

# Demokrati og velfærdsstat

*af Mogens N. Pedersen*

Besøger man Arbejdermuseet i København, kan man få udleveret et lille hefte med titlen *Folkets århundrede – demokrati og velfærd*. Her fortæller museets skoletjeneste med klar stemme, at

»...det er en stor del af vores selvforståelse som danskere, at vi lever i et demokratisk velfærdssamfund...«

Sammenkædningen af ordene demokrati og velfærdssamfund er til at tage og føle på. Ordene smelter sammen og bliver til ét. Demokrati er ligefrem blevet degraderet til at være et tillægsord, der knytter sig til det overordnede begreb, som endda er blevet opgraderet fra stat til samfund. Besværgelsen om, at »vi danskere« deler denne »selvforståelse« levner ikke plads for anderledes tænkende. Her postuleres en virkelig selvindlysende sandhed.

Det er imidlertid ikke kun i Rømersgade, at disse sproglige figurer dyrkes og trives. De er blevet gængse. Man kan endnu ikke finde den samme sprogbrug i danske partiers programmer, men det hænger sikkert sammen med, at den slags skrifter ofte halter efter udviklingen, ikke mindst i sproglig henseende. Men kan man i dag forestille sig noget dansk parti, der vil tage afstand fra formuleringen?

Adskillige samfundsvidenskabelige forskere har også helliget sig den normative opgave at sammenkæde velfærdsstatens og demokratiets begreber og problematik. Udgangspunktet har ofte været en konstatering af, hvorledes uddannelsesmæssig og social ulighed i realiteten altid har skabt uligheder i udøvelsen af de politiske rettigheder og i den faktiske politiske deltagelse, det, som efter nogles mening konstituerer kernen

i demokratiet. I tidligere tider, da de politiske rettigheder endnu ikke var opnået som et universelt gode, havde man ikke så meget blik for de sociale uligheders betydning. Man havde vigtigere problemer at tage sig af. Men efter 2. Verdenskrig oplevede mange, ikke mindst på venstrefløjen i dansk politik, at der manglede noget, førend det »fulde«, det »sande« demokrati var realiseret. Den engelske sociolog T.H. Marshall formulerede som den første – i 1949 – tanken om det sociale »citizenship« til forskel fra den klassiske demokratiteoris borger- og rettighedsbegreb. Hans nye borgerbegreb blev efterhånden for mange forskere, derimod nok ikke for så mange politikere og borgere, en integreret del af et nyt normativt demokratibegreb.

Siden er denne tankeretning blevet udbygget på mangfoldige måder. Med udgangspunkt i den nye forståelse af begrebet medborgerskab postuleres en sammenhæng, gående ud på at demokrati er med til at sikre velfærd til alle samfundsgrupper og – spejlvendt – at velfærd til alle samfundsgrupper giver ressourcer til deltagelse i demokratiet. Når man videre kæder disse to begreber sammen med andre beslægtede, som fx *empowerment*, social kapital og sammenhængskraft, kan man oparbejde en mængde påstande, som har det til fælles med den først citerede, at de nærmer sig det bekendende. En hel forskningstradition er blevet opbygget omkring medborgerskabsbegrebet, ikke mindst synligt i den store danske Magtudredning, hvor adskillige forskerårsværk blev anvendt til studier af politisk deltagelse i dens mangfoldige, ikke altid lige centrale, former og i et eksplicit medborgerskabsperspektiv, hvor man endda har gjort det til et demokratisk ideal, at samfundet er »præget af tillid, tolerance og hensyn til fællesskabet«. Og hvem kan dog finde på at tage afstand fra noget så smukt?

Den italienske sociolog – og eliteteoretiker – Gaetano Mosca diskuterede for mere end 100 år siden det fænomen, vi her iagttager. Ikke i dets konkrete og aktuelle udformning, men som et mere abstrakt fænomen. Lad os lytte til ham et øjeblik, mens han definerer begrebet »den politiske formel«:

»I ... samfund, der har opnået en vis grad af civilisation, vil de herskende klasser ikke retfærdiggøre deres magt blot med en henvisning til, at de faktisk besidder den. De vil søge at finde et moralsk og legalt grundlag for magten, få den til at se ud som en logisk og nødvendig konsekvens af doktriner og antagelser, der er almindeligt anerkendte og accepterede.«

Det turde være klart, at den politiske formel i Danmark længe har lignet den sætning, der indledte kapitlet, i hvert fald efter at landets politiske leder har afsvoret og forladt de synspunkter på Formynderstaten, som han havde publiceret i 1995. Danske politikere har i dag det til fælles, at de oplever sig som forvaltere af og fortsatte bygmestre på et demokrati, der er blevet udbygget til en velfærdsstat, ja, en helt ny samfundsform, Velfærdssamfundet. Nogle har mere held end andre med at tage pater-niteten til denne særlige samfundsform, men ingen politiker ved sine fulde fem vil i vore dage tage afstand. Såvel demokrati som velfærdsstat er blevet til alment anerkendte positive værdier, som det vil være mere end almindeligt politisk ukorrekt og uhensigtsmæssigt at anfægte.

I det følgende tages denne formel som det givne, foreløbige slutresultat af en lang udvikling. Påstanden i det følgende er, at denne udvikling i begyndelsen skete langsomt og ret ubevidst, men at der efter 1960'erne rigtig kom gang i bevægelsen. Der er et tidsmæssigt sammenfald mellem udviklingen i det normative demokratibegreb og udviklingen af velfærdsstatens institutioner, men næppe, om overhovedet, en kausal relation. To begreber og dertil knyttede værditeorier har udviklet sig parallelt og begge har opnået en positiv status i befolkningens og politikernes opfattelsesverden. Deres semantiske sammenkædning til en national politisk formel er udtryk for en slags sproglig magtovertagelse, et ganske raffineret trick, hvis historie endnu ikke er skrevet, og heller ikke bliver skrevet her. Dette kapitel sætter sig en mere beskedne opgave.

