

Helene Marie Fisker

Gamle venner og nye bekendtskaber: udvikling i den danske interessegruppe- population

Interessegrupper kan bidrage til et velfungerende demokrati, idet de kan sikre diversitet i koret af stemmer i det politiske system. Men er der mere diversitet i den danske interessegruppepopulation i dag end tidligere? Fire forskellige samfundsudviklinger: nye politiske værdier, demografiske ændringer, ændrede korporative strukturer og velfærdsstatens ekspansion påvirker, hvordan den danske interessegruppepopulation har udviklet sig i forhold til sammensætningen af forskellige gruppetyper. Der er mere diversitet i den danske interessegruppepopulation i dag end i 1970'erne, hvor de økonomiske organisationer som arbejdstager- og erhvervsorganisationer dominerede populationen. I dag er der mere ligevægt mellem de økonomiske organisationer og civilsamfundsorganisationerne.

Danmark er et af de mest velorganiserede samfund i verden. En liste over de danske interessegrupper giver indtryk af, at der er en interessegruppe til at repræsentere enhver tænkelig interesse lige fra sæbefabrikanter til sportsdykkere. Både danske og internationale studier som Christiansen, Nørgaard og Sidenius (2004), Mahoney (2007) og Yackee (2006) har undersøgt interessegruppers politiske indflydelse, og de finder alle, at mange grupper har indflydelse. Interessegrupper kan bidrage til et velfungerende demokrati, idet de er med til at sikre, at forskellige interesser repræsenteres i den politiske debat. Men de kan også skævvride det politiske system, hvis nogle interesser er systematisk under- eller overrepræsenterede. Diversitet i interessegruppesystemer – også kaldet interessegruppepopulationer – er et demokratisk gode, idet det kan være med til at sikre, at forskellige interesser bliver hørt. Diversitet i populationen kan dog også gøre kommunikation mellem grupper og beslutningstagerer mindre effektiv, hvis populationen er for uoverskuelig, så beslutningstagerne ikke ved, hvilke grupper der repræsenterer hvilke medlemmer (Öberg et al., 2011). Derfor er viden om diversiteten i interessegruppepopulationer – hvilke interesser er organiserede, og hvilke er ikke? – vigtig, og forskere har beskæftiget sig med dette emne i årtier (Olson, 1965; Schattschneider, 1960; Schlozman, 1984; Truman, 1951).

Et tilbagevendende problem i litteraturen om interessegrupper er, at det er umuligt at give et præcist bud på, hvordan en balanceret interessegruppepopu-

lation ser ud (Baumgartner og Leech, 1998: 93; Schlozman, 1984: 1008). Alternativt kan man sammenligne populationens sammensætning på forskellige tidspunkter og undersøge, hvilke interesser der er repræsenteret i større eller mindre grad end tidligere. Dette giver et billede af diversiteten i populationen og dynamikkerne i repræsentationsmønsteret. Der er meget lidt empirisk viden om, hvordan interessegruppepopulationer udvikler sig over tid, idet det kræver viden om hele populationen. De få studier, der anvender populationsdata, har ofte tværsnitsdata for et enkelt tidspunkt (Lowery og Gray, 1995; Schlozman, 1984; Wonka et al., 2010).

Denne artikel undersøger, hvordan den danske interessegruppepopulation har udviklet sig siden 1970'erne. Den danske case giver en unik mulighed for at undersøge populationens udvikling over tid, idet Buksti og Johansen (1983) indsamlede data for den danske population i 1976. Ved at sammenligne disse data med data indsamlet for 2010 kan populationens udvikling over tid undersøges. Jeg definerer interessegrupper som formelle organisationer med medlemmer, som arbejder på nationalt niveau og er potentielt politisk aktive, men som ikke opstiller til valg (Binderkrantz, Christiansen og Pedersen, 2014b: 18; Buksti og Johansen, 1977: 390). Politisk aktiv er bredt defineret, idet det ikke kræves, at politisk aktivitet er gruppens hovedformål.

Jeg forventer, at populationen har udviklet sig fra at være domineret af økonomiske grupper som arbejdstager- og erhvervsorganisationer til i dag at være mere ligeligt sammensat af økonomiske grupper og civilsamfundsgrupper som miljøorganisationer og menneskerettighedsgrupper. For at kunne undersøge forventningen klassificeres de danske interessegrupper i to overkategorier: økonomiske organisationer og civilsamfundsorganisationer og syv forskellige underkategorier. De økonomiske organisationer er arbejdstagerorganisationer, erhvervsorganisationer, institutionelle organisationer, der organiserer offentlige myndigheder og institutioner, og faglige organisationer, der organiserer arbejdstagere uden at forhandle arbejdsvilkår. Civilsamfundsorganisationerne er identitetsorganisationer, der organiserer medlemmer, som har en selektiv interesse i organisationens mål, men hvor målet ikke er knyttet til arbejdsmarkedet, fx patientorganisationer. Fritidsorganisationer repræsenterer medlemmer med en fælles fritidsinteresse, og de ideelle organisationer kæmper for et kollektivt gode, hvor medlemmerne ikke har en selektiv egeninteresse i organisationens mål. Dette er fx miljøorganisationerne.

Jeg undersøger den teoretiske forventning empirisk på et omfattende datasæt med oplysninger om populationen af interessegrupper i Danmark i 1976 og 2010. Analysen viser, at der er sket det forventede skift i den danske interessegruppepopulation, idet der i dag er mere diversitet og en mere ligelig fordeling i

antallet af økonomiske grupper og civilsamfundsgrupper, end det var tilfældet i 1976.

Hvilke faktorer påvirker den danske populations udvikling?

