

# Essay

## Tusind stemmer i politik? Interesseorganisationer som demokratisk deltagelseskanal

Af Anne Skorkjær Binderkrantz, professor,  
Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet



# Magtudredningen 2.0

Interesseorganisationerne er en helt afgørende kanal for befolkningens demokratiske deltagelse. I et demokrati er det væsentligt, at der findes gode forbindelseslinjer mellem borgere og beslutningstagere. Ideelt set skal alle borgere have mulighed for politisk deltagelse og også for, at deres stemme bliver hørt (Dahl 1961). Det sker selvfølgelig gennem regelmæssige valg, men gode deltagelsesmuligheder også mellem valgene er afgørende for et velfungerende demokrati. Uden gode forbindelseslinjer fra borgerne til det politiske system bliver de politiske beslutninger af dårligere kvalitet og kan opleves som mindre legitime. Borgernes oplevelser af ikke at blive hørt kan også føre til alt fra afmagt til voldelige protester.

Organisationernes demokratiske berettigelse ligger i deres evne til at kanalisere befolkningens interesser ind i politik – at være talerør for metalarbejdere, ældre borgere, friluftsentusiaster, energivirksomheder og alle mulige andre. *For det første* skaber interesseorganisationer et fællesskab for borgere, der deler holdninger eller står i samme situation. Dermed giver de mulighed for, at et stort spektrum af forskellige synspunkter og interesser kan kanaliseres ind i politik (Albareda 2018). *For det andet* giver interesseorganisationerne deres medlemmer erfaring med demokrati i en mindre skala. Organisationerne omtales da også nogle gange som 'skoler i demokrati' ud fra den logik, at foreningsmedlemmer her får erfaringer med demokratisk deltagelse, som kan øge deres demokratiske selvtillid og deres støtte til demokratiet (Jordan and Maloney 2007).

Organisationerne er særligt vigtige i dag, fordi de politiske partier i mindre omfang end tidligere udgør en deltagelseskanal for befolkningen. En relativt lille del af befolkningen – omkring 3 procent – er medlem af et politisk parti og endnu færre deltager aktivt i partiarbejdet. Dermed bliver det ekstra afgørende, at interesseorganisationerne formår at skabe gode forbindelseslinjer mellem deres medlemmer og beslutningstagerne. For Magtudredningen er det derfor også afgørende at bidrage med viden om, hvor godt organisationerne løser den opgave – og hvad der påvirker dette.

### ***Interesseorganisationer i dansk politik***

I Danmark er der intet samlet register over interesseorganisationer, men der findes et sted mellem 1.500 og 2.000 landsdækkende organisationer, der i et eller andet omfang søger politisk indflydelse. De spænder bredt både i de interesser, de varetager, og også i hvor mange ressourcer de råder over. Nogle er ret løst organiserede grupper af folk med en fælles sag – andre er store, professionelle organisationer med hundredvis af medarbejdere.

Det danske system giver gode muligheder for, at organisationerne kan tale deres medlemmers sag politisk. Vi har en tradition for, at organisationerne sidder med allerede, når beslutningerne skal forberedes. De største organisationer har tæt kontakt til embedsværket, mange forskellige organisationer er repræsenteret i råd og nævn og organisationerne har også løbende møder med politiske partier. Endelig høres organisationerne også rutinemæssigt i medierne. Med andre ord fylder de danske interesseorganisationer ganske godt i det politiske billede. Med til historien hører dog også, at der er en betydelig ulighed i organisationernes adgangs- og indflydelsesmuligheder, men det spørgsmål er der fokus på andre steder i Magtudredningens arbejde (Binderkrantz, Christiansen and Pedersen 2015). Organisationernes centrale rolle i politik giver ekstra grund til at interessere sig for, hvor godt den anden del af forbindelseskanalen – altså forbindelsen ud til medlemmerne – egentlig fungerer.