Jeg nøjes med i kort form at redegøre for, hvorledes den klassiske demokratiske værditeori – forestillingen om det repræsentative demokrati – gennem de seneste årtier er blevet kompletteret med en af politisk praksis skabt nyere opfattelse af borgerens aktive politiske deltagelse som en selvstændig værdi. Men det repræsentative demokratis doktrin er stadig den dominerende demokratiforståelse. Det er ikke tilstrækkeligt kortlagt, i hvilken grad de nyere demokratiske værdiopfattelser har bredt sig fra den akademiske verden til politikernes forestillingsverden, for slet ikke at tale om borgernes. Mod slutningen af kapitlet vil det blive antydnet, hvorledes der i politisk praksis er ved at danne sig et nyt mønster, der enten kan betragtes som en syntese mellem de to udformninger af demokratiet som værdi, eller, måske bedre, en revitaliseret udgave af det repræsentative demokrati. I denne praksis indgår velfærdsstaten som reformkompleks, og således bliver jeg altså alligevel til sidst nødt til at beskæftige mig med den sammenhæng, som jeg ellers er tilbøjelig til at benægte.

Men først et par bemærkninger om et begrebslogisk problem, som har betydning for vores syn på såvel velfærdsstats – som demokrati-begrebet.

### **Begreberne er »essentielt omtvistede«**

Når sammenkædningen af begreberne demokrati og velfærdsstat har kunnet ske, og det endda så umærkeligt, hænger det sammen med de to begrebers karakter af »essentielt omtvistede« (*essentially contested*, som det hedder på angelsaksisk). Herved forstås, at de, for det første, begge bruges til vurderende formål; for det andet ikke bare er komplekse, men også flerdimensionale og med uklare definatoriske grænser. Begge begreberne, og demokratibegrebet ikke mindst, bærer på en værdiladning, i dag positiv, men tidligere, som vi vil se, ofte negativ. Forskellige brugere lægger vægt på forskellige egenskaber ved begreberne. Nogle kriterier, som én bruger tillægger central betydning, forkastes eller marginaliseres af en anden. Jeg tror ikke et øjeblik på, at alle læsere vil lægge vægten på samme måde, som jeg har valgt at gøre. Men jo mere de to termer med tiden har fået en positiv farve, desto vigtigere er det blevet – ikke mindst for politikere – at kunne benytte dem og måske ligefrem tage paternitet på den rette positive brug.

Den begrebsmæssige »omtvistethed« har i forbindelse med demokrati-begrebet at gøre med to forhold. For det første begrebets lange historie, fra den græske antik til i dag; for det andet det forhold, at begrebet på et tidspunkt – omkring den franske revolution – blev til andet og mere end betegnelsen på en styreform, nemlig til et politisk kampbråb. Nogle kæmpede for at opnå demokrati i en eller anden form, andre strittede imod. Det tog tid, men efterhånden opfattede alle demokratiet som en positiv værdi, som man ikke kunne fornægte, men som man så til gengæld kunne lægge meget forskelligt begrebsmæssigt indhold ind i. Også totalitære herskere bruger termen.

Denne udvikling har været universel. Her i landet har den kunnet iagttages i mere end hundrede år. Den historie skal kort skitseres i et følgende afsnit.

Dette kapitel skal ikke diskutere velfærdsstatsbegrebet, og det finere udtryk »velfærdssamfundet« bruges herefter slet ikke. Men en kort bemærkning må alligevel til. At begrebet engang, for ikke længe siden, var, ikke bare omtvistet, men også politisk kontroversielt, kan der ikke herske tvivl om. Endnu i 1953 kunne Socialdemokratiet udgive en stor bog, *Mennesket i Centrum*, uden at ordet »velfærdsstat« blev ført i

pennen. Selve termen vandt så småt indpas i 1950'erne. Den blev brugt uklart og til mange ting, ofte med en negativ konnotation. I datidens avisdebat sattes termen ofte i anførselstegn eller omtaltes, f.eks. af Hal Koch, som »den såkaldte Velfærdsstat«. Nogle debattører tog tonen højt, som når f.eks. Hans Jørgen Lembourn fandt at man med »Velfærdsstatens« beslaglæggelse af en stigende del af de private indkomster var på vej mod et totalitært system. Helt moderne lød det, når økonomer ved Aarhus Universitet diskuterede det nye begreb. Jørgen Pedersen udtrykte allerede i 1957 en frygt for »Formynderstaten«, og Jørgen S. Dich var betænkelig ved partiernes konkurrence om de marginale vælgere. Det var en mulig svaghed ved demokratiet som styreform, mente professor Dich, at konkurrencen mellem partierne kunne lokke med subsidiernes fordele og skjule deres bagside. Ordet blev brugt meget løsagtigt, som når f.eks. ordet »velfærd« i det socialdemokratiske partiprogram fra 1957 nærmest anvendtes synonymt med »velstand«. Erik Ib Schmidt havde uden tvivl ret, når han hævdede, at den danske variant af Velfærdsstaten groede frem ret tilfældigt, uden plan og uden at være et egentligt projekt med dertil knyttet legitimerende teori. Den ideologiske overbygning kom først til senere.

Det mest interessante, i dette kapitels optik, er, at den planløse og gradvise indførelse af den moderne velfærdsstats vigtigste institutioner – på såvel udgifts- som indtægtssiden – skete nogenlunde samtidig med, at der – af andre grunde – skete en ændring i brugen af demokratibegrebet. Herom følger mere senere.

### **Demokratibegrebets omfang og indhold**

Demokratibegrebets omtvistethed viser sig på flere måder. Mindst problematisk er det at afgøre, hvor mange demokratier, der egentlig findes, altså når begrebets omfang skal bestemmes ude i den virkelige verden. Her kan politologerne og FN's statistikere så nogenlunde enes om, at der i dag findes ca. 120 statssamfund – ud af 192 lande i verden – der med en vis ret kan betegnes som demokratier. Men antallet af demokratier i vor egen, finere, forstand, med effektive frihedsrettigheder etc., er noget mindre, næppe over 90. Man kan også inddele de mange eksisterende demokratier i forskellige kategorier: efter graden af forekomst af forskellige demokratiske kendetegn; efter graden af demokratisk konsolidering; efter historisk udviklingsstade etc. Hvordan man end går frem, vil Danmark blive placeret i den fine ende. Det vil selvsagt også være tilfældet, om man kategoriserer eksisterende demokratier – eller

polyarkier, med en ofte anvendt sprogbrug – efter graden af samtidigt forekommende velfærdsstatslige træk. En sådan klassifikation vil i øvrigt først og fremmest gøre det meget tydeligt, at langt de fleste af denne verdens demokratiske stater ikke har meget med velfærdsstater at gøre, i hvert fald ikke i den særligt nordiske – eller danske – forstand, hvori begrebet bruges i denne bog. Samfundsformerne demokrati og velfærdsstat er ikke som empiriske fænomener så tæt forbundet med hinanden, som et besøg i Rømersgade ellers kunne få en til at tro.