Spørgsmålet om, hvorfor interessegrupper opstår, og hvad der påvirker interessegruppelitteraturers sammensætning, har været diskuteret i årtier (Olson, 1965; Schattschneider, 1960; Schlozman, 1984; Truman, 1951). I den nyere internationale interessegruppelitteratur forventes to mekanismer at påvirke, hvilke interessegrupper der mobiliseres, og dermed hvilke interessegrupper populationen er sammensat af (Leech et al., 2005; Mahoney, 2004). For det første *bottom-up* mekanismer der ligner de klassiske pluralisters idéer om mobilisering (se fx Truman, 1951). Mekanismen er, at forstyrrelser i det politiske system som ændringer i den sociale orden eller i det økonomiske system skaber et udbud af potentielle medlemmer, som har behov for, at deres interesser beskyttes og repræsenteres. Mobiliseringen sker nærmest automatisk. Disse mekanismer kaldes i den amerikanske litteratur for udbudsmekanismer (Mahoney, 2004). Dette står i kontrast til Olsons (1965) velkendte argument om, at der er omkostninger ved mobilisering, som ikke alle grupper kan overvinde – det kollektive handlingsproblem. Logikken er, at små grupper med en velafgrænset medlemskare, der har en selektiv materiel interesse i gruppens mål, vil have nemmere ved mobilisering end store grupper med en broget skare af potentielle medlemmer, der kæmper for et kollektivt gode. Nyere studier har påpeget, at dette er mindre alvorligt, end Olson antog, idet mange grupper mobiliseres på trods af disse forhindringer (Gray og Lowery, 2004; Moe, 1980). Fra *bottom-up* perspektivet kommer mobilisering altså nedefra og er drevet af udbuddet af potentielle medlemmer. Heri ligger en antagelse om, at interessegrupperne selv sætter dagsordenen for, hvilke emner der er i fokus. Men som Mahoney (2004) påpeger, arbejder interessegrupper ikke i et vakuum, de er også påvirket af deres omgivelser og af faktorer, der kommer oppefra i det politiske system. Derfor forventes *top-down* mekanismer også at påvirke mobilisering. Logikken er, at regeringens aktiviteter fremmer mobiliseringen af bestemte interessegrupper. Hvis regeringen igangsætter nye initiativer, skærer ned på eksisterende aktiviteter eller på anden måde ændrer forholdene på politikområder, tiltrækkes interessegrupper til området. Nye politiske tiltag kan dermed skabe positive feedbackmekanismer og afføde nye interessegrupper (Pierson, 1996). Dette kan ske på statens initiativ, da beslutningstagere jævnligt efterspørger grupper med specialviden om bestemte emner. Disse mekanismer kaldes i den amerikanske litteratur for efterspørgselsmekanismer (Mahoney, 2004). Siden 1970'erne er der i Danmark sket væsentlige forandringer i fire samfundsmæssige forhold,

der forventes at påvirke interessegruppepopulationens sammensætning. I de næste afsnit diskuterer jeg disse og opstiller forventninger til populationens udvikling. Udviklingen i populationens sammensætning undersøges både overordnet og indenfor enkelte politikområder for at undersøge, om udviklingen er generel, eller om forskellige politikområder har forskellige dynamikker.

Bottom-up mekanismer: nye værdier og demografiske ændringer

To samfundsudviklinger har ændret udbuddet af potentielle medlemmer, hvilket giver anledning til bottom-up mobilisering. For det første er befolkningens værdier ændret. Betydningen af klassiske fordelingspolitiske spørgsmål er mindsket, og værdimæssige spørgsmål, de nypolitiske emner, har fået øget opmærksomhed (Binderkrantz, 2012; Stubager, 2009). Inglehart (2008) har målt udviklingen i materielle og postmaterielle holdninger og finder stigende støtte til postmaterielle værdier i postindustrielle samfund som det danske. Berry (1999) har undersøgt empirisk, hvad dette betyder for fremvæksten af interessegrupper. Han finder, at stigningen i postmaterielle værdier i USA er forbundet med en stigning i antallet af ideelle interessegrupper, der forsøger at få indflydelse på lovgivningsprocessen. En lignende tendens kan forventes i den danske case. Det øgede fokus på postmaterielle værdier og nypolitiske emner skaber nye konfliktlinjer i samfundet. Dette danner grundlag for, at borgere, der vægter disse nye værdier højt, samles i nye typer interessegrupper, som beskæftiger sig med nypolitiske emner som fx miljø og menneskerettigheder. Derfor forventes det, at der er sket en stigning i antallet af ideelle grupper, der arbejder for mål, der kommer hele samfundet til gode, og i identitetsgrupperne, der repræsenterer borgernes interesser på andre spørgsmål end de traditionelle fordelingspolitiske.

For det andet er der siden 1970'erne sket demografiske ændringer. Da bestemte befolkningsgrupper er vokset, er udbuddet af potentielle medlemmer vokset. Især to befolkningsgrupper er vokset siden 1970'erne. Antallet af indvandrere og efterkommere er steget siden slutningen af 1960'erne, hvor indvandringen af fremmedarbejdere til Danmark begyndte (Gaasholt og Togeby, 1995). Mange indvandrere blev i starten optaget i eksisterende faglige og politiske sammenslutninger, men senere oprettede de deres egne organisationer (Mikkelsen et al., 2003). De etniske minoriteter må indgå i det danske organisationsliv og organisere sig efter de danske principper, hvis de vil høres i den politiske proces (Togeby, 2003: 124). Da de har fælles interesser men ingen organisationer til at repræsentere dem, forventes det, at de danner deres egne interessegrupper. Også antallet af ældre er steget, og de ældre er i dag mere ressourcestærke, både økonomisk og fysisk, end tidligere. Da ældre som

demografisk gruppe har fælles interesser, vil de også danne interessegrupper til at varetage disse. Det forventes derfor, at antallet af interessegrupper, der repræsenterer de ældres interesser, er steget. Både grupper, der repræsenterer indvandrere og ældre, er identitetsgrupper. Det forventes derfor, at antallet af identitetsgrupper er steget.

Top-down mekanismer: ændrede korporative strukturer og velfærdsstatens vækst

Også to udviklinger, der kommer oppefra det politiske system, forventes at påvirke interessegruppepopulationens udvikling. For det første har de korporative strukturer, der traditionelt har præget det danske politiske system, ændret sig. Danmark karakteriseres ofte som et korporativt system, hvor bestemte interesser har en privilegeret placering i den politiske beslutningsproces. Der er en institutionaliseret bytterelation mellem organisationer og beslutningstagere, idet organisationerne leverer politisk og teknisk støtte til beslutninger, og beslutningstagere giver organisationerne politisk indflydelse. De udvalgte organisationer har pladser i offentlige råd og nævn, hvor politikken formuleres og implementeres (Christiansen og Nørgaard, 2003: 13; Christiansen et al., 2010; Öberg et al., 2011). Traditionelt har der været stærk korporatisme på områder vedrørende arbejds- og produktionsliv, da arbejdstagerorganisationer, erhvervsorganisationer og de institutionelle organisationer har haft vigtige ressourcer at handle med. De har kunnet disciplinere deres medlemmers krav og levere viden om medlemmernes præferencer til beslutningstagerne. Et korporativt system giver et velordnet interessegruppesystem med en række stærke organisationer, som næsten altid inddrages i beslutningsprocessen.