De fleste kender sikkert til at være medlem af en forening, hvor man ikke bidrager med andet end et årligt kontingent og ikke interesserer sig synderligt for, præcis hvad organisationen foretager sig. Og mon ikke også en del har oplevet, at en organisation de var medlem af, kom med udmeldinger, som de ikke helt kunne genkende sig selv i? I et større perspektiv er vigtige spørgsmål for det første, hvordan det ser ud med medlemsengagementet i de danske interesseorganisationer. Og om vi egentlig kan regne med, at organisationerne rent faktisk repræsenterer deres medlemmer? Tager organisationerne fat i de politiske områder og sager, som deres medlemmer opfatter som de væsentlige? Og afspejler de synspunkter, som interesseorganisationer kanaliserer ind i politik faktisk medlemmernes holdninger?

Det er væsentlige spørgsmål at have svar på, hvis man skal vurdere, hvor god en forbindelseslinje organisationerne skaber mellem befolkningen og beslutningstagerne. Og der er faktisk grund til en vis skepsis.

### ***Barrierer for god medlemsrepræsentation***

Hvis vi starter ved medlemmerne, er det et åbent spørgsmål, hvor meget organisationernes politiske arbejde betyder for deres medlemmer. Mange er medlem af en organisation, fordi den giver et fællesskab omkring en fritidsinteresse eller mulighed for at mødes med andre, der f.eks. lider af samme sygdom. Andre har meldt sig ind, fordi organisationerne tilbyder medlemsgoder som billig forsikring eller adgang til rådgivning. Der er i udgangspunktet ikke noget problem i, at medlemskab af foreninger skyldes meget forskelligt. Det har imidlertid den mulige konsekvens, at mange medlemmer ikke bekymrer sig om, hvilke politiske spørgsmål organisationen arbejder med, eller hvilke synspunkter den fremfører.

Næste spørgsmål gælder, hvor meget indflydelse medlemmerne har mulighed for at få i organisationerne både formelt og reelt. Den del er også vigtig for organisationernes rolle som 'skoler i demokrati'. Kun i det omfang, at der faktisk er demokratiske processer internt i organisationerne, giver det jo medlemmerne demokratisk erfaring og dannelse. En del organisationer er knap så demokratiske som billedet af en typisk medlemsforening foreskriver. Nogle organisationer har ikke engang formelle demokratiske strukturer, og selv i dem der har, er det ofte så som så med medlemsdeltagelsen og -indflydelsen. I en spørgeskemaundersøgelse tilbage fra 2004 svarede f.eks. kun godt halvdelen af organisationerne, at deres medlemmer i høj grad havde indflydelse på organisationens politiske arbejde (Binderkrantz 2009). En udvikling, der også udfordrer organisationernes demokratiske rolle, er professionaliseringen af det politiske arbejde. De fleste interesseorganisationer har større sekretariater end for et par årtier siden og en større del af de ansatte kommer med erfaringer fra andre politiske organisationer eller fra forvaltningen (Binderkrantz 2020). Det udgør en styrke i organisationernes politiske arbejde, hvor det er afgørende at have et professionelt sekretariat – gode sekretariatsressourcer hænger systematisk sammen med adgang til politik (Binderkrantz, Christiansen and Pedersen 2015).

Omvendt kan det udfordre medlemsrepræsentationen, hvis politikken i stigende grad udvikles af professionelt ansatte.

Der er også en væsentlig pointe i, at dem der repræsenterer organisationerne i forskellige sammenhænge – når de f.eks. bliver inddraget i offentlige råd og nævn eller optræder i medierne – i stigende grad ligner de embedsmænd eller politikere, som de interagerer med. Det skaber en risiko for et øget skel mellem de såkaldt policy-professionelle (Blach-Ørsten 2017), der arbejder professionelt med politik og de medlemmer de repræsenterer.