Nemmere er det ikke at enes om demokratiets begrebslige indhold. Her kan man ikke bare iagttage og tælle sig frem til et svar. Hvis *definiendum* er »Demokrati«, hvad er så *definiens*, dvs. de karakteristika, der må være de nødvendige og tilstrækkelige betingelser for, at man vil karakterisere et fænomen som et demokrati? Dette spørgsmål har man stredes om siden den græske antik, og enighed er langt fra opnået. Vi skal følge hovedlinien i denne debat

Fra den spæde begrebshistoriske begyndelse var der uklarhed og uenighed om begrebets indhold, og, hvad der er nok så interessant i denne sammenhæng, om, hvorledes man skulle vurdere demokratiet som styreform. Måske ikke først, men tydeligst og klarest, er problemet opstillet i Aristoteles Statslære. Her er demokratiet en af de seks grundformer af forfatninger, men ikke den bedste. Den bedste styreform er *Politeia*, hvor »den store mængde af borgerne styrer Staten til det fælles bedste.« Demokratiet er et vrangbillede i den forstand, at det defineres som den styreform, hvor det godt nok er de mange, der regerer, men hvor de mange jo i sagens natur og datidens optik er de fattige, og hvor de fattige så i øvrigt ikke har det fælles bedste, men kun deres eget bedste for øje. Man har peget på, at denne forståelse af begrebet foregreb den senere marxistiske brug af ordet demokrati som synonymt med proletarietets diktatur, men her forstået som noget positivt.

Menneskeopfattelsen bag kan stadig spores i nutidens debat. Når f.eks. Anders Fogh Rasmussen i en berygtet bog omtalte danskernes »ynkelige slavenatur« og Danmark som »et samfund af livegne ... hvor et flertal af vælgerne er gjort privatøkonomisk afhængige af statskassen«, så høres måske et svagt ekko af Aristoteles? Det vil han nok benægte.

Gennem mange århundreder holdt denne negative vurdering af demokratibegrebet sig, også i Danmark. Enevoldsfyrsterne gav ikke plads for vælgere eller borgere. De havde undersåtter. Når det gik højt, kunne man med en norsk historikers ord tale om, at enevælden, om end den på ingen måde baserede sig på »vælgernes« støtte, så dog i sin

sene danske udformning i praksis var en »opinionsstyret enevælde« Repræsentative organer var man også helst fri for.

Den første politiske tænker, der for alvor reagerede kontra, var Jean-Jacques Rousseau. Hans vurdering af datidens – 1700-tallets – eneste repræsentative »demokrati«, det engelske, var ikke positiv: »Det engelske folk tror, det er frit; det tager alvorligt fejl. Det er kun frit under valgene af medlemmer til parlamentet; så snart de er valgt, er det slave, er det intet.« Men Rousseau åbnede så op for en ny vurdering af demokratiets kvaliteter ved at formulere et ideal om det direkte demokrati, en styreform, hvor folket selv traf vigtige politiske beslutninger, og hvor det repræsentative element blev forstået som en nødløsning. Det meste af den moderne demokratidebat og dens nyere formuleringer af borgernes aktive rolle som konstituerende for demokratiet, kan forstås som udløber af formuleringerne i *Du Contrat Social* fra 1762. Modstillingen mellem det repræsentative demokratiideal og deltagerdemokratiet er således gammel i tankens verden.

### Den danske demokratiopfattelse fastlægges

Nu har vi allerede foregrebet en del. Inden vi når til nutiden, er der grund til at standse op ved den demokratiforståelse, der udviklede sig i Danmark gennem 1800-tallet og som kom til at karakterisere dansk politik langt op i det 20. århundrede.

I 1849 indførtes der ikke demokrati i moderne forstand i Danmark. Man fik et konstitutionelt monarki gennemført ved en fredsommelig borgerlig revolution. Hverken mere eller mindre. Junigrundloven indeholdt ikke, som de fleste andre forfatninger, en bekendelse til folkets suverænitet. Ja, man finder såmænd endnu rester af fortidens forfatningstanker – fra 1855 – i den *altmodische* § 12, ifølge hvilken, »Kongen har den ... den højeste myndighed over alle rigets anliggender...«. Junigrundloven konstituerede et sæt frihedsrettigheder, men absolut ingen sociale rettigheder i nutidens forstand. Man fik et repræsentativt system, baseret på en stærkt begrænset valgret. Den danske vælgers magt var ikke meget forskellig fra den, som Rousseau havde tilskrevet de engelske vælgere. Det var gennem provisorieårenes kampe og den politiske mobilisering af først bondestanden, derefter arbejderklassen, at opfattelsen af demokratiet som en positiv værdi blev udviklet og fastslået. Men det var et repræsentativt demokrati, man talte om, hverken mere eller mindre. Partisystemet blev til – og blev opfattet – som et uformelt hjælpeorgan for det repræsentative system, en måde, hvorpå man kunne

få repræsenteret de forskellige interesser i den vælgerbefolkning, der blev bredere og bredere og stadig mere akriv, som årene gik.