Binderkrantz og Christiansen (2014) argumenterer for, at tre samfundsændringer har ændret bytterelationen mellem grupper og beslutningstagere. Det er svækkelsen af de traditionelle bånd mellem vælgere, interessegrupper og partier, den øgede betydning af nypolitiske emner og medialisering af politik (se Binderkrantz og Christiansen, 2014 for en uddybende diskussion). Dette betyder, at organisationstyper med ressourcer som viden om sager relateret til nypolitiske værdier er blevet værdifulde partnere for beslutningstagerne. Civilsamfundsgrupperne spiller derfor en vigtigere rolle i det korporative system end tidligere. Hvor de korporative strukturer tidligere især begunstigede økonomiske grupper, inddrages et bredere sæt af grupper i dag, og civilsamfundsgrupperne er bedre repræsenteret end tidligere (Binderkrantz og Christiansen, 2014: 18). Dette betyder mindre sikkerhed for politisk inddragelse for de økonomiske grupper, der i mange tilfælde har konsolideret sig ved at fusionere for at stå stærkere. Det forventes derfor, at antallet af økonomiske grupper er fal-

det, da de ikke længere er de eneste værdifulde partnere for beslutningstagerne i de korporative institutioner.

For det andet spiller staten i dag en større rolle i alle aspekter af borgernes liv end i 1970'erne. Gundelach (1983) argumenterer for, at når staten intervenserer i så mange forskellige aspekter af borgernes liv, skabes der nye modsætningsforhold mellem stat og borgere. Disse er fundamentalt forskellige fra konfliktlinjerne i tidligere samfundsformer og skaber et behov for nye repræsentationsformer. Borgernes nye interesser skal repræsenteres overfor staten, hvilket skaber grundlag for nye interessegrupper. Det forventes, at antallet af identitetsorganisationer, der repræsenterer velfærdsstatens klientgrupper som fx folkepensionister og studerende, er steget. Den danske velfærdsstat voksede især i årene efter 2. verdenskrig og frem til starten af 1970'erne. Analysen indfanger ikke denne vækstperiode, men det tager tid, fra velfærdsydelse tilbydes, til klientgrupperne mobiliseres. En stigning i antallet af identitetsorganisationer forventes derfor også mellem 1975 og 2010.

Samlet set giver disse fire udviklinger anledning til en generel forventning om en forskydning i den danske population mellem 1976 og 2010. Fra en population, der i 1970'erne var domineret af økonomiske grupper relateret til arbejdsmarkeds- og erhvervsområdet, til i dag at have en større diversitet med både økonomiske grupper og civilsamfundsgrupper, der repræsenterer andre interesser som identitetsgrupper og ideelle grupper.

Forskningsdesign

For at undersøge interessegruppepopulationens udvikling fra 1970'erne til i dag, er det nødvendigt at have data over tid. Jeg fokuserer på årene 1976 og 2010. For disse år konstruerer jeg populationslister med de eksisterende interesseorganisationer og sammenligner populationernes sammensætning.

Årene 1976 og 2010 er valgt af to årsager. For det første er en af de teoretiske forventninger at ændringer i de korporative strukturer påvirker populationens sammensætning. Dansk korporatisme kulminerede i 1970'erne (Christiansen, 2012; Öberg et al., 2011), og derfor er 1976 et velvalgt år som udgangspunkt. For det andet foreligger der gode historiske data fra 1976. Buksti og Johansen (1983) udførte ved hjælp af en spørgeskemaundersøgelse og forskellige andre kilder en undersøgelse af de danske interessegrupper i 1976. Deres populationsliste indeholdt 1946 grupper. Disse data er suppleret med data fra fire forskellige kilder: navne på grupper der sendte breve til folketingets stående udvalg i 1975/1976, navne på grupper der havde pladser i offentlige råd og nævn i 1975/1976, navne på grupper der optrådte i *Politiken* og *Jyllands-Posten* i 1975/1976, samt navne på grupper der i en spørgeskemaundersøgelse fra 2010

angav, at de var dannet før 1976. De fire kilder afslørede 179 nye grupper, så dette studies 1976 populationsliste indeholder 2.127 forskellige grupper. En lignende liste er konstrueret for 2010 ud fra eksisterende lister fra tidligere forskningsprojekter (se Christiansen, 2012). Disse er ligeledes opdateret med internetsøgninger samt navne på grupper, der sendte breve til folketingets udvalg, deltog i høringer, havde sæder i offentlige råd og nævn og optrådte i *Politiken* og *Jyllands-Posten* i 2010 (se Binderkrantz, Christiansen og Pedersen, 2014a). Populationslisten fra 2010 indeholder 2.543 grupper. At kortlægge en fuld population er en stor udfordring, og på trods af det omfattende arbejde med at identificere populationen mangler nogen organisationer givetvis. Det vurderes dog, at langt de fleste af de danske organisationer er med.

For at kunne sammenligne sammensætningen i 1976 og 2010 er alle grupper kodet efter gruppetype i syv kategorier: arbejdstagerorganisationer, erhvervsorganisationer, institutionelle organisationer, faglige organisationer, identitetsorganisationer, fritidsorganisationer og ideelle organisationer. Indenfor hver kategori er der kodet i op til seks underkategorier (for kodebog, se Interarena, 2014). Dette giver mulighed for at undersøge, om de forventede udviklinger har fundet sted. Arbejdstagerorganisationer, erhvervsorganisationer og institutionelle organisationer har traditionelt været velrepræsenterede i korporative organer. Sammen med de faglige organisationer defineres de som økonomiske grupper. Identitetsorganisationer, fritidsorganisationer og de ideelle organisationer defineres som civilsamfundsgrupper. Gruppetypevariablen er kodet af to ekspertkodere (seniorforskere på Interarenaprojektet). Der er kodet i 31 underkategorier, som efterfølgende er slået sammen til de syv hovedkategorier og til sidst i kategorierne økonomiske grupper og civilsamfundsgrupper. Der er udført en reliabilitetstest, hvor en tredje ekspertkoder (seniorforsker på Interarenaprojektet) har genkodet 100 tilfældigt udtrukne grupper fra 2010-populationen. Testen resulterede i en Cohens kappaværdi på 0,906.

Udover en generel sammenligning af populationerne i 1976 og 2010 sammenlignes populationerne også indenfor forskellige politikområder, for at vurdere om det forventede skifte findes indenfor alle politikområder. Det er vanskeligt at definere, hvilke politikområder en organisation er aktiv på blot ud fra dens navn. Derfor bruger jeg data fra spørgeskemaundersøgelser fra 1976 og 2010, hvor organisationerne har tilkendegivet, hvilke områder de er aktive på.¹ Dette har kun været muligt for de organisationer, der besvarede det relevante spørgsmål i et af de to spørgeskemaer (909 organisationer i 1976 og 893 organisationer i 2010). En sammenligning af populationen og grupperne, der besvarede spørgeskemaerne, viser ingen systematiske forskelle i sammensætningen af gruppetyper. Politikområder med mindst 100 aktive organisationer

i både 1976 og 2010 er udvalgt til analysen.² Dette er for at få et tilstrækkeligt antal interessegrupper til at sammenligne sammensætningen på politikområderne med. På politikområder med få organisationer vil selv små ændringer i antallet af organisationer give store forskelle i fordelingen mellem de forskellige gruppetyper.

