*, s. 44.

94. Det erkender partiets organisatoriske næstformand Inge Fischer Møller, jvf. referat i Politiken 6.9.1982 af socialdemokratiets årsmøde.

95. Se fx. Erling Olsens beskrivelse af den socialdemokratiske venstrefløj. Erling Olsen, *Den disciplinerede Keynes*, Økonomi og Politik, nr. 1, 1983.

## Summary

The article discusses the relationship between the Danish Social Democratic Party and political, parliamentary democracy.

Firstly, the question of the party's historical development in relation to parliamentary democracy. How does the Social Democratic Party perceive parliamentary democracy and what changes have occurred in this perception? What role has parliamentary democracy played for social democratic strategy and policy? *Secondly*, the question of the impact on the development of parliamentary democracy by social democratic strategy and policy. What have social democratic strategy and policy meant for parliamentary democracy?

The first question is raised in relation to historical developments up to and including the 1930ies. It is argued that - with the interwar years as the crucial intersection period - the attitude of the party to political parliamentary democracy changes in two respects: 1) From being influenced by the Rousseauan ideal of the Sovereignty of the People the party moves to a position where sovereignhty is unambiguously placed in the parliament. Where the party in a Constitutional Bill of 1920 in principle advocates the institution of plebicites it opposes it in principle at the time of the 1953 amendment to the Constitution. 2) From primarily seeing parliamentary democracy as a means of political influence and, in the longer perspective, as a way of achieving a Socialist majority among the population and in parliament, thus gaining the victory for Socialism, the party now takes a different view of parliamentary democracy. Its purpose now is to mediate between the differing social interests via negotiations and compromises. The prevailing standard for parliamentary democracy becomes »The co-operating democracy«.

These changes occur partly in connection with an increasing parliamentarization of the Social Democratic Party and its policy up through the 20ies and 30ies, partly in connection with the class-collaborationist policy developed in continuation thereof.

The other question is diskussed in relation to the post-war period.

An exposition and argumentation is made to the effect that the welfare strategic extension of democracy from the political to the economic and social spheres - a task which the party set itself for the post-war and future Denmark - has contributed to a depolitization, deparliamentarization and state-oriented organization and development of policy and thus to a real weakening and erosion of parliamentary democracy. An erosion that is brought about partly by the manifestations of parliamentary democracy as a »co-operating democracy«, partly by the re-shaping of the state into a welfare state - a »public sector«.

The development of the welfare state - seen by the Social Democracy Party not only as the complete realization of political democracy, but also as a

prerequisite for maintaining democracy - thus becomes tantamount to the actual erosion of political, parliamentary democracy.

Thus, political democracy is again raised as a problem, but one which the Social Democratic Party has difficulties in relating to and tackling in so far as the party has identified with and become more or less integrated in the process of state-orientation that has put the problem on the agenda.