Endnu i årene efter den Anden Verdenskrig havde denne opfattelse og vurdering af demokratibegrebet en nærmest monopolagtig status. Det ses tydeligt i diskussionen forud for den seneste grundlovsændring i 1953. Politikerne bekymrede sig ikke meget om principielle demokratiske problemer. De var pragmatikere. Datidens førende danske demokratiteoretiker var Alf Ross. Han erkendte, at demokratiet som empirisk fænomen kunne antage mange former, mere eller mindre gode. Men han var ikke i tvivl om, hvorledes begrebet skulle forstås: »Idealtypen er den statsform, i hvilken de politiske funktioner med maksimal intensitet, effektivitet og ekstensitet udøves af folket *ad parlamentarisk vej*.« Læseren bør her hæfte sig ved de af mig fremhævede ord. For Alf Ross og hans meget pragmatiske opdragsgivere i Forfatningskommissionen af 1946 var idealet et repræsentativt styre. Derfor betød 1953-reformen primært en styrkelse af det repræsentative demokrati derved, at den gav Folketinget en klarere plads som dansk folkestyres centrale institution. Når man således i 1953 indførte regler om folkeafstemninger var det på ingen måde baseret på en forestilling om, at det direkte demokrati er at foretrække for det klassiske repræsentative demokrati. Folkeafstemninger var sekundære instrumenter, som kun skulle bruges i helt særlige situationer. Grundlovsmæssig stadfæstelse af sociale rettigheder blev diskuteret i forbifarten, men man holdt sig nærmest for næsen, for var det ikke et kommunistisk påfund? Grundlovens § 75 om retten til arbejde var ikke groet i den socialdemokratiske have.

Om man havde brug for at præcisere idealet, henviste man ofte til nogle udvalgte »skriftsteder«. Her var Alf Ross manden for de fleste formuleringer, men man kunne også bruge en berømt definition af demokratibegrebet, formuleret af den østrigske økonom Joseph Schumpeter. Ifølge ham er den demokratiske metode en institutionaliseret form for beslutningsproces, i hvilken nogle individer opnår magt gennem en konkurrence om befolkningens stemmer, altså gennem valg. Her blev der talt om repræsentation, men vægten var lagt på konkurrencen mellem politikere og partier om stemmer. Denne konkurrence var demokratiets kerne. Vælgerne forventedes kun at deltage i en ret snæver forstand, nemlig når de udøvede den såkaldte vælgersanktion på valgdagen. Med en mere moderne sprogbrug var vælgerbefolkningen den demokratiske principal, som overlod det til agenten, politikerne, at træffe de politiske

beslutninger inden for visse rammer. Sådan udtrykte datidens danske politikere sig vel ikke, men sådan mente de.

Det andet »skriftsted« var Grundlovens § 56, ifølge hvilken »Folketingsmedlemmerne ene er bundet ved deres overbevisning og ikke ved nogen forskrift af deres vælgere.« Selv om denne bestemmelse næppe lader sig påberåbe i nogen konkret konfliktsituation, er det værd at citere en passage fra den kommenterede udgave af Grundloven, hvor det endnu for få år siden kunne siges – som et ekko af Edmund Burke, men også Aristoteles – at »bestemmelsen kan betragtes som en grundlæggende bestanddel af ideologien bag det repræsentative demokrati, hvorefter folketingsmedlemmernes rolle er at tilgodese det almene vel og ikke de særinteresser, der har medvirket til det enkelte medlems valg«. I sin mest radikale udformning går denne ideologi ud på, at de repræsentative organer er andet og mere end en teknisk nødhjælp. De er, med Alf Ross' ligefremme ord »udtryk for en elite, der bedre og sandere, end folket selv er i stand til, udløser de behov, der rører sig i folket.« I en mere moderat udformning erkendte man, at de politiske partier var opstået, og at samme partier legitimt kunne give mere eller mindre bindende vejledning til de folkevalgte. Men demokratiet var – og burde være – repræsentativt.

### Det repræsentative demokrati under pres

Disse opfattelser og vurderinger af det repræsentative demokrati holdt sig uantastet et godt årti efter 1953. De politikere, som gennemførte de centrale dele af det store regelkompleks, der senere er blevet omtalt som Velfærdsstaten, havde denne form for demokrati i tankerne. Det er værd at fastholde, at blandt andre H.C.Hansen da vist ikke havde fantasi til at forestille sig nutidens deltagerdemokratiske sprogbrug.

Men i den følgende tid ændrede synet sig, først langsomt, senere mere dramatisk. Hvorledes debatten udviklede sig er en kompliceret sag for historikerne, hvis nogen i øvrigt tør tage diskussionen op efter Henning Fønsmarks provokerende analyse i *Historien om den danske utopi*. Her nøjes vi med nogle antydninger.

I årene efter 1945 førtes der en ret livlig diskussion om nationalisering af produktionsmidlerne. Inspirationen kom fra engelsk politik, især fra den teoretiske debat i og omkring *Labour*. For venstrefløjen i dansk politik drejede debatten sig om at opnå en øget offentlig kontrol med erhvervslivet, mere end om en ændring af de demokratiske grundvilkår. Modstanderne argumenterede mod statsdirigering, oftest med

henvisning til Sovjetunionen som det skræmmende eksempel. Senere dukkede debatten op fra tid til anden, ikke mindst i 1970'erne, da man for en stund diskuterede overskudsdeling og binding af lønmodtagerkapital i virksomhederne, forvaltet af de ansatte i fællesskab. Senere kom endnu en runde, hvor det var centrale fondsdannelser, der kom på dagsordenen. Karakteristisk for denne debat var dels de voldsomme modsætninger mellem tilhængere og modstandere, dels fraværet af en egentlig problematisering af demokratibegrebet. Tilhængerne mente i største enkelthed, at indførelse af et økonomisk demokrati ville udvide, komplettere, ja, fuldende det politiske demokrati. For modstanderne var der overvejende tale om en frygt for, at demokratiet ikke kunne overleve som styre- og livsform i en statsdirigeret økonomi. Ingen foruroligedes dengang over, at den offentlige sektor var begyndt at vokse på en anden måde, gennem opbygning af velfærdstatens mangfoldige institutioner. Det var først senere, at man gjorde sig muntre over, at man ikke havde fået nationaliseret erhvervslivet, men i stedet havde socialiseret vælgerne...