Som diskuteret forventes det, at fire samfundsudviklinger har formet den danske interessegruppepopulation. Analysen undersøger, om populationen har udviklet sig i den forventede retning. Denne tilgang er deskriptiv, og der kan derfor ikke drages konklusioner om kausalforhold mellem de fire samfundsændringer og populationens udvikling. Det er dog stadig muligt at undersøge, om de teoretisk forventede udviklinger har fundet sted, hvilket giver en god indikation af, hvilke faktorer der kan have betydning for udviklingen.

Analyse

Generel udvikling

Som tabel 1 viser, er organisationssystemet vokset fra 2.127 grupper i 1976 til 2.543 grupper i 2010. En betydelig vækst, selvom den ikke kan beskrives som en eksplosion, sådan som andre, primært amerikanske, studier har fundet (se Baumgartner og Leech, 1998 og Jordan et al., 2012). Tallene i analysen viser skiftet mellem 1976 og 2010. Organisationer dannet efter 1976 og opløst før 2010 indgår derfor ikke i analysen. Uanset dette betragtes de to øjebliksbilleder som gode indikatorer for, hvordan populationen har udviklet sig i perioden.

For de økonomiske grupper ses det, at antallet af arbejdstagerorganisationer er faldet en smule, imens antallet af erhvervsorganisationer er konstant. Men da resten af systemet samtidig er vokset, er deres andel af den samlede population faldet med henholdsvis 5,6 og 6,8 procentpoint. De institutionelle organisationer og de faglige organisationer er vokset beskedent, så deres andel er næsten uændret.

For civilsamfundsgrupperne er udviklingen modsat. Antallet af identitetsorganisationer og ideelle organisationer er vokset betydeligt. Deres andel er steget med henholdsvis 3,6 og 7,8 procentpoint. Antallet af fritidsorganisationer er også vokset, deres andel er steget med 1,5 procentpoint.

Som forventet er der sket et generelt skift i populationen. Fra i 1976 at være domineret af økonomiske organisationer, som udgjorde 71,1 pct. af populationen, er der i 2010 en mere ligelig fordeling mellem de økonomiske grupper, der nu udgør 58,3 pct. af populationen, og civilsamfundsgrupperne. Civilsamfundsgrupperne vinder generelt frem i den danske population, men vinder de frem på alle politikområder? Figur 1 viser ændringen i andelen af økonomiske grupper på ni forskellige politikområder. Ved at opdele på politikområder kan

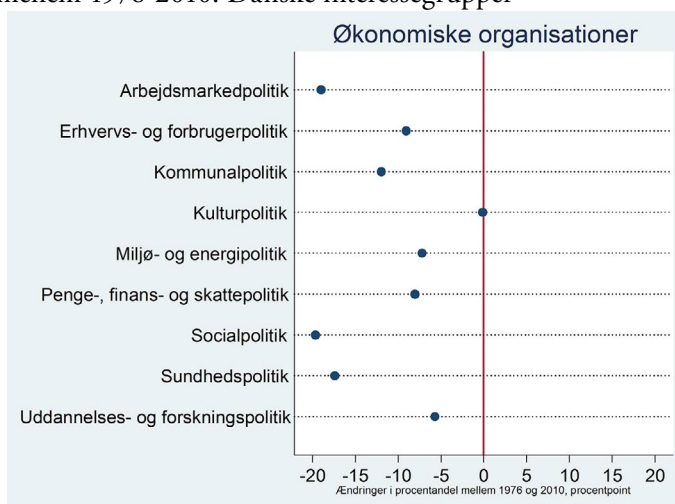
Tabel 1: Fordeling på gruppetyper i 1976 og 2010

	1976		2010		Ændring (procentpoint)
	Antal	Andel (pct.)	Antal	Andel (pct.)	
Økonomiske grupper	1.513	71,1	1.483	58,3	-12,8
Arbejdstagerorganisationer	339	15,9	263	10,3	-5,6
Erhvervsorganisationer	730	34,3	699	27,5	-6,8
Institutionel organisation	97	4,6	113	4,4	0,1
Faglige organisationer	347	16,3	408	16,0	-0,3
Civilsamfundsgrupper	614	28,9	1.060	41,7	12,8
Identitetsorganisationer	228	10,7	364	14,3	3,6
Fritidsorganisationer	275	12,9	366	14,4	1,5
Ideelle organisationer	111	5,2	330	13,0	7,8
Total	2.127	100,0	2.543	100,0	

det undersøges, om udviklingen fra tabel 1 kan genfindes på alle politikområder, eller om enkelte områder driver udviklingen.³ Fx viser den første linje i figuren, at de økonomiske gruppers andel af alle grupper, der er aktive indenfor arbejdsmarkedspolitik, er faldet med 19 pct. Ændringen i andelen af civilsamfundsgrupper fordelt på politikområder er ikke vist, da det er en spejling af figur 1.

Figur 1 viser, at det generelle mønster fra tabel 1 genfindes indenfor de forskellige politikområder. Der er dermed ikke forskellige dynamikker på forskellige politikområder. Andelen af økonomiske organisationer er gået tilbage på samtlige politikområder. Figur 2 og 3 viser ændringer i andelen af gruppetyper for de syv gruppekategorier. Billedet er mindre entydigt, når man undersøger hver gruppekategori for sig. Tendensen er dog den samme. Andelen af økonomiske organisationer er faldet på de fleste politikområder, mens andelen af civilsamfundsgrupper er steget på de fleste politikområder.

Figur 1: Ændringer i andelen af økonomiske organisationer fordelt på politikområder mellem 1976-2010. Danske interessegrupper