Et sidste aspekt, der kan påvirke, hvor godt organisationerne repræsenterer deres medlemmer, hænger mindre sammen med demokratiet i organisationerne. I litteraturen peger man nemlig på, at der er to veje til at sikre overensstemmelse mellem det, medlemmerne af en organisation ønsker, og det organisationen arbejder for. Den ene vej går gennem *voice* – altså muligheden for, at medlemmernes stemme bliver hørt. Det er den, jeg indtil videre har diskuteret. Den anden vej går gennem *exit* eller truslen om *exit* (Hirschman 1970). Heri ligger, at medlemmerne vil stemme med fødderne og forlade organisationen, hvis den kommer for langt væk fra de synspunkter medlemmerne har.

For at *exit*-mekanismen skal virke, kræver det, at medlemmerne faktisk følger med i organisationens arbejde, men også at der findes alternative organisationer, de kan melde sig ind i, hvis de føler sig dårligt repræsenteret. Det er der i varierende grad på forskellige områder og i organisationer, hvor der er store fordele forbundet med at være medlem, kan der også være lang vej til at melde sig ud, hvis man er utilfreds med organisationens politiske arbejde. Heller ikke denne mekanisme vil derfor nødvendigvis føre til, at organisationerne retter ind efter medlemmernes ønsker af frygt for at miste deres opbakning.

### ***Hvad ved vi og hvad mangler vi at vide?***

Kært barn har mange navne og de konkrete organisationer, jeg her omtaler som interesseorganisationer, er i vidt omfang sammenfaldende med dem, som refereres til som civilsamfundsforeninger eller frivillige foreninger. Det betyder også, at en del

relevant forskning kan findes blandt dem, der beskæftiger sig med frivillighed snarere end med interesseorganisationer. Her findes en del nyere undersøgelser af omfanget af frivilligt arbejde, ligesom der er større forskningsprojekter i gang på området (Boje et al. 2023). Som nævnt ovenfor ved vi også en del om interesseorganisationernes rolle i politik – selvom der her er brug for en opdatering af vores viden.

Vi ved til gengæld ganske lidt om, hvor godt organisationerne repræsenterer deres medlemmer. I mit nystartede forskningsprojekt vil vi derfor se på, om der grundlæggende er en overensstemmelse mellem det, medlemmerne af organisationer ønsker, og det organisationerne arbejder for. Afspejlede det medlemmernes ønsker, da FH besluttede sig for at støtte øremærket barsel? Synes de danske virksomheder, det er en god ide, når DI fremfører ønsker om CO<sub>2</sub>-reduktioner? Og hvor godt begreb har alle mulige andre organisationer egentlig om, hvad deres medlemmer ønsker at de arbejder med?

Det er ikke en let opgave. Der findes ganske mange organisationer, og hver organisation arbejder med mange forskellige spørgsmål. Vores tilgang i forskningsprojektet bliver at vælge 100 store organisationer – heriblandt både erhvervsorganisationer, fagforeninger og mere idebårne organisationer. For hver organisation vil vi så gennem en spørgeskemaundersøgelse skabe et overblik over medlemmernes prioriteter og synspunkter. Det vil vi sammenligne med en analyse af de synspunkter, organisationerne optræder med i medierne, for at få et billede af, hvor godt organisationerne repræsenterer deres medlemmer. Projektet vil give et første indblik i, hvor tæt på medlemmerne organisationerne egentlig er, når de optræder i politik. Derudover vil vi kunne pege på, hvad der er særligt afgørende for, at repræsentationen lykkes.

Der er også behov for at vide mere om, hvordan interesseorganisationerne faktisk fungerer. Hvem har magten i organisationerne, og hvem afgør i praksis organisationens politiske strategi? I hvilket omfang er der demokratiske processer i organisationerne både på det nationale og lokale niveau? Og har deltagelse i organisationer overhovedet de positive demokratiske effekter, som litteraturen peger på? Det er spørgsmål, som bør indgå i Magtudredningen.