Ændringen i selve demokratiopfattelsen kom i denne periode mere fra praksis end fra bøgerne. De »oprørske« bevægelser i befolkningen, begyndende med Rindalismen til højre og Atommarcherne til venstre i det politiske spektrum, blev i løbet af få år til et ungdoms- og et studenteroprør – senere til en bredere reaktion og mod-reaktion, som også andre end de unge deltog i. Snart åbnede der sig for en stund en næsten folkelig debat, hvor man – og det vil især sige venstrefløjen i dansk politik – krævede, at befolkningen også mellem valgene skulle kunne tage del i de politiske processer. Det var protest- og græsrodsbevægelsernes store dage. Befolkningens deltagelse i lokalplanlægning, i fysisk planlægning, i skole- og i institutionsbestyrelser blev i løbet af få år gennemført af brede flertal i Folketinget. Uagtet at meget af retorikken var baseret på en opfattelse, der lå fjernt fra den fremherskende repræsentative ideologi, men mere havde rod i den Rousseauske tradition, så overgav politikerne sig uden større sværdslag. Man kan blot tænke på, hvorledes den første styrelseslov for universiteterne blev til uden større omtanke – men i panik – på Christiansborg og efter betydeligt pres fra gaden. Det var først bagefter, at man begyndte at udforme rationalet for den »demokratiske« styreform, der siden er blevet lagt i graven af et bredt folketingsflertal.

Deltagerdemokratiet som værdi blev introduceret og ofte formuleret som et brugerdemokrati med vægten lagt på medindflydelse i den

stærkt voksende offentlige sektor. Det drejede sig nok så smukt om at »bringe beslutningerne ud til brugerne«, men endte i mange tilfælde med at blive til en praksis bestående i en mere eller mindre pligtmæssig deltagelse i implementering og administration af beslutninger, der allerede var truffet centralt. Bevægelsen slog aldrig igennem som en dominerende demokratisk ideologi, og nogle af de mest radikale former, læs: bydelsråd, er afgået ved døden. Det var ikke på Christiansborg eller på rådhusene, at man lagde vægten på den brede folkelige deltagelse. Hvor entusiastisk man var og er ude i de offentlige institutioner, er vist nok ikke blevet grundigt nok undersøgt. På et enkelt område – det EU-politiske – kom politikerne i øvrigt til at understøtte denne ændring i demokratibegrebet, da de selv omtolkede Grundlovens § 20, så folkeafstemning blev en *de facto* nødvendig betingelse i forbindelse med større ændringer i den danske relation til EU. Den jævnlige brug af folkeafstemningsinstitutionen bør man altså ikke takke vælgerne, men politikerne for. Men der lå ikke et principielt valg bag, snarere en tilfældighed – eller Poul Schlüters pragmatiske tilgang til politik.

De to demokratidealer er ofte blevet stillet skematisk over for hinanden. Det behøver vi ikke at gentage her. Det må række, for det første at fremhæve, at det nye deltagerdemokratiske ideal netop er et ideal, ikke en teknisk metode til beslutning. Borgerne forventes at deltage over et bredt spektrum i politiske beslutninger, ikke bare indirekte gennem valgdeltagelse, men også mere direkte gennem »medbestemmelse«. Man har krav på »at blive hørt«. Deltagelse er ikke bare en instrumentel værdi, men en værdi i sig selv, og politisk deltagelse anses også for at være uddannende og demokratisk opløftende.

Man nævner ofte navnet Hal Koch i forbindelse med denne ændring af begrebets indhold, men det er ikke helt korrekt. Kochs lille bog fra 1945 gav nok stemme til flere af de tankestrømninger, der kom til at præge tidens debat. Men det var faktisk ikke det direkte demokrati, der optog ham, heller ikke anden borgerdeltagelse. Det var den demokratiske proces inden for det repræsentative demokratis rammer. Det vigtigste budskab, som Hal Koch havde at bringe, var en helt ny definition af selve demokratibegrebet. »Demokratiets væsen beror på dette, at man mødes og tales ved, at man gennem samtalen når til en bedre og rimeligere forståelse og derudfra formår at træffe en afgørelse, som ikke alene tjener en enkelt person eller klasse, men som tager billigt hensyn til helheden.« Nu til dags vil mange også betragte ham som en af de tidligste fortalere for et såkaldt deliberativt demokratisk

ideal. Men det er værd at erindre, at hans berømte eksempel med sognerådet, hvor et flertal til stadighed trynede et mindretal, ikke var et folkemøde, men et møde i en valgt, altså en repræsentativ forsamling. Hal Koch er dermed, med en gammelkendt vending, snarere »det samarbejdende folkestyres« ideolog. I en sidebemærkning fik Hal Koch dog også formuleret en holdning med fremtiden for sig. Idet han henviste til Sovjetunionen, hvor man, sagde han, nok så naivt, var optaget af at skabe det økonomiske demokrati, udtrykte han i klar tekst, at »jeg tror ikke på et varigt politisk demokrati, uden at det som forudsætning har et økonomisk demokrati.« Heri var der vel ikke noget epokegørende, for tanker om økonomisk demokrati var jo meget oppe i tiden, og han udviklede ikke tankegangen.

Den mere og mere udbredte tendens til at opfatte borgerdeltagelse mellem valgene som noget naturligt er aldrig blevet gennemdiskuteret her til lands. Mange forskere og debattører synes at tage det for givet, at demokratiets kvalitet primært er en funktion af borgernes deltagelse, kompetence og engagement. Jo mere, desto bedre. Den klassiske, noget elitære, opfattelse af, at folketingsmedlemmerne måske er bedre skikkede til, f.eks. at administrere velfærdsstatens udvikling, har trange kår i disse kredse. Men hvor bør grænsen gå for borgerdeltagelsen – om der i det hele taget bør være en grænse? Hvor langt og hvor dybt bør folkeafstemninger kunne bruges som supplement – eller alternativ til – det repræsentative demokrati? Bør de offentligt ansattes medindflydelse på driften af velfærdsstatens mange institutioner udstrækkes yderligere, eller har den udviklet sig til udemokratisk magt? Bør man tillade dele af befolkningen et faktisk veto over dele af velfærdsstaten? osv. Spørgsmålene er mange, og de færreste politikere har vist lyst til at søge en principiel afklaring, som f.eks. kunne opnås gennem nedsættelse af en forfatningskommission. Eller – hvorfor ikke – en »demokratikommission«, hvor også landets folkevalgte politikere for en gangs skyld blev tvunget til at drøfte demokratiets principielle problemer?