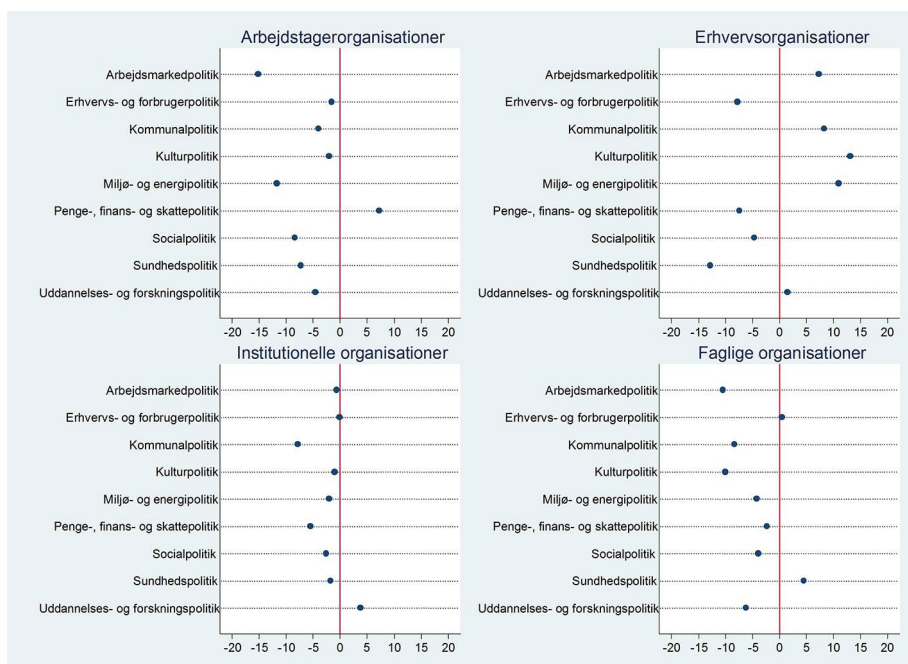
Note: N 1976 = 1891, N 2010 = 1027-1109. De faktiske procentandele for de økonomiske organisationer er for de forskellige politikområder i henholdsvis 1976 (første tal) og 2010 (andet tal): arbejdsmarkedspolitik (95 pct., 76 pct.), erhvervs- og forbrugerpolitik (85 pct., 76 pct.), kommunalpolitik (66 pct., 54 pct.), kulturpolitik (47 pct., 47 pct.), miljø- og energipolitik (75 pct., 68 pct.), penge, finans- og skattepolitik (80 pct., 72 pct.), socialpolitik (54 pct., 34 pct.), sundhedspolitik (70 pct., 52 pct.), uddannelses- og forskningspolitik (76 pct., 70 pct.).

Kilde: Spørgeskemaundersøgelser af danske interesseorganisationer i 1976 og 2010 (Buksti og Johansen, 1983; Interarena, 2014).

Bottom-up mekanismer: øget fokus på værdimæssige spørgsmål og demografiske ændringer

Svarer populationens udvikling så til de forventninger, bottom-up og top-down mekanismerne gav anledning til? De fire samfundsmæssige udviklinger er i høj grad forbundne, og det er vanskeligt at skille effekterne af dem ad. I dette afsnit diskuteres det derfor, om den forventede udvikling i populationen har fundet sted, og hvor nærliggende det er, at dette skyldes samfundsudviklingerne. For det første, at det øgede fokus på værdimæssige spørgsmål ville medføre en stigning i antallet af civilsamfundsgrupper. Tabel 1 og figur 2 viser, at civilsamfundsgrupperne har forøget deres andel af populationen både generelt (en vækst på 12,8 procentpoint) og indenfor alle politikområder. Det er bemærkelsesværdigt, at de har øget deres andel på både traditionelle og nye politikområder. Fx er de aktive indenfor arbejdsmarkedspolitik, som

Figur 2: Økonomiske organisationer. Ændringer i andelen af organisationer fordelt på politikområder mellem 1976-2010, danske interessegrupper

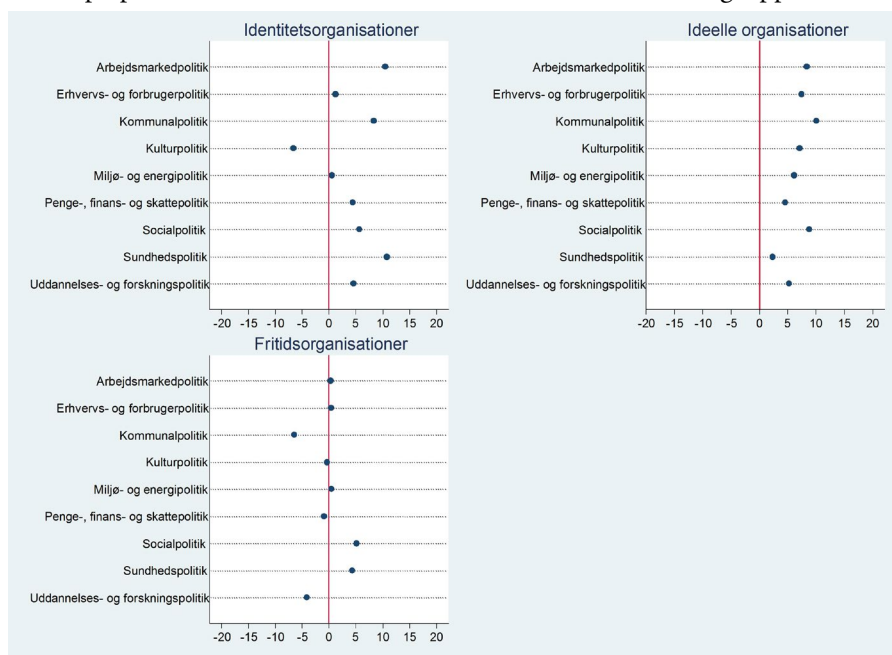


Note: N 1976 = 1891, N 2010 = 1027-1109. X-akserne angiver ændringer i procentandel mellem 1976 og 2010 i procentpoint.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelser af danske interesseorganisationer i 1976 og 2010 (Buksti og Johansen, 1983; Interarena, 2014).

traditionelt er arbejdstager- og erhvervsorganisationernes ressort. Her har både identitetsorganisationerne og de ideelle organisationer øget deres andel med henholdsvis 10,4 og 8,4 pct. (se figur 3). Dette er organisationer som Dansk Flygtningehjælp, der arbejder for flygtninges integration på arbejdsmarkedet (Dansk Flygtningehjælp, 2014) eller LIVa – Forening mod skadevirkninger af prostitution, der arbejder for at bringe tidligere prostituerede tættere på arbejdsmarkedet (LIVa, 2014: 13). De nye gruppetyper trænger både ind på de traditionelle politikområder og de nypolitiske områder. Et særligt interessant nypolitisk område er miljøområdet, hvor ændrede værdier i samfundet især har skabt flere civilsamfundsgrupper. Da den første miljølov blev vedtaget i 1973, var der ikke mange danske miljøorganisationer, og de få, der var, blev ikke inddraget i beslutningsprocessen. I 1970'erne og 1980'erne bredte en større grad af miljøbevidsthed sig over Danmark og det meste af Europa. Grønne værdier om

Figur 3: Civilsamfundsorganisationer. Ændringer i andelen af organisationer fordelt på politikområder mellem 1976-2010, danske interessegrupper



Note: N 1976 = 1891, N 2010 = 1027-1109. X-akserne angiver ændringer i procentandel mellem 1976 og 2010 i procentpoint.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelser af danske interesseorganisationer i 1976 og 2010 (Buksti og Johansen, 1983; Interarena, 2014).

miljøbeskyttelse og bæredygtighed blev mere udbredte. Flere danskere opfattede forurening som et alvorligt problem, og villigheden til at ofre økonomisk vækst og beskæftigelse for at dæmme op for miljøproblemer voksede (Christensen, 1987). I takt med dette får de danske miljøgrupper medvind i 1980'erne, hvor de spiller en mere aktiv rolle i miljøpolitikken (Christiansen, Nørgaard og Sidenius, 2004: 218). Antallet af miljøgrupper er steget fra 23 grupper i 1976 til 64 grupper i 2010. Eksempler er Greenpeace Danmark, dannet i 1980, Landsforeningen Grøn Hverdag dannet i 1993 og Landsforeningen Levende Hav dannet i 1996.