### ***Afslutning***

På mange måder udgør deltagelsesdemokrati en slags uopnåeligt ideal. I hvert fald forstået som et demokrati, hvor enhver borger løbende deltager i demokratiet, og hvor alle medlemmer ser frem til den årlige generalforsamling i den frivillige forening. Måske er det ikke engang et ønskværdigt ideal, fordi et demokrati også kan blive overbebyrdet, når rigtig mange bruger deres politiske stemme og mulighederne for at kanalisere den ind i politik. Det er da heller ikke afgørende, at enhver forening har et aktivt medlemsdemokrati. Der behøver ikke være ophedede diskussioner og kampvalg i enhver lokalafdeling af de frivillige foreninger. Og selvom ikke alle mennesker interesserer sig for, hvad deres interesseorganisation taler med politikere om, kan demokratiet fungere helt udmærket. På den anden side er det demokratisk vigtigt, at organisationssystemet overordnet set udfylder rollen med at kanalisere befolkningens interesser og synspunkter ind i politik. Der er brug for deltagelseskanaler for dem, der gerne vil engagere sig, og der er brug for, at beslutningstagerne møder en diversitet af synspunkter. Et bedre billede af, hvordan det faktisk står til, er derfor en afgørende forudsætning for at vurdere organisationernes demokratiske rolle.

## Litteratur

- Albareda, Adrià. 2018. "Connecting Society and Policymakers? Conceptualizing and Measuring the Capacity of Civil Society Organizations to Act as Transmission Belts." *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 29(6):1216-32.
- Binderkrantz, Anne S., Peter Munk Christiansen, and Helene Helboe Pedersen. 2015. "Interest group access to the administration, parliament and media." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 28(1):95-112.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær. 2009. "Membership Recruitment and Internal Democracy in Interest Groups: Do Group-Member Relations Vary Between Group Types?" *West European Politics* 32(3):657-78.
- . 2020. "Ildsjæle eller professionelle lobbyister? Karriereveje blandt topchefer i interesseorganisationer." *Politica*.
- Blach-Ørsten, Mark; Willig, Ida; Pedersen, Leif Hemming. 2017. "Fra politiker til policy professionel - En analyse af danske politikeres karriereveje efter Folketinget fra 1981 til 2015." *Økonomi og politik* (3).
- Boje, Thomas P., Helle Hygum Espersen, Torben Fridberg, Lars Skov Henriksen, and Bjarne Ibsen. 2023. *Gør frivilligt arbejde samfundet bedre?*. Nyt fra samfundsvidenskaberne.
- Dahl, Robert A. 1961. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- Hirschman, A.O. 1970. *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.
- Jordan, A. G., and William Maloney. 2007. *Democracy and Interest Groups. Enhancing Participation?* Houndsmills: Palgrave Macmillan.



# Magtudredningen 2.0: Essay-serien

En central del af Magtudredningen 2.0 er en bred inddragelse af forskere, hvis forskning kredser om et eller flere af magtudredningens temaer. Som led i projektet blev der i foråret 2024 afholdt 15 forskerworkshops, hvor oplægsholdere efterfølgende blev inviteret til at omarbejde deres oplæg til et essay. Essay-serien er forfatternes perspektiver på centrale tematikker for en dansk magtudredning og har forfatterne som afsender.

**Dette essays er en del af tema 10 i Magtudredningen 2.0's forskningsplan: Hvordan deltager borgerne i den demokratiske proces og civilsamfundet i det 12. århundrede?**

Et demokratis legitimitet hviler på en oplevelse af medborgerskab. Dette tema undersøger forandringer i borgernes demokratiske engagement i den politiske proces og i civilsamfundet. Herunder undersøges uligheder og marginalisering baseret på f.eks. køn, alder, etnicitet, socialklasse og bopæl. Relevante emner kan desuden være borgere uden valgret samt grønlandere og færingers mulighed for indflydelse. Fokus i dette tema ligger på både traditionelle deltagelsesformer via valgdeltagelse (kommunalt/regionalt, nationalt og på EU-niveau) og partimedlemskab samt nye deltagelsesformer såsom borgerhøringer og nye digitale platforme til at organisere deltagelse. Temaet dækker også civilsamfundsorganisationernes betydning for borgernes demokratiske deltagelse og dannelse.