### **Demokratiet i programform og i vælgernes hoveder**

Min påstand er altså at dansk demokratiforståelse ikke har bevæget sig meget siden 1970'erne. Partierne har optaget den nye forståelse af demokratibegrebet som et implicit accepteret faktum, som man også i et vist omfang har ladet integrere i partiprogrammerne. Man tager det for givet, at demokratibegrebet ikke er en konstant størrelse, men er under stadig udvikling. Hvorhen gør man sig ikke klare forestillinger om.

Det klassiske begreb om repræsentativt demokrati lever videre som »programpunkt«, men det er nu suppleret med de nyere opfattelser af, at borgerne bør deltage i politik også mellem valgene, at borgernes muligheder for deltagelse skal være så lige som muligt, og at politiske beslutninger så vidt som muligt skal fremgå af diskussioner, der skal foregå så tæt ved borgernes hverdag som muligt, så offentligt som muligt og med et sigte mod så brede flertal som muligt bag vigtige beslutninger. Herom er de fleste enige.

Der er imidlertid stor forskel på, hvor stor vægt de nyere demokratiske grundværdier tildeles i programmerne, og hvorledes de omtales. Lad os foretage en kort vandring i de mange generelle vendingers og politiske klicheers have. Den ene yderlighed repræsenteres af Enhedslisten, der advokerer for et »udvidet demokrati i samfundet, som ... sikrer indflydelse på de afgørende beslutninger vedr. økonomien, produktionen og samfundslivet.« Ja, det bliver til et ønske om et »socialistisk demokrati«, hvor socialismen bygger på »folkets overtagelse af magten gennem selvforvaltning i nærmiljøet – i form af arbejder-, bolig-, forbrugerråd m.fl. – som skal sikre, at de involverede har mulighed for at deltage direkte i beslutningsprocessen.«

Den modsatte yderlighed står Det Konservative Folkeparti for. Her fremhæves udtrykkeligt, at partiet ønsker at værne om det repræsentative demokrati som samfundets fundament og at styrke og fastholde de nationale og lokale folkevalgte organer.

Mellem disse to poler befinder de andre partiers formuleringer sig. Dansk Folkeparti siger ret lakonisk, at Grundloven er fundamentet for folkestyret, »der bør udvikles yderligere gennem et mere direkte demokrati.« Det Radikale Venstre bekender sig også til det repræsentative demokrati som grundværdi, men nævner i samme åndedrag et nærhedsprincip. Man formulerer også et ønske om, at folkeafstemninger skal supplere det repræsentative demokrati, både på landsplan og lokalt. Socialistisk Folkeparti gør ligeledes Folketinget til det danske samfunds højeste myndighed, men med den tilføjelse, at samme myndighed »fastlægger rammerne for de selvforvaltende enheder og de sociale fællesskaber.«

Det socialdemokratiske program fra 2004 er nok det, der mht. demokratibegrebet holder sig i de mest almene vendinger. Man vil som de fleste andre partier »kæmpe for udvidelse og udvikling af demokratiet i alle dele af samfundet« – men med den ikke uvigtige tilføjelse, at der »altid skal være et direkte valgt politisk organ, der står til ansvar over for befolkningen.«

For at gøre vandringen færdig må lige fremhæves et par vendinger i Venstres principprogram fra 1995. Venstre udtrykker også støtte til »direkte folkeafstemninger om vigtige spørgsmål«, ligesom man mener at ny informationsteknologi bør benyttes til at drage befolkningen mere direkte ind i de politiske beslutninger. Ord som nærhed og decentralisering optræder også, men i en sammenhæng, der er mere flertydig end venstrefløjens: »For at sikre det enkelte menneskes medbestemmelse og indflydelse på beslutningerne skal disse træffes så tæt på den enkelte som muligt. De folkevalgte forsamlinger skal tage sig så kvalificeret som muligt af så lidt som forsvarligt,« siges det.

Man kan vel sammenfatte de refererede programdele i en konstatering af, at alle partier nævner såvel det repræsentative demokratis idealer som »noget andet«, der for de fleste omfatter en vis tilslutning til brug af folkeafstemninger, men sjældent præciseres yderligere. I lyset af, hvad der blev sagt i indledningen til dette kapitel, bør det også noteres, at velfærdsstatsproblematikken ikke dukker op i partiprogrammernes afsnit om folkestyrets vilkår, i hvert fald ikke direkte.

Én ting er partiprogrammernes kønne ord. Noget muligvis andet er borgernes – og vælgernes – forestillingsverden. Er den også en blandingsform, eller er den fortsat domineret af det repræsentative demokratis ideologi? Herom ved man ikke så meget sikkert, selv om en del er blevet skrevet om spørgsmålet. Men forskningen har gjort meget mere ud af at studere borgernes politiske ressourcer og deres politiske deltagelsesmønstre end af at studere holdningerne til demokratiet som et normativt begrebskompleks. Man har nok været tilbøjelige til at tolke den iagttagne deltagelsesadfærd som udtryk for, at borgerne handlede bevidst – rationelt? – på grundlag af en demokratisk værdiholdning. Det er for så vidt paradoksalt, at vi ved mere om befolkningens forbrug som såkaldt politisk handling, end vi ved om de grundlæggende demokratiske værdinormers fordeling i befolkningen.

Man ved med sikkerhed, at danske borgere i endnu højere grad end de fleste andre europæere støtter demokratiet som abstrakt ide samt som konkret regimeform. Udbredt tilfredshed med demokratiets måde at fungere på er vel dokumenteret, såvel som opfattelsen af parlamentets legitimitet. Alle målinger viser også en ganske høj grad af tillid til politikerne og deres evne til at træffe beslutninger. Disse holdninger har endda vist sig at have en stigende tendens gennem 1990'erne, hvilket vel kan betragtes som en slags indikator for, at det repræsentative demokrati fortsat er den dominerende værdinorm.