Den anden bottom-up mekanisme er de demografiske forandringer. Især to befolkningsgrupper er vokset – ældre og indvandrere. Antallet af organisationer, der repræsenterer disse grupper, forventes derfor at stige. Tabel 1 og figur 3 viser, at både antallet og andelen af identitetsgrupper, som både ældregrupper og indvandrergrupper er en del af, er steget siden 1970'erne både generelt og indenfor de fleste politikområder. De to gruppetyper står dog ikke for en overvældende del af væksten. Antallet af ældregrupper er fordoblet fra seks grupper i 1976 til 13 grupper i 2010, men dette er ikke et overvældende antal, i forhold til hvor stor en befolkningsgruppe der potentielt kan repræsenteres. De nye grupper er fx Ældresagen stiftet i 1986 og Sammenslutningen af Ældreråd stiftet i 1999. Selvom antallet af organisationer ikke er vokset voldsomt, er organisationerne vokset internt. Ældresagen havde 90.000 medlemmer i 1987 og 690.000 medlemmer i 2014 (Ældresagen, 2014). Ældresagen er dermed en af de mest medlemsstærke identitetsorganisationer (Binderkrantz, Christiansen og Pedersen, 2014b: 101). Flere potentielle medlemmer kan både give et større antal grupper og større grupper. Dette giver god mening i forhold til ældre, da de må formodes at have homogene interesser. Anderledes ser det ud for indvandrerne, der både kan opfattes som en samlet demografisk gruppe og som forskellige befolkningsgrupper fra forskellige lande. For indvandrergrupperne tegner der sig et andet mønster. I 1976 eksisterede der ingen interessegrupper, der repræsenterede indvandrere. I 2010 var der 29 grupper. Selvom der for ældregrupperne er tale om vækst internt i organisationerne og for indvandrergrupperne vækst i antallet af organisationer, tegner begge eksempler et billede af, at identitetsgrupperne er opstået efter et bottom-up pres. Udbuddet af potentielle medlemmer er steget, og nye grupper er opstået, eller de eksisterende grupper er vokset.

Top-down mekanismer: ændrede korporative strukturer og velfærdsstatens vækst

For top-down mekanismerne var det forventningen, at ændrede korporative strukturer ville betyde et fald i antallet af økonomiske grupper, idet især arbejdstager-, erhvervs- og de institutionelle organisationer traditionelt har været privilegerede af de korporative strukturer. Tabel 1 og figur 1 viser, at forventningen finder nogen støtte. Tabel 1 viser, at antallet af arbejdstager- og erhvervsorganisationer generelt er faldet, imens antallet af de institutionelle organisationer er steget lidt. Figur 1 viser, at de økonomiske organisationer under et, er faldet på samtlige politikområder – både de klassiske fordelingspolitiske og de nypolitiske. Figur 2 viser de enkelte gruppetyper udvikling. Især andelen af arbejdstagerorganisationerne og de faglige organisationer er faldet på næsten alle politikområder. Det er interessant, at andelen af arbejdstagerorganisationerne også er faldet på arbejdsmarkedsområdet, hvor de traditionelt har stået stærkt. Dette er en kombination af faldet i arbejdstagerorganisationer, og af at andre nye organisationstyper har bevæget sig ind på arbejdsmarkedsområdet, fx identitetsgrupperne. Selvom antallet af arbejdstagerorganisationer er faldet, betyder dette ikke nødvendigvis, at arbejdstageres interesser er repræsenteret dårligere i dag. De ændrede korporative strukturer har medført, at grupper, der tidligere var privilegerede i beslutningsprocessen står mindre sikkert end tidligere, idet andre gruppetyper er blevet værdifulde partnere for beslutningstagerne. Mange arbejdstagerorganisationer har derfor fusioneret for at stå stærkere, hvilket til dels forklarer det lavere antal organisationer. Arbejdstagerorganisationen 3F er fx resultat af en fusion mellem Kvindeligt Arbejder Forbund og Specialarbejderforbundet i Danmark i 2005. I dag er organisationen Danmarks største arbejdstagerorganisation med 350.000 medlemmer (3F, 2013). Fusioner betyder færre, men stærkere, arbejdstagerorganisationer. Fusionerne kan også skyldes ændringer i beskæftigelsesstrukturen i Danmark. Når faggrupper mister deres betydning, må faggruppens organisationer fusionere for at overleve. Det var fx baggrunden for at Dansk Typograf Forbund, Dansk Litografisk Forbund og Dansk Bogbinder- og Kartonnageforbund fusionerede til Grafisk Forbund i 1993.

For erhvervsorganisationerne er mønstret anderledes. Tabel 1 viser, at deres andel af populationen er faldet. Dette skyldes, at resten af populationen er vokset, idet antallet af erhvervsorganisationer er uændret. Figur 2 viser, at faldet i andelen af erhvervsorganisationer kun gør sig gældende på halvdelen af politikområderne. Andelen af aktive organisationer er fx gået frem på miljøområdet. Dette kan skyldes den stigende regulering af industrien på miljøom-

rådet. Her har erhvervsorganisationernes medlemmer stærke interesser, da de betaler omkostningerne.

Den anden top-down mekanisme er, at staten spiller en større og større rolle på mange forskellige områder af borgernes liv. Interaktionen mellem borgere og stat har i dag en anderledes karakter end tidligere, og dette kan skabe konflikter og dermed behov for grupper, der repræsenterer borgernes interesser overfor staten. Forventningen var, at antallet af identitetsorganisationer, der fx repræsenterer velfærdsstatens klienter, ville stige, og tabel 1 viser, at det er sket. Figur 3 viser, at andelen af identitetsgrupper er steget indenfor otte ud af ni politikområder. Identitetsgrupperne er især gået frem på områderne vedrørende arbejdsmarkedspolitik og sundhed. Det er primært patientgrupperne, der driver denne udvikling. Antallet af patientorganisationer er vokset fra 46 grupper i 1975 til 189 grupper i 2010 (se Fisker, 2013 for en analyse af patientgruppernes udvikling). Arbejdsmarkedsområdet har traditionelt været domineret af arbejdstagerorganisationer og erhvervsorganisationer, men mange patientorganisationer repræsenterer også deres medlemmers interesser på arbejdsmarkedsområdet, selvom det ikke er ud fra en klassisk arbejdsgiver-arbejdstagerrelation. Danske Handicaporganisationer er fx aktive indenfor arbejdsmarkedspolitikken. De arbejder for at: "Alle mennesker, der kan deltage på arbejdsmarkedet, skal have mulighed for det – også mennesker med handicap" (Danske Handicaporganisationer, 2014). Andre eksempler på hvordan patientgrupper opstår som svar på udviklinger i velfærdsstatspolitikker, er Galebevægelsen, som blev dannet i 1979 som respons på behandlingen af psykiatriske patienter. Deres hovedformål er at monitorere forholdene for psykiatriske patienter (Galebevægelsen, 2013). Kristelig Handicapforening blev dannet i 1980 af forældre til handicappede børn, som var bekymrede for kommunernes botilbud, idet disse var meget forskellige fra det kristne miljø, de ønskede deres børn skulle vokse op i (Kristelig Handicapforening, 2013). Dette er eksempler på, at når staten ekspanderer ind over større områder af borgernes liv, opstår der et behov for organisationer, der kan repræsentere borgernes interesser overfor staten.

Samlet set er der sket den forventede forskydning i populationen både generelt og indenfor de enkelte politikområder. I 1970'erne var hovedparten af interessegrupperne økonomiske organisationer knyttet til arbejdsmarkedet. Der er stadig mange af disse i 2010, men den voldsomme vækst i antallet af især klientgrupper og ideelle organisationer betyder, at populationen i dag er mere balanceret mellem de økonomiske grupper og civilsamfundsorganisationerne. Andelen af økonomiske grupper er faldet på alle politikområder, og civilsamfundsgrupperne har formået at finde fodfæste både på de nypolitiske områder og på de klassiske fordelingspolitiske områder.

Diskussion og konklusion

Det danske interessegruppesystem har forandret sig væsentligt mellem 1976 og 2010. Systemet er vokset fra 2.127 grupper i 1976 til 2.543 grupper i 2010. Denne vækst har dog ikke karakter af en eksplosion i antallet af grupper. I den internationale interessegruppelitteratur er det en almindelig antagelse, at antallet af grupper i USA og Storbritannien er eksploderet i de seneste årtier (Baumgartner og Leech, 1998: 102; Jordan og Maloney, 2007; Jordan et al., 2012: 144). En forklaring kan være forskellene mellem systemerne i USA og Storbritannien, der er pluralistiske systemer, og det danske korporative interessegruppesystem. Pluralistiske systemer antages at være åbne systemer, hvor mange forskellige grupper konkurrerer om indflydelse, imens korporative systemer er mere lukkede. De korporative strukturer kan derfor begrænse antallet af grupper i populationen (Fisker, 2013). Undersøgelsens resultater bekræfter dette, idet det danske system kun er vokset moderat over en periode på mere end 30 år.

Analysen viste, at de forventninger bottom-up og top-down mekanismerne gav anledning til generelt fandt støtte. Når man ser på udviklingen i populationens overordnede sammensætning, har der, som forventet, været et skift i populationen. I 1976 var hovedparten af de danske interessegrupper økonomiske grupper, der repræsenterede deres medlemmers interesser på arbejdsmarkeds- og erhvervsområdet. I 2010 var sammensætningen af grupper mere balanceret med en næsten lige fordeling mellem de økonomiske grupper og civilsamfundsgrupperne. Dette gælder både generelt, og når udviklingen brydes op på politikområder. Det ser således ikke ud til, at der er forskellige dynamikker på forskellige politikområder.

En forklaring på det faldende antal økonomiske grupper er ændringer i de korporative strukturer, der traditionelt har præget det danske politiske system. Dette kan medføre, at de økonomiske organisationer har en mindre sikker position, hvorfor de forsøger at konsolidere deres position ved at fusionere. En anden faktor kan være skiftet i beskæftigelsesmønstre, idet nogle arbejdsfunktioner ikke eksisterer længere. Den anden side af mønsteret er det stigende antal af civilsamfundsgrupper. Det blev forventet, at statens større rolle på stadigt flere områder af borgernes liv og den demografiske udvikling ville medføre en stigning i antallet af identitetsgrupper, og at det øgede fokus på nye værdier som miljøbeskyttelse og menneskerettigheder ville medføre en stigning i antallet af ideelle grupper. Begge forventninger fandt støtte, idet andelen af identitetsorganisationer og de ideelle organisationer steg mellem 1976 og 2010. De nye gruppetyper andel er steget på de nye politikområder, og overraskende nok har civilsamfundsgrupperne også fået fodfæste på de klassiske fordelings-

politiske områder som arbejdsmarkedsområdet. De danske organisationer er i dag, i højere grad end tidligere, organiseret omkring emner, der ligger udenfor arbejds- og produktionslivet, men de er stadig involverede i emner, der hører under alle politikområder. Arbejdstager- og erhvervsorganisationerne har dog stadig en solid plads i organisationssystemet. Der er en større diversitet i populationen i dag end tidligere, og netop diversitet anses ofte for at være et demokratisk gode (Baumgartner og Leech, 1998: 83-99; Schlozman, 1984).

Det er et komplekst samspil mellem forskellige samfundsudviklinger, der har formet den danske interessegruppepopulationens udvikling. Det er vanskeligt at skelne mellem de forskellige samfundsudviklinger og konkludere håndfast på kausale forhold mellem samfundsendringerne og populationens udvikling. Det er op til fremtidige studier at undersøge effekterne nærmere ved fx at sammenligne konkrete indikatorer på de samfundsmæssige udviklinger med populationens udvikling på flere tidspunkter eller ved at inddrage yderligere lande i undersøgelsen. Dette studie giver et første billede af, hvordan den danske interessegruppepopulation har udviklet sig siden 1970'erne, og det viser, at mulige forklaringer på udviklingen skal findes både i toppen og bunden af det politiske system.

Noter

1. Spørgsmålsformulering 1976: Hvilke typer af spørgsmål beskæftiger Deres organisation sig med i samarbejdet med de offentlige myndigheder? Svarkategorier: slet ikke, lidt, relativt meget og meget for 22 forskellige sagsområder. Spørgsmålsformulering 2010: Hvor aktiv er organisationen inden for følgende politikområder? Svarkategorier: meget, noget, lidt, slet ikke for 19 forskellige politikområder. For at kunne sammenligne er nogle af sagsområderne slået sammen i 1976.
2. På sundhedspolitikområdet var kun 99 organisationer aktive i 1976. Området er alligevel medtaget, da det er særligt vigtigt for at undersøge hypotesen om velfærdsstatens vækst.
3. Supplerende tabeller kan findes i online appendiks.