Der er også målt på andre politiske holdninger, som knytter mere an til deltagelsesdemokratisk tankegang. Opfattelsen af, at befolkningen fremover bør have mere indflydelse på vigtige politiske beslutninger, har i en undersøgelse af danskernes værdier udvist et ganske kraftigt fald fra 1980'ernes begyndelse til 1990'ernes slutning, og samme undersøgelse viste også, at der var tale om en klar mindretalsholdning. Man har også iagttaget en vis variation over tid med hensyn til befolkningens syn på anvendelsen af folkeafstemninger. Mest interessant er det her, at støtten til folkeafstemningstanken har udvist et fald efter hver afholdt folkeafstemning, men i det lange løb er støtten til folkeafstemninger ret stabil. Ca. halvdelen af den del af de adspurgte, der overhovedet har haft en mening, har syntes om tanken. Man har faktisk brugt befolkningens holdning til brugen af folkeafstemninger som en indikator for holdningen til deltagerdemokrati og direkte demokrati. Herved kommer man frem til, at befolkningen altså gennem meget lang tid har været delt i to lige store dele, for og imod, idet vi her ser bort fra de mange, der ikke har udtrykt nogen klar holdning. En lignende fordeling er fundet, når man i opinionsundersøgelser har stillet andre spørgsmål om holdningen til repræsentativt og til direkte demokrati.

Det er ikke muligt her at gå ind i en nærmere analyse af alle undersøgelser af relevans for forståelsen af befolkningens demokratiforståelse. Men er det helt forkert at mene, at de fleste af os fortsat opfatter det som ønskværdigt, at demokratiet er et repræsentativt demokrati, dog gerne med et vist indslag af mulighed for borgerdeltagelse mellem valgene?

### **Politisk praksis påvirker forståelsen**

Ændringer i de grundlæggende politiske opfattelser, herunder om demokratiet og dets vilkår, hidrører sjældent fra bøger og læsning. At de bagefter legitimeres og begrundes finere af politikere, journalister og – især – forskere, er en anden sag. Ligesom vi har set, at den nye deltagerdemokratiske tankegang overvejende opstod gennem en politisk praksis, således kan man også sandsynliggøre, at en mulig ny orientering er forbundet med konkrete politiske begivenheder. I kort sprog er påstanden den, at det er de fra tid til anden registrerede store vælgerbevægelser, der driver værket. »Jordskredsvalget« i 1973 var en øjenåbner for de politikere, der tidligere havde hyldet det rene repræsentative demokrati. Borgernes aktive såvel som passive deltagelse blev fra at have været en plage til en simpel nødvendighed, ja, for nogle endda en dyd og et ideal.



Man kan spørge, om ikke den næste store vælgerbevægelse, den der satte ind i 1998 i forbindelse med gennemførelsen af efterlønsreformen, var den anden store øjenåbner. Her kunne såvel sejrherre som tabere konstatere, for det første, at den, der svigter et offentligt afgivet løfte, straffes hårdt af vælgerne; for det andet at store indgreb i det, man kalder velfærdsgoderne, ikke lader sig gennemføre uden at man har foretaget en grundig forberedelse af vælgerne. Man må sikre, at »der forud for mere vidtrækkende beslutninger er tilstrækkelig tid til og mulighed for oplysning og debat«, som Venstre allerede havde indskrevet det i partiets program i 1995.

Det er denne praktiske erfaring – at man som ledende politiker ikke kan forlade sig på de samme spilleregler, der gjaldt på Hedtofts og H.C. Hansens tid, ja, såmænd endnu under Jens Otto Krag – der for alvor blev bragt i spil i forbindelse med gennemførelsen af Velfærdsreformen i sommeren 2006. Det repræsentative demokrati har fået nye aktører mellem valgene – i form af vælgerne – og det kræver nye beslutningsformer af en ganske bestemt form.

Nu indgår borgerne ikke bare som vælgere fra tid til anden, men som potentielt aktive med- og modspillere, måned for måned. De potentielle vælgerbevægelser registreres løbende, om de da ikke foruddiskonteres ved hjælp af fokusgrupper, folkehøringer og andre nydannelser. De parti-neutrale medier formidler også »principal-agent-relationen« på en langt mere effektiv måde end førhen. Om borgerne udnytter deres potentielle magt, skal være usagt.

Også beslutningsprocessen har ændret karakter. Et nyt folketingsflertal viste sig i 2001, men dette flertal var ikke af den klassiske art, hvor et lille midterparti kunne holde en vis balance. Nu fik regeringen behov for at få stabiliseret støtten fra en ny partner, hvis holdninger og adfærd man ikke umiddelbart kunne betragte som forudsigelig. Der måtte nye tillidsskabende mekanismer til.

Nogenlunde samtidigt skete den allerede nævnte ændring i holdningen til velfærdsstaten. Fra omkring årtusindskiftet blev denne samfundsform til en universelt »gyldig« værdi i den forstand, at samtlige ledende politikere nu gik ind for dens bevarelse og udvidelse. Ordet »formynderstat« blev til forældet sprogbrug. At det ikke bare var en symbolsk ændring fik den daværende statsminister at føle, da han i største offentlighed revsides ud af en bog, der havde brugt udtrykket. Det kunne ikke længere bruges i politiseringens og polariseringens tjeneste.

Samtidig blev det klart for enhver, at velfærdsstaten var vokset til

noget stort, som ikke kunne håndteres på samme måde som andre emner i dansk politik. Velfærdsstatens centrale felt består af en række emneområder, der er forbundet med hinanden på den måde, at de opfattes som dele af en stor og samlet politik. F.eks. opfattes skolepolitik, arbejdsmarkeds- og forskningspolitik ikke længere som isolerede områder, med hver deres dagsordener og prioriteringer. Nu indgår de helt eksplicit i den samlede velfærdsstatslige beslutningsproces sammen med en række andre områder. I dag kan enhver se denne, ret beset nye, sammenhæng, om ikke andet så fordi delbeslutninger nu i meget højere grad end før bliver sammenkædet i tid og i rum. Man kan ikke bare ændre på mindre dele af regelkomplekset, for det hele hænger sammen. På Christiansborg, men vist nok også i borgernes opfattelse.

Denne tilbøjelighed til – ja, behov for – sammenkædning forstærkes af, at man mere og mere har erkendt, at beslutningsprocessen omkring især klientorienterede emneområder er præget af en asymmetri, som gør det meget let og relativt risikofrit at udvide en udgiftsramme, men svært, for ikke at sige farligt, at spare. Sagt på jævnt dansk betyder det, at gammeldags studehandel, som altid er forekommet, nu må suppleres af større, fler-dimensionale, forhandlingsforløb, som er ved at blive en fremherskende beslutningsform. Jo flere emneområder, politikerne kan inddrage i forhandlingen, desto større er muligheden for at få noget kontroversielt og farligt listet igennem og samtidig undgå politisering af uenigheder og konflikter.

### **Mod en ny form for repræsentativt demokrati?**

To tendenser i politisk praksis peger i retning af en ny principiel opfattelse af det repræsentative demokratis begreb. At tale om en revitalisering er nok for meget stads at gøre af dem, for der er ikke så meget nyt under solen.

For det første er mange politikere, herunder ikke mindst regeringens aktuelle leder, begyndt helt eksplicit at definere vælgerrelationen som en kontraktrelation, hvor man på forhånd lover at foretage bestemte handlinger, hvis vælgerne eksplicit giver samtykke hertil. Kontrakttænkning er et af tidens mantraer, så hvorfor ikke også beskrive forholdet mellem vælgerne og den politiske ledelse på denne måde? Ved at definere den politiske beslutningsproces i kontrakt-termer lever man i klassisk forstand op til det repræsentative ideal. Den såkaldte mandatdoktrin, som vist oprindeligt stammer fra engelsk politik, går ud på, at et parlament kun har en legitim ret til at afgøre vigtige indenrigspolitiske spørgsmål,

såfremt de har været fremme under den forudgående valgkamp. Har det ikke været tilfældet, bør politikerne søge et nyt mandat fra vælgerne. Doktrinen har været kendt, om end ikke meget brugt, gennem mange årtier. Allerede I.C. Christensen benyttede sig af denne strategi. Den blev ikke sjældent anvendt, dengang da Folketingets flertal endnu havde problemer med et genstridigt flertal i Landstinget. Nu gør den sit indtog i en ny form, flere gange introduceret af regeringen efter 2001, også i forbindelse med beslutninger om velfærdsstatens problemkompleks. Tankegangen er ganske enkel i sin nye udformning: De initiativtagende politikere, dvs. regeringen, forventes i god tid at varsle eventuelle ændringer i velfærdsstatens udformning. Det er vigtigt, at der bliver tid til en grundig debat. Efter debatten skal der være mulighed for vælgerne til at forholde sig til politikernes forslag, førend de gennemføres, det være sig gennem et »mellemkommende« valg eller gennem en folkeafstemning. Den gamle »mandatdoktrin« genoplives altså ved, at man giver vælgerne en ny magt, en vetomagt. Men der ligger nok også i strategien, at når mandatet først er givet, så har politikeren ryggen fri til at handle og opfylde mandatet.

Den anden nydannelse er den stærkt øgede tendens til brug af store politiske forlig, hvor mange emner samtidigt bringes i spil mellem mange politiske partiers forhandlere, og hvor man søger mod en syntese, som alle deltagere kan støtte. Forligsindgåelse har været brugt som politisk instrument siden folkestyrets første årtier, men er tiltaget i omfang og hyppighed gennem 1990'erne og især efter 2001. Engang omtalte man »ideologien« bag som »det samarbejdende folkestyre«, i hvert fald i den form, der advokeredes af det Radikale Venstre fra 1950'erne og fremefter. Nu bliver forligsformen brugt, dels i form af snævre flertalsdannelse med regeringens støtteparti, dels i forbindelse med de store, alle, eller næsten alle, omfattende reformforlig.

Forligsstrategien har sine oplagte fordele for politikere, der er bange for at lægge sig ud med større eller mindre segmenter i befolkningen, f.eks. ved at fratage dem såkaldt velerhvervede rettigheder. Her kan man sikre eller neutralisere relationen til vælgerne ved, efter en – mere eller mindre reel – debatfase, f.eks. tilvejebragt gennem et længere kommissionsarbejde, at tilvejebringe en »helhedsløsning« baseret på et bredt flertal i Folketinget. Gennem forligsindgåelse neutraliserer regeringen oppositionen, men deponerer samtidig en del af sin handlefrihed for en kortere eller længere tid. Gennem forligsindgåelse får oppositionen indrømmelser, men får samtidig også indskrænket sin handlefrihed.

Man binder sig således til hinanden, samtidig med at man fremtræder som en enhed i forhold til vælgerne.

Det er værd at fremhæve, at denne sidstnævnte fremgangsmåde har vigtige bivirkninger i form af ændringer i den demokratiske relation mellem folkets repræsentanter og vælgerne. Når et politisk område bliver forligsbelagt, svækkes dets konfliktpotentialer, og det vil tendere til at forsvinde fra den politiske dagsorden for kortere eller længere tid. Selv store mindretal i befolkningen vil kunne få at vide, at der er indgået et forlig, der binder i den nærmeste fremtid, og at man derfor lige så godt kan lade være med at politisere emnet. Jo flere områder, der bliver forligsbelagt, desto snævrere bliver den emnekreds, der indgår i diskussionen mellem regering og opposition. Kampen om regeringsmagten kan derved komme til at foregå på præmisser, der ikke direkte har at gøre med den gennemførte politik.

I hvilket omfang disse træk er slået igennem som blivende tendenser, er det endnu for tidligt at sige noget sikkert om. Man kan også diskutere, hvorvidt de her antydede tendenser er irreversible, eller om de er borte efter næste folketingsvalg. Hvorledes de bør vurderes – om de udtrykker et demokratisk fremskridt eller det modsatte – står åbent og burde nok diskuteres noget mere. I det mindste kan man da sige, at velfærdsstatens begreb, i forbindelse med den seneste omfattende reform er blevet bragt sammen med demokratibegrebet på en måde, der fortjener diskussion.