Litteratur

- 3F (2013). *Fakta om 3F*. <http://forsiden.3f.dk/article/20060411/OM3F/60411027?profile=2190> (24. juni 2014).
- Baumgartner, Frank og Beth Leech (1998). *Basic Interests. The Importance of Groups in Politics and in Political Science*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Berry, Jeffrey (1999). *The New Liberalism. The Rising Power of Citizen Groups*. Washington DC: Brookings Institution Press.

- Binderkrantz, Anne (2012). Interest groups in the media: Bias and diversity over time. *European Journal of Political Research* 51 (1): 117-139.
- Binderkrantz, Anne og Peter Munk Christiansen (2014). Decades of change? Concentration and diversity in Danish public committees in 1975 and 2010. *Arbejdsrapport*.
- Binderkrantz Anne, Peter Munk Christiansen og Helene Helboe Pedersen (2014a). Interest group access to the bureaucracy, parliament, and the media. *Governance* DOI: 10.1111/gove.12089
- Binderkrantz Anne, Peter Munk Christiansen og Helene Helboe Pedersen (2014b). Organisationer i politik: Danske interesseorganisationer i forvaltning, folketing og medier. København: Hans Reitzel.
- Buksti, Jacob og Lars Nørgaard Johansen (1983). *Interesseorganisationer i Danmark 1976*. Odense: Dansk Data arkiv, Odense Universitet.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard (1987). Hvem har magten over miljøpolitikken: Politikerne, embedsmændene eller organisationerne?, i Alex Dubgaard (red.), *Relationer mellem landbrug og samfund: en foredragsamling*. København: Statens Jordbrugsøkonomiske Institut.
- Christiansen, Peter Munk (2012). The usual suspects: Interest group dynamics and representation in Denmark, pp. 161-179 i Darren Halpin og Jordan Grant (red.), *The Scale of Interest Organization in Democratic Politics. Data and Research Methods*. Houndmills, UK: Palgrave Macmillan.
- Christiansen, Peter Munk og Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk, Asbjørn Sonne Nørgaard og Niels Christian Sidenius (2004). *Hvem skriver lovene?* Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk, Asbjørn Sonne Nørgaard, Hilmar Rommetvedt, Torsten Svensson, Gunnar Thesen og Per Ola Öberg (2010). Varieties of democracy. *Voluntas* 21 (1): 22-40.
- Dansk Flygtningehjælp (2014). *Om integration i Danmark*. <http://flygtning.dk/om-dfh/det-mener-dfh/om-integration-i-danmark/> (24. juni 2014).
- Danske Handicaporganisationer (2014). *Beskæftigelsespolitik*. <http://www.handicap.dk/politik/arbejdsmarked> (24. juni 2014).
- Fisker, Helene (2013) Density dependence in corporative systems: Development of the population of Danish patient groups (1901–2011). *Interest Groups & Advocacy* 2 (2): 119-138.
- Gaasholt, Øystein og Lise Tøgeby (1995). *I syv sind: Danskernes holdninger til flygtninge og indvandrere*. Aarhus: Politica.
- Galebevægelsen (2013). *Galebevægelsen*. <http://www.galebevaegelsen.dk/> (24. juni 2014).

- Grant Jordan, Frank Baumgartner, John McCarthy, Sean Bevan og Jamie Greenan (2012). Tracking interest group populations in the US and the UK, i Darren Halpin og Jordan Grant (red.), *The Scale of Interest Organization in Democratic Politics. Data and Research Methods*. Houndmills, UK: Palgrave Macmillan.
- Gray, Virginia og David Lowery (2004). A neopluralist perspective on research on organized interests. *Political Research Quarterly* 57 (1): 164-175.
- Gundelach, Peter (1983). *Samfundsændringer og foreningsformer: Samfundsformens og klassestrukturens betydning for noreningsdannelse fra landsbyfællesskab til græsrodsorganisationer*. Aarhus: Institut for Statskundskab.
- Inglehart, Ronald (2008). Changing Values among Western Publics from 1970 to 2006. *West European Politics* 31 (1-2): 130-146.
- Interarena (2014). *Spørgeskema og svarfordelinger*. <http://interarena.dk/> (16. september 2014).
- Jordan, Grant og William Maloney (2007). *Democracy and Interest Groups: Enhancing Participation?* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kristelig Handicapforening (2013). *KHs historie*. <http://webkh.dk/index.php?id=4369> (24. juni 2014).
- Leech, Beth, Frank Baumgartner, Timothy La Pira og Nicholas Semanko (2005). Drawing lobbyists to Washington: Government activity and the demand for advocacy. *Political Research Quarterly* 58 (1): 19-30.
- LIVa (2014) *Årsberetning 2012-2013*. http://www.livadk.org/?page_id=691 (24. juni 2014).
- Mahoney, Christine (2004). The power of institutions: State and interest group activity in the European Union. *European Union Politics* 5 (4): 441-466.
- Mahoney, Christine (2007). Lobbying success in the United States and the European Union. *Journal of Public Policy* 27 (1): 35-56.
- Mikkelsen, Flemming, Inge Dahlstedt, Jørgen Melve og Sanna Saksela (2003). *Indvandrerorganisationer i Norden*. København: Nordisk Ministerråd.
- Moe, Terry (1980). *The Organization of Interests: Incentives and the Internal Dynamics of Political Interest Groups*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Olson, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Pierson, Paul (1996). The new politics of the welfare state. *World Politics* 48 (2): 143-179.
- Schattschneider, Elmer (1960). *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Schlozman, Kay Lehman (1984). What Accent the Heavenly Chorus? Political Equality and the American Pressure System. *The Journal of Politics* 46 (4): 1006-1032.

- Stubager, Rune (2009). Education-based group identity and consciousness in the authoritarian-libertarian value conflict. *European Journal of Political Research* 48 (2): 204-233.
- Togebj, Lise (2003). *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Truman, David (1951). *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. New York: Knopf.
- Yackee, Susan (2006). Assessing inter-institutional attention to and influence on government regulations. *British Journal of Political Science* 36 (4): 723-744.
- Wonka, Arndt, Frank Baumgartner, Christine Mahoney og Joost Berkhout (2010). Measuring the size and scope of the EU interest group population. *European Union Politics* 11 (3): 463-476.
- Ældresagen (2014). *Historie*. <http://www.aeldresagen.dk/om-os/historie/Sider/default.aspx> (24. juni 2014).
- Öberg, Per Ola, Torsten Svensson, Peter Munk Christiansen, Asbjørn Sonne Nørsgaard, Hilmar Rommetvedt og Gunnar Thesen (2011). Disrupted exchange and declining corporatism: Government authority and interest group capability in Scandinavia. *Government and Opposition* 46 (3): 365-391.